



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Mezzogiorno e politiche regionali

Seminari e convegni  
Workshops and Conferences

novembre 2009

numero

2



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Mezzogiorno e politiche regionali

---

Seminari e convegni  
Workshops and Conferences

*Il volume raccoglie i contributi presentati al Convegno su “Mezzogiorno e politiche regionali” tenutosi a Perugia, S.A.Di.Ba. il 26-27 febbraio 2009. L’organizzazione del convegno è stata curata da Luigi Cannari, Alessandra Piccinini e Marco Romani. La selezione dei lavori presentati è stata effettuata da Luigi Cannari, Alberto Dalmazzo (Università di Siena), Marco Magnani e Guido Pellegrini (Università di Roma, La Sapienza). Il volume degli atti è stato curato da Luigi Cannari, con la collaborazione editoriale di Raffaella Bisceglia, Maria Letizia Cingoli e Renzo Pin.*

*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](http://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 novembre 2009 presso il Centro Stampa della Banca d’Italia in Roma

# Indice

## Presentazione delle ricerche

Luigi Cannari e Daniele Franco .....	7
--------------------------------------	---

## Sessione 1

### SALARI, PREZZI, CONTRATTAZIONE

#### 1. Le differenze nel livello dei prezzi al consumo tra Nord e Sud

Luigi Cannari e Giovanni Iuzzolino .....	15
--	----

#### 2. Disuguaglianze tra Nord e Sud: un approccio di equilibrio economico generale spaziale

Antonio Accetturo, Alberto Dalmazzo, Guido de Blasio e Roberto Torrini .....	53
--	----

#### Discussione

Sergio Destefanis.....	87
------------------------	----

#### 3. Contrattazione aziendale integrativa e differenziali salariali territoriali: informazioni dall'indagine sulle imprese della Banca d'Italia

Piero Casadio .....	93
---------------------	----

#### 4. I differenziali salariali tra i settori pubblico e privato in Italia

Raffaella Giordano .....	137
--------------------------	-----

#### Discussione

Alberto Dalmazzo.....	159
-----------------------	-----

## Sessione 2

### DISECONOMIE AMBIENTALI

#### 5. Legalità e credito: l'impatto della criminalità sui prestiti alle imprese

Emilia Bonaccorsi di Patti .....	165
----------------------------------	-----

#### 6. Istruzione ed economia sommersa

Rita Cappariello e Roberta Zizza .....	191
--	-----

#### Discussione

Nicola Coniglio.....	215
----------------------	-----

### Sessione 3

#### CAPITALE PUBBLICO E COMPETITIVITÀ

<b>7. I problemi nella realizzazione delle opere pubbliche: le differenze territoriali</b>	
Chiara Bentivogli, Piero Casadio e Roberto Cullino.....	223
<b>8. Le determinanti dell'efficienza del settore pubblico: il ruolo della cultura e delle istituzioni</b>	
Raffaella Giordano, Pietro Tommasino e Marco Casiraghi.....	253
<b>9. Effetti macroeconomici del capitale pubblico: un'analisi su dati regionali</b>	
Valter Di Giacinto, Giacinto Micucci e Pasqualino Montanaro.....	279
<b>Discussione</b>	
Paola Casavola.....	319
<b>10. La giustizia civile in Italia: i divari territoriali</b>	
Amanda Carmignani e Silvia Giacomelli .....	325
<b>11. Informatizzazione, trasparenza contabile e competitività della Pubblica amministrazione: un'analisi a livello regionale</b>	
Carlo Maria Arpaia, Raffaele Doronzo e Pasquale Ferro .....	353
<b>12. I servizi pubblici nel Mezzogiorno e il programma degli obiettivi di servizio</b>	
Roberto Rassu e Giuseppe Saporito .....	383
<b>Discussione</b>	
Gianfranco Viesti .....	421

### Sessione 4

#### I DIVARI NELLE REGIONI EUROPEE E L'ESPERIENZA DI ALTRI PAESI

<b>13. I divari territoriali di sviluppo in Italia nel confronto internazionale</b>	
Giovanni Iuzzolino.....	427
<b>14. Riunificazione intertedesca e politiche per la convergenza</b>	
Juan Carlos Martinez Oliva.....	479
<b>Discussione</b>	
Luca Bianchi .....	503

## Sessione 5

### LE FAMIGLIE: RISK SHARING E COMPOSIZIONE DELLA RICCHEZZA

<b>15. Le scelte finanziarie delle famiglie nelle macro aree territoriali italiane: la decisione di investire in attività finanziarie rischiose</b>	
Luigi Leva .....	511
<b>16. Un divario Nord Sud nell'ammontare di risk-sharing delle famiglie italiane? Fatti ed effetti</b>	
Matteo Bugamelli e Andrea Lamorgese .....	539
<b>Discussione</b>	
Monica Paiella .....	553

## Sessione 6

### LE IMPRESE: DIFFICOLTÀ A OPERARE NEL MEZZOGIORNO

<b>17. Gli oneri burocratici per l'attività d'impresa: differenze territoriali</b>	
Magda Bianco e Francesco Bripi .....	559
<b>Intervento</b>	
Alessandro Laterza .....	593

## Sessione 7

### POLITICHE REGIONALI, FEDERALISMO

<b>18. Dualismo territoriale e federalismo fiscale</b>	
<b>a) Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane</b>	
Alessandra Staderini ed Emilio Vadalà .....	597
<b>b) Le capacità fiscali delle regioni italiane</b>	
Pietro De Matteis e Giovanna Messina .....	623
<b>c) Qualità della spesa pubblica nel Mezzogiorno: il caso di alcune spese decentrate</b>	
Demetrio Alampi e Maurizio Lozzi .....	647
<b>19. Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio</b>	
Luigi Cannari, Marco Magnani e Guido Pellegrini .....	673
<b>Discussione</b>	
Luca Celi .....	735
Francesco Pigliaru .....	739

## Elenco dei partecipanti

Antonio Accetturo (*Banca d'Italia*)  
Demetrio Alampi (*Banca d'Italia*)  
Tiziana Arista (*Regione Abruzzo*)  
Carlo Maria Arpaia (*Banca d'Italia*)  
Adam Asmundo (*RES Ricerche*)  
Chiara Bentivogli (*Banca d'Italia*)  
Luca Bianchi (*Svimez*)  
Tito Bianchi (*Ministero Sviluppo Economico*)  
Magda Bianco (*Banca d'Italia*)  
Carlo Andrea Bollino (*GSE - Gest. Servizi Elettrici*)  
Emilia Bonaccorsi di Patti (*Banca d'Italia*)  
Raffaele Brancati (*MET e Università Napoli Orientale*)  
Francesco Bripi (*Banca d'Italia*)  
Matteo Bugamelli (*Banca d'Italia*)  
Luigi Cannari (*Banca d'Italia*)  
Salvio Capasso (*SRMezzogiorno*)  
Antonio Caponetto (*Ministero Sviluppo Economico*)  
Francesca Cappiello (*Ministero Sviluppo Economico*)  
Rita Cappariello (*Banca d'Italia*)  
Amanda Carmignani (*Banca d'Italia*)  
Piero Casadio (*Banca d'Italia*)  
Paola Casavola  
Marco Casiraghi (*Boston University*)  
Luca Celi (*Regione Puglia*)  
Giuseppe Ciaccio (*Banca d'Italia*)  
Nicola Coniglio (*Università di Bari*)  
Francesco Saverio Coppola (*SRMezzogiorno*)  
Roberto Cullino (*Banca d'Italia*)  
Giovanni D'Alessio (*Banca d'Italia*)  
Alberto Dalmazzo (*Università di Siena*)  
Guido de Blasio (*Banca d'Italia*)  
Sabina De Luca (*Ministero Sviluppo Economico*)  
Pietro De Matteis (*Banca d'Italia*)  
Michele D'Ercole (*Rappresentanza Permanente d'Italia presso UE*)  
Sergio Destefanis (*Università di Salerno*)  
Valter Di Giacinto (*Banca d'Italia*)  
Antonio Di Ludovico (*Regione Molise*)  
Raffaele Doronzo (*Banca d'Italia*)  
Pasquale Ferro (*Banca d'Italia*)  
Daniele Franco (*Banca d'Italia*)  
Maurizio Franzini (*La Sapienza, Università di Roma*)  
Silvia Giacomelli (*Banca d'Italia*)  
Raffaela Giordano (*Banca d'Italia*)  
Anna Giunta (*Università Roma Tre*)  
Giovanni Iuzzolino (*Banca d'Italia*)  
Andrea Lamorgese (*Banca d'Italia*)  
Alessandro Laterza (*Confindustria*)  
Luigi Leva (*Banca d'Italia*)  
Luca Limongelli (*Regione Puglia*)  
Maurizio Lozzi (*Banca d'Italia*)  
Marco Magnani (*Banca d'Italia*)  
Aldo Mancurti (*Ministero Sviluppo Economico*)  
Giuseppe Marinelli (*Banca d'Italia*)  
Juan Carlos Martinez Oliva (*Banca d'Italia*)  
Giovanna Messina (*Banca d'Italia*)  
Salvatore Mignano (*Ministero Sviluppo Economico*)  
Giacinto Micucci (*Banca d'Italia*)  
Delio Miotti (*Svimez*)  
Paolo Emilio Mistrulli (*Banca d'Italia*)  
Pasqualino Montanaro (*Banca d'Italia*)  
Angelo Nardoza (*Regione Basilicata*)  
Riccardo Padovani (*Svimez*)  
Monica Paiella (*Università di Napoli*)  
Luca Paolazzi (*Confindustria*)  
Guido Pellegrini (*La Sapienza, Università di Roma*)  
Giuseppe Pennella (*Formez*)  
Alessandra Piccinini (*Banca d'Italia*)  
Francesco Pigliaru (*Università di Cagliari*)  
Stefano Prezioso (*Svimez*)  
Roberto Rassu (*Banca d'Italia*)  
Letizia Ravoni (*Ministero Sviluppo Economico*)  
Marco Romani (*Banca d'Italia*)  
Salvatore Rossi (*Banca d'Italia*)  
Piero Rubino (*Ministero Sviluppo Economico*)  
Giuseppe Saporito (*Banca d'Italia*)  
Paolo Sestito (*Banca d'Italia*)  
Alessandra Staderini (*Banca d'Italia*)  
Flavia Terribile (*Ministero Sviluppo Economico*)  
Pietro Tommasino (*Banca d'Italia*)  
Roberto Torrini (*Banca d'Italia*)  
Emilio Vadalà (*Banca d'Italia*)  
Gianfranco Viesti (*Università di Bari*)  
Rossella Vitale (*Istituto Promozione Industriale*)  
Roberta Zizza (*Banca d'Italia*)

## PRESENTAZIONE DELLE RICERCHE

*Luigi Cannari\* e Daniele Franco\**

I lavori che vengono raccolti in questo volume fanno parte di un progetto di ricerca sul tema *Mezzogiorno e politiche regionali*. È un progetto che si colloca nel filone di analisi degli aspetti territoriali dell'economia italiana, cui la Banca d'Italia ha sempre dedicato una particolare attenzione<sup>1</sup>. Questo progetto fa seguito, ed integra, un insieme di lavori sul sistema finanziario nel Mezzogiorno e sull'efficacia degli aiuti alle imprese<sup>2</sup>.

Il progetto trae la sua principale motivazione dal perdurante ritardo delle regioni meridionali. Nel passato decennio il PIL del Mezzogiorno è cresciuto in termini reali a un ritmo analogo a quello, modesto, delle regioni centro settentrionali. Il prodotto per abitante delle regioni meridionali è inferiore al 60 per cento di quello delle regioni del Centro Nord. La crescita dell'occupazione ha interessato di meno il Mezzogiorno, dove un quinto del lavoro è irregolare; sono tornati a intensificarsi i flussi migratori dal Sud al Nord, che interessano in misura rilevante giovani con elevati livelli di scolarizzazione.

Gli indicatori economici e sociali della qualità della vita dei cittadini meridionali non segnalano una riduzione significativa della distanza rispetto alle aree più avanzate del Paese. Permangono divari nell'accesso al credito e nel costo dei finanziamenti. La qualità dei servizi pubblici nel Mezzogiorno è in media inferiore a quella riscontrata nelle regioni del Centro Nord.

In sintesi: mentre nelle altre regioni europee in ritardo di sviluppo si registra un processo di convergenza verso la media europea, il Mezzogiorno non recupera terreno rispetto al Centro Nord, che già fatica a tenere il passo degli altri paesi.

Nel Mezzogiorno risiede un terzo della popolazione italiana; si produce solo un quarto del prodotto interno; si genera soltanto un decimo delle esportazioni italiane. Un innalzamento duraturo del tasso di crescita di tutto il Paese non può prescindere dal superamento del sottoutilizzo delle risorse al Sud.

I lavori raccolti in questo volume forniscono dati e analisi che possono contribuire a stimolare il dibattito sulle azioni da intraprendere.

Il lavoro di Iuzzolino sottolinea quanto sia arduo proporre azioni concrete per favorire lo sviluppo del Mezzogiorno. Come la storia insegna, sarebbe ingenuo sperare di cambiare in breve tempo e con facilità una situazione che si è consolidata in un secolo e mezzo di storia unitaria. L'Italia è uno dei paesi in cui la persistenza dei divari territoriali nel passato cinquantennio è stata relativamente elevata nel confronto internazionale. Tra il 1955 e il 2005, a differenza di quanto è avvenuto negli altri paesi considerati, in Italia le regioni in ritardo di sviluppo non hanno mostrato tassi di crescita del prodotto pro capite di molto superiori alla media nazionale; attorno alla metà degli anni settanta, in particolare, il processo di convergenza nel PIL pro capite si è sostanzialmente interrotto. Anche nel periodo più favorevole, tra il 1955 e la metà degli anni settanta, il divario nei tassi di crescita tra Sud e Nord è stato inferiore al divario di crescita tra aree arretrate e non arretrate osservato in altri paesi.

La persistenza dei divari si riscontra anche in altre importanti economie. Martinez Oliva, prendendo in esame il caso della Germania, un altro paese con forti tratti di dualismo territoriale,

---

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

<sup>1</sup> In questa direzione va anche l'avvio nel 2008 di una nuova collana, *Economie regionali*, dove sono confluiti i rapporti sull'economia delle regioni italiane e gli aggiornamenti congiunturali, di recente arricchiti con informazioni trimestrali sull'andamento dei prestiti, della raccolta e dei tassi di interesse nelle regioni e nelle province autonome di Trento e di Bolzano.

<sup>2</sup> Luigi Cannari e Fabio Panetta (a cura di), *Il sistema finanziario e il Mezzogiorno*, Cacucci, Bari, 2006. Guido de Blasio e Francesca Lotti (a cura di), *La valutazione degli aiuti alle imprese*, Il Mulino, Bologna, 2008.

mostra come all'espansione impetuosa delle regioni dell'Est nei primi anni successivi alla riunificazione sia seguita una fase di crescita lenta, insufficiente a colmare i divari con le regioni occidentali in tempi brevi. Il raffronto tra l'esperienza tedesca e quella italiana del Mezzogiorno mostra come i due processi siano accomunati da un'elevata dipendenza dall'intervento statale, perpetuata da una evidente difficoltà di avvio di un processo di sviluppo autonomo. Per contro, a differenza del Mezzogiorno, le regioni orientali della Germania beneficiano oggi di una dotazione infrastrutturale di elevato livello, di un sistema legale efficiente, di un capitale umano di elevata qualità. Per le prospettive di crescita esse sembrano oggi in una posizione più vantaggiosa di quella delle regioni del Mezzogiorno.

Buona parte dei lavori ruotano attorno a due questioni, tra loro connesse: l'insoddisfacente funzionamento dei mercati e la modesta qualità dell'azione pubblica. Entrambi i fenomeni caratterizzano l'intero paese, ma sono più accentuati nelle regioni meridionali. Nel mercato del lavoro, in particolare, il tasso di occupazione è assai inferiore a quello del Centro Nord e alla media europea, soprattutto per le donne; la quota di lavoro sommerso è pressoché doppia rispetto al Centro Nord.

Un primo gruppo di lavori si concentra sul tema dei salari, dei prezzi e della contrattazione. Il lavoro di Accetturo, Dalmazzo, de Blasio e Torrini è un contributo principalmente teorico che analizza il dualismo territoriale in un modello di equilibrio spaziale; riconduce all'interno di un unico quadro coerente costo e qualità della vita, divari di produttività, occupazione e migrazioni. Si presta, soprattutto in prospettiva, a valutazioni dell'impatto di differenti azioni di politica economica.

L'analisi di Cannari e Iuzzolino evidenzia la presenza di divari nel costo della vita dell'ordine del 16-17 per cento tra le regioni meridionali e quelle del Centro Nord (vi influisce per oltre due terzi il diverso livello delle spese per l'abitazione). Questo ordine di grandezza appare coerente con il divario di sviluppo tra le due aree. In una situazione caratterizzata da una marcata eterogeneità nel costo della vita e nelle condizioni di contesto, parrebbe opportuna una maggiore flessibilità di adattamento dei salari alle condizioni dei mercati locali. Ovviamente, misure in tale direzione dovrebbero essere accompagnate da interventi che agevolino la crescita della produttività. Nel valutare il tenore di vita consentito da un determinato reddito nelle diverse regioni occorre inoltre tenere conto anche della qualità dei servizi pubblici.

Sulla contrattazione aziendale integrativa si concentra il lavoro di Casadio, che mostra come in Italia la diffusione della contrattazione aziendale sia rimasta limitata, con una copertura particolarmente modesta nel Mezzogiorno. Nel periodo 2002-07, il peso complessivo delle voci salariali fissate in azienda, aggiuntive rispetto ai minimi del contratto nazionale, è stato in media del 15 per cento per le imprese industriali (16-18 per cento nel Nord, 13 per cento al Centro, 8 per cento nel Mezzogiorno). A parità di dimensione e di altre caratteristiche d'impresa, la componente aziendale della retribuzione è nel Mezzogiorno di 5-6 punti percentuali inferiore rispetto al Nord per gli operai, di 8-9 punti per gli impiegati.

Giordano esamina la relazione tra le retribuzioni dei dipendenti pubblici e quelle dei dipendenti privati. Il lavoro mette in luce l'esistenza, anche dopo aver controllato per le caratteristiche individuali dei lavoratori, di un differenziale positivo in favore dei dipendenti del settore pubblico, che si è ampliato fortemente all'inizio degli anni novanta e si è successivamente stabilizzato. Per le donne e i lavoratori nel Sud il differenziale appare costantemente più elevato di quello stimato in media per il complesso dei dipendenti pubblici. La notevole variabilità del differenziale, sia nel tempo sia tra le diverse categorie di lavoratori, suggerisce che meccanismi di determinazione salariale che prevedano il sistematico confronto con i livelli nel settore privato possano contribuire a determinare andamenti delle retribuzioni nel settore pubblico più coerenti con le condizioni macroeconomiche e del mercato del lavoro sottostanti.

Riguardo all'economia sommersa, che è una delle forme nelle quali si manifestano gli squilibri nel mercato del lavoro, Cappariello e Zizza prendono in esame la relazione tra occupazione irregolare e livello di istruzione e mostrano che a un basso livello di istruzione si associa una elevata probabilità di svolgere un lavoro irregolare. Non si riscontra invece la presenza di un nesso di causalità inverso: la presenza di maggiori opportunità di lavoro nel settore informale non appare influenzare la scelta di abbandonare gli studi. L'investimento in istruzione appare dunque uno strumento efficace per contrastare il lavoro sommerso.

Di Giacinto, Micucci e Montanaro e Bentivogli, Casadio e Cullino prendono in esame rispettivamente il contributo delle infrastrutture alla crescita e i problemi nel funzionamento del mercato degli appalti pubblici. Con riferimento al primo aspetto, le stime effettuate con la metodologia VAR mostrano che la spesa per infrastrutture determina significativi effetti di lungo periodo, sia sull'accumulazione del capitale privato, sia sul prodotto. L'elasticità di lungo periodo del PIL alla spesa pubblica per infrastrutture risulta positiva sia al Centro Nord sia nel Mezzogiorno. Pur in presenza di un valore superiore dell'elasticità, il rendimento marginale dell'investimento in opere pubbliche appare più contenuto al Sud, riflettendo il più elevato rapporto tra stock di capitale pubblico e PIL.

Il lavoro di Casadio, Bentivogli e Cullino prende in esame i problemi del mercato delle opere pubbliche, che nel nostro paese si caratterizza, tra l'altro, per la lunghezza dei tempi di realizzazione delle opere; questo fenomeno è più accentuato nel Mezzogiorno, dove sono più diffusi i casi di contenzioso e le situazioni di scarsa fruibilità delle opere realizzate. Secondo gli Autori, tali peculiarità sono solo in parte riconducibili all'assetto istituzionale e normativo. Gli spazi di autonomia consentiti dalle norme sugli appalti sono stati utilizzati in modo differente nelle diverse aree del Paese, risentendo del differente grado di ingerenza politica nelle procedure amministrative, della diversa capacità organizzativa e gestionale degli enti locali, della loro attitudine ad attuare prassi trasparenti e responsabili, del loro livello di capitale umano e sociale. Tra le azioni da intraprendere, gli autori suggeriscono la ricerca di forme di accentramento delle fasi del processo di produzione che sono maggiormente suscettibili di economie di scala e di specializzazione e la creazione di organismi di natura pubblica che forniscano consulenza agli enti appaltanti e ne accrescano la capacità tecnica. Inoltre, poiché la condivisione delle informazioni e delle esperienze maturate da altre amministrazioni appare al momento assai limitata, gli autori segnalano l'utilità di un rafforzamento della circolazione e della disponibilità delle informazioni, che dovrebbero essere sufficientemente dettagliate in modo da consentire confronti e attività di *benchmarking*.

Vari lavori confermano che al Sud è inferiore sia la qualità di beni pubblici essenziali sia l'efficienza dell'amministrazione.

Carmignani e Giacomelli prendono in esame il funzionamento della giustizia civile, che in Italia presenta rilevanti differenze territoriali. Nel 2006 la durata media dei procedimenti di cognizione in primo grado nei tribunali italiani era pari a 985 giorni nella cognizione ordinaria e a 861 giorni nei procedimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza; nei distretti del Mezzogiorno i procedimenti duravano mediamente 1.209 giorni per la cognizione ordinaria e 1.031 giorni per le cause in materia di lavoro, previdenza e assistenza; al Centro Nord i valori scendevano a 842 e 521 giorni. Dal lavoro emerge inoltre che le regioni meridionali si caratterizzano rispetto a quelle del Centro Nord per una maggiore litigiosità (misurata come numero di nuovi procedimenti avviati nell'anno rispetto alla popolazione) con riferimento a tutte le tipologie di casi esaminati. Alla più elevata litigiosità del Mezzogiorno corrisponde una maggiore dotazione di risorse umane e finanziarie in rapporto alla popolazione (misurata in termini di numero di magistrati, numero di addetti al settore amministrativo nei tribunali, spesa pubblica territoriale nel settore della giustizia). Tuttavia, la dotazione di risorse del Mezzogiorno risulta sostanzialmente in linea con quella delle altre aree se la si misura in rapporto alla litigiosità corrente (flusso annuo di nuovi procedimenti), laddove è inferiore se si tiene conto anche dei procedimenti pendenti.

Arpaia, Doronzo e Ferro elaborano informazioni utili per valutare la performance territoriale delle amministrazioni pubbliche con riferimento a due aspetti: 1) il grado di informatizzazione e i servizi offerti in rete; 2) la trasparenza contabile nella rendicontazione e il grado di utilizzo delle informazioni contabili come strumento di controllo e *benchmarking*. Questi aspetti sono esaminati ricorrendo a informazioni periodicamente raccolte dalla Banca d'Italia. L'analisi degli indicatori sul livello di informatizzazione degli enti evidenzia in generale una migliore performance delle regioni del Centro Nord. L'indice di trasparenza contabile elaborato sui dati del Siope sembrerebbe invece indicare che l'asse Nord Sud non sia particolarmente rilevante per la lettura del differenziale di performance. Quanto all'utilizzo delle informazioni contenute nell'archivio Siope per attività di *benchmarking*, i risultati mostrano uno scarso sfruttamento della banca dati (sia pure in crescita) da parte degli enti pubblici di tutto il Paese e una situazione di arretratezza molto più accentuata nelle regioni del Mezzogiorno.

Rassu e Saporito si concentrano sul funzionamento di alcuni servizi pubblici per i quali sono disponibili indicatori territoriali elaborati dall'Istat o indagini specifiche condotte dal nostro Istituto. I risultati mostrano che nelle regioni meridionali l'efficienza della gestione, la qualità di numerosi servizi di pubblica utilità e la soddisfazione dei cittadini sono complessivamente inferiori rispetto alle altre aree del Paese. Il lavoro esamina inoltre il progetto degli "Obiettivi di Servizio", che prevede interventi in quattro ambiti specifici: l'istruzione; i servizi socio-sanitari e per la prima infanzia, la gestione dei rifiuti urbani e il servizio idrico. Al raggiungimento di obiettivi quantitativi prefissati nel 2013 è connesso un sistema di premialità che rende disponibili per le regioni meridionali risorse aggiuntive rispetto a quelle previste nei programmi operativi ordinari. Il livello della qualità dell'offerta nei servizi coinvolti dal meccanismo della premialità è, nelle regioni del Mezzogiorno, generalmente molto inferiore a quello indicato come soglia per l'accesso alle risorse della premialità. Se il valore di ciascun indicatore si modificasse nel prossimo futuro seguendo le tendenze recenti, in nessuna regione, alla scadenza, si raggiungerebbe l'obiettivo fissato per tutti gli indicatori. Sulla base dei progressi osservati negli ultimi anni, l'impegno richiesto ai fini del raggiungimento degli obiettivi sembra quindi notevole.

Alampi e Lozzi analizzano due casi di spesa pubblica: la spesa sanitaria, erogata dalle Regioni, e la spesa corrente dei Comuni. In termini pro capite la prima risulta nel Mezzogiorno circa il 97 per cento di quella del Centro Nord, la seconda l'80 per cento. Per la spesa sanitaria si riscontra una differente composizione delle principali forme di assistenza, a sua volta connessa con differenti livelli dei servizi offerti e con diversi modelli organizzativi delle regioni. Lo studio relativo alla spesa dei Comuni mostra come al livello generalmente inferiore della spesa pro capite nel Mezzogiorno corrisponda un'offerta più limitata di servizi ai cittadini.

Nel lavoro di Giordano, Tommasino e Casiraghi si calcolano alcune misure di efficienza per quattro servizi pubblici (istruzione, sanità, giustizia e asili nido) nelle province italiane. I risultati mostrano l'esistenza di notevoli differenze territoriali. Relativamente a tutti i servizi considerati, e in base a tutte le misure adottate, l'efficienza del settore pubblico nelle province del Sud risulta inferiore a quella media italiana. Le differenze, inoltre, appaiono maggiori nei servizi gestiti a livello locale. Il lavoro prende poi in esame il nesso tra l'efficienza dell'amministrazione pubblica e la partecipazione alla politica dei cittadini nelle varie aree del Paese. L'efficienza dei servizi pubblici dovrebbe, in linea di principio, derivare dall'impegno che gli amministratori esercitano nella loro azione. Questo impegno, in presenza di possibili comportamenti opportunistici, dipenderebbe a sua volta dallo sforzo che i cittadini sono disposti a esercitare per monitorare l'attività degli amministratori. La letteratura esistente suggerisce che questa disponibilità è associata soprattutto a due fattori: l'esistenza diffusa di valori sociali e l'interesse per la politica. Mentre gli indicatori generici sulla diffusione di valori sociali non spiegano le differenze di efficienza, lo specifico interesse per la politica (misurato sulla base di vari indicatori, tra cui la partecipazione ai referendum) risulta positivamente e significativamente correlato con l'efficienza in tutti i settori considerati. Inoltre, mentre nell'aggregato l'effetto del decentramento non sembra

essere rilevante, esso appare significativo per livelli di efficienza estremi. In particolare, la gestione a livello locale dei servizi sembra aumentare l'efficienza nelle aree dove questa è relativamente elevata, mentre la riduce in quelle relativamente inefficienti. In sintesi, i risultati suggeriscono che, indipendentemente dal grado di decentramento, un governo che funzioni bene richiede la presenza di cittadini attivi, capaci e disposti a controllare, ed eventualmente punire, gli amministratori inefficienti.

Il lavoro di Bianco e Bripi prende in esame il peso degli oneri burocratici per le imprese. L'Italia, in generale, in termini di regolazione anticompetitiva/onere burocratici per le imprese si colloca in una posizione decisamente "sfavorevole" (65° posto in classifica sui circa 180 paesi considerati nell'esercizio *Doing Business* condotto nel 2008 dalla Banca Mondiale), nonostante alcuni di questi indicatori (ad esempio quelli elaborati dall'OCSE sulla regolamentazione anticompetitiva) mostrino significativi miglioramenti negli ultimi anni. La posizione italiana è tuttavia il risultato di un insieme di situazioni presumibilmente molto diverse. Il lavoro di Bianco e Bripi – analogo a quello della Banca Mondiale – viene realizzato a livello regionale con riferimento a cinque indicatori; esso mostra un'ampia variabilità territoriale nei tempi e nei costi imposti dalla regolazione. L'elevata varianza è indice di spazi significativi di miglioramento associati a incrementi nell'efficienza delle amministrazioni locali e in parte a una maggiore concorrenza tra i professionisti coinvolti. In generale "fare impresa" risulta più difficile nel Mezzogiorno, ma non per tutti gli indicatori esaminati i tempi e i costi sono superiori nel Sud.

La sicurezza e il rispetto della legalità costituiscono prerequisiti indispensabili per lo sviluppo economico e per l'ordinato svolgimento della vita civile. La criminalità altera gravemente le condizioni di concorrenza: condiziona anche il comportamento delle imprese legali; impone costi diretti, come le estorsioni, e indiretti, come l'obbligo di assunzione di personale o la non interferenza in taluni appalti; le imprese legate alla criminalità possono inoltre avvantaggiarsi di pratiche formalmente "di mercato" ma in realtà consentite solo dal reimpiego di capitali illeciti. Per di più, la criminalità accresce la sfiducia tra cittadini e tra cittadini e istituzioni; frena la formazione del cosiddetto capitale sociale. In queste condizioni si crea un circolo vizioso: l'inefficienza delle Amministrazioni si accompagna spesso a una qualità scadente dei servizi pubblici, che a sua volta accresce la sfiducia dei cittadini nelle istituzioni e si riflette in un basso grado di cooperazione, da cui consegue una maggiore difficoltà dell'azione pubblica. La criminalità influenza anche i costi del credito, più elevati di quelli del Centro Nord. Come mostra il lavoro di Bonaccorsi di Patti, 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.

La criminalità non è ovviamente l'unica determinante dei maggiori costi e delle maggiori difficoltà di accesso al credito della clientela meridionale. Nonostante i progressi conseguiti negli ultimi anni, il sistema finanziario del Mezzogiorno mostra ancora ritardi sotto più profili, che riguardano non solo le condizioni di accesso al credito, ma anche la composizione dei finanziamenti alle imprese e del risparmio delle famiglie. Nel lavoro di Leva trova conferma la minore diffusione delle attività finanziarie rischiose tra le famiglie meridionali, che si caratterizzano anche per una minore cultura finanziaria; i due fenomeni vanno, come atteso, di pari passo.

Né a Nord, né a Sud, inoltre, il mercato del credito costituisce un canale importante per fornire alle famiglie assicurazione contro le fluttuazioni del reddito da lavoro (risk-sharing). Il lavoro di Bugamelli e Lamorgese, in particolare, valuta se la disponibilità di strumenti di risk-sharing più efficienti favorisca l'assunzione di rischio imprenditoriale e la crescita del prodotto aggregato; esamina inoltre se l'eterogeneità territoriale nella capacità di assicurarsi contro il rischio possa spiegare la differenza di crescita tra il Mezzogiorno e il Centro Nord. Oltre al fatto che il contributo del mercato del credito al risk-sharing è trascurabile in entrambe le aree territoriali, i risultati mostrano che l'ammontare di rischio non assicurato è più elevato nel Mezzogiorno rispetto

al Centro Nord; che la ricchezza, il reddito finanziario e il risparmio rappresentano gli strumenti più utilizzati per assicurarsi contro la volatilità del reddito; che larga parte della differenza nell'ammontare di rischio non assicurato tra le due macroaree è spiegata dal canale del risparmio e dal canale informale operante attraverso prestiti e trasferimenti fra membri della famiglia allargata.

Una riflessione sulle azioni da intraprendere non può prescindere dall'esame di quanto avvenuto nel recente passato e delle tendenze in corso in materia di decentramento amministrativo e federalismo fiscale.

Alcuni lavori del progetto affrontano il tema dei riflessi del dualismo territoriale sull'attività dell'operatore pubblico. Dalle elaborazioni emergono differenze nelle entrate e nelle spese pro capite tra il Centro Nord e il Mezzogiorno; per le entrate le differenze derivano soprattutto dai divari nelle dotazioni fiscali dei territori; per le uscite, emergono differenze soprattutto in termini di qualità della spesa pubblica.

Nel primo lavoro (Staderini e Vadalà) vengono stimate le entrate e le spese del complesso delle Amministrazioni pubbliche riferibili ai territori delle singole regioni e vengono calcolati i relativi saldi. Le differenze tra entrate e spese (residui fiscali) presentano una notevole variabilità (sia nella dimensione, sia nel segno), evidenziando come il bilancio pubblico operi una notevole redistribuzione tra individui e tra regioni. Beneficiano di flussi redistributivi positivi le regioni con reddito più basso, le regioni a statuto speciale e quelle di piccole dimensioni. L'analisi dei residui fiscali consente di rendere espliciti i flussi redistributivi tra aree del paese, celati dai complessi meccanismi di finanziamento della spesa pubblica per i vari livelli di governo e dalla struttura centralizzata del prelievo fiscale. Tali flussi riflettono prevalentemente l'obiettivo di garantire gli stessi diritti fondamentali a cittadini caratterizzati da livelli diversi di capacità contributiva; vi influiscono inoltre le politiche in favore delle aree relativamente arretrate e l'effetto di meccanismi di ripartizione delle risorse basati sulla spesa storica, complessi e poco trasparenti.

Un secondo lavoro (De Matteis e Messina) approfondisce il tema dei divari territoriali delle dotazioni fiscali, mostrando che tali divari risentono soprattutto della distribuzione territoriale delle basi imponibili potenziali; l'uso della facoltà di variare le aliquote e la diversa incidenza dell'evasione fiscale spiegano solo una parte relativamente modesta dei divari territoriali.

Il lavoro di Cannari, Magnani e Pellegrini prende in esame la politica regionale in favore del Mezzogiorno, varata nella seconda metà degli anni novanta nel nuovo quadro delineato dalle politiche europee per la coesione territoriale. A dieci anni dall'avvio, i risultati ottenuti sono stati complessivamente inferiori agli obiettivi, in termini sia di sviluppo economico e sociale sia di performance delle imprese beneficiarie degli incentivi. Gli autori documentano come l'effetto di importanti misure di incentivazione degli investimenti sia stato modesto, mentre alcuni strumenti di intervento che rientrano tra quelli della cosiddetta programmazione negoziata non hanno avuto effetti significativi sulla crescita dell'occupazione e delle unità locali delle imprese. Nel valutare lo scostamento tra risultati e obiettivi gli autori premettono che l'insuccesso della nuova politica regionale è un aspetto delle difficoltà incontrate dalla politica economica italiana nell'ultimo quindicennio, di cui il ristagno della crescita e della produttività costituisce (al Nord e al Sud) il sintomo economico più evidente. Cannari, Magnani e Pellegrini segnalano inoltre due aspetti fondamentali: l'efficacia della politica regionale è stata condizionata da norme nazionali che sono state attuate in maniera differente nel territorio e che in generale si sono riflesse in una peggiore qualità della spesa pubblica nel Mezzogiorno; l'efficacia degli strumenti utilizzati è stata limitata anche dall'enfasi sulla dimensione regionale quale centro di governo degli interventi.

**Sessione 1**

**SALARI, PREZZI, CONTRATTAZIONE**



# LE DIFFERENZE NEL LIVELLO DEI PREZZI AL CONSUMO TRA NORD E SUD

*Luigi Cannari\* e Giovanni Iuzzolino\*\**

## 1. Introduzione

In Italia non sono disponibili indicatori sul livello del costo della vita nelle diverse realtà territoriali. Queste informazioni sarebbero di rilevante utilità in numerosi campi della ricerca economica; esse consentirebbero per esempio di approfondire i meccanismi di formazione dei prezzi e la loro evoluzione sul territorio, l'impatto della concorrenza sui mercati dei prodotti, le decisioni della popolazione in merito alle migrazioni, alle scelte lavorative e al salario, le scelte di consumo, la dimensione dell'ineguaglianza e della povertà, l'adeguatezza delle politiche redistributive e assistenziali e dei trasferimenti di finanza pubblica agli enti decentrati, fors'anche del profilo dell'imposta sul reddito<sup>1</sup>.

La Commissione per la Garanzia dell'informazione statistica, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ha più volte ribadito l'esigenza di disporre di informazioni sul livello dei prezzi nelle differenti aree territoriali italiane<sup>2</sup>. Anche in risposta a questa esigenza l'Istat ha avviato una rilevazione delle parità regionali dei poteri d'acquisto (PPA), i cui primi risultati, elaborati congiuntamente da Istat, Unioncamere e Istituto "Guglielmo Tagliacarne", con la collaborazione degli Uffici comunali di statistica, sono stati presentati in una nota dell'Istat il 22 aprile 2008<sup>3</sup>. I risultati si riferiscono ai comuni capoluogo di regione e riguardano tre categorie di spesa: i generi alimentari, gli articoli dell'abbigliamento e calzature e i prodotti per l'arredamento. Gli indici presentano quindi limiti di rappresentatività sotto il profilo sia territoriale (sono rappresentati solo i capoluoghi di regione), sia di composizione della spesa, in quanto le categorie considerate sono rappresentative di circa un terzo della spesa complessiva delle famiglie italiane<sup>4</sup>.

L'obiettivo di questo lavoro è di fornire indicazioni più complete sull'ordine di grandezza delle differenze nel livello dei prezzi tra le aree territoriali italiane includendo nel calcolo le informazioni relative ad altre categorie di spesa, fino a ottenere un indice di costo della vita rappresentativo del complesso della spesa delle famiglie. L'obiettivo è quindi quello di offrire una misura del divario nel livello dei prezzi tra le ripartizioni territoriali e non di analizzare le

---

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

\*\* Banca d'Italia, Napoli.

Desideriamo ringraziare Alberto Dalmazzo, Sergio Destefanis, Daniele Franco, Silvia Fabiani, Guido Pellegrini, Andrea Lamorgese, Marco Magnani, Paolo Sestito, Giovanni Veronese e i partecipanti al workshop su Mezzogiorno e politiche regionali, S.A.Di.Ba, Perugia, 26-27 febbraio 2009, per gli utili suggerimenti forniti, restando i soli responsabili di eventuali errori. Le opinioni espresse sono personali e non impegnano la responsabilità della Banca d'Italia.

<sup>1</sup> Su quest'ultimo punto si veda, per esempio, Rifkin (2008).

<sup>2</sup> La Commissione per la Garanzia dell'informazione statistica, nel formulare il parere sul programma statistico nazionale 2008-2010 (deliberato nella riunione del 5 luglio 2007) affermava che: la maggiore novità in materia di statistiche sui prezzi è rappresentata dalla rilevazione delle parità regionali dei poteri d'acquisto, che è superfluo sottolineare l'importanza di tale progresso delle statistiche nazionali e che con questa nuova rilevazione l'Istat contribuirà in misura rilevante alla conoscenza dell'effettiva differenziazione territoriale delle realtà economiche nel nostro Paese, probabilmente alquanto diversa da quella che viene oggi data per acquisita praticamente in tutte le analisi di economia del territorio che si elaborano e si pubblicano nel nostro Paese.

<sup>3</sup> Istat (2008).

<sup>4</sup> Informazioni parziali sui differenziali dei prezzi di alcuni beni e servizi sono disponibili anche da altre fonti. Il Ministero dello Sviluppo economico (2009), per esempio, compara il costo di numerosi servizi pubblici essenziali, come trasporti locali, l'assistenza sanitaria di prossimità, l'asilo nido, la raccolta di rifiuti, ecc. tra le 14 aree metropolitane individuate nel nostro paese; i risultati mostrano che non esiste una città in cui, in assoluto, tutti i servizi costano meno, né una uniformemente più cara. Le graduatorie variano sensibilmente a seconda delle voci di spesa considerate. L'Istat (2009), nel presentare le stime relative alla povertà assoluta, evidenzia che nel Mezzogiorno il costo del paniere di beni e servizi che individua la soglia di povertà assoluta è inferiore a quello del Centro Nord di circa il 20 per cento, sia nelle aree metropolitane, sia nei grandi comuni, sia in quelli piccoli. Questa differenza di prezzo si riscontra per tutte le tipologie familiari prese in esame.

molteplici determinanti di tale divario e/o quantificarne la rilevanza<sup>5</sup>. Nel valutare i risultati occorre però tenere presente che il divario nei prezzi può dipendere da molti fattori, che devono essere considerati laddove si ritenesse di utilizzare i risultati relativi ai divari di costo della vita per interventi di policy. I prezzi delle abitazioni, che sono quelli che mostrano la più ampia variabilità sul territorio ed hanno un impatto significativo sull'indice complessivo del costo della vita possono dipendere, oltre che dalle caratteristiche intrinseche dell'abitazione, anche da fattori di contesto, quali ad esempio la disponibilità di servizi pubblici di trasporto o la sicurezza dell'area, o la qualità di importanti servizi pubblici. Prezzi più bassi possono essere correlati con una peggiore "qualità della vita" nell'area<sup>6</sup>.

Il lavoro è organizzato come segue: nel paragrafo 2 si presenta il metodo utilizzato per integrare le informazioni rilevate dall'Istat con quelle provenienti da altre fonti e relative alle restanti categorie di spesa; nel paragrafo 3 si illustrano i principali risultati dell'Istat per i prodotti alimentari, dell'abbigliamento e dell'arredamento; nel paragrafo 4 si presentano i risultati comprensivi di ulteriori categorie di spesa e si discutono alcuni esercizi volti a valutarne la robustezza. Il paragrafo 5 sintetizza le principali conclusioni.

## 2. La metodologia

In questo paragrafo si illustra il metodo adottato per includere nell'indice territoriale del costo della vita le informazioni sui prezzi di beni e servizi diversi da quelli elaborati dall'Istat per il calcolo delle Parità di Potere d'Acquisto (ovvero diversi dai prodotti alimentari, dell'abbigliamento e dell'arredamento).

Poniamo che l'indice dei prezzi relativo al prodotto  $i$ -esimo per ciascuna regione  $j$  della ripartizione territoriale  $r$  sia pari a  $P_{rji}$ . Per la  $j$ -esima regione della ripartizione  $r$ , l'indice complessivo ( $P_{rj}$ ) è definito come la media geometrica ponderata degli indici dei prezzi dei singoli prodotti, ovvero:

$$P_{rj} = \prod_i P_{rji}^{w_i} \quad (1)$$

dove  $w_i$  rappresenta la quota di spesa nell' $i$ -esimo prodotto. L'indice relativo alla ripartizione  $r$  viene definito come media geometrica semplice degli indici regionali. Tutti gli indici hanno come base il valore nazionale pari a 100. Si noti che nella (1) si adotta l'ipotesi che la composizione della spesa non vari tra le regioni/ripartizioni; si noti anche che per calcolare l'indice relativo a ciascuna ripartizione si attribuisce lo stesso peso a tutte le regioni che la compongono. Entrambe queste ipotesi sono rimosse più avanti, adottando un indice di tipo *EKS*<sup>7</sup>.

Il punto di partenza dell'analisi è costituito da un indice del tipo (1) basato sulle tre categorie di prodotti rilevate dall'Istat per il calcolo delle PPA (alimentari, abbigliamento e arredamento) e una categoria residuale per la quale si assume che i relativi prezzi non presentino differenze territoriali. Insomma, si parte da una valutazione basata su osservazioni dirette che riguardano circa un terzo della spesa delle famiglie e si assume che tutto ciò per cui non si hanno osservazioni dirette non presenti differenze di prezzo sul territorio.

Si passa poi a un indice, sempre di tipo (1), basato sulle tre categorie rilevate dall'Istat e su una valutazione dei differenziali di prezzo per le spese per l'abitazione. Per le restanti categorie si

<sup>5</sup> Per esempio, le *amenities* dei luoghi, le possibilità di trovarvi lavoro, le pressioni demografiche, la regolamentazione edilizia, la qualità dei servizi pubblici, le differenze nella struttura della rete distributiva all'ingrosso e al dettaglio e altri elementi di contesto.

<sup>6</sup> Per una rassegna sulle determinanti dei prezzi delle abitazioni, cfr. Stanca (2008).

<sup>7</sup> Cfr. OECD (2006).

assume che non vi siano differenze di prezzo sul territorio. L'indice complessivo così ottenuto si basa su valutazioni che riguardano quasi il 60 per cento della spesa delle famiglie.

Infine, si utilizza un indice che oltre alle precedenti categorie di spesa prende in esame anche i differenziali territoriali dei prezzi dei restanti beni e servizi; in altri termini si passa a esaminare un indice che è rappresentativo del complesso della spesa delle famiglie.

Per i prezzi dei servizi si ricorre a due metodi differenti: il primo si basa su una stima della relazione intercorrente tra i prezzi dei servizi e i prezzi di altri prodotti (in particolare la spesa per le abitazioni) stimata su dati statunitensi; il secondo si basa su rilevazioni effettuate dal Ministero per lo Sviluppo economico (MiSE).

Per quanto riguarda la spesa per l'abitazione, sotto il profilo metodologico si pone il problema di valutare se e come tenere conto del fatto che larga parte delle famiglie italiane (circa il 70 per cento nel 2006, secondo l'indagine sui bilanci delle famiglie – IBF<sup>8</sup> – condotta dalla Banca d'Italia) vive in abitazioni di proprietà e non paga un affitto. Una prima possibilità è quella di includere nell'indice dei prezzi al consumo soltanto gli affitti effettivamente pagati dalle famiglie; è questa la soluzione adottata nell'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC). Una seconda possibilità è quella di includere una valutazione della spesa relativa alle abitazioni occupate dal proprietario (come nel deflatore dei consumi di contabilità nazionale o nell'indagine sui consumi delle famiglie). Questa valutazione può essere effettuata in vari modi, per esempio chiedendo alle famiglie proprietarie una stima dell'affitto che potrebbero ottenere locando l'abitazione, o utilizzando il prezzo delle case come misura del costo opportunità di detenere un'abitazione.

Se e come includere nell'indice dei prezzi al consumo una valutazione delle case utilizzate dai proprietari è tuttora oggetto di dibattito metodologico<sup>9</sup>. In questo lavoro l'obiettivo è di fornire una valutazione delle differenze nel costo della vita tra le ripartizioni italiane; per questo motivo si ritiene necessario includere nella valutazione anche il costo di detenere un'abitazione. Per esemplificare, un indice di questo genere è appropriato per valutare, assieme ad altri elementi, la convenienza a trasferirsi da una località a un'altra: una famiglia proprietaria dell'abitazione, chiamata a valutare la convenienza a spostarsi sul territorio, terrà conto di quanto costa la propria casa nel luogo di partenza e quanto costerebbe nel luogo di destinazione, o di quale affitto andrebbe a pagare nella località di destinazione e potrebbe ottenere concedendo in affitto la propria casa nella località di partenza<sup>10</sup>. Salvo dove esplicitamente indicato, le stime qui riportate si basano pertanto su una quota di spesa per l'abitazione che include le case occupate dai proprietari (con un peso pari a quello che emerge dall'indagine sui consumi effettuata dall'Istat; appendice 1). Tuttavia, pur ritenendo preferibile includere nell'indice anche la componente relativa alle abitazioni occupate dai proprietari, per completezza si riportano anche le stime basate su una spesa per l'abitazione che esclude le case occupate dai proprietari.

Sia per i differenziali di prezzo relativi alla spesa per l'abitazione sia per quelli che riguardano i restanti beni e servizi che non sono misurati con rilevazioni finalizzate alla stima di indici spaziali dei prezzi, si pone il problema di tenere conto dei divari di qualità; in altri termini è necessario incorporare dai divari di prezzo quanto è dovuto a una differente qualità dei prodotti. In questo lavoro tale operazione viene effettuata cercando di confrontare i prezzi a parità di caratteristiche *intrinseche* dei prodotti; le caratteristiche del contesto esterno non vengono invece prese in considerazione ai fini della misurazione del divario dei prezzi (concettualmente esse

<sup>8</sup> Cfr. Banca d'Italia (2008).

<sup>9</sup> Cfr., per esempio, l'appendice al lavoro di Muzzicato, Sabbatini e Zollino (2008). È inoltre utile tenere presente che l'inclusione degli affitti imputati alle abitazioni di proprietà nell'indice della spesa per consumi richiede, per coerenza, l'inclusione dell'affitto imputato nel reddito familiare.

<sup>10</sup> Sulla relazione tra prezzi delle case e mobilità territoriale, si vedano, per esempio, Cannari, Nucci e Sestito (2000).

rientrano tra le determinanti dei prezzi). Per fare un esempio, nel lavoro si tiene conto del fatto che una casa con riscaldamento è di qualità diversa rispetto a una casa senza riscaldamento: il confronto tra i prezzi delle case viene quindi effettuato tenendo conto (tra le altre cose, anche) della disponibilità di un impianto di riscaldamento. Non si tiene conto invece, ai fini della misurazione dei prezzi, del tasso di criminalità dell'area, variabile che può essere concettualmente inclusa nell'insieme delle possibili spiegazioni del divario di prezzo delle case.

La correzione per la qualità dei prodotti si basa su due metodi diversi, rispettivamente per le spese per l'abitazione e per i servizi. La scelta è dovuta al differente set informativo disponibile sulle due categorie di beni. Mentre per le spese per l'abitazione la fonte utilizzata (l'indagine sui bilanci delle famiglie condotta dalla Banca d'Italia) fornisce informazioni utili per tenere conto della qualità degli immobili (per esempio, localizzazione nel centro urbano, tipo di zona, numero di bagni, disponibilità di riscaldamento, ecc.), per i restanti beni e (soprattutto) servizi la fonte di cui si dispone (l'Osservatorio sui prezzi del Ministero per lo Sviluppo economico) non fornisce variabili utili per valutarne la qualità.

Nel caso degli immobili il metodo di correzione per la qualità è basato su un modello di regressione in cui il logaritmo del prezzo (o l'affitto) al metro quadrato dell'abitazione è funzione di dummies regionali (con coefficienti  $\alpha_r$ ) e di altre variabili di controllo. A parità delle variabili di controllo l'indice di prezzo di ciascuna regione  $r$  è dunque dato da  $\exp(\alpha_r)$ , scalato per la media nazionale.

Questo metodo non può essere utilizzato per i dati del MiSE, perché non si dispone di variabili di controllo. Assumendo che i prezzi dei vari prodotti (e in particolare dei servizi) siano funzione dei prezzi degli immobili (in considerazione del fatto che questi ultimi sono input intermedi) si è espresso l'indice dei prezzi di questi prodotti in funzione dell'indice dei prezzi delle abitazioni (depurato dalle componenti attribuibili ai divari di qualità) e si è utilizzato il valore "predicted" della regressione come indice dei prezzi corretto per la qualità. Il fondamento logico del metodo è che si considerano come divari "effettivi" (ovvero non dovuti a una diversa qualità) dei prezzi solo quelli giustificati da un divario nel prezzo degli input, in questo caso gli immobili.

Sia per le spese per l'abitazione, sia per i restanti beni e servizi, si riportano comunque, per completezza, sia gli indici corretti per la qualità sia quelli non corretti.

### **3. Le Parità di Potere d'Acquisto elaborate dall'Istat**

In generale, i risultati ottenuti dall'Istat mostrano livelli dei prezzi più elevati nei comuni capoluogo di regione del settentrione (Tavola 1); tuttavia, con riferimento ai singoli capitoli di spesa, i differenziali di prezzo possono assumere andamenti territoriali meno regolari. Come rileva l'Istat, "Un gruppo di città (Bolzano, Trieste, Genova, Bologna) registra livelli dei prezzi più elevati rispetto alla media nazionale in tutti e tre i capitoli considerati; sul fronte opposto, un secondo gruppo (Napoli, L'Aquila, Campobasso, Palermo) evidenzia livelli dei prezzi inferiori alla media nazionale in tutti e tre i capitoli. Rispetto a questi due gruppi di città chiaramente caratterizzate, si collocano gli altri comuni capoluogo di regione. Ad esempio, Milano, da città relativamente cara rispetto sia ai generi alimentari sia all'arredamento, fa registrare livelli dei prezzi inferiori alla media nazionale se si considera il solo capitolo dei prodotti di abbigliamento e calzature. Reggio Calabria si segnala come città più cara se considerata rispetto ai soli articoli dell'abbigliamento e calzature, mentre registra prezzi inferiori alla media nazionale rispettivamente per l'arredamento e i generi alimentari". Nel complesso, il livello dei prezzi risulta più elevato al Centro Nord di oltre il 10 per cento per i beni alimentari e l'arredamento e di circa il 2 per cento per l'abbigliamento.

Per gli alimentari, le differenze di prezzo tra Nord e Sud sono più marcate per i prodotti non lavorati (-22 per cento nel Mezzogiorno) rispetto ai restanti (-2,6 per cento). Quanto all'abbigliamento, mentre i prezzi dei prodotti generici non mostrano differenze tra le due ripartizioni territoriali, quelli con marchio noto presentano prezzi mediamente inferiori a Sud (-3,3 per cento). Nell'arredamento il divario relativo ai prodotti generici (-13,7 per cento nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord) è più ampio che per i prodotti con marchio noto (-7,1 per cento).

Con riferimento ai soli elettrodomestici, che rappresentano un sottoinsieme dei prodotti di arredamento rilevati dall'Istat<sup>11</sup>, elaborazioni condotte su dati Altroconsumo indicano che – a parità di modelli considerati – i prezzi dei prodotti con marchio noto non differiscono sensibilmente tra le due aree del paese (Tavola 2); è anzi maggiore la frequenza con cui si osservano prezzi (lievemente) superiori nelle regioni meridionali. A tale riguardo va precisato che le rilevazioni di Altroconsumo sono effettuate presso grandi catene commerciali, laddove i dati Istat, ponderando le osservazioni in base alla composizione regionale della struttura distributiva, attribuiscono al canale della grande distribuzione un peso inferiore al Sud<sup>12</sup>.

Differenziali di prezzo favorevoli al Sud si ottengono più frequentemente ponderando i panieri dei diversi modelli dei prodotti considerati in base alla composizione dell'offerta rilevata in ciascuna macroarea e dunque attribuendo pesi diversi al paniere del Sud rispetto a quello del Nord (ultima colonna della tavola): in tal caso però non stiamo più confrontando i prezzi di beni identici ma quelli dei beni maggiormente richiesti in ogni macroarea (nell'ipotesi che la diversa composizione dell'offerta rifletta il diverso comportamento di spesa dei consumatori).

Lo stesso fenomeno si rileva per un insieme di altri beni di consumo (televisori, cellulari, videocamere etc.) che non sono inclusi nella categoria oggetto dell'indagine Istat sulle parità di potere d'acquisto.

#### 4. I principali risultati

Nel paragrafo 3 sono stati illustrati i risultati dell'Istat per le categorie di prodotti alimentari, dell'abbigliamento e dell'arredamento. Se queste categorie di spesa fossero le sole a presentare prezzi differenti sul territorio, e posto che il capoluogo di regione sia rappresentativo dell'intera regione, il divario di potere d'acquisto tra Mezzogiorno e Centro Nord (calcolato come illustrato nel precedente paragrafo) sarebbe dell'ordine del 3 per cento (Tavola 3, colonna 1).

*I prezzi delle case e gli affitti* – Gli indici elaborati dall'Istat si riferiscono, come si è già osservato, a un insieme di prodotti che sono rappresentativi di circa un terzo della spesa per consumi delle famiglie italiane (Appendice 1). Queste informazioni possono essere integrate con quelle relative a un'altra importante componente della spesa, quella per l'abitazione.

Una prima valutazione sui divari territoriali di questa componente viene condotta facendo ricorso ai dati sul prezzo delle case rilevati dall'Osservatorio sul Mercato immobiliare (OMI) dell'Agenzia del territorio<sup>13</sup>. In particolare, come si è anticipato nel precedente paragrafo, sono state in primo luogo calcolate le differenze nei prezzi al metro quadrato delle abitazioni tra le regioni italiane e si è poi elaborato un indice complessivo di Parità di Potere d'Acquisto utilizzando come componenti gli indici Istat per i prodotti alimentari, dell'abbigliamento e dell'arredamento

<sup>11</sup> La componente degli elettrodomestici rappresenta circa il 15 per cento della spesa per l'arredamento e il 5 per cento della categoria mobili, elettrodomestici e servizi per la casa.

<sup>12</sup> Nel 2007 la diffusione della grande distribuzione, valutata in termini di superfici per mille abitanti, era al Sud poco più della metà rispetto al Centro Nord (cfr. Banca d'Italia 2008, L'economia delle regioni italiane nel 2007).

<sup>13</sup> Si tratta, principalmente, dei prezzi di mercato relativi alle compravendite di immobili. Cfr. il sito web [www.agenziaterritorio.it](http://www.agenziaterritorio.it).

(con pesi pari alla quota di spesa delle famiglie in queste categorie, come risulta dall'indagine sui consumi condotta dall'Istat<sup>14</sup>) e attribuendo all'indice dei prezzi delle case un peso equivalente a quello delle spese per l'abitazione. Pare utile osservare che l'indice relativo alle abitazioni è calcolato utilizzando i dati di tutti i comuni italiani ed è quindi rappresentativo delle popolazioni regionali e non del solo capoluogo. I risultati relativi all'indice dei prezzi al metro quadrato delle abitazioni indicano che nel Mezzogiorno i prezzi delle case sono di poco superiori alla metà di quelli del Centro Nord, risentendo anche della minore densità abitativa nel Sud-Isole. Posta pari a 100 la media italiana, l'indice dei prezzi delle case basato sui dati OMI risulta pari a 138 nel Nord Ovest, a 122 nel Nord Est e a 129 al Centro; nel Mezzogiorno è pari a 67,8.

Per le categorie per le quali non si dispone di un indice dei prezzi (principalmente le spese per servizi) in questo esercizio si è ipotizzato che non vi siano differenze tra le regioni.

Per quanto riguarda i prodotti alimentari, abbigliamento e arredamento, va segnalato che le stime dell'Istat si riferiscono ai soli capoluoghi di regione e non all'intera regione. Va tuttavia osservato che la varianza dei prezzi dei prodotti tradeables è inferiore a quella delle spese per l'abitazione e dei servizi (vedi oltre), per cui i risultati non dovrebbero essere marcatamente influenzati dall'utilizzo degli indici relativi ai soli capoluoghi di regione.

L'assunzione che alcune categorie di spesa non presentino differenze territoriali può essere giustificata sulla base della considerazione che i prezzi dei beni e servizi diversi dall'abitazione tenderanno ad essere più elevati nelle aree in cui gli immobili hanno un prezzo più alto, per cui l'indice così calcolato tenderà a essere conservativo (ovvero costituirà un limite inferiore alla reale variazione territoriale dei prezzi). Questa ipotesi<sup>15</sup> è alla base di alcune stime sugli indici spaziali dei prezzi elaborate dal *Census Bureau* degli Stati Uniti facendo ricorso ai dati sull'affitto di case di qualità "standard"<sup>16</sup>, calcolati dal Dipartimento statunitense di *Housing and Urban Development*.

I risultati relativi all'indice complessivo di costo della vita sono illustrati nella colonna (2) della tavola 3. Per il complesso della spesa, i prezzi sono più elevati nel Nord Ovest (110,7) rispetto al Nord Est (107,3) e al Centro (106,9). Nel Mezzogiorno il livello dei prezzi risulta inferiore di circa il 18 per cento rispetto al Centro Nord. Pare utile rammentare che questi risultati sono basati su categorie di spesa (alimentari, arredamento, abbigliamento e abitazione) che rappresentano poco meno del 60 per cento della spesa delle famiglie e che per le restanti categorie si assume che non vi siano differenze territoriali nel livello dei prezzi.

*Valutazioni indirette sui divari territoriali nei prezzi degli altri beni e servizi* – Le stime riportate nella colonna (3) della tavola 3 cercano di tenere conto anche dei divari territoriali nei prezzi dei beni e servizi per i quali non si dispone di rilevazioni ad hoc, facendo ricorso a elaborazioni sui dati statunitensi ACCRA-COLI (cfr. Appendice 3). In particolare, sui dati delle principali città americane si è effettuata una regressione dell'indice territoriale composito dei prezzi relativi a Utilities, Trasporti, Sanità e Miscellanea in funzione dell'indice composito per Alimentari e Abitazione e si sono applicati i coefficienti così stimati ai dati italiani relativi all'indice composito per Alimentari e Abitazione in modo da pervenire a una stima degli indici dei prezzi per le categorie di spesa per le quali non si dispone in Italia di rilevazioni ad hoc.

Utilizzando questo metodo, si perviene, per i beni e servizi diversi da alimentari, arredamento, abbigliamento e abitazione, a una stima del divario tra Mezzogiorno e Centro Nord dell'ordine del 7-8 per cento. Includendo questa stima nell'indice complessivo, le differenze

<sup>14</sup> Istat (2008b).

<sup>15</sup> Tale ipotesi trova sostegno nei dati rilevati dall'American Chamber of Commerce Researchers Association ai fini del calcolo dell'indice spaziale dei prezzi ACCRA-COLI (cfr. Appendice 3). Per applicazioni di questo metodo al caso italiano, si veda Cannari (1995).

<sup>16</sup> Cfr. Jolliffe (2006).

territoriali tendono, come atteso, ad ampliarsi. Il livello dei prezzi nel Nord Ovest aumenta da 110,7 a 112,6, mentre quello del Mezzogiorno cala da 88,7 a 87,0. Il divario tra Mezzogiorno e Centro Nord si amplia dal 18 al 21 per cento. Queste valutazioni si riferiscono (sebbene utilizzando in parte metodi indiretti) al 100 per cento della spesa delle famiglie. I risultati di questo esercizio richiedono, ovviamente, cautela, in quanto il contesto degli Stati Uniti è meno caratterizzato da rigidità istituzionali che si riflettono sulla flessibilità dei salari e dei prezzi; possono inoltre pesare le differenze nel grado di concorrenza nei mercati. L'esercizio è comunque utile per mostrare che l'inclusione di un indice dei prezzi dei servizi può accrescere i divari territoriali di alcuni punti percentuali. Pare inoltre utile segnalare che le correlazioni tra i prezzi per categoria di spesa che si osservano nei dati statunitensi sono qualitativamente simili a quelle che si riscontrano nei dati tedeschi (cfr. Appendice 5).

*L'uso dei dati IBF in luogo di quelli OMI* – Nella colonna (4) della tavola 3 si riportano stime elaborate con la stessa metodologia di quelle della colonna (3), ma facendo ricorso ai dati sui prezzi delle case rilevati dall'IBF in luogo di quelli dell'OMI, che potrebbero presentare problemi di qualità differenziati sul territorio<sup>17</sup>. Secondo l'IBF relativa al 2006 i prezzi medi al metro quadrato delle abitazioni localizzate nel Mezzogiorno sono pari al 62 per cento di quelli del Centro Nord<sup>18</sup>. Il divario tra le ripartizioni territoriali tende ad aumentare al calare della dimensione demografica dei comuni (Tavola 4). I dati riportati nella tavola 4 mostrano inoltre che larga parte dei divari territoriali nel livello dei prezzi delle abitazioni è spiegata dalla dimensione delle città oltre che dalla localizzazione territoriale; tali dati suggeriscono che anche il livello complessivo dei prezzi possa variare in misura significativa al variare della dimensione urbana.

Per i beni e servizi i cui prezzi non sono rilevati con indagini ad hoc si sono utilizzati di nuovo i coefficienti stimati sui dati ACCRA-COLI.

Con i dati dell'indagine della Banca d'Italia, i differenziali tra le regioni e le aree territoriali tendono a ridursi rispetto alla precedente stima. Nord Ovest, Nord Est e Centro si collocano su valori assai simili. Nel complesso l'indice per il Centro Nord risulta pari a 108,9, mentre quello per il Mezzogiorno a 88. Nelle regioni meridionali il livello dei prezzi risulta inferiore del 19 per cento rispetto al Centro Nord (colonna 4). Anche queste valutazioni si riferiscono al complesso della spesa delle famiglie.

Le stime finora presentate non tengono conto del fatto che la qualità delle abitazioni può differire tra le aree del paese; poiché è plausibile ipotizzare che la qualità sia inferiore nelle regioni in ritardo di sviluppo, è probabile che i divari tra Mezzogiorno e Centro Nord siano per questo motivo sopravvalutati.

Si è quindi rielaborato l'indice dei prezzi delle abitazioni sui dati IBF includendo come variabili di controllo la localizzazione dell'abitazione nel comune (centro, semicentro, ecc.), la zona dove l'abitazione è localizzata (di pregio, di degrado, ecc.), la tipologia di abitazione (di lusso, economica, ecc.), la superficie, l'anno di costruzione, il numero di bagni, la disponibilità di impianti di riscaldamento. In altri termini si sono utilizzati i coefficienti regionali della regressione del logaritmo del prezzo al metro quadrato in funzione di dummies regionali e di altre variabili di controllo (Tavola 5)<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Cfr. Cannari e Faiella (2008).

<sup>18</sup> I dati dell'IBF utilizzati si riferiscono alle abitazioni di proprietà delle famiglie. Le abitazioni in affitto sono escluse in considerazione del fatto che la valutazione del prezzo può differire tra locatore e locatario.

<sup>19</sup> La dimensione delle città non è inclusa tra le variabili esplicative, in quanto rappresenta una caratterizzazione territoriale e non un elemento qualitativo dell'immobile. Il differenziale di prezzo delle case tra Mezzogiorno e Centro Nord permane, comunque, anche se si introduce nel modello di regressione la dimensione delle città. Controllando anche per questa variabile, oltre che per gli altri elementi qualitativi, i prezzi stimati nel Mezzogiorno risultano pari al 66,7 per cento di quelli stimati per il Centro Nord.

Come atteso, utilizzando queste variabili di controllo le differenze territoriali si attenuano, sebbene in misura modesta (Tavola 3, colonna 5). Nel Mezzogiorno, in particolare, il livello dei prezzi risulta del 17 per cento inferiore a quello del Centro Nord. Nord Ovest, Nord Est e Centro continuano a presentare valori dell'indice assai simili tra di loro.

Nella colonna (6) si utilizzano i dati sugli affitti effettivi (per le famiglie in affitto) e imputati (per quelle che vivono in abitazioni di proprietà) in luogo dei prezzi delle abitazioni. Anche in questo caso le elaborazioni sono effettuate controllando per la qualità dell'abitazione e della zona. Gli indici risultano più elevati nel Nord Ovest (109,6) rispetto al Nord Est (107,6) e al Centro (106,5); inferiori nel Mezzogiorno (89,2). Il differenziale tra Mezzogiorno e Centro Nord, per il complesso della spesa delle famiglie, è ancora dell'ordine del 17 per cento.

*Valutazioni dirette del prezzo dei prodotti energetici e dei servizi* – Nella colonna (7) della tavola 3 si utilizzano i dati pubblicati dal Ministero dello Sviluppo economico ([www.osservaprezzi.it](http://www.osservaprezzi.it)), relativi ai prezzi di alcuni prodotti energetici e servizi in 38 città (inclusi i capoluoghi di regione), in luogo degli indici elaborati a partire dalla relazione stimata sui dati ACCRA-COLI e applicata ai dati italiani.

Le stime per il 2006 sono tratte da Rondinelli e Veronese (2007); elaborazioni effettuate sui dati del Ministero dello Sviluppo economico relativi al giugno 2008 forniscono indicazioni simili. In particolare, per i prezzi dei servizi si conferma un divario tra Mezzogiorno e Centro Nord dell'ordine del 20 per cento, largamente diffuso tra i vari prodotti considerati (Tavola 6); le stime degli indici dei prezzi dei servizi mostrano inoltre una stretta correlazione (0,76) con il valore aggiunto pro capite provinciale (Figura 1), come previsto dalla teoria<sup>20</sup>. Pare utile osservare, infine, che per i prezzi della ristorazione (pasto in pizzeria, panino al bar) i differenziali tra Mezzogiorno e Centro Nord stimati sui dati rilevati dal MiSE sono in linea con quelli di Gaiotti e Lippi (2005).

Per l'indice complessivo, relativo al totale della spesa delle famiglie, la correlazione tra le stime riportate nella colonna (6) e quelle della colonna (7) è pari a 0,97. Nel Mezzogiorno i prezzi risultano in questo caso inferiori del 21 per cento rispetto al Centro Nord. Queste stime potrebbero sopravvalutare il differenziale tra Mezzogiorno e Centro Nord perché i prezzi rilevati dal Ministero dello Sviluppo economico (e qui utilizzati per la componente relativa ai servizi) non si riferiscono a prodotti perfettamente comparabili<sup>21</sup>.

Per tenere conto di questo aspetto si è cercato di depurare i differenziali dei prezzi dei servizi dalle differenze nella qualità dei medesimi. Assumendo che larga parte della variabilità territoriale del prezzo dei servizi sia attribuibile al costo degli immobili, si è effettuata una regressione del prezzo dei servizi rilevati dal Ministero dello Sviluppo economico in funzione dell'indice territoriale degli affitti (effettivi e imputati), aggiustati per la differente qualità degli immobili. Il valore previsto di questa regressione è stato utilizzato (come già anticipato nel paragrafo 3) come indice dei prezzi dei servizi corretti per la qualità.

<sup>20</sup> Si vedano, tra gli altri, Balassa (1964), Bhagwati (1984), Klyue (2004), Kravis e Lipsey (1982; 1988).

<sup>21</sup> I dati presentati dal Ministero dello Sviluppo economico si riferiscono ai prezzi rilevati dagli Uffici comunali di statistica nell'ambito della rilevazione mensile dei prezzi al consumo coordinata dall'Istituto nazionale di statistica. Il paniere di prodotti di largo consumo considerato rappresenta una parte di quello più generale per il quale vengono calcolati gli indici dei prezzi al consumo diffusi mensilmente dall'Istat. La rilevazione dei prezzi al consumo viene effettuata in modo tale che in ciascun esercizio i rilevatori registrino mensilmente il prezzo del prodotto (o anche referenza, che è possibile definire come la combinazione di tre caratteristiche: varietà, marca e confezione) più venduta nello specifico punto vendita (ad esempio, per la pasta, il prezzo della varietà x, della marca y, della confezione di grammi z). Ciò significa che sia i prezzi medi, sia i prezzi minimi e massimi riportati nella tabella si riferiscono a prodotti il cui prezzo viene rilevato in quanto gli stessi risultano come i più venduti in almeno un punto vendita. Ciò spiega le differenze a volte rilevanti che si possono osservare nei prezzi, sia medi sia minimi e massimi, tra una città e un'altra ma anche tra un mese e l'altro con riferimento alla stessa città, in quanto le quotazioni possono riferirsi a diverse combinazioni di varietà, marca e confezione.

La stima relativa all'indice complessivo dei prezzi che si ottiene in questo caso (Tavola 3, colonna 8) è quindi basata, per le abitazioni, su variabili di spesa (affitti effettivi e imputati), depurate per tenere conto della differente qualità delle case e, per i servizi, su rilevazioni dirette e su metodologie volte a tenere conto della differente qualità dei medesimi. Applicando questo metodo i differenziali di prezzo tra Mezzogiorno e Centro Nord risultano pari al 20 per cento, un valore di poco inferiore a quello della colonna (7).

I prezzi dei servizi rilevati dal MiSE potrebbero peraltro essere concentrati in alcune tipologie di prodotti non rappresentative dell'universo di riferimento. Si è quindi effettuata un'ulteriore valutazione dei differenziali tra Mezzogiorno e Centro Nord assumendo che i prezzi rilevati dal MiSE siano rappresentativi delle sole voci: sanità, riparazioni, altri beni e servizi. Queste voci assorbono il 16 per cento della spesa. Per tutti i prodotti per i quali non si dispone di rilevazioni dirette si è assunto, ai fini di questo esercizio, che non vi siano differenze territoriali (l'insieme di queste voci è pari al 22 per cento della spesa). Posta pari a 100 la media nazionale, l'indice complessivo del costo della vita risulta pari a 89,3 nel Mezzogiorno e a 107,8 al Centro Nord; nelle regioni meridionali il livello dei prezzi è del 17 per cento inferiore a quello del Centro Nord (Tavola 3, colonna 9 e Figura 5). Questa stima è quella che riteniamo preferibile sotto il profilo metodologico, perché si tiene conto di rilevazioni dirette degli affitti e dei prezzi dei servizi e si effettuano aggiustamenti per la qualità dei prodotti; si noti inoltre che la quota di spesa relativa a prodotti per i quali si assume che non vi siano differenze territoriali (22 per cento) è superiore a quella relativa ai prodotti per i quali l'Istat effettua una rilevazione centralizzata<sup>22</sup>; in questo esperimento, pertanto, il rischio di una sopravvalutazione del divario tra Mezzogiorno e Centro Nord appare modesto.

Il contributo dei singoli capitoli di spesa al differenziale tra Mezzogiorno e Centro Nord è riportato nella tavola 7. Oltre due terzi del differenziale di prezzo complessivo sono spiegati dalle spese per l'abitazione, il 14 per cento dalle spese per servizi, il 10 per cento dagli alimentari e il 3 dall'arredamento.

*Le stime basate sulla spesa per l'abitazione al netto delle case occupate dal proprietario* – I risultati riportati nella colonna (9) della tavola 3 sono basati su una quota di spesa per l'abitazione che comprende gli affitti imputati. Secondo l'indagine sui consumi effettuata dall'Istat (2008b), nel 2006 l'importo medio mensile dei fitti figurativi era pari a 481 euro, su una spesa media mensile di 2.460,8 euro (19,5 per cento). Al netto dei fitti figurativi, la quota di spesa per l'abitazione si riduce all'8 per cento. Siccome gli affitti (come anche i prezzi delle case) presentano una elevata variabilità territoriale, la riduzione del loro peso nell'indice determina un calo dei divari tra le ripartizioni territoriali (Figura 2). Il livello dei prezzi nel Mezzogiorno, in particolare, risulta inferiore del 10 per cento rispetto al Centro Nord, contro il -17 per cento che si ottiene includendo i fitti figurativi.

*Coerenza con le stime di Parità di Potere d'Acquisto internazionali* – Al fine di fornire indicazioni sulla plausibilità dei divari territoriali dei prezzi finora calcolati (utilizzando prevalentemente le rilevazioni dirette condotte dall'Istat - per i prodotti alimentari, abbigliamento e arredamento – o da altre fonti – Agenzia del territorio e Banca d'Italia, per i prezzi delle case e per gli affitti, e Ministero dello Sviluppo economico, per prodotti energetici e servizi) si può ricorrere a metodi indiretti. In particolare, è possibile effettuare una stima del livello dei prezzi riscontrato in vari paesi in funzione del prodotto pro capite dei medesimi e applicare i coefficienti stimati al prodotto

<sup>22</sup> La raccolta dei prezzi viene effettuata direttamente dall'Istat per i prodotti che hanno quotazioni uniformi su tutto il territorio nazionale (tabacchi, periodici, alcune tariffe); per alcuni di quelli soggetti a continui cambiamenti tecnologici (computer, telefoni cellulari ecc.); per alcuni dei servizi il cui godimento non riguarda soltanto la popolazione del comune interessato (camping, stabilimenti balneari, ecc.). L'incidenza dei prodotti a rilevazione centralizzata sul totale, calcolata in base al peso che ciascun prodotto assume all'interno dell'indice NIC, è pari, nel 2008, al 19,5 per cento. Il capitolo Comunicazioni è quello per il quale si registra il maggior ricorso alla rilevazione centralizzata, essendo interamente gestito dall'Istat (Istat, 2008c).

pro capite delle regioni italiane. Questo metodo consente di valutare se le stime dirette effettuate per le regioni italiane sono in linea con l'evidenza internazionale.

I dati sulle parità di potere d'acquisto internazionali utilizzati per questo esercizio sono tratti dalla banca dati dell'Eurostat relativa al 2005 e si riferiscono ai 27 paesi dell'UE. La regressione dei dati sui prezzi in funzione del prodotto pro capite e del suo quadrato mostra un buon accostamento dei valori previsti a quelli osservati (R-quadrato corretto=0,97; cfr. Figura 3 e Tavola A4.1 nell'Appendice 4).

Applicando i coefficienti di tale regressione ai dati sul prodotto pro capite delle regioni italiane si perviene alle stime riportate nella colonna (10) della tavola 3 (e nella Tavola A2.1 nell'Appendice 2). È utile osservare che il campo di variazione del prodotto pro capite nei paesi dell'UE27 include il campo di variazione del prodotto pro capite nelle regioni italiane; pur trattandosi di stime esterne al campione (in quanto si utilizzano dati dei paesi UE per ottenere indicazioni sulle regioni italiane), il valore previsto è funzione di variabili esplicative collocate all'interno del dominio di stima, il che conferisce una maggiore robustezza ai risultati.

Utilizzando questo metodo gli indici dei prezzi sono simili tra Nord Ovest (110,7) e Nord Est (112,6) e inferiori al Centro (106,8) e soprattutto nel Mezzogiorno (86,7). Rispetto al complesso del Centro Nord, i prezzi nelle regioni meridionali risultano inferiori dell'ordine del 21 per cento. Nel complesso le stime basate su rilevazioni dirette appaiono fortemente in linea con l'evidenza internazionale: la correlazione tra le stime regionali della colonna (9) e della colonna (10) della tavola A2.1 nell'Appendice 2 è pari a 0,90 (Figura 4).

*Un confronto con i divari territoriali di prezzo in Germania* – Pur con le cautele richieste dal differente riferimento temporale e dalla differente metodologia adottata, l'ordine di grandezza dei divari di prezzo Est/Ovest in Germania appare relativamente simile a quello tra Mezzogiorno e Centro Nord in Italia. Per il complesso delle categorie di beni e servizi, il costo della vita nelle regioni della Germania Est è di circa l'11-12 per cento più basso rispetto alle regioni dell'Ovest (contro un divario del 16-17 per cento nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord). La differenza tra i due paesi è in parte spiegata dalla minore quota della spesa per affitti nella composizione della spesa tedesca rispetto a quella italiana (cfr. Appendice 5)<sup>23</sup>.

*La ponderazione dei dati regionali per la spesa delle famiglie tratta dalla contabilità regionale* – Tutte le stime per ripartizione finora commentate aggregano i dati regionali in dati ripartizionali utilizzando una media geometrica semplice. Nelle ultime due colonne della tavola 3, al contrario, i dati per ripartizione territoriale sono costruiti aggregando i dati regionali con pesi pari alla quota di spesa per consumi delle famiglie che risulta dalla contabilità regionale. I dati delle colonne (11) e (12) della tavola 3, in particolare, sono coerenti rispettivamente con quelli delle colonne (9) e (10), differendo da questi ultimi soltanto per l'utilizzo di medie geometriche ponderate invece che semplici. In entrambi i casi la correlazione tra gli indici basati sulle medie semplici e quelle ponderate è elevata (0,99); i differenziali tra Mezzogiorno e Centro Nord sono dell'ordine del 17-25 per cento.

La ponderazione dei dati della colonna (9) con la spesa regionale determina soprattutto una riduzione dell'indice del Nord Est, dovuta al fatto che le stime dei prezzi in Veneto (regione che ha un peso relativamente elevato nel Nord Est) risultano inferiori a quelle delle restanti regioni dell'area. La ponderazione dei dati della colonna (9) con la spesa regionale determina invece una

<sup>23</sup> Differenziali territoriali di prezzi di questo ordine di grandezza si riscontrano anche nel Regno Unito. Secondo le stime riportate in Office for National Statistics (2005) i prezzi medi nell'area di Londra sono di quasi il 10 per cento più elevati della media del Regno Unito, mentre in Galles risultano del 7-8 per cento più bassi della media. Il quadro è simile, ma le differenze meno pronunciate, quando viene escluso il costo delle abitazioni occupate dai proprietari.

riduzione dell'indice del Mezzogiorno, dovuta al fatto che nelle stime della colonna (9) le principali regioni dell'area presentano prezzi relativamente più contenuti delle restanti.

*L'utilizzo di quote di spesa variabili tra le aree geografiche* – Come indicato nell'introduzione, l'indice complessivo dei prezzi per ciascuna regione/area è stato calcolato assegnando agli indici di ciascuna categoria di prodotti pesi pari alle quote di spesa relative alle medesime categorie per il complesso delle famiglie italiane. È quindi utile valutare in che misura i risultati si modificano laddove si tenga conto del fatto che la composizione della spesa differisce tra le aree territoriali. La valutazione viene condotta utilizzando la composizione della spesa nelle quattro aree geografiche (Nord Ovest, Nord Est, Centro e Mezzogiorno) che risulta dall'indagine sui consumi effettuata dall'Istat (2008b) e comprensiva delle stime relative alle case occupate dai proprietari. Per aggregare i dati regionali in dati di area si utilizzano pesi basati sui consumi regionali delle famiglie, come nella colonna (11) della tavola 3. I risultati ottenuti non mostrano apprezzabili differenze rispetto a quelli che utilizzano la composizione nazionale della spesa.

*Alcune considerazioni sulla spesa per le assicurazioni e sui mutui* – Le stime riportate nella colonna (9) della tavola 3, che costituiscono il nostro punto di riferimento per la valutazione dei divari di costo della vita tra Mezzogiorno e Centro Nord, presentano, in particolare, le seguenti caratteristiche: 1) si assume che i prezzi relativi all'assicurazione dei mezzi di trasporto siano uniformi sul territorio; 2) non si considerano le uscite delle famiglie per il pagamento delle rate di mutuo per l'acquisto di abitazioni, in quanto queste spese non rientrano tra i consumi delle famiglie. Entrambi questi aspetti meritano alcuni commenti.

Per le spese relative alle assicurazioni di mezzi di trasporto vi è la percezione diffusa di un prezzo superiore nelle regioni meridionali; se così fosse, le nostre stime tenderebbero a sopravvalutare il divario territoriale dei prezzi. Con riferimento all'ammontare del divario, elaborazioni effettuate con riferimento a tutti i capoluoghi provinciali e all'anno 2008, sui preventivi di prezzo riportati nei siti internet delle prime 4 compagnie assicurative, mostrano che l'importo medio dei premi richiesti ad un assicurato del Mezzogiorno è superiore del 18,7 per cento rispetto a quanto richiesto ad un assicurato con caratteristiche identiche ma residente nel Centro Nord (Tavola 8). Va comunque osservato che questa componente rappresenta una quota limitata della spesa delle famiglie (il 2,6 per cento nel 2006), per cui il suo impatto sul divario territoriale del costo della vita risulta contenuto e pari a circa mezzo punto percentuale.

Va inoltre osservato che il maggior onere medio nelle regioni meridionali è concentrato in un ridotto numero di province, scendendo in particolare all'8,7 per cento al netto della sola provincia di Napoli. Nella metà delle province meridionali, inoltre, le tariffe assicurative risultano inferiori (di almeno il 3 per cento) rispetto alla media nazionale. In generale, più accentuati dei divari per macroarea risultano i differenziali di premio rilevati tra province appartenenti alla stessa area: il preventivo provinciale di importo massimo supera di 2,4 volte quello minimo nel Mezzogiorno e di 2,2 volte nel Centro Nord. Infine, si può rilevare come i differenziali territoriali dei premi varino significativamente tra le compagnie di assicurazione: al netto della provincia di Napoli, il premio medio richiesto nel Mezzogiorno passa dal 94,7 al 129,0 per cento di quello centro settentrionale tra le quattro compagnie oggetto di rilevazione<sup>24</sup>.

Anche le rate di mutuo mostrano una limitata incidenza sulle uscite. In particolare, nel 2006 le famiglie proprietarie dell'abitazione di residenza erano il 73,4 per cento del totale, ma solo il 14 per cento circa di esse pagava un mutuo per l'acquisto di tale abitazione, corrispondendo una rata mensile media di 457,9 euro (Istat, 2008b). L'importo della rata mensile pagata dalle famiglie indebitate era nel Mezzogiorno inferiore di circa il 15 per cento rispetto al Centro Nord, un divario

<sup>24</sup> Come mostrano le rilevazioni ANIA, riferite ai soli capoluoghi di regione, una significativa variabilità dei premi è visibile anche all'interno delle stesse città, per cui "un cliente medio, cercando l'offerta migliore per la sua categoria, può trovare una riduzione dell'ordine del 10-12 per cento" (ANIA 2006).

spiegato dal minor prezzo delle abitazioni nelle regioni meridionali, che contribuisce a determinare il minor importo medio dei mutui erogati in tale area<sup>25</sup>.

A parità di importo complessivo del mutuo, le rate sono invece superiori nel Mezzogiorno perché i tassi di interesse applicati alla clientela di tale area sono più elevati di quelli del Centro Nord, prevalentemente a causa della maggiore rischiosità media dei prestiti alle famiglie meridionali<sup>26</sup>. La differenza di tasso di interesse nel 2006 variava tra 17 e 20 punti base a seconda dell'ammontare dell'importo erogato<sup>27</sup> (tav. 9). Tale differenziale ha un impatto contenuto sulla rata complessiva: nell'ipotesi di un mutuo di 200 mila euro con durata ventennale, il maggior esborso a carico del mutuatario meridionale equivale all'1,4 per cento del totale dei pagamenti effettuati (per capitale e interessi) nell'intero periodo di ammortamento, un onere corrispondente a circa 30 euro mensili.

## 5. Conclusioni

In questa nota sono state fornite indicazioni più complete sull'ordine di grandezza delle differenze nel livello dei prezzi tra le aree geografiche italiane, integrando i dati elaborati dall'Istat sui prezzi dei prodotti alimentari, dell'abbigliamento e dell'arredamento con informazioni sui prezzi delle abitazioni e con stime di altra fonte, relative al prezzo di altri beni e servizi.

I principali risultati sono i seguenti:

- 1) se si assume che i prezzi dei prodotti alimentari, dell'abbigliamento e dell'arredamento - ai quali è attribuibile circa un terzo della spesa per consumi delle famiglie - siano i soli a presentare differenze nel territorio, il costo della vita nel Mezzogiorno risulta inferiore di circa il 3 per cento rispetto al Centro Nord;
- 2) il costo degli affitti (effettivi e figurativi) nel Mezzogiorno è pari a circa il 60 per cento di quello del Centro Nord, a parità di caratteristiche qualitative degli immobili, come misurate nell'indagine sui bilanci delle famiglie condotta dalla Banca d'Italia. Attribuendo agli affitti il peso relativo alle spese per abitazione che risulta dall'indagine sui consumi delle famiglie effettuata dall'Istat e assumendo che i prezzi dei beni e servizi diversi dagli affitti e dai prodotti alimentari, dell'abbigliamento e dell'arredamento non presentino differenze territoriali, si perviene a un indice complessivo del costo della vita che per le regioni del Mezzogiorno è inferiore del 15 per cento rispetto a quelle del Centro Nord. In altri termini, i divari osservati nei prezzi di un insieme di prodotti che rappresentano poco meno del 60 per cento della spesa delle famiglie implicano un divario di costo della vita di circa il 15 per cento tra Nord e Sud;
- 3) il costo dei combustibili e dell'energia risulta di poco superiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord (2,2 per cento); quello dei servizi è invece inferiore del 15 per cento. Queste categorie di spesa rappresentano rispettivamente il 5 e il 38 per cento della spesa complessiva delle famiglie. Includendo anche queste componenti nel calcolo dell'indice del costo della vita si perviene a una stima del divario tra Centro Nord e Mezzogiorno dell'ordine del 20 per cento; se si assume che i prezzi dei servizi rilevati dal MiSE siano rappresentativi solo di alcune componenti di spesa per servizi (sanità, riparazioni, altri beni e servizi, voci che assorbono il 16 per cento della spesa) e che per i restanti prodotti non vi siano differenze territoriali (l'insieme delle voci per le quali si assume uniformità di prezzo nel territorio è in questo caso

<sup>25</sup> In base alla rilevazione campionaria dei tassi attivi, a fine 2006 la dimensione mediana del mutuo immobiliare al Sud era pari a circa 113 mila euro, il 10 per cento in meno rispetto al resto del paese.

<sup>26</sup> Nel 2006 il flusso delle nuove sofferenze bancarie generate da prestiti concessi alle famiglie consumatrici erano pari nel Mezzogiorno all'1,0 per cento dei prestiti in essere alla fine dell'anno precedente, un valore superiore di circa il 30 per cento rispetto al dato centro settentrionale.

<sup>27</sup> Il divario di tasso è dello stesso ordine di grandezza sia nel 2005 sia nel 2007.

pari al 22 per cento della spesa), l'indice complessivo del costo della vita risulta pari a 89,3 nel Mezzogiorno e a 107,8 al Centro Nord; nelle regioni meridionali il livello dei prezzi è del 17 per cento inferiore a quello del Centro Nord. Incorporando il maggior onere nel Mezzogiorno rilevato per i premi di assicurazione dei mezzi di trasporto tale valore scende al 16,5 per cento circa. Questa stima appare preferibile sotto il profilo metodologico, perché si tiene conto di rilevazioni dirette degli affitti e dei prezzi dei servizi e si effettuano aggiustamenti per la qualità dei prodotti; inoltre, poiché la quota di spesa relativa a prodotti per i quali si assume che non vi siano differenze territoriali è superiore a quella relativa ai prodotti per i quali l'Istat effettua una rilevazione centralizzata, in questo esperimento il rischio di una sopravvalutazione del divario tra Mezzogiorno e Centro Nord appare modesto.

Questi risultati richiedono una certa cautela, perché in larga misura si basano su dati che non sono rilevati ad hoc per la misurazione dei differenziali territoriali del costo della vita. È auspicabile che l'iniziativa dell'Istat relativa alla misurazione delle PPA regionali intrapresa per alcune categorie di spesa possa essere estesa ai prodotti attualmente non considerati. Pare peraltro utile osservare che l'ordine di grandezza della differenza tra Nord e Sud è plausibile anche in relazione al divario di sviluppo (misurato in termini di prodotto pro capite) tra le due aree.

**TAVOLE E FIGURE**

Tavola 1

**Indici di Parità di Potere d'Acquisto (PPA). Anno 2006**  
(valori percentuali)

	Alimentari			Abbigliamento			Arredamento		
	Lavorati	Non lavorati	Totale	Con marchio noto	Prodotti generici	Totale	Con marchio noto	Prodotti generici	Totale
Torino	99,8	108,3	103,3	99,9	96,7	98,3	109,7	97,6	103,9
Aosta	104,0	111,1	106,9	94,8	85,7	90,2	103,5	117,7	110,2
Genova	102,6	113,0	107,1	100,1	102,3	101,2	100,8	118,7	108,6
Milano	100,8	126,0	111,2	103,4	95,2	99,3	114,1	140,3	125,8
Bolzano-Bozen	106,6	123,4	113,3	102,9	107,4	105,1	105,3	103,5	104,5
Venezia	100,6	117,5	107,6	108,6	102,2	105,4	94,1	94,3	94,3
Trieste	104,8	115,6	109,4	103,0	107,8	105,4	101,0	100,0	100,6
Bologna	98,2	119,7	107,0	102,6	98,8	100,7	99,2	108,5	103,5
Ancona	99,6	103,8	101,4	96,8	104,8	100,7	94,9	87,4	91,3
Firenze	97,9	94,9	96,6	104,7	96,7	100,7	108,6	105,1	107,0
Perugia	99,6	103,0	101,0	100,0	107,1	103,4	100,2	90,3	95,4
Roma	98,8	94,2	96,7	100,4	96,9	98,6	106,3	120,4	112,8
Napoli	95,7	78,8	88,0	97,2	92,9	95,1	86,9	90,3	88,6
L'Aquila	-	97,4	97,8	95,8	99,9	97,8	91,4	98,5	94,7
Campobasso	98,4	83,6	91,8	92,6	100,1	96,2	93,8	62,8	77,2
Bari	98,5	80,5	91,0	-	-	-	-	-	-
Potenza	97,4	86,4	92,5	97,8	99,9	98,9	100,8	100,3	100,6
Reggio Calabria	98,8	87,0	93,5	100,3	113,3	106,5	95,1	103,2	98,9
Palermo	97,9	87,5	93,2	101,5	89,4	95,4	98,4	85,2	91,9
Cagliari	100,8	89,7	95,8	99,1	106,8	102,8	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Istat.

Tavola 2

**Elettrodomestici e prodotti di elettronica con marchio noto**  
**Prezzi minimi di vendita osservati nell'indagine di Altroconsumo** <sup>(1)</sup>  
*(valori percentuali)*

Prodotto	Numero di modelli rilevati		Media geometrica semplice del differenziale (Sud/Nord*100) dei prezzi di ogni modello	Media ponderata dei prezzi di ogni modello: Sud/Nord*100	
		di cui: con prezzi inferiori al Sud		Pesi uguali (2)	Pesi diversi per area geografica (3)
<b>Elettrodomestici</b>					
Lavatrici	28	10	102,7	101,8	100,6
Lavastoviglie	13	5	100,9	100,8	94,5
Frigoriferi	19	11	97,4	100,0	106,0
Aspirapolvere	8	5	97,1	94,1	77,2
Ferri da stiro	7	2	101,9	100,2	95,0
Forni a microonde	11	5	101,7	103,1	103,5
<b>Altri prodotti</b>					
TV LCD o Plasma	32	9	101,3	102,1	99,3
DVD Recorder	13	5	100,2	100,7	103,7
Macchine fotografiche digitali	48	14	104,2	105,0	95,0
Telefoni cellulari	138	53	101,9	102,0	101,3
Videocamere digitali	42	17	103,0	106,4	98,0
Rasoi elettrici	11	4	101,5	99,9	94,2
<b>Prezzi dei 5 modelli maggiormente diffusi nei punti vendita (4): Sud/Nord*100</b>					
Prodotto	Primo modello	Secondo modello	Terzo modello	Quarto modello	Quinto modello
<b>Elettrodomestici</b>					
Lavatrici	100,1	108,6	108,9	101,1	106,9
Lavastoviglie	101,9	100,3	99,2	101,8	94,3
Frigoriferi	99,3	100,5	101,0	98,3	94,0
Aspirapolvere	93,3	98,2	100,4	87,0	99,6
Ferri da stiro	100,5	101,1	96,7	98,8	100,0
Forni a microonde	102,4	103,3	98,7	99,8	118,2
<b>Altri prodotti</b>					
TV LCD o Plasma	101,3	98,4	101,4	100,4	103,4
DVD Recorder	102,6	97,3	102,2	100,2	107,1
Macchine fotografiche digitali	100,9	104,5	100,8	106,2	95,8
Telefoni cellulari	103,5	105,2	96,1	97,4	97,5
Videocamere digitali	103,7	104,4	99,3	93,6	102,0
Rasoi elettrici	96,0	98,7	99,6	100,7	101,7

Fonte: elaborazioni su dati Altroconsumo ([www.altroconsumo.it](http://www.altroconsumo.it)).

(1) Media ponderata dei prezzi minimi rilevati tra le città di ogni area, con peso rappresentato dalla popolazione delle città. – (2) I pesi sono rappresentati dalla frequenza relativa dei modelli offerti in tutto il paese. – (3) I pesi sono rappresentati dalla frequenza relativa dei modelli offerti in ogni macroarea. – (4) Si considerano i 5 modelli con il maggior numero di osservazioni su scala nazionale.

Tavola 3

**Stime delle parità di potere d'acquisto. Anno 2006**  
(valori percentuali)

Aree	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Nord Ovest	101,8	110,7	112,6	108,4	107,2	109,6
Nord Est	102,0	107,3	108,6	108,1	106,5	107,6
Centro	99,9	106,9	108,1	110,2	109,0	106,5
Mezzogiorno	98,2	88,7	87,0	88,0	89,7	89,2
Centro Nord	101,2	108,3	109,7	108,9	107,5	107,9
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Mezzogiorno/Centro Nord	97,0	82,0	79,3	80,8	83,4	82,6

Aree	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Nord Ovest	111,7	111,4	109,6	110,7	107,2	109,1
Nord Est	111,3	108,4	107,2	112,6	101,8	108,7
Centro	107,3	108,4	106,7	106,8	105,7	105,9
Mezzogiorno	86,6	87,4	89,3	86,7	87,6	81,5
Centro Nord	110,1	109,4	107,8	110,0	105,1	108,0
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Mezzogiorno/Centro Nord	78,6	80,0	82,8	78,8	83,3	75,4

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Banca d'Italia, Agenzia del territorio, MiSe, ANIA.

(1) Nell'ipotesi che le categorie di spesa Alimentari, Abbigliamento e Arredamento siano le sole che presentano differenze territoriali nel livello dei prezzi. – (2) Utilizzando i divari dei prezzi elaborati dall'Istat per le categorie Alimentari, Abbigliamento e Arredamento e facendo ricorso ai prezzi delle case dell'Osservatorio sul mercato immobiliare (OMI) dell'Agenzia del territorio quale proxy dei divari territoriali dei prezzi per la categoria abitazione. Per i restanti capitoli di spesa si assume che non vi siano divari territoriali di prezzo. – (3) Utilizzando i divari dei prezzi elaborati dall'Istat per le categorie Alimentari, Abbigliamento e Arredamento e facendo ricorso ai prezzi delle case dell'Osservatorio sul mercato immobiliare dell'Agenzia del territorio quale proxy dei divari territoriali dei prezzi per la categoria abitazione. I divari di prezzo per i restanti capitoli di spesa sono calcolati (utilizzando stimatori per regressione basati su dati USA) a partire dai divari relativi ai capitoli Alimentari e Abitazione. – (4) In luogo dei prezzi dell'OMI si utilizzano i prezzi delle case rilevati nell'indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie (IBF). Per il resto, stesse ipotesi di (3). – (5) In luogo dei prezzi dell'OMI si utilizzano i prezzi delle case rilevati nell'indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie (IBF), corretti per tenere conto della differente qualità delle case. Per il resto, stesse ipotesi di (3). – (6) Come (5), ma utilizzando gli affitti effettivi e imputati rilevati dall'IBF in luogo dei prezzi delle case. – (7) Utilizzando i dati del Ministero dello Sviluppo economico per la stima dei prezzi dei prodotti energetici e dei servizi. – (8) Differenziali dei prezzi dei servizi stimati in funzione dei differenziali degli affitti corretti per la qualità dell'immobile. – (9) Ipotizzando che il 22 per cento della spesa si riferisca a prodotti che hanno lo stesso prezzo su tutto il territorio nazionale. – (10) Stime effettuate a partire dalle Parità di potere d'acquisto calcolate per i paesi europei ed espresse in funzione del prodotto pro capite. – (11) Stessa metodologia impiegata per la colonna (9), ma utilizzando come pesi la spesa delle famiglie di contabilità regionale. – (12) Stessa metodologia impiegata per la colonna (10), ma utilizzando come pesi la spesa delle famiglie di contabilità regionale.

**Tavola 4**

**Prezzi medi al metro quadrato delle abitazioni**  
(numeri indice: Italia=100)

Dimensione del comune (migliaia di abitanti)	Area geografica		
	Centro Nord	Mezzogiorno	Totale
Fino a 20	94,1	51,7	80,8
Da 20 a 40	110,5	74,4	97,2
Da 40 a 500	118,5	93,8	109,8
Oltre 500	188,7	144,9	182,0
<b>Totale</b>	<b>113,2</b>	<b>71,1</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni su dati dell'indagine *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2006*.

Tavola 5

## Stima del prezzo al metro quadrato delle abitazioni delle famiglie

Variabile	Coefficiente	Errore standard	t-test	Livello di probabilità
Intercetta	5,91	0,23	26,06	<,0001
Superficie	-0,002	0,00015	-14,90	<,0001
Zona agricola	-0,11	0,04	-2,62	0,0087
Periferia	0,08	0,03	2,40	0,0163
Tra periferia e centro	0,05	0,03	1,66	0,0975
Centro	0,00	0,03	-0,14	0,8859
Altro	0,27	0,11	2,43	0,015
Zona di pregio	0,12	0,11	1,08	0,2791
Zona di degrado	-0,21	0,12	-1,77	0,0775
Zona né di pregio né di degrado	-0,08	0,11	-0,69	0,4901
Di lusso	0,94	0,11	8,54	<,0001
Signorile	0,70	0,10	7,20	<,0001
Civile	0,48	0,10	5,09	<,0001
Economica	0,29	0,10	3,00	0,0028
Popolare	0,21	0,10	2,07	0,0385
Riscaldamento (0,1)	0,24	0,03	8,45	<,0001
Numero di bagni	0,13	0,02	7,20	<,0001
Anno di costruzione	0,00	0,00	2,67	0,0077
Piemonte	0,31	0,06	5,65	<,0001
Valle d' Aosta	0,46	0,13	3,38	0,0007
Lombardia	0,60	0,05	11,91	<,0001
Trentino A.A.	0,88	0,08	11,43	<,0001
Veneto	0,35	0,06	6,44	<,0001
Friuli V.G.	0,38	0,07	5,47	<,0001
Liguria	0,78	0,07	11,92	<,0001
Emilia-Romagna	0,41	0,05	7,44	<,0001
Toscana	0,76	0,05	13,97	<,0001
Umbria	0,51	0,08	6,49	<,0001
Marche	0,57	0,06	8,84	<,0001
Lazio	0,80	0,05	15,03	<,0001
Abruzzo	0,12	0,07	1,68	0,0932
Molise	-0,12	0,08	-1,41	0,1599
Campania	0,34	0,05	6,17	<,0001
Puglia	0,25	0,05	4,49	<,0001
Basilicata	-0,06	0,07	-0,76	0,4445
Calabria	0,11	0,07	1,65	0,0994
Sicilia	0,05	0,05	0,90	0,3657

Variabile dipendente: logaritmo del prezzo al metro quadrato delle abitazioni. N. di osserv.: 5.437.  
R-quadrato corretto: 0,32.

Fonte: elaborazioni su dati dell'indagine *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2006*.

Tavola 6

**Rapporto tra i prezzi di alcuni servizi nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord**  
(valori percentuali)

Prodotto	Rapporto tra Mezzogiorno e Centro Nord		
	Prezzo minimo	Prezzo medio	Prezzo massimo
Analisi sangue	95,8	67,7	58,5
Analisi urine complete	77,6	57,6	53,6
Caffè espresso al bar	81,0	82,5	82,5
Cappuccino al bar	86,6	90,7	89,4
Cardiologo - onorario libero professionista	54,9	63,4	72,0
Cinema (prezzo medio settimanale)	96,0	94,4	90,8
Dentista otturazione – onorario libero professione	78,3	68,4	59,4
Ginecologo - onorario libero professionista	86,8	82,0	75,1
Lavatura e stiratura abito uomo	87,2	75,5	74,3
Lavatura e stiratura gonna	80,9	75,0	64,2
Messa in piega	73,5	76,3	76,5
Oculista - onorario libero professionista	78,6	70,4	60,0
Panino al bar	84,5	85,2	101,5
Parcheggio auto (1 ora)	81,2	96,4	86,3
Pasto in pizzeria	76,4	82,7	81,9
Pediatra - onorario libero professionista	92,8	74,7	74,0
Riparazione auto - equilibratura gomme e convergenza	68,4	66,9	63,9
Riparazione auto – sostituzione pattini freni anteriori	89,5	87,6	83,8
Taglio capelli donna	77,2	75,0	72,4
Taglio capelli uomo	62,8	64,2	67,1
Trasporti urbani – biglietto	-	89,4	-
<b>Totale</b>	<b>80,5</b>	<b>77,4</b>	<b>74,4</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dello Sviluppo economico.

Tavola 7

**Differenziali di prezzo tra Mezzogiorno e Centro Nord per categorie di spesa e contributi al differenziale complessivo**  
(valori percentuali)

Categoria di spesa	Differenziale di prezzo	Quota di spesa	Contributo <sup>(1)</sup>
Alimentari	-11,5	19,0	12,3
Abbigliamento	-1,6	6,4	0,6
Arredamento	-10,3	5,9	3,4
Abitazione	-40,0	26,0	70,6
Combustibili e energia	2,2	5,0	-0,6
Servizi MiSE	-14,9	16,0	13,7
Altri servizi	0,0	21,7	0,0
<b>Totale</b>	<b>-17,2</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Banca d'Italia e Ministero dello Sviluppo economico.

<sup>(1)</sup> Scomposizione logaritmica.

## Tavola 8

**Premi assicurativi nei capoluoghi di provincia. Anno 2008**  
(valori percentuali)

Area	Indici Italia=100				Media ponderata per le quote di mercato
	Media provinciale dei preventivi per le quattro compagnie di assicurazione rilevate <sup>(1)</sup>				
	Compagnia 1	Compagnia 2	Compagnia 3	Compagnia 4	
Nord Ovest	91,0	88,7	91,3	77,8	86,2
Nord Est	97,1	90,3	91,5	89,9	91,2
Centro	110,1	107,3	109,7	101,4	106,4
Mezzogiorno	102,3	109,8	105,5	122,3	111,7
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Mezzogiorno/Centro Nord*100	103,6	115,4	108,5	137,7	118,7
Mezzogiorno (senza Napoli)/Centro Nord*100	94,7	104,1	98,7	129,0	108,7
	Quota di province che rispetto alla media nazionale mostrano preventivi assicurativi:			Variabilità del premio assicurativo tra province	
Area	Superiori di oltre il 3%	Inferiori di oltre il 3%	Compresi tra il +3% e il -3%	Massimo/Minimo	(Scarto interquartile/mediana)*100
Nord Ovest	8,3	91,7	0,0	2,0	18,4
Nord Est	18,2	77,3	4,5	1,9	23,4
Centro	57,1	33,3	9,5	1,7	20,3
Mezzogiorno	37,5	50,0	12,5	2,4	29,5
Centro Nord	26,9	68,7	4,5	2,2	30,1
Italia	30,8	61,7	7,5	2,7	31,6

Fonte: elaborazioni su preventivi on line forniti dalle 4 principali compagnie assicurative e riferiti alla seguente simulazione: autovettura FIAT Grande Punto modello 1.2, 5 porte benzina pot. Kw 48, cilindrata 1242, no traino. Prima immatricolazione decorrenza 01.12.2008. Conducente esclusivo maschio nato il 01.01.1968, punti patente 20. Simulazioni effettuate con riferimento a differenti tipologie di vetture assicurate o di individui, conducono a risultati non dissimili.

(1) Medie ponderate in base al parco circolante di autovetture.

## Tavola 9

**TAEG sui prestiti alle famiglie consumatrici per l'acquisto di abitazioni. Anno 2006<sup>(1)</sup>**  
(valori percentuali)

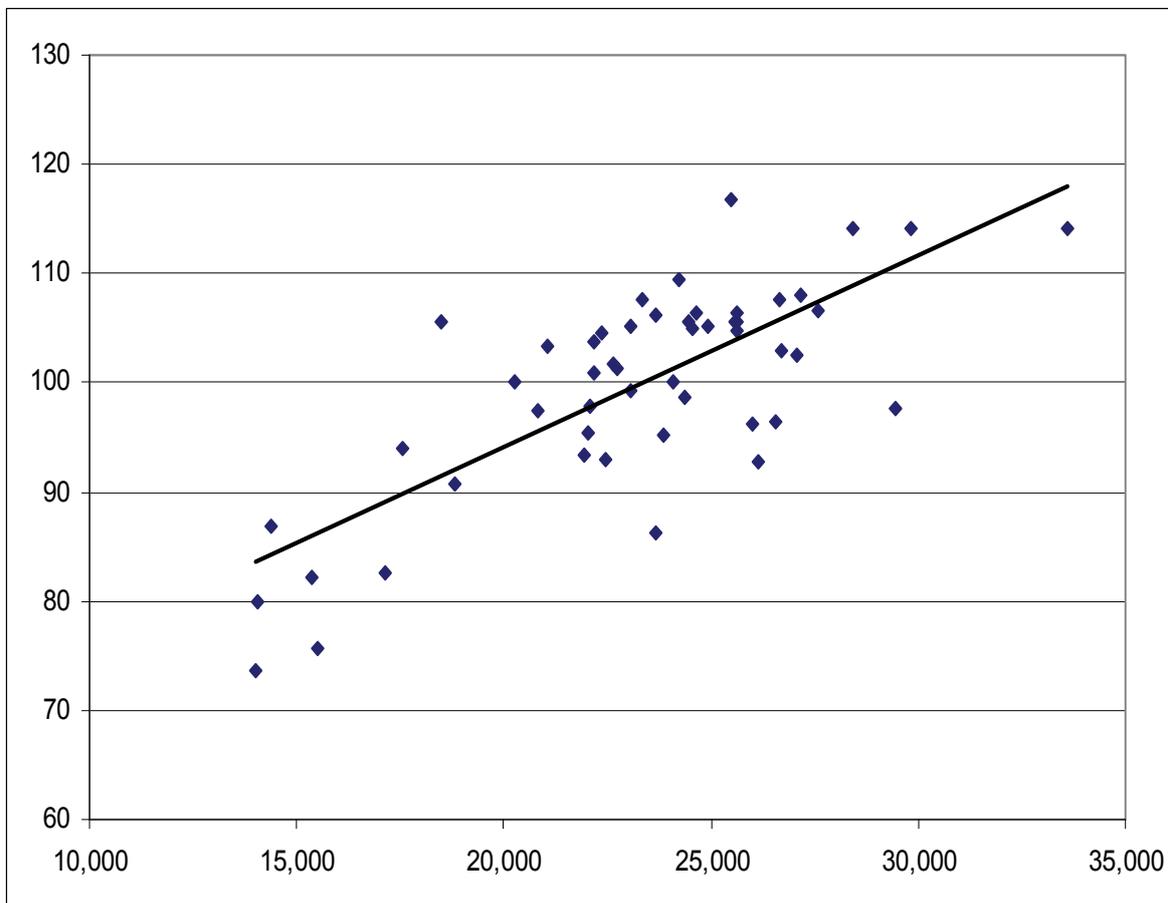
Area	Classi di importo del mutuo			
	< 200 mila euro	200-300 mila euro	300-400 mila euro	> 400 mila euro
(a) Centro Nord	5,02	5,01	4,92	4,72
(b) Mezzogiorno	5,21	5,19	5,09	4,92
divario (b-a)	0,20	0,17	0,17	0,20

Fonte: elaborazioni su dati della Centrale dei rischi.

<sup>(1)</sup> Tasso di interesse annuo effettivo globale relativo alle operazioni non agevolate per l'acquisto di abitazioni accese nel trimestre con durata superiore a un anno. Dati riferiti all'ultimo trimestre del 2006.

Figura 1

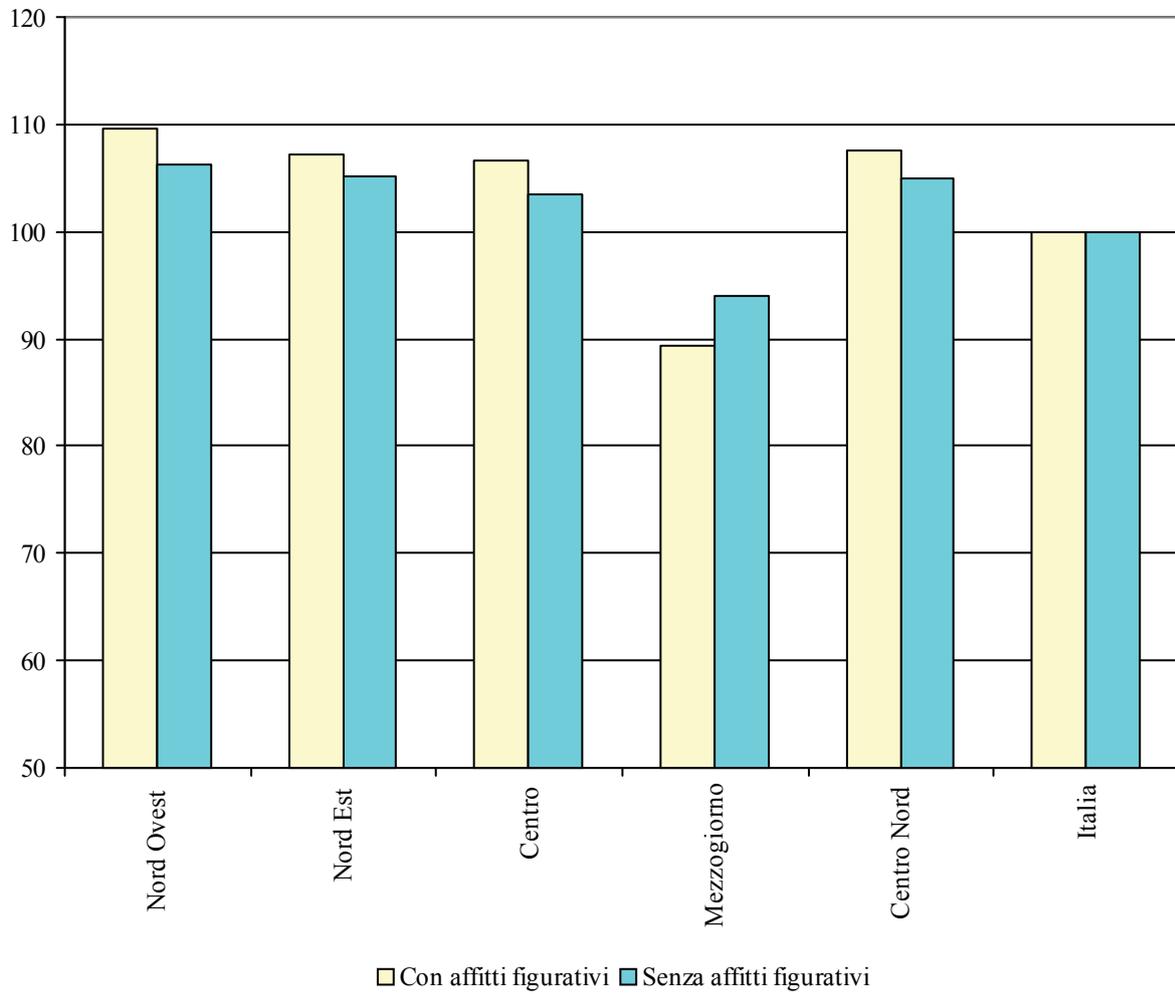
## Indici dei prezzi dei servizi e valore aggiunto pro capite provinciale



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dello Sviluppo economico e Istat.

Figura 2

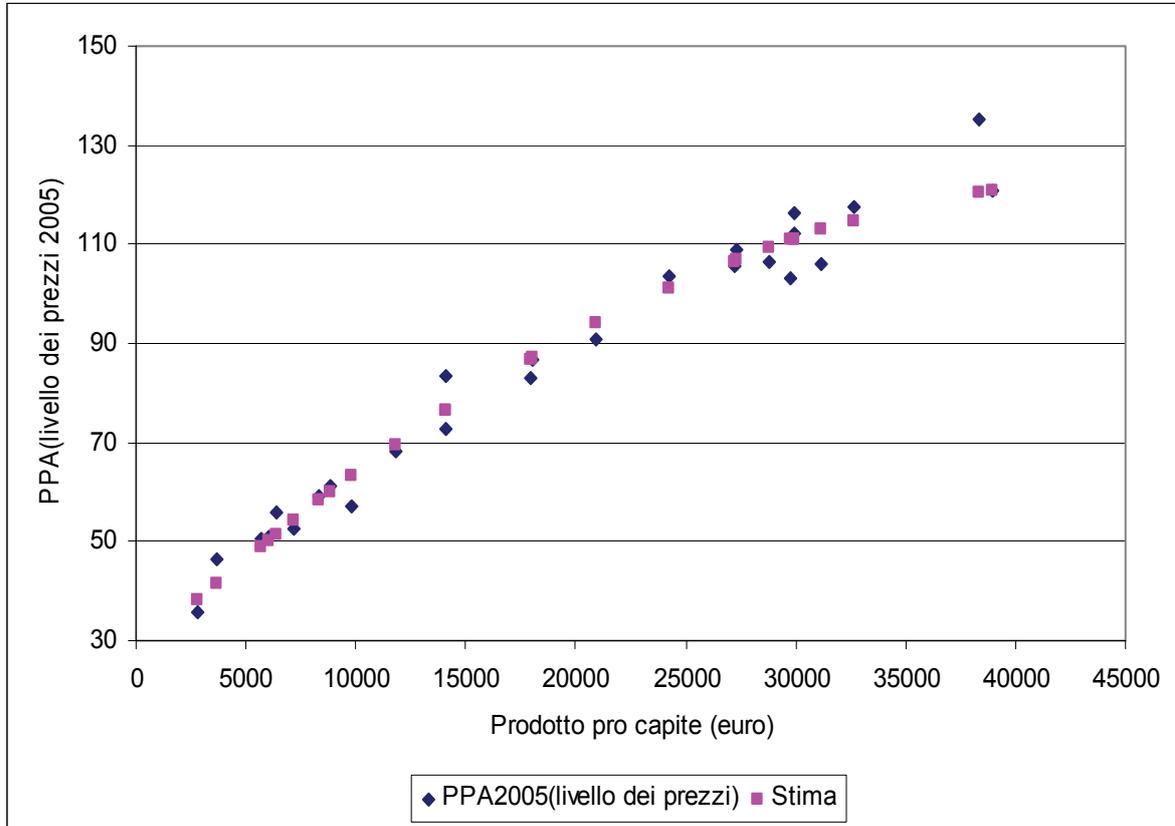
## Confronto tra differenziali territoriali di prezzo con e senza affitti figurativi



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Banca d'Italia. Metodo di stima equivalente a quelle della colonna (9) della tavola 2. La differenza tra le due stime è dovuta esclusivamente al trattamento delle case occupate dal proprietario.

Figura 3

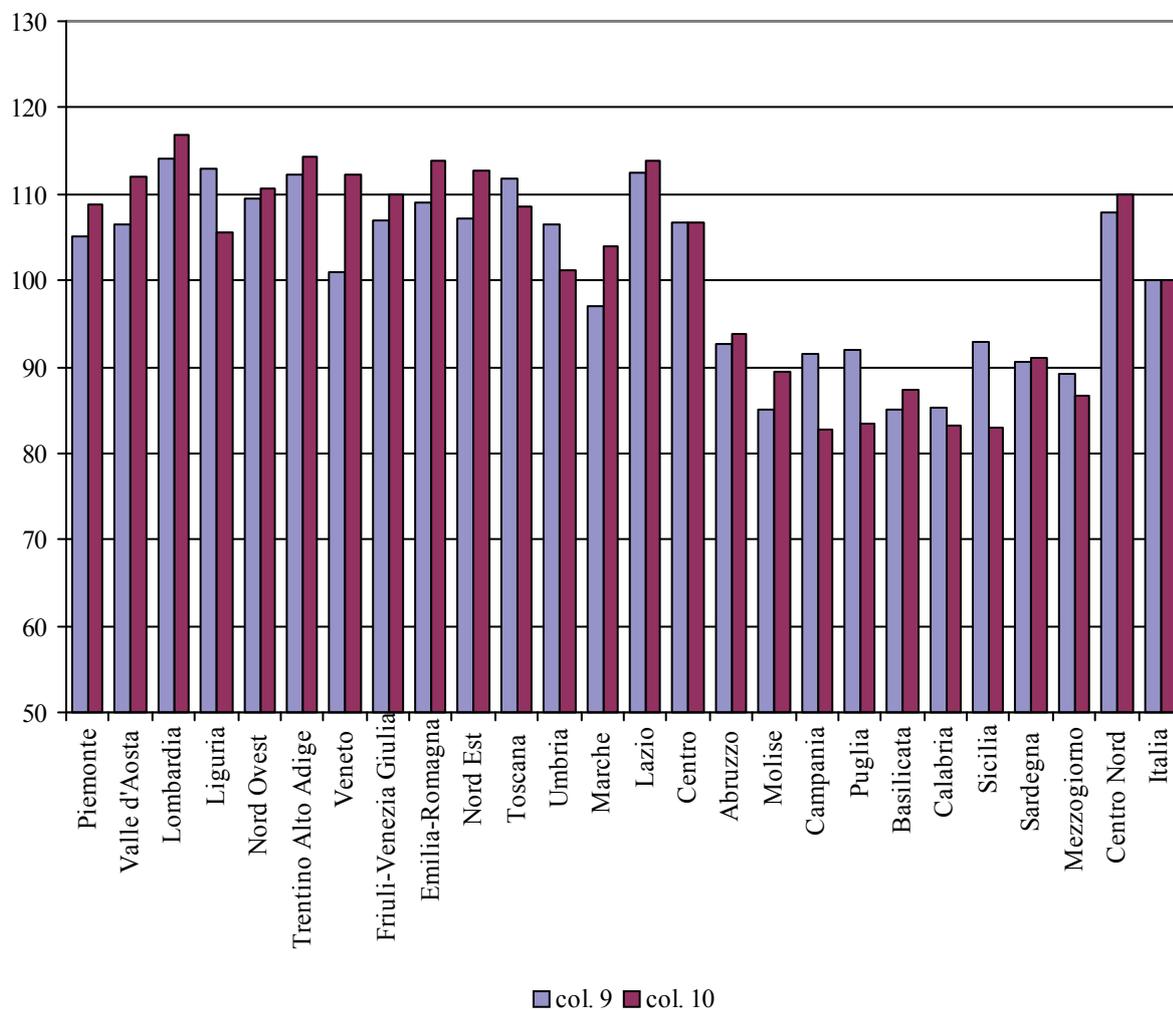
## Parità di Potere d'Acquisto nei paesi dell'UE27. Anno 2005



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

Figura 4

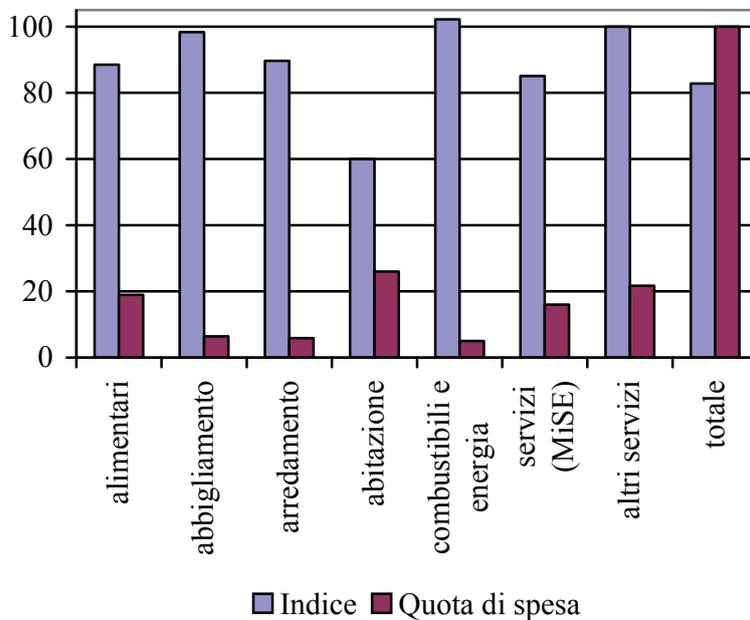
## Coerenza delle stime regionali con le PPA internazionali



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Banca d'Italia, Eurostat. Le serie del grafico corrispondono rispettivamente ai dati riportati nelle colonne 9 (stime dirette) e 10 (stime indirette basate sulle PPA internazionali) della Tavola A2.1 in appendice.

Figura 5

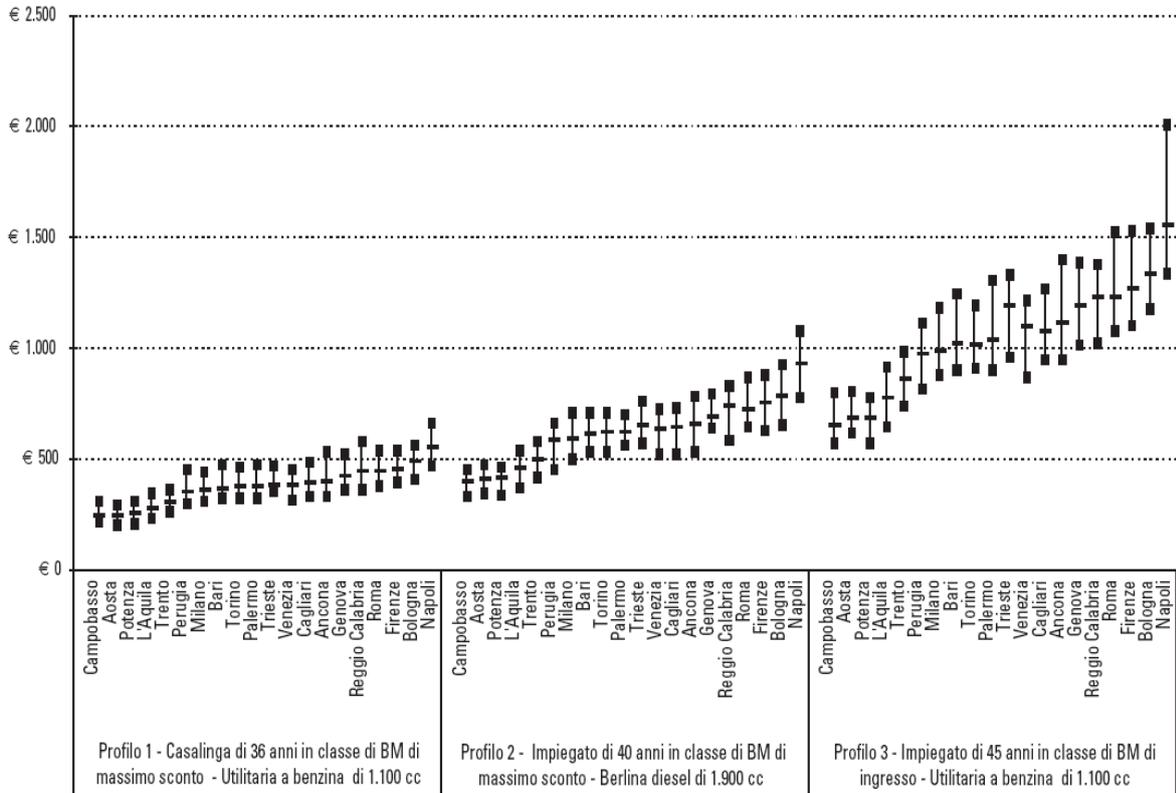
## Indici dei prezzi: rapporto tra Mezzogiorno e Centro Nord. Anno 2006



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Banca d'Italia e Ministero dello Sviluppo economico.

Figura 6

Premi assicurativi nei capoluoghi di regione. Anno 2006



Fonte: ANIA(2006)

### Appendice 1: Composizione della spesa delle famiglie. Anno 2006

	Euro	Percentuale
<b>Alimentari e bevande</b>	<b>466,89</b>	<b>19,0</b>
<b>Tabacchi</b>	<b>20,74</b>	<b>0,8</b>
<b>Abbigliamento e calzature</b>	<b>156,28</b>	<b>6,4</b>
<b>Abitazione (principale e secondaria)</b>	<b>639,38</b>	<b>26,0</b>
Affitto	62,43	2,5
Fitto figurativo	481,00	19,5
Acqua e condominio	31,69	1,3
Manutenzione ordinaria	19,95	0,8
Manutenzione straordinaria	36,61	1,5
<b>Combustibili ed energia</b>	<b>123,66</b>	<b>5,0</b>
<b>Mobili, elettrod. e servizi per la casa</b>	<b>145,89</b>	<b>5,9</b>
<b>Sanità</b>	<b>85,44</b>	<b>3,5</b>
Medicinali	39,85	1,6
Visite mediche generiche e specialistiche	28,23	1,1
<b>Trasporti</b>	<b>362,69</b>	<b>14,7</b>
Acquisto di auto	77,19	3,1
Acquisto di moto e scooter	3,17	0,1
Assicurazioni mezzi di trasporto	64,16	2,6
Pezzi di ricambio, olio e lubrificanti	20,10	0,8
Carburanti per veicoli	130,31	5,3
Manutenzione e riparazioni	33,74	1,4
Tram, autobus e taxi	6,18	0,3
Altri trasporti	16,71	0,7
<b>Comunicazioni</b>	<b>50,53</b>	<b>2,1</b>
Telefono	40,09	1,6
Acquisto apparecchi per telefonia	2,62	0,1
<b>Istruzione</b>	<b>26,51</b>	<b>1,1</b>
Libri scolastici	5,50	0,2
Tasse scolastiche, rette e simili	16,22	0,7
<b>Tempo libero, cultura e giochi</b>	<b>109,80</b>	<b>4,5</b>
Giochi e giocattoli	9,82	0,4
Radio, televisore, Hi-Fi e videoregistratore	3,38	0,1
Computer, macchine da scrivere e calcolatrici	2,96	0,1
Libri non scolastici	5,06	0,2
Giornali e riviste	12,51	0,5
Dischi, cassette e videocassette	4,11	0,2
Cancelleria	3,04	0,1
Abbonamento radio-televisione e internet	8,65	0,4
Lotto e lotterie	5,66	0,2
Animali domestici	8,24	0,3
Piante e fiori	9,47	0,4
Riparazioni radio, televisore, computer ecc.	4,57	0,2
<b>Altri beni e servizi</b>	<b>272,99</b>	<b>11,1</b>
Prodotti per la cura personale	38,61	1,6
Barbiere, parrucchiere, istituti di bellezza	32,58	1,3
Argenteria, gioielleria, bigiotteria e orologi	7,69	0,3
Borse, valige ed altri effetti personali	4,84	0,2
Assicurazioni vita e malattie	23,71	1,0
Onorari liberi professionisti	14,81	0,6
Alberghi, pensioni e viaggi organizzati	63,14	2,6
Pasti e consumazioni fuori casa	76,75	3,1
<b>Non alimentari</b>	<b>1.993,91</b>	<b>81,0</b>
<b>SPESA MEDIA MENSILE</b>	<b>2.460,80</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Istat.

## Appendice 2: Stime regionali delle Parità di Potere d'Acquisto. Anno 2006

Tavola A2.1

Regioni/Aree	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Piemonte	100,7	100,7	100,6	99,6	98,9	105,1
Valle d'Aosta	101,2	112,7	115,1	103,6	103,8	106,5
Lombardia	103,4	109,5	110,9	112,7	111,1	114,4
Liguria	101,9	120,8	125,2	118,7	115,7	112,8
<b>Nord Ovest</b>	<b>101,8</b>	<b>110,7</b>	<b>112,6</b>	<b>108,4</b>	<b>107,2</b>	<b>109,6</b>
Trentino Alto Adige	103,0	119,2	123,2	122,4	121,1	112,6
Veneto	101,4	102,9	103,2	100,6	100,9	101,3
Friuli Venezia Giulia	102,1	98,5	98,0	105,1	102,6	107,8
Emilia-Romagna	101,5	109,8	111,5	105,6	102,7	109,0
<b>Nord Est</b>	<b>102,0</b>	<b>107,3</b>	<b>108,6</b>	<b>108,1</b>	<b>106,5</b>	<b>107,6</b>
Toscana	99,8	112,9	115,2	114,4	112,1	111,3
Umbria	100,1	96,3	95,5	103,8	104,2	106,5
Marche	99,8	100,7	100,7	107,0	105,9	97,0
Lazio	100,0	119,1	123,0	115,9	113,9	111,9
<b>Centro</b>	<b>99,9</b>	<b>106,9</b>	<b>108,1</b>	<b>110,2</b>	<b>109,0</b>	<b>106,5</b>
Abruzzo	99,1	92,2	90,9	93,4	91,6	92,7
Molise	96,7	82,9	80,6	82,4	83,1	84,9
Campania	96,6	100,2	100,1	92,7	94,9	91,1
Puglia	98,2	90,9	89,4	93,7	94,1	91,8
Basilicata	98,5	82,1	79,6	82,2	86,2	85,0
Calabria	99,1	81,9	79,3	87,3	91,2	85,2
Sicilia	97,9	88,4	86,6	86,2	88,4	92,6
Sardegna	99,4	92,9	91,6	87,1	88,5	90,7
<b>Mezzogiorno</b>	<b>98,2</b>	<b>88,7</b>	<b>87,0</b>	<b>88,0</b>	<b>89,7</b>	<b>89,2</b>
<b>Centro Nord</b>	<b>101,2</b>	<b>108,3</b>	<b>109,7</b>	<b>108,9</b>	<b>107,5</b>	<b>107,9</b>
<b>Italia</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Mezzogiorno/Centro Nord</b>	<b>97,0</b>	<b>82,0</b>	<b>79,3</b>	<b>80,8</b>	<b>83,4</b>	<b>82,6</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Banca d'Italia, Agenzia del territorio, MiSe, ANIA.

<sup>(1)</sup> Nell'ipotesi che le categorie di spesa Alimentari, Abbigliamento e Arredamento siano le sole che presentano differenze territoriali nel livello dei prezzi. – <sup>(2)</sup> Utilizzando i divari dei prezzi elaborati dall'Istat per le categorie Alimentari, Abbigliamento e Arredamento e facendo ricorso ai prezzi delle case dell'Osservatorio sul mercato immobiliare (OMI) dell'Agenzia del territorio quale proxy dei divari territoriali dei prezzi per la categoria abitazione. Per i restanti capitoli di spesa si assume che non vi siano divari territoriali di prezzo. – <sup>(3)</sup> Utilizzando i divari dei prezzi elaborati dall'Istat per le categorie Alimentari, Abbigliamento e Arredamento e facendo ricorso ai prezzi delle case dell'Osservatorio sul mercato immobiliare dell'Agenzia del territorio quale proxy dei divari territoriali dei prezzi per la categoria abitazione. I divari di prezzo per i restanti capitoli di spesa sono calcolati (utilizzando stimatori per regressione basati su dati USA) a partire dai divari relativi ai capitoli Alimentari e Abitazione. – <sup>(4)</sup> In luogo dei prezzi dell'OMI si utilizzano i prezzi delle case rilevati nell'indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie (IBF). Per il resto, stesse ipotesi di (3). – <sup>(5)</sup> In luogo dei prezzi dell'OMI si utilizzano i prezzi delle case rilevati nell'indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie (IBF), corretti per tenere conto della differente qualità delle case. Per il resto, stesse ipotesi di (3). – <sup>(6)</sup> Come (5), ma utilizzando gli affitti effettivi e imputati rilevati dall'IBF in luogo dei prezzi delle case.

Tavola A2.1 (segue)

Regioni/Aree	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Piemonte	106,6	106,0	105,1	108,7	101,2	104,7
Valle d'Aosta	109,7	107,5	106,4	112,1	102,5	108,0
Lombardia	118,6	116,8	114,1	116,8	109,9	112,5
Liguria	112,4	115,6	112,9	105,5	108,7	101,6
<b>Nord Ovest</b>	<b>111,7</b>	<b>111,4</b>	<b>109,6</b>	<b>110,7</b>	<b>107,2</b>	<b>109,1</b>
Trentino Alto Adige	118,2	114,5	112,3	114,4	108,1	110,2
Veneto	105,1	100,8	101,0	112,3	97,3	108,1
Friuli Venezia Giulia	108,2	108,0	106,9	109,9	102,9	105,9
Emilia-Romagna	114,2	110,6	108,9	113,9	104,9	109,7
<b>Nord Est</b>	<b>111,3</b>	<b>108,4</b>	<b>107,2</b>	<b>112,6</b>	<b>101,8</b>	<b>108,7</b>
Toscana	110,6	114,9	111,8	108,5	107,7	104,5
Umbria	109,2	108,0	106,5	101,1	102,5	97,4
Marche	99,1	96,2	96,9	104,0	93,3	100,2
Lazio	110,7	115,6	112,4	113,9	108,2	109,7
<b>Centro</b>	<b>107,3</b>	<b>108,4</b>	<b>106,7</b>	<b>106,8</b>	<b>105,7</b>	<b>105,9</b>
Abruzzo	99,1	91,1	92,6	93,9	89,2	90,4
Molise	82,4	82,8	85,1	89,5	82,0	86,2
Campania	86,0	90,3	91,5	82,7	88,1	79,6
Puglia	85,3	90,5	91,9	83,5	88,5	80,4
Basilicata	79,4	82,5	85,1	87,4	81,9	84,2
Calabria	78,5	82,6	85,2	83,1	82,1	80,0
Sicilia	92,0	91,6	92,8	83,0	89,3	80,0
Sardegna	91,8	88,8	90,7	91,0	87,3	87,6
<b>Mezzogiorno</b>	<b>86,6</b>	<b>87,4</b>	<b>89,3</b>	<b>86,7</b>	<b>87,6</b>	<b>81,5</b>
<b>Centro Nord</b>	<b>110,1</b>	<b>109,4</b>	<b>107,8</b>	<b>110,0</b>	<b>105,1</b>	<b>108,0</b>
<b>Italia</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Mezzogiorno/Centro Nord</b>	<b>78,6</b>	<b>80,0</b>	<b>82,8</b>	<b>78,8</b>	<b>83,3</b>	<b>75,4</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Banca d'Italia, Agenzia del territorio, MiSe, ANIA.

<sup>(7)</sup> Utilizzando i dati del Ministero dello Sviluppo economico per la stima dei prezzi dei prodotti energetici e dei servizi. – <sup>(8)</sup> Differenziali dei prezzi dei servizi stimati in funzione dei differenziali degli affitti corretti per la qualità dell'immobile. – <sup>(9)</sup> Ipotizzando che il 22 per cento della spesa si riferisca a prodotti che hanno lo stesso prezzo su tutto il territorio nazionale. – <sup>(10)</sup> Stime effettuate a partire dalle Parità di Potere d'Acquisto calcolate per i paesi europei ed espresse in funzione del prodotto pro capite. – <sup>(11)</sup> Stessa metodologia impiegata per la colonna (9), ma utilizzando come pesi la spesa delle famiglie di contabilità regionale. – <sup>(12)</sup> Stessa metodologia impiegata per la colonna (10), ma utilizzando come pesi la spesa delle famiglie di contabilità regionale.

## Appendice 3: Cost of Living Index for Selected U.S. Cities

Tavola A3.1

	Composite index <sup>1,2</sup>	Grocery items	Housing	Utilities	Transport.	Health care	Misc. goods and services <sup>3</sup>	Per capita income 2004 \$
Montgomery, Ala.	96.1	96.5	92.6	99.4	98.1	86.5	98.5	
Juneau, Alaska	131.6	139.7	136.6	137.6	117.5	148.3	124.3	
Phoenix, Ariz.	98.2	100	92.1	91.8	107.6	99.5	101.8	31133
Los Angeles, Calif.	153.1	120.2	245.4	121.3	116.5	114.2	111.7	35188
San Diego, Calif.	141	116.6	212.4	93	119.7	119.4	112.5	37965
San Francisco, Calif.	177	137.9	308.2	107	125.9	126.6	121.8	49276
Colorado Springs, Colo.	96.5	103.1	99	79.7	103.6	102.2	94.4	31991
Denver, Colo.	103.5	107.2	110.6	88.5	96.7	104.6	102.3	40939
Washington, DC	137.8	114.5	201.2	106.1	112.8	122	111.3	46782
Jacksonville, Fla.	92.4	103	86.7	80.8	100.2	96.6	93.9	32383
Atlanta, Ga.	97.2	96.5	93.6	88.3	101.4	108.4	100.5	33838
Honolulu, Hawaii	162.4	153.6	243.8	143.7	130.1	115.1	117.3	34911
Chicago, Ill.	128.6	117.8	169.5	109	107.7	121	110.7	37169
Springfield, Ill.	92.1	90.7	85.9	102.1	99.7	92.9	92.8	
Des Moines, Iowa	94.4	86.9	95.5	99.9	94.2	92.7	94.9	
Topeka, Kans.	92	87.9	81.6	97.9	100.1	92.3	98.2	
Baton Rouge, La.	104.1	113.1	95.4	113.1	102.8	100.5	106	
Baltimore, Md.	107.6	105.7	115	110.5	101.1	105.3	103.1	38813
Boston, Mass.	136.8	115.7	180.8	144.8	109.7	129.4	113.7	46060
Detroit, Mich.	106.6	100	121.7	102.8	101.5	100.6	99.5	36650
Minneapolis, Minn.	102.6	97.3	103	102.2	95.5	95.1	107	40915
Jackson, Miss.	92.3	86.5	85.2	109.5	93.4	87	95.7	
St. Louis, Mo.	99.9	103.4	96.5	94.6	96.9	100.9	103.7	34735
Billings, Mont.	97.5	104.2	85.8	103.1	99.5	103.4	101.8	
Omaha, Neb.	92.3	89.6	86	104.9	99.4	94.1	93	
Las Vegas, Nev.	109.8	110.8	121.7	91.6	109.4	112.7	104.6	32963
Albuquerque, N.M.	103.3	100.2	107.9	122.3	100	96.8	96.8	29453
Buffalo, N.Y.	98.8	102.9	90.8	130.8	103.6	95.6	94	
New York (Manhattan), N.Y.	212.1	137.1	399.2	146.6	117.4	139.2	136.2	
Charlotte, N.C.	93.5	94.3	84.7	85.3	99.4	104.7	100	34816
Cincinnati, Ohio	95.1	92.5	85.1	110.4	101	101.5	97.8	
Cleveland, Ohio	102.7	112.9	100	115.2	100.8	101.5	98.3	34264
Oklahoma City, Okla.	92	89	86	96.4	97.4	96.2	95.1	30449
Eugene, Ore.	109.5	104.2	120.4	85.1	102.3	112.1	111	
Portland, Ore.	110.9	116.8	109	117.1	107.1	111.6	109.5	
Philadelphia, Pa.	119	116.4	126.5	125.6	103.5	110.4	117	38768
Memphis, Tenn.	89.9	92.8	77.6	89.7	94	99.3	97	32741
Dallas, Tex.	95.2	93.6	84.4	97.1	102.5	102.3	101.5	35502
El Paso, Tex.	91.5	105.6	80.3	98.7	95	100	91.7	21829
San Antonio, Tex.	94.2	83.5	97.2	80.4	89.1	97.3	100.5	28946
Salt Lake City, Utah	97.3	103.8	93.2	88.4	97.5	108	99.4	
Richmond, Va.	101	108.4	97.9	102.3	95	98	102.4	
Seattle, Wash.	118.6	111.8	132.5	109.2	110.2	123.4	114	41634
Milwaukee, Wis.	101	95.1	110.1	93.7	103.4	92.6	98.2	36488
Cheyenne, Wyo.	107.7	114.8	115.6	111.9	95.2	96.9	101.7	

Fonte: ACCRA Cost of Living Index. ACCRA, P.O. Box 100127, Arlington Va., 22210. Web: [www.coli.org](http://www.coli.org).  
<http://www.infoplease.com/ipa/A0883960.html>.

<sup>(1)</sup> Data are from the second quarter 2004 through first quarter 2005. –<sup>(2)</sup> Indicates relative price levels for consumer goods and services. The average composite index for the nation is 100%, and each city's index is read as a percentage of the overall average. –<sup>(3)</sup> Miscellaneous goods and services readily available across the U.S., including fast food, haircut, toiletries, denim jeans, newspaper subscription, movie ticket, beer, and wine

I dati presentati nella tavola A3.1, rilevati dall'*American Chamber of Commerce Researchers Association* ai fini del calcolo dell'indice spaziale dei prezzi ACCRA-COLI, mostrano una correlazione positiva tra i differenziali di prezzo per le abitazioni e i differenziali relativi agli altri capitoli di spesa. Mostrano inoltre che il livello dei prezzi è positivamente correlato con il reddito pro capite (Tavola A3.2).

**Tavola A3.2****Correlazione tra i prezzi nell'indice USA ACCRA-COLI**

	Indice complessivo dei prezzi	Alimentari	Abitazione	Utilities	Trasporti	Sanità	Miscellanea di beni e servizi	Reddito pro capite
Indice complessivo dei prezzi	1,00	0,83	0,99	0,61	0,83	0,78	0,89	0,62
Reddito pro capite	0,62	0,44	0,60	0,35	0,48	0,67	0,74	1,00
Abitazione	0,99	0,75	1,00	0,53	0,79	0,71	0,82	0,60
Alimentari	0,83	1,00	0,75	0,64	0,83	0,78	0,81	0,44
Utilities	0,61	0,64	0,53	1,00	0,52	0,49	0,57	0,35
Trasporti	0,83	0,83	0,79	0,52	1,00	0,75	0,75	0,48
Sanità	0,78	0,78	0,71	0,49	0,75	1,00	0,87	0,67
Miscellanea di beni e servizi	0,89	0,81	0,82	0,57	0,75	0,87	1,00	0,74

Fonte: elaborazioni su dati ACCRA-COLI, 2004-05, relativi alle principali città americane.

**Appendice 4: Parità di potere d'acquisto nei paesi europei. Anno 2005****Tavola A4.1***(migliaia di euro e valori percentuali)*

Area	Denominazione	PIL pro capite	PPA2005	Stima
Be	Belgio	28,830	106,2	109,3
Bg	Bulgaria	2,835	35,8	38,3
Cz	Repubblica Ceca	9,803	57,1	63,1
Dk	Danimarca	38,338	135,1	120,5
De	Germania	27,219	105,5	106,6
Ee	Estonia	8,319	59,0	58,2
Ie	Irlanda	38,928	120,9	121,0
Gr	Grecia	17,921	83,0	86,7
Es	Spagna	20,933	90,7	94,0
Fr	Francia	27,348	109,1	106,8
It	Italia	24,281	103,4	101,1
Cy	Cipro	18,025	86,9	87,0
Lv	Lettonia	5,657	50,6	48,9
Lt	Lituania	6,055	50,8	50,3
Lu	Lussemburgo	64,557	109,0	110,6
Hu	Ungheria	8,815	61,2	59,9
Mt	Malta	11,790	68,0	69,4
Nl	Paesi Bassi	31,192	106,2	112,8
At	Austria	29,797	103,3	110,8
Pl	Polonia	6,405	55,8	51,6
Pt	Portogallo	14,125	83,6	76,4
Ro	Romania	3,681	46,4	41,6
Si	Slovenia	14,120	72,6	76,4
Sk	Slovacchia	7,143	52,7	54,2
Fi	Finlandia	29,964	116,3	111,1
Se	Svezia	32,633	117,7	114,7
Uk	Regno Unito	29,968	112,2	111,1

Fonte: Eurostat.

### Appendice 5: Un confronto con i divari territoriali di prezzo in Germania

In questa sezione illustriamo i risultati di due rilevazioni ad hoc effettuate in Germania e riferite al livello dei prezzi in alcune città tedesche. In particolare facciamo riferimento al lavoro di Strohl (1994), dove si riportano gli indici territoriali dei prezzi rilevati in 50 città e per tutte le categorie di beni e servizi esclusi gli affitti, e all'approfondimento di tale lavoro effettuato da Mehnert (1997), al fine di includere la componente degli affitti, ma per un sottoinsieme più piccolo di città campione (13 città).

Il confronto con i divari italiani va valutato con cautela sia a causa della distanza temporale che separa le due indagini (i prezzi tedeschi fanno riferimento al 1994, quelli italiani qui presentati al 2006), sia per il numero limitato di città campione presente soprattutto nel secondo dei due citati lavori.

È però utile notare che il divario territoriale di sviluppo nei due paesi, misurato attraverso il rapporto del PIL pro capite delle regioni arretrate e quello del resto del paese, non si situa su livelli molti distanti essendo infatti pari al 57,3 per cento in Germania nel 1994 e al 58,2 per cento in Italia nel 2006.

Dall'analisi dei dati riportati nella tavola A5.1, due punti sembrano degni di rilievo. Il primo riguarda l'ordine di grandezza dei divari di prezzo Est/Ovest in Germania in confronto a quelli Sud/Nord in Italia: dalla tavola A5.1 possiamo notare che nell'ipotesi di divari relativi alle sole componenti dei beni alimentari, di abbigliamento e arredamento (l'ipotesi della colonna 1 della Tavola 3), il livello di prezzi nella Germania Orientale risulta pari al 97,4 per cento rispetto al resto del paese<sup>28</sup>, un valore molto simile a quello riscontrato per l'Italia (97,0 per cento). Includendo la spesa per l'abitazione il rapporto tra i prezzi calcolato per la Germania passa dal 97,4 al 91,2 (contro l'82,0 per cento dell'Italia, cfr. colonna 2 della Tavola 3). La differenza è attribuibile sia al minor divario nel livello degli affitti (35,1 per cento in Germania e 40,0 per cento in Italia) sia al diverso peso della componente "abitazioni" nel paniere tedesco: ponderando i dati tedeschi con la struttura dei pesi del paniere italiano, il rapporto tra i prezzi Est/Ovest in Germania risulta pari all'89,2 per cento. Allargando infine il confronto al complesso delle categorie di beni e servizi, il rapporto sui dati tedeschi raggiunge l'88,6 per cento (86,7 con i pesi italiani) risultando inferiore di 5/6 punti rispetto alla stima relativa all'Italia.

Il secondo elemento riguarda la similitudine tra le correlazioni evidenziate nei differenziali dei prezzi per categorie di beni tra le città tedesche (tav. A5.2) e le stesse correlazioni rilevate nell'indice USA ACCRA-COLI (tav. A3.2). In particolare si rileva che la correlazione tra la categoria "abitazioni" e i differenziali negli altri capitoli di spesa si mantiene positiva e elevata come nel caso americano. Poiché nel contesto tedesco il legame tra fattori istituzionali e flessibilità dei prezzi è più simile al nostro di quanto non sia quello americano, in qualche misura, tale similitudine rafforza la scelta di utilizzare le correlazioni evidenti nei dati statunitensi per valutare i divari territoriali italiani nei prezzi di alcuni beni e servizi.

<sup>28</sup> Il dato fa riferimento all'indagine su 13 città, che include gli affitti. Lo stesso indice relativo ai soli beni alimentari, di abbigliamento e arredamento, calcolato per le 50 città e ipotizzando l'assenza di divari territoriali nei prezzi di tutti gli altri beni e servizi (inclusi gli affitti) si situa su livelli simili, pari al 98,3 per cento.

Tavola A5.1

**Differenziali regionali di prezzo in Germania per categorie di spesa**  
(valori percentuali)

Tipologia di beni e servizi	Localizzazione delle città campione		Divario b/a*100	Pesi	
	a) regioni Occidentali	b) regioni Orientali		Germania 1994	Italia 2006
<b>Campione di 50 città, senza affitti</b> (indici, Bonn=100) <sup>(1)</sup>					
<i>Livello dei prezzi per singole categorie di beni</i>					
Alimentari, abbigl., arredam.	99,5	94,5	95,0		
Altri beni e servizi	100,5	95,6	95,1		
<b>Campione di 13 città, con affitti (indici, Stoccarda=100)<sup>(2)</sup></b>					
<i>Livello dei prezzi per singole categorie di beni</i>					
Alimentari, abbigl., arredam.	98,2	90,8	92,5	34,5	31,3
Abitazione	89,7	58,2	64,9	19,0	26,0
Altri beni e servizi	97,7	92,5	94,6	46,5	42,7
<i>Indice dei prezzi utilizzando i pesi del paniere tedesco</i>					
1 Alimentari, abbigl., arredam.	99,4	96,8	97,4	34,5	31,3
2 = 1 + Abitazione	97,4	88,9	91,2	53,5	57,3
3 = 2 + Altri beni e servizi	96,4	85,4	88,6	100,0	100,0
<i>Indice dei prezzi utilizzando i pesi del paniere italiano</i>					
1 Alimentari, abbigl., arredam.	99,4	97,1	97,7		
2 = 1 + Abitazione	96,7	86,2	89,2		
3 = 2 + Altri beni e servizi	95,8	83,0	86,7		

Fonte: <sup>(1)</sup> Strohl (1994, pagg. 424-425). <sup>(2)</sup> Mehnert (1997, pag. 18)

Tavola A5.2

**Correlazioni tra i prezzi rilevati in 50 città tedesche**

	Alimentari	Utilities	Trasporti	Sanità	Miscellanea	Abitazioni <sup>(1)</sup>
Alimentari	1,00	0,35	0,76	0,87	0,85	0,74
Utilities	0,35	1,00	0,39	0,42	0,48	0,59
Trasporti	0,76	0,39	1,00	0,82	0,77	0,67
Sanità	0,87	0,42	0,82	1,00	0,89	0,86
Miscellanea	0,85	0,48	0,77	0,89	1,00	0,93
Abitazioni <sup>(1)</sup>	0,74	0,59	0,67	0,86	0,93	1,00

Fonte: elaborazioni su dati Strohl (1994) e per le abitazioni Mehnert (1997).

<sup>(1)</sup> Le correlazioni fanno riferimento ai prezzi delle 13 città campione rilevate in Mehnert (1997).

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ANIA (2006), *L'Assicurazione italiana 2005/2006*, Roma.
- Balassa B. (1964), *The Purchasing-Power Parity Doctrine: A Reappraisal*, in *The Journal of Political Economy*, Vol. 72, Issue 6, pp. 584-596.
- Bhagwati J.N. (1984), *Why Are Services Cheaper in the Poor Countries?*, in *The Economic Journal*, Vol. 94, No. 374, pp. 279-286.
- Banca d'Italia (2008), *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2006*, Supplementi al Bollettino Statistico. Indagini campionarie, Vol. XVIII, No. 7.
- Cannari L. (1995), *Povert  e livello dei prezzi, Terzo rapporto sulla povert  in Italia, Presidenza del Consiglio dei ministri, Commissione d'indagine sulla povert  e l'emarginazione*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
- Cannari L. e Faiella I. (2008), *House Prices and Housing Wealth in Italy*, in Banca d'Italia (2008), *Household wealth in Italy*, Roma.
- Cannari L., Nucci F. e Sestito P. (2000), *Geographic Labour Mobility and the Cost of Housing: Evidence from Italy*, in *Applied Economics*, Vol. 32, No. 14, pp. 1899-1906.
- Del Giovane P., Lippi F. e Sabbatini R. (2005), *L'euro e l'inflazione*, Il Mulino, Bologna.
- Gaiotti E. e Lippi F. (2005), *Le politiche di prezzo nel settore della ristorazione in Italia: analisi di un campione di dati individuali*, in Del Giovane, Lippi e Sabbatini (2005).
- Istat (2008), *Le differenze nel livello dei prezzi tra i capoluoghi delle regioni italiane per alcune tipologie di beni*, Istat, Roma.
- (2008b), *I consumi delle famiglie*. (2006). Roma.
- (2008c), *Gli indici dei prezzi al consumo: le novit  per l'anno 2008*. Nota informativa del 5 febbraio, Roma.
- (2009), *La misura della povert  assoluta*. Metodi e norme, No. 39, Roma.
- Jolliffe D. (2006), *Poverty, Prices, and Place: How Sensitive is the Spatial Distribution of Poverty to Cost of Living Adjustments?*, in *Economic Inquiry*, Vol. 44, No. 2, pp. 296-310.
- Klyue V. (2004), *Evolution of the Relative Price of Goods and Services in a Neoclassical Model of Capital Accumulation*, IMF Working Paper 04/207.
- Kravis I.B. e Lipsey R.E. (1982), *Towards an Explanation of National Price Levels*, NBER Working Paper No. 1034.
- Kravis I. B. e Lipsey R. E. (1988), *National Price Levels and the Prices of Tradables and Nontradables*, NBER Working Paper No. 2536.
- Mehnert A. (1997), *Das reale Einkommen im interregionalen Vergleich. Der Einfluss del Preisniveau afi die regionale Einkommendisparitaten unter Anwendung des statistischen und des  konomischen Indexkonzeptes*, Institut fur Wirtschaftsforschung Halle, Dicembre 1997 No. 66.
- Ministero dello Sviluppo economico (2009), *Rapporto sul costo di cittadinanza*, Osservatorio prezzi e tariffe, Roma.
- Muzzicato S., Sabbatini R. e Zollino F. (2008), *Prices of Residential Property in Italy: Constructing a New Indicator*, in *Questioni di economia e finanza*, No. 17, Banca d'Italia.

- 
- OECD (2006), *Eurostat-OECD Methodological Manual on Purchasing Power Parities*, Parigi, OECD.
- Office for National Statistics (2005), *Relative Regional Consumer Price Levels in 2004*, in *Economics Trends*, No. 615, pp. 36-46.
- Rifkin D. (2008), *Substantive Tax Equity and Adjusting the Income Tax for Regional Cost of Living Differences*, mimeo.
- Rondinelli C. e Veronese G. (2007), *Differenziali territoriali nei livelli dei prezzi: alcune evidenze empiriche*, Banca d'Italia, mimeo.
- Stanca L. (2008), *Le determinanti dei prezzi delle abitazioni: aspetti microeconomici*, *Dipartimento di economia*, Università di Milano – Bicocca, Working Paper Series, No. 143.
- Strohl G. (1994), *Zwischenortlicher Vergleich des Verbraucherpreisniveau in 50 Städten* in *Wirtschaft und Statistik*, 1994, No. 6, pp. 415-424.



# DISUGUAGLIANZE TRA NORD E SUD: UN APPROCCIO DI EQUILIBRIO ECONOMICO GENERALE SPAZIALE

Antonio Accetturo<sup>\*</sup>, Alberto Dalmazzo<sup>\*\*</sup>, Guido de Blasio<sup>\*\*\*</sup> e Roberto Torrini<sup>\*\*\*</sup>

## 1. Introduzione

La coesione economica e sociale tra diverse aree di un paese o di un gruppo di paesi rappresenta uno dei principali obiettivi di politica economica nelle moderne economie industriali. In Italia, la convergenza economica tra il Mezzogiorno e il Centro Nord è stata al centro dell'agenda politica per decenni (si veda, per esempio, Braunerhjelm *et al.*, 2000), ma nonostante gli sforzi pochi risultati sono stati finora raggiunti (si veda, Banca d'Italia, 2008). Nel 2007, il PIL pro capite nel Mezzogiorno era inferiore al 60 per cento di quello del Centro Nord, una percentuale simile a quella di 30 anni prima. Le differenze sono ancora più marcate nel mercato del lavoro, dove il tasso di disoccupazione nel 2008 era ancora quasi tre volte quello del Centro Nord, con tassi di partecipazione all'attività produttiva tra i più bassi in Europa. Anche negli standard di vita la differenza è notevole: numerosi sondaggi sulla qualità della vita confermano l'elevato differenziale tra le due aree.

Questo lavoro affronta numerosi aspetti del dualismo economico sviluppando un modello di equilibrio generale spaziale in cui le scelte di localizzazione delle imprese e dei lavoratori sono endogenamente determinate sulla base della produttività relativa e dei servizi per i cittadini di un territorio.

La letteratura sull'economia dualistica si è storicamente concentrata sul fenomeno del cambiamento strutturale, cioè il mutamento di specializzazione di un'area dall'agricoltura all'industria, ponendo particolare attenzione al ruolo dell'industrializzazione nella capacità di convergenza di un'area meno sviluppata. Per esempio, Jorgenson (1967) e Dixit (1970) hanno sottolineato come la trasformazione della struttura produttiva sia determinata dalla velocità con cui avviene la riallocazione del lavoro tra settori produttivi e dalla dotazione di capitale del settore industriale. Modelli relativamente più recenti, invece, si sono concentrati sul differenziale salariale tra città e campagne (Harris e Todaro, 1970; Mas-Colell e Razin, 1973). La letteratura di geografia economica (Roback, 1982 e 1988) ha, invece, analizzato maggiormente le determinanti delle disparità regionali, mostrando come gli squilibri economici possano essere endogenamente determinati in un modello di equilibrio generale in cui sia i lavoratori sia le imprese possono muoversi liberamente.

In questo saggio, si presenta un modello à la Roback per analizzare il dualismo in un modello di equilibrio spaziale in cui gli individui e le imprese scelgono dove localizzarsi. In assenza di costi di mobilità, i salari e gli affitti regionali riflettono i differenziali in termini di produttività e qualità della vita. Questo implica che nelle regioni più produttive e a più alta qualità della vita si osserveranno affitti più elevati. L'effetto sui salari, invece, è ambiguo poiché i lavoratori potrebbero decidere di accettare salari più bassi pur di vivere in un ambiente più piacevole. Nel caso di costi di mobilità per i lavoratori, la segmentazione ha effetti sui prezzi locali. Il modello prevede la presenza di lavoratori qualificati e non qualificati; i salari di questi ultimi

---

<sup>\*</sup> Banca d'Italia, Milano.

<sup>\*\*</sup> Università di Siena.

<sup>\*\*\*</sup> Banca d'Italia, Area Ricerca economica e relazioni internazionali.

Gli autori ringraziano i partecipanti alla conferenza *Mezzogiorno e politiche regionali* (Perugia, Febbraio 2009) presso la Banca d'Italia e, in particolare, Sergio Destefanis per i suoi commenti.

sono fissati a livello nazionale a causa della presenza della contrattazione centralizzata. Questa assunzione, che coglie alcune caratteristiche stilizzate del caso italiano, genera disoccupazione di equilibrio, come già dimostrato in Faini (1999). Si ipotizza, inoltre, che i lavoratori qualificati siano maggiormente interessati ad alcune caratteristiche locali (per esempio, culturali o estetiche) che sono generalmente ignorate dai meno qualificati (Carlino e Saiz, 2008). Questa ipotesi è coerente con l'evidenza empirica documentata in Dalmazzo e de Blasio (2008). In questo contesto, quindi, i prezzi regionali, i tassi di disoccupazione e la dimensione relativa delle popolazioni locali sono determinati, oltre che dai costi di mobilità, anche dal livello di produttività e dalle dotazioni di servizi locali.

Questo modello permette alcuni esperimenti teorici di politica economica. Si studia, in particolare, l'introduzione di alcuni strumenti potenzialmente atti a mitigare i differenziali in termini di salari e tassi di disoccupazione, come trasferimenti, sussidi alle imprese, vincoli alla determinazione dei salari, etc. Si noti, comunque, che gli effetti sulle migrazioni e sulla dimensione relativa delle popolazioni sono molto eterogenei. Per esempio, una riduzione dei trasferimenti alle famiglie riduce il differenziale di disoccupazione, aumentando i flussi migratori dei lavoratori (qualificati e non qualificati) verso la regione più ricca. Al contrario, i sussidi alle imprese e altre misure atte a incrementare la produttività locale sono in grado di ridurre sia la disoccupazione che i deflussi di popolazione dalla regione più svantaggiata. Infine, investimenti atti a incrementare la qualità della vita possono peggiorare le condizioni del mercato del lavoro (salari e disoccupazione) ma possono attrarre la popolazione.

Il lavoro è organizzato come segue. Nella Sezione 2 si descrivono alcuni fatti stilizzati che caratterizzano il dualismo economico italiano. Nella Sezione 3 si espone e si discute il modello teorico e nella Sezione 4 si presentano le principali conclusioni. Nell'Appendice B si presenta uno studio empirico sulla stima quantitativa dei vantaggi e dei costi delle migrazioni tra il Mezzogiorno e il Centro Nord del paese.

## 2. Un'analisi delle disparità territoriali italiane

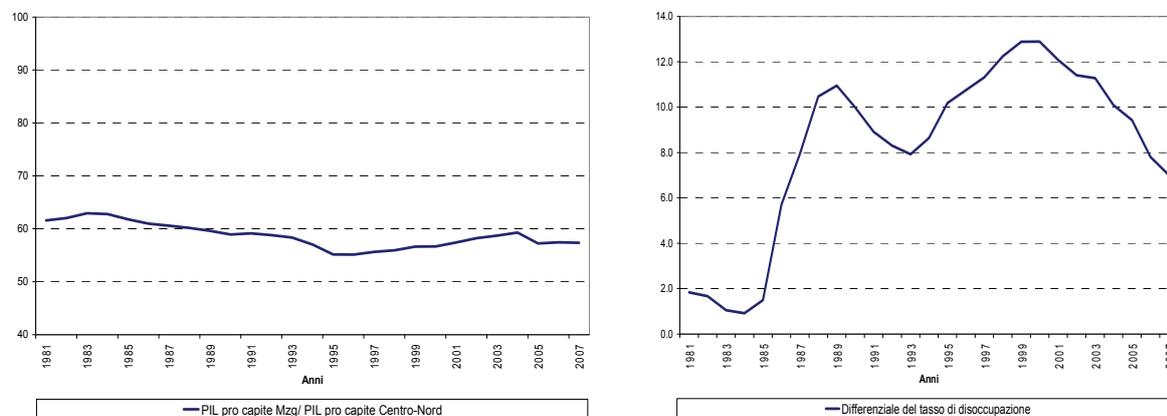
L'economia italiana può essere considerata come il classico caso da libro di testo per un'economia dualistica: accanto a un Centro Nord, le cui condizioni economiche sono simili a quelle delle più ricche regioni europee, persiste il cronico sottosviluppo dell'economia del Mezzogiorno in termini di reddito pro capite, condizioni di mercato del lavoro, produttività e condizioni di vita. In questa sezione, si presenterà una breve contabilità del differenziale tra Centro Nord e Mezzogiorno per le grandezze economiche rilevanti per il modello teorico.

*PIL pro capite e disoccupazione* – Nonostante i numerosi sforzi economici e politici<sup>1</sup>, il PIL pro capite delle regioni meridionali è rimasto persistentemente al di sotto di quello del Centro Nord dalla fine della seconda guerra mondiale e ha mostrato scarsissime tendenze alla convergenza. All'inizio degli anni ottanta, il PIL pro capite meridionale sfiorava il 65 per cento di quello del resto del paese, nonostante i grandi investimenti pubblici degli anni precedenti (Figura 1). Questo differenziale si è ulteriormente ampliato nel periodo successivo: dal 1989 il reddito pro capite relativo del Mezzogiorno è sceso al di sotto del 60 per cento ed è rimasto al di sotto di tale soglia nonostante un debole processo di convergenza alla fine degli anni novanta. Il differenziale in termini di tasso di disoccupazione è altrettanto ampio, ma ha mostrato una lieve tendenza alla convergenza negli ultimi anni. Nel 1989, il tasso di disoccupazione nel Mezzogiorno era di 11 punti superiore a quello del Centro Nord (17,2 contro 6,2 per cento). Nell'ultimo decennio il differenziale si è

<sup>1</sup> Secondo Magnani (1997) e Istat (1996), dal 1970 al 1992, i trasferimenti pubblici netti al Mezzogiorno sono stati pari a circa il 15-20 per cento del PIL dell'area. Cannari e Chiri (2006) riportano dati simili per la seconda metà degli anni novanta e l'inizio degli anni 2000.

Figura 1

## PIL pro capite e tassi di disoccupazione



Fonte: elaborazioni degli autori su dati Prometeia e Istat.

Fonte: elaborazioni degli autori su dati Istat (Forze di lavoro).

Tavola 1

## Produttività del lavoro nel 2006

	(1)	(2)	(3)
Variabile dipendente: logaritmo della produttività del lavoro			
Dummy Mezzogiorno	-0,215*** (0,012)	-0,202*** (0,012)	-0,177*** (0,012)
<i>Manifatturiero</i>	-0,156*** (0,017)	-0,186*** (0,016)	-0,154*** (0,016)
<i>Servizi</i>	-0,289*** (0,022)	-0,227*** (0,021)	-0,205*** (0,021)
Numero di osservazioni	18.681	18.681	18.679
<i>Manifatturiero</i>	11.544	11.544	11.542
<i>Servizi</i>	7.253	7.253	7.253
Dummy settoriali	NO	SI	SI
Grandezza	NO	NO	SI

Fonte: elaborazioni degli autori su dati Cebil.

Dummy settoriali a livello Ateco due cifre. Grandezza: logaritmo del fatturato. Standard errors in parantesi. \* significativo al 10 per cento; \*\* significativo al 5 per cento; \*\*\* significativo all'1 per cento. Tutte le regressioni escludono il primo e il 99-esimo percentile.

Tavola 2

## Salari nel 2006

	(1)	(2)	(3)
Variabile dipendente: logaritmo del salario netto mensile			
Dummy Mezzogiorno	-0,136*** (0,011)	-0,121*** (0,011)	-0,129*** (0,012)
<i>Lavoratori non qualificati</i>	-0,134*** (0,012)	-0,119*** (0,012)	-0,126*** (0,012)
<i>Lavoratori qualificati</i>	-0,134** (0,058)	-0,134** (0,055)	-0,143** (0,055)
Num. oss.	3.948	3.922	3.922
<i>Lavoratori non qualificati</i>	3.677	3.655	3.655
<i>Lavoratori qualificati</i>	271	267	267

Fonte: elaborazione degli autori su dati IBF. Standard errors in parentesi. \* significativo al 10 per cento; \*\* significativo al 5 per cento; \*\*\* significativo all'1 per cento. La specificazione (1) include controlli per titolo di studio, esperienza, stato civile, genere, part-time. La specificazione (2) aggiunge controlli per il settore di occupazione. La specificazione (3) aggiunge controlli per la grandezza della città. Tutte le regressioni escludono il primo e il 99-esimo percentile.

ridotto, scendendo nel 2007 a 7 punti percentuali. Tale riduzione tuttavia non dipende tanto da un aumento dell'occupazione quanto dalla contrazione della forza lavoro nel Mezzogiorno. La partecipazione già bassa al mercato del lavoro si è ulteriormente ridotta negli ultimi anni e i consistenti flussi migratori verso le regioni del Nord hanno ulteriormente ridotto l'offerta di lavoro nell'area.

*Produttività del lavoro* – Utilizzando il dataset della Centrale dei bilanci (CeBil) per il 2006, la Tavola 1 mostra il divario percentuale in termini di produttività del lavoro tra le imprese del Centro Nord e quelle del Mezzogiorno: rispetto alla specificazione (1), che presenta delle semplici differenze tra medie, la specificazione (2) introduce controlli per la struttura produttiva (dummy settoriali a livello di Ateco a due cifre) e la specificazione (3) include anche un controllo per la grandezza dell'impresa (logaritmo del fatturato). Il differenziale di produttività per l'intero campione è ampio e significativo (-17,7 per cento) anche dopo aver controllato per la composizione settoriale locale. La differenza è più ampia nei servizi (-20,5 per cento) rispetto al manifatturiero (-15,4 per cento), più aperto alla concorrenza interregionale e internazionale.

*Salari* – Dall'analisi della più recente Indagine sui bilanci delle famiglie (IBF) della Banca d'Italia (del 2006), emerge che il differenziale tra Nord e Sud in termini di salari netti mensili del settore privato è ampio e significativo (Tavola 2). La specificazione (1) include una serie di controlli per le caratteristiche individuali: istruzione, età, esperienza sul mercato del lavoro, genere, stato civile e una dummy se si lavora a part-time. La specificazione (2) aggiunge, inoltre, dei controlli per il settore di occupazione e la specificazione (3) introduce anche una dummy per la grandezza dell'area metropolitana in cui vive il lavoratore (Glaeser e Maré, 2001). La Tavola 2, inoltre, presenta regressioni separate tra lavoratori qualificati (laureati) e non qualificati. Dai risultati emerge che i salari nel Mezzogiorno sono più bassi di circa 12,1-13,6 per cento. Il differenziale

Tavola 3

**Qualità della vita nel 2006**  
(percentuale di indicatori che mostrano un punteggio più alto nel Mezzogiorno)

Indicatori di qualità della vita nelle città	21,4%
Indicatori di risorse culturali	0,0%

Fonte: elaborazioni degli autori su dati Istat.

Tavola 4

**Affitti**

	(1)	(2)
Variabile dipendente: logaritmo dell'affitto mensile		
Dummy Mezzogiorno	-0,455***	-0,380***
	(0,031)	(0,025)
Num. Oss.	2.232	2.232

Fonte: elaborazione degli autori su dati IBF. Standard errors in parentesi. \* significativo al 10 per cento; \*\* significativo al 5 per cento; \*\*\* significativo all'1 per cento. La specificazione (1) include controlli per la grandezza dell'appartamento, numero di bagni e dummy per affitti imputati, riscaldamento e localizzazione. La specificazione (2) aggiunge controlli per la grandezza della città e il tipo di proprietario. Tutte le regressioni escludono il primo e il 99-esimo percentile.

risulta più elevato per i lavoratori più istruiti, probabilmente a causa del fatto che la contrattazione collettiva dei salari coinvolge maggiormente i lavoratori a più bassa qualifica professionale.

*Qualità della vita* – Oltre ai classici indicatori economici, il sottosviluppo del Mezzogiorno risulta evidente anche dalla comparazione degli indici di qualità della vita. Le variabili da utilizzare in questi tipi di analisi non sono particolarmente ovvie; in questa sezione, ci si baserà su una serie di indicatori pubblicati dal Ministero dello Sviluppo economico e dall'Istat sulla qualità della vita e sulle risorse culturali nelle differenti aree del paese. Gli indicatori di qualità della vita includono: trasporti e mobilità, inquinamento, criminalità, disponibilità di verde pubblico e parcheggi, attrattività del sistema universitario locale e degli ospedali, spesa sanitaria, assistenza agli anziani. Le risorse culturali di una città includono: numero di visitatori di musei (per abitante), spesa pubblica per eventi culturali, numero di biglietti venduti per teatri e concerti, incidenza della spesa in attività culturali delle famiglie e quota di unità di lavoro equivalenti nel settore dello spettacolo. Nella Tavola 3 si presentano, per ciascun gruppo di indicatori, le frequenze per cui un indice ha un punteggio superiore nel Mezzogiorno rispetto al resto del paese nel 2006. I risultati sono piuttosto chiari: solo il 21,4 per cento degli indicatori di qualità della vita hanno un punteggio superiore nel Sud, mentre la frequenza scende a zero per le risorse culturali.

*Affitti e livello dei prezzi* – Le scelte di localizzazione degli individui tengono in genere conto dei differenziali nel livello dei prezzi tra le aree, specialmente nei settori *non tradable*. Per valutare questo aspetto, ci si concentrerà innanzi tutto sulla componente immobiliare, che rappresenta una

quota elevata dei costi nel settore *non tradable* e può essere facilmente misurata con i dati IBF. Si valuterà in particolare il differenziale negli affitti effettivamente pagati dalle famiglie e negli affitti che i proprietari di casa ritengono che dovrebbero essere pagati sul mercato per affittare un'abitazione con le stesse caratteristiche (affitti imputati). La Tavola 4 riporta la differenza percentuale tra gli affitti pagati nel Mezzogiorno rispetto a quelli del Centro Nord. La specificazione (1) include controlli per la grandezza dell'appartamento, numero di bagni e una serie di dummy per la presenza del riscaldamento, la localizzazione all'interno del centro abitato e se l'affitto è imputato. La specificazione (2) aggiunge controlli anche per la grandezza della città e la tipologia di proprietario. Dai risultati delle stime emerge che gli affitti sono nettamente più bassi nel Mezzogiorno di una percentuale che varia dal 38 al 46 per cento.

Le altre componenti nel paniere di consumo mostrano una variazione più limitata. Come mostrato da Cannari e Iuzzolino (2009), i prezzi degli alimentari e dell'arredamento sono in media più bassi del 10 per cento nel Mezzogiorno, mentre i differenziali nei settori dei servizi e del vestiario si attestano, rispettivamente, intorno al 15 e al 2 per cento<sup>2</sup>. Considerando tutte le componenti di prezzo, Cannari e Iuzzolino (2009) stimano che il costo della vita nel Mezzogiorno sia più basso del 16-25 per cento rispetto al Centro Nord.

*Mobilità interregionale* – Come mostrato da Mocetti e Porello (2009), le migrazioni interne sono state particolarmente intense negli anni novanta e hanno rallentato negli anni 2000, probabilmente a causa del forte incremento del costo degli affitti nel Centro Nord (si veda l'analisi riportata nell'appendice B, che conferma questa indicazione). Gli autori mostrano, inoltre, che il livello di scolarizzazione dei nuovi migranti è fortemente aumentato in ragione dell'elevata quota di laureati che ha cambiato la propria residenza nel periodo 1991-2004.

### 3. Il modello

Partendo dai modelli di Roback (1982 e 1988), questa sezione presenta un modello di equilibrio generale in cui sia le imprese che i lavoratori possono liberamente scegliere la propria localizzazione tra le regioni. Nell'economia si ipotizzano due regioni (regione 1 e regione 2), dotate di caratteristiche territoriali differenti che influiscono sia sulla produttività delle imprese che sulla qualità della vita dei residenti. Si ipotizza, inoltre, che la regione 2 sia quella più svantaggiata.

#### 3.1 Il quadro di riferimento

Si ipotizzi che tutte le imprese producano un bene omogeneo utilizzando lavoro e "terra". Il bene è prodotto in concorrenza perfetta e può essere commercializzato in tutto il paese senza costi di trasporto. Il mercato del lavoro è perfettamente concorrenziale e il salario che ricevono i lavoratori è utilizzato per il consumo del bene finale e della "terra". L'ammontare di terra in ciascuna regione è fisso. Le imprese possono muoversi liberamente tra le aree; quindi, in equilibrio, i profitti delle imprese sono identici in entrambe le regioni. Gli individui, invece, fronteggiano un costo di mobilità e, quindi, il livello della loro utilità potrebbe differire a seconda dell'area di residenza.

Si presenterà dapprima la descrizione del comportamento dei lavoratori e poi quello delle imprese, per determinare il livello dei salari e degli affitti (il prezzo della "terra") nelle due aree.

*Lavoratori* – Un individuo che vive nella regione  $c = \{1,2\}$  massimizza la seguente funzione di utilità:

<sup>2</sup> Le cifre per alimentare, vestiario e arredamento si riferiscono ai soli capoluoghi di regione.

$$U_c = A_U(X_c) \cdot L_c^{1-\mu} \cdot Y_c^\mu \quad (1)$$

Sotto il vincolo di bilancio:

$$r_c \cdot L_c + p_c \cdot Y_c = w_c \quad (2)$$

dove  $\mu \in (0,1)$ .  $\{L_c, Y_c\}$  esprimono, rispettivamente, il consumo di “terra” e del bene finale da parte del consumatore.  $\{r_c, w_c, p_c\}$  sono, rispettivamente, gli affitti, i salari e il prezzo del bene  $Y$  prevalenti nella regione  $c$ . Nel prosieguo del lavoro, si assumerà che  $p_1 = p_2 = 1$ . Il termine  $A_U(X_c)$  nell’eq. (1) denota l’impatto sul livello di utilità di un vettore  $X_c$  di caratteristiche locali (servizi locali, risorse culturali etc.). Per convenzione, si ipotizzerà che ciascun elemento di  $X_c$ ,  $x_{ic}$ , è tale per cui  $\partial A_U / \partial x_{ic} \geq 0$ .

La soluzione al problema del consumatore determina la seguente funzione di utilità indiretta per un residente nella regione  $c = \{1,2\}$ :

$$v_c = \eta \cdot A_U(X_c) \cdot \frac{w_c}{r_c^{1-\mu}}, c = \{1,2\} \quad (3)$$

dove  $\eta \equiv (1-\mu)^{1-\mu} \mu^\mu$ . Qualora i costi di mobilità tra aree fossero assenti, si otterrebbe, in equilibrio, che  $v_1 = v_2$ . Nel caso di costi positivi  $\kappa \geq 0$ , e proporzionali al livello di utilità per migrare dalla regione 2 all’area 1, deve valere la seguente condizione di equilibrio<sup>3</sup>:

$$v_1 = (1 + \kappa) \cdot v_2 \quad (4)$$

Sostituendo l’eq. (3) nella (4), si ottiene la seguente condizione di equilibrio:

$$\left( \frac{w_1}{w_2} \right) = (1 + \kappa) \cdot \frac{A_U(X_2)}{A_U(X_1)} \cdot \left( \frac{r_1}{r_2} \right)^{1-\mu} \quad (5)$$

Quando la condizione (5) è soddisfatta, un lavoratore è indifferente tra le aree 1 e 2.

*Imprese* – Il mercato finale per il bene omogeneo è caratterizzato da concorrenza perfetta. I produttori localizzati nella regione  $c = \{1,2\}$  producono con una tecnologia a rendimenti costanti di scala che utilizza una singola tipologia di lavoro,  $N_c$ , e “terra”  $L_c$ :

$$Y_c = A_Y(Q_c) \cdot L_c^{1-\alpha} \cdot N_c^\alpha \quad (6)$$

Dove  $\alpha \in (0,1)$  e  $A_Y(Q_c)$  denota l’impatto di un vettore di caratteristiche locali  $Q_c$  sulla produttività della imprese. Anche in questo caso, ipotizziamo che ciascun elemento di  $Q_c$ ,  $q_{ic}$ , è tale per cui  $\partial A_Y / \partial q_{ic} \geq 0$ <sup>4</sup>. La massimizzazione dei profitti implica che il prezzo del bene finale sia pari al costo marginale:

<sup>3</sup> Si noti che la condizione (4) implica che  $v_1 \geq v_2$  valga in equilibrio.  $\kappa > 0$  può essere interpretato come un premio (in termini di utilità) per la migrazione dall’area 1 all’area 2.

<sup>4</sup> Il vettore di caratteristiche locali che influisce sulla produttività delle imprese,  $Q_c$ , può anche non coincidere con il vettore che influenza sull’utilità dei lavoratori ( $X_c$ ).

$$\xi \cdot \left[ \frac{A_Y(Q_c)}{r_c^{1-\alpha} w_c^\alpha} \right] = 1 \quad (7)$$

dove  $\xi \equiv (1-\alpha)^{1-\alpha} \alpha^\alpha$ . Poiché le imprese possono muoversi liberamente tra le regioni, vale, in equilibrio, la seguente condizione:

$$\frac{A_Y(Q_1)}{r_1^{1-\alpha} w_1^\alpha} = \frac{A_Y(Q_2)}{r_2^{1-\alpha} w_2^\alpha} \quad (8)$$

che può essere riscritta come:

$$\left( \frac{w_1}{w_2} \right) = \left( \frac{A_Y(Q_1)}{A_Y(Q_2)} \right)^{\frac{1}{\alpha}} \cdot \left( \frac{r_2}{r_1} \right)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} \quad (9)$$

*Equilibrio* – Le eq. (5) e (9) caratterizzano il rapporto di equilibrio di salari e affitti nelle due aree. Trasformando in logaritmi e risolvendo, si ottiene<sup>5</sup>:

$$\log\left(\frac{r_1}{r_2}\right) = \frac{1}{1-\mu\alpha} \left\{ \log \frac{A_Y(Q_1)}{A_Y(Q_2)} + \alpha \cdot \log \frac{A_U(X_1)}{A_U(X_2)} - \alpha \cdot \kappa \right\} \quad (10)$$

e:

$$\log\left(\frac{w_1}{w_2}\right) = \frac{1}{1-\mu\alpha} \left\{ (1-\mu) \cdot \log \frac{A_Y(Q_1)}{A_Y(Q_2)} - (1-\alpha) \cdot \log \frac{A_U(X_1)}{A_U(X_2)} + (1-\alpha) \cdot \kappa \right\} \quad (11)$$

L'eq. (10) mostra che quanto più ampio è il vantaggio della regione 1 in termini di produttività e servizi locali, tanto maggiori risulteranno gli affitti nell'area 1 rispetto all'area 2. Si noti, inoltre, che elevati costi di mobilità riducono il differenziale nel prezzo della "terra". La ragione è che quando un lavoratore della regione 2 ha una elevata perdita in termini di utilità dalla migrazione, il suo costo opportunità per andare nella regione 1 è più grande e, quindi, è necessario un minore differenziale negli affitti per scoraggiare la mobilità interregionale.

L'eq. (11) mostra che le caratteristiche locali hanno un effetto ambiguo sui salari. Da un lato, la mobilità delle imprese si annulla quando il vantaggio di produttività dell'area 1 è compensato dai più alti salari. D'altro canto, se l'area 1 ha un vantaggio in termini di servizi locali rispetto all'area 2, i lavoratori potrebbero decidere di accettare salari relativamente più bassi pur di vivere in un posto più piacevole. Un aumento nei costi di mobilità aumenta i salari relativi: l'aumento del costo opportunità della migrazione rende i lavoratori meno propensi ad accettare diminuzioni di salario nell'area con più elevata qualità della vita.

### 3.2 Alcune estensioni: diverse tipologie di lavoro e sindacati

In questa sezione si estenderà il modello base al caso in cui la produzione del bene finale necessita di differenti tipologie di lavoro (qualificato e non qualificato). Nel prosieguo si faranno due ulteriori ipotesi. Prima di tutto, accanto alle caratteristiche locali che influenzano il livello di utilità per entrambe le tipologie di lavoratori, esistono alcune tipologie di servizi locali che hanno effetti sulla qualità della vita dei soli lavoratori qualificati. Inoltre, si ipotizza che, mentre il

<sup>5</sup> Utilizziamo l'approssimazione  $\log(1+\kappa) \approx \kappa$ .

mercato del lavoro dei lavoratori qualificati è perfettamente concorrenziale, i lavoratori non qualificati siano sindacalizzati e che i sindacati siano in grado di imporre lo stesso salario tra le diverse aree del paese (Faini, 1999)<sup>6</sup>. Il comportamento monopolistico dei sindacati genera disoccupazione.

*Imprese* – Le imprese nella regione  $c = \{1,2\}$  producono un bene omogeneo utilizzando terra e lavoro sia qualificato che non qualificato, rispettivamente  $\{N_c^s, N_c^u\}$ , con una funzione di produzione Cobb-Douglas caratterizzata da rendimenti di scala costanti:

$$Y_c = A_Y(Q_c) \cdot L_c^{1-\alpha-\beta} \cdot (N_c^s)^\alpha \cdot (N_c^u)^\beta \quad (12)$$

dove  $\alpha + \beta \in (0,1)$ . Il salario percepito da un lavoratore qualificato è pari a  $w_c^s$ , mentre il salario nazionale, fissato dai sindacati per i non qualificati è uguale a  $w_1^u = w_2^u = w^u$ . Un'impresa in concorrenza perfetta localizzata in  $c$  porrà il prezzo uguale al costo marginale,  $\vartheta \cdot \left[ \frac{A_Y(Q_c)}{r_c^{1-\alpha-\beta} (w_c^s)^\alpha (w^u)^\beta} \right] = 1$ , dove  $\vartheta \equiv (1-\alpha-\beta)^{1-\alpha-\beta} \alpha^\alpha \beta^\beta$ . Poiché le imprese sono perfettamente mobili tra le diverse regioni, vale, in equilibrio:

$$\left( \frac{w_1^s}{w_2^s} \right) = \left( \frac{A_Y(Q_1)}{A_Y(Q_2)} \right)^{\frac{1}{\alpha}} \cdot \left( \frac{r_2}{r_1} \right)^{\frac{1-\alpha-\beta}{\alpha}} \quad (13)$$

che esprime una condizione analoga a quella dell'eq. (8).

*Lavoratori qualificati* – I lavoratori qualificati che vivono nella regione  $c$  massimizzano la seguente funzione di utilità:

$$U_c^s = A_U(X_c) \cdot B_U(Z_c) \cdot L_c^{1-\mu} \cdot Y_c^\mu \quad (14)$$

sotto il vincolo di bilancio:

$$r_c \cdot L_c + Y_c = w_c^s \quad (15)$$

Rispetto all'eq. (1), la funzione di utilità (14) ha un termine aggiuntivo  $B_U(Z_c) \geq 1$ , che è non decrescente in  $Z_c$ . Il vettore  $Z_c$  denota una serie di caratteristiche locali che sono di particolare valore per gli individui qualificati ma che risultano irrilevanti per i non qualificati, la cui funzione di utilità è ancora caratterizzata dall'eq. (1)<sup>7</sup>.

Il paniere ottimale di consumo implica che la funzione di utilità indiretta è simile a quella descritta nell'eq. (3). Quando un lavoratore qualificato affronta un costo di mobilità misurato da  $\kappa^s \geq 0$ , la condizione  $v_1^s = (1 + \kappa^s) \cdot v_2^s$  descrive lo stato per cui egli è indifferente alla scelta di migrare oppure no. In equilibrio deve, dunque, valere che:

$$\left( \frac{w_1^s}{w_2^s} \right) = (1 + \kappa^s) \cdot \frac{A_U(X_2)}{A_U(X_1)} \cdot \frac{B_U(Z_2)}{B_U(Z_1)} \cdot \left( \frac{r_1}{r_2} \right)^{1-\mu} \quad (16)$$

<sup>6</sup> Faini (1999) ipotizza che i lavoratori non qualificati non possano migrare. Questa ipotesi è utile per modellare i comportamenti sindacali.

<sup>7</sup> Questa ipotesi è coerente con l'evidenza trovata da Carlino e Saiz (2008) e Dalmazzo e de Blasio (2008).

che è analoga all'eq. (5). Si noti che le espressioni (13) and (16) sono in grado, da sole, di determinare i salari e gli affitti relativi di equilibrio tra le aree,  $\left(\frac{w_1^s}{w_2^s}, \frac{r_1}{r_2}\right)$ .

*Lavoratori non qualificati* – Se occupati, i lavoratori non qualificati ricevono un salario  $w^u$ . Quindi, il salario atteso per un lavoratore non qualificato nell'area  $c$  è  $(1-u_c) \cdot w^u$ , dove  $u_c$  denota il tasso di disoccupazione in  $c = \{1,2\}$ <sup>8</sup>. Si ipotizza, inoltre, che la decisione di localizzazione sia irreversibile ex post.

Massimizzando l'eq. (1) sotto il vincolo  $r_c \cdot L_c + Y_c = (1-u_c) \cdot w^u$ , si ottiene il valore *ex ante* dell'utilità indiretta di un lavoratore non qualificato:

$$v_c^u = \eta \cdot A_U(X_c) \cdot \frac{(1-u_c) \cdot w^u}{r_c^{1-\mu}}, c = \{1,2\} \quad (17)$$

Se  $\kappa^u \geq 0$  denota il costo di mobilità per un individuo non qualificato, deve valere che  $v_1^u = (1 + \kappa^u) \cdot v_2^u$ . Questo implica che:

$$\left(\frac{1-u_1}{1-u_2}\right) = (1 + \kappa^u) \cdot \frac{A_U(X_2)}{A_U(X_1)} \cdot \left(\frac{r_1}{r_2}\right)^{1-\mu} \quad (18)$$

Utilizzando le espressioni (13) e (16), l'eq. (18) mostra che i tassi di disoccupazione relativi tra le diverse aree dipendono dal rapporto tra gli affitti tra le aree. In particolare, il rapporto  $(r_1/r_2)$  determina i tassi di occupazione relativi, tali per cui un lavoratore non qualificato sarà indifferente (ex ante) nella sua decisione se migrare oppure no.

*Equilibrio* – Gli affitti, i salari dei lavoratori qualificati e i tassi di occupazione per i non qualificati relativi nelle due regioni sono determinati dalle equazioni (13), (16) e (18). Prendendo i logaritmi di (13) e (16) e risolvendo si ottiene:

$$\log\left(\frac{r_1}{r_2}\right) = \frac{1}{1-\beta-\mu\alpha} \left\{ \log \frac{A_Y(Q_1)}{A_Y(Q_2)} + \alpha \cdot \log \frac{A_U(X_1)}{A_U(X_2)} + \alpha \cdot \log \frac{B_U(Z_1)}{B_U(Z_2)} - \alpha \cdot \kappa^s \right\} \quad (19)$$

e:

$$\log\left(\frac{w_1^s}{w_2^s}\right) = \frac{1}{1-\beta-\mu\alpha} \left\{ (1-\mu) \cdot \log \frac{A_Y(Q_1)}{A_Y(Q_2)} - (1-\alpha-\beta) \cdot \left[ \log \frac{A_U(X_1)}{A_U(X_2)} + \log \frac{B_U(Z_1)}{B_U(Z_2)} \right] + (1-\alpha-\beta) \cdot \kappa^s \right\} \quad (20)$$

Le espressioni (19) e (20) possono essere interpretate in maniera analoga a quanto fatto per le equazioni (10)-(11) del modello base. In particolare, le caratteristiche locali hanno un effetto positivo sugli affitti relativi tra la regione 1 e 2, mentre i loro effetti sui salari risultano ambigui. Inoltre, i costi di mobilità hanno un effetto positivo sui salari relativi e un impatto negativo sugli affitti.

<sup>8</sup> Per semplicità, si assume che i sussidi di disoccupazione o i benefici del non lavoro (tempo libero, etc.) siano pari a zero. Come Harris e Todaro (1970, p. 127), si ipotizza che il processo di selezione del personale sia casuale per le imprese.

Prendendo il logaritmo dell'eq. (18) si ottiene, invece, la seguente espressione per i tassi di disoccupazione relativi<sup>9</sup>:

$$u_2 - u_1 \cong$$

$$\frac{1}{1-\beta-\alpha\mu} \left\{ (1-\mu) \cdot \log \frac{A_Y(Q_1)}{A_Y(Q_2)} - (1-\alpha-\beta) \cdot \log \frac{A_U(X_1)}{A_U(X_2)} + \alpha(1-\mu) \cdot \log \frac{B_U(Z_1)}{B_U(Z_2)} \right\} + \left[ \kappa^u - \left( \frac{\alpha(1-\mu)}{1-\beta-\alpha\mu} \right) \kappa^s \right] \quad (21)$$

Come descritto dall'equazione, il tasso di disoccupazione risulta relativamente più basso nella regione a maggiore produttività. Nel caso in cui, invece, la regione 1 risultasse relativamente più dotata di servizi locali  $X_1$  considerati da entrambe le tipologie di lavoratori, il suo tasso di disoccupazione dovrebbe essere più elevato per scoraggiare le migrazioni dall'area 2. L'effetto dei servizi per i soli lavoratori qualificati,  $Z_1$ , ha, invece, l'effetto opposto poiché tali servizi hanno l'effetto di incrementare gli affitti nell'area 1, riducendo l'incentivo a migrare da parte dei lavoratori non qualificati.

I costi di mobilità dall'area 2 all'area 1 hanno effetti asimmetrici. Un incremento di tali costi per i lavoratori qualificati ridurrà il tasso di disoccupazione relativo, mentre un incremento dei costi per i non qualificati renderà più difficile per loro cogliere i benefici della localizzazione nella regione 1. In equilibrio, questo meccanismo permette la coesistenza di elevata disoccupazione nella regione 2 e una mancanza di incentivi a migrare per i suoi lavoratori. Infine, si noti che, per  $\kappa^s = \kappa^u = \kappa$ , un aumento del costo di migrazione (comune alle tipologie di lavoratori) ha l'effetto di aumentare la segmentazione tra aree e, quindi, il differenziale nei tassi di disoccupazione.

I costi di migrazione possono in parte essere correlati con la struttura demografica di un'area. Per esempio, le persone più giovani hanno in genere minori costi di mobilità rispetto a quelle più anziane. Quindi, dal punto di vista del modello, il progressivo invecchiamento della popolazione potrebbe aumentare i costi di mobilità.

L'impatto delle produttività regionali, dei servizi locali e dei costi di migrazione sull'equilibrio finale può avere una semplice rappresentazione grafica. In particolare, la curva di isocosto dell'eq. (13) e la curva di indifferenza per un lavoratore qualificato dell'eq. (16) possono essere rappresentate come le curve inclinate, rispettivamente, negativamente e positivamente nel diagramma in cui gli affitti e i salari relativi sono, rispettivamente, sulle ordinate e sulle ascisse (lato sinistro della Figura 2). Una volta determinato l'equilibrio nel punto A, la curva di indifferenza espressa dall'equazione (18) determinerà, in maniera residuale, il differenziale in termini di tassi di disoccupazione (punto A nel grafico a destra).

La Figura 2 rappresenta pure l'effetto di statica comparata provocato da una variazione della produttività tra aree. Come mostrato in figura, un aumento della produttività relativa nell'area 1 sposterà la curva di isocosto verso l'alto, aumentando gli affitti relativi, i salari per i lavoratori qualificati e l'occupazione di non qualificati nella regione rispetto all'area 2 (punti A' nei grafici).

Gli effetti di un aumento dell'offerta di servizi pubblici, e attrattive locali in genere, sulle utilità dei lavoratori qualificati e non qualificati sono rappresentati nella Figura 3. Un incremento relativo nella regione 1 sposterà entrambe le curve di indifferenza, incrementando gli affitti e riducendo i salari e l'occupazione relativamente all'area 2 (punto B nei grafici).

<sup>9</sup> Nella (21),  $u_2 - u_1$  approssima  $\log[(1-u_1)/(1-u_2)]$ .

Figura 2

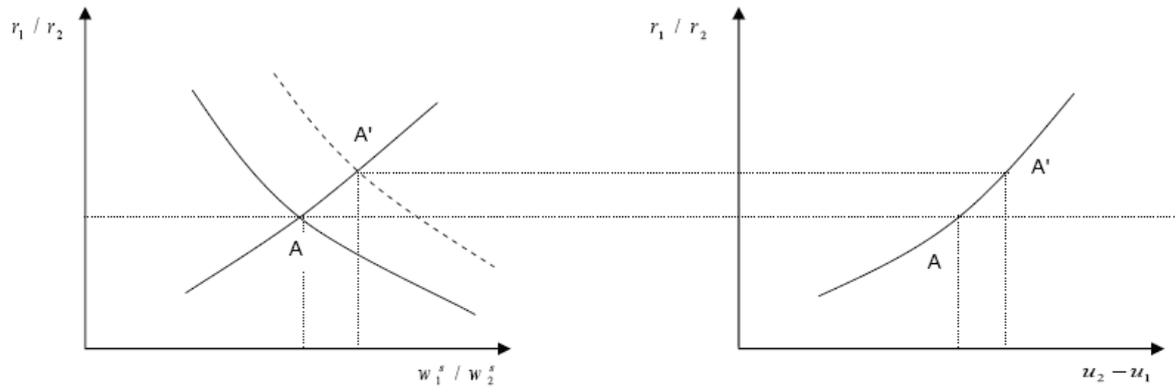


Figura 3

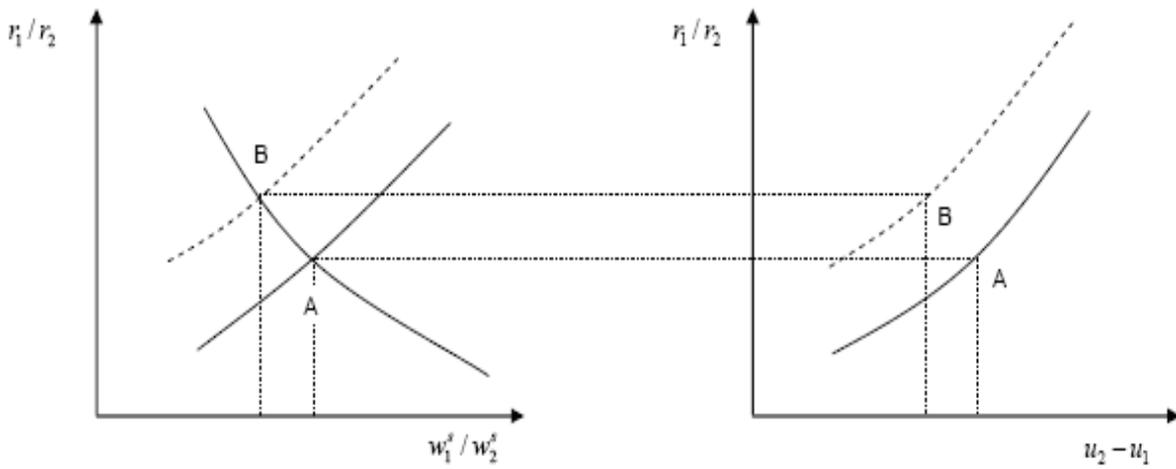
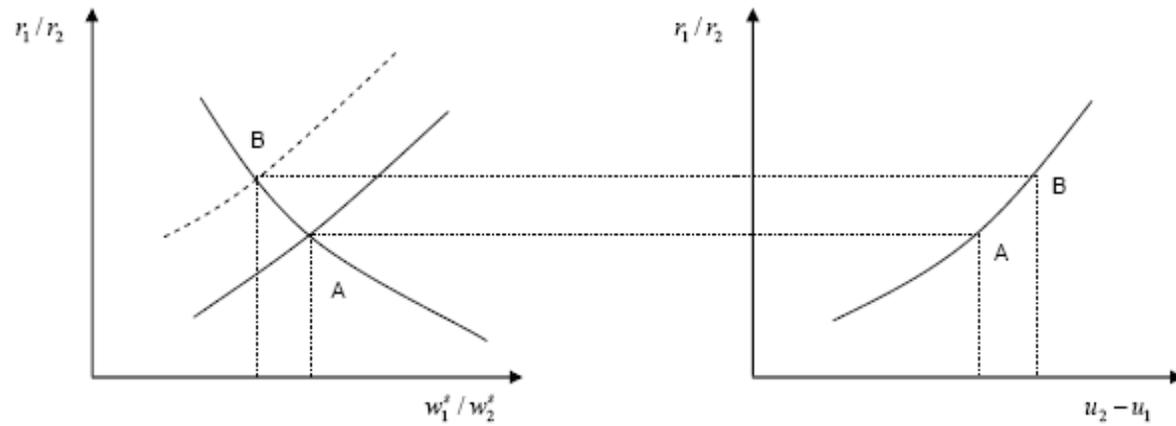


Figura 4



La Figura 4 mostra il caso in cui l'area 1 incrementa la propria offerta di attrattive per i lavoratori qualificati. La curva di indifferenza per questo gruppo si sposta verso l'alto, mentre quella dei non qualificati non risulta influenzata da questa variazione. Di conseguenza, l'area 1 sperimenterà un aumento degli affitti e dell'occupazione, mentre i salari relativi dei lavoratori qualificati caleranno.

Figure simili possono essere utilizzate per rappresentare gli effetti delle variazioni nei costi di mobilità. Aumenti di tali costi per i lavoratori (qualificati o non qualificati) comporterebbero uno spostamento della rispettiva curva di indifferenza verso il basso.

### 3.3 Trasferimenti, vincoli contrattuali e sussidi alle imprese

In questo paragrafo, si estenderà il modello al fine di analizzare tre specifici strumenti di politica economica: i trasferimenti ai residenti delle aree depresse, i vincoli contrattuali locali e i sussidi alle imprese per la localizzazione nella regione meno avvantaggiata.

#### 3.3.1 Trasferimenti alle famiglie

Si consideri il caso in cui il governo centrale distribuisca fondi agli individui che vivono, per esempio, nell'area 2. Si ipotizzi che entrambe le categorie di lavoratori residenti in quella regione possano ricevere un pagamento che, per semplicità, sia proporzionale al proprio salario percepito. Il vincolo di bilancio per un lavoratore qualificato che vive nella regione 2 quindi diventa:

$$r_2 \cdot L_2 + Y_2 = (1 + \tau) \cdot w_2 \quad (22)$$

dove  $\tau \geq 0$  è la grandezza del trasferimento<sup>10</sup>.

Risolvendo il problema del consumatore per un lavoratore qualificato residente e imponendo la condizione (4) sulle migrazioni interne, si ottiene che l'equazione (16) prende ora la seguente forma:

$$\left( \frac{w_1^s}{w_2^s} \right) = (1 + \kappa^s) \cdot (1 + \tau) \cdot \frac{A_U(X_2)}{A_U(X_1)} \cdot \frac{B_U(Z_2)}{B_U(Z_1)} \cdot \left( \frac{r_1}{r_2} \right)^{1-\mu} \quad (23)$$

Analogamente, per i lavoratori meno qualificati vale la seguente condizione di equilibrio:

$$\left( \frac{1-u_1}{1-u_2} \right) = (1 + \kappa^u) \cdot (1 + \tau) \cdot \frac{A_U(X_2)}{A_U(X_1)} \cdot \left( \frac{r_1}{r_2} \right)^{1-\mu} \quad (24)$$

L'introduzione di un trasferimento monetario  $\tau$  ha, quindi, gli stessi effetti del costo di mobilità; esso aumenta il differenziale salariale a favore dell'area 1 e incrementa il tasso di disoccupazione della regione 2.

<sup>10</sup> Nel caso in cui i fondi pubblici per il trasferimento siano raccolti con una tassazione sui redditi da lavoro percepiti nell'area 1, il vincolo di bilancio per un lavoratore qualificato di quella regione diventa:  $r_1 \cdot L_1 + Y_1 = (1-t) \cdot w_1$ , dove  $t \geq 0$  denota l'aliquota fiscale. Con il sistema descritto, il termine  $(1 + \tau)$  nelle equazioni (23) e (24) dovrebbe essere sostituito da  $\left( \frac{1+\tau}{1-t} \right)$ . Questo implica che l'impatto di un trasferimento più generoso ( $\tau$  più alto) sui differenziali salariali e di disoccupazione è più ampio quando questo comporta una tassazione più alta ( $t$  più elevato).

### 3.3.2 Differenze regionali nelle politiche salariali dei sindacati

In questa sezione, si analizzerà cosa succede quando i sindacati accettano meccanismi di determinazione del salario che implicano salari differenziati nelle diverse aree del paese. L'ovvio obiettivo di una politica di questo tipo potrebbe essere quello di incrementare la competitività dei territori svantaggiati.

Si supponga che il salario dei lavoratori non qualificati sia più basso nell'area 2,  $w_2^u$ , rispetto all'area 1,  $w_1^u$ , secondo la seguente regola:

$$w_1^u = (1 + \delta) \cdot w_2^u \quad \text{con } \delta \geq 0 \quad (25)$$

Quindi, il lavoro meno qualificato risulta meno costoso nell'area 2. Utilizzando l'eq. (25), la condizione di mobilità interregionale delle imprese implica che:

$$\left[ \frac{A_Y(Q_1)}{r_1^{1-\alpha-\beta} (w_1^s)^\alpha ((1+\delta)w_2^u)^\beta} \right] = \left[ \frac{A_Y(Q_2)}{r_2^{1-\alpha-\beta} (w_2^s)^\alpha (w_2^u)^\beta} \right]$$

e la condizione (13) prederà quindi la forma seguente<sup>11</sup>:

$$\left( \frac{w_1^s}{w_2^s} \right) = \left( \frac{1}{1+\delta} \right)^{\frac{\beta}{\alpha}} \cdot \left( \frac{A_Y(Q_1)}{A_Y(Q_2)} \right)^{\frac{1}{\alpha}} \cdot \left( \frac{r_2}{r_1} \right)^{\frac{1-\alpha-\beta}{\alpha}} \quad (26)$$

In equilibrio, gli affitti e i salari relativi dei lavoratori qualificati saranno pari, rispettivamente, a:

$$\log\left(\frac{r_1}{r_2}\right) = \text{lato destro di (19)} - \left(\frac{\beta}{1-\beta-\alpha\mu}\right) \cdot \delta \quad (27)$$

e:

$$\log\left(\frac{w_1^s}{w_2^s}\right) = \text{lato destro di (20)} - \left(\frac{\beta(1-\mu)}{1-\beta-\alpha\mu}\right) \cdot \delta \quad (28)$$

con l'approssimazione  $\log(1+\delta) \approx \delta$ .  $\delta$  rende i salari non qualificati della regione 1 artificialmente più elevati e riduce gli affitti relativi perchè le imprese sono scoraggiate dal localizzarsi nell'area 1. Inoltre, il costo del lavoro non qualificato più elevato nella regione 1 ridurrà la domanda per questo fattore e, di conseguenza, abbasserà la produttività marginale e i salari per i lavoratori qualificati.

Con differenziazioni territoriali nelle politiche salariali dei sindacati, l'utilità indiretta *ex ante* per un lavoratore non qualificato dell'area 2 sarà pari a:

$$v_2^u = \eta \cdot A_U(X_2) \cdot \frac{(1-u_2) \cdot (1+\delta)^{-1} \cdot w_1^u}{r_2^{1-\mu}} \quad (29)$$

Poiché deve valere che  $v_1^u = (1+\kappa^u) \cdot v_2^u$ , la condizione di equilibrio prende ora la forma seguente:

$$\left( \frac{1-u_1}{1-u_2} \right) = \frac{(1+\kappa^u)}{(1+\delta)} \cdot \frac{A_U(X_2)}{A_U(X_1)} \cdot \left( \frac{r_1}{r_2} \right)^{1-\mu} \quad (30)$$

Le equazioni (27) e (30) implicano che il differenziale di disoccupazione sia ora pari a:

<sup>11</sup> Si noti che la condizione (16) per i lavoratori qualificati resta invariata da questo cambio di politica salariale.

$$u_2 - u_1 \cong \text{lato destro di (21)} - \left( \frac{1 - \mu(\alpha + \beta)}{1 - \beta - \alpha\mu} \right) \delta \quad (31)$$

Quindi, la politica salariale, che fa artificialmente aumentare la competitività delle imprese dell'area 2, riduce il differenziale di disoccupazione. Questo risultato è frutto di due forze concomitanti. Primo, le imprese trovano più profittevole localizzarsi nell'area svantaggiata per godere di un più basso costo del lavoro non qualificato. Secondo, i più bassi salari nell'area 2 rendono maggiori i vantaggi della migrazione nella regione 1. Tuttavia, per quanto queste due forze tendano a diminuire i tassi di disoccupazione relativi, il loro impatto sulla grandezza delle popolazioni relative è ambiguo, come sarà spiegato nel prosieguo del lavoro.

### 3.3.3 Sussidi alle imprese

Si supponga che il governo decida di subsidiare le imprese che si localizzano nell'area 2<sup>12</sup>. Questo può essere fatto sia pagando un sussidio  $s \geq 0$  per unità di output sia dando un sussidio all'impresa  $\sigma \cdot w \geq 0$  per ciascun lavoratore occupato e riducendo, quindi, il costo del lavoro pro capite a  $(1 - \sigma) \cdot w$ <sup>13</sup>. Con questi schemi fiscali, il profitto per le imprese che si localizzano nell'area 2 è pari a  $(1 + s)Y_2 - (1 - \sigma)[w_2^s N_2^s + w^u N_2^u] - r_2 L_2$  e, in equilibrio, una condizione analoga a quella espressa nell'eq. (13) sarà pari a:

$$\left( \frac{w_1^s}{w_2^s} \right) = \left( \frac{A_Y(Q_1) \cdot (1 - \sigma)^{\alpha + \beta}}{A_Y(Q_2) \cdot (1 + s)} \right)^{\frac{1}{\alpha}} \cdot \left( \frac{r_2}{r_1} \right)^{\frac{1 - \alpha - \beta}{\alpha}} \quad (32)$$

Come emerge dalla (32), un aumento dei sussidi alle imprese  $(s, \sigma)$  che decidono di localizzarsi nella regione 2 ha lo stesso effetto qualitativo di un incremento nella produttività totale dei fattori,  $A_Y(Q_2)$ , nella stessa area. Quindi, i sussidi alle imprese sono, in linea di principio<sup>14</sup>, in grado di produrre un miglioramento artificiale della competitività delle imprese che operano nell'area svantaggiata<sup>15</sup>.

Per riassumere, un incremento nei trasferimenti avrà lo stesso effetto di un aumento del costo di mobilità tra aree e, quindi, determinerà una maggiore segmentazione territoriale. Le differenze nelle politiche salariali locali ridurranno artificialmente i salari dei non qualificati nell'area svantaggiata, diminuendo il differenziale nei tassi di disoccupazione. Infine, i sussidi alle imprese sono in grado di attrarre gli investimenti con un meccanismo simile a un incremento della produttività totale dei fattori.

Poiché gli effetti di statica comparata di questi due strumenti possono essere assimilati a variazioni, rispettivamente in aumento e diminuzione dei costi di mobilità, non è necessario

<sup>12</sup> I sussidi possono essere finanziati tassando i lavoratori; se l'aliquota non cambia tra le diverse regioni questo non dovrebbe influenzare le decisioni di mobilità dei lavoratori.

<sup>13</sup> Il sussidio  $\sigma$  ha lo stesso effetto qualitativo di una deduzione fiscale che riduce il costo del lavoro per le imprese locali.

<sup>14</sup> Questa conclusione ovviamente non tiene in considerazione tutti i problemi di applicazione della legge e di monitoraggio per prevenire le frodi.

<sup>15</sup> Il governo può anche introdurre sussidi che discriminano tra lavoratori qualificati e non qualificati. Se il sussidio è tale che genera una diminuzione  $\sigma'$  per i qualificati e  $\sigma''$  per i non qualificati, il termine  $(1 - \sigma)^{\frac{\alpha + \beta}{\alpha}}$  nell'eq. (32) verrà sostituito con  $(1 - \sigma')(1 - \sigma'')^{\frac{\beta}{\alpha}}$ . Se, per ipotesi, la quota di reddito del lavoro,  $\alpha + \beta$ , è pari a 2/3, e assumendo che la quota del lavoro qualificato vari tra 1/2 e 2/3 (si veda Mankiw *et al.*, 1992), allora  $\alpha$  varierà tra 1/3 e 4/9 e, di conseguenza,  $\beta$  sarà tra 2/9 e 1/3. Quindi, poiché il rapporto  $\beta/\alpha$  varierà tra 1/2 and 1, un sussidio che riduce il costo del lavoro qualificato avrà un impatto più forte rispetto a uno dedicato ai lavoratori non qualificati.

conservare in quel che segue la modellizzazione formale dei trasferimenti e della contrattazione salariale.

### 3.4 Grandezza relativa delle popolazioni

L'equilibrio derivato nella sezione precedente determina i prezzi relativi (salari e affitti) e i tassi di disoccupazione tra le aree. In questo paragrafo, si caratterizzeranno le grandezze relative delle popolazioni di lavoratori qualificati e non qualificati.

Come in Roback (1988), la procedura per determinare le grandezze delle popolazioni si basa sulle condizioni di equilibrio di mercato per la terra e per i lavoratori qualificati nella regione c. Inoltre, si pone la condizione che la quantità di lavoro domandata nella regione c sia pari al numero di occupati nella stessa area. I dettagli della derivazione non esplicitati si trovano nell'Appendice A.

In equilibrio, la grandezza relativa della popolazione qualificata nelle due regioni è data da:

$$\log\left(\frac{n_1^s}{n_2^s}\right) = \log\left(\frac{\bar{\ell}_1}{\bar{\ell}_2}\right) + (1 - \beta - \alpha\mu)^{-1} \left\{ \mu \log\left(\frac{A_Y(Q_1)}{A_Y(Q_2)}\right) + (1 - \beta) \left[ \log\left(\frac{A_U(X_1)}{A_U(X_2)}\right) + \log\left(\frac{B_U(Z_1)}{B_U(Z_2)}\right) - \kappa^s \right] \right\} \quad (33)$$

L'equazione (33) mostra che i lavoratori qualificati tendono a localizzarsi nella regione dove è più elevata la dotazione relativa di attrattive locali ( $X_1, Z_1$ ) e più alta la produttività. Quindi, le caratteristiche locali che incrementano la produttività e il benessere sono fattori centrali per attrarre popolazione più istruita. D'altro canto, i costi di mobilità verso l'area 1 (così come i trasferimenti a favore dei residenti nell'area svantaggiata) tendono a ridurre la quota di popolazione istruita che vive nella regione 1.

Similmente è possibile derivare la popolazione relativa di lavoratori non qualificati:

$$\log\left(\frac{n_1^u}{n_2^u}\right) = \log\left(\frac{\bar{\ell}_1}{\bar{\ell}_2}\right) + (1 - \beta - \alpha\mu)^{-1} \left\{ \mu \log\left(\frac{A_Y(Q_1)}{A_Y(Q_2)}\right) + (1 - \beta) \log\left(\frac{A_U(X_1)}{A_U(X_2)}\right) + \alpha\mu \cdot \log\left(\frac{B_U(Z_1)}{B_U(Z_2)}\right) \right\} - \left[ \kappa^u + \frac{\alpha\mu}{1 - \beta - \alpha\mu} \kappa^s \right] \quad (34)$$

Anche adesso, una produttività più elevata (dovuta a  $Q_1$ ) e attrattive locali  $X_1$  dell'area 1 indurranno una maggiore concentrazione di lavoratori meno istruiti. L'abbondanza relativa di servizi maggiormente fruibili dai lavoratori istruiti ( $Z_1$ ) tende a favorire anche la localizzazione dei lavoratori non qualificati<sup>16</sup>. I costi di mobilità e i trasferimenti a favore dei residenti nella regione 2 riducono, invece, la popolazione meno qualificata nell'area 1.

Considerando il caso di contrattazione su base territoriale per i lavoratori non qualificati (cioè quando  $\delta > 0$ , come analizzato nella Sezione 3.2), il lato destro dell'equazione (33) verrà ridotto di  $\left(\frac{\beta\mu}{1 - \beta - \alpha\mu}\right) \cdot \delta$ . Questo implica che la contrattazione su base territoriale aumenta artificialmente la competitività delle imprese nella regione 2 e induce una maggiore concentrazione di lavoratori qualificati nell'area. Questo risultato è dovuto al fatto che, riducendosi il tasso di disoccupazione nell'area 2, aumenta la produttività marginale dei lavoratori qualificati e, quindi, il loro salario nella regione più svantaggiata.

<sup>16</sup> Quando i lavoratori qualificati si localizzano nell'area 1, la produttività dei lavoratori meno istruiti aumenta, incrementando anche le loro possibilità occupazionali.

Si noti, comunque, che la stessa politica *aumenta* il lato destro dell'equazione (34) di  $\left(\frac{1-\beta-\mu(\alpha+\beta)}{1-\beta-\alpha\mu}\right) \cdot \delta$ , ma il segno di questo fattore è *ambiguo*. Questo è dovuto al fatto che tale politica salariale attrae le imprese e riduce la disoccupazione ma, al tempo stesso, induce i lavoratori non qualificati a migrare verso la regione a più elevato salario.

Infine, poiché  $\log\left(\frac{n_1^s}{n_2^s}\right) - \log\left(\frac{n_1^u}{n_2^u}\right) = \log\left(\frac{n_1^s}{n_1^u}\right) - \log\left(\frac{n_2^s}{n_2^u}\right)$ , le equazioni (33) e (34)

possono anche essere utilizzate per caratterizzare la composizione della forza lavoro tra qualificati e non qualificati. Il differenziale nella distribuzione delle qualifiche tra aree è dato da:

$$\log\left(\frac{n_1^s}{n_1^u}\right) - \log\left(\frac{n_2^s}{n_2^u}\right) = \log\left(\frac{B_U(Z_1)}{B_U(Z_2)}\right) + (\kappa^u - \kappa^s) \quad (35)$$

L'equazione (35) mostra che, in questo modello, il mix regionale in termini di qualifiche dei lavoratori dipende: (i) dalla presenza di attrattive locali specifiche per i lavoratori più istruiti<sup>17</sup> ( $Z_c$ ) e (ii) dalla differenza tra i costi di mobilità delle due tipologie di lavoratori. Se i costi di migrazione (o i trasferimenti a loro favore) fossero più elevati per i lavoratori meno istruiti o in assenza di contrattazione a livello regionale, la popolazione dell'area 1 risulterebbe relativamente più ricca di lavoratori qualificati<sup>18</sup>.

### 3.5 Alcune implicazioni di politica economica

In genere, tra gli obiettivi di politica economica vi è il riequilibrio dei divari economici territoriali, in termini di tassi di disoccupazione, redditi pro capite e, a volte, qualità della vita. Per queste finalità, i policymakers possono utilizzare diversi strumenti, come trasferimenti, sussidi, investimenti pubblici per incrementare la produttività e il benessere dei cittadini e, talvolta, restrizioni legali al funzionamento del mercato del lavoro. Come si argomenterà in questa sezione, queste politiche possono avere un impatto molto diverso sulle migrazioni interregionali.

Si considerino prima di tutto le politiche economiche atte alla riduzione della disoccupazione nella regione svantaggiata (Area 2). Come già esaminato nella Sezione 3 e nell'equazione (21), il differenziale di disoccupazione si riduce come conseguenza: (i) di una riduzione dei trasferimenti nell'Area 2 ( $\tau$  più basso), (ii) di politiche salariali differenziate tra aree (cioè  $\delta > 0$ ), (iii) di sussidi alle imprese che si localizzano nell'Area 2 ( $s$  e  $\sigma$  più elevati) e (iv) dell'uso di fondi pubblici destinati a incrementare la produttività dell'Area 2 (attraverso, per esempio, migliori infrastrutture, burocrazia più efficiente, ecc., con un aumento finale di  $Q_2$ ). Inoltre, si noti dall'equazione (20) che le stesse politiche tendono anche a ridurre il differenziale salariale dei lavoratori istruiti nelle due regioni.

È interessante, però, notare come queste politiche abbiano effetti molto diversi sulla dimensione relativa delle popolazioni regionali, come mostrato dalle equazioni (33) e (34). Una riduzione dei trasferimenti alla regione 2 *riduce* la popolazione dell'area più svantaggiata<sup>19</sup>. In altre parole un più basso tasso di disoccupazione (e un più basso differenziale salariale) nella regione 2 è

<sup>17</sup> I servizi pubblici generali ( $X_c$ ) e i vantaggi di produttività ( $Q_c$ ) hanno gli stessi effetti su entrambe le tipologie di lavoratori.

<sup>18</sup> Quando i sindacati contrattano un salario più basso nella regione più svantaggiata, il lato destro dell'equazione (35) si riduce di  $\delta$ .

<sup>19</sup> Si ricorda che questa misura ha un effetto di statica comparata simile a una riduzione dei costi di mobilità  $\kappa^s$  e  $\kappa^u$ . Differenze interregionali nella contrattazione del salario dei lavoratori non qualificati attrae i lavoratori qualificati, ma ha effetti ambigui sui meno istruiti.

associato a una migrazione di lavoratori (di entrambe le tipologie) verso l'Area 1. Al contrario, i sussidi alle imprese e gli incentivi alla produttività nella regione svantaggiata tendono ad attrarre nuove imprese nell'area e ad *aumentare* la popolazione nella regione 2, diminuendo gli incentivi a migrare.

L'impatto delle politiche locali atte ad aumentare il benessere dei residenti è più ambiguo. Nel modello, queste politiche sono colte dai cambiamenti registrati nei vettori  $X_2$  e, per i soli individui più istruiti,  $Z_2$ .

Si consideri prima di tutto un aumento nella qualità dei servizi per entrambe le tipologie di lavoratori, come trasporti e sanità ( $X_2$  più elevato). In questo caso, l'equazione (21) suggerisce che i lavoratori non qualificati possano accettare un tasso di disoccupazione più elevato pur di rimanere nell'Area 2; i lavoratori qualificati, invece, accettano salari più bassi pur di non migrare nell'altra regione. Si noti, inoltre, che le equazioni (30) e (31) suggeriscono che un aumento della qualità della vita nella regione svantaggiata incrementerà la sua popolazione rispetto al resto del paese. Per questo motivo, migliori servizi attraggono un maggior numero di individui nella regione 2 anche se le condizioni del mercato del lavoro peggiorano.

La politica economica può anche decidere di destinare fondi alle attività culturali di cui beneficiano maggiormente i lavoratori qualificati ( $Z_2$  più alto). In questo caso, da un lato peggiora il salario relativo dei lavoratori istruiti nella regione 2, dall'altro si riduce il tasso di disoccupazione nella regione meno sviluppata (si veda l'equazione 20). Tende, quindi, ad aumentare sia la popolazione qualificata che quella non qualificata dell'Area 2. In sostanza, le politiche locali che si focalizzano sui servizi per i più istruiti hanno un'influenza positiva anche sulla popolazione locale meno istruita. L'afflusso di persone con un titolo di studio più alto rende i lavoratori non qualificati più produttivi e riduce il loro tasso di disoccupazione<sup>20</sup>.

### 3.6 Due estensioni: immigrazione straniera e cambiamento tecnologico "skill-biased"

Nelle prossime due sezioni si estenderà il modello base considerando l'effetto dell'immigrazione dall'estero e un cambiamento tecnologico che sia particolarmente sensibile al livello medio di istruzione della popolazione.

#### 3.6.1 Immigrazione

Si supponga che vi siano  $m$  lavoratori non qualificati stranieri in competizione sul mercato del lavoro con i nativi. Quando un lavoratore nativo affronta un costo di trasferimento strettamente positivo ( $\kappa'' > 0$ ), in equilibrio deve valere la condizione  $v_1'' > v_2''$ , cioè il benessere nell'Area 1 è maggiore rispetto a quello dell'Area 2. Questo implica che se i lavoratori stranieri avessero le stesse opportunità occupazionali dei nativi non qualificati, senza però avere costi di mobilità interna<sup>21</sup>, *deciderebbero di localizzarsi nell'Area 1*.

Sotto l'ipotesi di un numero di immigrati ragionevolmente piccolo, l'equilibrio sarà ancora caratterizzato dall'equazione (18), dove i tassi di disoccupazione si riferiscono ora alla popolazione mista immigrati-nativi. Come mostrato nell'Appendice A, però, l'afflusso di lavoratori stranieri

<sup>20</sup> Inoltre, come mostrato dall'equazione (35), un aumento in  $Z_2$  determinerà un incremento del rapporto tra popolazione qualificata-non qualificata nella regione 2.

<sup>21</sup> Questa ipotesi è piuttosto ragionevole poiché il costo di mobilità per un migrante straniero è strettamente legato alla decisione di migrare dal proprio paese di origine e quindi può essere considerato come "sunk" per la nostra analisi.

nell'Area 1 tende a ridurre il numero relativo di lavoratori non qualificati in quella regione. Quindi, l'arrivo di lavoratori stranieri tende a rimpiazzare i non qualificati nativi nella regione più ricca.

### 3.6.2 Cambiamento tecnologico "skill-biased"

Il cambiamento tecnologico è spesso rappresentato come un aumento nella produttività totale dei fattori,  $A_y(Q_c)$  nel modello. Negli ultimi decenni, tuttavia, la domanda di lavoro per i lavoratori più istruiti è aumentata in maniera più che proporzionale rispetto all'offerta. L'osservazione di questo fatto stilizzato ha creato una nuova letteratura, specialmente in economia del lavoro, che analizza le determinanti di questo cambiamento tecnologico, detto "skill-biased". In teoria della produzione, il cambiamento tecnologico è "skill-biased" se incrementa la produttività marginale dei lavoratori più istruiti rispetto a quella degli altri fattori: si veda Acemoglu (2002, p.785). In generale, rappresentazioni del cambiamento tecnologico "skill-biased" si basano sull'uso di funzioni di produzione a elasticità di sostituzione costante come, per esempio, in Acemoglu (2002) e Krusell *et al.* (2000). Infatti, con una funzione di produzione Cobb-Douglas del tipo  $y = L^{1-\varphi} \cdot N^\varphi$ , il parametro tecnologico  $\varphi$  – costante nel tempo – rende le quote fattoriali invarianti<sup>22</sup>.

Una filone recente di letteratura, però, ha cercato di rappresentare il cambiamento tecnologico come un'alterazione dei parametri della Cobb-Douglas. In particolare, Seater (2005), Peretto e Seater (2008), e Zuleta (2008), hanno esplorato questa ipotesi motivandola con l'osservazione empirica di una caduta storica della quota del lavoro non qualificato negli Stati Uniti e del progressivo aumento della quota del lavoro qualificato. Queste rappresentazioni sono particolarmente utili nel nostro modello poiché permettono di analizzare gli effetti spaziali di un incremento nella quota di reddito dei lavoratori qualificati a scapito di una diminuzione equivalente di quella delle persone meno istruite. Un risultato rilevante di questo approccio è che il cambiamento tecnologico risulta profittevole solo se i lavoratori qualificati sono relativamente abbondanti.

Nel prosieguo del paragrafo, si considereranno gli effetti del cambiamento tecnologico sui livelli di equilibrio locale di prezzi, tasso di disoccupazione e popolazione. La derivazione formale dei risultati è disponibile nell'Appendice A.

Si ipotizzi che la tecnologia Cobb-Douglas (12), comune a entrambe le regioni  $c = \{1,2\}$ , possa essere modificata con un cambiamento tecnologico che alteri le quote fattoriali. In particolare, quando una nuova tecnologia diventa disponibile, la quota di reddito dei lavoratori qualificati  $\alpha$  aumenta di  $\Delta \geq 0$ , mentre la quota dei non qualificati  $\beta$  si riduce dello stesso ammontare. Di conseguenza, la quota totale del lavoro,  $\alpha + \beta$ , rimane costante. Quando questo cambiamento avviene nella sola regione 1, allora tale area subirà: (i) un incremento del salario relativo dei lavoratori istruiti, (ii) un aumento degli affitti relativi, (iii) una diminuzione del tasso di disoccupazione, e (iv) un'espansione della popolazione (di entrambe le tipologie). Inoltre, risulterà relativamente maggiore la concentrazione di lavoratori istruiti nella regione 1.

Per riassumere, il modello predice che la composizione della forza lavoro regionale sarà guidata sia dai servizi locali per i lavoratori istruiti (si guardi l'equazione 35) che dalle tecnologie "skill-biased".

<sup>22</sup> Sul punto, si veda Acemoglu (2003, p. 3).

#### 4. Conclusioni

In questo modello, i differenziali interregionali in termini di salari, tassi di disoccupazione, affitti e dimensione della popolazione dipendono dai fattori locali che influiscono sulla produttività delle imprese e sul benessere dei residenti.

Secondo l'evidenza empirica riportata, il differenziale in termini di produttività del lavoro tra il Centro Nord e il Mezzogiorno d'Italia è molto ampio. Le imprese settentrionali sembrano godere di un forte vantaggio competitivo rispetto a quelle localizzate nel Sud e questo differenziale di produttività implica, alla luce del modello proposto, l'esistenza di ampi divari in termini di salari e tassi di disoccupazione.

L'evidenza empirica sembra ampiamente sostenere le implicazioni teoriche. Il tasso di disoccupazione nelle regioni del Sud è molto più elevato rispetto a quello del Centro Nord; i salari nel Mezzogiorno sono più bassi rispetto al resto del paese, soprattutto per gli individui più istruiti, anche a causa della minore rilevanza della contrattazione centralizzata per i lavoratori più qualificati. Nel modello, infatti, la contrattazione centralizzata riduce i differenziali salariali al costo di più ampi divari in termini di disoccupazione.

Inoltre, non sembrerebbe che il divario di produttività si rifletta pienamente nei salari relativi. Dall'analisi di alcuni indicatori di qualità della vita, sembrerebbe, inoltre, che i residenti al Centro Nord usufruiscano di servizi migliori rispetto a quelli del Mezzogiorno. Queste evidenze sono coerenti con le predizioni del modello secondo cui gli individui sarebbero pronti ad accettare un salario più basso pur di vivere in un ambiente con più servizi e risorse culturali. Coerentemente con le previsioni del modello, inoltre, il costo della vita e soprattutto delle abitazioni è maggiore nel Centro Nord, a più elevata produttività e con indicatori della qualità della vita mediamente più elevati. Nell'analisi empirica proposta nell'appendice B si mostra la rilevanza di questi aspetti nel definire le scelte di localizzazione della popolazione. Dall'analisi risulta che negli ultimi anni l'ampliarsi del divario nel costo delle abitazioni tra le aree del paese e in misura minore la riduzione nel differenziale nei tassi di disoccupazione possano aver frenato i flussi migratori da Sud a Nord, soprattutto dei lavoratori meno qualificati.

I citati differenziali di produttività e qualità della vita si ripercuotono sugli incentivi alla migrazione interregionale, che viene, tuttavia, rallentata dai trasferimenti a favore dei residenti nel Mezzogiorno.

Il modello proposto ha una serie di suggerimenti teorici sulle politiche applicabili per ridurre i differenziali tra Centro Nord e Mezzogiorno. Si tratta chiaramente di suggerimenti che derivano da un modello altamente stilizzato. Ad esempio, l'effetto dei sussidi alle imprese viene analizzato in un contesto in cui non vi è il settore finanziario e non si considerano i ben noti problemi della corretta applicazione della legge (si veda De Blasio e Lotti, 2008). Per altre politiche (come le differenziazioni regionali nelle politiche contrattuali o le riduzioni nei trasferimenti alle famiglie), che favorirebbero la riduzione dei divari di mercato del lavoro incoraggiando le migrazioni Sud Nord, la loro realizzabilità dipende in generale da vincoli ulteriori del meccanismo di decisione politica, che non vengono presi in considerazione nel modello.

Infine, sfruttando una delle caratteristiche più importanti dei modelli à la Roback, è possibile analizzare il benessere dei residenti. In teoria, l'intervento pubblico può avere un impatto molto rilevante su vari aspetti della qualità della vita quali scuole, giustizia, sanità, trasporti pubblici o attività culturali. Secondo il modello, tali investimenti sono in grado di limitare le migrazioni; la politica più efficace, tuttavia, potrebbe essere quella di investire su quelle attrattive che riscuotono maggiore interesse da parte dei lavoratori più istruiti. Infatti, la localizzazione di lavoratori di alta qualità è in grado di creare esternalità positive anche sul resto della popolazione.

## APPENDICE A

## A.1 Derivazione delle popolazioni relative tra aree in equilibrio

La massimizzazione dei profitti per le imprese localizzate nella regione  $c$  implica che le domande di lavoratori qualificati  $N_c^s$ , di non qualificati  $N_c^u$ , e di terra  $L_c$  saranno pari, rispettivamente, a:

$$N_c^s = \frac{\alpha \cdot Y_c}{w_c^s}, \quad N_c^u = \frac{\beta \cdot Y_c}{w^u}, \quad L_c = \frac{(1 - \alpha - \beta) \cdot Y_c}{r_c} \quad (\text{A.1})$$

In equilibrio, la domanda di lavoro qualificato  $N_c^s$  deve essere pari all'offerta locale  $n_c^s$ . Inoltre, anche la domanda di lavoratori non qualificati  $N_c^u$  deve uguagliare la loro occupazione effettiva, cioè  $(1 - u_c) \cdot n_c^s$ . Infine, l'offerta locale di terra,  $\bar{\ell}_c$ , deve essere pari alla domanda delle imprese (dalla A.1), più la domanda dei lavoratori qualificati,  $n_c^s \cdot (1 - \mu) \cdot \frac{w_c^s}{r_c}$ , più la domanda dei non qualificati,  $(1 - u_c) \cdot n_c^u \cdot (1 - \mu) \cdot \frac{w^u}{r_c}$ .

Quindi, le tre equazioni seguenti costituiscono un sistema in  $\{Y_c, n_c^s, (1 - u_c) \cdot n_c^u\}$ , per ogni dato vettore di prezzi  $\{r_c, w_c^s, w^u\}$ :

$$n_c^s = \frac{\alpha \cdot Y_c}{w_c^s} \quad (\text{A.2})$$

$$(1 - u_c) \cdot n_c^u = \frac{\beta \cdot Y_c}{w^u} \quad (\text{A.3})$$

$$\bar{\ell}_c = \frac{1}{r_c} \left\{ (1 - \alpha - \beta) \cdot Y_c + (1 - \mu) \cdot n_c^s \cdot w_c^s + (1 - \mu) \cdot (1 - u_c) \cdot n_c^u \cdot w^u \right\} \quad (\text{A.4})$$

Utilizzando (A.2) e (A.3) per sostituire  $\{n_c^s, (1 - u_c) \cdot n_c^u\}$  nella (A.4), si ottiene:

$$Y_c = \frac{\bar{\ell}_c \cdot r_c}{1 - \mu(\alpha + \beta)} \quad (\text{A.5})$$

Sostituendo nuovamente nelle (A.2) e (A.3) si ottiene:

$$n_c^s = \frac{\alpha}{w_c^s} \left[ \frac{\bar{\ell}_c \cdot r_c}{1 - \mu(\alpha + \beta)} \right], \quad c = 1, 2 \quad (\text{A.6})$$

$$(1 - u_c) \cdot n_c^u = \frac{\beta}{w^u} \left[ \frac{\bar{\ell}_c \cdot r_c}{1 - \mu(\alpha + \beta)} \right], \quad c = 1, 2 \quad (\text{A.7})$$

Quindi, utilizzando la (A.6), le grandezze relative delle popolazioni qualificate saranno determinate da:

$$\frac{n_1^s}{n_2^s} = \frac{\bar{\ell}_1}{\bar{\ell}_2} \cdot \frac{r_1}{r_2} \cdot \frac{w_2^s}{w_1^s} \quad (\text{A.8})$$

Prendendo i logaritmi della (A.8) e utilizzando (19) e (20), si ottiene l'equazione (33) del testo.

Similmente, utilizzando la (A.7), le grandezze relative delle popolazioni non istruite sono pari a:

$$\frac{n_1^u}{n_2^u} = \frac{\bar{\ell}_1}{\bar{\ell}_2} \cdot \frac{r_1}{r_2} \cdot \frac{(1-u_2)}{(1-u_1)} \quad (\text{A.9})$$

Di nuovo, prendendo i logaritmi della (A.9) e utilizzando (19) e (21), si ottiene l'equazione (34) del testo.

## A.2 Derivazione dell'impatto dell'immigrazione straniera

Come argomentato nel testo, quando i lavoratori non qualificati nativi affrontano un costo di mobilità strettamente positivo, il benessere nell'Area 1 risulterà maggiore rispetto a quello dell'Area 2. Per questa ragione, in assenza di discriminazione tra stranieri e nativi nel mercato del lavoro, tutti gli  $m$  lavoratori immigrati si localizzeranno nell'Area 1. L'equazione (A.7), calcolata per  $c=1$ , avrà la seguente forma:

$$(1-u_1) \cdot [n_1^u + m] = \frac{\beta}{w^u} \left[ \frac{\bar{\ell}_1 \cdot r_1}{1 - \mu(\alpha + \beta)} \right], \quad (\text{A.10})$$

mentre l'equazione corrispondente per la regione 2 resterà inalterata. Come risultato, il rapporto tra le popolazioni native non qualificate saranno pari a:

$$\frac{n_1^u}{n_2^u} = \frac{\bar{\ell}_1}{\bar{\ell}_2} \cdot \frac{r_1}{r_2} \cdot \frac{(1-u_2)}{(1-u_1)} - \left( \frac{m}{n_2^u} \right) \quad (\text{A.11})$$

L'espressione (A.11) mostra che la migrazione ( $m > 0$ ) riduce la presenza relativa di lavoratori non qualificati stranieri nella regione più ricca.

## A.3 Cambiamento tecnologico "skill-biased": derivazione dei risultati

Un cambiamento tecnologico che ha impatto unicamente sulle quote relative di reddito e lascia la produttività totale dei fattori inalterata genera la seguente funzione di produzione<sup>23</sup>:

$$Y_c = A_Y(Q_c) \cdot L_c^{1-\alpha-\beta} \cdot (N_c^s)^{\alpha+\Delta} \cdot (N_c^u)^{\beta-\Delta} \quad (\text{A.12})$$

Le imprese troveranno profittevole adottare la tecnologia (A.12) sotto la seguente condizione:

$$\frac{\partial Y_c}{\partial \Delta} = Y_c \cdot \log \left( \frac{N_c^s}{N_c^u} \right) > 0 \quad (\text{A.13})$$

La condizione (A.13) è soddisfatta per  $\frac{N_c^s}{N_c^u} = \frac{n_c^s}{(1-u_c) \cdot n_c^u} > 1$ , cioè quando la produzione nell'Area  $c$  è relativamente intensiva in lavoro qualificato. Questo implica che se il rapporto tra la

<sup>23</sup> Si noti che la funzione di produzione (A.12) implica che il rapporto tra la produttività marginale dei lavoratori qualificati e la produttività marginale degli altri fattori (lavoratori non qualificati, terra) è crescente in  $\Delta$ . Questo implica che questa tipologia di cambiamento tecnologico è coerente con la definizione di cambiamento tecnologico "skill-bias" di Acemoglu (2002).

quota di popolazione istruita e quella non istruita nell'Area 1 è maggiore di 1 mentre lo stesso rapporto è inferiore a 1 nell'Area 2, allora le imprese localizzate nella regione più ricca troveranno profittevole adottare la nuova tecnologia (A.12), con  $\Delta > 0$ , mentre le imprese nella regione 2 resteranno ancorate alla vecchia funzione di produzione (12).

Nel prosieguo, consideriamo prima l'impatto del cambiamento tecnologico sui salari, sugli affitti e sul differenziale di tassi di disoccupazione. Per fare questo, ipotizziamo che  $\Delta \approx 0$ , cioè che le imprese inizino con la stessa tecnologia nelle due aree. Inoltre, quando si analizza l'effetto del cambiamento della quota di reddito dei lavoratori qualificati nell'Area, si studieranno i risultati per un dato  $N_1^s / N_1^u$  pari alla costante  $\Sigma_0$ . Tale costante deve essere maggiore di 1 per soddisfare la condizione (A.13) per l'adozione della nuova tecnologia.

Sotto l'ipotesi di concorrenza perfetta nel bene finale, il prezzo (numerario) sarà pari al costo marginale, implicando che per le imprese che si localizzano nell'Area 1 sarà rispettata la seguente condizione:

$$\vartheta^1 \left[ \frac{A_Y(Q_1)}{r_1^{1-\alpha-\beta} \cdot (w_1^s)^{\alpha+\Delta} \cdot (w^u)^{\beta-\Delta}} \right] = 1 \quad (\text{A.14})$$

dove  $\vartheta^1 \equiv (1 - \alpha - \beta)^{1-\alpha-\beta} (\alpha + \Delta)^{\alpha+\Delta} (\beta - \Delta)^{\beta-\Delta}$ . Per le imprese della regione 2, la condizione:

$$\vartheta \cdot \left[ \frac{A_Y(Q_2)}{r_2^{1-\alpha-\beta} \cdot (w_2^s)^\alpha \cdot (w^u)^\beta} \right] = 1 \quad (\text{A.15})$$

continuerà a valere. La libertà di movimento tra aree implica che le imprese dovranno fare zero profitti in entrambe le regioni. Quindi, combinando (A.14) e (A.15), si ottiene:

$$\frac{r_1}{r_2} = \left[ \left( \frac{(\alpha + \Delta)^{\alpha+\Delta} (\beta - \Delta)^{\beta-\Delta}}{\alpha^\alpha \beta^\beta} \right) \cdot \left( \frac{A_Y(Q_1)}{A_Y(Q_2)} \right) \cdot \left( \frac{w_2^s}{w_1^s} \right)^\alpha \cdot \left( \frac{w^u}{w_1^s} \right)^\Delta \right]^{\frac{1}{1-\alpha-\beta}} \quad (\text{A.16})$$

Le equazioni (A.16) e (16), che è la condizione di libertà di movimento per i lavoratori qualificati, comportano che il salario relativo di equilibrio tra le Aree 1 e 2 sarà pari a:

$$\log \left( \frac{w_1^s}{w_2^s} \right) = \frac{1-\mu}{1-\beta-\alpha\mu} \left\{ \left[ (\alpha+\Delta)\log(\alpha+\Delta) + (\beta-\Delta)\log(\beta-\Delta) - \log(\alpha^\alpha \beta^\beta) \right] + \Delta \cdot \log \left( \frac{w^u}{w_1^s} \right) + \left[ \log \left( \frac{A_Y(Q_1)}{A_Y(Q_2)} \right) + \frac{1-\alpha-\beta}{1-\mu} \left[ \log \left( \frac{A_U(X_2)}{A_U(X_1)} \right) + \log \left( \frac{B_U(Z_2)}{B_U(Z_1)} \right) + \kappa^s \right] \right] \right\} \quad (\text{A.17})$$

dove  $\left( \frac{w^u}{w_1^s} \right) = \frac{\beta}{\alpha} \frac{N_1^s}{N_1^u}$ . Derivando (A.17) rispetto a  $\Delta$ , e valutando la derivata per  $\Delta \approx 0$  e

$\frac{N_1^s}{N_1^u} = \Sigma_0 > 1$ , si ottiene:

$$\frac{d \log \left( \frac{w_1^s}{w_2^s} \right)}{d\Delta} = \left( \frac{1-\mu}{1-\beta-\alpha\mu} \right) \cdot \log \Sigma_0 \quad (\text{A.18})$$

Poiché  $\Sigma_0 > 1$ , il segno dell'espressione (A.18) è positivo. Quindi, il cambiamento tecnologico nell'Area 1 incrementerà il salario relativo dei lavoratori qualificati in quella regione.

Si consideri ora l'effetto sugli affitti. Prendendo i logaritmi di (A.16) e sfruttando (A.17), si ottiene:

$$\log\left(\frac{r_1}{r_2}\right) = [1 - \beta - \alpha\mu]^{-1} \left\{ \begin{aligned} & [(\alpha + \Delta)\log(\alpha + \Delta) + (\beta - \Delta)\log(\beta - \Delta) - \log(\alpha^\alpha \beta^\beta)] + \Delta \cdot \log\left(\frac{w^u}{w_1^s}\right) + \\ & + \log\left(\frac{A_Y(Q_1)}{A_Y(Q_2)}\right) - \alpha \cdot \left[ \log\left(\frac{A_U(X_2)}{A_U(X_1)}\right) + \log\left(\frac{B_U(Z_2)}{B_U(Z_1)}\right) + \kappa^s \right] \end{aligned} \right\} \quad (\text{A.19})$$

Derivando rispetto a  $\Delta$ , e valutando i risultati per  $\Delta \approx 0$  e  $\frac{N_1^s}{N_1^u} = \Sigma_0 > 1$ , si ottiene:

$$\frac{d \log\left(\frac{r_1}{r_2}\right)}{d\Delta} = \left(\frac{1}{1 - \beta - \alpha\mu}\right) \cdot \log \Sigma_0 > 0 \quad (\text{A.20})$$

Quindi, un incremento nella quota dei lavoratori qualificati ( $\Delta > 0$ ) aumenta sia i salari che gli affitti nell'area interessata dal cambiamento tecnologico.

L'impatto sui tassi di disoccupazione relative è immediato. Il cambiamento di tecnologia amplifica il differenziale. Infatti, utilizzando (18), si ottiene:

$$\frac{d[u_2 - u_1]}{d\Delta} = (1 - \mu) \cdot \frac{d \log\left(\frac{r_1}{r_2}\right)}{d\Delta} > 0 \quad (\text{A.21})$$

Infine, è possibile analizzare l'influenza di questa innovazione sulle dimensioni relative delle popolazioni regionali. Nella regione 1, la popolazione istruita sarà pari a:

$$n_1^s = \frac{\alpha + \Delta}{w_1^s} \left[ \frac{\bar{\ell}_1 \cdot r_1}{1 - \mu(\alpha + \beta)} \right] \quad (\text{A.22})$$

Mentre per l'Area 2 l'equazione (A.6) è ancora valida. Quindi, la quota relativa della popolazione più istruita sarà pari a:

$$\frac{n_1^s}{n_2^s} = \frac{\alpha + \Delta}{\alpha} \cdot \frac{\bar{\ell}_1}{\bar{\ell}_2} \cdot \frac{r_1}{r_2} \cdot \frac{w_2^s}{w_1^s} \quad (\text{A.23})$$

Prendendo i logaritmi della (A.23), derivando rispetto a  $\Delta$ , e calcolando l'espressione risultante per  $\Delta \approx 0$ , si ottiene:

$$\frac{d \log\left(\frac{n_1^s}{n_2^s}\right)}{d\Delta} = \left(\frac{1}{\alpha}\right) + \frac{d \log\left(\frac{r_1}{r_2}\right)}{d\Delta} - \frac{d \log\left(\frac{w_1^s}{w_2^s}\right)}{d\Delta} = \frac{1}{\alpha} + \frac{\mu}{1 - \beta - \alpha\mu} \cdot \log \Sigma_0 > 0 \quad (\text{A.24})$$

Quindi il cambiamento tecnologico “*skill-biased*” è in grado di aumentare la concentrazione di lavoratori più istruiti nell’Area interessata. Come si mostrerà tra poco, questo risultato è vero anche per il lavoratori non qualificati.

Nella regione 1, la popolazione meno istruita è pari a:

$$n_1^u = \frac{\beta - \Delta}{(1 - u_1) \cdot w^u} \left[ \frac{\bar{\ell}_1 \cdot r_1}{1 - \mu(\alpha + \beta)} \right] \quad (\text{A.25})$$

Mentre, per l’Area 2 l’equazione (A.7) è ancora valida. Quindi il rapporto tra le due popolazioni regionali sarà pari a:

$$\frac{n_1^u}{n_2^u} = \frac{\beta - \Delta}{\beta} \cdot \frac{\bar{\ell}_1}{\bar{\ell}_2} \cdot \frac{r_1}{r_2} \cdot \frac{(1 - u_2)}{(1 - u_1)} \quad (\text{A.26})$$

Prendendo i logaritmi, derivando per  $\Delta$  e calcolando il risultato per  $\Delta \approx 0$ , si ottiene:

$$\frac{d \log \left( \frac{n_1^u}{n_2^u} \right)}{d\Delta} = \frac{-1}{\beta} + \frac{d \log(r_1 / r_2)}{d\Delta} - \frac{d(u_2 - u_1)}{d\Delta} = \frac{-1}{\beta} + \frac{\mu}{1 - \beta - \alpha\mu} \cdot \log \Sigma_0 \quad (\text{A.27})$$

Il segno dell’espressione (A.27) è, in teoria, ambiguo. In realtà, per valori plausibili dei parametri, è possibile mostrare che il cambiamento tecnologico riduce la popolazione relativa dei lavoratori meno istruiti nell’Area 1<sup>24</sup>.

Le espressioni (A.24) e (A.27) possono essere sfruttate per trovare l’effetto del cambiamento tecnologico sulla composizione della forza lavoro delle due aree<sup>25</sup>. Quindi si otterrà che:

$$\frac{d \left[ \log \left( \frac{n_1^s}{n_1^u} \right) - \log \left( \frac{n_2^s}{n_2^u} \right) \right]}{d\Delta} = \frac{1}{\alpha} + \frac{1}{\beta} > 0 \quad (\text{A.28})$$

Come già notato nel testo, l’equazione (A.28) mostra che il cambiamento tecnologico “*skill-biased*” limitato alla regione più avanzata incrementerà la proporzione relativa dei lavoratori istruiti. Questa conclusione ha un’importante implicazione. Quando l’Area 1 adotta la nuova tecnologia (cioè quando la condizione (A.13) è valida), si innesca un processo cumulativo per cui la regione avanzata continuerà a innovare e a crescere, mentre la regione 2 (ferma alla vecchia tecnologia) entrerà in una fase di stagnazione<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Con  $\mu=2/3$  e  $\alpha=\beta=1/3$ , l’espressione (A.27) è negativa quando  $\log \Sigma_0 < 2$ ; quando, invece,  $\alpha=4/9$  e  $\beta=2/9$ , (A.27) è negativa per  $\log \Sigma_0 < \frac{13}{4}$ . Quindi, se  $(\log \Sigma_0) > 0$  non è particolarmente grande, questa derivata ha segno negativo.

<sup>25</sup> Infatti, è valida l’espressione  $d[\log(n_1^s / n_2^s) - \log(n_1^u / n_2^u)] / d\Delta = d[\log(n_1^s / n_1^u) - \log(n_2^s / n_2^u)] / d\Delta$ .

<sup>26</sup> Si veda anche Seater (2005).

## Appendice B

### Un'applicazione del modello di Roback ai flussi migratori

In questa sezione si utilizzeranno le condizioni di equilibrio descritte nel modello per calcolare un indicatore dei benefici (e costi) economici per le scelte di migrazione.

L'equazione (4) del modello implica che, in equilibrio, il livello di utilità dei lavoratori, al lordo del costo di mobilità, è uguale nelle due aree, eliminando qualunque incentivo a migrare. In particolare, deve valere la condizione:

$$v_1 = (1 + \kappa) \cdot v_2$$

Utilizzando l'utilità indiretta raggiunta nella regione più sviluppata (regione 1) per normalizzare il livello di benessere della regione 2, vale che:

$$v_2 = 1/(1 + \kappa) \quad (\text{B.1})$$

Sostituendo, l'espressione (3) nella (B.1), si ottiene:

$$v_2 = \eta \cdot A_U(X_2) \cdot \frac{w_2}{r_2^{1-\mu}} = 1/(1 + \kappa) \quad (\text{B.2})$$

Sotto l'ipotesi di disoccupazione di equilibrio positiva e differente tra le diverse aree del paese, come espresso nell'equazione (17) del testo, la condizione (B.2) può essere riscritta come:

$$v_2 = \eta \cdot A_U(X_2) \cdot \frac{(1 - u_2) \cdot w_2}{r_2^{1-\mu}} = 1/(1 + \kappa) \quad (\text{B.3})$$

L'utilità di un lavoratore nella regione 2 dipende dal suo reddito atteso  $I = (1 - u_2) \cdot w_2$ , cioè dal salario  $w_2$  per la probabilità di trovare un lavoro, che è pari a 1 meno il tasso di disoccupazione della regione,  $q = (1 - u_2)$ . L'utilità di un residente dipende anche dagli effetti che i servizi locali,  $X_2$ , hanno sul livello di benessere,  $A_U(X_2)$ , e dagli affitti  $r_2$ , che possono essere considerati una proxy per il livello dei prezzi dei beni *non tradable*. Qualora il lato sinistro di questa equazione dovesse essere strettamente inferiore al termine costante sulla destra, i lavoratori avrebbero un incentivo a migrare verso la regione 1.

Esiste un importante filone di letteratura che sfrutta equazioni del tipo (B.3) per stimare il valore dei servizi locali che non può essere direttamente osservato nelle rilevazioni. Questa strategia analizza l'effetto delle caratteristiche locali del territorio sui prezzi di mercato. Per mostrare come può essere applicata si noti che i valori di equilibrio per ciascun termine della funzione di utilità indiretta  $v_2$  dipende dal vettore di caratteristiche  $X_2$ . Calcolando il differenziale totale di  $v_2$ , si ottiene<sup>27</sup>:

$$V_{2I} \cdot q \cdot dw + V_{2I} w \cdot dq + V_{2r} \cdot dr + V_{2X} \cdot dX = 0, \quad (\text{B.4})$$

Che può essere riscritto come:

$$\frac{V_{2X}}{V_{2I}} \equiv p_X = -\frac{V_{2r}}{V_{2I}} \frac{dr}{dX} - q \frac{dw}{dX} - w \frac{dq}{dX}. \quad (\text{B.5})$$

<sup>27</sup> In questa notazione è stato abbandonato l'indice per l'Area 2 ogni qualvolta non risulti necessario.

Utilizzando l'identità di Roy, si ottiene:

$$\frac{V_{2X}}{V_{2I}} \equiv p_X = L \frac{dr}{dX} - q \frac{dw}{dX} - w \frac{dq}{dX}, \quad (\text{B.6})$$

dove  $L$  è la quantità domandata di terra. Dividendo ambo i membri per  $w$  l'espressione può essere riscritta:

$$\frac{p_X}{w} = \frac{rL}{w} \frac{d \log r}{dX} - q \frac{d \log w}{dX} - \frac{dq}{dX} \quad (\text{B.7})$$

L'equazione (B.7) esprime il valore dei servizi locali,  $X_2$ , in funzione del salario  $w_2$ . Una volta stimati i termini alla destra della (B.7), è possibile ricavare il valore monetario di  $X_2$ . Nella letteratura empirica, il prezzo delle case è utilizzata come una variabile proxy per i prezzi dei beni *non tradable*. L'effetto di  $X$  sui salari locali e sui prezzi dei beni non commerciabili lo si può ottenere arricchendo con le caratteristiche regionali una equazione dei salari standard (si veda Blomquist, Berger, Hoehn, 1988). In alternativa, è possibile inserire dummy regionali che dovrebbero essere in grado di catturare l'effetto di  $X$  su  $w$ ,  $q$ , e  $r$  (si veda Gabriel e Rosenthal, 2004). Quest'ultimo approccio è particolarmente adatto per le analisi empiriche, poiché risulta meno soggetto al problema delle variabili non osservate. Si noti, comunque, che le dummy territoriali possono cogliere anche altre caratteristiche locali quali i costi di trasporto o di migrazione.

### Strategia empirica

Utilizzando l'approccio di Gabriel e Rosenthal (2004), si stima una equazione di salari in cui si utilizzano come regressori le caratteristiche individuali dei lavoratori. Inoltre, si stima anche un'equazione per il prezzo delle case e la probabilità di trovare un lavoro. Queste stime consentono di trovare gli elementi per calcolare il lato destro dell'equazione (B.7), che rispetto a Gabriel e Rosenthal avranno un'interpretazione differente. Prima di tutto, contrariamente ai due autori, riteniamo che i costi di migrazione siano significativi in Italia, quindi le dummy regionali colgono l'effetto congiunto dei servizi locali,  $X_2$ , e dei costi di mobilità,  $k$ . Inoltre, riteniamo che le regioni non siano necessariamente osservate in equilibrio, quindi la stima del lato destro dell'equazione (B.7) possa fornire una misura del costo monetario, o del guadagno, di vivere nell'area svantaggiata in termini di salari, costo della vita e possibilità di trovare un lavoro. Questo costo (o guadagno) rifletterà il valore dato da un residente nell'Area 2 ai servizi locali, al costo di mobilità e al fatto che le regioni sono osservate in condizioni di disequilibrio. Quindi il differenziale stimato potrebbe anche rappresentare lo squilibrio in termini di utilità non ancora colmato dalla migrazione. Qualora il differenziale dovesse mantenersi costante nel tempo, la variazione della stima del lato destro dell'equazione (B.7) rifletterà principalmente l'importanza relativa del vantaggio (o del costo) di migrare.

In questa sezione si utilizza l'Indagine sui bilanci delle famiglie (IBF) della Banca d'Italia, per stimare i differenziali in termini di salario e costo degli affitti:

$$\log w_i = \lambda_2 + \beta s_i + \varepsilon_i$$

$$\log r_i = \delta_2 + \gamma_i + \eta_i;$$

e la rilevazione sulle Forze di lavoro dell'Istat per calcolare il differenziale interregionale nella probabilità di trovare un lavoro:

$$q = f(\phi_2 + \varphi_i + u_i)$$

Tavola 1

## Equazione dei salari: stima della dummy Mezzogiorno

Anno	Occupazione totale	< 35	< 35 qualificati	< 35 non qualificati
1993	-10.4	-14.7	-9.1	-19.2
1995	-11.5	-17.6	-14.6	-20.4
1998	-13.4	-19.3	-16.0	-23.5
2000	-12.9	-16.8	-17.0	-15.0
2002	-10.3	-9.4	-11.8	-7.9
2004	-13.0	-15.0	-14.1	-14.8
2006	-14.0	-14.7	-15.9	-11.6

$\varepsilon_i, \eta_i, u_i$  sono termini di errore i.i.d.,  $s, z, n$  sono covariate standard e  $\lambda_2, \eta_2, \phi_2$  sono le dummy regionali di interesse, che dovrebbero cogliere l'impatto delle condizioni di vita nel Mezzogiorno sui salari locali, prezzi delle case e sulla probabilità di trovare un lavoro.

Per le variabili di mercato del lavoro, si considerano quattro gruppi di lavoratori: forza lavoro totale, lavoratori giovani (sotto i 35 anni), giovani lavoratori non qualificati (sotto i 35 anni e senza diploma), giovani lavoratori qualificati (sotto i 35 anni e con almeno il diploma). L'attenzione ai giovani è dovuta al fatto che le migrazioni avvengono generalmente in età giovanile. La distinzione tra lavoratori qualificati e non qualificati riflette l'intenzione di valutare se esistono effetti differenziati tra questi due gruppi, come previsto dal modello.

L'IBF della Banca d'Italia è condotta ogni due anni, con l'eccezione di quella del 1998 che ha seguito l'edizione del 1995. Nel lavoro si considera il periodo di riferimento 1993-2006 poiché il 1993 rappresenta il primo anno in cui i microdati della Rilevazione sulle Forze di lavoro sono disponibili e il 2006 è l'ultima edizione disponibile per l'IBF.

Prima di tutto stimiamo, per ciascun anno, una equazione standard dei salari. Si utilizza, come variabile dipendente, il logaritmo del salario mensile; i regressori sono: un polinomio di secondo ordine dell'esperienza potenziale (età meno gli anni di studio), dummy per il genere, per i lavori part-time, per i titoli di studio e una dummy per i lavoratori del Mezzogiorno, che è la variabile di interesse.

Il differenziale Nord Sud nei salari è più elevato per i lavoratori giovani e non mostra un trend chiaro nel tempo. Per i lavoratori al di sotto dei 35 anni, il gap era più elevato negli anni novanta rispetto agli anni duemila. Per i giovani qualificati, invece, il differenziale si è ampliato nell'ultimo decennio di analisi.

Per la probabilità di trovare un lavoro, si stima un Heckprobit su base annuale, cioè si calcola la probabilità di trovare un lavoro controllando per l'autoselezione nel mercato del lavoro. Abbiamo adottato una specificazione simile a quella di Ciccone, Cingano e Cipollone (2004), che include una dummy per il genere, un polinomio di secondo ordine per l'esperienza potenziale, dummy per il titolo di studio, una dummy per gli studenti e una per gli studenti universitari.

Tavola 2

## Probabilità di trovare un lavoro: stima della dummy Mezzogiorno

Anno	Occupazione totale	< 35	< 35 qualificati	< 35 non qualificati
1993	-8,8	-16,8	-16,9	-17,1
1995	-11,2	-20,3	-20,4	-20,3
1998	-12,8	-22,3	-23,1	-21,6
2000	-13,0	-23,4	-24,3	-22,3
2002	-11,7	-22,0	-22,7	-20,7
2004	-11,4	-21,7	-22,6	-20,2
2006	-8,9	-18,6	-19,2	-17,6

Tavola 3

## Probabilità di lavorare

Anno	Occupazione totale		< 35		< 35 qualificati		< 35 non qualificati	
	Mzg	C-N	Mzg	C-N	Mzg	C-N	Mzg	C-N
1993	84,6	92,2	69,4	83,0	69,3	82,5	66,7	82,6
1995	79,9	91,2	61,8	82,3	63,5	83,0	57,2	80,1
1998	77,8	91,5	58,8	83,2	58,6	82,9	57,9	82,9
2000	79,5	93,4	61,5	87,1	59,9	85,8	62,4	87,7
2002	82,2	94,1	66,0	88,5	63,3	86,3	69,8	91,1
2004	83,1	94,5	67,8	89,5	64,5	87,1	71,4	91,6
2006	86,2	95,1	71,2	89,8	69,6	88,8	73,1	90,7

Nell'equazione di selezione, a questo insieme di variabili, si aggiungono una dummy per i lavoratori sposati e un'interazione tra il genere e lo stato civile.

Il differenziale regionale nella probabilità di trovare un lavoro è molto più elevato per i lavoratori più giovani: è aumentato nella seconda metà degli anni novanta per poi diminuire dall'inizio del decennio attuale. Il gap è più forte per i lavoratori non qualificati. La Tavola 3 riporta la probabilità di trovare un lavoro nel Mezzogiorno e al Centro Nord. Nel Mezzogiorno, negli anni novanta, la probabilità di essere occupati è diminuita di più per i giovani poco istruiti, e il recupero osservato a partire dal 2000 è da attribuire principalmente ai diplomati e laureati.

Infine, stimiamo un'equazione per il costo degli affitti, includendo anche gli affitti imputati. La Banca d'Italia raccoglie informazioni sulla qualità della casa e della sua localizzazione,

Tavola 4

## Equazione degli affitti: stima della dummy Mezzogiorno

Anno	Differenziale affitti
1993	-14,3
1995	-15,5
1998	-32,1
2000	-41,5
2002	-45,7
2004	-43,7
2006	-37,0

Tavola 5

## Costo relativo di restare nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord

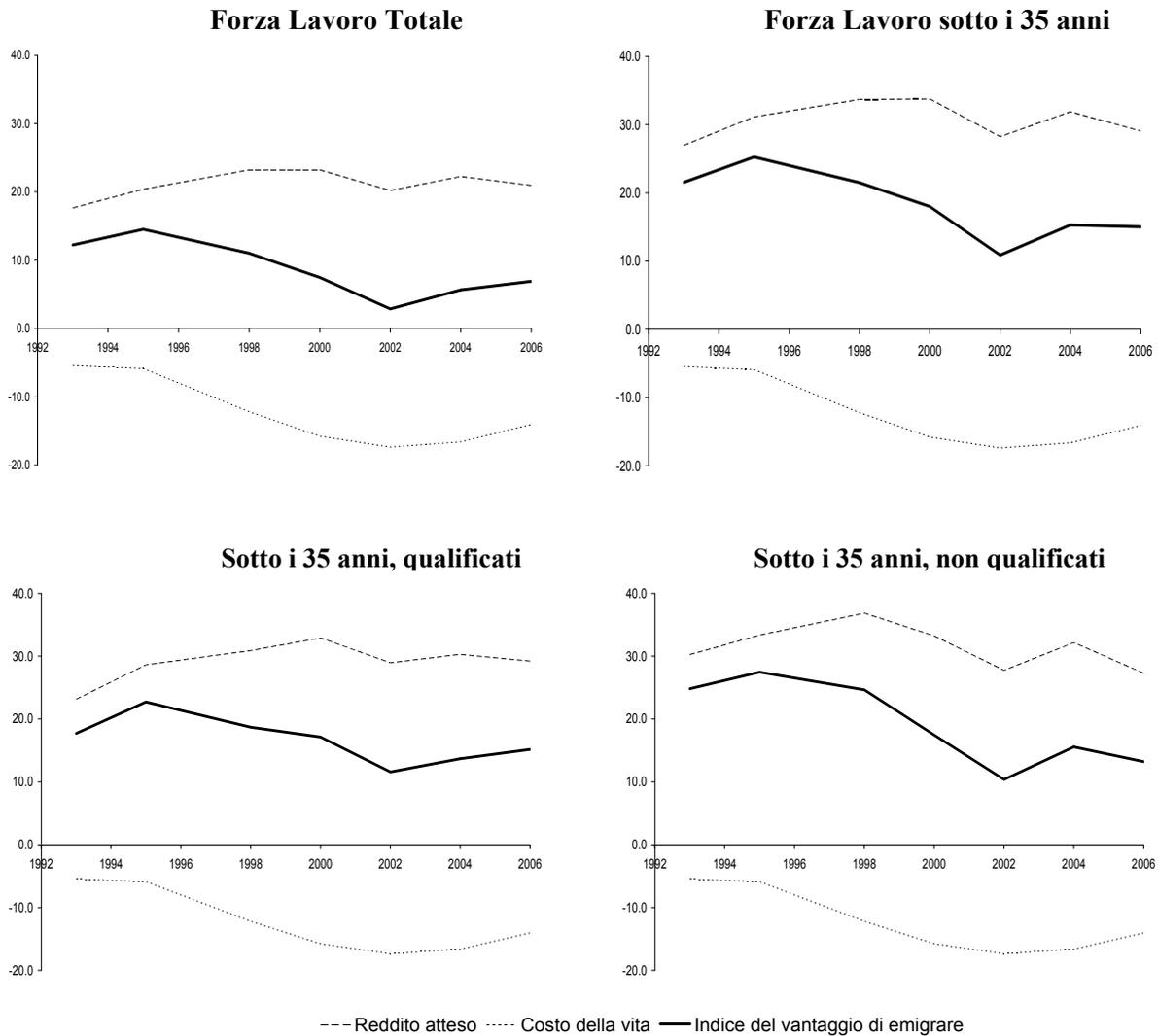
Anno	Occupazione totale	< 35	< 35 qualificati	< 35 non qualificati
1993	-12,2	-21,5	-17,7	-24,8
1995	-14,5	-25,2	-22,7	-27,5
1998	-11,0	-21,5	-18,7	-24,7
2000	-7,5	-18,0	-17,1	-17,5
2002	-2,8	-10,9	-11,6	-10,4
2004	-5,6	-15,3	-13,7	-15,6
2006	-6,9	-15,0	-15,2	-13,2

permettendoci di stimare un'equazione di prezzi edonici e il differenziale interregionale di interesse. La stima include controlli per la grandezza della casa (e il suo quadrato), età dello stabile, classe di qualità, grandezza del comune, localizzazione dell'appartamento (centro, periferia, etc.) e sua qualità (per esempio, quartiere popolare, quartiere di pregio, etc.), tipo di impianto di riscaldamento, numero di bagni, tipo di contratto, tipo di proprietario, una dummy se l'affitto è imputato e, infine, una dummy per il Mezzogiorno che è la nostra variabile di interesse.

Con queste stime, utilizziamo il differenziale negli affitti come una proxy della differenza nei prezzi dei beni non commerciabili e calcoliamo il lato destro dell'equazione (B.7). Secondo le indagini sui consumi, i beni *non tradable* rappresentano il 38 per cento dei consumi totali nel Mezzogiorno. Per questo motivo, fissiamo  $rL/w = 0,38$ , mentre  $q$  è la probabilità di trovare un lavoro al Sud.

Questo implica che, nel 2006, visto che  $\frac{d \log r}{dX} = -37,0$  per cento;  $q = 0,86186$ ;

Figura 5



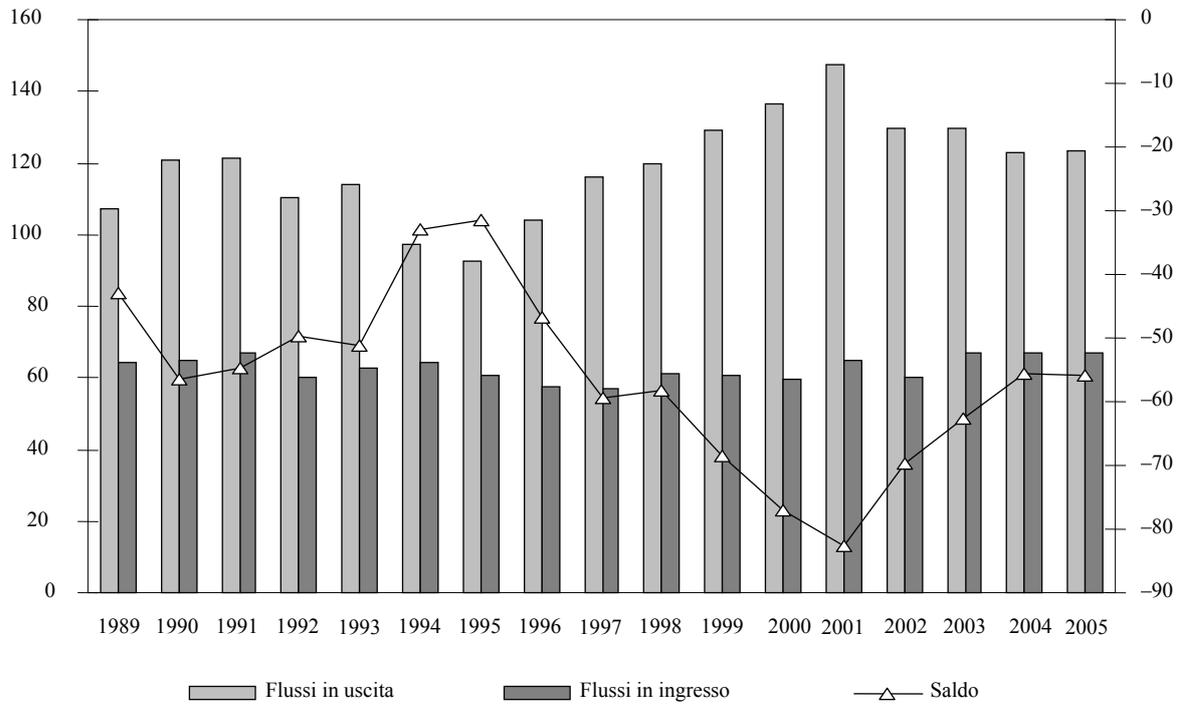
$$\frac{d \log w}{dX} = -14 \text{ per cento; e } \frac{dq}{dX} = 8,883 \text{ punti percentuali, il nostro indicatore è pari a:}$$

$$-0,38 \cdot 37,0 + 0,86184 \cdot 14 + 8,883 = -6,9 \text{ per cento}$$

Secondo la Tavola 5, il costo relativo di stare nel Mezzogiorno (cioè il vantaggio relativo a migrare al Centro Nord) è molto più ampio per i giovani lavoratori, ma è diminuito progressivamente dall'inizio del decennio in corso, soprattutto a causa del progressivo aumento del costo della vita (affitti) nel Nord e della diminuzione del differenziale nei tassi di disoccupazione. Questo andamento è particolarmente forte per i giovani non qualificati, come mostrato nella Figura 5.

La tendenza descritta è coerente con i flussi migratori degli anni recenti. Come mostrato dalla Figura 6, il deflusso netto di lavoratori dal Mezzogiorno al Centro Nord è cresciuto negli anni novanta ma è fortemente diminuito nella prima metà degli anni duemila. Vi è, inoltre, evidenza di una crescente quota di migranti istruiti (soprattutto con una laurea), passata dall'1,5 per cento nel 1990 al 7,3 per cento nel 2000, per poi stabilizzarsi intorno al 6,7 per cento nei tre anni successivi.

Figura 6

**Flussi migratori dal Mezzogiorno al Centro Nord**  
(migliaia)

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Acemoglu D. (2002), *Directed Technical Change*, in *Review of Economic Studies*, No. 69, pp. 781-809.
- (2003), *Labour and Capital Augmenting Technical Change*, in *Journal of the European Economic Association*, Vol. 1, No. 1, pp. 1-37.
- Banca d'Italia (2008), *Relazione annuale*, Banca d'Italia, Roma.
- Blomquist G.C., Berger M.C. e Hoehn J.P. (1988), *New Estimates of Quality of Life in Urban Areas*, in *The American Economic Review*, Vol. 78, No. 1, pp. 89-107.
- Braunerhjelm P., Faini R., Norman V., Ruane F. e Seabright P. (2000), *Integration and the regions of Europe: How the Right Policies Can prevent Polarization*, Centre for Economic Policy Research, London.
- Cannari L. e Chiri S. (2006), *La bilancia dei pagamenti di parte corrente Nord-Sud*, in L. Cannari and Panetta F. (eds.), *Il sistema finanziario e il Mezzogiorno: squilibri strutturali e divari finanziari*, Cacucci.
- Cannari L. e Iuzzolino G. (2009), *Le differenze nel livello dei prezzi al consumo tra Nord e Sud*, Banca d'Italia, in questo volume.
- Carlino G. e Saiz A. (2008), *Beautiful City*, IZA Discussion Paper, No. 3778, Bonn.
- Ciccone A., Cingano F. e Cipollone P. (2004), *The Private and Social Return to Schooling in Italy*, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, Vol. 63, No. 3/4, pp. 413-44.
- Dalmazzo A. e de Blasio G. (2008), *Skill-Biased Agglomeration Effects and Amenities: Theory with an Application to Italian Cities*, mimeo, Bank of Italy, Rome.
- De Blasio G. e Lotti F. (2008), *La valutazione degli aiuti alle imprese*, Il Mulino, Bologna.
- Dixit A. (1970), *Growth Patterns in a Dual Economy*, *Oxford Economic Papers*, Vol. 22, No. 2, pp. 229-34.
- Faini R. (1999), *Trade Unions and Regional Development*, in *European Economic Review*, Vol. 43, No. 2, pp. 457-74.
- Gabriel S. A. e Rosenthal S.S. (2004), *Quality of the Business Environment Versus Quality of Life: Do Firms and Households Like the Same Cities?*, in *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 86, No. 1, pp. 438-44.
- Glaeser E. e Maré D. (2001), *Cities and Skills*, in *Journal of Labour Economics*, Vol. 19, No. 2, pp. 316-42.
- Harris J. e Todaro M. (1970), *Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis*, in *American Economic Review*, Vol. 60, No. 1, pp. 126-42.
- Istat (1996), *Conti economici regionali delle Amministrazioni pubbliche e delle famiglie. Anni 1983-1992*, Istat, Roma.
- Jorgenson D.W. (1967), *Surplus Agricultural Labour and the Development of a Dual Economy*, *Oxford Economic Papers*, Vol. 19, No. 3, pp. 288-312.
- Krusell P., Ohanian L., Rios-Rull J.V. e Violante G. (2000), *Capital-Skill Complementarity and Inequality: A Macroeconomic Analysis*, in *Econometrica*, Vol. 68, No. 5, pp. 1029-53.
- Magnani M. (1997), *La ricchezza finanziaria delle famiglie e la bilancia dei pagamenti di parte corrente Nord Sud (1970-1992)*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, Vol. XI, No. 1.

- Mankiw G., Romer D. e Weil D. (1992), *A Contribution to the Empirics of Economic Growth*, in Quarterly Journal of Economics, Vol. 107, pp. 407-37.
- Mas-Colell A. e Razin A. (1973), *A Model of Intersectoral Migration and Growth*, in Oxford Economic Papers, Vol. 25, No. 1, pp. 72-9.
- Mocetti S. e Porello C. (2009), *Le migrazioni interne e la mobilità geografica dei lavoratori italiani*, Banca d'Italia, mimeo.
- Roback J. (1982), *Wages, Rents and the Quality of Life*, in Journal of Political Economy, Vol. 90, No. 6, pp. 1257-78.
- (1988), *Wages, Rents, and Amenities: Differences among Workers and Regions*, in Economic Inquiry, Vol. 26, No. 1, pp. 23-41.
- Seater J. (2005), *Share-Altering Technical Progress*, in L.A. Finley (ed.), in Economic Growth and Productivity, Nova Science Publisher, NY.
- Seater J. e Peretto P. (2008), *Factor-Eliminating Technical Change*, mimeo, Duke University, NC.
- Zuleta H. (2008), *Factor Saving Innovations and Factor Income Shares*, in Review of Economic Dynamics, Vol. 11, No. 4, pp. 836-51.

## Discussione

*Sergio Destefanis\**

Sono molto grato agli organizzatori del workshop per avermi permesso di approfondire l'analisi di questi due contributi che, a titolo diverso ma con evidenti complementarità, si iscrivono in modo innovativo nella letteratura su salari, prezzi e dualismo territoriale in Italia. Proprio le complementarità esistenti tra i due lavori suggeriscono di adottare lo schema di discussione seguente:

- 1) punti specifici del paper di Cannari e Iuzzolino (d'ora in poi CI);
- 2) punti specifici del paper di Accetturo, Dalmazzo, De Blasio, Torrini (d'ora in poi, con qualche arbitrarietà nell'abbreviazione, ADBT);
- 3) considerazioni più generali, suscitate dalla lettura congiunta dei due lavori, su Mezzogiorno, salari, prezzi e contrattazione.

### 1) Punti specifici del paper di CI

L'obiettivo del lavoro di CI è di arricchire la rilevazione delle parità regionali dei poteri d'acquisto effettuata, *solo per alcune categorie di spesa* (generi alimentari, abbigliamento e calzature, prodotti per l'arredamento) dall'Istat (*Le differenze nel livello dei prezzi tra i capoluoghi delle regioni italiane per alcune tipologie di beni*, 22 aprile 2008). Benché le succitate categorie comprendano circa un terzo della spesa complessiva delle famiglie italiane, è, ovviamente, opportuno aggiungere a esse le informazioni relative ad altri tipi di beni per avere indicazioni più complete sulle differenze nel costo della vita complessivo tra le aree territoriali italiane.

In effetti, come ci è ben detto da CI, indicatori sul livello complessivo del costo della vita a livello locale sarebbero di rilevante utilità in numerosi campi della ricerca economica. Essi consentirebbero una migliore analisi di alcuni punti nodali della vita economica del Paese, e del loro impatto in aree territoriali differenti: si pensi in particolare ai meccanismi di formazione dei prezzi, ai meccanismi di determinazione di scelte lavorative, contrattazione salariale, migrazioni; alle scelte di consumo; alla dimensione dell'ineguaglianza e della povertà, e alla conseguente adeguatezza delle politiche redistributive e assistenziali e dei trasferimenti di finanza pubblica agli enti decentrati.

Il procedimento utilizzato da CI è molto trasparente (verrebbe da dire assai più trasparente di quello dell'Istat nella succitata nota del 22 aprile 2008, in cui il lettore, per l'illustrazione di alcune fondamentali scelte, relative per esempio agli indici elementari utilizzati, è rimandato senza grandi spiegazioni alla metodologia utilizzata dall'*International Comparison Programme*)<sup>1</sup>.

CI prendono gli indici delle parità regionali dei poteri d'acquisto calcolati dall'Istat, e appendono loro (con vari tipi di pesi):

---

\* Università di Salerno. Discussione dei lavori: *Le differenze nel livello dei prezzi al consumo tra Nord e Sud* di L. Cannari e G. Iuzzolino; *Disuguaglianze tra Nord e Sud: un approccio di equilibrio economico generale spaziale* di A. Accetturo, A. Dalmazzo, G. de Blasio e R. Torrini.

<sup>1</sup> Del resto, è forse possibile esternare qualche dubbio sulla validità degli indici di parità regionali dei poteri d'acquisto dell'Istat. CI (pp. 8-9) rilevano, con riferimento ai soli elettrodomestici, che rappresentano un sottoinsieme dei prodotti di arredamento rilevati dall'Istat, che elaborazioni condotte su dati Altroconsumo indicano che – a parità di modelli considerati – i prezzi dei prodotti con marchio noto non differiscono sensibilmente tra le due aree del Paese. Va precisato che le rilevazioni di Altroconsumo sono effettuate presso grandi catene commerciali, laddove i dati Istat, ponderando le osservazioni in base alla composizione regionale della struttura distributiva, attribuiscono al canale della grande distribuzione un peso inferiore al Sud. E quindi dovremmo concludere che i prezzi in questione sarebbero, a parità di qualità, più alti nella grande distribuzione? È appunto lecito avere a questo proposito qualche dubbio.

- le categorie residuali di spesa per le quali si assume che i relativi prezzi non presentino differenze territoriali (chiamiamolo qui il *caso 1*);
- le categorie residuali di spesa per le quali si effettua, per i soli differenziali di prezzo per le spese per l'abitazione, una valutazione delle differenze regionali (*caso 2*);
- le categorie residuali di spesa per le quali si effettua, sia per i differenziali di prezzo per le spese per l'abitazione, sia per i restanti beni e servizi, una valutazione delle differenze regionali. Per questi restanti beni e servizi si ricorre a una stima delle differenze regionali basata su metodi e dati USA (*caso 3a*), oppure a rilevazioni effettuate dal MiSE (*caso 3b*).

Quali sono le decisioni cruciali nell'ambito del procedimento utilizzato? In linea di massima il problema principale è di tenere conto dei divari territoriali di qualità dei prodotti. Bisogna incorporare questi divari dai differenziali territoriali di prezzo. Vi è però un'altra rilevante questione: se e come includere nell'indice dei prezzi al consumo una valutazione del costo di detenere un'abitazione (fitto figurativo). In ogni caso, CI adottano sempre una prassi trasparente e "robusta", mostrando l'effetto di vari tipi alternativi di scelta sui risultati ottenuti. Quasi sempre (l'eccezione è quella dell'inclusione dei fitti figurativi), l'effetto di queste scelte non è molto rilevante dal punto di vista quantitativo.

I risultati ottenuti da CI mostrano che il livello dei prezzi è inferiore nel Mezzogiorno rispetto alle restanti aree territoriali. Le sottostanti percentuali si riferiscono al divario (percentuale) delle parità regionali dei poteri d'acquisto in favore del Centro Nord.

*caso 1*: 3%;

*caso 2*: 18%;

*caso 3a*: 17-21%;

*caso 3b*: 17-21%.

Nei *caso 3a* e *3b*, i differenti risultati ottenuti dipendono sostanzialmente da diversità negli indici elementari utilizzati. CI considerano comunque come la loro preferita la misura ottenuta nel *caso 3b* sotto l'ipotesi che non vi siano differenze territoriali per tutti i prodotti per i quali non si disponga di rilevazioni dirette. In questo caso, il divario (percentuale) per le parità regionali dei poteri d'acquisto tra Centro Nord e Mezzogiorno assomma al 17 per cento.

Si può essere d'accordo con questa valutazione di CI, che notano pure come la quota di spesa dei prodotti per cui si assume che non vi siano differenze territoriali (22%) è superiore a quella relativa ai prodotti per i quali l'Istat effettua una rilevazione centralizzata. Appare modesto, pertanto, il rischio di una sopravvalutazione del divario tra Centro Nord e Mezzogiorno.

Bisogna però anche notare che il ruolo dell'inclusione dei fitti figurativi nell'indice è assai pesante (senza di essi il divario tra Centro Nord e Mezzogiorno passa dal 17 a circa il 10%). Ma i fitti figurativi devono stare dentro l'indice dei prezzi al consumo? Si tratta di cosa controversa, non semplice da dirimere in questa sede. Comunque, il fatto che contino veramente è confermato anche dalla disamina delle parità regionali dei poteri d'acquisto in Germania. Le minori differenze delle parità regionali dei poteri d'acquisto in quel paese sono infatti ascrivibili in buona parte alla minore quota della spesa per affitti nella composizione della spesa per consumi.

Un'ultima annotazione. Qualora si ritenesse di utilizzare i risultati relativi ai divari di costo della vita per interventi di *policy*, sarebbe certamente opportuno, come dicono CI, analizzare meglio le determinanti del divario nel livello dei prezzi tra le ripartizioni territoriali. A prescindere da ciò, viene subito da chiedersi quale può/deve essere il ruolo dell'Istat in un tale ambito. Per esempio, se si vogliono utilizzare gli indici territoriali "a fini istituzionali" bisognerebbe confrontare i livelli dei prezzi coi loro tassi di variazione (derivati dagli IPC territoriali Istat per capitoli di spesa). Sarebbe quindi necessario accertare in modo accurato e robusto le corrispondenze tra gli IPC territoriali Istat e le variazioni che si possono riscontrare a partire dagli

indicatori elaborati di CI. Che dire poi in un tal caso, se le corrispondenze più forti con gli IPC Istat si riscontrano per indicatori meno affidabili di altri dal punto di vista concettuale?

## 2) Punti specifici del paper di ADBT

L'obiettivo del lavoro di ADBT è di considerare diversi aspetti del dualismo italiano Nord-Sud in un semplice modello di equilibrio generale. Il modello di Roback (*Journal of Political Economy* 1982; *Economic Inquiry* 1988) con due aree (diversamente dotate in termini di produttività e di amenità), imprese e lavoratori territorialmente mobili, viene arricchito con la presenza di:

- a) due tipi di lavoratori: qualificati e non qualificati. Questo consente, come nel modello di Carlino e Saiz, 2008, *Beautiful City*, IZA Discussion Paper 3778), di tenere conto della possibilità che questi lavoratori abbiano preferenze per gruppi di beni diversi;
- b) sindacalizzazione (qui limitata ai lavoratori non qualificati). Questo consente, come nei modelli di Faini (*European Economic Review* 1999), di riscontrare in equilibrio un tasso di disoccupazione positivo.

Le principali soluzioni del modello di ADBT sono, in sintesi, le seguenti:

- L'area 1, per ipotesi relativamente più produttiva, ha tasso di disoccupazione più basso.
- Quando l'area 1 è relativamente più ricca in amenità "per tutti", il tasso di disoccupazione in quell'area deve essere sufficientemente alto, in termini relativi, per scoraggiare l'immigrazione. Invece, se l'Area 1 è relativamente più ricca in amenità "per i lavoratori qualificati", il tasso di disoccupazione nell'Area 2 tende a essere relativamente più alto.
- Alti costi di mobilità per il personale qualificato hanno effetti positivi (negativi) sui salari (canoni di locazione) relativi. D'altro canto, costi di mobilità più alti (per tutti) dall'Area 2 all'Area 1 ne accrescono il tasso di disoccupazione relativo.

ADBT effettuano quindi varie simulazioni di *policy*:

*Trasferimenti alle famiglie residenti nell'Area 2*: come i costi di mobilità, accrescono la segmentazione territoriale. Aumentano il salario relativo dei qualificati e il tasso di disoccupazione relativo dei lavoratori non qualificati.

*Contrattazione salariale "territoriale"*: riduce rendita e salario relativo dei qualificati e il tasso di disoccupazione relativo dei non qualificati, con effetti ambigui sulla popolazione.

*Sussidi alle imprese nell'Area 2*: come la tecnologia, riducono il tasso di disoccupazione relativo dei lavoratori non qualificati.

Le simulazioni di *policy* sono quindi arricchite da alcune importanti considerazioni relative a popolazione, migrazioni e qualità della vita.

I *sussidi alle imprese*, o altre politiche di miglioramento della produttività, riducono allo stesso tempo la disoccupazione e l'emigrazione.

*Migliori amenità "per tutti"* attirano lavoratori nell'Area 2, anche quando le condizioni locali del mercato del lavoro peggiorano.

*Migliori amenità "per i lavoratori qualificati"* attirano lavoratori nell'Area 2 e allo stesso tempo migliorano le condizioni locali del mercato del lavoro.

ADBT presentano infine un'applicazione empirica del modello allo scopo di interpretare l'evoluzione recente dei flussi migratori. Si tratta, effettivamente, di un *paper* nel *paper*, interessante e ambizioso. Viene calcolato un indicatore empirico del guadagno da migrazione,

basandosi sulla letteratura empirica seguita ai contributi di Roback. Il pattern dell'indicatore trovato denota un rallentamento degli andamenti dei flussi migratori interni in anni recenti, che viene spiegato con un aumento relativo delle spese per l'abitazione nelle aree più sviluppate.

Il lavoro di ADBT sviluppa in modo assai stimolante i ben conosciuti modelli di Roback e permette alcune importanti riflessioni sul dualismo socio-economico che caratterizza il nostro paese.

È molto interessante per esempio, il risultato secondo cui migliori amenità "per i lavoratori qualificati" attirano lavoratori nell'Area 2, e allo stesso tempo migliorano le condizioni locali del mercato del lavoro. Siamo forse davanti al primo *paper* in Italia pro-Florida? Secondo Richard Florida (*The Rise of the Creative Class*, 2002; *The Flight of the Creative Class*, 2005), le aree di successo offrono una qualità della vita che rende più facile per le aziende attrarre lavoratori creativi e talento imprenditoriale. Questa intuizione non era ancora stata, a nostra conoscenza, introdotta in modo cogente nel dibattito italiano. In questo senso il *paper* svolge un ruolo potenzialmente importante, anche se permane la necessità di individuare meglio quali siano queste *migliori amenità* "per i lavoratori qualificati".

Ancora, relativamente all'applicazione del modello ai flussi migratori: il *pattern* dell'indicatore empirico trovato del guadagno da migrazione è effettivamente abbastanza in linea con gli andamenti dei flussi migratori interni in anni recenti. Ci si potrebbe tuttavia chiedere se questo rallentamento dei flussi migratori interni non sia stato accompagnato da una crescita del pendolarismo di lunga distanza. Più in generale, perché non pensare un po' di più alle *mobility policies* nell'ambito di questa applicazione del modello? Ridurre le sovvenzioni alla mobilità è un importante elemento di riduzione della flessibilità territoriale? Il modello di ADBT sembra un punto di partenza interessante per porsi queste domande.

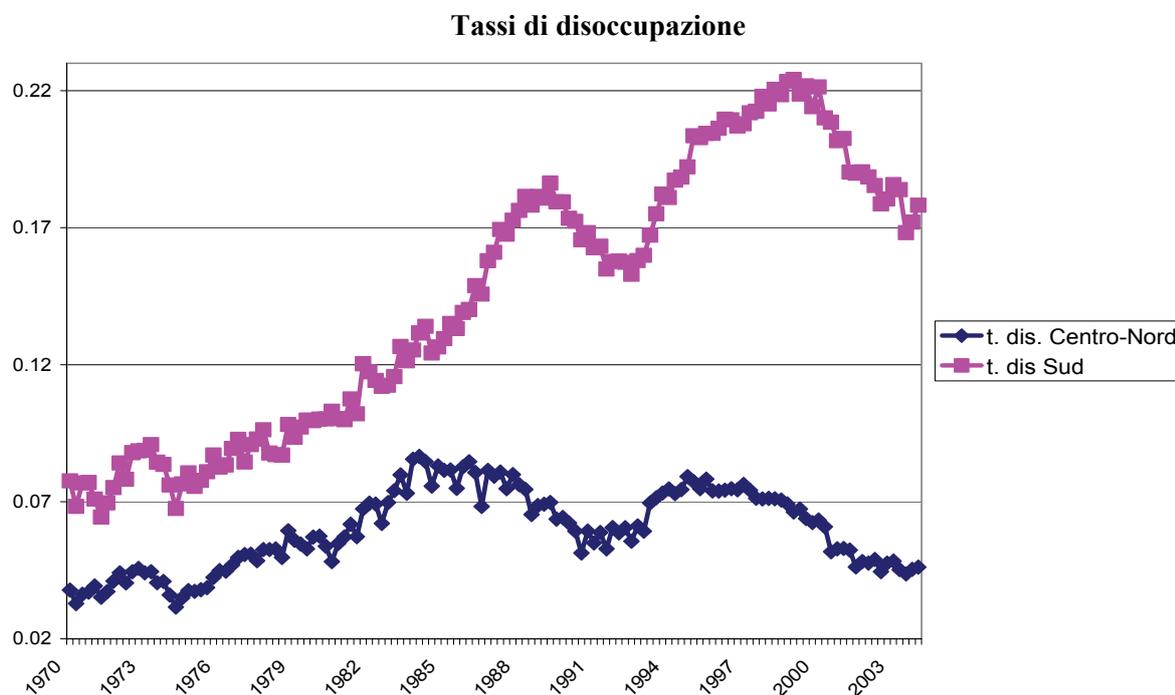
È tuttavia possibile formulare anche alcuni dubbi sulle scelte fatte nella formulazione del modello, per ciò che concerne la loro robustezza, e soprattutto la possibilità di utilizzare effettivamente il modello all'interno di dibattiti di *policy*. Li diamo qui sotto, in ordine, a nostro giudizio, di crescente difficoltà e di necessità di sviluppo in altri lavori.

- 1) È veramente possibile considerare i sussidi all'occupazione (nell'Area 2) come misure che favoriscono il progresso tecnologico? L'evidenza a disposizione per l'Italia (si vedano a questo proposito anche i lavori agli atti del convegno *La valutazione degli aiuti alle imprese*, Banca d'Italia Roma, 28 giugno 2007) solleva più di un dubbio.
- 2) L'utilizzazione di una forma funzionale Cobb-Douglas per la tecnologia potrebbe risultare esageratamente restrittiva. In particolare in questo modo non è possibile tenere conto dell'eventuale esistenza di progresso tecnico *skill-biased*, la cui potenziale rilevanza per le economie odierne è ben conosciuta.
- 3) Il vincolo del bilancio delle autorità governative conduce nel modello un'esistenza furtiva, praticamente limitata alle note a piè di pagina. *À l'heure* del federalismo fiscale nel nostro paese, viene da chiedersi quanto questa scelta sia appropriata.

### 3) Alcune considerazioni generali

Come si spera sia apparso anche dalla discussione qui sopra, i due lavori sono molto interessanti ed effettivamente uniti da un comune filo conduttore. Quest'ultimo potrebbe essere definito come il desiderio di esplorare la possibilità di intervenire sui meccanismi di determinazione territoriale di prezzi e salari, in modo da migliorare il funzionamento del mercato del lavoro italiano, limitando al massimo conseguenze indesiderabili in termini di equità. I due

Figura 1



lavori suscitano quindi alcuni commenti di carattere più generale, alla luce delle considerazioni seguenti.

Ovviamente una componente fondamentale del succitato filo conduttore è costituita dall'opportunità di aggiustare i salari alle differenze regionali nelle parità dei poteri di acquisto che emergono dal lavoro di CI. Si tratta in effetti di materia da trattare con molta articolazione, probabilmente maggiore di quella che pure traspare dai due lavori in parola.

Come prima considerazione, ci si può chiedere in che misura le misure di CI non debbano essere a questo scopo completate da un'analisi della differente struttura dei prezzi nelle aree metropolitane del Paese. L'evidenza aneddotica spinge a credere che vi siano prezzi più alti nelle metropoli (anche del Sud) relativamente alle aree che le circondano. Non tenere conto di questo divario potrebbe avere serie conseguenze dal lato sia dell'equità che dell'efficienza (v. p.es. le decisioni relative a migrazioni e scelte lavorative)<sup>2</sup>.

D'altra parte, dati di fonti diverse (si vedano pure quelli della Tavola 2 di ADBT, p. 5) sembrano far credere che i salari si siano, almeno in buona parte, già "aggiustati". Un'annotazione che si impone in questo ambito è che, seppure i salari dei lavoratori qualificati sembrano più territorialmente flessibili di quelli dei non qualificati, le differenze tra *skilled* e *unskilled* non sono enormi. Ciò da un lato, potrebbe spingere ADBT ad adottare strategie modellistiche diverse dall'imporre il vincolo della contrattazione nazionale ai soli non qualificati. D'altro canto, però, questo fenomeno pone una questione più generale. Quali sono stati i canali che hanno permesso un

<sup>2</sup> Ci si può anche chiedere in che misura le rilevazioni territoriali dei prezzi non debbano tenere conto della differente dinamica dei prezzi di beni ad alta e bassa frequenza di acquisto. È stato da più parti evidenziato che i beni ad alta frequenza di acquisto (dalla caratteristiche più vicine ai cosiddetti beni di prima necessità) hanno avuto in anni recenti una dinamica molto più vivace di quelli a bassa frequenza, cosa che: 1) ha chiare valenze redistributive; 2) potrebbe spiegare – almeno in parte – la differenza tra inflazione percepita ed effettiva (si potrebbe notare a questo proposito l'ampio divario dell'inflazione dei due tipi di beni dopo il *changeover* del 2002). Che beni ad alta e bassa frequenza di acquisto abbiano un peso territorialmente diverso nel paniere degli acquisti è cosa ovviamente da dimostrare, ma che potrebbe essere almeno ragionevole ipotizzare a priori.

aggiustamento dei salari di tutti i lavoratori in presenza dei CCNL? Si tratta di un argomento assai importante sul quale esiste ancora troppo poca ricerca (il contributo di Piero Casadio al presente workshop è uno sforzo di estremo interesse in questo ambito).

Si consideri infine il grafico di Figura 1.

Da esso traspare chiaramente che i differenziali territoriali dei tassi di disoccupazione (calcolati sulla base di serie Istat) esplodono a partire dalla metà degli anni ottanta. Che cos'è capitato di tanto rilevante in quegli anni? Dopo il pionieristico contributo di Bodo e Sestito, che sembrava ascrivere l'esplosione dei differenziali a un effetto ritardato della contrattazione nazionale (e del punto unico di contingenza), neanche questo argomento è stato molto approfondito nel dibattito scientifico e di *policy*. Ovvio chiedersi a questo punto se il modello di ADBT non ci possa suggerire qualcosa. C'è stata forse una dilatazione dei costi di mobilità, dei trasferimenti alle famiglie? Tra l'altro, date le diverse implicazioni del modello, sarebbe pure interessante capire se vi sono stati in questo periodo anche dei *breaks* strutturali per i canoni di locazione. L'allestimento e l'utilizzazione di serie storiche per i canoni permetterebbero anche di avere un *benchmark* molto rilevante per le misure calcolate da CI e le loro connessioni con gli indici di prezzo dell'Istat.

# CONTRATTAZIONE AZIENDALE INTEGRATIVA E DIFFERENZIALI SALARIALI TERRITORIALI: INFORMAZIONI DALL'INDAGINE SULLE IMPRESE DELLA BANCA D'ITALIA

*Piero Casadio\**

## 1. Introduzione

L'assetto del sistema delle relazioni industriali svolge un ruolo importante per il funzionamento del sistema produttivo, perché influenza le dinamiche inflazionistiche e la crescita tendenziale della produttività, e incide anche sull'organizzazione del lavoro e sulla distribuzione del reddito. Gli accordi di politica dei redditi del 1993 hanno eliminato gli automatismi retributivi e ancorato le aspettative di inflazione, mediante il ricorso al "tasso di inflazione programmato". Si è sensibilmente accresciuto il grado di coordinamento tra i vari livelli della contrattazione; il metodo della "concertazione" ha fortemente ridotto la conflittualità delle relazioni industriali<sup>1</sup>. Tutto questo ha favorito la progressiva diffusione della flessibilità nel mercato del lavoro<sup>2</sup>.

Gli accordi del 1993 hanno attribuito al livello di contrattazione nazionale il compito di tutelare il potere d'acquisto delle retribuzioni; al livello aziendale è stata assegnata la funzione di stimolare e ridistribuire i guadagni di produttività. Manca ancora un quadro chiaro riguardo alla diffusione e al ruolo della contrattazione aziendale. In base all'Indagine della Banca d'Italia sulle imprese, si fornisce nuova evidenza al riguardo, mostrando che un'ampia quota di lavoratori riceve soltanto i salari minimi nazionali, senza alcuna voce aggiuntiva pagata in azienda. Questi lavoratori, molto più frequenti tra le piccole imprese e nel Mezzogiorno, hanno verosimilmente sperimentato negli ultimi anni una riduzione delle retribuzioni reali. Si mostra inoltre che i pur limitati premi aziendali hanno favorito un graduale accrescimento dei differenziali salariali territoriali e tra qualifiche professionali.

Un breve riferimento all'attualità è necessario. È oggi in corso un adeguamento dell'assetto delle relazioni industriali ai cambiamenti del contesto istituzionale ed economico intervenuti dall'accordo del 1993. I contenuti effettivi dell'adeguamento verranno individuati gradualmente; si auspica la ricerca di un più ampio consenso. A nostro avviso è importante che i futuri sviluppi della contrattazione aziendale rientrino in una struttura più generale, che preservi alcuni aspetti positivi del precedente assetto, come il rispetto delle compatibilità macroeconomiche; la capacità di non assecondare shock ai prezzi di origine esterna; il riferimento agli sviluppi futuri dell'inflazione, nel quadro dell'obiettivo di stabilità dei prezzi della Banca centrale europea<sup>3</sup>. L'auspicabile diffusione di schemi salariali incentivanti per le prestazioni individuali, o di squadra, può solo contribuire alla ripresa della crescita della produttività, che nel più lungo termine è vincolata da rilevanti nodi strutturali<sup>4</sup>. Emerge poi una rilevante complementarità con un riassetto del sistema del welfare e

---

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

La prima parte del lavoro riprende e aggiorna quanto presentato in Casadio (2003; 2009) e in Casadio, Lamelas e Rodano (2005). Si ringraziano per gli utili suggerimenti Andrea Brandolini, Luigi Cannari, Raffaello Bronzini, Alberto Dalmazzo, Leandro D'Aurizio, Marco Magnani, Giorgio Rodano, Paolo Sestito e Roberto Torrini. Le opinioni qui espresse non impegnano in alcun modo l'Istituto di appartenenza.

<sup>1</sup> Per una storia delle evoluzioni degli Accordi del 1993, l'ascesa e il declino della "concertazione", cfr. Casadio, Lamelas e Rodano (2006) e Acocella e Leoni (2007).

<sup>2</sup> Sull'evoluzione della flessibilità e dell'occupazione, si veda Brandolini *et al.* (2007) e relativa bibliografia.

<sup>3</sup> Il quadro delle prospettive per la riforma della contrattazione sono analizzate in Visco (2008).

<sup>4</sup> Le più recenti tendenze e trasformazioni del sistema produttivo italiano, dalla bassa crescita degli anni 2000, sino alla differenziata comparsa di segnali di reazione, sono state analizzate in un progetto di ricerca della Banca d'Italia, diretto da Salvatore Rossi, i cui lavori sono sintetizzati in Brandolini e Bugamelli (2009).

degli ammortizzatori sociali, che controbilanci la ormai elevata flessibilità del mercato del lavoro.

Sul piano microeconomico, il pieno successo degli accordi del 1993 avrebbe richiesto una forte diffusione della copertura dei contratti aziendali, il loro rinnovo regolare ogni quattro anni, il pagamento di premi proporzionali agli aumenti di produttività o profittabilità delle imprese e una rilevante flessibilità dei premi, anche verso il basso, in caso di insufficienti risultati. Dopo quindici anni, disponiamo di poche informazioni in grado di fornire un quadro ampio, rappresentativo e aggiornato riguardo alla diffusione e alla rilevanza della contrattazione aziendale in Italia. Paradossalmente, la disponibilità dei dati si è ulteriormente ridotta negli ultimi anni<sup>5</sup>. Questa carenza è in parte supplita dall'indagine Invind della Banca d'Italia che, nata per altri scopi, nel tempo ha periodicamente incluso alcune domande relative alla contrattazione aziendale integrativa.

Sulla base dei dati Invind, gli obiettivi microeconomici che gli accordi del 1993 si prefiggevano risultano in gran parte disattesi. Si è infatti registrata una scarsa diffusione dei contratti aziendali, specie tra le piccole imprese e nel Mezzogiorno. I "premi di risultato" variabili con la performance, adottati in gran parte delle aziende già coperte da contrattazione aziendale, sono stati pagati in modo discontinuo e per importi ridotti, limitando la distribuzione dei peraltro limitati guadagni di produttività. I premi hanno tuttavia favorito una graduale apertura dei differenziali salariali territoriali e per qualifica.

I principali risultati del lavoro possono essere così riassunti.

La copertura della contrattazione aziendale è rimasta limitata (par. 2). Possiamo stimare che nel 2001-02 circa la metà dei lavoratori privati nelle imprese con almeno 20 addetti e la quasi totalità dei dipendenti delle imprese di dimensioni inferiori non fossero coperti da alcun contratto aziendale. L'incremento rispetto a dieci anni prima, seppur significativo, è stato parziale. Da allora non vi sarebbe stata alcuna maggior diffusione della copertura nell'industria, soprattutto tra le piccole imprese, con qualche segnale di flessione nel biennio 2005-06. La diffusione sarebbe invece proseguita nel credito e nella grande distribuzione commerciale, tra i pochi settori dove sono aumentati la concentrazione e il peso delle grandi imprese.

I premi di risultato si sono diffusi, ma vengono pagati in modo discontinuo. La loro diffusione è stata rapida tra le imprese industriali medio-grandi, ma molto contenuta in quelle piccole (par. 3.1). La quota di dipendenti che annualmente riceve premi salariali aziendali, contrattati o concessi unilateralmente, è elevata tra le grandi imprese e al Nord; molto più contenuta tra le piccole imprese, tra quelle prive di contratto aziendale e nel Mezzogiorno (par. 3.2). Dal 2003 al 2007 tutte le tipologie di impresa registrano un calo nella frequenza di pagamento dei premi aziendali. L'entità dei premi di risultato è stata modesta (par. 3.3). Dal 1999 gli incrementi annui medi corrisposti in azienda, contrattati o concessi unilateralmente, hanno contribuito per circa 0,6-0,8 punti percentuali alla dinamica delle retribuzioni. Sono emersi significativi differenziali territoriali, con le imprese del Centro Nord che hanno pagato annualmente aumenti aziendali di circa 3 decimi di punto superiori che nel Mezzogiorno.

Ai differenziali negli incrementi annui corrispondono sensibili divari anche nei livelli retributivi (par. 4). Nel periodo 2002-06, il peso complessivo delle voci salariali fissate in azienda, aggiuntive rispetto ai minimi del contratto nazionale, è stato in media del 14,9 per cento per le imprese industriali. Il peso cresce dal 6,7 per cento delle imprese tra 20 e 49 addetti, sino al 16,9 di quelle più grandi; passa dall'8 nel Mezzogiorno al 18 per cento nel Nord Ovest. A parità di dimensione e altre caratteristiche d'impresa, la componente aziendale della retribuzione è nel Mezzogiorno di 5-6 punti percentuali inferiore rispetto al Nord per gli operai, di 8-9 punti per gli impiegati.

<sup>5</sup> Si vedano le relazioni al convegno organizzato al CNEL dall'AIEL e dall' AISRI su "Le fonti statistiche per le relazioni industriali", 29 gennaio 2008, [www.cnel.it](http://www.cnel.it). L'appendice descrive le fonti disponibili.

La quota, stimata per difetto, dei dipendenti che guadagna solo i minimi salariali del contratto nazionale è prossima al 50 per cento nelle piccole imprese industriali e scende progressivamente sino al 16 per cento in quelle più grandi (par. 4). Le differenze territoriali sono ancora maggiori: guadagnano solo i minimi salariali meno del 10 per cento dei dipendenti nel Nord, circa il 30 al Centro, e oltre il 40 nel Mezzogiorno. I lavoratori che guadagnano solo i minimi sono più frequenti tra le grandi imprese del Centro Sud che tra le piccole imprese del Nord. La distribuzione per impresa della quota retributiva fissata in azienda risulta asimmetrica verso il basso e molto dispersa, evidenziando la compresenza sia un elevato numero di imprese che pagano solo i minimi nazionali, sia all'opposto, una parte significativa di imprese che pagano rilevanti premi salariali aggiuntivi.

Un focus finale mostra che nell'industria i differenziali nei livelli retributivi totali tra il Nord e il Mezzogiorno sono di circa 15 punti percentuali tra gli operai e circa 22 tra gli impiegati (par. 5). Quei valori scendono rispettivamente a circa 11 punti percentuali per gli operai e a circa 15 per gli impiegati, controllando per tutte le variabili considerate. I due terzi circa dei differenziali sono dovuti alle voci retributive fissate in azienda, che includono eventuali pagamenti unilaterali e non contrattati.

## 2. La copertura della contrattazione aziendale rimane limitata

Le prime consistenti spinte verso un maggior spazio per la contrattazione aziendale risalgono al cosiddetto "miracolo economico", a cavallo tra gli anni cinquanta e sessanta, quando svolsero un ruolo trainante le relazioni industriali nelle imprese a partecipazione statale. Dall'inizio degli anni settanta, con l'autunno caldo e il successivo rafforzamento sindacale, avviene un vero e proprio boom della contrattazione in azienda (Rossi e Sestito, 2000; Sestito, 2002). In chiave fortemente conflittuale e non cooperativa, i nuovi consigli di fabbrica spesso introdussero in via sperimentale nuove tematiche, poi generalizzate all'interno dei contratti nazionali di categoria, come la modulazione dei turni e degli orari di lavoro, l'inquadramento, ma anche la salute e diritti in generale. Nel corso degli anni settanta gli spazi per la contrattazione in azienda furono progressivamente limitati dal crescente peso degli automatismi salariali legati alla "scala mobile" e dal maggior grado di centralizzazione implicito nei primi tentativi di attuare politiche dei redditi con moderazione salariale, come nell'accordo interconfederale del 1983<sup>6</sup>.

Dalla metà degli anni ottanta furono le imprese a esercitare una crescente pressione verso un maggior peso della contrattazione aziendale, per cercare di incentivare la flessibilità e la produttività del lavoro. Verso la fine del decennio, al culmine di un lungo ciclo espansivo, molte grandi imprese provarono a introdurre un legame tra le retribuzioni aziendali e indicatori di redditività e profittabilità. Secondo Federmeccanica, nel 1988-89 l'esperimento finì per coinvolgere circa un terzo dei dipendenti delle più grandi imprese metalmeccaniche (Tavola 1). L'ambizione e la speranza era di avviare dei meccanismi di *profit sharing*, con l'idea prevalentemente macroeconomica di contenere le contrazioni dell'occupazione durante le fasi recessive, flessibilizzando il monte retributivo. Gran parte delle analisi applicate dell'epoca conclusero però, su un piano microeconomico, in favore di un promettente avvio di relazioni industriali collaborative, effettuato legando una piccola parte della retribuzione di un gran numero di lavoratori a indicatori aziendali da monitorare e specificare nel tempo (CER, 1991; ASAP, vari anni). L'esperimento fu archiviato per le difficoltà nel contenere le spinte salariali nel settore pubblico e nel riformare la scala mobile e per la grave crisi politica ed economica del 1992.

<sup>6</sup> In quell'accordo si introdusse un netto predominio gerarchico del livello nazionale di contrattazione, imponendo una moratoria ai contratti aziendali, limitando le materie da trattare.

Alla fine degli anni ottanta, si stima che la contrattazione aziendale coprisse all'incirca il 20 per cento dei lavoratori dipendenti, concentrati nella grande industria. A lunghi periodi senza contratto seguivano rinnovi molto correlati ai picchi ciclici. I premi entravano nella parte fissa del salario, ma il loro valore reale veniva presto eroso dall'inflazione. La scala mobile accresceva continuamente il peso degli automatismi retributivi, mediante il pagamento di indennità di contingenza, poi congelate nei minimi salariali. Le imprese utilizzavano frequenti pagamenti unilaterali, non contrattati, per allargare i ventagli retributivi e premiare la qualificazione professionale.

Dopo gli accordi del 1993, la prima rilevante diffusione dei contratti aziendali si è avuta nel 1995-96 (Tavola 1 per il settore metalmeccanico; Rossi e Sestito, 2000). L'indagine Istat sulla flessibilità stima che alla fine del 1996 circa il 40 per cento dei lavoratori delle imprese con almeno 10 addetti fosse coperto da un contratto aziendale. Si trattava di circa 3 milioni e 200 mila dipendenti, per metà concentrati nell'industria. La copertura era marcatamente crescente con la dimensione aziendale e col tasso di sindacalizzazione, oltre a essere decisamente inferiore nel Sud.

L'Indagine Invind della Banca d'Italia indica sino al 2001 un lieve aumento della già elevatissima copertura tra le imprese industriali oltre i 50 addetti, ma conferma anche una copertura molto ridotta (pari a circa un terzo) per le imprese industriali tra 20 e 49 dipendenti, oltre che per quelle localizzate al Sud (Tavola 2; Casadio, 2003). Dal 1997 al 2002 un significativo incremento della copertura si sarebbe registrato solamente nel settore del credito e nella grande distribuzione commerciale.

Combinando le varie fonti disponibili, possiamo stimare che nel 2001-02 circa la metà dei dipendenti delle imprese con almeno 20 addetti e la quasi totalità di quelli delle imprese di dimensioni inferiori non fossero coperti da alcun contratto aziendale.

Dal 2001 si riduce il numero e la qualità delle informazioni disponibili. L'Istat non ha più diffuso informazioni con ampia copertura settoriale e dimensionale; l'indagine della Banca d'Italia solo all'inizio del 2009 ha riproposto alcune domande relative allo stock di contratti aziendali in vigore e alle sue caratteristiche<sup>7</sup>. Prime valutazioni sui dati appena rilasciati indicano una riduzione nella copertura della contrattazione aziendale tra le imprese industriali, specie al disotto dei 200 addetti<sup>8</sup>. Altre fonti, eterogenee e parziali, indicano un possibile lieve incremento della copertura nel settore del credito e nella grande distribuzione commerciale, tra i pochi settori dove è si accresciuta la concentrazione e il peso delle grandi imprese.

In particolare, sino al 2005, pochi e discontinui dati sullo stock di contratti aziendali sono desumibili dall'indagine Federmeccanica, relativa alle medie e grandi imprese del settore metalmeccanico. In questo settore la copertura dei contratti aziendali rispetto al massimo toccato nel 1996 avrebbe segnato una lieve flessione sino al 2000-01, per mantenersi costante sino al 2005 (Figura 1). La quota di addetti coperta da un contratto aziendale sarebbe comunque rimasta superiore al 90 per cento tra le imprese metalmeccaniche con almeno 50 addetti, fermandosi invece a poco più del 30 per cento per quelle tra 20 e 50 addetti. Queste quote sono analoghe, nelle rispettive classi dimensionali, a quanto evidenziato dall'indagine Banca d'Italia per l'intera industria manifatturiera sino al 1999-2001, ultimo periodo per il quale si dispone dei dati di stock<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Dal 1995, l'indagine Banca d'Italia fornisce un ampio dettaglio sul flusso degli incrementi retributivi concessi in azienda in aggiunta ai minimi nazionali (cfr. par. 3). Questi dati fanno ipotizzare nell'industria una stasi dal 2003 nella contrattazione integrativa e nell'incidenza dei premi di risultato.

<sup>8</sup> Si veda pagg. 99 e 100 della Relazione annuale della Banca d'Italia del maggio 2009 e il supplemento statistico monografico; Banca d'Italia (2009; tavole 3 e G6).

<sup>9</sup> L'uniformità tra le indagini di Federmeccanica e della Banca d'Italia deriva anche da metodologie simili. Viene contattato un numero elevato di imprese; si procede alla post stratificazione e ponderazione dei risultati; si privilegia la continuità della rilevazione mantenendo un *panel* stabile di imprese.

Tavola 1

**Intensità della contrattazione aziendale nel settore metalmeccanico per tipologia di incremento concesso**  
*(imprese con oltre 50 addetti; valori percentuali)*

Tipo di contratto rinnovato	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Quota di imprese che rinnova il contratto aziendale nell'anno</b>															
1) Senza aumenti	0,3	0,1	0,4	0,3	0,6	0,8	1,0	3,2	0,8	0,6	1,1	0,3	n.d.	0,1	0,0
2) Aumenti in cifra fissa	36,5	18,3	8,4	2,2	7,8	5,2	7,5	2,4	3,2	2,4	1,1	0,9	n.d.	1,2	1,7
3) Aumenti legati alla performance:	10,5	5,9	2,4	1,4	2,3	2,0	4,9	18,0	37,1	13,3	13,5	12,1	n.d.	15,4	13,0
- parzialmente collegati	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5,2	11,4	4,7	3,6	2,8	n.d.	3,5	3,0
- totalmente collegati	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	12,8	25,7	8,6	9,9	9,2	n.d.	11,9	10,0
Totale imprese	47,4	24,2	11,1	3,9	10,6	7,9	13,4	23,7	41,1	16,3	15,7	13,3	39,0	16,7	14,7
<b>Quota di addetti alle imprese che rinnovano il contratto aziendale nell'anno</b>															
1) Senza aumenti	0,1	0,1	0,3	0,1	1,9	0,4	0,7	2,6	2,6	0,9	0,6	0,1	n.d.	0,0	0,0
2) Aumenti in cifra fissa	38,5	14,0	4,0	0,7	4,8	5,1	4,2	0,6	1,2	1,5	0,4	0,3	n.d.	0,6	0,5
3) Aumenti legati alla performance:	29,4	35,6	1,5	1,5	2,3	1,1	2,8	14,2	55,7	10,7	13,5	8,0	n.d.	9,8	9,3
- parzialmente collegati	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3,0	34,2	2,7	2,1	2,6	n.d.	1,9	1,7
- totalmente collegati	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	11,3	21,6	7,9	11,4	5,4	n.d.	8,0	7,6
Totale addetti	68,0	49,6	5,8	2,2	9,0	6,5	7,7	17,4	59,6	13,1	14,5	8,4	51,0	10,4	9,8

Fonte: Federmeccanica, Indagine sulle imprese metalmeccaniche.

L'indagine Federmeccanica rileva anche i flussi con l'incidenza dei rinnovi siglati nell'anno. Coerentemente con il lieve calo nella copertura (stock in Figura 1), i flussi mostrano come nel 2000 sia stata rinnovata senza ritardi solo una quota dei molti contratti siglati nel 1996 e scaduti (Figura 2). Le discontinuità dell'indagine non permettono di sapere se nel 2004, a fronte di molte scadenze, sia avvenuto un qualche recupero. Nel solo 2005 sembra evidenziarsi una frequenza di rinnovi piuttosto elevata, che si accompagna alla stazionarietà della copertura in termini di stock.

Indicazioni di una flessione nell'intensità della contrattazione aziendale nell'industria nel biennio 2005-06 si traggono dall'archivio Cnel<sup>10</sup>. Anche il correlato fenomeno del pagamento in azienda di premi salariali aggiuntivi rispetto ai minimi nazionali, rilevato continuativamente dalla Banca d'Italia, fornisce indicazioni di una relativa flessione a partire dal 2005 (cfr. par. seguente).

L'Indagine ISAE (2009), del dicembre 2008, fornisce le informazioni più aggiornate sulla diffusione della contrattazione di secondo livello, fornendo informazioni originali sulle imprese tra 10 e 20 dipendenti, oltre che sulla contrattazione territoriale. Seppure su livelli lievemente inferiori a quelli misurati dalla Banca d'Italia, l'ISAE conferma le precedenti indicazioni. La presenza di contrattazione di secondo livello cresce molto con la dimensione ed è maggiore nell'industria che tra le imprese dei servizi privati<sup>11</sup>. In particolare, la diffusione tra le imprese dei servizi che superano i 100 addetti si mantiene di circa 20 punti percentuali inferiore rispetto all'industria. Anche le differenze territoriali confermano quanto emerso già dalla fine degli anni novanta, con la contrattazione di secondo livello che non si è mai veramente diffusa nel Mezzogiorno.

### **3. I premi di risultato si diffondono, ma sono discontinui e di entità ridotta**

Una delle condizioni per il pieno successo degli accordi del 1993 era il regolare e continuo pagamento di "premi di risultato", variabili in base alla performance delle imprese e possibilmente flessibili anche verso il basso. A consuntivo, emerge come questi premi, anche se frequenti, non siano stati pagati con continuità, né per importi rilevanti, comportando una insufficiente distribuzione dei peraltro scarsi guadagni di produttività. Nel complesso, i premi hanno favorito una graduale e continua apertura dei differenziali salariali territoriali e per qualifica.

In particolare, tra le imprese coperte da contrattazione aziendale, la diffusione dei "premi di risultato" è stata ampia, molto rapida nel biennio 1995-96, ma proseguita anche negli anni successivi. La frequenza dei pagamenti è stata discontinua e più elevata tra le imprese grandi, quelle del Nord e quelle con premi di risultato. Negli ultimi dieci anni il flusso degli incrementi concessi in azienda ha pesato piuttosto poco, circa lo 0,6-0,8 per cento sulle retribuzioni dell'anno precedente. Emergono significativi differenziali territoriali, con le imprese industriali del Centro Nord che concedono incrementi aziendali la cui incidenza è di circa 3 decimi di punto all'anno superiore che nel Mezzogiorno.

#### *3.1 L'ampia diffusione dei premi variabili con la performance*

Secondo l'Indagine Istat sulla flessibilità, già nel 1995-96 i premi di risultato legati alla performance dell'impresa riguardavano circa un quarto dei dipendenti nell'industria e un quinto nei

<sup>10</sup> L'archivio del CNEL, misurando i flussi dei rinnovi, potrebbe sottostimare la copertura della contrattazione aziendale nelle fasi di ciclo basso, contraddistinte da ritardi nei rinnovi, come argomentato nell'appendice. CNEL (2007) suggerisce alcune cautele, affermando che i dati sul 2006 si riferiscono soltanto alle imprese il cui ultimo accordo era stato siglato nel 2002 (nota 46, p. 30) e che la forte flessione del 2005-06 è in parte da attribuire alle difficoltà di aggiornamento dell'archivio (nota 57, p. 34).

<sup>11</sup> Nell'industria, è coperto da un contratto di secondo livello circa il 12 per cento delle imprese tra 10 e 20 addetti; circa un quarto di quelle tra 20 e 49 addetti; oltre il 61 per cento tra 100 e 250 dipendenti; oltre il 72 per cento delle imprese che superano i 250 dipendenti.

servizi, nonostante fossero di recente istituzione. Nel Mezzogiorno venivano concessi premi di risultato al 7 per cento soltanto dei dipendenti delle imprese con oltre 10 addetti.

Anche secondo Invind, la diffusione dei premi variabili è stata rapida tra le imprese industriali medio-grandi, ma molto contenuta tra quelle piccole. La quota di imprese con oltre 50 addetti che concedeva premi legati alla performance era minima nel 1992, saliva al 21 per cento alla fine del 1994, al 47 per cento alla fine del 1996 e al 63 per cento alla fine del 1999 (Tavola 2)<sup>12</sup>. Questa quota, rimaneva ancora nel 2001 pari al 14 per cento soltanto, per le imprese industriali tra 20 e 49 addetti. In termini di addetti, la diffusione dei premi di risultato è stata ancora maggiore, riguardando nelle imprese medie e grandi oltre la metà dei dipendenti già nel 1994, per raggiungere i tre quarti nel 1999 (Tavola 2). L'indagine Federmeccanica, rilevando con continuità il flusso dei contratti rinnovati, conferma queste tendenze<sup>13</sup>.

Il meccanismo dei premi di risultato ha avuto un buon successo tra il 1995 e il 2000, quando la loro prima adozione ha indotto un positivo processo di apprendimento, con una programmazione per obiettivi e progressive ricontrattazioni degli indicatori di riferimento<sup>14</sup>. Dietro c'è stato un autentico spirito collaborativo perché, a differenza che in altri paesi, quegli accordi si sono diffusi senza incentivi fiscali<sup>15</sup>.

Dal 2000 le imprese non hanno scommesso più molto sul ruolo microeconomico incentivante dei premi variabili. Il mutato clima delle relazioni industriali ha poi contribuito a pagamenti discontinui. In complesso, nel 2001, considerando solo le imprese manifatturiere con almeno 20 addetti, circa 2 milioni di lavoratori ricevevano premi salariali legati alla performance dell'impresa. Dietro c'era un autentico spirito collaborativo perché, caso unico a livello internazionale, questi accordi si sono diffusi senza incentivi fiscali. Nel 2001, per contro, i tradizionali "premi in cifra fissa" venivano ancora concessi da oltre il 40 per cento delle imprese nel Mezzogiorno e da circa il 30 di quelle con meno di 200 dipendenti. Infine, il 10 per cento circa delle imprese industriali tra 20 e 49 addetti, pur essendo coperto da contrattazione aziendale, non concedeva alcuna maggiorazione salariale.

Solo nel 2005 Federmeccanica ha rilevato dati di stock per le imprese metalmeccaniche di oltre 50 dipendenti, mostrando che dal 2001 la diffusione dei premi salariali variabili dovrebbe essersi ancora lievemente accresciuta, a scapito di quelli in cifra fissa. Nel 2005 l'84 per cento degli addetti percepiva premi di risultato, per lo più "totalmente legati alla performance" dell'impresa<sup>16</sup>; erano invece attorno al 5 per cento quelli che ricevevano i tradizionali premi in cifra fissa (Tavola 3). Secondo l'Indagine ISAE (2009) circa tre quarti delle imprese coperte da contrattazione di secondo livello ha introdotto a fine 2008 un meccanismo con premi legati alla performance delle imprese. L'indagine Invind 2009 conferma quelle percentuali.

<sup>12</sup> Per Federmeccanica la presenza dei premi di risultato, del tutto marginale tra il 1990 e il 1994, ha conosciuto un balzo nel settore metalmeccanico dal 1995, riguardando la quasi totalità dei contratti da allora siglati (Tavola 1). Nel 1996, il 60 per cento circa degli addetti alle imprese medio grandi del settore è stato coinvolto da rinnovi, quasi sempre mediante premi legati alla performance.

<sup>13</sup> La somma dei rinnovi del 1996, 1997 e 1998 di Tavola 1 farebbe ipotizzare una quota di addetti coperti da contratti aziendali pari al 90 per cento nel 1999, con premi di risultato percepiti dall'80 per cento. Queste quote sono simili a quelle stimate da Invind per l'intera industria alla fine del 1999 (Tavola 2).

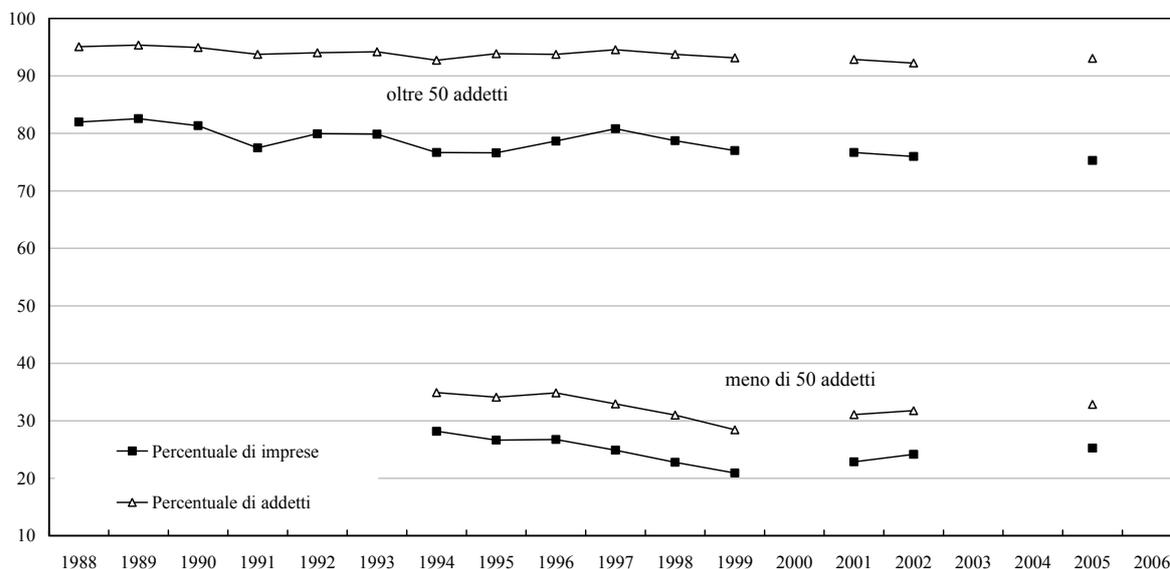
<sup>14</sup> Tipicamente l'introduzione dei premi di risultato ha dato luogo a una sequenza di contratti, che dapprima hanno introdotto il meccanismo e fissato l'importo iniziale (massimo e minimo) dei premi, per poi specificare e modificare più volte nel tempo i singoli parametri di riferimento e le misurazioni.

<sup>15</sup> Dei blandi e temporanei incentivi sono poi stati introdotti nel 1999, dando diritto dal 2000 a sgravi contributivi pari alla somma dei premi salariali variabili, sino ad un massimo del 3 per cento della massa retributiva. A livello aneddotico, si segnalano contratti solo formalmente a premi variabili, disegnati appositamente per ottenere gli incentivi.

<sup>16</sup> Mentre sino al 1996 i premi "parzialmente collegati alla performance aziendale" sono stati i più frequenti, dal 1997 lo diventano quelli "totalmente collegati alla performance", che sono maggiormente in linea con le prescrizioni degli accordi del 1993.

Figura 1

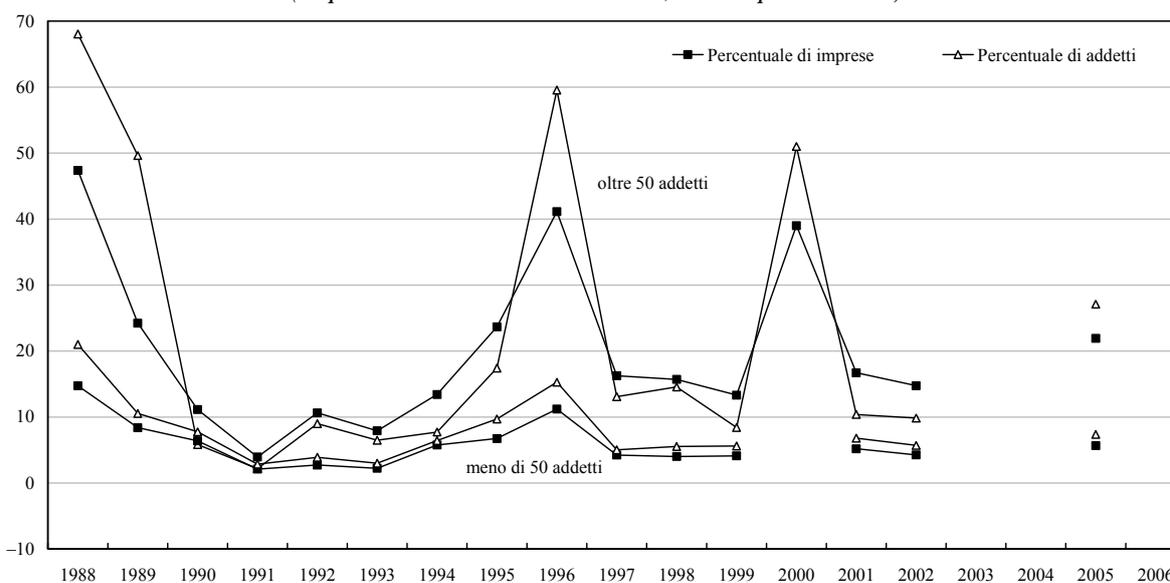
### Copertura dei contratti aziendali nel settore metalmeccanico (imprese con almeno 20 addetti; valori percentuali)



Fonte: Federmeccanica, *Indagine sulle imprese metalmeccaniche*. La copertura per le imprese sotto i 50 addetti potrebbe essere sovrastimata per la selezione, basata sull'iscrizione all'associazione delle grandi imprese, spesso indotta dal far parte di grandi gruppi. Non presentiamo i dati precedenti al 1993 per le imprese sotto i 50 addetti.

Figura 2

### Incidenza di rinnovi dei contratti aziendali nella metalmeccanica (imprese con almeno 20 addetti; valori percentuali)



Fonte: Federmeccanica, *Indagine sulle imprese metalmeccaniche*. I rinnovi del 2001 per le imprese oltre 50 addetti sono stimati in base allo stock di contratti in vigore nel 2002, che riporta anche l'anno di sigla.

**Tavola 2**

**Tipologia dei contratti aziendali integrativi nell'industria, in base ai premi salariali concessi**  
(quote percentuali di imprese e di addetti)

Tipo di contratto aziendale <sup>(1)</sup>	Con almeno 50 addetti						Con 20-49 addetti	
	A fine 1994		A fine 1996		A fine 1999		A fine 2001	
	Imprese	Occupati	Imprese	Occupati	Imprese	Occupati	Imprese	Occupati
a) Mancanza di contratto aziendale	14,1	7,6	10,2	5,7	11,6	5,2	66,4	63,7
b) Presenza di contratto integrativo	85,9	92,4	89,8	94,3	88,4	94,8	33,6	36,3
b1. senza incrementi salariali	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,1	9,3
b2. con premi salariali tradizionali	64,9	35,0	42,7	26,9	25,3	19,7	9,9	11,1
b3. con premi legati alla performance	21,0	57,4	47,1	67,4	63,1	75,1	13,6	15,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Banca d'Italia, Invind.

<sup>(1)</sup> L'impresa si intende coperta da contratto aziendale integrativo se esiste una voce retributiva pagata continuativamente alla generalità dei dipendenti, anche se fissata in un contratto aziendale scaduto.

**Tavola 3**

**Tipologia dei contratti aziendali integrativi nell'industria,**  
**in base ai premi salariali concessi nel 2005**  
(quote percentuali di imprese e di addetti)

Tipo di contratto aziendale	Imprese	Occupati
a) Mancanza di contratto aziendale	24,7	6,9
b) Presenza di contratto integrativo	75,3	93,1
b1. senza incrementi salariali	3,2	3,8
b2. con premi salariali tradizionali	8,6	5,0
b3. con premi legati alla performance	63,5	84,3
- premi parzialmente legati	18,8	34,1
- premi totalmente legati	44,7	50,1
Totale	100,0	100,0

Fonte: Federmeccanica, Indagine sulle imprese metalmeccaniche.

### 3.2 Il discontinuo e parziale pagamento dei premi aziendali

L'esistenza o meno di un contratto aziendale non è automaticamente legata al pagamento di incrementi retributivi aggiuntivi ai minimi nazionali. Da un lato, molte imprese dotate di contratti aziendali pagano premi in modo irregolare, e condizionatamente a specifici obiettivi; dall'altro, vengono spesso pagati incrementi decisi unilateralmente dalle imprese, anche in assenza di un formale contratto aziendale.

L'Indagine della Banca d'Italia evidenzia che la quota di dipendenti che in un anno riceve premi salariali fissati in azienda, aggiuntivi rispetto al contratto nazionale: a) non supera mai il

70 per cento; *b*) mostra ampi e stabili differenziali per dimensione e per area geografica, con percentuali molto inferiori tra le piccole imprese, tra quelle del Mezzogiorno e quelle prive di contratto aziendale; *c*) dal 2003 al 2007 ha mostrato una generalizzata riduzione (circa 10 punti percentuali).

In particolare, la quota di dipendenti che riceve incrementi retributivi in azienda fluttua attorno al 65-70 per cento nelle imprese industriali più grandi (Figura 3 in alto); si mantiene invece rispettivamente attorno al 50 per cento, attorno al 40, oppure tra il 30 e il 40, man mano che la dimensione delle imprese scende sino a quelle tra 20 e 49 addetti (rilevate solo a partire dal 2002).

Si registrano notevoli differenze anche in funzione della tipologia di contratto aziendale adottato: la quota dei dipendenti che annualmente riceve premi aziendali aggiuntivi scende dal 60-70 per cento delle imprese con un contratto a premi variabili (Figura 3 in basso), sino al 40-50 per cento tra le imprese con contratti aziendali a premi fissi. Per contro, le imprese prive di contratto aziendale mostrano grandi oscillazioni, concedendo in genere aumenti al 10 per cento soltanto degli addetti, con punte che salgono oltre il 40 per cento dei dipendenti soltanto in occasione dei maggiori picchi ciclici.

Emergono anche marcati differenziali territoriali: nel Nord Ovest la quota dei dipendenti coinvolti risulta di circa 10 punti percentuali superiore che nel Nord Est e nel Centro, e di ben 25-30 punti superiore che nel Mezzogiorno (Figura 4 in alto). Il Nord Est è l'unica area dove le imprese tra 20 e 49 addetti concedono incrementi con frequenza analoga a quella delle imprese di maggiori dimensioni, riguardando annualmente il 40-50 per cento degli addetti (Figura 4 in basso): ciò potrebbe dipendere dalla forte domanda di operai specializzati, che si cerca di fidelizzare tramite il pagamento di premi individuali. Per contro, soltanto il 10-15 per cento degli addetti alle piccole imprese del Mezzogiorno è interessato da incrementi salariali aggiuntivi rispetto al contratto nazionale.

Dal 2002 Invind fornisce anche informazioni relative alle imprese dei servizi privati non finanziari. Tra quelle con oltre 50 addetti, i pagamenti aggiuntivi al contratto nazionale sono meno diffusi che nell'industria, ma presenti in media per il 35-40 per cento circa dei dipendenti (Figura 5). Si confermano i differenziali dimensionali e per area geografica registrati nell'industria, anche se meno marcati. Tra le imprese dei servizi con oltre 50 addetti, la quota dei dipendenti che riceve annualmente incrementi retributivi aggiuntivi è in media nel Nord più elevata di 15-20 punti che nel Centro Sud (Figura 5 al centro). Anche per le imprese tra 20 e 49 addetti emergono differenziali territoriali, in linea con quelli dell'industria, ma di più ridotta entità (Figura 5 in basso).

### *3.3 Lo scarso importo dei premi aggiuntivi rispetto al contratto nazionale*

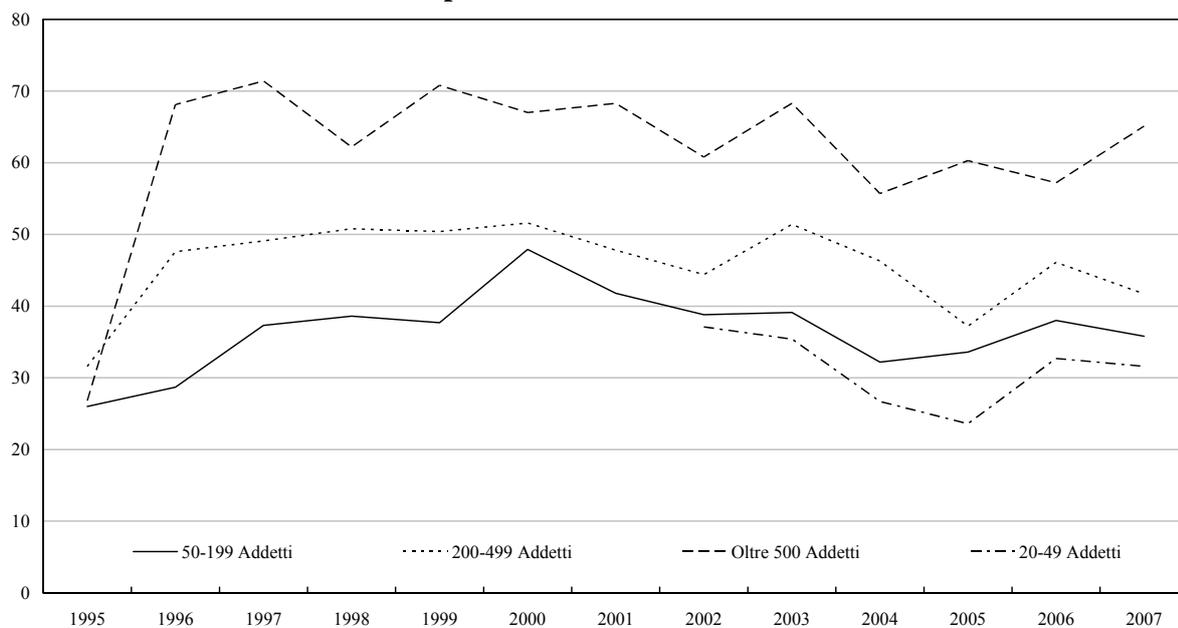
Invind stima l'entità dei premi aggiuntivi pagati in azienda tramite due quesiti concatenati: il primo registra la presenza, o meno, di pagamenti aggiuntivi rispetto al minimo da contratto nazionale; il secondo quantifica per intervalli il peso di tali incrementi sulla retribuzione totale dell'anno precedente. In genere, il 55 per cento circa di addetti riceve premi aziendali aggiuntivi (contrattati o concessi unilateralmente); il 25-28 per cento riceve incrementi inferiori all'1 per cento, il 18-22 per cento compresi tra l'1 e il 2 per cento, il 4-7 per cento tra il 2 e il 3 per cento e altrettanti superiori al 3 per cento<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Distinguendo soltanto in poche classi l'incidenza dei premi, si accresce la semplicità e la frequenza delle risposte, ma si rende approssimata la quantificazione mediante il punteggio medio degli intervalli. Segnaliamo inoltre che i premi potrebbero essere sottostimati, se gli imprenditori intervistati si riferissero prevalentemente a quelli fissati nei contratti appena siglati, valutando con difficoltà i premi pagati nell'anno, ma legati a meccanismi fissati in precedenza.

**Figura 3**

**Quota di addetti nell'industria che riceve incrementi retributivi aggiuntivi rispetto al contratto nazionale (valori percentuali)**

**Imprese con almeno 20 addetti**



**Imprese con almeno 50 addetti per tipo di contratto aziendale**

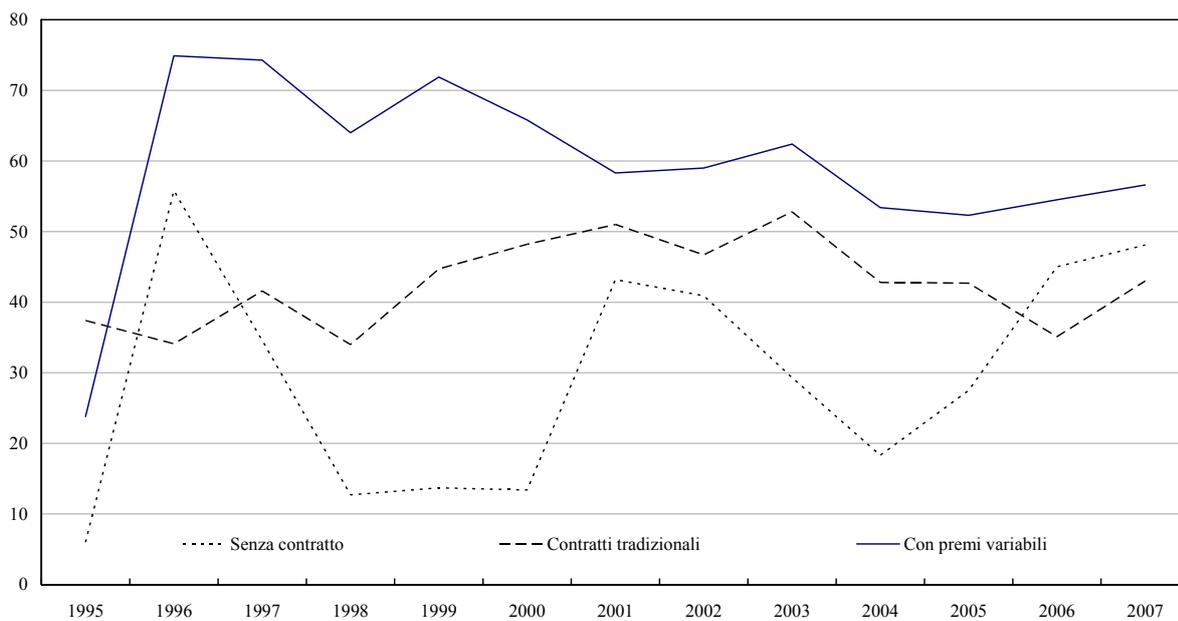
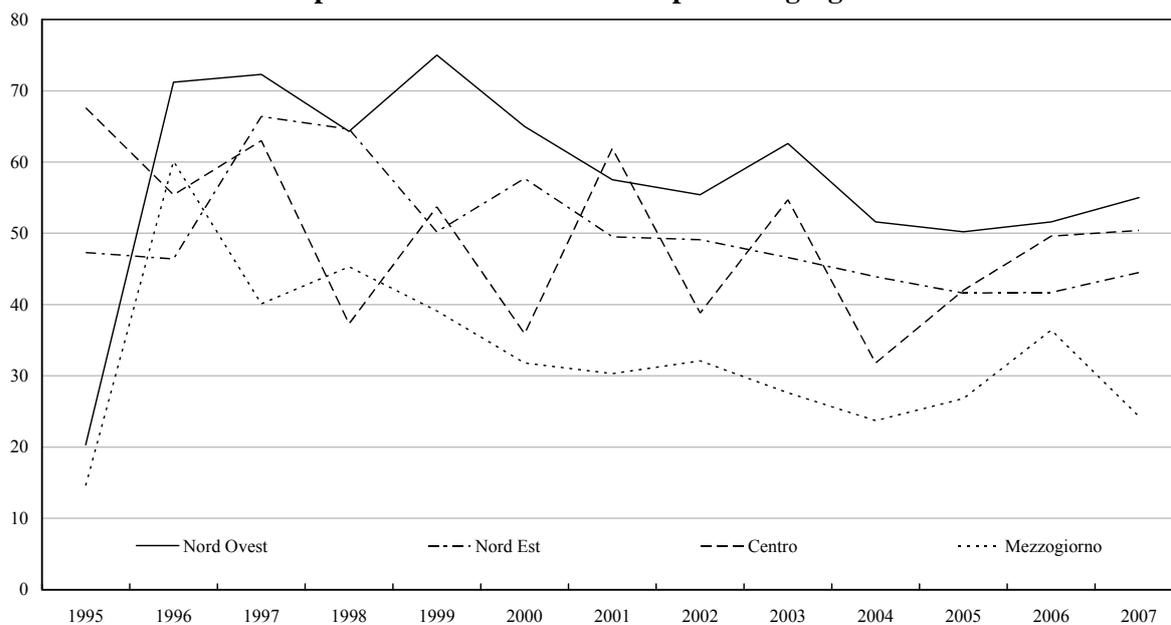


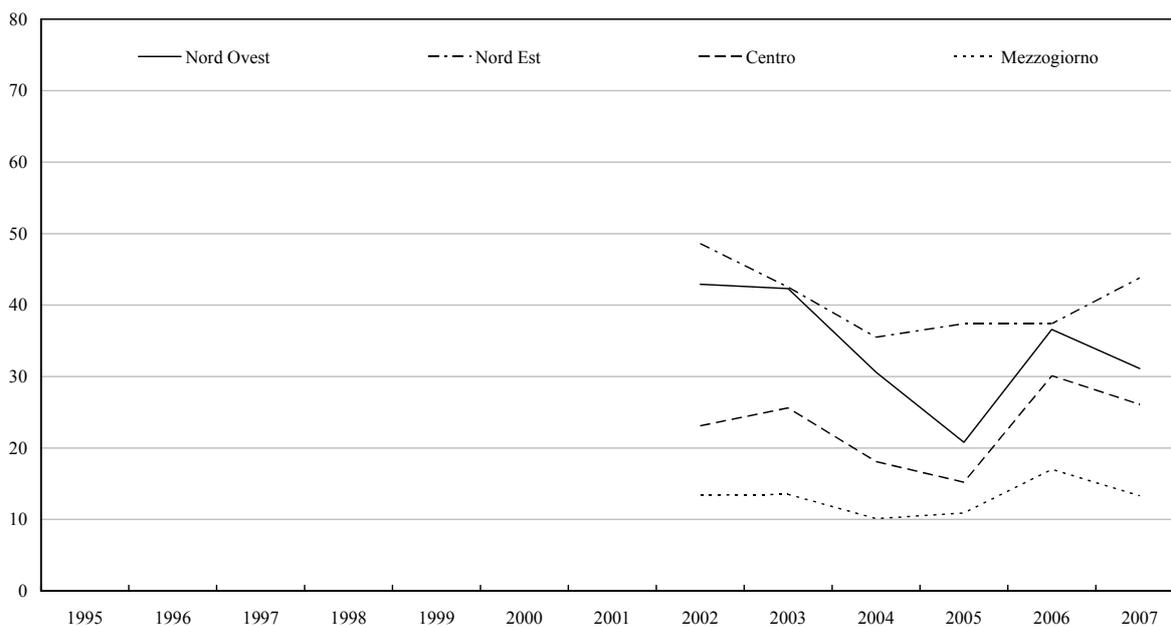
Figura 4

**Quota di addetti nell'industria che riceve incrementi retributivi aggiuntivi  
rispetto al contratto nazionale  
(valori percentuali)**

**Imprese con almeno 50 addetti per area geografica**



**Imprese tra 20 e 49 addetti per area geografica**



Negli ultimi dieci anni il flusso degli incrementi salariali concessi a vario titolo in azienda ha pesato piuttosto poco, circa lo 0,6-0,8 per cento sul livello delle retribuzioni dell'anno precedente, dovuto a premi medi dell'1,3-1,6 per cento, concessi annualmente a poco più della metà dei dipendenti. Soltanto in occasione dei due picchi del 1996 e del 1998 i premi hanno incrementato le retribuzioni medie del settore dell'1,2-1,4 per cento, per effetto di premi attorno al 2 per cento concessi a quasi due terzi degli addetti. L'entità degli incrementi è stata costantemente di qualche decimo di punto superiore per le imprese più grandi (Figura 6 in alto) e laddove sono stati introdotti premi di risultato legati alla performance (Figura 6 in basso). Nuovamente, emergono marcati differenziali territoriali. Tra le imprese industriali sopra i 50 addetti, l'entità degli incrementi aziendali nel Centro Nord è di circa 3 decimi di punto all'anno superiore che nel Mezzogiorno (Figura 7 in alto), con una crescita cumulata del differenziale stimabile in circa 3,5 punti percentuali dal 1995 al 2007. Per le imprese industriali tra 20 e 49 addetti, i differenziali territoriali sono analoghi, se non maggiori: dal 2002 al 2007 l'incidenza dei premi aziendali tra le imprese del Nord Est supera quella del Mezzogiorno di circa 5 decimi di punto all'anno (Figura 7 in basso).

#### 4. Il peso cumulato degli incrementi aziendali sulle retribuzioni totali

È complesso valutare quale incidenza abbiano assunto, cumulativamente, i flussi degli incrementi pagati in azienda sul livello totale delle retribuzioni. I dati di flusso illustrati nel paragrafo precedente includono assieme ai premi di risultato variabili con la performance dell'azienda, anche i pagamenti unilateralmente concessi dalle imprese e i vecchi premi in cifra fissa. Queste tre tipologie di premi aziendali sono molto diverse sia per il grado di persistenza nel tempo, sia per gli incentivi che trasmettono. Riguardo alla persistenza, da un lato, i premi aziendali pagati in cifra fissa tendono a prendere la forma di voci retributive permanenti, il cui effetto si cumula nel tempo. I premi unilateralmente concessi dalle imprese, soprattutto da quelle di minori dimensioni, sono più difficili da classificare, potendo anche prendere la forma di una tantum. Dall'altro lato, invece, i premi legati alla performance dovrebbero essere in qualche misura flessibili anche verso il basso e reversibili nel tempo, non cumulandosi pienamente. È peraltro noto che spesse volte, alla scadenza di un contratto aziendale con premi variabili, le voci legate alla performance vengano trasformate in componenti retributive fisse, per evitare che la parte variabile possa accrescersi eccessivamente nel tempo.

Dal lato degli incentivi, la forma più interessante è quella dei premi di risultato, ufficialmente introdotta nel 1993, che in passato si è tentato con fatica di quantificare. Nel 1999, considerando varie fonti informative, tra gli esperti si è registrato un generale consenso nel valutare attorno al 3 per cento la quota di retribuzione dell'industria medio-grande dovuta ai soli premi di risultato<sup>18</sup>. Nel 2001-02, per le imprese del campione Banca d'Italia, si stimava tale quota attorno al 4 per cento, ma non oltre. Possiamo ipotizzare che negli ultimi cinque anni la quota non sia cresciuta in modo apprezzabile, anche per la scarsa dinamica della produttività nell'industria. Per il 2005, l'indagine Federmeccanica conferma un ordine di grandezza del 4-5 per cento. Si noti come l'incidenza dei premi di risultato sul livello delle retribuzioni sarebbe oggi inferiore rispetto alla cumulata del flusso dei pagamenti annuali dal 1995 in poi, illustrati in precedenza. Questo sarebbe dovuto sia alla frequente trasformazione, alla scadenza dei contratti, dei premi di risultato pregressi in voci retributive fisse e stabili<sup>19</sup> sia alla prevalenza di premi di risultato totalmente variabili con

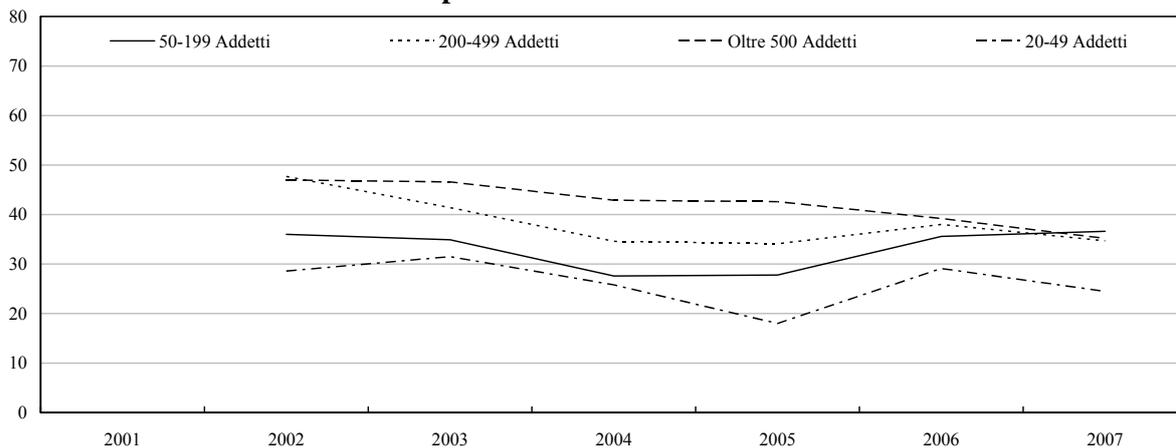
<sup>18</sup> Convegno AIEL sulla contrattazione aziendale, in *Lavoro e relazioni industriali*, n. 1 del 1999.

<sup>19</sup> Questo sembra dipendere da una precisa "avversione al rischio" da parte dei lavoratori, che preferirebbero una contenuta quota di salario variabile, non superiore al 6-8 per cento, soprattutto se operai a basso reddito; Casadio, Lamelas e Rodano (2005).

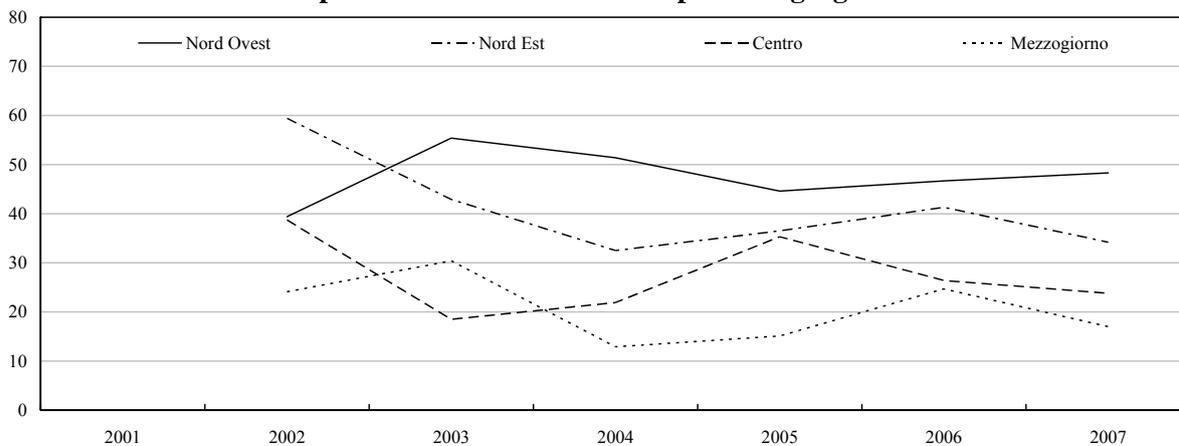
Figura 5

**Quota di addetti nei servizi privati non finanziari che riceve incrementi retributivi aggiuntivi rispetto al contratto nazionale (valori percentuali)**

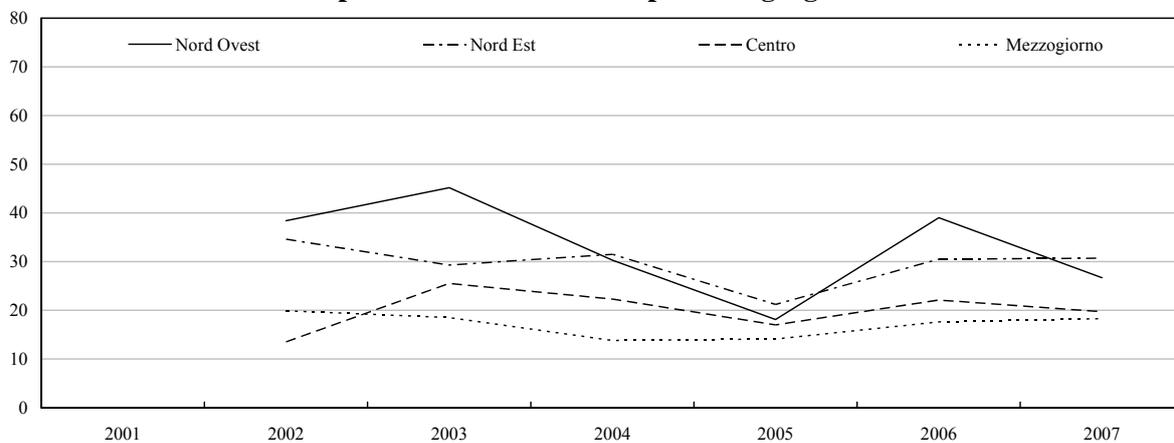
**Imprese con almeno 20 addetti**



**Imprese con almeno 50 addetti per area geografica**



**Imprese tra 20 e 49 addetti per area geografica**

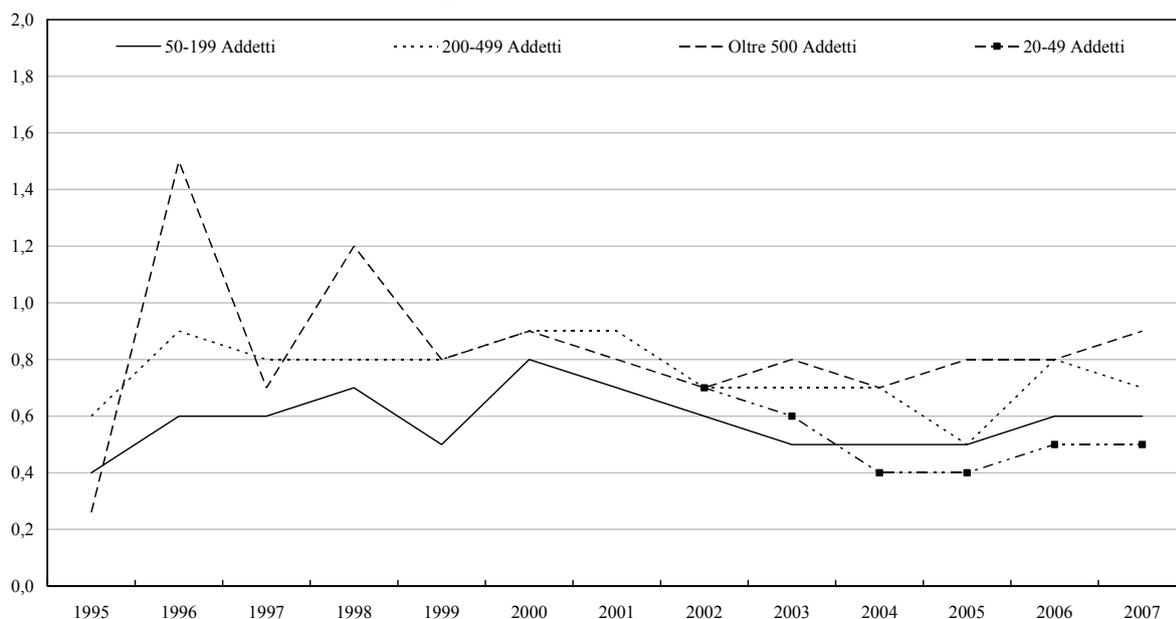


Fonte: Banca d'Italia, Invind.

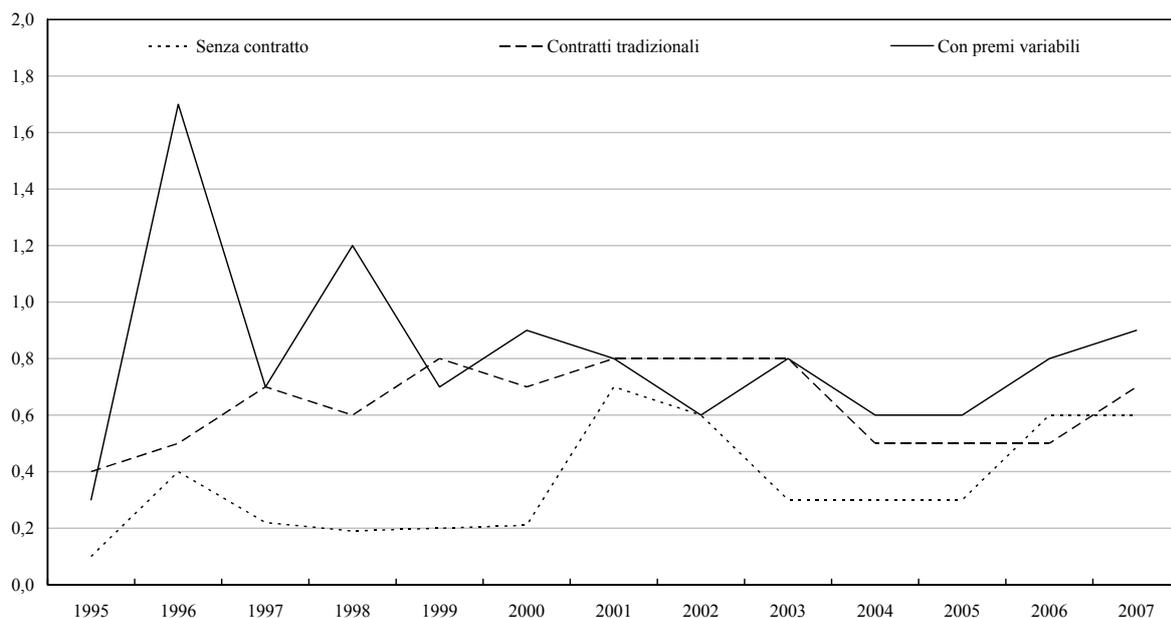
**Figura 6**

**Incidenza dei premi aziendali sulle retribuzioni totali dell'anno precedente nell'industria**  
*(includere le imprese che non concedono premi; valori percentuali)*

**Imprese con almeno 20 addetti**



**Imprese con oltre 50 addetti per tipo di contratto aziendale**

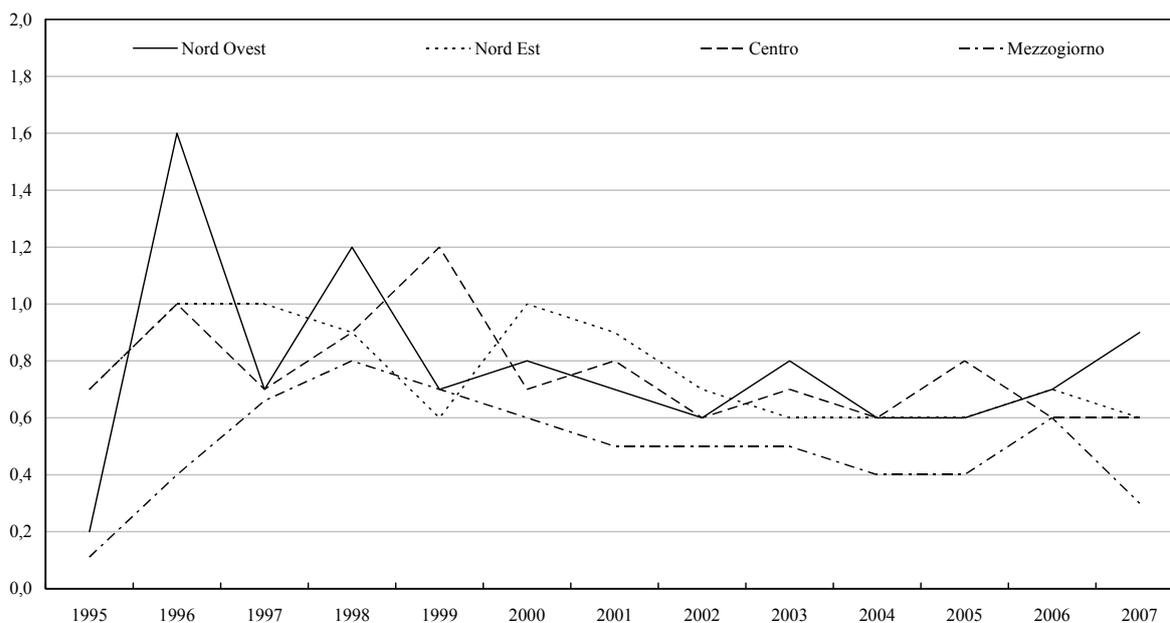


Fonte: Banca d'Italia, Invind.

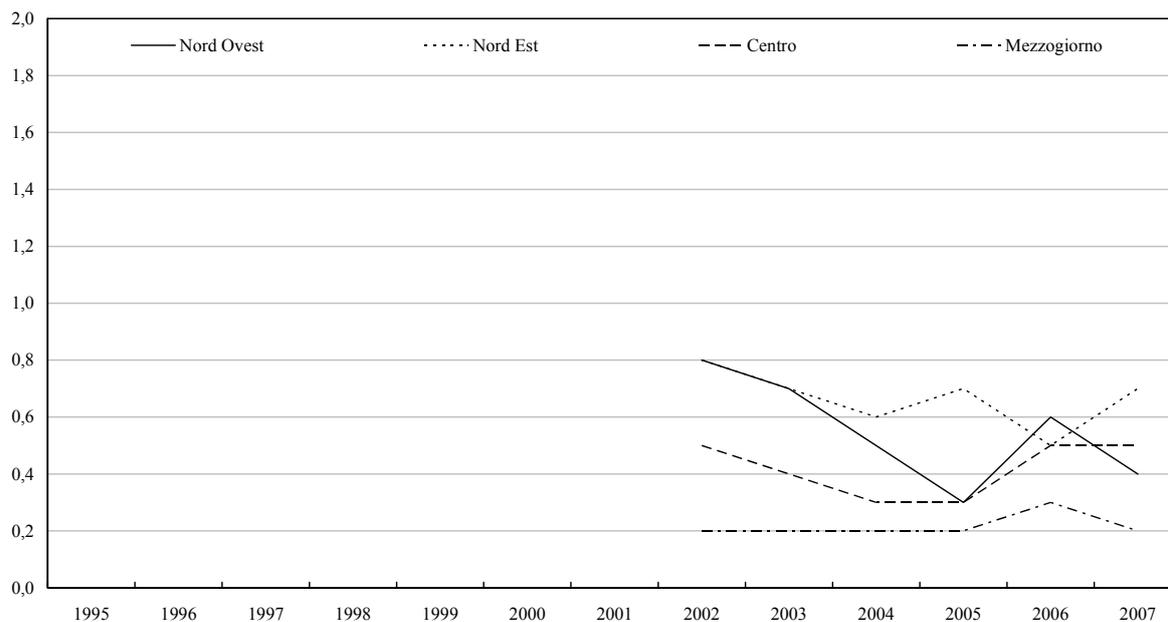
Figura 7

**Incidenza dei premi aziendali sulle retribuzioni totali dell'anno precedente nell'industria,  
per area geografica**  
(includere le imprese che non concedono premi; valori percentuali)

**Imprese con almeno 50 addetti per area geografica**



**Imprese tra 20 e 49 addetti per area geografica**



la performance, sebbene poco flessibili verso il basso<sup>20</sup>.

È invece mancata in passato una valutazione condivisa sull'incidenza dei premi di risultato nel settore dei servizi privati, con l'idea generale che soltanto la grande distribuzione commerciale e le banche di dimensione media e grande avrebbero sperimentato qualcosa di analogo all'industria.

Dal 2002 l'indagine della Banca d'Italia permette di quantificare con accuratezza l'incidenza dell'insieme delle voci salariali pagate in azienda, in aggiunta rispetto ai minimi fissati nel contratto nazionale di riferimento<sup>21</sup>, misurata da  $W^{AZ} = (W - W^{CCNL}) / W$ . Tale incidenza somma: 1) le voci pagate unilateralmente dalle imprese; 2) quelle contrattate in azienda in modo tradizionale e pagate in cifra fissa (ad esempio premi di produzione, superminimi collettivi e individuali); 3) le voci fissate in contratti aziendali con premi di risultato, variabili in funzione della performance dell'impresa.

L'incidenza di  $W^{AZ}$  evidenzia le scelte autonome delle imprese nel remunerare in modo aggiuntivo il lavoro dipendente regolare. Vengono infatti rimosse alla fonte due determinanti dei differenziali salariali totali, esterne al controllo delle singole imprese: a) la componente dovuta ai diversi livelli dei minimi stabiliti per le stesse qualifiche in diversi settori (CCNL); b) la componente interna al singolo settore, dovuta ai diversi livelli dei minimi salariali tra CCNL delle grandi imprese e quelli delle piccole e medie imprese. Ad esempio, se un'azienda chimica paga il 25 per cento in più i propri operai rispetto a una tessile, ma 10 punti percentuali di differenza sono dovuti ai più elevati livelli minimi fissati nel contratto nazionale dei chimici, le nostre elaborazioni misureranno un "differenziale delle voci fissate in azienda" di 15 punti percentuali soltanto tra le due imprese. Lo stesso avverrà tra due imprese del medesimo settore, se il contratto nazionale delle grandi imprese fissa dei minimi del 10 per cento superiori rispetto a quelli stabiliti dal contratto nazionale delle piccole e medie imprese.

Tra il 2002 e il 2007 l'incidenza media delle voci salariali aggiuntive ai minimi del contratto nazionale, è stata nell'industria italiana del 14,9 per cento in media; del 10,6 per operai e apprendisti e del 17,9 tra impiegati e quadri (Tavola 4). L'incidenza risulta crescente con la dimensione d'impresa: si passa dal 6,7 per cento per le imprese industriali tra 20 e 49 addetti, progressivamente al 9,9 per cento (50-199 addetti), al 13,9 (200-499 addetti) e per giungere al 16,9 per quelle con oltre 500 dipendenti. Altrettanto rilevanti sono le differenze territoriali, con  $W^{AZ}$  che dall'8,1 per cento nel Mezzogiorno, passa al 12,7 nel Centro, al 16,2 e al 17,8 nel Nord Est e nel Nord Ovest (Tavola 4).

Ancor più evidente è l'effetto delle interazioni tra localizzazione geografica e dimensione delle imprese, che evidenzia una marcata specificità delle piccole imprese nelle regioni del Nord. A parità di dimensione, la componente aziendale della retribuzione è nel Mezzogiorno di 5-6 punti percentuali inferiore rispetto al Nord per gli operai, di 8-9 punti per gli impiegati (Figure 9a e 9b). Per gli operai del Nord, la quota di salario che eccede i minimi cresce lievemente, dal 10 al 13 per cento, passando dalle imprese industriali piccole a quelle più grandi (Figura 9a). Nel Centro la quota si mantiene stabilmente inferiore di 3-4 punti rispetto al Nord, passando dal 6 per cento delle piccole imprese sino al 10 di quelle grandi. Nel Mezzogiorno la quota è molto più contenuta, mantenendosi tra il 3 e il 6 per cento per le imprese sino a 500 addetti, raggiungendo il 10 per cento

<sup>20</sup> In base alle indicazioni disponibili sino al 2000-01, l'effettivo grado di flessibilità dei premi di risultato anche verso il basso, sarebbe rimasto limitato e inferiore in media al punto percentuale.

<sup>21</sup> Si rileva, nel suo insieme, la retribuzione media annua totale e la quota dovuta al contratto nazionale. La retribuzione totale include le ritenute previdenziali e fiscali a carico dei lavoratori; esclude i pagamenti effettuati dalle imprese per conto dell'INPS e degli altri istituti di previdenza. Il "minimo da contratto nazionale" include: minimi tabellari, contingenza, tredicesima e mensilità aggiuntive, scatti di anzianità, indennità di mensa, straordinari e indennità di turno.

## Tavola 4

**Peso delle voci retributive fissate in azienda aggiuntive rispetto al contratto nazionale,  
2002-07**

*(imprese industriali con almeno 20 addetti; valori percentuali)*

Area	Numero di addetti				
	20-49	50-199	200-499	500 e più	Totale
<b>Operai e apprendisti</b>					
Nord Est	10,8	10,7	12,7	13,0	12,6
Nord Ovest	8,9	10,1	11,3	13,4	12,8
Centro	5,8	7,9	9,4	9,9	9,0
Mezzogiorno	2,8	5,2	6,1	10,3	6,3
Italia	5,3	7,8	10,3	11,6	10,6
<b>Impiegati e quadri</b>					
Nord Est	15,6	17,2	20,5	21,6	20,7
Nord Ovest	13,8	15,9	19,9	23,7	22,4
Centro	8,5	11,8	16,7	16,9	15,4
Mezzogiorno	3,9	7,6	9,5	15,9	9,6
Italia	7,8	12,0	17,4	20,3	17,9
<b>Totale dei dipendenti</b>					
Nord Est	13,4	14,1	16,7	16,6	16,2
Nord Ovest	11,4	13,1	15,6	18,8	17,8
Centro	7,2	9,9	12,9	14,1	12,7
Mezzogiorno	3,3	6,4	8,0	13,2	8,1
Italia	6,7	9,9	13,9	16,9	14,9

Fonte: Banca d'Italia, elaborazioni su dati Invind, 2002-06. Dati pesati con il numero di addetti.

solo nelle poche imprese dell'area sopra tale dimensione. Per gli impiegati le tendenze sono simili, ma i differenziali territoriali maggiori. Nel Nord la quota di salario che eccede i minimi cresce dal 15 al 22-23 per cento, passando dalle imprese industriali piccole a quelle più grandi (Figura 9b). Anche nel Mezzogiorno la quota cresce con la dimensione d'impresa, mantenendosi però stabilmente di 8-10 punti inferiore rispetto al Nord. Il Centro rimane in posizione mediana.

In generale, è molto significativo che i premi aziendali pagati dalle piccole imprese del Nord siano analoghi a quelli delle imprese di maggiori dimensioni del Centro Sud, sia per gli operai, sia per gli impiegati.

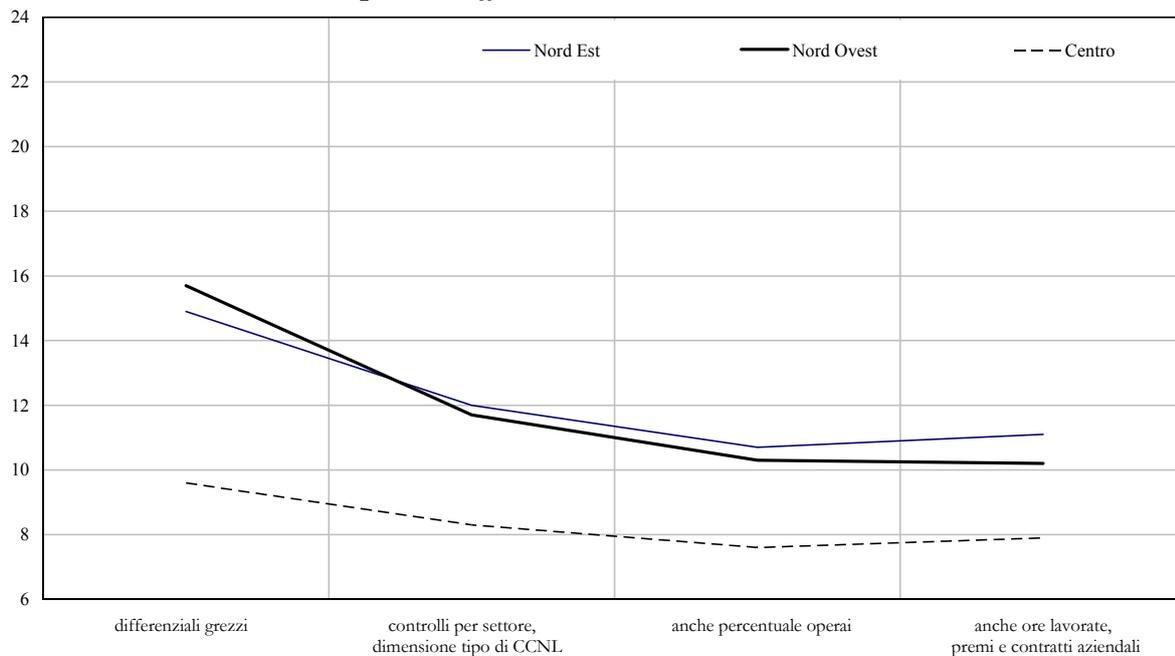
#### 4.1 L'intera distribuzione per impresa delle retribuzioni fissate in azienda

I differenziali dovuti agli importi medi dei premi aziendali nascondono interessanti eterogeneità, visibili solo considerando l'intera distribuzione. La forma della distribuzione per impresa delle retribuzioni fissate in azienda risulta asimmetrica verso il basso e molto dispersa. Questo evidenzia la compresenza sia un elevato numero di imprese che pagano solo i minimi nazionali, sia all'opposto, una parte significativa di imprese che pagano in azienda rilevanti premi salariali aggiuntivi, ad esempio il 20 per cento e oltre agli operai, oppure il 25 per cento e oltre agli impiegati (Tavola 7).

**Figura 8**

**Differenziali col Mezzogiorno nelle retribuzioni totali reali pro capite**  
(industria, imprese con almeno 20 addetti)

**a) Operai (coefficienti delle colonne 1-4, Tav.5a)**



**b) Impiegati (coefficienti delle colonne 5-8, Tav.5a)**

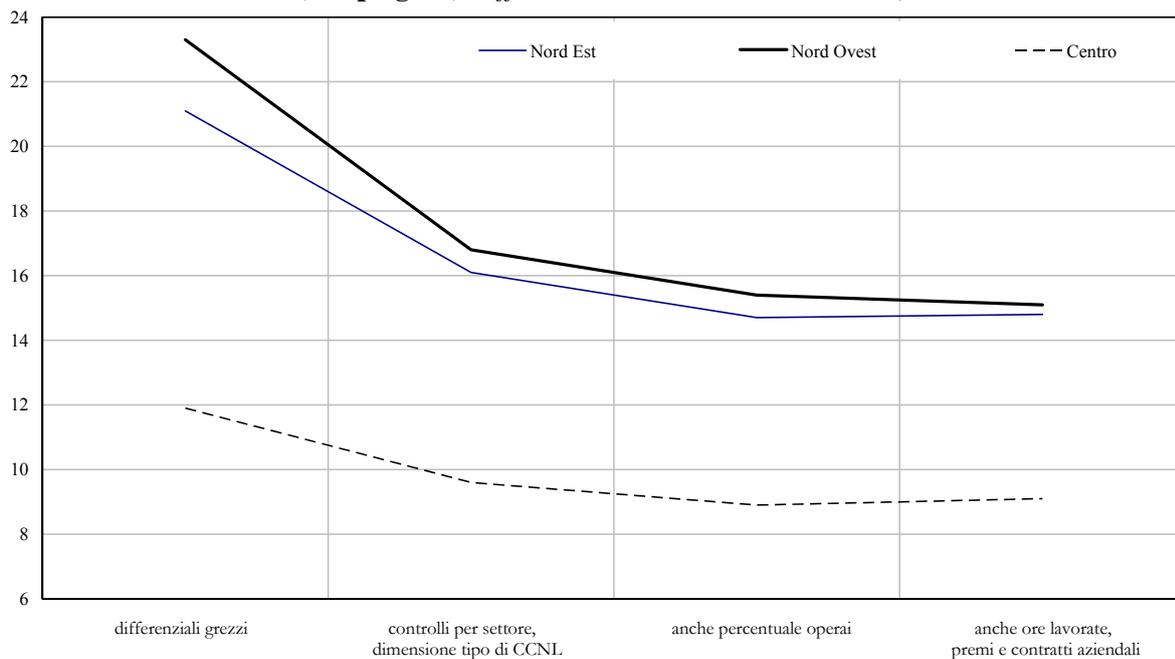
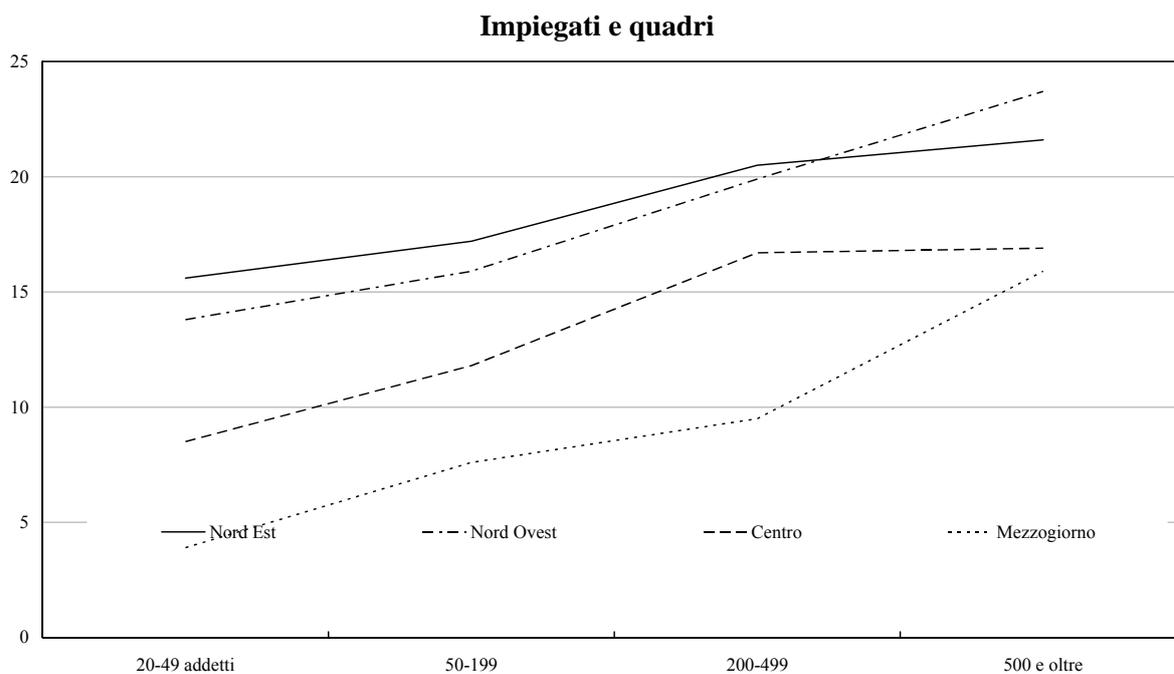
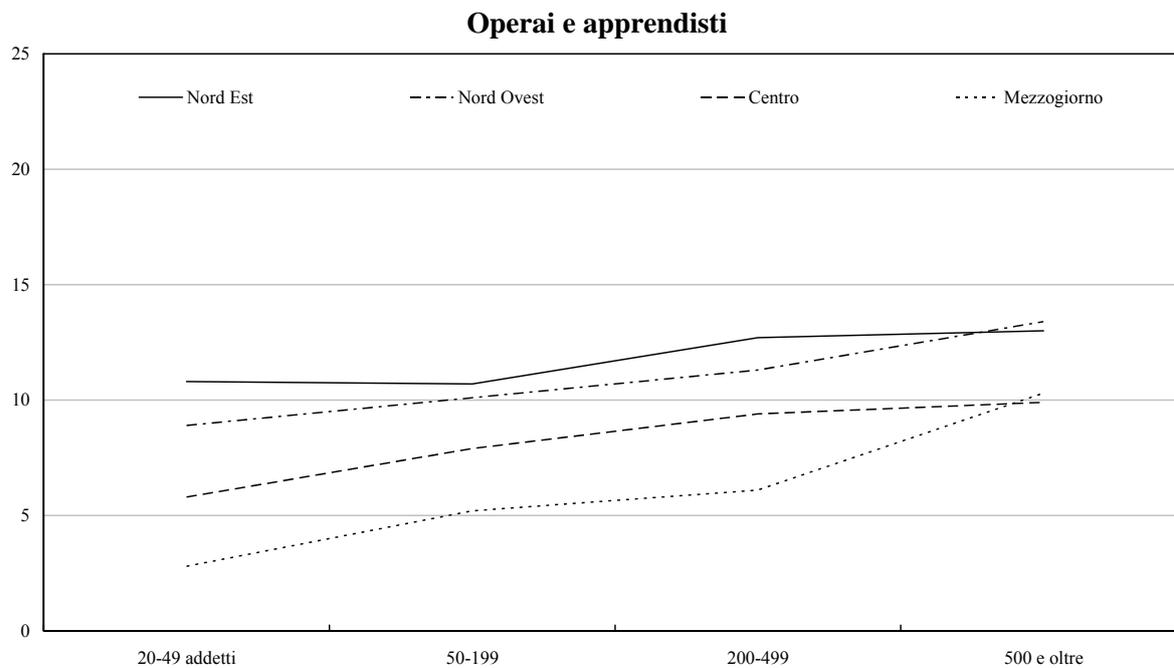


Figura 9

**Peso delle voci retributive fissate in azienda aggiuntive  
rispetto al contratto nazionale, 2002-07**  
(*imprese industriali con almeno 20 addetti; valori percentuali*)



L'indagine Invind fornisce una stima del numero di lavoratori retribuiti al minimo contrattuale nazionale, identificandolo con il totale dei dipendenti delle imprese che dichiarano un peso nullo delle voci aggiuntive fissate in azienda. Tale stima approssima per difetto il valore effettivo, perché ignora le differenze all'interno delle imprese che pagano retribuzioni aggiuntive. Ad esempio, un'azienda che paga alla metà degli operai il salario minimo e all'altra metà una maggiorazione del 4 per cento risponderà nell'indagine che gli operai ricevono in media un premio salariale del 2 per cento. La metà di operai pagati al minimo in questa impresa non è conteggiata nella stima complessiva, come sarebbe invece corretto. Si noti che l'esempio appena citato non comporta alcuna distorsione nella stima dell'importo medio dei premi fissati in azienda, analizzato prima.

Fatta salva l'avvertenza precedente, la quota di dipendenti che riceve solo i minimi nazionali, approssimata per difetto, è in media del 20 per cento circa; è di 4-5 punti superiore tra gli operai che tra gli impiegati; cresce molto tra le imprese più piccole, nel Centro e nel Mezzogiorno (Tavola 8). In particolare, ricevono solo i minimi salariali circa il 50 per cento degli addetti alle imprese industriali tra 20 e 49 dipendenti. La quota scende progressivamente al 30 per cento degli addetti, poi al 18 e al 16, passando alle imprese tra 50 e 199 dipendenti, a quelle fino a 500 dipendenti, o sopra tale dimensione. Le differenze per area geografica sono ancora più marcate: guadagna solo i minimi salariali meno del 10 per cento per cento dei dipendenti nel Nord rispetto al 30 per cento circa nel Centro e a oltre il 40 nel Mezzogiorno. Considerando assieme dimensione d'impresa e area geografica emerge un rilevante effetto dei mercati del lavoro locali sulle imprese con meno di 50 addetti, tra le quali guadagna solo i minimi meno di un quarto dei dipendenti nel Nord, contro oltre i due terzi nel Mezzogiorno (Figura 10). Addirittura, i lavoratori che guadagnano solo i minimi sono più frequenti tra le grandi imprese del Centro Sud che tra le piccole imprese del Nord.

#### *4.2 I lavoratori con una elevata quota aggiuntiva delle retribuiti fissata in azienda*

Consideriamo invece ora la coda superiore della distribuzione, prendendo come soglia quelle retribuzioni fissate in azienda che pesino oltre il 20 per cento sulla retribuzione totale degli operai, oppure oltre il 25 per cento per gli impiegati. L'indagine della Banca d'Italia verosimilmente approssima dal basso anche questo fenomeno, per la stessa ragione citata in precedenza. Gli addetti di una specifica impresa vengono considerati tutti con quota aggiuntiva elevata (ad esempio, sopra il 20 per cento), oppure nessuno, non disponendo di informazioni più dettagliate<sup>22</sup>. Secondo questa approssimazione, la quota di operai che riceve premi salariali elevati (superiori al 20 per cento della retribuzione), è di circa il 17 per cento nel Nord, contro il 7-8 per cento nel Centro Sud (Figura 11 e Tavola 7). La quota di impiegati che riceve premi salariali aziendali elevati è circa doppia, anche alzando la soglia di rilevanza dal 20 al 25 per cento dell'intera retribuzione. In dettaglio, la quota è del 35 per cento tra gli impiegati nel Nord est, del 41 nel Nord Ovest; del 18 nel Centro e quasi del 12 per cento nel Mezzogiorno. Considerando assieme dimensione d'impresa e area geografica emerge nuovamente, ma solo per gli impiegati, come sia più probabile ricevere "elevati premi aziendali" lavorando in una piccola impresa del Nord, che non in una grande impresa del Mezzogiorno.

<sup>22</sup> Ad esempio, una azienda che paga alla metà degli impiegati una maggiorazione salariale aziendale del 25 per cento, e all'altra metà una maggiorazione del 5 per cento, nella nostra indagine indicherà che gli impiegati ricevono in media un premio salariale del 15 per cento. In tal modo, registreremo zero impiegati con maggiorazioni superiori al 20 per cento, e non la metà, come sarebbe corretto. Nuovamente, l'esempio citato non comporta alcuna distorsione nella stima dell'importo medio dei premi fissati in azienda, analizzato nel paragrafo precedente.

Tavola 5a

**Differenziali col Mezzogiorno nei livelli retributivi di operai e impiegati:  
imprese industriali con almeno 20 addetti, anni 2002-2007<sup>(1)</sup>**

*(coefficienti moltiplicati per 100; logaritmo delle retribuzioni reali pro capite medie di impresa)<sup>(2)</sup>*

Variabili esplicative	Retribuzioni degli operai				Retribuzioni di impiegati e quadri			
	Col. 1	Col. 2	Col. 3	Col. 4	Col. 5	Col. 6	Col. 7	Col. 8
<b>Localizzazione della Sede amministrativa</b> (regioni del Mezzogiorno = base di riferimento)								
Nord Est	14,9***	12,0***	10,7***	11,1***	21,1***	16,1***	14,7***	14,8***
Nord Ovest	15,7***	11,7***	10,3***	10,2***	23,3***	16,8***	15,4***	15,1***
Centro	9,6***	8,3***	7,6***	7,9***	11,9***	9,6***	8,9***	9,1***
<b>Classe dimensionale</b> (20-49 addetti = base di riferimento)								
50-99 addetti		4,4***	4,4***	4,4***		6,7***	6,7***	6,8***
100-199 addetti		9,7***	9,6***	9,4***		14,5***	14,4***	14,0***
200-499 addetti		9,2***	8,8***	9,2***		16,9***	16,6***	16,5***
500-999 addetti		9,7***	9,0***	9,7***		17,9***	17,3***	17,2***
Oltre 1.000 addetti		7,0***	6,2***	7,6***		18,1***	17,3***	17,6***
<b>Tipo di contratto nazionale</b> (CCNL "Piccole imprese" = base di riferimento)								
Grandi imprese		5,4***	4,6***	4,2***		5,0***	4,3***	4,0***
Piccole e medie imprese		1,6*	-	-		-	-	-
Imprese cooperative		-	-	-		7,8***	8,6***	9,9***
<b>Tipologia di prodotto</b> (bene di consumo = base di riferimento)								
Beni di investimento				6,3***				4,5**
Beni intermedi				4,8***				6,6***
<b>Intensità di utilizzo dei fattori produttivi</b>								
Quota % di operai			-0,166***	-0,150***			-0,170***	-0,168***
Log. ore lavorate pro capite <sup>(3)</sup>				0,260***				0,140***
<b>Caratteristiche dei contratti aziendali</b> (Mancanza di contratto, o di informazioni = base di riferimento)								
Contratto a premi fissi				2,6***				3,4***
Contratto a premi variabili				2,4***				2,8***
<b>Variabili di controllo</b> (oltre a intercetta e dummy annuali)								
15 settori produttivi	No	Si ***	Si ***	Si ***	No	Si ***	Si ***	Si ***
<b>Informazioni descrittive e test diagnostici</b>								
N. osservazioni / N. anni	13.857 / 6	13.857 / 6	13.857 / 6	13.857 / 6	13.976 / 6	13.976 / 6	13.976 / 6	13.976 / 6
R <sup>2</sup> corretto	0,067	0,223	0,233	0,268	0,102	0,225	0,236	0,248

Fonte: Banca d'Italia, elaborazioni dell'Indagine sulle imprese industriali con almeno 20 addetti, anni 2002-2007; cfr. Supplemento al Bollettino Statistico No. 41 del luglio 2007. Stime pooled in Stata, con clustering per impresa.

<sup>(1)</sup> Dal 2002, per ogni impresa del campione, separatamente per "Operai e Apprendisti" e per "Impiegati e Quadri" vengono rilevate: a) la retribuzione totale lorda media annua pro capite; b) l'incidenza percentuale su quel totale delle voci fissate dal contratto nazionale di categoria. Queste ultime voci includono i minimi tabellari, la ex-contingenza, tredicesima e mensilità aggiuntive, scatti di anzianità, indennità di mensa, straordinari e indennità di turno. - <sup>(2)</sup> Uno, due e tre asterischi indicano rispettivamente la significatività del coefficiente stimato tra 20 e 10 per cento; tra 10 e 5 per cento; oltre il 5 per cento. - <sup>(3)</sup> Coefficiente non moltiplicato per 100.

**Tavola 5b**

**Differenziali col Mezzogiorno nei livelli retributivi del totale degli addetti:  
imprese industriali con almeno 20 addetti, anni 2002-2007<sup>(1)</sup>**  
(coefficienti moltiplicati per 100; logaritmo delle retribuzioni reali pro capite medie di impresa)<sup>(2)</sup>

Variabili esplicative	Retribuzioni del totale degli addetti							
	Col. 1	Col. 2	Col. 3	Col. 4				
<b>Localizzazione della Sede amministrativa</b> (regioni del Mezzogiorno = base di riferimento)								
Nord Est	20,6***	16,5***	12,7***	12,9***				
Nord Ovest	23,0***	17,3***	13,4***	13,2***				
Centro	12,6***	10,3***	8,4***	8,7***				
<b>Classe dimensionale</b> (20-49 addetti = base di riferimento)								
50-99 addetti		4,5***	4,6***	4,4***				
100-199 addetti		11,0***	10,6***	10,3***				
200-499 addetti		11,7***	10,7***	10,9***				
500-999 addetti		13,3***	11,7***	12,0***				
Oltre 1.000 addetti		10,5***	8,5***	9,3***				
<b>Tipo di contratto nazionale</b> (CCNL "Piccole imprese" = base di riferimento)								
Grandi imprese		7,6***	5,3***	4,8***				
Piccole e medie imprese		2,0*	-	-				
Imprese cooperative		-	-	-				
<b>Tipologia di prodotto</b> (bene di consumo = base di riferimento)								
Beni di investimento				5,4***				
Beni intermedi				5,0***				
<b>Intensità di utilizzo dei fattori produttivi</b>								
Quota % di operai			-0,477***	-0,465***				
Log. ore lavorate pro capite <sup>(3)</sup>				0,233***				
<b>Caratteristiche dei contratti aziendali</b> (mancanza di contratto, o di informazioni = base di riferimento)								
Contratto a premi fissi				2,3***				
Contratto a premi variabili				2,9***				
<b>Variabili di controllo</b> (oltre a intercetta e dummy annuali)								
15 settori produttivi	No	Si ***	Si ***	Si ***				
<b>Informazioni descrittive e test diagnostici</b>								
N. osservazioni / N. anni	14.098 / 6	14.098 / 6	14.098 / 6	14.098 / 6				
R <sup>2</sup> corretto	0,106	0,256	0,352	0,372				

Fonte: Banca d'Italia, elaborazioni dell'Indagine sulle imprese industriali con almeno 20 addetti, anni 2002-2007; cfr. Supplemento al Bollettino Statistico No. 41 del luglio 2007. Stime pooled in Stata, con clustering per impresa.

<sup>(1)</sup> Dal 2002, per ogni impresa del campione, separatamente per "Operai e Apprendisti" e per "Impiegati e Quadri" vengono rilevate: a) la retribuzione totale lorda media annua pro capite; b) l'incidenza percentuale su quel totale delle voci fissate dal contratto nazionale di categoria. Queste ultime voci includono i minimi tabellari, la ex-contingenza, tredicesima e mensilità aggiuntive, scatti di anzianità, indennità di mensa, straordinari e indennità di turno. - <sup>(2)</sup> Uno, due e tre asterischi indicano rispettivamente la significatività del coefficiente stimato tra 20 e 10 per cento; tra 10 e 5 per cento; oltre il 5 per cento. - <sup>(3)</sup> Coefficiente non moltiplicato per 100.

Tavola 5c

**Differenziali col Mezzogiorno nei livelli delle retribuzioni minime contrattuali di operai e impiegati in imprese industriali con almeno 20 addetti, 2002-07<sup>(1)</sup>**  
(coefficienti moltiplicati per 100; logaritmo delle retribuzioni reali pro capite medie di impresa)<sup>(2)</sup>

Variabili esplicative	Retribuzioni degli operai				Retribuzioni di impiegati e quadri			
	Col. 1	Col. 2	Col. 3	Col. 4	Col. 5	Col. 6	Col. 7	Col. 8
<b>Localizzazione della Sede amministrativa</b> (regioni del Mezzogiorno = base di riferimento)								
Nord Est	5,4***	3,8***	2,9***	3,4***	4,5***	2,4***	1,7*	1,8*
Nord Ovest	7,8***	5,5***	4,2***	4,4***	8,5***	5,3***	4,6***	4,4***
Centro	5,0***	4,3***	3,7***	4,1***	3,6***	2,8***	2,3***	2,5***
<b>Classe dimensionale</b> (20-49 addetti = base di riferimento)								
50-99 addetti		3,2***	2,9***	2,8***		4,9***	4,8***	5,0***
100-199 addetti		7,7***	6,9***	7,0***		10,6***	10,2***	10,1***
200-499 addetti		6,7***	5,2***	5,8***		11,0***	9,6***	9,9***
500-999 addetti		7,1***	5,1***	6,1***		11,9***	9,4***	9,8***
Oltre 1.000 addetti		2,5*	-	-		9,7***	6,3***	7,0***
<b>Tipo di contratto nazionale</b> (CCNL "Piccole imprese" = base di riferimento)								
Grandi imprese			3,0*	2,6*			-	-
Piccole e medie imprese			-	-			-	-
Imprese cooperative			-	-			9,2***	9,9***
<b>Tipologia di prodotto</b> (bene di consumo = base di riferimento)								
Beni di investimento				4,4***				3,5***
Beni intermedi				3,0***				4,9***
<b>Intensità di utilizzo dei fattori produttivi</b>								
Quota % di operai			-0,131***	-0,117***			-0,075***	-0,073***
Log. ore lavorate pro capite(3)				0,238***				0,120***
<b>Caratteristiche dei contratti aziendali</b> (Mancanza di contratto, o di informazioni = base di riferimento)								
Contratto a premi fissi				-				2,1*
Contratto a premi variabili				-				1,5*
<b>Variabili di controllo</b> (oltre a intercetta e dummy annuali)								
15 settori produttivi	No	Si ***	Si ***	Si ***	No	Si ***	Si ***	Si ***
<b>Informazioni descrittive e test diagnostici</b>								
N. osservazioni / N. anni	11.690 / 6	11.690 / 6	11.690 / 6	11.690 / 6	11.696 / 6	11.696 / 6	11.696 / 6	11.696 / 6
R <sup>2</sup> corretto	0,017	0,155	0,167	0,195	0,013	0,106	0,114	0,122

Fonte: Banca d'Italia, elaborazioni dell'*Indagine sulle imprese industriali con almeno 20 addetti, anni 2002-2007*; cfr. Supplemento al Bollettino Statistico No. 41 del luglio 2007. Stime pooled in Stata, con clustering per impresa.

<sup>(1)</sup> Dal 2002, per ogni impresa del campione, separatamente per "Operai e Apprendisti" e per "Impiegati e Quadri" vengono rilevate: a) la retribuzione totale lorda media annua pro capite; b) l'incidenza percentuale su quel totale delle voci fissate dal contratto nazionale di categoria. Queste ultime voci includono i minimi tabellari, la ex-contingenza, tredicesima e mensilità aggiuntive, scatti di anzianità, indennità di mensa, straordinari e indennità di turno. - <sup>(2)</sup> Uno, due e tre asterischi indicano rispettivamente la significatività del coefficiente stimato tra 20 e 10 per cento; tra 10 e 5 per cento; oltre il 5 per cento. - <sup>(3)</sup> Coefficiente non moltiplicato per 100.

**Tavola 5d**

**Differenziali col Mezzogiorno nei livelli delle retribuzioni minime contrattuali del totale degli addetti alle imprese industriali con almeno 20 addetti, 2002-07<sup>(1)</sup>**  
 (coefficienti moltiplicati per 100; logaritmo delle retribuzioni reali pro capite medie di impresa)<sup>(2)</sup>

Variabili esplicative	Retribuzioni del totale degli addetti							
	Col. 1	Col. 2	Col. 3	Col. 4				
<b>Localizzazione della Sede amministrativa</b> (regioni del Mezzogiorno = base di riferimento)								
Nord Est	7,5***	5,6***	2,7***	3,2***				
Nord Ovest	11,5***	8,4***	5,1***	5,2***				
Centro	6,1***	4,9***	3,4***	3,8***				
<b>Classe dimensionale</b> (20-49 addetti = base di riferimento)								
50-99 addetti		3,2***	2,9***	2,9***				
100-199 addetti		8,1***	7,1***	7,0***				
200-499 addetti		7,7***	5,4***	5,8***				
500-999 addetti		9,2***	5,9***	6,7***				
Oltre 1.000 addetti		-	-	-				
<b>Tipo di contratto nazionale</b> (CCNL "Piccole imprese" = base di riferimento)								
Grandi imprese			2,6*	2,2*				
Piccole e medie imprese			-	-				
Imprese cooperative			-	-				
<b>Tipologia di prodotto</b> (bene di consumo = base di riferimento)								
Beni di investimento				4,0***				
Beni intermedi				3,3***				
<b>Intensità di utilizzo dei fattori produttivi</b>								
Quota % di operai			-0,373***	-0,362***				
Log. ore lavorate pro capite <sup>(3)</sup>				0,210***				
<b>Caratteristiche dei contratti aziendali</b> (mancanza di contratto, o di informazioni = base di riferimento)								
Contratto a premi fissi				-				
Contratto a premi variabili				-				
<b>Variabili di controllo</b> (oltre a intercetta e dummy annuali)								
15 settori produttivi	No	Si ***	Si ***	Si ***				
<b>Informazioni descrittive e test diagnostici</b>								
N. osservazioni / N. anni	11.828 / 6	11.828 / 6	11.828 / 6	11.828 / 6				
R <sup>2</sup> corretto	0,026	0,155	0,228	0,246				

Fonte: Banca d'Italia, elaborazioni dell'Indagine sulle imprese industriali con almeno 20 addetti, anni 2002-2007; cfr. Supplemento al Bollettino Statistico No. 41 del luglio 2007. Stime pooled in Stata, con clustering per impresa.

<sup>(1)</sup> Dal 2002, per ogni impresa del campione, separatamente per "Operai e Apprendisti" e per "Impiegati e Quadri" vengono rilevate: a) la retribuzione totale lorda media annua pro capite; b) l'incidenza percentuale su quel totale delle voci fissate dal contratto nazionale di categoria. Queste ultime voci includono i minimi tabellari, la ex-contingenza, tredicesima e mensilità aggiuntive, scatti di anzianità, indennità di mensa, straordinari e indennità di turno. - <sup>(2)</sup> Uno, due e tre asterischi indicano rispettivamente la significatività del coefficiente stimato tra 20 e 10 per cento; tra 10 e 5 per cento; oltre il 5 per cento. - <sup>(3)</sup> Coefficiente non moltiplicato per 100.

Tavola 6a

**Differenziali col Mezzogiorno nella quota percentuale di retribuzione aggiuntiva al contratto nazionale di operai e impiegati: imprese industriali con almeno 20 addetti, 2002-07<sup>(1)</sup>**  
(valori percentuali)<sup>(2)</sup>

Variabili esplicative	Retribuzioni degli operai				Retribuzioni di impiegati e quadri			
	Type I Tobit Model	McDonald-Moffitt decomposition: effetti marginali attorno allo zero			Type I Tobit Model	McDonald-Moffitt decomposition: effetti marginali attorno allo zero		
		Valori attesi non condizionati	Condizionatamente a essere > 0	Probabilità di non essere censored		Valori attesi non condizionati	Condizionatamente a essere > 0	Probabilità di non essere censored
Col. 1	Col. 2	Col. 3	Col. 4	Col. 5	Col. 6	Col. 7	Col. 8	
<b>Localizzazione della Sede amministrativa</b> (regioni del Mezzogiorno = base di riferimento)								
Nord Est	9,9***	6,5	4,6	0,35	14,5***	9,8	6,9	0,37
Nord Ovest	8,4***	5,5	3,9	0,30	12,8***	8,7	6,1	0,33
Centro	6,0***	3,9	2,7	0,21	8,7***	5,9	4,2	0,22
<b>Classe dimensionale</b> (20-49 addetti = base di riferimento)								
50-99 addetti	2,6***	1,7	1,2	0,09	3,3***	2,2	1,6	0,08
100-199 addetti	4,0***	2,6	1,8	0,14	5,8***	3,9	2,8	0,15
200-499 addetti	4,7***	3,0	2,1	0,17	7,7***	5,3	3,7	0,20
500-999 addetti	4,7***	3,0	2,1	0,16	7,7***	5,2	3,7	0,20
Oltre 1.000 addetti	6,0***	4,0	2,8	0,21	10,0***	6,8	4,8	0,26
<b>Tipo di contratto nazionale</b> (CCNL "Piccole imprese" = base di riferimento)								
Grandi imprese	1,4***	0,9	0,7	0,05	2,0***	1,4	1,0	0,05
<b>Tipologia di prodotto</b> (bene di consumo = base di riferimento)								
Beni di investimento	1,6***	1,1	0,7	0,06	1,0**	0,7	0,5	0,02
Beni intermedi	1,5***	1,0	0,7	0,05	1,8***	1,2	0,9	0,05
<b>Intensità di utilizzo dei fattori produttivi</b>								
Quota % di operai	-0,040***	-0,026	-0,019	-0,001	-0,104***	-0,07	-0,05	-0,003
Log ore lavorate pro capite	4,1***	2,7	1,9	0,15	0,001***	2,0	1,4	0,07
<b>Caratteristiche dei contratti aziendali</b> (mancanza di contratto, o di informazioni = base di riferimento)								
Contratto a premi fissi	1,4***	0,9	0,6	0,05	0,9***	0,6	0,4	0,02
Contratto a premi variabili	1,4***	0,9	0,6	0,05	1,5***	1,0	0,7	0,04
<b>Variabili di controllo</b> (oltre a intercetta e dummy annuali)								
15 settori produttivi	Si ***	Si	Si	Si	Si ***	Si	Si	Si
<b>Informazioni descrittive e test diagnostici</b>								
N. osservazioni / N. anni	12.186 / 6	12.186 / 6	12.186 / 6	12.186 / 6	12.118 / 6	12.186 / 6	12.186 / 6	12.186 / 6
Left Censored / Uncensored at 0	4204 / 7982	4204 / 7982	4204 / 7982	4204 / 7982	3880 / 8238	3880 / 8238	3880 / 8238	3880 / 8238
Pseudo R <sup>2</sup> ML (Cox-Snell)	0,194				0,263			

Fonte: Banca d'Italia, elaborazioni dell'Indagine sulle imprese industriali con almeno 20 addetti, anni 2002-2007; cfr. Supplemento al Bollettino Statistico No. 41 del luglio 2007. Stime Type I Tobit model in Stata; intreg: robust standard errors con clustering per impresa; dtobit2; Pseudo R<sup>2</sup> da fitstat.

<sup>(1)</sup> Dal 2002, per ogni impresa del campione, separatamente per "Operai e Apprendisti" e per "Impiegati e Quadri" vengono rilevate: a) la retribuzione totale lorda media annua pro capite; b) l'incidenza percentuale su quel totale delle voci fissate dal contratto nazionale di categoria. Queste ultime voci includono i minimi tabellari, la ex-contingenza, tredicesima e mensilità aggiuntive, scatti di anzianità, indennità di mensa, straordinari e indennità di turno. - <sup>(2)</sup> Uno, due e tre asterischi indicano rispettivamente la significatività del coefficiente stimato tra 20 e 10 per cento; tra 10 e 5 per cento; oltre il 5 per cento.

**Tavola 6b**
**Differenziali col Mezzogiorno nella quota percentuale di retribuzione aggiuntiva al contratto nazionale del totale addetti: imprese industriali con almeno 20 addetti, 2002-07<sup>(1)</sup>**  
 (valori percentuali)<sup>(2)</sup>

Variabili esplicative	Retribuzioni del totale degli addetti							
	Type I Tobit Model	McDonald-Moffitt decomposition: effetti marginali attorno allo zero						
		Valori attesi non condizionati	Condizio- natamente a essere > 0	Probabilità di non essere censored				
	Col. 1	Col. 2	Col. 3	Col. 4				
<b>Localizzazione della Sede amministrativa</b> (regioni del Mezzogiorno = base di riferimento)								
Nord Est	11,5***	7,9	5,5	0,36				
Nord Ovest	10,1***	6,9	4,9	0,31				
Centro	7,0***	4,8	3,3	0,21				
<b>Classe dimensionale</b> (20-49 addetti = base di riferimento)								
50-99 addetti	2,8***	1,9	1,3	0,09				
100-199 addetti	4,9***	3,4	2,4	0,15				
200-499 addetti	5,9***	4,1	2,8	0,18				
500-999 addetti	5,8***	4,0	2,8	0,18				
Oltre 1.000 addetti	8,2***	5,6	3,9	0,25				
<b>Tipo di contratto nazionale</b> (CCNL "Piccole imprese" = base di riferimento)								
Grandi imprese	1,7***	1,2	0,8	0,05				
<b>Tipologia di prodotto</b> (bene di consumo = base di riferimento)								
Beni di investimento	1,2***	0,8	0,6	0,04				
Beni intermedi	1,6***	1,1	0,7	0,05				
<b>Intensità di utilizzo dei fattori produttivi</b>								
Quota % di operai	-0,105***	-0,072	-0,051	-0,003				
Log ore lavorate pro capite	3,9***	2,6	1,9	0,12				
<b>Caratteristiche dei contratti aziendali</b> (mancanza di contratto, o di informazioni = base di riferimento)								
Contratto a premi fissi	0,9***	0,6	0,4	0,03				
Contratto a premi variabili	1,4***	1,0	0,7	0,04				
<b>Variabili di controllo</b> (oltre a intercetta e dummy annuali)								
15 settori produttivi	Si ***	Si	Si	Si				
<b>Informazioni descrittive e test diagnostici</b>								
N. osservazioni / N. anni	12.331 / 6	12.331 / 6	12.331 / 6	12.331 / 6				
Left Censored / Uncensored at 0	3905 / 8426	3905 / 8426	3905 / 8426	3905 / 8426				
Pseudo R <sup>2</sup> ML (Cox-Snell)	0,264							

Fonte: Banca d'Italia, elaborazioni dell'Indagine sulle imprese industriali con almeno 20 addetti, anni 2002-2007; cfr. Supplemento al Bollettino Statistico No. 41 del luglio 2007. Stime Type I Tobit model in Stata; intreg: robust standard errors con clustering per impresa; dtobit2; Pseudo R<sup>2</sup> da fistat.

<sup>(1)</sup> Dal 2002, per ogni impresa del campione, separatamente per "Operai e Apprendisti" e per "Impiegati e Quadri" vengono rilevate: a) la retribuzione totale lorda media annua pro capite; b) l'incidenza percentuale su quel totale delle voci fissate dal contratto nazionale di categoria. Queste ultime voci includono i minimi tabellari, la ex-contingenza, tredicesima e mensilità aggiuntive, scatti di anzianità, indennità di mensa, straordinari e indennità di turno. <sup>(2)</sup> Uno, due e tre asterischi indicano rispettivamente la significatività del coefficiente stimato tra 20 e 10 per cento; tra 10 e 5 per cento; oltre il 5 per cento.

## Tavola 7

**Peso delle voci retributive fissate in azienda aggiuntive rispetto al contratto nazionale,  
2002-07**  
(imprese industriali con almeno 20 addetti; valori percentuali)

Peso in classi	Nord Est	Nord Ovest	Centro	Sud e Isole	Italia
<b>Operai</b>					
Zero	9,4	9,7	30,6	47,2	22,1
Tra 0 e 5 %	20,7	15,9	12,8	14,6	15,8
Tra 5 e 10%	23,2	20,6	20,8	15,5	20,6
Tra 10 e 15%	15,3	25,9	21,0	9,7	19,4
Tra 15 e 20%	14,3	11,1	6,4	5,9	9,5
Tra 20 e 25%	6,1	6,7	2,6	3,1	4,6
Tra 25 e 30%	10,9	8,8	5,3	4,0	7,4
Oltre il 30%	0,2	1,3	0,6	0,1	0,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Impiegati</b>					
Zero	5,7	3,4	28,3	43,4	18,3
Tra 0 e 5 %	10,4	9,3	8,7	10,8	9,6
Tra 5 e 10%	16,9	11,1	10,4	12,4	12,4
Tra 10 e 15%	13,6	8,2	18,2	7,5	12,8
Tra 15 e 20%	9,2	13,3	6,6	7,9	9,3
Tra 20 e 25%	8,5	13,5	9,3	6,1	9,9
Tra 25 e 30%	14,9	17,3	12,1	7,0	13,5
Oltre il 30%	20,8	23,9	6,5	4,9	14,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Banca d'Italia, elaborazioni su dati Invind, 2002-06.

## Tavola 8

**Quota di dipendenti che percepisce solo la retribuzione minima contrattuale**  
(valori percentuali)

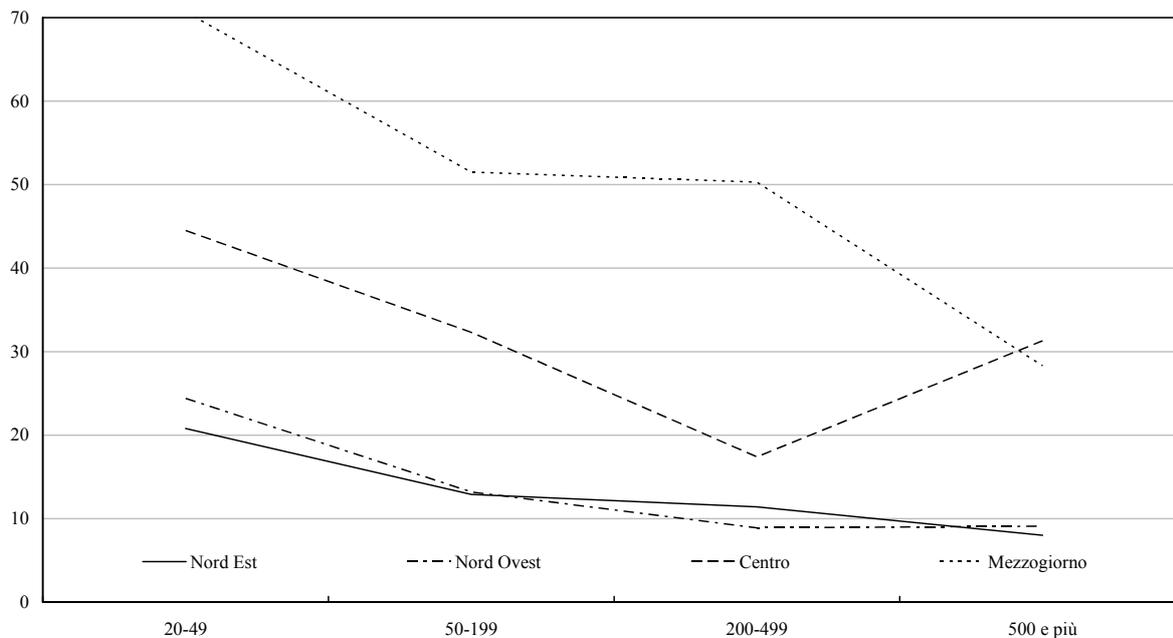
Area	Numero di addetti				
	20-49	50-199	200-499	500 e più	Totale
<b>Operai e apprendisti</b>					
Nord Est	20,8	12,9	11,4	8,0	9,4
Nord Ovest	24,4	13,2	8,9	9,1	9,7
Centro	44,5	32,3	17,4	31,3	30,6
Mezzogiorno	70,7	51,5	50,3	28,3	47,2
Italia	51,5	32,7	19,8	18,7	22,1
<b>Impiegati e quadri</b>					
Nord Est	16,4	10,8	8,3	4,0	5,7
Nord Ovest	19,7	9,9	6,1	1,8	3,4
Centro	41,1	27,7	14,8	29,4	28,2
Mezzogiorno	68,7	48,0	45,8	24,5	43,4
Italia	48,1	29,2	16,7	14,4	18,1

Fonte: Banca d'Italia, elaborazioni su dati Invind, 2002-06. Dati pesati con il numero di addetti.

**Figura 10**

**Quota di addetti che percepisce solo il minimo da contratto nazionale, 2002-07**  
*(imprese industriali con almeno 20 addetti; valori percentuali)*

**Operai e apprendisti**



**Impiegati e quadri**

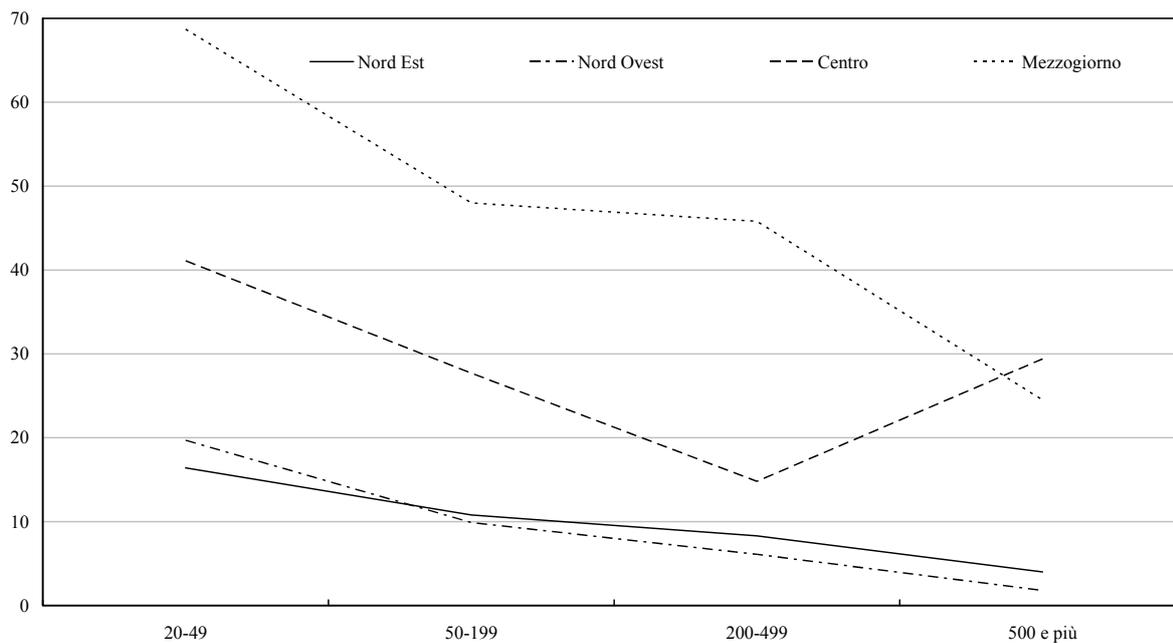
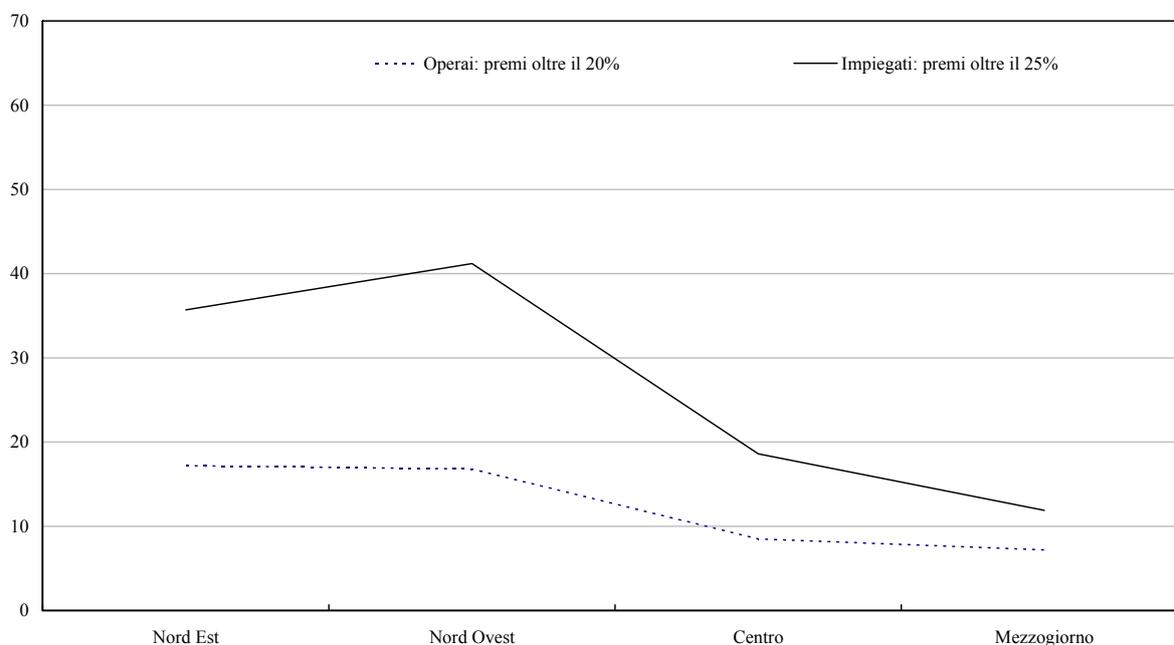


Figura 11

**Quota di addetti che percepisce “elevati premi aziendali”, 2002-07<sup>(1)</sup>**  
*(imprese industriali con almeno 20 addetti; valori percentuali)*



Fonte: Banca d'Italia, Invind.

<sup>(1)</sup> Quota di operai (impiegati) addetti alle imprese che pagano premi aziendali medi superiori al 20 (25) per cento della retribuzione totale.

## 5. Un focus sui differenziali territoriali nei livelli dei salari

In questo paragrafo stimiamo i differenziali salariali rispetto al Mezzogiorno separatamente per le tre serie: *a)* delle retribuzioni totali pro capite; *b)* dei minimi fissati nei contratti nazionali; *c)* dell'incidenza percentuale delle voci retributive che eccedono i minimi contrattuali. Per ognuna delle tre serie, distinguendo gli operai, gli impiegati e il totale degli addetti, effettueremo le stime partendo dalle medie semplici, e poi controllando progressivamente per settore produttivo, dimensione d'azienda, ore lavorate pro capite, presenza/assenza di un contratto aziendale, eventuale pagamento dei premi di risultato. Il campione di imprese industriali con almeno 20 addetti fornisce circa 14 mila osservazioni dal 2002 al 2007 (Banca d'Italia, 2008), che vengono elaborate congiuntamente, perché in quegli anni sia le retribuzioni reali, sia il peso delle voci fissate nel contratto nazionale non subiscono mutamenti rilevanti.

I risultati mostrano che nell'industria i differenziali retributivi totali tra il Nord e il Mezzogiorno sono di circa 15 punti percentuali tra gli operai e circa 22 tra gli impiegati. Quei valori scendono rispettivamente a circa 11 punti percentuali per gli operai e a circa 15 per gli impiegati, controllando per tutte le variabili considerate (Figura 8). Un risultato interessante è che circa un terzo dei differenziali totali è dovuto ai variegati livelli delle retribuzioni minime contrattuali, che mutano non solo tra settore e dimensione, ma anche per tipologia di contratto (CCNL delle “grandi imprese”, delle “piccole e medie”, delle “piccole imprese”, delle “cooperative”, ecc.) e per tipologia di bene prodotto (di investimento, di consumo, o intermedio). I restanti due terzi circa dei differenziali sono dovuti alle voci retributive fissate in azienda, che

includono eventuali pagamenti unilaterali e non contrattati. Controllando per tutte le nostre variabili, ore lavorate e quota di operai comprese, l'incidenza delle retribuzioni fissate in azienda, in aggiunta ai minimi contrattuali nazionali, è nel Nord Est superiore di circa 8 punti rispetto a quella del Mezzogiorno. Nel Nord Ovest lo è di 7 punti percentuali e nel Centro di oltre 3 (Tavola 6b, colonna 2).

### 5.1 I differenziali nelle retribuzioni totali

Nelle Tavole 5a e 5b si stimano i differenziali territoriali retributivi complessivi, controllando per l'effetto di alcune caratteristiche di impresa, tramite la seguente regressione "alla Mincer":

$$\begin{aligned} \text{Log}(W_{it}) = & \alpha + \beta(\text{d.area; d.anno}) + \gamma(\text{d.settore; d.dimensione impresa; d.tipo CCNL}) + \\ & + \delta(\text{quota\% operai}) + \zeta(\text{d.destinazione prodotto; ore lavorate annue pro capite; } \\ & \text{d.contratto aziendale assente/a premi fissi/a premi variabili}) + \epsilon_{it} \end{aligned} \quad (1)$$

I regressori nelle quattro successive parentesi quadre vengono inseriti progressivamente, per ottenere dapprima i differenziali salariali grezzi; poi quelli calcolati a parità di settore, dimensione e tipo di contratto nazionale di categoria (CCNL); poi ancora quelli calcolati a parità di altre caratteristiche strutturali. In tal modo vengono introdotte prima le variabili del tutto esogene, poi quelle con un relativo maggior grado di endogenità, come l'esistenza e la tipologia dell'eventuale contratto aziendale. Siccome lo scopo è soltanto di misurare l'entità dei differenziali territoriali, senza approfondirne le determinanti, non includeremo misure di produttività e di efficienza delle imprese. La base di riferimento per il calcolo dei differenziali è costituita dalle imprese con sede nelle regioni del Mezzogiorno, tra 20 e 49 addetti, che producono beni di consumo e sono prive di contratto aziendale.

Considerando gli operai, in base alla sola localizzazione territoriale delle imprese, senza eliminare nessuno degli effetti di composizione, nell'industria il differenziale con la retribuzione del Mezzogiorno è del 15 per cento circa al Nord e di poco meno del 10 al Centro (Tavola 5a, colonna 1). Controllando per la diversa composizione settoriale e dimensionale delle imprese sul territorio, il differenziale scende attorno ai 12 punti al Nord e all'8 al Centro (colonna 2); considerando anche la quota di operai sul totale degli addetti, i differenziali col Mezzogiorno scendono di un ulteriore punto e mezzo circa al Nord e di oltre mezzo nel Centro<sup>23</sup> (colonna 3). Introducendo informazioni sulla tipologia del bene prodotto, sulle ore lavorate e sul tipo di contratto, l'entità dei differenziali retributivi territoriali non muta significativamente, a fronte di un lievissimo miglioramento della qualità delle stime<sup>24</sup>. In particolare, rispetto alle imprese con sede nel Mezzogiorno, a parità di altre condizioni, le retribuzioni totali degli operai sono superiori di 11,1 punti nel Nord Est, di 10,2 punti nel Nord Ovest e di 7,9 punti nel Centro (Tavola 5a, colonna 4).

Sono molto rilevanti anche i differenziali per dimensione d'impresa, con quelle che hanno almeno 100 dipendenti che pagano retribuzioni medie agli operai di quasi 10 punti percentuali superiori alle imprese tra 20 e 49 addetti<sup>25</sup> (colonne 2, 3 e 4). È interessante notare come le imprese

<sup>23</sup> Questo effetto potrebbe dipendere dal "sottoinquadramento" dei lavoratori da parte delle imprese del Mezzogiorno, modalità che riduce il costo del lavoro, classificando i dipendenti in categorie contrattuali inferiori rispetto a quelle tipiche dei compiti effettivamente svolti.

<sup>24</sup> Noi interpretiamo questa stabilità delle stime come indicazione di scarsa rilevanza pratica dei problemi di endogenità nei nostri dati.

<sup>25</sup> Oltre alla dimensione di impresa, conta anche la tipologia di contratto nazionale a cui si aderisce (grandi imprese; piccole e medie; piccole; cooperative), determinata dalle associazioni datoriali e sindacali che siglano il contratto, e solo vagamente collegata alla dimensione delle imprese. In particolare, rispetto al CCNL delle "piccole imprese", a parità di settore e dimensione, quello delle "grandi imprese" paga oltre 4 punti percentuali in più (Tavola 5a, colonna 4).

che producono beni di investimento e beni intermedi paghino retribuzioni di circa 5-6 punti percentuali superiori rispetto a quelle, della stessa area e dimensione, che producono beni di consumo. Inoltre, rispetto alle imprese che sono prive di contratto aziendale, la quota di retribuzione fissata in azienda è di circa 2,5 punti percentuali superiore in presenza di contratto aziendale a premi fissi, o a premi variabili (colonna 4). Questi valori tengono conto del settore, della dimensione d'impresa, e della localizzazione geografica, tutti fattori fortemente correlati con la presenza di un contratto aziendale; se guardassimo alle retribuzioni medie delle imprese, con o senza un contratto aziendale, ma senza controllare per le altre caratteristiche, le differenze sarebbero all'incirca doppie.

Passando agli impiegati, le retribuzioni totali, oltre che superiori rispetto agli operai, sono anche maggiormente differenziate per localizzazione geografica e dimensione d'impresa. Nel complesso, il differenziale retributivo tra gli impiegati delle imprese del Nord e quelle del Mezzogiorno è superiore a 21 punti percentuali (Tavola 5a, colonna 5), con le imprese del Centro attorno ai 12 punti. Controllando per il settore e la dimensione delle imprese, il differenziale scende di circa 5 punti nel Nord e 2 nel Centro. Considerando anche la quota di operai sul totale degli addetti, i differenziali col salario degli impiegati nel Mezzogiorno scendono di un ulteriore punto e mezzo circa al Nord e oltre mezzo nel Centro (colonna 7), rimanendo su quei livelli anche introducendo informazioni sulla tipologia del bene prodotto, sulle ore lavorate e sul tipo di contratto. Come prevedibile, i differenziali retributivi per dimensione d'impresa sono ancor più rilevanti per gli impiegati, rispetto agli operai. Le imprese con almeno 100 addetti pagano retribuzioni di oltre 14 punti percentuali superiori a quelli delle imprese tra 20 e 49 addetti; il differenziale sale progressivamente sino a oltre 20 punti percentuali per le imprese con oltre 500 dipendenti (somma tra i circa 17 punti per il solo effetto dimensionale e i circa 4 punti per l'adesione al contratto delle "grandi imprese"; colonne 7 e 8). Il premio salariale complessivo, dovuto alla presenza di un contratto aziendale a premi variabili, risulta per gli impiegati lievemente superiore che per gli operai, attorno ai 3 punti percentuali (colonna 8). La differenza sarebbe più che doppia, se non si tenesse conto delle caratteristiche di impresa.

Calcolando l'effetto delle interazioni tra localizzazione e dimensione delle imprese, troviamo una netta specificità delle regioni del Nord, dove la distribuzione salariale per dimensione d'impresa è molto più "compressa" attorno alla media, rispetto al Centro Sud. In particolare, anche nel Nord le piccole imprese pagano sia agli operai, sia agli impiegati, retribuzioni inferiori rispetto alle imprese medie e grandi, ma la penalizzazione salariale, a parità di settore e di ore lavorate, è di circa 3 punti percentuali inferiore rispetto a quanto avviene per le piccole imprese nel Centro Sud.

I differenziali grezzi riferiti alle retribuzioni del totale degli addetti (Tavola 5b, colonne 1 e 2) sono lievemente maggiori di quelli degli impiegati, soprattutto per l'effetto composizione dovuto alla maggior presenza relativa di operai nel Mezzogiorno, a parità di dimensione di impresa e settore. Controllando per la quota di operai (colonna 3), il differenziale tra le imprese del Centro e del Nord con il Mezzogiorno scende di 4-5 punti percentuali. Come da attendersi, i coefficienti delle altre variabili esplicative conservano i segni che abbiamo trovato separatamente per operai e impiegati, assumendo valori intermedi.

## *5.2 I differenziali dovuti ai minimi contrattuali nazionali*

L'idea generale che si ha del sistema retributivo italiano è che i contratti nazionali di categoria (CCNL) fissino livelli minimi delle retribuzioni piuttosto alti, soprattutto per le categorie meno qualificate, e sostanzialmente uguali per tutti. In pratica le cose sono più complesse. Circa un terzo dei differenziali retributivi territoriali totali sembra dovuto ai variegati livelli delle retribuzioni minime contrattuali, che mutano per qualifica dei lavoratori, tra settore e dimensione, ma anche per tipologia di CCNL (quello delle "grandi imprese", delle "piccole e medie", delle

“piccole imprese”, delle “cooperative”, ecc.). Nel complesso emergono gradi di libertà per i quali anche le retribuzioni minime contrattuali sembrano adeguarsi “col segno atteso” alle caratteristiche e alle differenze delle sottostanti imprese.

Ora ri-stimiamo la precedente equazione (1), con il logaritmo del salario minimo reale pro capite fissato nei contratti nazionali,  $W^{CCNL}$ , al posto della retribuzione totale. In dettaglio, prendendo le medie semplici, senza alcuna variabile di controllo, sia tra gli operai sia tra gli impiegati emergono differenziali retributivi tra Centro Nord e Mezzogiorno del 5-8 per cento (Tavola 5c, colonna 1 e colonna 5). Controllando per settore e dimensione tali differenze si riducono di circa un punto e mezzo, mentre un altro punto di riduzione al Nord, e mezzo al Centro, sembrano dovuti alla esplicita considerazione della quota di operai occupati. Introducendo l'intero insieme dei controlli, nel Nord e al Centro rimangono comunque differenziali attorno ai 3-4 punti percentuali (Tavola 5c, colonna 4 e colonna 8). Va sottolineato il positivo e significativo coefficiente delle ore lavorate pro capite (analogo a quello stimato per le retribuzioni totali) coerentemente con le caratteristiche della nostra rilevazione, che include gli straordinari nella parte della retribuzione decisa a livello di contratto nazionale.

Emerge inoltre come, a parità di altre condizioni, le imprese che producono beni di investimento e beni intermedi erogano minimi contrattuali di 3-4 punti percentuali superiori rispetto a quelle che producono beni di consumo (Tavola 5c, colonna 4 e colonna 8). Questo potrebbe dipendere dalla lieve ma continua rispondenza degli incrementi dei contratti nazionali rispetto alla maggior dinamica di medio termine della produttività tipica dei settori dei beni di investimento e dei beni intermedi. Ulteriore peculiarità è la correlazione positiva tra i salari minimi pagati agli impiegati (ma non agli operai) e la presenza di un contratto aziendale, che per definizione non può direttamente incidere sui minimi (Tavola 5c, colonna 8). Una possibile interpretazione di questo effetto indiretto potrebbe passare per il maggior utilizzo delle posizioni di impiegato di categoria elevata e di quadro (con più elevati minimi) da parte delle imprese maggiormente produttive, che poi sono anche quelle che stipulano i contratti aziendali con maggior probabilità.

### 5.3 Le differenze nella parte delle retribuzioni che eccede i minimi salariali

Consideriamo ora l'incidenza delle voci salariali pagate in azienda, al disopra dei minimi salariali fissati nei contratti nazionali di categoria  $W^{AZ} = (W - W^{CCNL})/W$ , stimando i differenziali territoriali tramite una regressione del tipo di (eq. 1), con  $W^{AZ}$  come variabile dipendente.

Siccome molte imprese presentano un valore pari a zero per  $W^{AZ}$ , cioè pagano solo i minimi salariali nazionali, stimeremo uno “standard censored Tobit model” (Wooldridge, 2002, ch. 16), chiamato anche “Type 1 Tobit model”, che stima la media condizionata di una variabile latente  $y^*$ , osservabile solo quando  $y$  (cioè  $W^{AZ}$ ) è maggiore di zero, risultando altrimenti “censurata a sinistra”. Per la precisione, i nostri dati non derivano da un reale meccanismo di censoring, (non esiste in Italia la possibilità di pagare in azienda premi salariali negativi, derogando al ribasso ai minimi salariali nazionali) ma includono piuttosto una “corner solution”, legata alla scelta delle imprese di non concedere premi salariali aziendali<sup>26</sup>. In caso di “corner solution” molti autori, come Wooldridge (2002), sottolineano lo scarso interesse per la variabile latente  $y^*$ , suggerendo di guardare con maggiore attenzione alla “McDonald-Mofitt decomposition”, che scompone l'effetto marginale dei regressori sulla media condizionata della  $y$  nelle due componenti che misurano: 1) un effetto legato alla probabilità che  $y$  sia pari a zero (censoring); 2) l'effetto marginale di  $x$  su  $y$ ,

<sup>26</sup> I nostri dati presentano quindi un “censoring” e non una “truncation”, perchè vengono completamente osservate tutte le variabili anche per le imprese che non concedono premi salariali aggiuntivi in azienda, cioè con  $W^{AZ}$  uguale a zero.

condizionatamente ad avere  $y > 0$ . Nel nostro caso, i due effetti misurano rispettivamente: 1) la probabilità condizionata di ricevere premi aziendali non nulli; 2) la diversa entità dei premi salariali pagati, condizionatamente alla loro effettiva concessione. Rammentiamo che la scomposizione di McDonald-Mofitt (MM) impone che i coefficienti dei due effetti abbiano lo stesso segno.

Il modello Tobit considerato presenta però alcune potenziali fragilità, che possono danneggiare le proprietà delle stime, legate alla possibile endogenità dei regressori, alla non normalità e all'eteroschedasticità della variabile dipendente latente, ma anche all'utilizzo di effetti fissi. Nel nostro caso, l'endogenità sembra poco rilevante, perché tra le esplicative consideriamo solo delle variabili anagrafiche, con le ore lavorate pro capite che assumono il solo ruolo di controllo per le condizioni cicliche. Inoltre, per accrescere la solidità delle stime, consideriamo un pooling dei dati tra il 2002 e il 2007, utilizzando una stima robusta degli standard error e il clustering per impresa. Un punto controverso rimane l'utilizzo pratico degli effetti fissi nei modelli Tobit. In teoria, le stime di massima verosimiglianza sono inconsistenti per  $T$  fissato e  $N$  che tende ad infinito (Arellano-Honoré, 2001). Come in altri modelli non lineari (logit e probit), nel Tobit il numero dei parametri da stimare tende all'infinito al crescere del numero delle osservazioni, e non è possibile trasformare il modello per eliminare gli effetti fissi, come si usa fare per i modelli lineari.

In pratica, tramite simulazioni Monte Carlo, Arellano (2000) mostra che la distorsione legata al ricorso ad effetti fissi è contenuta, quando  $N$  non è molto maggiore di  $T$  (possibilità già avanzata da Heckman a inizio anni ottanta). Nelle nostre stime siamo lontani da quella situazione, considerando circa 3.000 imprese osservate su 6 anni. Indicazioni di una possibile ridotta distorsione delle nostre stime Tobit con effetti fissi viene però da due articoli più recenti di Greene (2004a, b), nei quali si mostra che l'inconsistenza riguarda le stime logit e probit, ma non quelle Tobit, i cui coefficienti sarebbero unbiased, anche se affetti da sottostima delle varianze. Tale sottostima, peraltro, scenderebbe abbastanza rapidamente al crescere del numero di osservazioni  $T$  e sarebbe contenuta con  $T > 5$ . Nel nostro caso, anche il clustering per impresa agisce nel senso di contrastare la sottostima delle varianze.

Le stime dei differenziali e degli effetti composizione settoriali e dimensionali (Tavole 6a e 6b) includono per completezza nella prima colonna di ogni pannello anche le stime Tobit per la variabile latente  $y^*$ , che non è di nostro diretto interesse. La seconda colonna delle tavole mostra i valori attesi non condizionati dei differenziali, seguiti dalle stime della scomposizione di MM, effettuata attorno al valore  $W^{AZ} = 0$ .

Nelle stime il differenziale di  $W^{AZ}$  con gli operai del Mezzogiorno è pari a 6,5 punti percentuali nel Nord Est, a 5,5 nel Nord Ovest e a 3,9 nel Centro (Tavola 6a, colonna 2). Sono rilevanti anche i differenziali per dimensione d'impresa, con quelle di oltre 1.000 dipendenti che pagano retribuzioni medie agli operai di 4 punti percentuali superiori alle imprese tra 20 e 49 addetti (colonna 2). È interessante notare come le imprese che producono beni di investimento e beni intermedi paghino in azienda 1 punto percentuale in più rispetto a quelle, della stessa area e dimensione, che producono beni di consumo. Inoltre, rispetto alle imprese che sono prive di contratto aziendale, la quota di retribuzione fissata in azienda è soltanto di 0,9 punti percentuali superiore in presenza di contratto aziendale a premi fissi, o a premi variabili (colonna 2). Questi valori vanno raffrontati con quelli non condizionati alle caratteristiche delle imprese, che per gli operai sono pari a circa 4-5 punti percentuali, come indicato nel paragrafo 4.

Dalla scomposizione di MM, risulta che grossomodo un terzo dei differenziali è legato alle maggiori probabilità di ricevere un premio aziendale positivo (non essere censurato), quando si lavora per una impresa del Centro Nord. I restanti due terzi circa dei differenziali (rapporto tra coefficienti delle colonne 3 e 2) dipendono invece dalla maggiore entità dei premi aziendali pagati nel Centro Nord, anche limitandosi a confrontare le solo imprese che effettivamente concedono tali

premi aziendali aggiuntivi. In particolare, rispetto a una azienda con sede nel Mezzogiorno, a parità di dimensione e caratteristiche d'impresa, la probabilità di ricevere premi aziendali non nulli cresce di 35 punti percentuali per le imprese del Nord Est, di 30 per quelle localizzate nel Nord Ovest e di 21 punti percentuali nel Centro (colonna 4).

La quota delle retribuzioni fissata in azienda è, rispetto agli operai, sia superiore in media, sia maggiormente differenziata per localizzazione geografica e dimensione d'impresa. Il differenziale stimato di  $W^{Az}$  rispetto a una piccola impresa del Mezzogiorno risulta per gli impiegati pari a circa una volta e mezzo quello registrato per gli operai. Questo ordine di grandezza (confronto tra i coefficienti in Tavola 6a, colonne 2 e 6) emerge sia guardando alla localizzazione geografica, sia alla dimensione d'impresa. Il differenziale è di 8-9 punti percentuali per le imprese del Nord e di quasi 6 per quelle del Centro.

È interessante notare dalla scomposizione di MM come i maggiori differenziali salariali territoriali per gli impiegati derivino esclusivamente da maggiori entità dei premi aziendali, guardando alle imprese che effettivamente pagano tali premi (colonna 7, molto superiore a colonna 3), mentre le differenze nelle probabilità di ricevere premi salariali aziendali positivi rimangono sostanzialmente analoghe a quelle degli operai (colonna 8, analoga a colonna 4).

## 6. Un giudizio d'insieme sul ruolo delle singole voci salariali<sup>27</sup>

### 6.1 La dispersione salariale all'interno delle imprese

Alla fine degli anni ottanta, inflazione e scala mobile avevano fortemente innalzato il peso dei salari minimi nazionali, soprattutto per le qualifiche più basse e al Sud, con un enorme effetto di schiacciamento dei differenziali tra qualifiche e aree geografiche. I tradizionali premi collettivi allora concessi dalle imprese (superminimi collettivi) erano pagati ex post, quando la produzione andava bene, e riproducevano lo stretto ventaglio retributivo dei contratti nazionali, diventando una componente fissa della retribuzione. L'unica voce utilizzata per riallargare i differenziali era quella dei premi *ad personam*, destinati alle qualifiche più elevate, ma l'inflazione ne erodeva rapidamente il valore reale.

Nel corso degli anni novanta i differenziali retributivi per qualifica hanno cominciato ad aprirsi, prevalentemente per l'accresciuto peso delle preesistenti voci pagate unilateralmente e *ad personam*<sup>28</sup>. I minimi fissati nei contratti nazionali infatti pesavano meno sulle retribuzioni totali, ma continuavano a mantenere sostanzialmente invariati i precedenti differenziali<sup>29</sup>. Anche i nuovi premi aziendali variabili con la performance hanno finito per comprimere, o al massimo mantenere inalterati i differenziali interni, traducendosi spesso in erogazioni di importo uguale per tutti i lavoratori, per incentivare la produttività di squadra<sup>30</sup>. È importante sottolineare al riguardo come la criticata ridotta entità e variabilità dei premi salariali aziendali ben rappresenti l'incontro tra le preferenze di imprese e lavoratori. I lavoratori, in particolare, hanno chiaramente mostrato

<sup>27</sup> Aggiornamento delle considerazioni di Casadio, Lamelas e Rodano (2005).

<sup>28</sup> Dall'Indagine Federmeccanica è possibile stimare che nel 2005, per le imprese medie e grandi della metalmeccanica, un quarto circa dell'intera retribuzione fosse composto da voci decise in azienda, per la maggior parte composta da elementi individuali e *ad personam*. Il loro peso sul totale sarebbe cresciuto di oltre 6 punti percentuali in dieci anni. Dal 1992 anche l'incidenza dei premi legati alla performance sarebbe cresciuta, ma soltanto di tre punti percentuali, e a spese dei superminimi collettivi.

<sup>29</sup> Nel settore metalmeccanico la quota dei salari fissata dal contratto nazionale è scesa dal 79 per cento del 1991 al 73 del 2003, con i minimi nazionali che mantengono i precedenti ventagli retributivi.

<sup>30</sup> Le Indagini della Banca d'Italia e di Federmeccanica evidenziano la prevalente diffusione di premi di risultato pagati in misura uguale per tutti, oppure differenziati sulla medesima stretta scala dei minimi fissati nei CCNL concessi come incentivi alla *produttività di squadra*, legati a presenze, qualità dei prodotti e tempi di risposta agli ordinativi (Casadio, 2003; Origo, 2000). Politiche salariali aziendali volte a comprimere i differenziali interni vengono individuate anche in Checchi e Pagani (2005) e in Dell'Aringa e Pagani (2007).

avversione rispetto a quote variabili della retribuzione superiori al 5-6 per cento, che comporterebbero un'eccessiva assunzione del "rischio d'impresa". Quindi spesso, col rinnovo di un contratto aziendale, la retribuzione variabile dovuta al contratto precedente viene, almeno in parte, consolidata entro "voci fisse". Analoga avversione è stata mostrata dai lavoratori verso un uso dominante dei parametri di profittabilità, per i quali l'informazione è scarsa e asimmetrica; contano le più rischiose scelte finanziarie delle imprese, su cui raramente i lavoratori sono informati o consultati. Al contrario, la produttività appare meglio controllabile, misurabile e attribuibile a impianti, reparti e squadre produttive.

Nel complesso sembra quindi che nell'ultimo decennio la politica degli incentivi salariali non sia qualitativamente mutata molto. I precedenti superminimi collettivi sono stati sostituiti dai premi aziendali variabili, più efficienti e moderni, ma anch'essi di ridotta entità totale, e tesi a non ampliare i differenziali interni all'impresa. Ad accrescere i differenziali interni è rimasta la vecchia incentivazione unilaterale e *ad personam* per le qualifiche più elevate, ma il suo ruolo per le imprese non sembra possa accrescersi ancora molto, se non per un'utile funzione complementare rispetto agli altri livelli della contrattazione<sup>31</sup>. Altrimenti, si correrebbe il rischio di alterare eccessivamente il mix tra livello nazionale e livello aziendale della contrattazione che era emerso nella seconda metà degli anni novanta e aveva funzionato bene, nonostante una nota di eccessiva rigidità a livello nazionale (il riferimento al Tip), e una corrispondente carenza di formalizzazione a livello di impresa<sup>32</sup>.

La stazionarietà per un decennio dei salari reali aggregati, ma anche di quelli relativi tra qualifiche diverse, incluso il basso rendimento dell'istruzione, ha favorito una massiccia ricomposizione dell'occupazione. Si è così accresciuta sensibilmente la dispersione tra i salari individuali, a causa della forte crescita del peso degli occupati a termine, dell'interinale e delle qualifiche corrispondenti al livello di entrata dei giovani (cfr. Brandolini *et al.*, 2007; Rosolia e Torrini, 2007).

## 6.2 Il legame salari/profitti

La rilevanza della contrattazione aziendale in Italia è rimasta limitata, anche a causa dell'insoddisfacente crescita della produttività. Negli ultimi anni è stato sottolineato in modo crescente anche il nesso causale opposto, per il quale lo scarso ricorso a degli incentivi aziendali ben congegnati, avrebbe fatto mancare una possibile spinta aggiuntiva per la crescita della produttività.

Secondo la teoria economica, un sistema retributivo legato anche indirettamente alla produttività può indurre diversi effetti, oltre a uno stimolo per l'impegno individuale generato da *efficiency wages* superiori alla retribuzione di mercato<sup>33</sup>. Un primo effetto, riferito all'avvio di meccanismi di *profit/risk-sharing*, potrebbe ridurre la variabilità ciclica dei profitti, dei costi e dell'occupazione, facendo assumere ai lavoratori parte del rischio di impresa; un secondo effetto di *sorting* potrebbe invece favorire nel tempo più efficienti selezioni e accoppiamenti, con i lavoratori più produttivi che trovano posto nelle imprese migliori, accrescendo la dispersione dei salari e favorendo indirettamente anche una riallocazione geografica e settoriale della manodopera. C'è poi una più generale considerazione relativa alle moderne forme di gestione del personale, che associa

<sup>31</sup> Accrescere i differenziali retributivi interni premiando unilateralmente le prestazioni lavorative dei singoli dipendenti può confliggere con la politica retributiva incorporata nella contrattazione collettiva aziendale.

<sup>32</sup> In assenza di contratto aziendale non vengono previste sanzioni e non ci sono sedi di confronto istituzionalizzate, né prassi incoraggiate per favorire una maggiore condivisione delle decisioni. Considerando la parziale diffusione della contrattazione aziendale, si tratta di un difetto decisamente rilevante.

<sup>33</sup> Si veda il capitolo 11, curato da D'Amuri, Lotti e Torrini in Brandolini e Bugamelli (2009).

un incremento della competitività al ruolo dei meccanismi partecipativi, che mutano i termini in cui avviene la gestione delle risorse umane.

Nel caso italiano dell'ultimo decennio, l'usuale difficoltà di identificare i diversi effetti e anche la direzione del nesso causale è stata accresciuta dalla scarsità dei dati disponibili e dal sovrapporsi con la progressiva diffusione della flessibilità sul mercato del lavoro<sup>34</sup>. Sul ruolo del *risk sharing*, abbiamo già commentato le resistenze dei lavoratori a superare quote di retribuzione flessibile che vadano oltre il 5-6 per cento. Inoltre, gli studi empirici non trovano in Italia evidenze di *sorting* (Origo, 2009), anche se potrebbero essere interpretate in tal senso le evidenze presentate nel paragrafo 4 riguardo alla più elevata rilevanza dei premi aziendali nelle imprese di maggiori dimensioni, ma anche in quelle piccole nel Nord Est.

Tra il 1996 e il 2000, in Italia il dibattito tra gli studiosi<sup>35</sup> ha sottolineato la natura poco innovativa degli incentivi introdotti, la ridotta entità dei premi aziendali, la loro scarsa flessibilità e il frequente utilizzo di parametri legati a presenze, orari, tempi e scarti di produzione; tutto questo, senza un reale coinvolgimento dei lavoratori nei processi gestionali. Per contro, è stato sottolineato come, attorno al 1995-96 fossero in corso di sperimentazione anche interessanti meccanismi partecipativi, la cui evoluzione è però stata gravemente danneggiata dalla rinascita del conflitto e dalle forzature normative del periodo 1999-2001<sup>36</sup>.

Il recente lavoro di Origo (2009) mostra come nel settore metalmeccanico l'introduzione di premi variabili contrattati col sindacato in azienda non sembri riconducibile ad effetti di selezione, ma abbia significativamente accresciuto la produttività delle imprese nel breve periodo. In particolare, l'adozione di politiche retributive variabili avrebbe accresciuto la produttività del lavoro del 7-8 per cento e consentito incrementi salariali compresi tra il 2 e il 3 per cento. Nelle imprese a maggiore presenza sindacale, l'effetto sulla produttività sarebbe stato più contenuto e quello sui salari maggiore. Risultati nella medesima direzione vengono individuati anche da Damiani e Ricci (2008), sfruttando per la prima volta la ricca cross-section di dati relativi al 2005, raccolti dall'Isfol. In questi studi, ma anche in generale, i dati non permettono sinora di capire se la maggiore produttività delle imprese con retribuzioni variabili sia solo temporanea, come suggerirebbe la fiacca crescita aggregata, oppure se si sia elevato il trend. In questo, le difficoltà nelle analisi empiriche dipendono nuovamente dalla sovrapposizione tra l'introduzione dei premi variabili con la prima rilevante diffusione della flessibilità.

Cristini e Leoni (2007), per un campione di circa 100 imprese della provincia di Bergamo, considerano esplicitamente le differenti caratteristiche dei due livelli di contrattazione, nazionale e aziendale. Il legame con i profitti, che si individua in misura ridotta anche guardando alle retribuzioni minime nazionali settoriali, viene rafforzato e specificato in base alle caratteristiche di impresa, considerando anche la presenza di meccanismi di *profit sharing*.

Un connesso fronte di analisi guarda invece all'effetto complementare sulla produttività aziendale, generato dall'innovazione organizzativa in associazione con la flessibilità retributiva. I lavori contenuti in Pini (2002; 2005) e in Leoni (2008) individuano per l'Italia una correlazione positiva tra pratiche organizzative innovative e performance delle imprese. Il senso di causalità di tale relazione sembra però complesso da identificare. Per taluni studi una riduzione dei livelli gerarchici sembrerebbe costituire un importante prerequisito per una maggiore efficacia di politiche

<sup>34</sup> Nel caso assai frequente che un'impresa avesse introdotto un meccanismo con premi di risultato, in contemporanea con l'accrescimento nell'utilizzo dei contratti a termine, l'identificazione della relazione tra meccanismo di formazione dei salari e produttività risulterebbe particolarmente ardua.

<sup>35</sup> Cfr. Casadio (1999) e gli altri paper inclusi nel medesimo numero monografico di Lavoro e Relazioni Industriali (1999); Casadio e D'Aurizio (2001); Rossi e Sestito (2000) e i lavori di Pini e Prosperetti li citati.

<sup>36</sup> In alcune aree forti del paese, come l'Emilia-Romagna e la Lombardia, si sarebbero comunque radicate positive esperienze di mutamento organizzativo e moderna gestione delle competenze e delle risorse umane; cfr. Pini (2002); Cristini *et al.* (2003).

retributive flessibili. Per altri, i contratti aziendali, soprattutto quelli che introducono componenti retributive variabili, favorirebbero la crescita della produttività in quanto sostengono anche l'innovazione organizzativa e favoriscono un atteggiamento cooperativo da parte dei lavoratori (cfr. Damiani e Ricci, 2008).

### 6.3 Differenziali salariali territoriali e Mezzogiorno

Il dibattito su una maggiore articolazione territoriale della contrattazione è tornato di grande attualità, riproponendo in termini relativamente nuovi un tema antico. Osserviamo che la ricerca di soluzioni differenziate non passa necessariamente attraverso l'apertura di tavoli contrattuali locali<sup>37</sup>. Essa può essere perseguita anche realizzando accordi generali che prevedano specifiche clausole territoriali, basate anche su parametri diversificati per regione. Questo è stato il caso degli Accordi del 1993, dove gli incrementi retributivi pagati a livello di impresa hanno contribuito ad ampliare i differenziali territoriali, non tanto per scelte effettivamente legate al territorio, quanto come conseguenza delle dinamiche settoriali e dimensionali della produttività. Tali dinamiche hanno svantaggiato le imprese localizzate nel Mezzogiorno, tuttavia l'allargamento delle differenze nominali potrebbe essere meno rilevante in termini di potere d'acquisto, se i prezzi nelle regioni del Sud fossero in media più bassi, come sembrano indicare i pochi dati disponibili<sup>38</sup>. Si può concludere che la contrattazione aziendale, favorendo nel medio termine un certo allargamento dei differenziali salariali territoriali, stia svolgendo una funzione virtuosa (tanto più se non viene troppo ridotto il potere di acquisto dei lavoratori del Sud). Inoltre, l'attuale articolazione tra livello nazionale e aziendale produce l'effetto, congiunturalmente anch'esso virtuoso, di frenare le dinamiche retributive nel Centro Nord, dove è localizzata la maggior parte delle industrie esposte alla concorrenza internazionale.

<sup>37</sup> Introdurre ulteriori livelli contrattuali potrebbe danneggiare il positivo grado di coordinamento e specializzazione, faticosamente raggiunto. In un eventuale livello regionale, gli attori sarebbero diversi; non è chiaro quali determinanti della produttività potrebbero essere scambiate tra le parti, in aggiunta agli attuali temi contrattati in azienda.

<sup>38</sup> Si rinvia a Cannari e Iuzzolino (2009) e alla relativa bibliografia.

## APPENDICE UNA GUIDA ALL'USO DELLE FONTI DISPONIBILI

Disponiamo di poche informazioni in grado di fornire un quadro ampio, rappresentativo e aggiornato riguardo alla diffusione e alla rilevanza della contrattazione aziendale in Italia. Idealmente, sarebbe utile disporre delle informazioni "accoppiate" (*matched*) relative sia ai lavoratori, sia alle imprese che li occupano. In Italia ciò non è generalmente possibile, per le difficoltà nell'utilizzo dei dati di fonte amministrativa relativi ai singoli lavoratori, che non includono in modo direttamente utilizzabile le informazioni sul contratto nazionale di riferimento, sulla categoria di inquadramento e sulla presenza di un contratto aziendale.

Limitandosi ai maggiormente disponibili dati di fonte impresa, servirebbero comunque delle analisi campionarie, significative per settore economico, dimensione di impresa e area geografica, che includessero anche, come gruppo di controllo, le imprese che non contrattano in azienda. Inoltre, sembra cruciale poter disporre e poter incrociare le misurazioni relative ai flussi (come i rinnovi contrattuali e i relativi pagamenti) con quelle relative agli stock dei fenomeni di interesse (come il livello e la composizione delle retribuzioni totali).

Misurazioni solo dei flussi, o solo degli stock, potrebbero essere distorte. In particolare, utilizzare solo misurazioni di stock potrebbe portare: 1) a sovrastimare la contrattazione aziendale, se come usuale, si considerano le imprese come "coperte" da contratto integrativo, anche quando questo è scaduto, ma vengono mantenute le voci retributive e le condizioni fissate nei precedenti contratti<sup>39</sup>; 2) a sovrastimare il peso delle retribuzioni fissate in azienda, se si dispone solo della retribuzione totale e di quella minima del contratto nazionale, senza riuscire a scorporare quanto di aggiuntivo è dovuto a pagamenti concessi unilateralmente dalle imprese e non contrattati<sup>40</sup>.

Al contrario, le misurazioni relative ai soli flussi dei rinnovi dei contratti nell'anno rischiano di: i) sottostimare la copertura della contrattazione aziendale in periodi di ciclo basso, facendo ad esempio apparire tanti rinnovi ritardati, sanati da pagamenti *una tantum*, come un calo permanente della copertura; ii) sovrastimare la copertura nei momenti di avvio di "nuovi regimi contrattuali", come nel 1995-96, ad esempio registrando in modo ripetuto i cosiddetti "sciami contrattuali" legati alla prima introduzione dei premi variabili<sup>41</sup>; iii) sovrastimare il peso degli incrementi concessi in azienda, facendo pensare che si possano cumulare gli incrementi annuali, che potenzialmente sono variabili con la performance delle imprese, e reversibili, o flessibili nel tempo anche verso il basso.

Nessuna fonte informativa, presa a sé, appare oggi pienamente adeguata<sup>42</sup>.

L'indagine dell'Istat del 1995-96 sulla flessibilità (Istat 2000) ha rilevato su un campione ampiamente significativo, ma *una tantum*, il flusso dei rinnovi dei contratti aziendali integrativi avvenuto nel biennio, distinguendo i nuovi contratti con premi di risultato da quelli tradizionali con premi in cifra fissa. Nonostante si trattasse soltanto dei flussi dei rinnovi avvenuti nel biennio, l'indagine ha fornito valide indicazioni anche sullo stock dei contratti in essere, perché nel 1995-96 vi è stato il primo boom dei nuovi contratti aziendali, dopo la moratoria del 1993-94 imposta dalla contrattazione nazionale. Altre e più recenti indagini dell'Istat sulla struttura delle retribuzioni e del

<sup>39</sup> Ad esempio, anche senza rinnovi, permane nel tempo la copertura dei tradizionali contratti aziendali con premi in cifra fissa, se le voci retributive continuano ad essere pagate, e non inglobate nei contratti nazionali.

<sup>40</sup> Idealmente servirebbero dei dati di stock, distinti tra operai e impiegati; tra voci fissate nel contratto nazionale e voci aggiuntive fissate in azienda. Queste ultime, andrebbero poi distinte in voci concesse unilateralmente, voci contrattate, pagate in modo indifferenziato (o poco differenziato) per categoria, pagate prevalentemente *ad personam*.

<sup>41</sup> Tipicamente l'introduzione dei premi di risultato ha dato luogo a una sequenza di contratti, che dapprima hanno introdotto il meccanismo e fissato l'importo iniziale (massimo e minimo) dei premi, per poi specificare e modificare più volte nel tempo gli specifici parametri e le misurazioni.

<sup>42</sup> Tra le fonti utilizzate sino agli anni novanta, si veda Cesos (anni vari), Commissione Giungi (1997), Confindustria (anni vari), Fim-CISL, Ires Emilia-Romagna.

costo del lavoro, standardizzate a livello europeo, ma non confrontabili con la rilevazione del 1995-96, potrebbero fornire utili informazioni. Non si prevede però, a breve, la diffusione dei microdati con adeguato dettaglio.

*L'indagine Federmeccanica* (vari anni) contiene sin dalla metà degli anni settanta numerose informazioni sui contratti rinnovati nell'anno, sulla composizione dei salari per qualifica, sul peso complessivo dei "premi di risultato" e sulla loro differenziazione tra i dipendenti, ma si riferisce soltanto alle imprese medie e grandi del settore, oltre ad aver assunto dal 2003 una cadenza discontinua. L'indagine rileva una gran quantità di informazioni sulle caratteristiche produttive, tecnologiche e organizzative delle imprese, che alcuni interessanti lavori di ricerca hanno utilizzato in stime microeconomiche.

*L'archivio CNEL sulla contrattazione aziendale* elaborato da Monitor-Lavoro, dal 1996 raccoglie e organizza in modo sistematico i testi dei contratti di secondo livello, depositati dalle imprese ([www.cnel.it](http://www.cnel.it)). I dati sono relativi alle sole imprese che hanno svolto contrattazione decentrata formalizzata, non provengono da un campione rappresentativo e non vengono riproporzionati, o elaborati, per stimare delle tendenze generali<sup>43</sup>. L'archivio a primavera 2008 conteneva quasi 3.000 accordi aziendali, siglati nel settore privato entro il 2006 da oltre 1.100 imprese, classificate in 12 aree contrattuali e distinte tra quelle sopra o sotto i 1.000 addetti. Periodicamente viene calcolata l'intensità della contrattazione aziendale, relativa al flusso delle imprese che hanno siglato accordi nell'anno, in percentuale di quelle incluse nell'archivio, che cioè hanno svolto contrattazione decentrata. Un aspetto particolarmente interessante, altrimenti poco conosciuto, è la frequenza con cui vengono trattati i diversi temi salariali, le forme occupazionali flessibili, gli orari di lavoro, i mutamenti organizzativi.

*L'indagine ISFOL sulle imprese del 2005, sezione sulla contrattazione salariale* ha raccolto in cross-section informazioni sulla diffusione di premi salariali presso 21.700 aziende, rappresentative dell'universo delle imprese private non agricole italiane (cfr. Damiani e Ricci, 2008). Le informazioni hanno riguardato le politiche di gestione del personale, le assunzioni, la qualifica professionale, la formazione, il grado di sindacalizzazione, oltre alla presenza e alla tipologia dei premi salariali concessi. Tramite l'incrocio con l'archivio "Bureau Van Dijk-AIDA", sono stati recuperati i dati di bilancio di un ampio sottoinsieme delle imprese ISFOL, dal 1997 al 2005.

*L'indagine ISAE del 2008 sulla contrattazione collettiva di secondo livello* ha rilevato per la prima volta all'interno delle consuete indagini ISAE sulle imprese la presenza di un contratto collettivo a livello aziendale o territoriale; le materie oggetto di contrattazione; il collegamento tra le erogazioni e i parametri aziendali; il peso rispetto alla retribuzione totale delle della componente fissata a livello decentrato. All'indagine hanno partecipato quasi 3.700 imprese dell'industria e dei servizi privati, con almeno 10 addetti. (ISAE, 2009). Tre quarti delle imprese appartengono all'industria, in gran parte localizzate nel Nord; il 70 per cento circa delle imprese ha meno di 50 addetti.

*L'indagine Invind della Banca d'Italia* ha raccolto dati di flusso e dati di stock, anche se in periodi diversi. In particolare, nel 1994, 1996, 1999, e poi solo nel 2008 è stata rilevata la presenza o assenza di un contratto aziendale; l'eventuale ricorso a premi legati alla performance; una indicazione qualitativa sul grado di flessibilità dei premi. Il campione stratificato era composto da

<sup>43</sup> Non è inoltre chiaro quale sia l'effetto di selezione legato a: 1) l'azione volontaria di depositare gli accordi da parte di uno dei sottoscrittori; 2) la mancanza di ricerca attiva di informazioni aggiornate relative alle imprese già presenti nell'archivio; 3) la graduale comparsa di nuove imprese, di cui non si ricostruisce la passata attività contrattuale.

circa 1.000 imprese industriali con almeno 50 addetti (tav. A1). Nel 2001, è stata ripetuta la rilevazione per le sole imprese industriali tra 20 e 49 addetti, appena introdotte nel campione<sup>44</sup>. Dal

**Tavola A1**

**Informazioni sulla contrattazione aziendale rilevate nelle indagini della Banca d'Italia**

Variabili	Anni di rilevazione	Caratteristiche del campione	Dimensione delle imprese rilevate
1) Esistenza di un contratto aziendale; eventuale ricorso a premi salariali variabili; indicazioni sul grado di flessibilità dei premi.	1994; 1996; 1999; 2008	circa 1.000 imprese industriali (1.800 dal 2001)	oltre 50 addetti
	2001; 2008	circa 450 imprese industriali (circa 1.000 dal 2001)	20-49 addetti
	2008	circa 1.000 imprese nei servizi privati non finanziari	oltre 20 addetti
2) Pagamento in azienda nell'anno, di incrementi aggiuntivi rispetto al contratto nazionale; loro peso % sulla retribuzione totale.	dal 1995 al 2000	circa 700 imprese industriali	oltre 50 addetti
	nel 2001	circa 1.600 imprese industriali	oltre 50 addetti
	dal 2002	circa 3.000 imprese industriali; circa 1.000 nei servizi privati non finanziari	oltre 20 addetti; oltre 20 addetti
3) Retribuzione totale media e peso % complessivo delle voci che eccedono il minimo nazionale, separatamente per operai e apprendisti, impiegati e quadri.	dal 2002	circa 3.000 imprese industriali; circa 1.000 nei servizi privati non finanziari	oltre 20 addetti; oltre 20 addetti

Fonti: Banca d'Italia: 1) e 3) Invid; 2) Sondaggio congiunturale sulle imprese; rispettivamente Supplementi al Bollettino Statistico, No. 41 e No. 65 del 2007.

1995, si rileva annualmente l'eventuale pagamento nell'anno di premi salariali aziendali, aggiuntivi rispetto ai minimi fissati dal contratto nazionale di categoria, e la loro incidenza sulle retribuzioni complessive. Le progressive estensioni del campione hanno portato la copertura da circa 700 imprese industriali con almeno 50 addetti nel 1995, sino alle attuali circa 3.000 imprese industriali e 1.000 nei servizi privati non finanziari, che dal 2002 coprono anche le imprese tra 20 e 49 addetti. Dal 2002, infine, per le circa 4.000 imprese prima citate, si è iniziato a rilevare il livello medio della retribuzione complessiva, e l'incidenza percentuale delle voci che eccedono i minimi fissati nel contratto nazionale. Esse comprendono: le voci pagate unilateralmente dalle imprese; quelle contrattate in azienda in modo tradizionale e pagate in cifra fissa (ad esempio premi di produzione, superminimi collettivi e individuali); le voci fissate in contratti aziendali con premi di risultato, variabili in funzione della performance dell'impresa.

<sup>44</sup> Solo nel 2008 è stata sinora condotta una rilevazione sulla presenza di un contratto aziendale nelle oltre 1.000 imprese dei servizi privati non finanziari, intervistate a partire dal 2003.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Acocella N. e Leoni R. (a cura di) (2007), *Social Pacts, Employment and Growth*, Physica-Verlag, New York.
- Arellano M. (2000), *Discrete Choice with Panel Data*, in *Investigaciones Económicas*, No. 27, pp. 423-58.
- Arellano M. e Honoré B. (2001), *Panel Data Models: Some Recent Developments*, in Heckman J. and Leamer E. (a cura di), in *Handbook of Econometrics*, Vol. 5, pp. 3229-96, North-Holland, New York.
- Asap (vari anni), *Rapporto sui salari*, Roma.
- (2009), *Indagine sulle imprese industriali e dei servizi*, Supplementi al Bollettino Statistico, N. 38, luglio 2009 (e annate precedenti).
- Brandolini A. e Bugamelli M. (a cura di) (2009), *Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano*, in *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia, No. 45.
- Brandolini A., Casadio P., Cipollone P., Magnani M., Rosolia A. e Torrini R. (2007), *Employment Growth in Italy in the 1990s: Institutional Arrangements and Market Forces*, paper presentato al workshop AIEL in onore di Ezio Tarantelli, Università di Roma "La Sapienza", marzo 2005, capitolo 3 in Acocella N. e Leoni R. (a cura di).
- Cannari L. e Iuzzolino G. (2009), *Le differenze nel livello dei prezzi al consumo tra Nord e Sud*, Banca d'Italia, in questo volume.
- Casadio P. (1999), *Diffusione dei premi di risultato e differenziali retributivi territoriali nell'industria*, in *Lavoro e relazioni industriali*, No. 1, pp. 57-81.
- (2003), *Wage Formation in the Italian Private Sector after the 1992-93 Income Policy Agreements*, in Fagan G., Mongelli F.P. e Morgan J. (a cura di), *Institutions and Wage Formation in the New Europe*, pp. 112-33, Edward Elgar, Cheltenham.
- Casadio P. e D'Aurizio L. (2001), *Flessibilità oraria, occupazionale e retributiva nell'industria italiana: complementi o sostituti?*, in *Economia e lavoro*, Vol. 35, No. 3, pp. 71-91.
- Casadio P., Lamelas M. e Rodano G. (2005), *Cambiamento istituzionale, salari e flessibilità: l'esperienza della concertazione in Italia*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, Vol. 113, No. 2, pp. 185-214.
- CER (1991), *Gli effetti della contrattazione aziendale integrativa*, Rapporto trimestrale, No 3, pp. 42-4.
- CESOS (vari anni), *Le relazioni sindacali in Italia*, utilizzato, ad esempio, in Bordogna L. (1998), *La contrattazione decentrata nell'industria, CESOS: Le relazioni sindacali in Italia 1996-97*, Roma.
- Cecchi D. e Pagani L. (2005), *The Effects of Unions on Wage Inequality; The Italian Case in the 1990s*, in *Politica economica*, No. 1, aprile, pp. 43-70.
- CNEL (2002), *La contrattazione aziendale nel settore privato dell'economia*, Roma.
- (2007), *Lineamenti della contrattazione aziendale nel periodo 1998-2006*, Rapporto elaborato da Monitor-lavoro, sulla base dell'Archivio CNEL sulla contrattazione, coordinato da D'Aloia G., Roma, 30 novembre.
- Commissione Giugni (1997), *Commissione per la verifica del Protocollo del 23 luglio 1993, "Relazione finale"*, in *Economia e lavoro*, No. 3, pp. 99-120.
- Confindustria (vari anni sino al 1997), *Indagine annuale sull'industria*. Estensione agli altri comparti industriali dell'Indagine Federmeccanica; è stata sospesa nel 1997.

- Cristini A., Gaj A., Labory S. e Leoni R. (2003), *Flat Hierarchical Structure, Bundles of New Work Practices and Firm Performance*, in Rivista italiana degli economisti, Vol. 8, No. 2, pp. 137-65.
- Cristini A. e Leoni R. (2007), *The '93 July Agreements in Italy: Bargaining Power, Efficiency Wages or Both?*, capitolo 5 in Acocella N. e Leoni R. (a cura di).
- Damiani, M. e Ricci, A. (2008), *Flexible Wage Contracts and Firm Productivity: Evidence from Italy*, Convegno annuale AIEL, Università di Brescia, settembre.
- Dell'Aringa C. (2007), *Wage Setting Institutions and Economic Performance*, capitolo 7 in Acocella N. e Leoni R. (a cura di).
- Dell'Aringa C. e Pagani L. (2007), *Collective Bargaining and Wage Dispersion in Europe*, British Journal of Industrial Relations, Vol. 45, No. 1, pp. 29-54.
- Destefanis S., Mastromatteo G. e Verga G. (2005), *Wages and Monetary Policy in Italy Before and After the Wage Agreements*, in Rivista internazionale di scienze sociali, No. 2.
- Fabiani S., Locarno A., Oneto G. e Sestito P. (1998), *Risultati e problemi di un quinquennio di politica dei redditi: una prima valutazione quantitativa*, Temi di discussione, Banca d'Italia, No. 329.
- Federmeccanica (vari anni), *Indagine annuale sull'industria metalmeccanica*.
- FIM-CISL Lombardia e Fondazione Pietro Severo (vari anni, sino al 2004), *La contrattazione aziendale nel settore metalmeccanico in Lombardia*, Quaderni dell'osservatorio sindacale.
- Greene W. (2004a), *Fixed Effects and Bias Due to the Incidental Parameters Problem in the Tobit Model*, in Econometric Reviews, Vol. 23, No. 2, pp. 125-47.
- (2004b), *The Behaviour of the Maximum Likelihood Estimator of Limited Dependent Variable Models in the Presence of Fixed Effects*, in Econometrics Journal, Vol. 7, pp. 98-119.
- Ires Emilia-Romagna (1999 e 2001), *Banca dati sulla contrattazione di secondo livello*, utilizzata, ad esempio, in Auleta O., Fabbri R., Melotti M. e Pini P. (1999), *La contrattazione aziendale del premio di risultato nelle imprese emiliano-romagnole: alcuni risultati preliminari*.
- ISAE (2009), *La contrattazione collettiva di secondo livello in Italia a 15 anni dall'Accordo del 1993: i risultati dell'inchiesta ISAE*, capitolo 3 del Rapporto trimestrale di previsione ISAE, Ciclo, imprese, lavoro, febbraio.
- Istat (2000), *La flessibilità del mercato del lavoro nel periodo 1995-96*, Collana Informazioni, No. 34, Roma.
- Leoni R. (a cura di) (2008), *Economia dell'innovazione. Disegni organizzativi, pratiche lavorative e performance d'impresa*, Franco Angeli, Milano.
- Megale A., D'Aloia G. e Birindelli L. (2003), *La politica dei redditi negli anni novanta. Potere d'acquisto, contrattazione e produttività in Italia e in Europa*, Ediesse, Roma.
- Origo F. (2000), *Il ruolo del premio di risultato nella contrattazione decentrata in Italia negli anni novanta*, in CNEL-IRS (a cura di), *Rapporto sulle retribuzioni e sul costo del lavoro*, Documenti CNEL, No. 30.
- (2004), *The Effects of Wage Flexibility and the Role of Institutions: Incentive, Sorting and Rent Sharing*, paper presentato alla conferenza annuale dell'EALE.
- (2009), *Flexible Pay, Firm Performance and the Role of Unions. New Evidence from Italy*, in Labour Economics, Vol. 16, No. 1, pp. 64-78.
- Pini P. (a cura di) (2002), *Innovazioni organizzative, risorse umane e relazioni industriali*, Franco Angeli, Milano.

- (2005), *Dinamiche innovative, partecipazione e risultati d'impresa in un sistema locale di produzione*, in *Economia politica*, No. 1, pp. 3-24, aprile.
- Rosolia A. e Torrini R. (2007), *Il divario generazionale: un'analisi dei salari relativi dei lavoratori giovani e vecchi in Italia*, Temi di discussione, Banca d'Italia, No. 639.
- Rossi F. e Sestito P. (2000), *Contrattazione aziendale, struttura negoziale e determinazione decentrata del salario*, in *Rivista di politica economica*, Vol. 90, No. 10-11, pp. 129-84.
- Sestito P. (2002), *Il mercato del lavoro in Italia. Com'è. Come sta cambiando*, Laterza, Roma-Bari.
- Visco I. (2008), *Indagine conoscitiva sull'assetto delle relazioni industriali e sulle prospettive di riforma della contrattazione collettiva*, Camera dei deputati, 11<sup>a</sup> Commissione, 25 novembre.
- Wooldridge J.M. (2002), *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, MIT Press, Cambridge.

# I DIFFERENZIALI SALARIALI TRA I SETTORI PUBBLICO E PRIVATO IN ITALIA

*Raffaella Giordano \**

## 1. Introduzione

Le analisi che confrontano le retribuzioni nei settori pubblico e privato generalmente trovano un differenziale positivo in favore dei lavoratori del settore pubblico. Esse usano dati individuali per tenere conto delle differenze nella composizione dell'occupazione nei due settori. Gregory e Borland (1999) forniscono una rassegna di questi lavori relativi a diversi paesi. Portugal e Centeno (2001) utilizzano l'indagine del 1995 dell'European Community Household Panel per valutare la dimensione del differenziale salariale in 13 paesi europei.

Analisi su dati italiani sono presentate, tra gli altri, da Bardasi (1996), Brunello e Dustmann (1997), Comi *et al.* (2002), Dell'Aringa *et al.* (2005) e Lucifora e Meurs (2006). Dopo aver condizionato su un insieme di variabili di controllo, i risultati di tutti questi lavori indicano la presenza di un differenziale positivo per il settore pubblico, relativamente maggiore per le donne, per i lavoratori con livelli di istruzione e con qualifiche professionali più bassi, e nel Sud.

In questo lavoro si analizzano i differenziali salariali tra i settori pubblico e privato in Italia usando dati individuali relativi al periodo 1980-2006. Rispetto ai lavori precedentemente svolti su questo tema, l'analisi qui riportata mira a: 1) fornire una descrizione aggiornata (al 2006) dell'occupazione e delle retribuzioni nei due settori; 2) tracciare l'evoluzione del premio salariale in Italia in un arco di tempo relativamente lungo e valutare la relazione tra le dinamiche osservate e i cambiamenti macroeconomici e istituzionali avvenuti in quegli anni.

Il lavoro è organizzato come segue. Nella Sezione 2 si presentano i risultati ottenuti nelle analisi precedenti e la nuova evidenza empirica; nella Sezione 3 si discutono brevemente alcuni aspetti istituzionali relativi all'Italia e si forniscono informazioni riguardo al sistema di determinazione dei salari pubblici nel Regno Unito. La Sezione 4 contiene una sintesi dei risultati e alcune considerazioni conclusive.

## 2. L'evidenza empirica

In Italia il differenziale tra le retribuzioni pubbliche e private negli ultimi decenni è sempre stato ampio. Se si considerano i dati aggregati di contabilità nazionale il differenziale tra le retribuzioni medie lorde nel settore pubblico e quelle nel settore privato, pari al 20 per cento nel 1980, raggiungeva quasi il 40 per cento nel 1990, per scendere al 22 per cento nel 1995; all'inizio degli anni 2000 il differenziale ha ripreso a salire, fino a raggiungere il 36 per cento nel 2006 (Figura 1).

Se si tiene conto delle notevoli differenze nella composizione (per età, genere, livello di istruzione, qualifica professionale) dell'occupazione nei due settori, il premio per il settore pubblico risulta inferiore ma ancora rilevante.

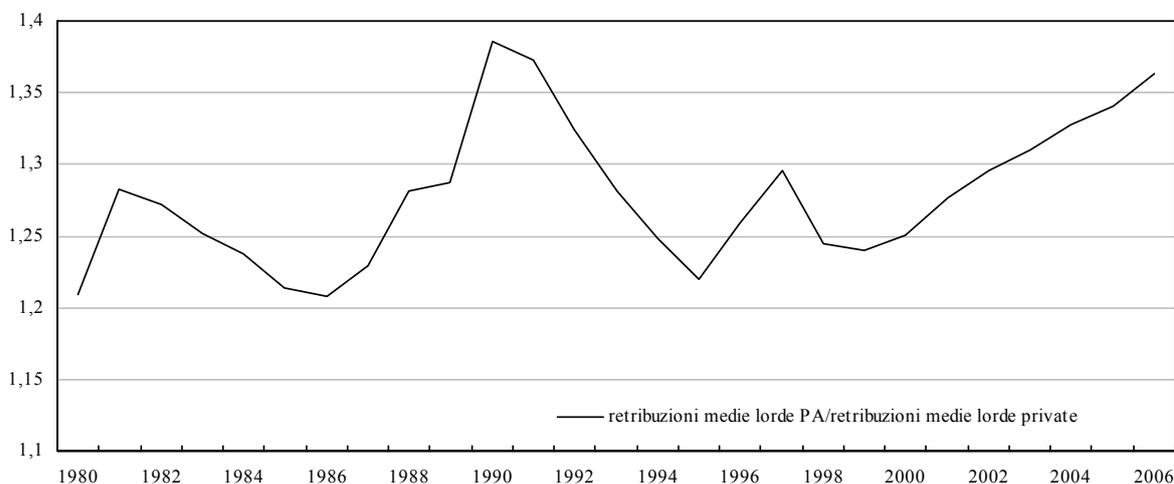
In questa sezione si fornisce prima una breve rassegna dei lavori che analizzano il differenziale salariale in Italia sulla base di microdati al fine di controllare per le caratteristiche individuali dei lavoratori. Si presentano poi nuove stime del differenziale ottenute utilizzando informazioni relative al periodo 1980-2006.

---

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

Figura 1

### Il differenziale salariale nei dati aggregati di contabilità nazionale



Fonte: elaborazioni su dati di contabilità nazionale.

#### 2.1. Le stime precedenti

Diversi lavori hanno analizzato il differenziale retributivo tra i settori pubblico e privato in Italia. La maggior parte utilizza dati dell'*Indagine sui bilanci delle famiglie italiane* della Banca d'Italia, che contiene informazioni sulle caratteristiche personali e occupazionali, sui redditi netti da lavoro dipendente e sul tipo di attività svolta. Tra questi, Bardasi (1996) considera i redditi del 1991. Usa un modello econometrico a due stadi per tenere conto del fatto che la distribuzione dei lavoratori tra i due settori può non essere casuale, ma può piuttosto essere il risultato di un processo di autoselezione, e trova un differenziale per il pubblico impiego pari al 9 e al 35 per cento, rispettivamente, per gli uomini e per le donne. Sia per gli uomini sia per le donne, le differenze nelle caratteristiche osservabili di capitale umano spiegano una piccola parte del differenziale totale. Gran parte di questo differenziale sembra invece derivare da una componente residuale, che cattura le differenze nella remunerazione delle caratteristiche individuali e gli effetti di variabili *dummy* regionali e occupazionali. Inoltre, meccanismi di autoselezione sembrano influenzare negativamente il differenziale retributivo, soprattutto per gli uomini. Se i lavoratori si distribuissero casualmente tra i settori, il salario medio nel settore pubblico sarebbe più alto del 25 e del 17 per cento, rispettivamente, per gli uomini e per le donne.

Brunello e Dustmann (1997) confrontano i differenziali salariali tra i settori pubblico e privato in Italia e in Germania. Riguardo all'Italia, utilizzano l'indagine sui redditi del 1993; i dati per la Germania sono tratti dal *German Socio-economic Panel* e si riferiscono ai redditi del 1989. Essi trovano un differenziale per il settore pubblico in entrambi i paesi, più elevato in Italia che in Germania (rispettivamente, 21 e 7 per cento). Scomponendo il differenziale in due determinanti, una relativa alle differenze nelle caratteristiche individuali e l'altra alle differenze nella remunerazione di uguali caratteristiche, gli autori mostrano che il premio retributivo per il settore pubblico in Germania è interamente attribuibile alla prima, che più che compensa un differenziale negativo di prezzo (maggiore per i lavoratori con livelli di istruzione più bassi). In Italia, invece, l'effetto derivante dalle differenze nelle caratteristiche individuali si aggiunge a un differenziale positivo nel rendimento (anche in questo caso, maggiore per i lavoratori con livelli di istruzione più

bassi). Brunello e Dustmann concludono quindi che, dato un insieme di caratteristiche individuali, lavorare nel settore pubblico è penalizzante in Germania e premiante in Italia.

Comi *et al.* (2002) analizzano il differenziale nel periodo 1977-98. Anch'essi trovano un premio per il settore pubblico che è più elevato per le donne e per i lavoratori con reddito basso. Questo premio, dopo aver raggiunto un valore massimo nel 1995 (20 per cento per le donne, dopo aver controllato per le caratteristiche individuali), diminuisce nel 1998. Gli autori attribuiscono la moderazione salariale nel settore pubblico osservata nell'ultimo anno del loro campione anche alla riforma del meccanismo di negoziazione salariale nel pubblico impiego introdotta nel 1993.

Un'analisi dei differenziali salariali a livello regionale è fornita da Dell'Aringa *et al.* (2005). Essi mostrano che tali differenziali variano significativamente tra le regioni italiane e sono in parte riconducibili alle condizioni locali del mercato del lavoro, che influenzano le retribuzioni private e solo marginalmente quelle pubbliche. Nel periodo 1991-2002 in gran parte delle regioni del Nord il differenziale, ottenuto dopo aver controllato per caratteristiche personali e occupazionali, risulta inferiore al 10 per cento, intorno al 4-6 per cento in quelle più grandi e industrializzate (Piemonte, Lombardia e Emilia Romagna). Nelle regioni del Sud invece il premio supera quasi sempre il 15 per cento, raggiungendo il 20-25 per cento nelle regioni caratterizzate da alti tassi di disoccupazione e più ampia diffusione del pubblico impiego (Calabria e Sicilia).

Infine, Lucifora e Meurs (2006) analizzano il differenziale retributivo nel 1998 in Francia, Gran Bretagna e Italia. L'analisi è condotta lungo la distribuzione dei salari e trovano che il premio decresce significativamente con l'aumentare del reddito. Il premio stimato utilizzando l'intero insieme di dati varia tra il 10 e il 12 per cento (è inferiore quando il numero di variabili di controllo incluse nella regressione è maggiore) nei decili più bassi della distribuzione, ed è circa zero nei decili più elevati (per le donne il differenziale rimane positivo anche nei decili più elevati, mentre per gli uomini esso diventa negativo nell'ultima parte della distribuzione). A differenza di quanto ci si potrebbe attendere, quando un numero maggiore di variabili viene incluso nella regressione il premio più elevato risulta in Gran Bretagna (oltre il 6 per cento), dove il settore privato è generalmente preso come riferimento nella determinazione dei salari pubblici. Le stime del premio per la Francia e l'Italia, dove non si effettua alcun tipo di confronto tra lavoratori che svolgono mansioni analoghe nei due settori, sono inferiori e non differiscono significativamente tra di loro (circa il 5 per cento). Occorre tuttavia rilevare che l'evidenza relativa all'Italia e al Regno Unito appare in contrasto con i risultati ottenuti da altri lavori<sup>1</sup>.

In sintesi, l'esistenza di un premio salariale per il settore pubblico in Italia è ampiamente documentata. Le analisi, molte delle quali effettuate con riferimento a un particolare anno, mostrano un differenziale che generalmente supera il 20 per cento per il complesso dei lavoratori e che si riduce, ma rimane significativo, se si tiene conto delle caratteristiche individuali dei dipendenti. Il premio varia notevolmente tra uomini e donne, tra lavoratori con diversi livelli di istruzione e qualifiche professionali e tra varie aree geografiche.

## 2.2. Le nuove stime

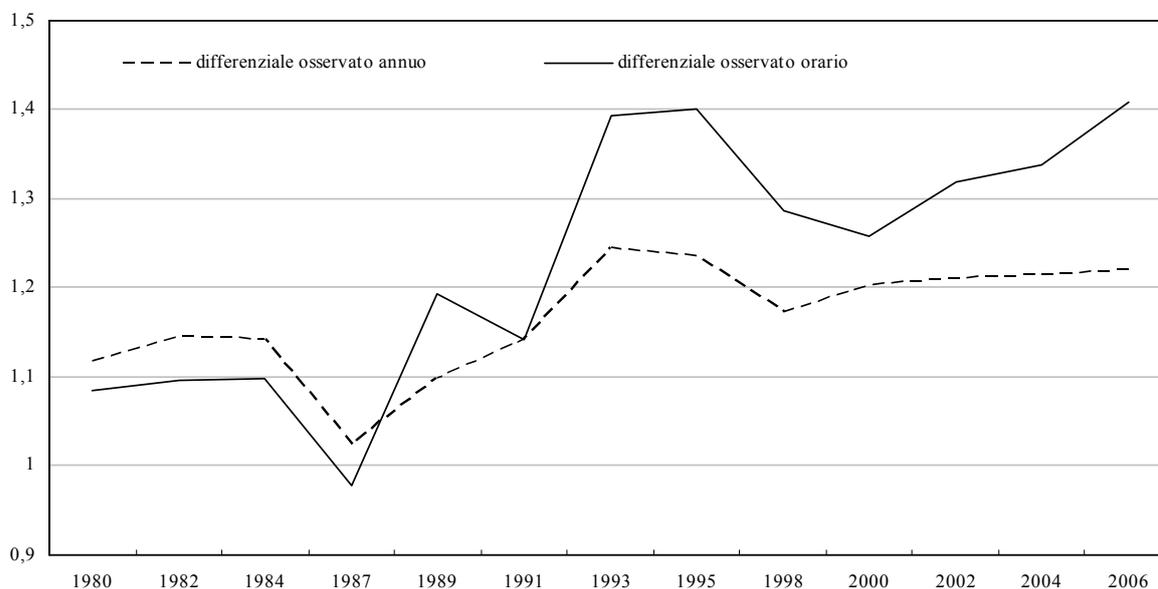
### 2.2.1. I dati utilizzati

I dati sono tratti dalle indagini della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane relative

<sup>1</sup> Ad esempio, riguardo all'Italia, Comi *et al.* (2002), controllando per un minor numero di variabili, stimano per il 1998 un premio superiore al 10 per cento; in questo lavoro, tenendo conto di caratteristiche personali, occupazionali e geografiche, si ottiene un premio pari al 10,4 per cento. Riguardo al Regno Unito, stime relative al 2000, riportate più avanti in questo lavoro, indicano un premio sostanzialmente nullo per gli uomini e pari al 6,5 per cento per le donne.

Figura 2

### Il differenziale salariale nei dati individuali del campione delle indagini della Banca d'Italia



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie*.

al periodo 1980-2006<sup>2</sup>. L'utilizzo di questi dati su un arco di tempo relativamente lungo comporta alcuni problemi, soprattutto con riferimento all'individuazione del lavoratore nel settore pubblico. In Appendice si discutono i limiti dei dati tratti dalle indagini meno recenti; si fornisce inoltre una descrizione delle caratteristiche personali e delle condizioni retributive dei lavoratori nei settori pubblico e privato, soprattutto con riferimento al campione del 2006.

I differenziali osservati nel periodo 1980-2006, calcolati sia con riferimento alle retribuzioni annue sia a quelle orarie, sono illustrati nella figura 2. Il differenziale calcolato sulle retribuzioni orarie è decisamente più elevato di quello relativo alle retribuzioni annue a partire dal 1993<sup>3</sup>.

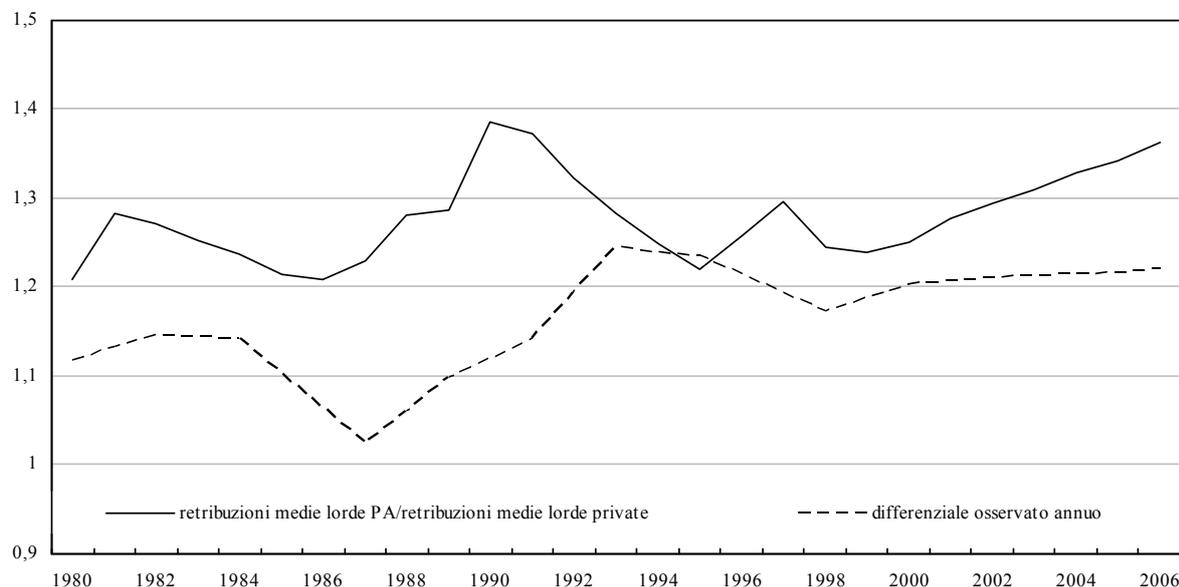
Rispetto ai dati di contabilità nazionale, il profilo osservato nel campione differisce sostanzialmente per due motivi (Figura 3). In primo luogo, nei dati tratti dalle indagini la dimensione del premio è costantemente inferiore a quello che risulta dai conti nazionali. La diversa natura dei redditi (al lordo e al netto delle imposte, rispettivamente, nella contabilità nazionale e nel campione) insieme alla progressività del sistema tributario possono spiegare questa differenza che, tuttavia, è molto più marcata nel periodo fino al 1991. Quest'ultimo aspetto potrebbe essere connesso con l'impossibilità per quegli anni di identificare con precisione nel campione i dipendenti pubblici. In secondo luogo, i dati campionari non replicano il forte incremento registrato nei dati di contabilità nazionale alla fine degli anni ottanta: l'aumento osservato nel campione è più graduale e si realizza dal 1987 al 1995. Su questa differenza potrebbero avere influito i forti ritardi delle tornate contrattuali che si sono svolte nella seconda metà degli anni ottanta: a differenza dei

<sup>2</sup> L'Indagine della Banca d'Italia è condotta, generalmente, con cadenza biennale; nella prima metà degli anni ottanta vi è un'indagine all'anno. In questo lavoro si utilizzano le indagini relative ai redditi del 1980, 1982, 1984, 1987, 1989, 1991, 1993, 1998, 2000, 2002, 2004, e 2006.

<sup>3</sup> Per gli anni 1980, 1982 e 1984, in assenza dell'informazione sul numero di ore lavorate, si mostrano i differenziali relativi alle retribuzioni mensili.

Figura 3

## Il differenziale salariale nei dati aggregati e individuali



Fonte: elaborazioni su dati di contabilità nazionale e Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie*.

dati di contabilità nazionale, che includono i pagamenti di arretrati al momento della definizione dei contratti, quelli tratti dalle indagini non dovrebbero tenerne conto.

### 2.2.2. Il modello

Le stime del differenziale condizionato sono ottenute da un'equazione del salario standard<sup>4</sup>:

$$\ln W_{it} = \alpha X_{it} + \beta \text{PUB}_{it} + \varepsilon_{it}$$

dove  $\ln W_{it}$  è il logaritmo naturale della retribuzione oraria<sup>5</sup> (al netto di imposte e contributi) dell'individuo  $i$  al tempo  $t$ ,  $X_{it}$  è un vettore di caratteristiche individuali osservabili, PUB è una variabile *dummy*, che assume valore unitario se il dipendente lavora nel settore pubblico,  $\alpha$  e  $\beta$  sono vettori di parametri e  $\varepsilon_{it}$  è un termine di errore.

La stima dell'equazione del salario sopra riportata con il metodo dei minimi quadrati ordinari genera uno stimatore corretto solo se l'allocazione dei lavoratori nei due settori è casuale e il vettore  $X$  è composto di variabili esogene. In realtà, la distribuzione dei lavoratori nei due settori potrebbe non essere casuale, ma dipendere piuttosto da caratteristiche non osservabili (quali diverse qualità del titolo di studio – ad esempio una laurea con il minimo o il massimo della votazione – diverse abilità o attitudini alla formazione, ecc.). I lavoratori nei due settori potrebbero differire per le preferenze riguardo al settore in cui lavorare e quindi autoselezionarsi sulla base di queste caratteristiche. Interpretare il differenziale effettivamente come un “premio” o una

<sup>4</sup> Molte delle analisi precedenti, citate in questo lavoro, stimano il differenziale utilizzando specificazioni analoghe.

<sup>5</sup> La retribuzione oraria è calcolata come  $YW/M*3/13/H$ , dove  $YW$  è la retribuzione annuale,  $M$  il numero di mesi lavorati nell'anno e  $H$  il numero medio di ore lavorate alla settimana. Per gli anni fino al 1984, la variabile  $W_{it}$  indica la retribuzione mensile ed è calcolata come  $YW/M$ .

“penalizzazione” potrebbe pertanto non essere corretto. Inoltre, vi sono altri fattori, monetari e non monetari (quali il trattamento pensionistico, la sicurezza del posto di lavoro, ecc.), che possono contribuire a spiegare le differenze nei livelli retributivi. Sebbene queste considerazioni inducono a interpretare i risultati di seguito descritti con cautela, occorre notare che sia l’osservazione informale delle caratteristiche dell’impiego nei due settori in Italia (riguardo, ad esempio, il trattamento pensionistico o la sicurezza del lavoro) sia analisi più rigorose effettuate in lavori precedenti (ad esempio, Bardasi, 1996) suggeriscono che stime quali quelle presentate in questo lavoro tenderebbero a sottostimare il ‘premio’ per il settore pubblico. Inoltre, concentrare l’analisi sull’andamento nel tempo, come si fa in questo lavoro, piuttosto che sulla valutazione in un determinato momento del differenziale potrebbe essere meno problematico da questo punto di vista, se si ritiene che le caratteristiche inosservabili non varino in misura significativa nel tempo. Ovviamente, rimangono i limiti dovuti alla disomogeneità delle rilevazioni, soprattutto con riferimento ai campioni relativi agli anni meno recenti.

### 2.2.3. I risultati per il 2006

Nella tavola 1 e nella figura 4 sono riportate le stime con i minimi quadrati ordinari relative ai redditi del 2006 del totale dei lavoratori dipendenti. Il premio (ossia il valore del coefficiente della *dummy* che identifica il pubblico impiego) è positivo e statisticamente significativo. Anche controllando per l’età, il genere, lo stato civile, il livello di istruzione, la qualifica occupazionale, lo status part-time e l’area geografica, le retribuzioni nel settore pubblico risultano in media più elevate di quelle del settore privato del 13 per cento<sup>6</sup>. Il differenziale sale al 18 per cento per le donne, mentre per gli uomini è pari a circa l’8 per cento.

Dividendo il campione anche per area geografica, qualifica occupazionale e livello di istruzione altre caratteristiche interessanti emergono dall’analisi. Il premio è generalmente maggiore nelle regioni del Sud, per i lavoratori con qualifiche intermedie e con livelli di istruzione più elevati. Mentre quindi il conseguimento della laurea sembra migliorare la posizione relativa del dipendente pubblico, ciò non è vero per lo svolgimento di funzioni dirigenziali. Il premio è circa pari a quello medio per l’intero Paese nel Nord, mentre è superiore (16 per cento) e inferiore (4 per cento) alla media italiana, rispettivamente, nel Sud e Isole e nel Centro. Nel 2006 gli operai e gli impiegati nel settore pubblico hanno guadagnato in media, rispettivamente, il 9 e il 14 per cento in più dei lavoratori con analoghe mansioni nel settore privato. Il premio per i dirigenti è invece trascurabile e non significativo. Infine, il premio è pari al 12 e al 9 per cento, rispettivamente, per i lavoratori che hanno conseguito al massimo la licenza media e per quelli con un diploma di scuola superiore; per i laureati e i post-laureati il premio risulta particolarmente elevato (19 per cento).

Come si vedrà qui di seguito, sia la distribuzione del premio per area geografica sia per livello di istruzione non è stabile nel tempo. Mentre le regioni del Sud sono sempre caratterizzate da un differenziale più elevato, la misura relativa del premio nelle regioni del Nord e del Centro varia negli anni. In particolare, prima del 2006 il differenziale nel Nord risulta sempre inferiore a quello stimato per l’intero campione e in alcuni anni inferiore anche a quello relativo alle regioni del Centro<sup>7</sup>. Inoltre, il maggior premio per i laureati e i post-laureati emerge soltanto a partire dagli anni duemila. Solo per questi anni quindi la posizione relativa del dipendente pubblico che ha

<sup>6</sup> L’individuo di riferimento in questa analisi è maschio, celibe, ha un diploma di scuola superiore, è un impiegato, lavora a tempo pieno e vive nel Centro. Le variabili *dummy* controllano per il genere (se femmina), lo stato civile (se sposato), lo stato occupazionale (se part-time); riguardo al livello di istruzione si identificano i lavoratori che hanno al massimo completato la licenza elementare, quelli che hanno la licenza media e quelli che hanno una laurea o un titolo post-laurea; per la qualifica occupazionale, si identificano gli operai o coloro che svolgono mansioni similari e i quadri o i dirigenti. Infine, sono inserite variabili *dummy* per individuare altre aree geografiche (Nord Ovest, Nord Est, Sud, Isole).

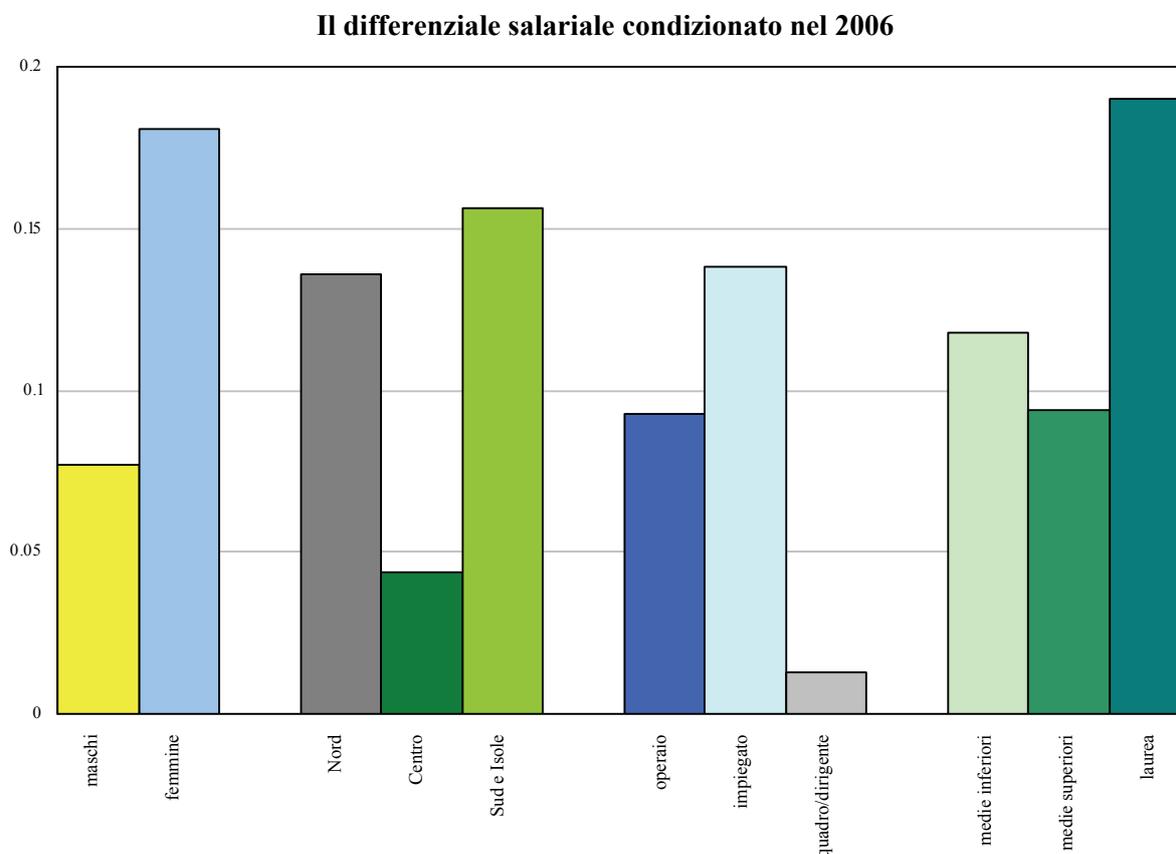
<sup>7</sup> Su questi andamenti potrebbero influire gli effetti del ciclo economico e le condizioni del mercato del lavoro locale.

Tavola 1

Stima Ols della funzione delle retribuzioni (*t*-statistico in parentesi) – Totale dipendenti, 2006

	Intero campione	Maschi	Femmine	Nord	Centro	Sud e Isole	Operai	Impiegati	Dirigenti	Fino lic. media	Diploma scuola sup.	Laurea o post-laurea
Costante	1,427 (15,84)	1,518 (13,53)	1,178 (7,28)	1,543 (13,75)	1,260 (6,48)	1,239 (6,07)	1,251 (9,98)	1,219 (8,92)	0,929 (3,37)	1,379 (8,45)	1,337 (11,74)	1,427 (5,92)
Età	0,029 (6,31)	0,024 (4,35)	0,034 (4,24)	0,023 (3,82)	0,037 (3,83)	0,030 (2,96)	0,031 (4,79)	0,037 (5,44)	0,030 (4,53)	0,030 (3,72)	0,033 (5,78)	0,030 (2,55)
Età <sup>2</sup>	-0,00023 (-4,21)	-0,00019 (-2,89)	-0,00028 (-2,94)	-0,00016 (-2,19)	-0,00031 (-2,79)	-0,00016 (-2,20)	-0,0003 (-3,90)	-0,0003 (-3,69)	-0,0004 (-3,09)	-0,00029 (-3,11)	-0,00028 (-3,92)	-0,00018 (-1,33)
Femmine	-0,125 (-8,71)			-0,143 (-7,31)	-0,107 (-3,89)	-0,098 (-3,17)	-0,15 (-7,06)	-0,097 (-4,63)	-0,137 (-2,60)	-0,136 (-5,36)	-0,132 (-6,71)	-0,085 (-2,31)
Sposati	0,076 (-5,33)	0,111 (5,17)	0,050 (2,60)	0,071 (3,98)	0,069 (2,07)	0,103 (3,25)	0,099 (4,77)	0,058 (2,89)	0,001 (0,02)	0,058 (3,58)	0,059 (3,20)	0,110 (2,83)
Fino alla lic. elem.	-0,188 (-6,62)	-0,179 (-5,09)	-0,202 (-4,30)	-0,23 (-7,49)	-0,216 (-3,07)	-0,14 (-2,66)	-0,136 (-4,62)	-0,165 (-2,29)	-0,142 (-1,03)			
Fino alla lic. media	-0,096 (-6,22)	-0,094 (-4,79)	-0,091 (-3,70)	-0,071 (-3,49)	-0,112 (-3,34)	-0,13 (-4,13)	-0,063 (-3,42)	-0,176 (-7,32)	-0,176 (-1,03)			
Laurea o post-laurea	0,164 (-7,74)	0,141 (4,26)	0,166 (6,25)	0,103 (3,68)	0,264 (6,08)	0,201 (4,41)	0,045 (0,91)	0,144 (5,49)	0,230 (5,93)			
Operai	-0,177 (-11,67)	-0,172 (-8,67)	-0,193 (-8,48)	-0,167 (-8,99)	-0,192 (-5,64)	-0,186 (-5,23)				-0,177 (-6,43)	-0,2 (-11,09)	-0,221 (-3,78)
Quadri/dirigenti	0,219 (9,07)	0,260 (8,31)	0,169 (4,21)	0,230 (6,93)	0,217 (4,40)	0,213 (4,93)				0,166 (1,31)	0,187 (6,38)	0,251 (6,22)
Partime	-0,029 (-1,05)	0,020 (0,21)	-0,026 (-1,10)	-0,009 (-0,23)	-0,072 (-1,77)	-0,02 (-0,44)	-0,035 (-0,98)	-0,016 (-0,34)	0,004 (0,05)	-0,049 (-1,15)	0,002 (0,05)	-0,039 (-0,57)
Nord-ovest	-0,025 (-1,47)	-0,008 (-0,35)	-0,042 (-1,75)				0,004 (0,16)	-0,066 (-2,68)	-0,026 (-0,44)	0,025 (0,90)	-0,025 (-1,08)	-0,143 (-2,81)
Nord-est	0,009 (0,52)	0,020 (0,85)	-0,005 (-0,22)				0,036 (1,55)	-0,017 (-0,62)	-0,081 (-1,45)	0,029 (1,08)	0,030 (1,22)	-0,113 (-2,39)
Sud	-0,148 (-7,14)	-0,14 (-5,19)	-0,157 (-4,74)	-0,009 (-0,23)			-0,151 (-5,06)	-0,161 (-5,26)	-0,175 (-2,98)	-0,147 (-4,46)	-0,123 (-4,19)	-0,248 (-4,29)
Isole	-0,15 (-5,96)	-0,171 (-5,45)	-0,113 (-2,96)				-0,187 (-4,87)	-0,136 (-3,95)	-0,081 (-1,00)	-0,193 (-5,26)	-0,136 (-3,76)	-0,042 (-0,72)
PUB	0,130 (7,50)	0,077 (3,00)	0,181 (8,29)	0,136 (5,53)	0,044 (1,31)	0,156 (4,56)	0,093 (3,37)	0,138 (6,06)	0,013 (0,32)	0,118 (3,84)	0,094 (4,00)	0,190 (4,66)
R <sup>2</sup>	0,35	0,36	0,35	0,33	0,40	0,35	0,19	0,21	0,32	0,21	0,29	0,33
n. osservazioni	5859	3374	2485	3001	1180	1678	2709	2498	520	2229	2798	832

Figura 4



conseguito livelli di istruzione elevati differisce significativamente da quella del lavoratore che svolge funzioni dirigenziali.

Nelle Tavole 2 e 3 si riportano i risultati delle stesse regressioni effettuate utilizzando i sotto-campioni dei dipendenti pubblici e dei dipendenti privati. Come atteso, la penalizzazione in termini retributivi per le femmine e per i lavoratori con un basso livello di istruzione è trascurabile e non significativa nel settore pubblico, mentre è quantitativamente grande e significativa nel settore privato. In quest'ultimo settore il salario di una donna è inferiore di circa il 15 per cento a quello di un uomo con analoghe caratteristiche; il salario di un lavoratore che ha conseguito al massimo la licenza elementare è del 19 per cento più basso di quello di un lavoratore con un diploma di scuola superiore. Al contrario, il rendimento di livelli elevati di istruzione, misurato dal differenziale salariale tra coloro che hanno conseguito la laurea o un titolo post-laurea e coloro che hanno conseguito un diploma di scuola superiore, è molto superiore nel settore pubblico (25 contro 9 per cento), soprattutto nel Sud (dove, nel settore privato, il divario non risulta significativo). Gli operai sono penalizzati relativamente di più nel settore pubblico (-25 contro -18 per cento); il premio per essere quadro o dirigente è più elevato nel settore privato (27 contro 17 per cento). Infine, mentre un lavoratore dipendente del settore privato nel Sud e nelle Isole guadagna notevolmente meno di un lavoratore con analoghe caratteristiche nel Centro (rispettivamente, -17 e -19 per cento), nel settore pubblico il divario è quantitativamente inferiore e, nel caso delle Isole, non significativo; queste differenze scompaiono per i lavoratori con livelli di istruzione intermedi, mentre sono particolarmente accentuate per i lavoratori che hanno conseguito al massimo la licenza media e per i laureati e post-laureati.

Tavola 2

Stima Ols della funzione delle retribuzioni (*t*-statistico in parentesi) – Dipendenti pubblici, 2006

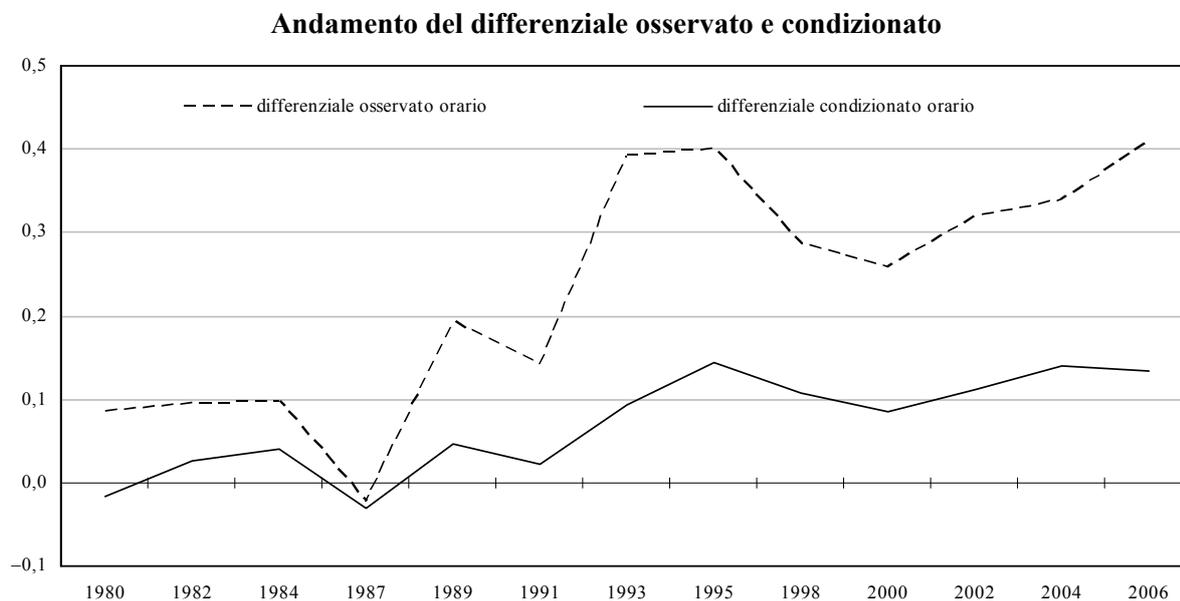
	Intero campione	Maschi	Femmine	Nord	Centro	Sud e Isole	Operai	Impiegati	Dirigenti	Fino lic. media	Diploma scuola sup.	Laurea o post-laurea
Costante	1,390 (4,94)	1,195 (2,80)	1,614 (5,09)	1,200 (3,45)	-0,284 (-0,41)	1,987 (3,90)	0,931 (1,43)	1,633 (5,23)	0,514 (0,94)	1,960 (2,14)	1,653 (4,47)	0,805 (1,88)
Età	0,319 (2,49)	0,039 (2,08)	0,019 (1,26)	0,041 (2,34)	0,107 (3,40)	-0,00028 (-0,01)	0,043 (1,35)	0,023 (1,66)	0,064 (2,54)	0,003 (0,07)	0,024 (1,49)	0,060 (2,95)
Età <sup>2</sup>	-0,00026 (-1,83)	-0,00036 (-1,81)	-0,0001 (-0,56)	-0,00033 (-1,61)	-0,00107 (-3,11)	0,0001 (0,33)	-0,00037 (-1,05)	-0,00017 (-1,12)	-0,00049 (-1,82)	0,0000 (0,06)	-0,00019 (-1,11)	-0,00051 (-2,22)
Femmine	-0,046 (-1,49)			-0,099 (-1,74)	-0,007 (-0,13)	-0,0013 (-0,03)	-0,073 (-1,27)	-0,043 (-1,22)	-0,074 (-0,98)	-0,042 (-0,69)	-0,09 (-2,09)	0,045 (0,81)
Sposati	0,048 (1,67)	0,114 (2,14)	0,032 (0,87)	0,042 (0,96)	0,060 (0,91)	0,084 (1,67)	0,021 (0,30)	0,051 (1,56)	0,010 (0,11)	0,060 (0,58)	0,038 (1,15)	0,084 (1,66)
Fino alla lic. elem.	-0,075 (-0,66)	-0,123 (-1,03)	-0,039 (-0,21)	-0,356 (-2,65)	-0,187 (-2,03)	0,046 (0,33)	-0,328 (-3,02)	-0,024 (-0,22)				
Fino alla lic. media	-0,101 (-3,13)	-0,089 (-2,40)	-0,103 (-1,67)	-0,129 (-1,97)	-0,178 (-3,06)	-0,058 (-1,35)	-0,084 (-1,33)	-0,14 (-4,13)	-0,113 (-1,45)			
Laurea o post-laurea	0,245 (8,00)	0,180 (3,39)	0,279 (7,87)	0,200 (4,02)	0,263 (4,27)	0,276 (5,87)	0,217 (1,60)	0,231 (6,69)	0,379 (6,03)			
Operai	-0,245 (-6,83)	-0,226 (-4,68)	-0,248 (-4,75)	-0,235 (-4,32)	-0,18 (-2,63)	-0,221 (-4,30)				-0,224 (-4,13)	-0,252 (-5,23)	-0,196 (-1,85)
Quadri/dirigenti	0,170 (4,50)	0,244 (5,01)	0,113 (1,92)	0,176 (2,64)	0,103 (1,70)	0,226 (3,93)				0,144 (2,08)	0,117 (0,048)	0,241 (3,71)
Partime	0,171 (1,77)	0,479 (1,82)	0,081 (1,49)	0,177 (1,30)	-0,043 (-0,30)	0,241 (1,70)	0,122 (1,68)	0,199 (1,43)	-0,058 (-0,38)	0,126 (1,24)	0,187 (1,33)	0,137 (1,11)
Nord-ovest	-0,008 (-0,24)	0,040 (0,76)	-0,021 (-0,43)				0,003 (0,04)	-0,066 (-1,58)	0,131 (1,45)	0,053 (0,74)	-0,01 (-0,28)	-0,031 (-0,38)
Nord-est	0,007 (0,17)	0,130 (1,91)	-0,055 (-1,24)				0,015 (0,19)	-0,024 (-0,49)	-0,022 (-0,25)	-0,033 (-0,49)	0,014 (0,27)	0,007 (0,10)
Sud	-0,086 (-2,38)	-0,047 (-0,89)	-0,096 (-1,95)				-0,017 (-0,16)	-0,138 (-3,36)	0,030 (0,37)	0,010 (0,15)	-0,107 (-2,24)	-0,109 (-1,52)
Isole	-0,052 (-1,42)	-0,036 (-0,69)	-0,067 (-1,34)				-0,095 (-1,00)	-0,069 (-1,62)	-0,029 (-0,29)	-0,027 (-0,45)	-0,127 (-2,74)	0,112 (1,47)
R <sup>2</sup>	0,24	0,28	0,24	0,27	0,30	0,21	0,13	0,15	0,31	0,16	0,14	0,18
n. osservazioni	1313	603	710	557	257	499	158	963	171	253	651	409

Tavola 3

Stima Ols della funzione delle retribuzioni (*t*-statistico in parentesi) – Dipendenti privati, 2006

	Intero campione	Maschi	Femmine	Nord	Centro	Sud e Isole	Operai	Impiegati	Dirigenti	Fino lic. media	Diploma scuola sup.	Laurea o post-laurea
Costante	1,466 (14,84)	1,593 (13,16)	1,083 (6,01)	1,573 (12,86)	1,387 (6,98)	1,111 (4,93)	1,244 (9,68)	1,224 (7,64)	1,118 (3,73)	1,346 (8,06)	1,361 (10,41)	1,899 (7,19)
Età	0,028 (5,47)	0,021 (3,39)	0,040 (4,40)	0,022 (3,34)	0,030 (3,08)	0,039 (3,35)	0,032 (4,76)	0,038 (4,48)	0,051 (3,78)	0,031 (3,86)	0,031 (4,51)	0,011 (0,84)
Età <sup>2</sup>	-0,00022 (-3,56)	-0,00015 (-1,99)	-0,00036 (-3,25)	-0,00016 (-1,92)	-0,00023 (-2,05)	-0,00036 (-2,62)	-0,00032 (-3,93)	-0,00029 (-2,80)	-0,00035 (-2,43)	-0,00031 (-3,26)	-0,00025 (-2,77)	0,0000 (0,32)
Femmine	-0,149 (-9,65)			-0,147 (-7,68)	-0,14 (-4,41)	-0,161 (-4,09)	-0,152 (-6,78)	-0,131 (-5,82)	-0,185 (-2,44)	-0,149 (-5,39)	-0,138 (-6,99)	-0,173 (-3,60)
Sposati	0,085 (5,33)	0,109 (4,78)	0,058 (2,65)	0,078 (3,95)	0,077 (2,00)	0,116 (3,07)	0,103 (4,83)	0,061 (2,45)	-0,007 (-0,09)	0,088 (3,55)	0,066 (2,99)	0,135 (2,30)
Fino alla lic. elem.	-0,19 (-6,44)	-0,173 (-4,59)	-0,217 (-4,71)	-0,212 (-6,69)	-0,221 (-2,92)	-0,193 (-3,37)	-0,121 (-3,97)	-0,269 (-3,12)	-0,076 (-0,36)			
Fino alla lic. media	-0,09 (-5,30)	-0,086 (-3,93)	-0,097 (-3,61)	-0,061 (-2,84)	-0,09 (-2,42)	-0,169 (-4,27)	-0,06 (-3,15)	-0,187 (-5,81)				
Laurea o post-laurea	0,091 (3,34)	0,124 (3,01)	0,052 (1,46)	0,049 (1,54)	0,227 (4,08)	0,028 (0,33)	0,027 (0,54)	0,064 (1,74)	0,147 (3,17)			
Operai	-0,177 (-10,71)	-0,168 (-7,63)	-0,188 (-7,56)	-0,17 (-8,74)	-0,193 (-5,26)	-0,181 (-4,38)				-0,155 (-4,84)	-0,191 (-9,97)	-0,261 (-4,05)
Quadri/dirigenti	0,266 (8,70)	0,284 (7,14)	0,223 (4,38)	0,255 (6,64)	0,311 (4,59)	0,248 (3,92)				0,246 (1,27)	0,221 (6,26)	0,250 (4,85)
Partime	-0,043 (-1,63)	-0,072 (-0,89)	-0,037 (-1,48)	-0,035 (-0,88)	-0,065 (-1,53)	-0,032 (-0,72)	-0,045 (-1,20)	-0,056 (-1,43)	0,038 (0,38)	-0,05 (-1,12)	-0,032 (-0,93)	-0,1005 (-1,31)
Nord-ovest	-0,028 (-1,47)	-0,02 (-0,77)	-0,041 (-1,48)				0,000 (0,02)	-0,055 (-1,67)	-0,119 (-1,92)	0,016 (0,53)	-0,031 (-1,15)	-0,193 (-3,15)
Nord-est	0,001 (0,06)	-0,004 (-0,15)	0,011 (0,38)				0,033 (1,36)	-0,013 (-0,41)	-0,146 (-1,92)	0,020 (0,68)	0,026 (0,98)	-0,168 (-3,00)
Sud	-0,172 (-7,02)	-0,16 (-5,17)	-0,198 (-4,72)				-0,159 (-5,16)	-0,161 (-3,69)	-0,353 (-4,60)	-0,175 (-4,89)	-0,13 (-3,75)	-0,37 (-3,49)
Isole	-0,192 (-6,13)	-0,213 (-5,63)	-0,144 (-2,67)				-0,199 (-4,74)	-0,205 (-3,83)	-0,082 (-0,70)	-0,233 (-5,65)	-0,125 (-2,59)	-0,234 (-2,28)
R <sup>2</sup>	0,32	0,35	0,26	0,29	0,39	0,27	0,19	0,22	0,37	0,19	0,30	0,43
n. osservazioni	4546	2771	1775	2444	923	1179	2551	1535	349	1976	2147	423

Figura 5



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie*.

#### 2.2.4. I risultati per il periodo 1980-2006

Replicando la stessa analisi sui dati tratti dalle indagini condotte tra gli anni 1980 e 2006, è possibile tracciare l'evoluzione delle retribuzioni in tale periodo. I risultati forniscono indicazioni qualitativamente analoghe a quelle relative al 2006: i salari, sia nel settore pubblico sia nel settore privato, sono costantemente più bassi per le donne; aumentano con l'età, il livello di istruzione e la qualifica professionale; sono generalmente più elevati nel Nord e più bassi nel Sud e nelle Isole.

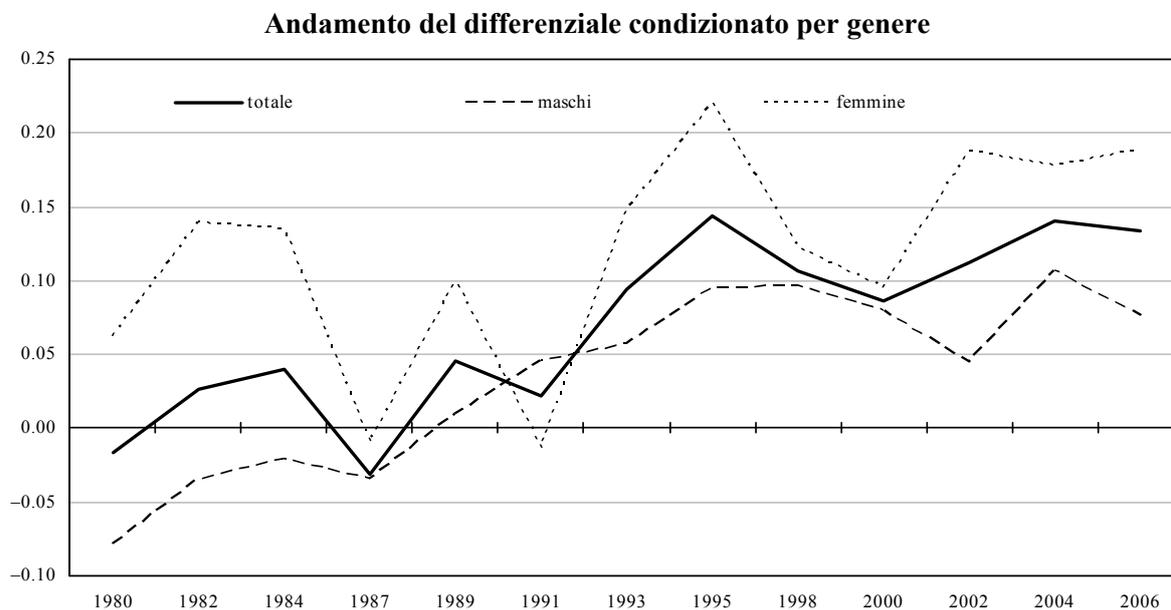
Nella figura 5 si riportano i differenziali tra i settori pubblico e privato delle retribuzioni orarie osservate e condizionate (quest'ultimo differenziale è dato dalla stima del coefficiente della variabile *dummy* PUB)<sup>8</sup>. Il profilo delle due curve è sostanzialmente analogo. Tuttavia, quando si controlla per le caratteristiche individuali dei lavoratori il premio risulta sistematicamente più basso. Inoltre, mentre i dati grezzi mostrano un progressivo ampliamento del differenziale a partire dal 2000, nei dati condizionate questa tendenza si interrompe nel 2006.

Nei dati osservati il premio differenziale risulta pari in media al 9,8 e al 34,3 per cento, rispettivamente, negli anni dal 1980 al 1991<sup>9</sup> e nel periodo 1993-2006 (il differenziale calcolato sulle retribuzioni annuali è pari, rispettivamente, all'11 e al 21 per cento). I premi condizionate variano dall'1,4 per cento in media nel primo sottoperiodo all'11,7 nel secondo. Anche tenendo conto delle disomogeneità tra i dati relativi ai due sottoperiodi (con riferimento sia alle retribuzioni – mensili nel periodo 1980-84 e orarie successivamente – sia alla definizione di dipendente pubblico – che include solo i lavoratori della PA nei dati fino al 1991; si veda l'Appendice),

<sup>8</sup> Poiché le variabili che identificano il tipo di attività (se part-time) e lo stato civile sono disponibili solo a partire dalle indagini, rispettivamente, del 1987 e del 1989, le corrispondenti *dummy* sono state escluse da queste regressioni.

<sup>9</sup> Per i primi tre anni il premio è calcolato con riferimento alle retribuzioni mensili.

Figura 6



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie*.

l'evidenza sembra indicare che all'inizio dello scorso decennio vi sia stato un graduale ampliamento del differenziale e che da allora esso si sia stabilizzato, a meno di modeste oscillazioni, su un livello significativamente più alto. Questo andamento contrasta in parte con quello osservato nei dati di contabilità nazionale, che identificano una fase di forte accelerazione delle retribuzioni pubbliche, sia in termini assoluti sia rispetto al settore privato, alla fine degli anni ottanta (in coincidenza con importanti tornate contrattuali) seguita da un significativo rallentamento nella prima metà degli anni novanta<sup>10</sup>.

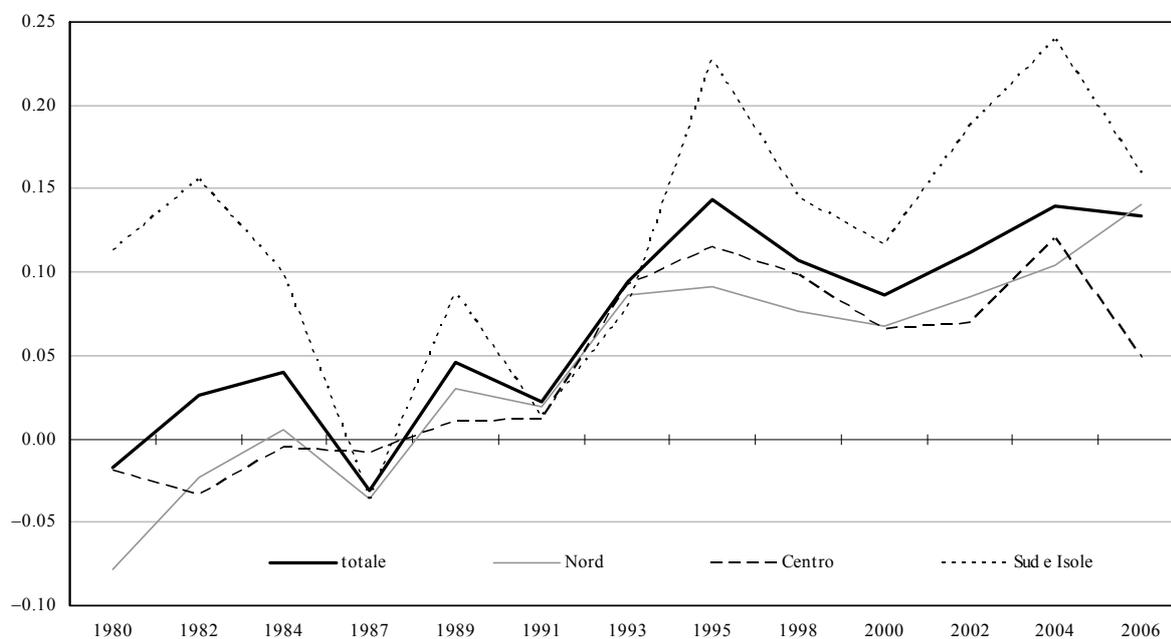
Nella figura 6 sono riportati i premi nel periodo 1980-2006 ottenuti stimando le regressioni separatamente per i due generi. Nelle figure 7, 8 e 9 si riportano i differenziali stimati, rispettivamente, per tre aree geografiche (Nord, Centro, Sud e Isole), tre qualifiche occupazionali (operai, impiegati, quadri e dirigenti) e tre livelli di istruzione (fino alla licenza media, diploma di scuola superiore, laurea o titolo post-laurea).

Mentre il premio per le donne e i lavoratori nel Sud appare sempre più elevato di quello stimato in media per l'intero campione, il maggiore vantaggio nel settore pubblico di cui i dipendenti con qualifiche occupazionali e livelli di istruzione più bassi sembravano godere rispetto al totale dei dipendenti fino al 1995 sembra scomparire successivamente. Inoltre, mentre i dirigenti nel settore pubblico sembrano essere quasi sempre penalizzati rispetto a quelli del settore privato, per i laureati la situazione sembra cambiare drasticamente a partire dalla seconda metà degli anni novanta. Il differenziale tra le retribuzioni pubbliche e private per questa categoria di lavoratori è negativo prima del 1993; successivamente diventa positivo e supera quello medio del totale dei dipendenti dal 2000.

<sup>10</sup> Cfr. Comi *et al.* (2002) e i lavori ivi citati.

Figura 7

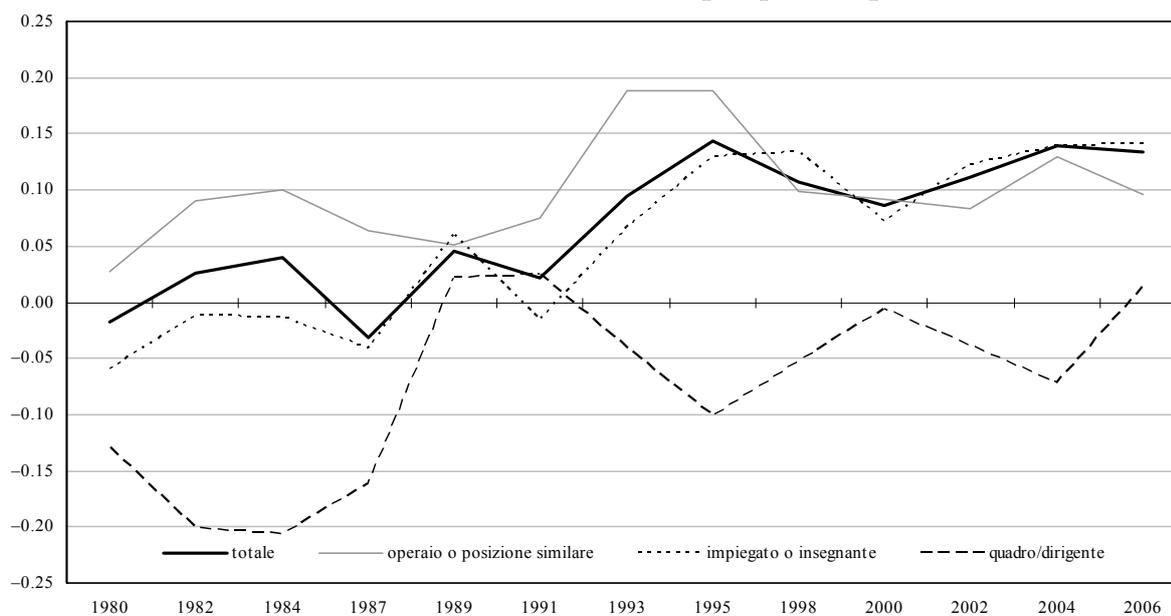
## Andamento del differenziale condizionato per area geografica



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie*.

Figura 8

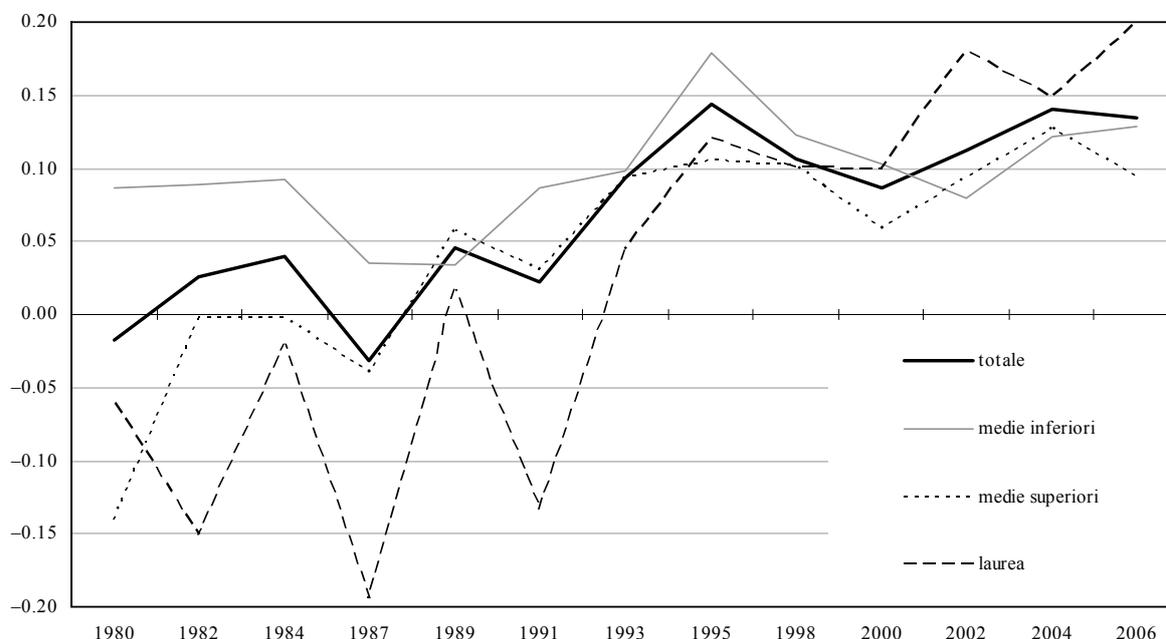
## Andamento del differenziale condizionato per qualifica professionale



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie*.

Figura 9

## Andamento del differenziale condizionato per livello di istruzione



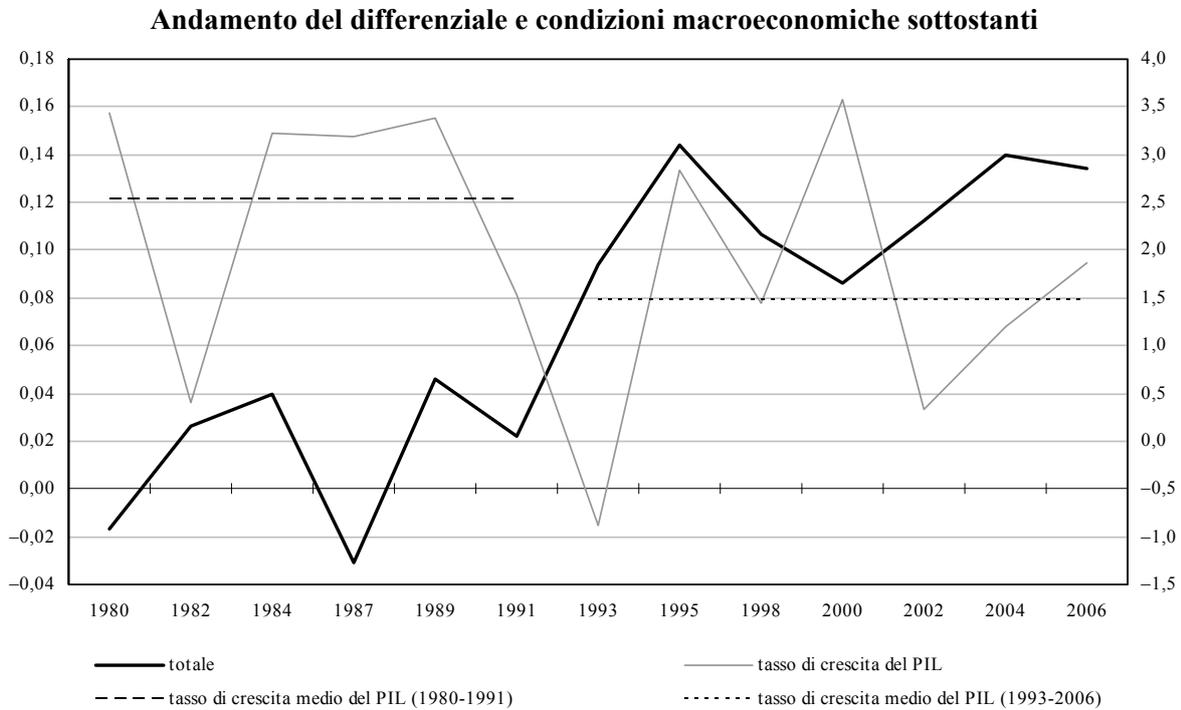
Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie*.

Infine, nella figura 10 si riportano i differenziali stimati e il tasso di crescita del PIL nel periodo 1980-2006. Anche da una semplice osservazione del grafico sembra emergere una correlazione negativa tra le due variabili. Negli anni ottanta, in presenza di condizioni macroeconomiche relativamente favorevoli (il tasso di crescita del prodotto è stato in media pari al 2,5 per cento) il premio per il settore pubblico è stato modesto. Al contrario, l'elevato livello del premio dagli inizi degli anni novanta è coinciso con una fase prolungata di tassi di crescita del prodotto particolarmente contenuti (1,4 in media nel periodo 1990-2006).

Il fatto che il premio salariale nel settore pubblico sia anti-ciclico, ossia che la posizione relativa dei lavoratori nel settore privato migliori nei periodi di espansione economica rispetto a quelli del settore pubblico, non è sorprendente ed è evidente anche in altri paesi (ad esempio, nel Regno Unito; si veda oltre). Dimostra che, in generale, i salari nel settore pubblico reagiscono meno alle condizioni macroeconomiche e del mercato del lavoro di quelli nel settore privato<sup>11</sup>. In Italia, tuttavia, il livello del differenziale persistentemente più elevato dalla metà degli anni novanta sembra segnalare, piuttosto che la scarsa reattività dei salari pubblici alle fluttuazioni cicliche di breve periodo, la difficoltà di ricondurre stabilmente la dinamica della spesa su livelli coerenti con il nuovo quadro macroeconomico.

<sup>11</sup> I livelli delle retribuzioni dovrebbero essere pro-ciclici in entrambi i settori pubblico e privato. La maggiore pro-ciclicità dei secondi genererebbe l'anti-ciclicità del premio: mentre infatti i salari nel settore privato risentono direttamente della fase congiunturale, le oscillazioni delle retribuzioni dei dipendenti pubblici riflettono generalmente i vincoli del bilancio pubblico e il ciclo elettorale (i vincoli di bilancio tipicamente si allentano e i governi potrebbero preferire indire elezioni nelle fasi favorevoli del ciclo economico). In realtà, nei dati italiani l'anti-ciclicità del premio sembra esservi soltanto fino al 1993; successivamente il premio appare lievemente pro-ciclico. Ciò potrebbe suggerire che da quella data i vincoli di bilancio sono stati più stringenti che in passato.

Figura 10



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie*. Scala destra per i tassi di crescita del prodotto, contabilità nazionale.

### 3. Alcuni aspetti istituzionali

#### 3.1. La riforma del 1993

Il meccanismo di determinazione salariale nel settore pubblico in Italia è stato oggetto di numerosi interventi di riforma fino all'introduzione dell'attuale normativa nel 1993, che ha attribuito un maggiore ruolo alla contrattazione collettiva e ha previsto la creazione di un'agenzia indipendente (Agenzia per la rappresentanza negoziale nella Pubblica amministrazione – Aran) responsabile della contrattazione dei livelli retributivi e delle condizioni di lavoro per gran parte dei dipendenti pubblici. Analisi approfondite delle motivazioni e degli effetti della riforma del 1993 sono contenute, tra gli altri, in Dell'Aringa (1997), Dell'Aringa e Della Rocca (1999), Lucifora (1999).

Gli obiettivi che la riforma si proponeva erano molteplici. In generale, si mirava a una "privatizzazione" delle relazioni di lavoro nel pubblico impiego, ossia a un avvicinamento dei meccanismi di determinazione sia dei livelli retributivi sia delle condizioni di lavoro a quelli adottati nel settore privato (maggior ruolo assegnato alla contrattazione, vincoli più stringenti imposti alla crescita dei salari, sostituzione della componente automatica per gli incrementi salariali con schemi maggiormente legati al merito, ecc.).

In linea di principio, la più ampia cooperazione tra i sindacati nei settori pubblico e privato nel processo di determinazione dei salari (che sarebbe potuta derivare dal maggior ruolo assegnato alla contrattazione collettiva nel pubblico impiego) insieme al più elevato livello di centralizzazione della contrattazione (per effetto della creazione di un'unica agenzia in

rappresentanza della quasi totalità dei dipendenti pubblici) avrebbe dovuto favorire una moderazione salariale nel settore pubblico e comunque dinamiche retributive in questo settore più in linea con quelle del settore privato<sup>12</sup>.

Dopo 15 anni dall'introduzione della riforma, sembra esservi ampio consenso sul giudizio che essa non sia riuscita a conseguire gli obiettivi fissati<sup>13</sup>. L'evidenza riportata sia in questo lavoro sia in altri precedenti segnala che differenze tra i due settori, non solo relative ai livelli retributivi ma anche alle condizioni di lavoro, ancora esistono e forse si sono ampliate da allora. Inoltre, i differenziali retributivi variano significativamente sia nel tempo sia tra le diverse categorie di lavoratori.

### 3.2. L'esperienza del Regno Unito

Meccanismi di determinazione salariale nel pubblico impiego che prevedano il sistematico confronto con i livelli nel settore privato, separatamente in diversi settori di attività economica e aree geografiche e per vari livelli di istruzione e qualifiche occupazionali, sembrano necessari per assicurare andamenti delle retribuzioni nel settore pubblico coerenti con le condizioni macroeconomiche e del mercato del lavoro sottostanti. A questo riguardo, l'esperienza del Regno Unito fornisce un esempio interessante.

Nel Regno Unito la determinazione delle retribuzioni di circa il 40 per cento degli occupati nel settore pubblico<sup>14</sup> avviene attraverso *Pay Review Bodies* (PRB). La determinazione avviene quasi interamente a livello nazionale; solo in alcuni casi è prevista una limitata flessibilità a livello locale.

Attualmente, esistono sette PRB, tra cui i più importanti riguardano le Forze Armate, i medici e i dentisti, gli infermieri e altro personale della sanità, gli insegnanti. I PRB forniscono raccomandazioni al Governo sui livelli retributivi dei dipendenti da essi rappresentati. La decisione finale spetta comunque al Governo; tuttavia, il costo politico di un rifiuto di queste raccomandazioni è in genere molto alto. Nel formulare le proprie raccomandazioni, i PRB tengono conto delle esigenze di personale, delle condizioni del mercato del lavoro, dell'obiettivo d'inflazione fissato dal Governo e delle differenze, con riferimento a diverse variabili, rispetto al settore privato.

Secondo Disney e Gosling (1998), l'operare congiunto dei PRB e di limiti di cassa dall'inizio degli anni novanta ha evitato incrementi salariali dovuti a fenomeni di "catching-up", quali quelli elargiti alla fine degli anni settanta dalla "Commissione Clegg sulla comparabilità delle retribuzioni"<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Forni e Giordano (2003) presentano un modello teorico che genera questi risultati.

<sup>13</sup> Cfr. Dell'Aringa (2006).

<sup>14</sup> Nel 2002 nel Regno Unito vi erano oltre 5 milioni di lavoratori nel settore pubblico, circa il 18 per cento del totale degli occupati; il numero massimo, 7,5 milioni (circa un terzo del totale), era stato raggiunto nel 1979. I dati riportati in questo paragrafo sono tratti, se non altrimenti specificato, da HM Treasury (2002).

<sup>15</sup> Il principio della comparabilità è da lungo tempo applicato nel sistema inglese. Nel 1955 fu costituita la "Pay Research Unit", un organo istruttorio sui livelli retributivi nel pubblico impiego separato dal processo negoziale. Tra gli inizi degli anni sessanta e la prima metà degli anni settanta, in risposta alle rivendicazioni salariali che seguirono le restrizioni operate dal Governo per contrastare l'inflazione, furono create nuove commissioni per specifici gruppi occupazionali (forze armate, polizia, medici e dentisti, ferrovieri, tranvieri londinesi, lavoratori nel settore elettrico e del carbone, insegnanti non universitari, infermiere). Tutte le commissioni suggerivano incrementi salariali basandosi su comparazioni. Dopo un'ondata di scioperi nel 1979, fu creata la "Clegg Commission on Pay Comparability", al fine di operare una revisione generale e sistematica dei livelli retributivi e promuovere quindi relazioni industriali più stabili. Un anno dopo la sua creazione, essa è stata abolita dal Governo conservatore.

Nel quinquennio 1990-95 la crescita delle retribuzioni nel settore pubblico è stata più rapida di quella registrata nel settore privato (5,8% contro 4,8%); al contrario, tra il 1995 e il 2000 la crescita delle retribuzioni medie nel settore pubblico è stata del 3,6%, a fronte del 4,2% nel settore privato. La dinamica relativamente contenuta delle retribuzioni pubbliche nel secondo quinquennio riflette l'andamento del ciclo economico. Infatti, sembra esservi chiara evidenza per il Regno Unito che il differenziale di retribuzione sia anti-ciclico: nelle fasi espansive del ciclo economico (come verso la metà degli anni ottanta e degli anni novanta) il premio per il settore pubblico tipicamente rimane stabile o decresce; nei periodi di bassa crescita economica (come agli inizi e alla fine degli anni ottanta) le retribuzioni nel settore pubblico crescono di più di quelle private e il premio aumenta.

Il differenziale di retribuzione per i lavoratori uomini nel 2000 era pressoché scomparso. Dati tratti dalla New Earning Survey (NES, 2000) mostrano che il lavoratore medio nel settore privato era pagato circa l'1 per cento in più di quello nel settore pubblico; dati tratti dalla Labour Force Survey (LFS, 2000) mostrano che il lavoratore medio nel settore pubblico era pagato circa il 3,8 per cento in più di quello nel settore privato. Per le lavoratrici il quadro è significativamente diverso, riflettendo il fatto che il differenziale tra generi è inferiore nel settore pubblico. Il differenziale retributivo per le donne, in favore del settore pubblico, era pari nel 2000 al 24,7 per cento (nel 1994 era pari al 38,0 per cento) secondo i dati della LFS e al 16,8 per cento secondo quelli della NES. Questi dati si riferiscono alle retribuzioni lorde settimanali e non sono corretti per tenere conto della diversa composizione della forza-lavoro.

Un confronto tra retribuzioni lorde orarie, mostra per gli uomini un differenziale pari all'11 per cento. Tuttavia, controllando per l'occupazione, la regione, la dimensione dell'impresa, il livello di istruzione e l'età, il differenziale sostanzialmente si annulla per gli uomini, si riduce al 6,5 per cento per le donne.

Evidenza di un graduale peggioramento nel tempo della posizione retributiva relativa dei dipendenti pubblici si trova anche in Disney e Gosling (1998). Essi considerano dati tratti dalla NES relativi al periodo 1979-94. Mentre nei dati grezzi si osserva una sostanziale stabilità del differenziale (a meno di oscillazioni, che gli autori attribuiscono al ciclo economico) sia per gli uomini sia per le donne, controllando per il livello occupazionale emerge una forte tendenza decrescente del premio, che per gli uomini sostanzialmente si azzerà già nel 1990.

Infine, anche per il Regno Unito vi è evidenza che il differenziale varia notevolmente tra diverse aree geografiche. In particolare, sembrano esservi significative differenze tra gli occupati a Londra (per i quali il differenziale pubblico-privato è negativo) e coloro che lavorano in zone periferiche. Ciò probabilmente deriva dalla prevalenza della contrattazione a livello nazionale nel pubblico impiego.

#### **4. Conclusioni**

I risultati di questo lavoro indicano l'esistenza, anche dopo aver controllato per le caratteristiche individuali dei lavoratori, di un differenziale positivo in favore dei dipendenti del settore pubblico, che si è ampliato fortemente all'inizio degli anni novanta e si è stabilizzato da allora, a meno di modeste oscillazioni, intorno al 12 per cento. Il premio per il pubblico impiego potrebbe risultare più elevato se si tenesse conto di variabili non osservabili (quali le preferenze riguardo al settore in cui lavorare) o di altre componenti monetarie e non monetarie delle retribuzioni (quali il trattamento pensionistico o la sicurezza del lavoro).

Mentre il premio per le donne e i lavoratori nel Sud appare sempre più elevato di quello stimato in media per l'intero campione, per i laureati esso è negativo prima del 1993;

successivamente diventa positivo e supera quello medio del totale dei dipendenti dal 2000. Al contrario, il maggior vantaggio a lavorare nel settore pubblico di cui i dipendenti con qualifiche occupazionali e livelli di istruzione più bassi sembravano godere rispetto al totale dei dipendenti fino al 1995 sembra scomparire successivamente. Le retribuzioni dei dirigenti nel settore pubblico appaiono quasi sempre inferiori a quelle del settore privato; questa differenza potrebbe riflettere, piuttosto che una penalizzazione, la maggiore probabilità nel settore pubblico di ricoprire gradi più elevati per una data mansione svolta. Infine, l'analisi mostra una correlazione negativa tra i tassi di crescita del PIL e il differenziale salariale tra i settori pubblico e privato.

Tre principali conclusioni possono essere tratte.

- 1) Se tra gli obiettivi della riforma del 1993 vi era la riduzione del divario tra le retribuzioni pubbliche e quelle private, essa ha fallito. Nel periodo successivo alla riforma il differenziale appare infatti maggiore rispetto al passato.
- 2) L'ampliamento del differenziale salariale nella seconda parte del periodo considerato potrebbe essere ricondotto al cambiamento delle condizioni macroeconomiche sottostanti. In particolare, sia nei dati di contabilità nazionale sia in quelli campionari, si osserva che nel complesso del periodo 1980-2000 l'evoluzione delle retribuzioni in entrambi i settori, pubblico e privato, ha riflesso sostanzialmente la dinamica del PIL. Dal 2001 invece, in presenza di una crescita dell'economia particolarmente contenuta e di una sostanziale stazionarietà della produttività, le retribuzioni pubbliche sono aumentate a tassi sistematicamente superiori a quelli delle retribuzioni private e, nei dati di contabilità nazionale, anche a quelli del prodotto (contribuendo al significativo peggioramento dell'avanzo primario osservato nella prima metà del decennio in corso). Il lavoro non approfondisce le specifiche cause di questo disallineamento<sup>16</sup>; in generale esso può essere ricondotto alla minore reattività dei salari pubblici, evidenziata anche per altri paesi, alle condizioni macroeconomiche.
- 3) La notevole variabilità del differenziale, sia nel tempo sia tra le diverse categorie di lavoratori, evidenziata dall'analisi dei dati individuali suggerisce che meccanismi di determinazione salariale che prevedano il sistematico confronto con i livelli nel settore privato (analizzando separatamente diversi comparti e aree geografiche, e vari livelli di istruzione e qualifiche occupazionali) possano contribuire a determinare andamenti delle retribuzioni nel settore pubblico coerenti con le condizioni macroeconomiche e del mercato del lavoro sottostanti. Una riforma in questa direzione, oltre ad assicurare maggiore efficienza ed equità, renderebbe il meccanismo di determinazione dei salari pubblici più trasparente.

<sup>16</sup> Sulla dinamica retributiva nel settore pubblico in questo decennio hanno influito, oltre agli aumenti contrattuali, fenomeni generalizzati di spostamento verso l'alto del personale tra le qualifiche.

## APPENDICE

### A.1. I dati utilizzati: alcuni limiti

L'Indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane contiene informazioni su caratteristiche personali (quali l'età, il genere, lo stato civile, il livello di istruzione, la regione di residenza) e occupazionali (quali il settore di attività economica e la qualifica professionale), sui redditi netti da lavoro dipendente, e sul tipo di attività svolta (se l'attività è di tipo part-time, la dimensione dell'azienda in cui si svolge l'attività, il numero di mesi lavorati nell'anno, il numero medio di ore lavorate alla settimana).

Il settore pubblico può essere identificato in questi dati in vari modi. A partire dall'Indagine del 1993 la domanda relativa alla dimensione aziendale consente di identificare il dipendente pubblico in maniera piuttosto precisa. Tra le sette opzioni che l'intervistato ha per rispondere alla domanda sul numero di occupati nell'azienda in cui lavora, vi è "non applicabile (dipendente pubblico)". Per gli anni precedenti è possibile identificare soltanto i lavoratori nella Pubblica amministrazione (PA), utilizzando le variabili relative alla ripartizione per settore di attività economica dell'occupazione principale. Restano tuttavia esclusi da questa definizione gli occupati pubblici nei comparti della difesa, istruzione, sanità e altri servizi pubblici. Dalle informazioni disponibili relative ad un aggregato più ampio, non sembra in prima approssimazione che il premio possa risultare significativamente sottostimato per effetto di questa imprecisione<sup>17</sup>.

Un ulteriore limite di questi dati riguarda le Indagini fino al 1984, per le quali non si dispone della variabile relativa al numero medio di ore lavorate alla settimana. Per questi anni si può quindi calcolare la retribuzione mensile, ma non quella oraria. Dal momento che il numero di ore lavorate dichiarate dai lavoratori nel settore pubblico è sempre (negli anni per i quali si dispone dell'informazione) inferiore a quello riportato dai dipendenti nel settore privato, l'utilizzo della retribuzione mensile tende a sottostimare il premio per il settore pubblico. Va tuttavia rilevato che nel periodo immediatamente successivo (tra il 1987 e il 1991) la differenza tra le ore lavorate nei due settori è relativamente contenuta (circa 5 per cento).

Infine, le informazioni riguardanti il reddito sono al netto di imposte e contributi. Qualora le detrazioni per i carichi familiari differissero significativamente tra i due settori, le indicazioni derivanti da questa analisi potrebbero essere distorte.

### A.2. Statistiche descrittive

Di seguito si descrivono alcune caratteristiche, personali e retributive, del campione. Riguardo alle caratteristiche personali si fa riferimento agli anni 1980, 1993 e 2006 per documentare le modifiche nella composizione del campione avvenute nell'arco di tempo considerato. Come sopra rilevato, a partire dal 1993 il dipendente pubblico è identificato nei dati in maniera precisa e omogenea. Le statistiche del 1980, 1993 e 2006 riguardano, rispettivamente 3.039, 6.496 e 5.859 lavoratori dipendenti. Nei dati del 1980 il 28 per cento del totale dei

<sup>17</sup> L'opzione alternativa include, oltre alla PA, anche i lavoratori in "attività immobiliari, servizi alle imprese e altri servizi pubblici e privati". Di questo aggregato i lavoratori della PA rappresentano circa i due terzi nelle indagini relative ai primi tre anni (1980, 1982 e 1984); successivamente la quota è inferiore (circa un terzo). Un confronto tra la retribuzione (oraria, se disponibile, o mensile) media relativa all'aggregato più ampio e quella dei dipendenti della sola PA negli anni dal 1980 al 1991 mostra che la prima è generalmente inferiore alla seconda, ad eccezione degli anni 1987 e 1991.

Tavola A1

## Caratteristiche individuali – Medie

	Intero campione			Pubblico			Privato		
	1980	1993	2006	1980	1993	2006	1980	1993	2006
Età	38,28	38,67	41,34	40,71	42,45	46,17	37,34	36,70	39,94
Donna	0,35	0,38	0,43	0,47	0,45	0,55	0,31	0,34	0,39
Sposato	-	0,67	0,62	-	0,77	0,72	-	0,62	0,59
Fino alla lic. elem.	0,3	0,16	0,06	0,11	0,08	0,02	0,37	0,21	0,07
Licenza media	0,32	0,36	0,33	0,23	0,26	0,17	0,35	0,41	0,37
Diploma scuola sup.	0,29	0,37	0,48	0,44	0,43	0,49	0,24	0,33	0,47
Laurea o post-laurea	0,09	0,11	0,14	0,22	0,23	0,31	0,04	0,05	0,09
Operaio	0,54	0,45	0,48	0,21	0,17	0,12	0,67	0,60	0,58
Impiegato	0,43	0,48	0,43	0,76	0,74	0,74	0,30	0,34	0,34
Quadro/dirigente	0,03	0,07	0,09	0,03	0,10	0,13	0,03	0,06	0,08
Partime	-	0,05	0,10	-	0,02	0,05	-	0,07	0,12
Nord-ovest	0,34	0,24	0,25	0,24	0,18	0,24	0,38	0,28	0,26
Nord-est	0,17	0,21	0,26	0,15	0,17	0,18	0,17	0,24	0,28
Centro	0,21	0,23	0,20	0,28	0,24	0,19	0,19	0,22	0,20
Sud	0,19	0,23	0,19	0,23	0,30	0,24	0,17	0,19	0,17
Isole	0,09	0,08	0,10	0,10	0,11	0,14	0,09	0,07	0,09

Tavola A2

## Redditi da lavoro dipendente – Medie, 2006

	Intero campione		Maschi		Femmine	
	Pubblico	Privato	Pubblico	Privato	Pubblico	Privato
Retribuzione netta annua	18.147	14.881	19.916	16.511	16.662	12.342
Mesi lavorati	11,66	11,37	11,74	11,46	11,59	11,23
Ore medie lavorate per settimana	34,21	38,05	36,58	40,10	32,22	34,86
Retribuzione media oraria	11,71	8,32	11,24	8,69	12,11	7,73
	Nord		Centro		Sud	
	Pubblico	Privato	Pubblico	Privato	Pubblico	Privato
Retribuzione netta annua	18.638	15.594	18.698	15.407	17.327	13.043
Mesi lavorati	11,72	11,44	11,44	11,32	11,70	11,26
Ore medie lavorate per settimana	34,50	38,29	34,26	37,35	33,86	38,10
Retribuzione media oraria	12,46	8,45	11,75	8,80	10,85	7,67
	Operaio		Impiegato		Quadro/dirigente	
	Pubblico	Privato	Pubblico	Privato	Pubblico	Privato
Retribuzione netta annua	13.711	12.920	17.514	16.245	27.273	26.543
Mesi lavorati	11,18	11,34	11,79	11,65	11,83	11,72
Ore medie lavorate per settimana	35,83	38,69	33,43	37,12	37,81	40,40
Retribuzione media oraria	8,17	7,06	11,18	9,20	17,76	13,17
	Fino licenza media		Diploma scuola sup.		Laurea o post-laurea	
	Pubblico	Privato	Pubblico	Privato	Pubblico	Privato
Retribuzione netta annua	15.571	13.049	17.414	15.570	20.863	20.077
Mesi lavorati	11,65	11,35	11,67	11,42	11,65	11,24
Ore medie lavorate per settimana	35,86	38,47	35,34	37,75	31,45	37,61
Retribuzione media oraria	9,37	7,23	10,29	8,75	15,42	11,18

dipendenti lavora nella pubblica amministrazione; nel 1993 e nel 2006, rispettivamente, il 34 e il 22 per cento del totale dei lavoratori dipendenti appartiene al settore pubblico.

Nella tavola A1 sono riportati i valori medi delle caratteristiche individuali nell'intero campione e nei settori pubblico e privato. Rispetto al lavoratore del settore privato, il dipendente pubblico è in media più anziano (di 6 anni nelle indagini più recenti, di 3 nell'indagine del 1980) e più istruito (nel 2006, l'80 per cento ha almeno un diploma di scuola superiore, contro il 56 per cento; nel 1980, il 66 contro il 28 per cento). Nel 2006, nell'87 per cento dei casi il dipendente pubblico è impiegato o dirigente, contro il 42 per cento nel settore privato (nel 1980, il 79 contro il 33 per cento); nel 43 per cento dei casi risiede nel Centro-Sud, contro il 37 per cento nel settore privato (nel 1980, il 51 contro il 36 per cento).

Nella tavola A2 sono riportate alcune statistiche descrittive relative alle retribuzioni osservate nel 2006, per l'intero campione e i due sotto-campioni. Nel 2006 la retribuzione netta annua di un dipendente pubblico è stata pari in media a 18.000 euro, contro 14.900 per un dipendente privato. Il differenziale appare più elevato per le donne, nel Sud e per i lavoratori con livelli di istruzione e qualifiche professionali più bassi. Mentre il numero medio di mesi lavorati nell'anno è sostanzialmente uguale nei due settori, il numero medio di ore lavorate per settimana è significativamente inferiore nel settore pubblico (circa il 90 per cento di quello nel settore privato). Il differenziale tra le retribuzioni orarie è pertanto maggiore del differenziale misurato con riferimento alle retribuzioni annue o mensili.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bardasi E. (1996), *I differenziali salariali tra i settori pubblico e privato: un'analisi microeconometrica*, in *Lavoro e relazioni industriali*, No. 3, pp. 3-51.
- Brunello G. e Dustmann C. (1997), *Le retribuzioni nei settori pubblico e privato in Italia e in Germania: un paragone basato su dati microeconomici*, in Dell'Aringa C. (a cura di), *Rapporto Aran sulle retribuzioni*, Collana Aran, Franco Angeli.
- Comi S., Ghinetti P. e Lucifera C. (2002), *La distribuzione dei salari nei settori pubblico e privato: un'analisi disaggregata*, in Dell'Aringa C. e Lucifera C. (a cura di), *Dinamica occupazionale salariale, Vita e Pensiero*.
- Dell'Aringa C. (a cura di) (1997), *Rapporto Aran sulle retribuzioni – 1996*, Collana Aran, FrancoAngeli.
- Dell'Aringa C. (2006), *Una regia nazionale per la PA*, disponibile online a: [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)
- Dell'Aringa C. e Della Rocca G. (1999), *La riforma della contrattazione collettiva e le prerogative della dirigenza nell'Amministrazione Pubblica italiana*, in Dell'Aringa C. e Della Rocca G. (a cura di), *Razionalizzazione e Relazioni Industriali nella Pubblica amministrazione*, Quaderni Aran, Franco Angeli.
- Dell'Aringa C., Lucifera C. e Origo F. (2005), *Public Sector Reforms and Wage Decentralisation: A First Look at Regional Public-Private Wage Differentials in Italy*, mimeo.
- Disney R., Goodman A., Gosling A. e Trinder C. (1998), *Public Pay in Britain in the 1990s*, Commentary, No. 72, Londra, Institute for Fiscal Studies.
- Forni L. e Giordano R. (2003), *Employment in the Public Sector*, CESifo, Working Paper, N. 1085.
- Gregory R.G. e Borland J. (1999), *Recent Developments in Public Sector Labor Markets*, in *Ashenfelter O. e Card D. (a cura di), Handbook of Labor Economics*, Vol. III, Amsterdam, Elsevier Science Publishers.
- HM Treasury (2002), *Cross-cutting Review of the Public Sector Labour Market*, novembre.
- Lucifera C. (1999), *Rules vs. Bargaining: Pay Determination in the Italian Public Sector*, in Elliott R., Lucifera C. e Meurs D. (a cura di), *Public Sector Pay Determination in the European Union*, Macmillan.
- Lucifera C. e Meurs D. (2006), *The Public Sector Pay Gap in France, Great Britain and Italy*, in *Review of Income and Wealth*, No. 1, pp. 43-59.
- Portugal P. e Centeno M. (2001), *Wages of Civil Servants*, in Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, settembre.

## Discussione

*Alberto Dalmazzo\**

Il lavoro di Piero Casadio fornisce un'ampia analisi descrittiva della contrattazione aziendale e, più in generale, delle politiche salariali aziendali nell'industria su dati Invind. Questo tema è rilevante poiché, come ricorda l'autore, starebbe alla contrattazione aziendale il compito di ripartire i guadagni di produttività. Per tale motivo, dal 1993, ci si sarebbe aspettati sia una forte diffusione di questo livello di contrattazione tra le aziende, sia una crescente rilevanza della frazione del salario contrattata in azienda rispetto al totale. Ma come nota l'autore, dall'analisi emergono alcuni fatti che in buona parte contraddicono queste congetture.

In particolare:

- (i) La copertura della contrattazione aziendale è piuttosto limitata, riguardando solo il 50 per cento delle aziende con più di 20 addetti. Nelle aziende con meno di venti addetti la copertura è pressoché zero.
- (ii) I premi salariali aziendali (contrattati o concessi unilateralmente) sono diffusi ma pagati in modo discontinuo e variano molto per dimensione di impresa e area territoriale.
- (iii) Nel periodo 2002-06 il peso medio delle voci salariali fissate in azienda è stato mediamente pari al +15 per cento rispetto ai minimi del contratto nazionale, ma solo pari al +8,1 per cento nel Mezzogiorno.
- (iv) Almeno il 20 per cento dei dipendenti riceve il minimo salariale del contratto nazionale. Ma al Sud questa quota è pari al 40 per cento.
- (v) Il numero di dipendenti che riceve rilevanti premi aziendali è piuttosto elevato ma differentemente distribuito tra le aree del paese.

L'analisi offre un utilissimo contributo informativo sulla diffusione e rilevanza del fenomeno trattato. Come primo commento di carattere generale, ritengo che sarebbe molto interessante sviluppare questa ricerca per tentare di individuare le caratteristiche aziendali, e le caratteristiche del mercato locale del lavoro, che conducono: (a) all'adozione di un livello di contrattazione aziendale, e (b) al pagamento o meno di quote salariali che eccedono i minimi contrattuali. Per esempio, mentre determinati fattori potrebbero aumentare la probabilità di pagare salari superiori ai minimi contrattuali, altre caratteristiche potrebbero influenzare la propensione di un'impresa ad accettare o meno un processo di contrattazione aziendale. Al momento, l'analisi suggerisce che la dimensione d'azienda e la sua localizzazione sono fattori importanti per tali orientamenti, mentre non dice ancora molto sulla rilevanza di altri fattori, come il settore industriale di appartenenza, la disoccupazione locale, le condizioni di lavoro, ecc.

L'autore nota anche come la copertura della contrattazione aziendale sia rimasta piuttosto limitata, almeno per quello che riguarda le imprese medio-piccole, e come i "premi di risultato", specificamente legati alla performance aziendale, siano piuttosto diffusi ma di piccola entità. Questa ultima circostanza costituirebbe un'occasione persa, poiché il premio di risultato è uno strumento in grado di dare maggiore flessibilità alla gestione dell'azienda, permettendo il trasferimento (parziale) sui salari sia dei guadagni di produttività, sia delle flessioni subite dall'impresa. Però, questi fatti hanno un carattere necessariamente negativo? Forse la risposta è no. E' possibile che, quando sono avversi al rischio, siano i lavoratori stessi a non gradire i "premi di risultato", poiché forme contrattuali di questo genere possono esporli a riduzioni del salario. Oppure, i lavoratori possono avere difficoltà nell'osservare la vera performance aziendale sulla cui

---

\* Università di Siena. Discussione dei lavori: *Contrattazione aziendale integrativa e differenziali salariali territoriali: informazioni dall'indagine sulle imprese della Banca d'Italia* di P. Casadio; *I differenziali salariali tra i settori pubblico e privato in Italia* di R. Giordano.

base i premi sono pagati. Inoltre, la scarsa diffusione della contrattazione aziendale non esclude di per sé che le imprese abbiano incentivo a pagare salari superiori ai minimi, come avverrebbe in uno schema teorico dove vi sono “salari di efficienza”, stabiliti unilateralmente dall’impresa. Anzi, potrebbe anche accadere che alcune imprese decidano di pagare salari più elevati pur di evitare l’adozione di un livello di contrattazione aziendale.

Una sezione del lavoro particolarmente rilevante per gli scopi del ricerca è quella che riguarda i differenziali salariali territoriali. L’indagine della Banca d’Italia (2002-07) cumula tutte le voci salariali (determinate unilateralmente o meno dall’impresa) eccedenti i minimi contrattuali per imprese con più di 20 addetti. I differenziali territoriali sono molto ampi. Per gli operai, il differenziale retributivo tra Nord e Sud ammonta al +15 per cento. Controllando per varie caratteristiche, tale differenziale scende al 10,4-11,4 per cento. Per gli impiegati, per i quali la quota della retribuzione fissata in azienda è maggiore, il differenziale Nord-Sud arriva al +21 per cento e scende, controllando per vari fattori, al +15 per cento circa. In sintesi, poiché gli impiegati sono mediamente più istruiti, ciò implica che nel settore privato industriale del Mezzogiorno l’istruzione paghi relativamente poco.<sup>1</sup>

Questi risultati pongono varie questioni. C’è da notare come gli incrementi salariali aziendali comportino di fatto un forte divario tra i salari settentrionali e meridionali anche in assenza di assetti istituzionali come le “gabbie salariali” territoriali. Inoltre, ci si può chiedere se tale differenziazione salariale, che in teoria dovrebbe rendere il Sud più competitivo, sia “adeguata” rispetto a varie dimensioni come: (i) i divari di produttività territoriale, (ii) le differenze nel costo della vita tra Nord e Sud, (iii) la diffusione dell’economia sommersa, fonte di “concorrenza sleale”, oppure (iv) le condizioni dei mercati del lavoro locali. A questo proposito, se si avesse in mente un modello di incentivo alla Shapiro e Stiglitz, al Sud potrebbe occorrere il pagamento di un salario minore per ottenere un certa quantità di “effort” da parte del lavoratore, poiché l’alta disoccupazione – anche con salari bassi – è un potente strumento di disciplina del lavoro.

Rimane però un sospetto nell’interpretazione di questi risultati. Quale che sia il modello di determinazione salariale (contrattazione, salario di efficienza), è generalmente vero che i salari premiano l’istruzione nei settori avanzati, dove l’impresa stessa ha interesse a pagare bene i suoi dipendenti (per ridurre il turnover, per aumentare il loro grado di soddisfazione, etc.). In questa prospettiva, salari bassi – specialmente al Sud – possono essere indizio di tecnologie prevalentemente mature, che richiedono generalmente poco “capitale umano”. Specialmente per il Sud, quindi, torneremmo alla conclusione tratta per il lavoro di Raffaella Giordano. Che le scelte di istruzione per giovani meridionali che non vogliono emigrare saranno presumibilmente finalizzate ad impieghi al di fuori del settore privato.

Il lavoro di Raffaella Giordano è motivato da un’osservazione che accomuna l’Italia a diversi altri paesi. C’è un differenziale positivo tra le retribuzioni pagate ai dipendenti del settore pubblico e le retribuzioni pagate ai lavoratori del settore privato. Che vi sia una notevole differenza tra retribuzioni medie lorde nei due settori potrebbe non sorprendere, data la differenza nella composizione dell’occupazione tra i due settori, ma il divario continua ad essere forte anche quando si controlla per le caratteristiche individuali dei lavoratori.

Rispetto alla letteratura pre-esistente su questo tema, il lavoro di R. Giordano aggiorna l’evidenza sfruttando i dati dell’*Indagine sui Bilanci delle Famiglie Italiane* della Banca d’Italia per l’anno 2006, e presenta nuove stime sull’evoluzione del differenziale salariale per il periodo 1980-2006.

<sup>1</sup> Questo è un risultato “speculare” a quello ottenuto da R. Giordano, che nota come il settore pubblica paghi salari relativamente elevati soprattutto al Sud e per livelli di istruzione elevati.

La metodologia utilizzata dall'autrice si basa su una tradizionale equazione Minceriana del salario, aumentata da una variabile dummy, *PUB*, che assume valore uno quando il lavoratore è impiegato nel settore pubblico. L'analisi viene poi svolta su sotto-classi di lavoratori nei due settori (operai, impiegati, dirigenti, oppure per grado di istruzione) perché l'impatto del settore di appartenenza potrebbe differire in punti diversi della distribuzione salariale<sup>2</sup>. R. Giordano è molto chiara nell'indicare che l'analisi OLS darebbe stime non corrette se: (i) vi fosse "sorting endogeno" tra i due settori sulla base di caratteristiche non osservabili, come abilità innata o eterogeneità nella qualità dell'istruzione ricevuta; oppure (ii) fossero state omesse variabili rilevanti nello spiegare il differenziale.

Il lavoro presenta alcuni risultati che sono davvero interessanti e potenzialmente ricchi di implicazioni. Partiamo dall'analisi relativa al solo anno 2006.

I risultati relativi al 2006 evidenziano tre fatti principali:

- (i) Il premio salariale per il pubblico impiego è positivo e significativo (+13 per cento) e particolarmente favorevole per le donne (+18 per cento) rispetto agli uomini (+8 per cento).
- (ii) Il premio salariale per il pubblico impiego è particolarmente alto nel Sud (+16 per cento). Alesina, Danninger e Rostagno (2001),<sup>3</sup> sulla base dei dati dell'Indagine per il 1995, trovavano un premio ancora più elevato (+26 per cento).
- (iii) Il premio salariale è particolarmente elevato per laureati o detentori di titoli post-laurea (+19 per cento).

In conclusione, sulla base dell'Indagine 2006, l'alto rendimento dell'istruzione nel settore pubblico diventa particolarmente elevato al Sud!

Ma come cambia questo premio salariale nel tempo? A questo proposito R. Giordano analizza il periodo 1980-2006 e conclude che:

- (a) I risultati trovati per il solo anno 2006 sono simili a quelli degli anni precedenti, ma i premi (condizionati alle caratteristiche individuali) per il periodo 1980-1991 sono mediamente pari al +1,4 per cento, e sono molto più bassi del premio medio nel periodo 1993-2006, pari a +11,7 per cento.
- (b) Il differenziale salariale per i laureati che sono dipendenti pubblici diventa positivo solo dal 1993.
- (c) Il premio salariale nel settore pubblico sembra essere anticiclico, essendo basso negli anni ottanta (con crescita media al 2,5 per cento) ed elevato negli novanta (quando la crescita media era all' 1,4 per cento).

L'interpretazione dei risultati che dà l'autrice verte principalmente su questo ultimo aspetto. I salari nel settore pubblico reagiscono poco alle condizioni macroeconomiche e alla condizione del mercato del lavoro, per cui R. Giordano conclude che la riforma del 1993 sulla determinazione salariale nel settore pubblico non è di fatto riuscita ad agganciare le retribuzioni pubbliche a quelle private. Da un lato, non si può che concordare con la conclusione dell'autrice. Dall'altro, questa circostanza non è molto sorprendente, se si considera che negli ultimi quindici anni il settore privato è stato caratterizzato da bassa produttività e crescente flessibilità del mercato del lavoro, fattori che hanno limitato la crescita dei salari "privati". Del resto, anche nel sistema pubblico britannico, il cui il meccanismo di determinazione salariale mira esplicitamente ad agganciare le retribuzioni a quelle del settore privato, i premi hanno avuto un comportamento anticiclico.

A mio avviso comunque, i risultati di Giordano hanno altre implicazioni che, potenzialmente, sono molto rilevanti per il Sud. Il lavoro già citato di Alesina, Danninger e

<sup>2</sup> Per considerare questa possibilità, Lucifora e Meurs (2006) usavano quantile regressions, citati in Giordano.

<sup>3</sup> Vedi *Redistribution Through Public Employment: The Case of Italy*; IMF Staff Papers, 2001, Vol. 48, pp. 447-73.

Rostagno (2001) aveva come obiettivo polemico quello di documentare come l'apparato pubblico, con varie modalità (come alta occupazione pubblica, salari relativamente elevati, ecc.) costituisse un meccanismo di redistribuzione di risorse verso il Mezzogiorno.

Nei limiti della variabile considerata, e cioè il differenziale condizionato tra salari pubblici e privati, questo lavoro suggerisce qualcosa che ha a che fare con la "allocazione delle capacità individuali". Per un giovane (ma ancora di più, per *una* giovane) meridionale che abbia una forte preferenza a risiedere al Sud, la strategia migliore sembra quella di puntare ad un impiego pubblico, dopo il conseguimento del titolo legale di "laurea", la cui remunerazione oraria è relativamente molto elevata. Certo, poiché quel che conta nei concorsi pubblici è il titolo legale, non ne importerebbe molto la qualità. Inoltre, il minor numero di ore settimanali lavorate consente o di esercitare (più o meno lecitamente) un secondo lavoro, o semplicemente di avere più tempo libero.

Una conclusione di questo tipo potrebbe sembrare affrettata, non considerando altre caratteristiche dell'impiego come ad esempio: (i) la variabilità relativa delle remunerazioni nei settori pubblico e privato, (ii) la probabilità di perdere il posto di lavoro nei due settori, (iii) la probabilità di acquisire un posto di lavoro nei due settori e l'incidenza relativa dei contratti a tempo determinato, e infine (iv) le condizioni di lavoro (ore lavorate, stress, ecc.). È presumibile però che molti di questi elementi extra-salariali vadano ulteriormente a favore dell'attrazione che può esercitare un impiego pubblico. Ma il sospetto che solleva questo lavoro è che il settore pubblico - specialmente al Sud - possa avere pesanti implicazioni per le scelte di formazione degli individui, riducendo l'acquisizione di quel tipo di capitale umano che rende possibile l'adozione di nuove tecnologie nel futuro. Come insegnano alcuni recenti lavori di Acemoglu<sup>4</sup>, ci vuole personale adeguatamente istruito per adottare tecnologie che aumenteranno ulteriormente la produttività locale. Ma in un'area dove il settore pubblico paga salari relativamente alti e il settore privato è "maturo", le scelte di istruzione di chi non vuole emigrare andranno principalmente verso studi fruibili nella burocrazia pubblica.

Infine, nell'ipotesi che il settore pubblico attraesse effettivamente molti dei giovani "migliori" del meridione, potremmo avere "endogenous sorting" tra settore pubblico e privato. In questa prospettiva, mentre il settore pubblico non sarebbe necessariamente più efficiente, il settore privato al Sud si ritroverebbe ad assumere lavoratori meno bravi e meno produttivi, per cui i salari "privati" sarebbero necessariamente bassi. Questa possibilità imporrebbe, almeno in linea di principio, qualche ulteriore cautela alla lettura dei risultati empirici trovati nel lavoro.

---

<sup>4</sup> Vedi, ad esempio, *Why Do New Technologies Complement Skills? Directed Technical Change and Wage Inequality*; Quarterly Journal of Economics, November 1998, Vol. 113, pp. 1055-89.

**Sessione 2**

**DISECONOMIE AMBIENTALI**



# LEGALITÀ E CREDITO: L'IMPATTO DELLA CRIMINALITÀ SUI PRESTITI ALLE IMPRESE

*Emilia Bonaccorsi di Patti\**

## 1. Introduzione

Numerosi contributi teorici suggeriscono che la qualità delle istituzioni influenzi significativamente la crescita. Le attività di *rent-seeking* che prosperano quando non vi è un efficace sistema di tutela dei diritti possono notevolmente peggiorare il funzionamento dell'economia (Murphy, Shleifer e Vishny, 1993).

La disponibilità di misure di *governance*, qualità delle istituzioni e grado di corruzione ha stimolato la ricerca empirica sugli effetti di tali fattori sullo sviluppo economico in generale e del sistema finanziario in particolare (e.g. Kaufman, Kraay e Zoido-Lobaton, 1999; Kaufman, Kraay e Mastruzzi, 2007; Keefer e Knack, 1995; e Mauro, 1995). La conclusione generale di questi studi è che l'impatto economico dei fattori istituzionali e della *governance* è notevole e in grado di spiegare una parte sostanziale delle differenze tra paesi nei livelli di reddito, accumulazione di capitale e produttività dei fattori (Rodrik, Subramanian, e Trebbi, 2004).

I canali attraverso i quali le istituzioni influenzano le decisioni degli agenti economici sono molteplici. Uno dei principali è che essi hanno minori incentivi a investire dove maggiore è la probabilità di essere espropriati di una parte dei rendimenti dell'investimento (Besley e Coate, 1995; Johnson, McMillan, e Woodruff, 2002). Nei paesi dove vi è maggiore attività criminale imprenditori potenziali sono scoraggiati dai costi dovuti alle spese di protezione e sicurezza, dai rischi di perdite e danni al capitale. Anche l'evidenza tratta da indagini campionarie è coerente con questa ipotesi. Le spese per la sicurezza raggiungono il 23 per cento dei costi totali delle imprese e le perdite dovute all'attività criminale sono attorno al 4 per cento (World Bank, 2005). La quota di imprese che indicano nel crimine, nei furti e nel disordine uno dei maggiori ostacoli alla loro operatività va dal 17 per cento in Europa e nell'Asia Centrale a più del 50 per cento nell'America Latina e nella regione dei Caraibi. Persino nei paesi sviluppati la criminalità ha un impatto negativo sulla popolazione urbana e di conseguenza sull'attività economica di determinate zone (Cullen e Levitt, 1999).

Uno dei settori dell'economia dove la debolezza del sistema istituzionale potrebbe avere un impatto forte è quello del credito bancario. Data l'importanza del credito per il resto dell'economia, inefficienze a carico del settore bancario possono avere ripercussioni sostanziali sull'economia reale. Un primo canale diretto attraverso cui la criminalità influisce sul costo del credito è attraverso l'aumento dei costi di gestione delle banche, che dovranno impiegare più risorse per la sicurezza nelle zone a maggiore intensità di reati. Se questi maggiori costi vengono trasferiti sulla clientela locale, la quantità di servizi bancari di equilibrio nel mercato sarà minore.

Un secondo canale potrebbe essere quello della trasparenza. Nelle zone dove vi è più crimine la qualità della clientela è più difficile da determinare in assenza di conoscenza del territorio e dell'economia locale. Non solo la clientela è più fragile a causa di fattori esterni, ma le informazioni contabili che le banche utilizzano per valutare l'affidabilità dei prenditori possono

---

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

Le opinioni espresse sono quelle dell'autore e non impegnano la Banca d'Italia e i suoi vertici. Si ringraziano per i commenti Ugo Albertazzi, e i discussants e partecipanti alla 2008 FIRS Conference di Anchorage e al workshop della Banca d'Italia a Perugia (Febbraio 2009). Si ringraziano anche per commenti su una versione precedente i partecipanti al Micro Brown Bag Seminar alla Booth School of Business dell'Università di Chicago, e quelli alla Offshore and Underground Finance Conference (Ottobre 2007) presso l'Università Bocconi.

non rispecchiare l'effettiva salute dell'impresa. Se vi sono maggiori asimmetrie informative vi potrebbero essere fenomeni di razionamento del credito poiché le banche non possono incorporare il maggior rischio nel tasso di interesse. Demirguc, Kunt e Maximovic (2005) trovano che non è tanto l'efficienza del sistema legale a influire sui vincoli finanziari delle piccole imprese, quanto il grado di corruzione nel sistema economico a deprimere la crescita potenziale delle imprese. La maggiore opacità dei soggetti e fragilità dei rapporti economici, ad esempio per una maggiore frequenza di frodi, riduce inoltre la propensione a erogare prestiti in assenza di garanzie reali. L'evidenza empirica mostra infatti che un grado maggiore di fiducia, elemento fondamentale nelle transazioni di natura finanziaria, si associa a un sistema finanziario più evoluto e a un più ampio spettro di strumenti finanziari utilizzati (Guiso, Sapienza e Zingales, 2004).

Questo studio si basa su dati relativi alle province italiane ed esplora l'impatto della criminalità sull'offerta di credito alle imprese e sulle caratteristiche dei prestiti concessi. Vengono investigati inoltre i possibili meccanismi attraverso cui la frequenza di reati sul territorio può influire sul mercato del credito: maggiori costi operativi, maggiore rischio, opacità informativa, effetti sulla fiducia. Il caso dell'Italia è particolarmente interessante perché vi sono ampi divari nelle condizioni socio-economiche e istituzionali, nonché nel grado di sviluppo finanziario tra aree diverse del paese. Inoltre, la disponibilità di dati microeconomici molto dettagliati dal lato del credito permette di effettuare un'analisi econometrica che tenga conto di molteplici variabili di controllo sia delle caratteristiche delle imprese sia delle banche e dei mercati locali. Rispetto agli studi che utilizzano dati riferiti a più paesi, un'analisi basata su diverse province all'interno di un paese non necessita di controllare per le differenze nei sistemi legali e risente in misura minore del problema delle variabili omesse<sup>1</sup>. I dati microeconomici sulle relazioni di credito hanno il vantaggio di permettere un confronto tra le condizioni di credito da parte delle stesse banche o banche simili a imprese simili ma ubicate in province dove sono diversi i tassi di criminalità.

L'analisi presentata si inserisce nella letteratura sui costi della criminalità. La maggior parte degli studi esistenti si basa sul calcolo dei costi diretti e delle perdite dovute ai reati, ad esempio sommando il valore teorico delle vite perse a cause degli omicidi e delle risorse spese per la prevenzione (Anderson, 1999); altri studi hanno seguito l'approccio di misurare l'impatto del crimine sui prezzi degli immobili (Thaler, 1975). Vi è scarsissima evidenza sull'effetto del crimine in termini di minori investimenti e sull'attività delle imprese, sebbene informazioni qualitative indichino nella criminalità uno dei fattori considerati dagli imprenditori nella scelta di dove localizzare la loro attività (e.g., GEM, 2000; British Chambers of Commerce, 2004; Krkoska e Robeck, 2006).

I risultati presentati in questo studio rilevano anche per la letteratura su istituzioni e crescita poiché la disponibilità di credito bancario è un fattore determinante per la nascita e lo sviluppo delle attività imprenditoriali. Gli studi internazionali trovano infatti che indicatori del grado di rispetto della legge sono correlati positivamente con quelli di sviluppo finanziario anche tenendo conto delle differenze tra sistemi legali<sup>2</sup>. Questo effetto positivo della *governance* è indipendente dall'effetto diretto che le variabili istituzionali hanno sulla crescita economica.

Anche i dati microeconomici sembrerebbero coerenti con l'importanza dell'*enforcement*. Con riferimento ai contratti di credito, Bae e Goyal (2009) trovano che i termini dei prestiti sindacati sono influenzati maggiormente dalla diversa possibilità di far rispettare i contratti piuttosto che dagli indicatori del grado di protezione dei creditori nell'ordinamento.

<sup>1</sup> Molti studi si concentrano su aspetti formali dei sistemi legislativi ma è difficile separare l'effetto di queste variabili da quello del grado di efficacia del sistema istituzionale. Nella maggior parte dei casi infatti sistemi che prevedono una maggiore tutela degli investitori tendono anche ad essere caratterizzati da un maggiore rispetto delle norme.

<sup>2</sup> Un diverso filone di letteratura pone in relazione la crescita economica, lo sviluppo finanziario e il sistema legale (see Beck e Levine, 2003 per una panoramica), analizzando gli effetti del grado di tutela dei diritti di proprietà e di quelli dei creditori e degli investitori.

I risultati principali dell'analisi sono i seguenti. Le imprese ubicate nelle zone con più criminalità pagano un tasso di interesse più elevato di circa 30 punti base rispetto a quelle nelle zone a bassa criminalità (75° e 25° percentile della distribuzione del tasso di criminalità provinciale). Sommando l'effetto dovuto alla distorsione nelle statistiche sulla criminalità, notoriamente sottostimata, l'impatto sul costo del credito è significativamente maggiore. I dati mostrano anche che l'effetto della criminalità riguarda le imprese piccole ma non le maggiori, probabilmente perchè queste ultime hanno accesso al credito al di fuori del mercato locale.

L'analisi mostra anche che la frequenza dei reati è positivamente correlata con la quota di prestiti assistiti da garanzia reale e con la composizione dei prestiti tra le diverse forme tecniche; la quota di prestiti in conto corrente è maggiore e quella di anticipi su fatture minore dove più elevato è il tasso di criminalità. Risultati preliminari suggeriscono anche che la presenza della criminalità riduce l'accesso al credito da parte delle imprese, sebbene non si possano escludere fattori dal lato della domanda.

## 2. I dati

### A. Le relazioni creditizie

I dati sul costo del credito, la composizione dei prestiti e le garanzie sono ottenuti dalla Centrale dei rischi e si riferiscono a tutte le aziende presenti alla fine del 2000. Le banche segnalano il fido accordato per ciascuna forma tecnica, l'utilizzato e la presenza o meno di garanzia reale. Nella Centrale dei rischi le forme tecniche sono definite come segue: *i*) rischi autoliquidanti, prevalentemente anticipi su fatture, *ii*) rischi a scadenza, *iii*) rischi a revoca, prevalentemente prestiti in conto corrente. Per un insieme sottoinsieme di banche sono anche disponibili informazioni sui tassi di interesse praticati su ciascuno dei tipi di credito censiti.

I dati della Centrale dei rischi sono integrati con informazioni sui bilanci delle imprese provenienti da Cerved, una base dati che raccoglie i bilanci di circa 500.000 imprese. Cerved fornisce anche un punteggio sulla classe di rischio, lo zeta score, che misura la probabilità di insolvenza mediante analisi discriminante (vedi Altman, Marco e Varetto (1994) per dettagli sul metodo di calcolo).

Dall'unione delle due basi dati risulta un insieme di circa 515.000 relazioni creditizie che si riferiscono a circa 170.000 clienti e 839 banche. I dati sui tassi di interesse sono disponibili per circa 330.000 relazioni creditizie con 67 banche. Nelle regressioni principali solo il sottoinsieme di relazioni con informazioni complete viene utilizzato; nell'analisi di robustezza anche le osservazioni per le quali mancano i dati di Cerved sui bilanci vengono utilizzate (in particolare le osservazioni relative alle ditte individuali). I dati sui tassi di interesse sono "winsorizzati" al primo e novantanovesimo percentile<sup>3</sup>.

### B. Tassi di criminalità

I tassi di criminalità sono di fonte Istat e sono definiti come segue. La variabile *CRIME* è il rapporto tra il numero totale dei reati denunciati per i quali la magistratura ha aperto un procedimento in rapporto alla popolazione provinciale. Vengono utilizzate le medie dei tassi annui per il periodo 1997-2000. Sono stati calcolati anche tassi di criminalità per alcuni gruppi di reati, come verrà discusso in seguito. L'utilizzo di tassi provinciali è coerente con la definizione di

<sup>3</sup> I valori superiori al 99° percentile sono posti uguali al valore al 99° percentile e quelli al 1° percentile sono posti pari al valore al 1° percentile.

mercato rilevante dell'autorità garante della concorrenza e del mercato per le piccole imprese e con altri studi (Guiso *et al.*, 2005).

In generale, le statistiche sulla criminalità tendono a essere distorte poiché molti reati, soprattutto quelli minori, non vengono denunciati. Un vantaggio dei dati italiani è che esiste una misura seppure imprecisa del grado di propensione a denunciare reati. L'Istat effettua un'indagine sulla sicurezza dei cittadini nella quale si chiede se si è stati vittima di un reato (i reati includono il furto, la rapina e le aggressioni) e se lo si è denunciato alle forze dell'ordine; in caso di risposta negativa ne viene chiesto il motivo. La percentuale di reati denunciati varia significativamente tra regioni e il suo inverso può essere utilizzato come stima del grado di distorsione. L'indagine si riferisce al 1997-98 e i dati possono essere disaggregati per le cinque macroaree; sfortunatamente il campione intervistato è troppo piccolo per poter effettuare una disaggregazione territoriale più fine.

Nelle regressioni la correzione per la distorsione viene effettuata includendo tra le variabili esplicative la variabile *REPORT*, pari al quoziente di denuncia per macroarea. Nei test di robustezza si utilizza un tasso di criminalità corretto ottenuto sommando i tassi relativi ai diversi tipi di reato moltiplicando il tasso di furti, rapine e aggressioni per il fattore  $1/REPORT$ . Peraltro, una delle principali ragioni per le quali gli intervistati non hanno denunciato il reato è la scarsa fiducia nella capacità delle forze dell'ordine di risolvere il problema; quindi il coefficiente stimato per la variabile *REPORT* cattura l'effetto della fiducia nelle autorità sul mercato del credito.

La Tavola 1 riporta alcune statistiche descrittive sui tassi di criminalità e sulla variabile *REPORT*.

### C. Variabili provinciali

Le condizioni applicate ai prestiti in un dato mercato dipendono da numerosi fattori. Nelle stime vengono incluse alcune variabili di controllo provinciali, tratte dall'Istat o costruite a partire dalle Statistiche di vigilanza della Banca d'Italia. Salvo quando diversamente specificato, le variabili di controllo si riferiscono al 2000.

Una delle principali variabili di controllo è il grado di inefficienza dei tribunali. Bianco, Jappelli e Pagano (2005) mostrano che l'inefficienza dei tribunali influisce negativamente sullo sviluppo del mercato del credito e Fabbri e Padula (2004) sulla disponibilità di credito alle famiglie. Sebbene non vi sia evidenza di effetti sul costo del credito, è probabile che il funzionamento della giustizia influisca sulle caratteristiche dei prestiti, ad esempio sulla presenza o meno di garanzie reali (Qian e Strahan, 2005). La variabile *INEFF* misura la durata media per concludere un procedimento civile di primo grado e si riferisce alle statistiche giudiziarie per l'anno 1998 (cfr. Guiso, Sapienza e Zingales (2004)).

Le altre variabili di controllo sono le seguenti: il logaritmo naturale del valore aggiunto, che coglie differenze nelle condizioni della domanda di prestiti e nelle dimensioni dell'economia provinciale (*LNGDP*); l'indice di concentrazione di Herfindahl-Hirschman per il mercato del credito (*HERF*) come misura della struttura dell'offerta; la variabile *BRANCHD*, che misura la densità di sportelli bancari come rapporto tra il numero di sportelli nella provincia e popolazione (in migliaia), che coglie il grado di concorrenza spaziale e l'accessibilità ai servizi bancari sul territorio.

### D. Variabili di impresa e di banca

Alcune variabili di controllo a livello di impresa catturano differenze nella domanda di credito e nella solvibilità del cliente. Vengono incluse le seguenti. La dimensione dell'impresa è

misurata dal totale attivo, considerando cinque classi dimensionali: fino a €500.000, tra €500.000 e €1,5 milioni, tra €1,5 e €5 milioni, tra €5 e €20 milioni, oltre €20 milioni. La quota di immobilizzazioni materiali sul totale dell'attivo (*FTANG*) e il logaritmo dell'età dell'impresa in anni (*FAGE*) sono proxies della trasparenza informativa dell'impresa poiché la qualità di una impresa con una maggiore quota di attivo tangibile o una storia più lunga dovrebbe essere più facile da valutare da parte di una banca che le concede un prestito per la prima volta. *FTANG* misura anche la disponibilità di garanzie reali. Un'altra misura del grado di trasparenza informative è data dalla forma giuridica. Nelle stime vengono incluse delle variabili binarie per le seguenti forme giuridiche: *CORP* (Spa), *LLIAB* (Srl), *COOP* (cooperativa), altro (Sas.)<sup>4</sup>. Il codice civile stabilisce infatti i requisiti contabili per le diverse forme societarie, imponendo un maggiore grado di trasparenza per società per azioni, oltre che requisiti patrimoniali maggiori.

Con riferimento alla solvibilità dell'impresa vengono incluse due variabili: la redditività operativa, misurata dal margine operativo lordo diviso il totale attivo (*FPROF*) e lo zeta score, che misura il rischio di credito (*RATING*). Lo zeta score è un indicatore calcolato mediante analisi discriminante (cfr. Altman, Marco e Varetto (1994) per una descrizione del metodo), che viene tradotto in 9 categorie qualitative di rischio crescente nei valori da 1 a 9, dove valori superiori a 4 indicano situazioni di vulnerabilità. Infine, vengono incluse nelle stime delle variabili dummy per le 22 branche di attività economica.

Le differenze tra banche vengono controllate mediante effetti fissi di banca in tutte le specificazioni. L'unica variabile che varia per banca-provincia è la quota di sportelli della banca *j*-esima nella provincia *i*-esima dove è ubicata l'impresa, che misura la quota del mercato locale di quella banca (*SHARE*). Statistiche descrittive delle variabili relative alle relazioni creditizie sono riportate nella Tavola 2.

### 3. L'analisi empirica

L'equazione stimata pone in relazione una caratteristica della relazione creditizia  $y_{ijp}$  tra l'impresa *i* e la banca *j* nella provincia *p* (tasso di interesse, garanzia, ecc.) con il tasso di criminalità nella provincia *p*, le caratteristiche dell'impresa *i*, altre caratteristiche della provincia *p*, effetti fissi della banca *j*:

$$y_{ijp} = \alpha + \beta \text{CRIME}_p + \Gamma \text{PROV\_CONTROLS}_p + \Delta \text{FIRM\_CONTROLS}_i + \Phi \text{BANK\_CONTROLS}_j + \varepsilon_{ijp} \quad (1)$$

Se la variabile *y* è continua l'equazione è lineare e viene stimata con i minimi quadrati; se *y* è binaria, il modello viene specificato come un Logit e stimato con il metodo della massima verosimiglianza.

#### A. Il costo del credito

Nel primo insieme di regressioni viene stimato l'effetto del tasso di criminalità sul tasso di interesse medio, sui prestiti autoliquidanti (prevalentemente anticipi su fatture, tipo 1), sui prestiti a scadenza di durata di 18 mesi o superiore (tipo 2LT), su quelli a scadenza di durata inferiore ai 18 mesi (tipo 2ST), e sui prestiti in conto corrente (rischi a revoca, tipo 3). Come illustrato in precedenza, le variabili di controllo a livello di impresa sono: le dummy per la forma giuridica, le dummy per la dimensione dell'impresa, la quota di immobilizzazioni materiali, il logaritmo dell'età, la redditività, lo zeta score, le dummy per la branca di attività economica. Le variabili di

<sup>4</sup> Il campione principale include solo le società di capitale, per le quali esiste un bilancio nella base dati Cerved.

mercato sono: il valore aggiunto provinciale, l'inefficienza della giustizia, l'indice di concentrazione dei prestiti, la densità degli sportelli. Le altre variabili sono le dummy per banca e la quota di sportelli della banca  $j$  nella provincia  $p$ . Le equazioni sono state anche stimate aggiungendo alle variabili esplicative il logaritmo naturale del credito concesso all'impresa  $i$  dalla banca  $j$ . I risultati di queste stime sono molto simili ma non vengono riportati poiché le quantità sono determinate simultaneamente al costo del credito e quindi i risultati si possono ritenere meno robusti.

Come mostrato nella Tavola 3, il coefficiente di *CRIME* è positivo e statisticamente diverso da zero. L'effetto economico, misurato confrontando il 25° e il 75° percentile del tasso di criminalità (rispettivamente 22,5 e 34,1) è pari a un aumento del costo del credito di 24 punti base. Il coefficiente di *REPORT* è negativo e significativo, coerentemente con l'intuizione che il mercato del credito tenda a funzionare in maniera più fluida dove vi è più fiducia nelle istituzioni; l'effetto economico di un aumento del tasso di denuncia dal minimo (23,8 per cento) al massimo (42,5 per cento) è pari a una riduzione del tasso di interesse di 75 punti base. L'effetto combinato di un elevato tasso di criminalità e di un basso tasso di denuncia è economicamente rilevante. La differenza nel costo medio del credito tra la provincia con il tasso di criminalità più basso (13,5) nell'area geografica con il tasso di denuncia più alto e quella con il tasso di criminalità più elevato (49,4) nell'area dove il tasso di denuncia è più basso è di 150 punti base.

I coefficienti delle variabili di controllo sono per lo più significativi e di segno atteso. Imprese di dimensione maggiore, più redditizie, più trasparenti e solvibili pagano un tasso inferiore. Controllando per la dimensione, le società per azioni pagano un tasso di interesse mediamente più basso. L'inefficienza della giustizia influisce sul costo del credito, come suggerito da altre analisi.

Le colonne 2-5 della Tavola 3 mostrano i risultati delle stime per i diversi tipi di prestiti. Il tasso di criminalità determina un aumento del costo di tutti i prestiti, esclusi quelli in conto corrente. L'effetto economico è maggiore per i prestiti autoliquidanti nella definizione della Centrale dei rischi (prevalentemente anticipi su fatture): 31 punti base; è di 8 punti base per i prestiti a scadenza a breve termine e 3,4 punti base per i prestiti a scadenza a medio e a lungo termine. Analogamente, la variabile *REPORT* è correlata negativamente al costo del credito per i primi tre tipi di prestiti, con un effetto economico maggiore per quelli autoliquidanti.

### *B. Effetti eterogenei tra imprese*

La letteratura sull'intermediazione finanziaria suggerisce che le imprese minori siano più opache e più soggette a vincoli finanziari rispetto alle imprese maggiori. Le asimmetrie informative fanno sì che esse tendano a prendere a prestito da banche locali e siano più soggette al potere di mercato. Se la diffusione della criminalità sul territorio si associa a un aumento dell'opacità e dell'instabilità delle imprese che vi operano, ci si può attendere che l'impatto del tasso di criminalità sul costo del credito vari inversamente con la dimensione dell'impresa. I clienti più grandi hanno comunque accesso al credito al di fuori del mercato locale e sono più in grado di trasmettere al mercato informazioni credibili sulla loro solvibilità.

La stima dell'effetto eterogeneo in base alla dimensione dell'impresa viene effettuata introducendo tra i regressori una serie di termini di interazione tra le dummy delle classi dimensionali di impresa e *CRIME*. Come riportato nella Tavola 4, i coefficienti dei termini di interazione sono negativi e significativi, indicando che l'aumento del costo del credito associato alla criminalità declina al crescere della dimensione di impresa. L'effetto economico netto è nullo per la classe dimensionale maggiore.

### C. Garanzie reali

La presenza di criminalità può influire non solo sul costo del credito ma anche su altri aspetti contrattuali. Secondo la maggior parte delle teorie sulle garanzie, la banca utilizza la garanzia reale come meccanismo per mitigare i problemi originati dalle asimmetrie informative. Le banche solitamente attribuiscono alla garanzia la funzione di ridurre la perdita in caso di insolvenza e quindi anche l'assorbimento di capitale. Entrambe queste spiegazioni suggeriscono che la diffusione delle garanzie nel credito dovrebbe essere maggiore nelle aree a maggiore intensità di crimine se le imprese sono più opache oppure se le banche hanno maggiori perdite attese. L'evidenza tratta dallo studio di Bae e Goyal (2009) è coerente con una relazione negativa tra garanzia e tutela dei diritti di proprietà; nei paesi dove la tutela dei diritti di proprietà è maggiore vi è una minore diffusione di garanzie nei contratti di credito.

Poiché la presenza di garanzie reali è comunque connessa con la forma del prestito a parità di altri fattori, sono state stimate tre diverse regressioni, rispettivamente considerando il credito complessivo, i prestiti a scadenza a breve termine e quelli a scadenza a medio e a lungo termine. Non sono stati considerati i crediti autoliquidanti e i prestiti in conto corrente poiché le garanzie reali sono scarsamente utilizzate in questi prestiti.

Le regressioni sono state stimate con tre specificazioni alternative. Nella prima la variabile dipendente è definita come quota percentuale di credito utilizzato assistito da garanzia reale; nella seconda la variabile dipendente è binaria, pari a 1 se vi è una garanzia reale, 0 altrimenti; nella terza (non mostrata nelle tavole) la variabile dipendente è sempre definita come quota di credito garantito ma la specificazione è quella Tobit. I risultati dei tre modelli sono qualitativamente simili ma il terzo modello è meno robusto poiché non vengono inclusi gli effetti fissi di banca ma alcune variabili di controllo.

Nella Tavola 5 i risultati mostrano che il coefficiente di *CRIME* è positivo e significativo. Confrontando il 25° e il 75° percentile, l'effetto economico è pari a un punto percentuale in più di credito garantito; per i crediti a lungo termine l'effetto è di 2 punti percentuali. Effettuando lo stesso confronto nella specificazione Logit, la probabilità che il credito sia garantito è 1,2 punti più elevata dove il tasso di criminalità è maggiore, per l'insieme dei prestiti; per i soli crediti a medio e a lungo termine la probabilità è maggiore di 3,5 punti percentuali. Tali risultati sono preliminari in quanto la scelta di richiedere garanzie da parte della banca potrebbe essere modellata in maniera più complessa ed è probabilmente congiunta a quella della forma tecnica del prestito.

In entrambi i modelli i termini di interazione tra dimensione dell'impresa e criminalità hanno coefficienti negativi che indicherebbero nuovamente un effetto della criminalità che diminuisce al crescere della dimensione dell'impresa. L'effetto sarebbe nullo per le imprese maggiori.

### D. Composizione dei prestiti per tipo e scadenza

La diffusione del crimine potrebbe influenzare le condizioni relative di offerta di prestiti diversi da parte delle banche nonché la composizione della domanda da parte delle imprese. Per alcuni prestiti potrebbe esservi anche razionamento non riflesso nei tassi di interesse. In questo paragrafo vengono riportati i risultati di alcune stime preliminari nelle quali la quota del credito accordato secondo ciascuna forma tecnica è funzione dello stesso insieme di variabili del modello utilizzato per il costo del credito. Sebbene in queste stime non sia possibile separare effetti di domanda da effetti di offerta, i risultati possono essere utili se letti congiuntamente a quelli sul costo del credito e sulle garanzie.

In ciascuna regressione la variabile dipendente è specificata come quota ma il numero elevato di effetti fissi per banca rende inadatta la specificazione Tobit. Viene utilizzata pertanto una

stima mediante minimi quadrati. I risultati, riportati nella Tavola 6, mostrano che *CRIME* riduce la quota di prestiti autoliquidanti mentre accresce la quota di credito in conto corrente. È possibile che in un ambiente maggiormente rischioso e opaco le banche preferiscano tipi di prestiti che consentono un controllo continuo della situazione dell'impresa (Diamond (2004)); i prestiti in conto corrente sono più flessibili dal punto di vista della banca, che può anche ridurre rapidamente l'accordato e l'utilizzato se osserva un peggioramento del merito di credito. Gli anticipi su fatture invece necessitano di un elevato livello di conoscenza del tessuto economico e della qualità delle controparti dell'impresa stessa, risultando quindi più rischiosi e costosi da gestire.

#### 4. Quali fattori guidano la correlazione tra criminalità e costo del credito?

##### A. Disgregazione sociale e tipi di crimini

La relazione tra *CRIME* e caratteristiche dei prestiti potrebbe essere dovuta a fattori non osservati correlati con entrambe le variabili. Tra questi vi potrebbero essere la disgregazione sociale oppure la povertà, entrambi fattori criminogeni che potrebbero riflettersi anche sull'offerta e la domanda di prestiti bancari. Se si include una variabile di controllo per il rischio di insolvenza dell'impresa si coglie almeno una parte almeno dell'effetto dell'ambiente sulla qualità media della clientela. Un test per verificare la rilevanza di fattori non osservati e dunque omessi dalle stime potrebbe essere quello di ripetere le stime utilizzando le diverse componenti del tasso di criminalità totale. Se l'ipotesi della disgregazione sociale fosse vera, tutti i tipi di reati connessi con la povertà e le tensioni sociali dovrebbero avere effetto sul costo del credito. L'ipotesi viene verificata utilizzando i seguenti tassi di criminalità specifici, definiti come segue<sup>5</sup>.

Il primo gruppo di reati è dato da quelli contro la proprietà e comprende la rapina, il furto e la ricettazione. Questi reati tendono ad essere positivamente correlati con la concentrazione di attività economica e sono più comuni nelle zone urbane. Il secondo gruppo comprende i reati contro l'individuo, dati da omicidio volontario e tentato omicidio, aggressioni, violenza privata e minacce. Il terzo gruppo include reati economici quali la frode, la bancarotta fraudolenta e l'emissione di assegni a vuoto. Infine, il quarto gruppo comprende reati che incidono sull'ambiente nel quale viene esercitata l'attività economica, in particolare l'estorsione, l'associazione a delinquere e l'associazione di stampo mafioso. Mentre i crimini economici dovrebbero catturare la propensione delle stesse imprese a mettere in atto comportamenti fraudolenti aumentando direttamente il rischio per le banche, i reati che modificano l'ambiente economico accrescono l'opacità delle imprese e la loro fragilità.

Le stime dell'impatto dei diversi tipi di reati sul tasso di interesse sono riportate nella Tavola 8. I primi due tipi di reato hanno coefficienti positivi ma non sono statisticamente significativi. Il terzo e il quarto gruppo influenzano invece i tassi di interesse. Il fatto che i crimini violenti, che colgono la disgregazione sociale, non influiscano sul costo del credito tenderebbe a escludere l'ipotesi di una variabile omessa correlata con *CRIME* e con il tasso di interesse. I reati economici hanno un effetto economicamente piccolo (confrontando il 25° e il 75° percentile), pari a 7 punti base. L'effetto economico della presenza della criminalità organizzata sul costo del credito (confrontando il 25° e il 75° percentile) è di 21 punti base. Gli stessi reati che infuiscono sul tasso di interesse hanno coefficienti significativi nelle regressioni delle garanzie e della composizione del credito.

<sup>5</sup> Le definizioni includono i principali reati e non corrispondono necessariamente a classificazioni del diritto penale.

### B. Criminalità e costi operative delle banche

Un primo possibile meccanismo attraverso cui la criminalità influisce sul costo del credito è dato dall'effetto sulle spese per la sicurezza. Una misura delle rapine per provincia non è tuttavia disponibile e non vi sono dati per banca e provincia sulle spese per la sicurezza e il trasporto valori. L'assenza di significatività della variabile che misura la frequenza di furti e rapine suggerisce che questa spiegazione potrebbe non essere rilevante. Inoltre, una semplice spiegazione di un effetto diretto dovuto ai costi non sarebbe sufficiente a spiegare anche gli effetti sulla composizione del credito e sulle garanzie. In assenza di una misura delle spese per la sicurezza si può effettuare un test indiretto di questa ipotesi confrontando l'effetto di *CRIME* sul costo del credito tra banche che operano prevalentemente o esclusivamente in zone dove vi è un tasso di criminalità elevato con quelle nelle zone a bassa intensità di crimine, a parità di caratteristiche della clientela. Nel modello di base *CRIME* si riferisce alla provincia di sede dell'impresa. Se la banca opera prevalentemente in zone diverse da quella di sede dell'impresa, saranno le spese di gestione prevalenti in tali zone a determinare il costo del credito concesso da quella banca e non quelle della provincia di localizzazione del cliente. Per verificare questa ipotesi è stato calcolato un tasso di criminalità per banca, come media dei tassi di criminalità delle province in cui la banca ha sportelli, ponderata per le quote degli sportelli in ciascuna provincia sul totale di dipendenze della banca. Questa variabile *WCRIME* viene inserita nella regressione insieme a *CRIME*. Un cliente pagherebbe di più presso una banca con un elevato valore di *WCRIME* se fossero i costi di gestione a determinare l'effetto di *CRIME* sul tasso di interesse. La correlazione tra *CRIME* e *WCRIME* è 0,36. Il coefficiente di *CRIME* rimane significativo e di valore molto simile; quello di *WCRIME* è positivo ma risulta significativo solamente nella stima del tasso sui prestiti a scadenza a medio e a lungo termine.

Nelle regressioni sulla composizione dei prestiti entrambe le variabili *CRIME* e *WCRIME* hanno coefficienti significativi e dello stesso segno, positivi nella regressione della quota di prestiti in conto corrente e negativi in quella dei prestiti autoliquidanti. La variabile *WCRIME* è statisticamente significativa nella regressione delle garanzie e ha sempre un effetto positivo sulla probabilità che un prestito sia garantito; anche in queste stime il coefficiente di *CRIME* non è influenzato dalla presenza della variabile *WCRIME*. Le stime sono state ripetute eliminando le osservazioni per le quali *CRIME* e *WCRIME* sono uguali e i risultati non cambiano.

La conclusione di questi test è che la criminalità ha un impatto anche a livello di banca per le garanzie e la composizione dei prestiti ma non influisce sul tasso di interesse medio che ciascuna banca applica. I clienti ubicati dove il tasso di criminalità è elevato pagano un tasso più alto a prescindere dalla localizzazione della banca che concede il prestito. Rimane da approfondire perché *WCRIME* influisce sulle garanzie e la composizione del credito. Una possibile spiegazione è che ciò rifletta una politica di concessione del credito più prudente o comunque differente da parte delle banche il cui portafoglio risulta concentrato dove vi sono maggiori rischi dovuti alla presenza della criminalità.

### C. Rischio e loss given default

Nel modello stimato il merito di credito dell'impresa è misurato dallo zeta score, che coglie il rischio medio di insolvenza. Un'altra componente del rischio che potrebbe influire sul tasso di interesse e sugli altri termini contrattuali dei crediti è la perdita attesa in caso di insolvenza, la cosiddetta *loss given default* (LGD); un'altra componente è la volatilità dei tassi di insolvenza stimati per le imprese di una determinata classe di rischio. *CRIME* potrebbe influire sulla LGD in molti modi, ad esempio aumentando la quota di attivi dell'impresa insolvente che possono essere sottratti da terzi o danneggiati nel corso di una procedura di liquidazione. Se inoltre vi fossero

creditori non ufficiali che tentano di recuperare il prestito con metodi illegali, rimarrebbero minori attivi per soddisfare il creditore residuale.

L'inefficienza dei tribunali può interagire con questi fattori aumentando la LGD poiché procedure più lunghe aumentano i rischi di deterioramento dell'attivo e i costi delle procedure di recupero. È stato aggiunto alle variabili esplicative della regressione un termine di interazione tra *CRIME* e *INEFF*. Il coefficiente del termine di interazione nella regressione del tasso di interesse è negativo e significativo nel caso dei prestiti autoliquidanti e nei prestiti a scadenza. Ciò significa che l'inefficienza dei tribunali riduce l'effetto della criminalità sul costo del credito. Il coefficiente del termine di interazione nelle stime della quota di prestiti autoliquidanti è positivo, nuovamente mitigando l'effetto negativo del termine lineare di *CRIME*. L'opposto avviene per i prestiti in conto corrente, dove il coefficiente di interazione è negativo. Esso è non significativo nella regressione delle garanzie sebbene ciascuna delle due variabili *CRIME* e *INEFF* abbia un effetto significativo.

Un secondo canale attraverso cui la criminalità potrebbe influire sulla rischiosità dei prestiti è quello dell'accuratezza delle stime della solvibilità della clientela sulla base dell'esperienza passata. In particolare, la presenza della criminalità potrebbe aumentare la volatilità delle stime della probabilità di insolvenza sia perché aumenta la volatilità dell'ambiente economico sia perché la maggiore diffusione di comportamenti fraudolenti accresce il rischio non sistematico.

La verifica di questa ipotesi viene effettuata stimando la probabilità di insolvenza delle imprese del campione per le province a bassa e alta intensità di criminalità e confrontando la capacità del modello di prevedere l'insolvenza dato lo stesso insieme di variabili osservate. Le province sono state suddivise in due gruppi, sopra e sotto il valore mediano di *CRIME* ed è stata stimata una regressione logit della probabilità che il cliente entri in sofferenza nei tre anni successivi a quello di analisi (*DEFAULT*) per ciascuno dei due gruppi di province. Le altre variabili dipendenti sono le caratteristiche dell'impresa e i controlli di mercato.

Non vi sono sostanziali differenze nella capacità del modello di prevedere l'ingresso in sofferenza sulla base del test di Hosmer-Lemeshow; tuttavia, per entrambi i sottocampioni i modelli classificano correttamente il 95 per cento delle osservazioni ma queste includono soltanto gli eventi definiti come zero (assenza di sofferenza). In entrambi i casi l'equazione stimata non è mai in grado di prevedere l'ingresso in sofferenza sulla base del valore soglia di 0,5 per la probabilità stimata. Sarebbe necessario approfondire le proprietà del modello poiché in questo caso non è possibile effettuare un test di confronto della capacità previsiva dei due modelli.

Un'altra verifica è stata effettuata introducendo la variabile *CRIME* tra le esplicative dell'equazione dell'ingresso in sofferenza, a parità di caratteristiche dell'impresa, incluso il rating. Il coefficiente di *CRIME* è positivo e significativo, indicando che il tasso di criminalità ha un effetto indipendente sulla probabilità di default anche se si controlla per la classe di rischio mediante lo zeta score. Un aumento di *CRIME* dal 25° al 75° percentile corrisponde a un aumento della probabilità di default di 0,01, da confrontarsi con una probabilità media stimata di 0,027.

#### *D. Asimmetrie informative*

L'eterogeneità dell'effetto di *CRIME* in funzione della dimensione d'impresa potrebbe essere spiegata dalla presenza di asimmetrie informative, poiché la dimensione tende ad essere inversamente correlata con l'opacità dell'impresa. Le variabili che misurano la classe dimensionale dell'impresa vengono sostituite dalla quota di immobilizzazioni materiale in rapporto all'attivo, un'altra proxy utilizzata in letteratura per il grado di opacità. L'intuizione è che meno una impresa utilizza capitale fisico meno è facile determinarne il merito di credito. Tra le variabili esplicative viene pertanto aggiunto un termine di interazione tra *CRIME* e la quota di immobilizzazioni materiali *FTANG*. Sebbene la variabile *FTANG* risulti significativa e il coefficiente abbia il segno

atteso, il coefficiente del termine di interazione non è significativamente diverso da zero in tutte le regressioni. Anche i termini di interazione tra *CRIME* e le dummies della forma giuridica di impresa risultano non significativi.

Un approccio alternativo per verificare la rilevanza delle asimmetrie informative in relazione alla presenza della criminalità è quello di confrontare le politiche del credito di banche che hanno diversi gradi di conoscenza della clientela; ad esempio, una banca che si trova in un determinato mercato da molto tempo dovrebbe conoscere la qualità dei clienti meglio di una banca entrata da poco. È stata aggiunta tra le variabili esplicative la dummy *REGB* pari a 1 se la banca ha sede legale nella regione alla quale appartiene la provincia di localizzazione dell'impresa, 0 altrimenti, e un termine di interazione tra *REGB* e *CRIME*. L'ipotesi prevede che il coefficiente del termine di interazione sia negativo. Tuttavia, esso risulta statisticamente non diverso da zero.

L'insieme dei risultati di queste verifiche suggerisce che non siano le asimmetrie informative a spiegare l'impatto della criminalità sui prestiti. Occorrerebbero tuttavia ulteriori verifiche poiché la presenza pervasiva della criminalità potrebbe produrre razionamento, soprattutto nei confronti delle imprese più opache, che dunque non sarebbero presenti nella Centrale dei rischi. Inoltre, le stesse imprese potrebbero non rivolgersi al mercato ufficiale del credito per evitare di emergere.

Per definizione il razionamento del credito è un fenomeno difficilmente misurabile. Spesso si utilizzano variabili che colgono la presenza di vincoli di liquidità come proxies di difficoltà di accesso al credito. Una di esse è la probabilità che l'impresa sconfini sulle linee di credito di cui dispone. Gli sconfinamenti sono molto costosi e quindi l'impresa vi ricorre solo se non ha alternative. È stato stimato un modello Logit con dati di impresa della probabilità che si verifichi uno sconfinamento su una o più linee di credito. La stima, riportata nella Tavola 10, mostra che *CRIME* ha un effetto positivo sugli sconfinamenti, la cui dimensione è di circa 2,5 punti percentuali, da confrontarsi con una probabilità media stimata dal modello di 42,1.

Una seconda strada per ricavare indicazioni sull'eventuale esistenza di razionamento è quella di stimare la probabilità che una impresa abbia accesso al mercato del credito bancario. È possibile stimare un modello Logit con variabile dipendente pari a 1 se un'impresa presente in Cerved è censita dalla Centrale dei rischi, 0 altrimenti. La Centrale dei rischi prevede una soglia di censimento e quindi il modello effettivamente stima la probabilità che l'impresa abbia credito accordato o utilizzato per un importo superiore alla soglia di €75.000. Per le sofferenze non vi è soglia quindi vengono escluse dalle stime le imprese che presentano prestiti in sofferenza. Nella stima si controlla per la dimensione dell'impresa, quindi i risultati non sono determinati da differenze nella distribuzione dimensionale delle imprese eventualmente correlate con *CRIME*. I risultati nella Tavola 10 mostrano che *CRIME* ha un effetto negativo e significativo sulla probabilità che l'impresa sia censita nella Centrale dei rischi e non sia in sofferenza. In termini economici l'effetto è una riduzione di circa 5 punti percentuali per un aumento del tasso di criminalità dal 25° al 75° percentile, da confrontarsi con una probabilità media stimata di 0,69. I risultati sugli sconfinamenti e sulla probabilità di censimento sono coerenti con l'ipotesi di una minore disponibilità di credito bancario nelle aree ad alta intensità di reati. Occorrerebbe esplorare anche la spiegazione alternativa che le imprese ubicate dove vi è un elevato tasso di criminalità tendono a rivolgersi a fonti di credito alternative alle banche, ad esempio le società finanziarie, soggette a una minore vigilanza.

#### *E. Cultura o ambiente?*

Alcuni studi recenti hanno sottolineato il ruolo delle differenze culturali nelle transazioni economiche (Guiso, Sapienza e Zingales 2008). Le banche potrebbero discriminare i clienti che provengono da zone a maggiore intensità criminale poiché temono un maggior numero di frodi.

L'ipotesi della discriminazione dovuta a "distanza culturale" può essere esaminata analizzando un campione di imprese per le quali è possibile determinare la provincia di origine dell'imprenditore oltre a quella di sede legale dell'impresa stessa. In particolare, ciò è possibile per le ditte individuali, per le quali si può desumere la provincia di nascita dell'imprenditore dal codice fiscale. Se l'impatto della criminalità sul costo del credito è frutto di discriminazione, si dovrebbe trovare un coefficiente positivo e significativo del tasso di criminalità della provincia di nascita controllando per quello della provincia di localizzazione dell'impresa.

Partendo dal campione delle ditte individuali censite dalla Centrale dei rischi, viene costruita la variabile *CRIMEBIRTH* data dal tasso di criminalità della provincia di nascita del titolare della ditta. Poiché non vi sono informazioni di bilancio per le ditte individuali in Cerved, la regressione è stimata con un numero minore di variabili di controllo, in particolare il logaritmo del credito accordato come misura della dimensione e un insieme di dummy per la branca di attività economica. Le variabili di controllo per le caratteristiche del mercato sono le medesime delle stime descritte in precedenza.

Preliminarmente, le regressioni sono state stimate per il campione delle ditte nella forma di base, al fine di verificare se i risultati ottenuti per le società di capitali sono validi anche per le ditte individuali. In generale, i risultati sono molto simili e l'assenza delle variabili di bilancio non modifica sostanzialmente i coefficienti sebbene ne riduca la significatività statistica. Aggiungendo la variabile *CRIMEBIRTH*, le stime del coefficiente di *CRIME* rimangono significative e di grandezza analoga a quella dei risultati principali. La variabile *CRIMEBIRTH* non è tuttavia significativa. I risultati pertanto suggeriscono che l'impatto di *CRIME* sulle variabili creditizie non dipenda da fattori culturali ma da caratteristiche ambientali che incidono sulla qualità della clientela e sui rapporti tra banche e imprese. I risultati sono invariati se si effettuano le stime con il solo sottocampione di imprese localizzate in province diverse da quelle di nascita dell'imprenditore.

## 5. Conclusioni

L'analisi empirica presentata in questo lavoro suggerisce che la presenza della criminalità abbia un effetto avverso sulle condizioni di offerta del credito alle imprese. Controllando per un numero elevato di variabili di impresa e mercato e includendo effetti fissi di banca, risulta che l'intensità di reati aumenta il costo del credito a breve termine. La presenza della criminalità si associa anche ad un aumento della frequenza con cui le banche richiedono garanzie reali, ad una maggiore quota di credito in forma di prestiti in conto corrente e ad un minor ricorso ai prestiti autoliquidanti. I risultati dipendono dal sottoinsieme di reati connessi con la criminalità organizzata e in misura minore dalla diffusione di comportamenti fraudolenti. L'analisi suggerisce che la criminalità abbia non solo effetti negativi sull'attività economica in generale ma anche ripercussioni attraverso un peggioramento delle condizioni di accesso al credito.

## TAVOLE

Tavola 1

**Criminalità nelle province italiane e tassi di denuncia per area geografica**

I dati si riferiscono a 95 province; i tassi di criminalità sono medie dei valori annuali per il periodo 1996-2000. Il tasso di denuncia è tratto dall'indagine sulla sicurezza dei cittadini del 1998. Fonte: Istat.

Variabile	Definizione	Media	Min.	25o	75o	Max
CRIME	Numero di reati denunciati per i quali la magistratura ha aperto un procedimento penale diviso la popolazione provinciale (in migliaia).	30,14	13,48	22,55	34,15	79,44
CRIME1	Numero di furti, rapine e ricettazione diviso per mille abitanti.	25,71	10,05	18,69	30,10	61,16
CRIME2	Omicidio volontario, tentato omicidio, violenza privata, aggressioni e minacce per mille abitanti.	1,84	0,54	1,35	2,22	4,06
CRIME3	Associazione a delinquere e associazione a delinquere di stampo mafioso, estorsione per mille abitanti.	0,14	0,03	0,07	0,18	0,48
CRIME4	Bancarotta fraudolenta, frodi e emissione di assegni a vuoto per mille abitanti.	1,96	0,68	1,32	2,12	13,39
REPORT	Quota di reati contro l'individuo denunciati dalla vittima per area geografica (Nord Ovest, Nord Est, Centro, Sud e Isole). Fonte: <i>Indagine sulla sicurezza dei cittadini</i> , Istat, 1998).	0,334	0,238	..	..	0,425

Tavola 2

## Relazioni banca-impresa: statistiche descrittive

Variabile	Definizione	Media	S. Dev	Min	Max
<b>Variabili dipendenti</b>					
RATE	Tasso di interesse medio sul credito utilizzato (quarto trimestre del 2000)	8,99	4,56	4,46	36,78
RATE_1	Tasso di interesse sui prestiti autoliquidanti	7,22	2,17	4,74	17,31
RATE_2ST	Tasso di interesse sui prestiti a scadenza a breve termine	7,15	3,24	1,18	36,78
RATE_2LT	Tasso di interesse sui prestiti a scadenza a medio e a lungo termine	6,64	1,60	2,87	36,78
RATE_3	Tasso di interesse sui prestiti in conto corrente	13,46	11,19	4,46	72,86
SHARE_1	Quota di credito accordato in forma di prestiti autoliquidanti	43,26	36,96	0	100
SHARE_2ST	Quota di credito accordato in forma di prestiti a scadenza con durata inferiore ai 18 mesi	9,98	22,69	0	100
SHARE_2LT	Quota di credito accordato in forma di prestiti a scadenza con durata uguale o superiore ai 18 mesi	14,46	29,76	0	100
SHARE_3	Quota di credito accordato in conto corrente	32,30	34,00	0	100
COLL_TOTAL	Quota di credito utilizzato assistito da garanzia reale	11,76	29,15	0	100
COLL_ST	Quota di credito utilizzato a breve termine assistito da garanzia reale	2,82	14,17	0	100
COLL_LT	Quota di credito utilizzato a medio e a lungo termine assistito da garanzia reale	40,05	47,83	0	100
DCOLL_TOT	Dummy uguale a 1 se la relazione creditizia prevede una garanzia reale totale o parziale, 0 altrimenti	0,17	0,37	0	1
DCOLL_ST	Dummy uguale a 1 se il credito a breve termine è assistito da garanzia reale totale o parziale, 0 altrimenti	0,05	0,23	0	1
DCOLL_LT	Dummy uguale a 1 se il credito a medio e a lungo termine è assistito da garanzia reale totale o parziale, 0 altrimenti	0,43	0,49	0	1
<b>Variabili di controllo</b>					
CORP	S.p.a., dummy	0,26	0,44	0	1
LLIAB	S.r.l., dummy	0,70	0,46	0	1
COOP	Società cooperativa, dummy	0,04	0,19	0	1
FSIZE2	Dummy uguale a 1 se l'attivo dell'impresa è tra €0,5 milioni e €1,5 milioni, 0 altrimenti	0,25	0,43	0	1
FSIZE3	Dummy uguale a 1 se l'attivo dell'impresa è tra €1,5 milioni e €5 milioni, 0 altrimenti	0,32	0,47	0	1
FSIZE4	Dummy uguale a 1 se l'attivo dell'impresa è tra €5 milioni e €20 milioni, 0 altrimenti	0,22	0,41	0	1
FSIZE5	Dummy uguale a 1 se l'attivo dell'impresa è superiore a €20 milioni, 0 altrimenti	0,09	0,28	0	1
FPROF	Margine operativo lordo/fatturato	0,018	6,831	-2351,5	699
FTANG	Immobilizzazioni materiali/totale attivo	0,21	0,20	0	1
FAGE	Log degli anni di attività (il numero di anni è fissato a 20 se superiore)	2,68	1,20	0	7,60
RATING	Zeta score per il merito di credito, da 1 a 9	5,19	1,78	1	9
HERFP	Indice di concentrazione di Herfindahl provinciale per i prestiti	0,07	0,03	0,04	0,23
INEFF	Inefficienza dei tribunali misurata in durata media dei procedimenti civili di primo grado (anni) tratta da Guiso, Sapienza e Zingales (2004).	3,15	1,02	1,44	8,32
VAPC	Valore aggiunto provinciale per la provincia di localizzazione dell'impresa (migliaia di euro)	20,64	4,32	9,70	27,56
LOGBRANCH	Log del numero di sportelli della provincial	6,20	0,85	3,47	7,74
MKTSHARE	Quota di mercato dei prestiti della banca i nella provincial p.	0,07	0,07	0	0,44
No. oss.	(Campione per il quale si dispone dei tassi di interesse)	329827			

Tavola 3

**Relazioni banca-impresa: tasso di interesse per tipo di prestito**

I dati si riferiscono a una cross-section per l'anno 2000. La variabile dipendente RATE è il tasso di interesse effettivo praticato al cliente sul credito utilizzato. Le categorie dei prestiti sono quelle di censimento nella Centrale dei rischi. RATE1 si riferisce ai prestiti autoliquidanti; RATE2ST a quelli a scadenza a breve termine; RATE2LT a quelli a scadenza con durata superiore ai 18 mesi; RATE3 ai prestiti in conto corrente. Gli errori standard sono *clustered* al livello di provincia e sono robusti secondo la definizione di Huber-White.

VAR.DIP.:	RATE		RATE_1		RATE_2ST		RATE_2LT		RATE_3	
	Coeff.	Sign.	Coeff.	Sign.	Coeff.	Sign.	Coeff.	Sign.	Coeff.	Sign.
CRIME	0,021 ***		0,027 ***		0,007 ***		0,003 **		0,008	
	0,004		0,008		0,002		0,001		0,007	
REPORT	-3,911 ***		-3,335 **		-1,427 ***		-0,638 **		1,131	
	1,055		1,521		0,548		0,250		2,295	
SIZE2	-0,536 ***		-0,774 ***		-0,347 ***		-0,152 ***		-0,340 ***	
	0,041		0,170		0,066		0,021		0,099	
SIZE3	-1,100 ***		-1,270 ***		-0,713 ***		-0,347 ***		-0,816 ***	
	0,042		0,192		0,074		0,033		0,099	
SIZE4	-1,793 ***		-1,940 ***		-1,133 ***		-0,531 ***		-1,756 ***	
	0,060		0,204		0,090		0,038		0,159	
SIZE5	-2,493 ***		-2,525 ***		-1,584 ***		-0,755 ***		-3,327 ***	
	0,079		0,209		0,109		0,063		0,169	
CORP	-0,796 ***		-0,779 *		-0,630 *		-0,308 ***		-0,673 *	
	0,149		0,442		0,352		0,099		0,385	
LLIAB	-0,441 ***		-0,445		-0,412		-0,137		-0,160	
	0,152		0,433		0,359		0,094		0,390	
COOP	0,030		-0,414		-0,110		0,051		1,447 ***	
	0,181		0,447		0,382		0,113		0,428	
FPROFIT	-0,004 ***		0,001		0,007 **		-0,003 ***		-0,011 ***	
	0,001		0,002		0,003		0,0006		0,002	
FTANG	-0,546 ***		0,318		-0,328 ***		-0,160 ***		-1,612 ***	
	0,064		0,212		0,104		0,044		0,182	
FAGE	0,005		0,003		-0,006		0,032 ***		-0,185 ***	
	0,010		0,023		0,010		0,007		0,034	
RATING	0,083 ***		0,013		0,156 ***		0,067 ***		-0,132 **	
	0,020		0,044		0,013		0,005		0,047	
HERFMKT	0,294		1,026		-0,779		0,080		-0,521	
	1,053		1,869		0,884		0,460		3,334	
INEFF	0,114 ***		0,058		0,041		0,013		0,226 ***	
	0,037		0,078		0,030		0,017		0,081	
VAPC	-0,103 ***		-0,064 ***		-0,070 ***		-0,016 ***		-0,080 **	
	0,019		0,019		0,010		0,005		0,031	
LOGBRANCH	0,188 **		-0,054		0,191 ***		0,092 ***		0,440 **	
	0,078		0,159		0,059		0,027		0,175	
MKTSHARE	-0,826 ***		0,369		0,031		-0,027		-0,242	
	0,295		0,591		0,314		0,138		0,723	
CONSTANT	11,723 ***		10,736 ***		7,158 ***		6,418 ***		13,532 ***	
	0,508		1,227		0,603		0,220		1,371	
Effetti fissi di banca	SÌ		SÌ		SÌ		SÌ		SÌ	
Adj. R-squared	0,127		0,013		0,225		0,108		0,068	
No. oss.	329827		195518		58338		60510		278844	

Tavola 4

## Relazioni banca-impresa: Tasso di interesse per tipo di prestito

I dati si riferiscono a una cross-section per l'anno 2000. La variabile dipendente RATE è il tasso di interesse effettivo praticato al cliente sul credito utilizzato. Le categorie dei prestiti sono quelle di censimento nella Centrale dei rischi. RATE1 si riferisce ai prestiti autoliquidanti; RATE2ST a quelli a scadenza a breve termine; RATE2LT a quelli a scadenza con durata superiore ai 18 mesi; RATE3 ai prestiti in conto corrente. Gli errori standard sono *clustered* al livello di provincia e sono robusti secondo la definizione di Huber-White. Le variabili di controllo non riportate nella tavola sono le stesse della specificazione della Tavola 3.

VAR. DIP.:	RATE		RATE_1		RATE_2ST		RATE_2LT		RATE_3	
	Coeff.	Sign.	Coeff.	Sign.	Coeff.	Sign.	Coeff.	Sign.	Coeff.	Sign.
CRIME	0,026	***	0,017	*	0,016	***	0,003		0,007	
	0,005		0,009		0,004		0,002		0,010	
SIZE2	-0,479	***	-1,510	***	-0,234		-0,180	***	-0,458	
	0,121		0,428		0,154		0,067		0,362	
SIZE3	-0,936	***	-1,465	***	-0,494	***	-0,362	***	-0,767	**
	0,114		0,443		0,178		0,103		0,308	
SIZE4	-1,492	***	-2,442	***	-0,569	***	-0,541	***	-1,803	***
	0,149		0,458		0,196		0,100		0,431	
SIZE5	-2,118	***	-2,544	***	-0,923	***	-0,641	***	-3,157	***
	0,196		0,449		0,193		0,189		0,421	
CRIME*SIZE2	-0,001		0,019	**	-0,003		0,001		0,003	
	0,003		0,008		0,004		0,002		0,009	
CRIME*SIZE3	-0,004	*	0,005		-0,005		0,000		-0,001	
	0,002		0,008		0,005		0,003		0,007	
CRIME*SIZE4	-0,008	**	0,013		-0,014	***	0,000		0,001	
	0,004		0,009		0,005		0,002		0,011	
CRIME*SIZE5	-0,009	**	0,0003		-0,016	***	-0,003		-0,004	
	0,005		0,008		0,004		0,005		0,008	
REPORT	-3,966	***	-3,347	**	-1,532	***	-0,649	**	1,115	
	1,060		1,522		0,556		0,249		2,311	
CONSTANT	11,564	***	11,118	***	6,800	***	6,429	***	13,546	***
	0,479		1,335		0,666		0,233		1,308	
Controlli di impresa	Sì		Sì		Sì		Sì		Sì	
Effetti fissi di banca	Sì		Sì		Sì		Sì		Sì	
Adj. R-squared	0,127		0,013		0,226		0,108		0,068	
No. oss.	329827		195518		58338		60510		278844	

Tavola 5

## Relazioni banca impresa: garanzie reali

I dati si riferiscono a una cross-section per l'anno 2000. Nelle stime OLS le variabili dipendenti sono definite rispettivamente come quota del credito garantito sul totale del credito utilizzato ( $\_TOTAL$ ), dei prestiti a breve termine ( $\_SHORT\ TERM$ ) e dei prestiti a medio e a lungo termine ( $\_LONG\ TERM$ ). Nella stima Logit la variabile dipendente è uguale a 1 se la relazione banca-impresa è parzialmente o completamente garantita, considerato rispettivamente il credito totale, il credito a breve termine, il credito a medio e a lungo termine, 0 altrimenti. Nelle stime Logit sono riportati gli effetti marginali. Gli errori standard sono *clustered* al livello di provincia e sono robusti secondo la definizione di Huber-White.

VAR. DIP.:	COLLATERAL TOTAL		COLLATERAL SHORT TERM		COLLATERAL LONG TERM	
	OLS	Logit	OLS	Logit	OLS	Logit
	Coeff.	dy/dx	Coeff.	dy/dx	Coeff.	dy/dx
CRIME	0,102 ***	0,001 ***	0,061 ***	0,0002	0,227 ***	0,003 ***
	0,019	0,0003	0,010	0,0002	0,064	0,001
SIZE2	1,196 **	0,027 ***	0,822 ***	0,007 *	7,776 **	0,120 ***
	0,448	0,006	0,274	0,004	1,265	0,015
SIZE3	0,931	0,042 ***	0,914 **	0,009	11,761 ***	0,187 ***
	0,567	0,014	0,422	0,007	1,391	0,019
SIZE4	1,666 **	0,076 ***	1,571 ***	0,017	16,639 ***	0,281 ***
	0,776	0,019	0,425	0,010	1,974	0,030
SIZE5	4,583 ***	0,165 ***	1,856 ***	0,035	22,915 ***	0,401 ***
	1,170	0,033	0,534	0,022	3,246	0,036
CRIME*SIZE2	-0,037 ***	-0,0006 ***	-0,035 ***	-0,0002 **	-0,091 ***	-0,001 ***
	0,012	0,0002	0,007	0,0001	0,038	0,0004
CRIME*SIZE3	-0,054 ***	-0,001 **	-0,050 ***	-0,0004 **	-0,113 ***	-0,002 ***
	0,014	0,0004	0,012	0,0002	0,034	0,0005
CRIME*SIZE4	-0,077 ***	-0,0016 ***	-0,072 ***	-0,0007 ***	-0,162 ***	-0,003 ***
	0,021	0,0004	0,011	0,0002	0,052	0,0008
CRIME*SIZE5	-0,130 ***	-0,0024 ***	-0,079 ***	-0,010 **	-0,299 ***	-0,004 ***
	0,029	-0,0006	0,014	-0,0004	0,079	0,001
REPORT	-7,324 ***	-0,207 ***	-4,314 ***	-0,145 ***	-15,016 *	-0,129 ***
	2,342	0,047	1,180	0,028	8,571	0,145
CONSTANT	5,329 ***	-	-1,793	-	17,076 ***	-
	2,318	-	1,271	-	5,888	-
Pred. prob.y=1		0,139		0,046		0,390
Controlli di impresa	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ
Effetti fissi di banca	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ
Adj. R-squared	0,219	0,082	0,038	0,044	0,275	0,098
No. oss.	426622	393266	382364	354548	129166	117475

Tavola 6

**Relazioni banca-impresa: composizione del credito**

I dati si riferiscono a una cross-section per l'anno 2000. La variabile dipendente è la quota di credito accordato in forma di prestiti autoliquidanti (SHARE\_1), prestiti a scadenza a breve termine (SHARE\_2ST), prestiti a scadenza a medio e a lungo termine (SHARE\_2LT) e prestiti in conto corrente (SHARE\_3). Gli errori standard sono *clustered* al livello di provincia e sono robusti secondo la definizione di Huber-White

VAR. DIP.:	SHARE_1		SHARE_2ST		SHARE_2LT		SHARE_3	
	Coeff.	Sign.	Coeff.	Sign.	Coeff.	Sign.	Coeff.	Sign.
CRIME	-0,216	***	-0,002		0,027		0,195	***
	0,053		0,029		0,016		0,027	
SIZE2	4,072	***	-0,015		-2,465	***	-1,592	
	0,804		0,547		0,582		1,131	
SIZE3	5,379	***	1,295		-3,458	***	-3,216	**
	0,925		0,921		0,699		1,318	
SIZE4	5,285	***	3,770	***	-3,904	***	-5,152	***
	1,187		1,182		0,919		1,076	
SIZE5	1,074		7,937	***	-1,252		-7,760	***
	1,378		1,048		1,228		1,343	
CRIME*SIZE2	-0,001		0,018	*	0,013		-0,029	
	0,018		0,010		0,015		0,029	
CRIME*SIZE3	0,002		0,030		0,005		-0,037	
	0,018		0,021		0,017		0,034	
CRIME*SIZE4	-0,020		0,032		0,008		-0,019	
	0,033		0,030		0,023		0,026	
CRIME*SIZE5	-0,093		0,035		-0,006		0,064	**
	0,037		0,027		0,031		0,030	
REPORT	13,875	*	7,862	***	-1,606		-20,131	***
	7,854		2,898		1,912		6,145	
CONSTANT	11,238	**	-113,3	***	14,832	***	59,359	***
	4,968		9,367		2,067		4,679	
Controlli di impresa	SÌ		SÌ		SÌ		SÌ	
Effetti fissi di banca	SÌ		SÌ		SÌ		SÌ	
Adj. R-squared	0,258		0,120		0,363		0,214	
No. oss.	515396		515396		515396		515396	

Tavola 7

## Tasso di interesse e classi di reati

I dati si riferiscono a una cross-section per l'anno 2000. La variabile dipendente RATE è il tasso di interesse effettivo praticato al cliente sul credito utilizzato. Le categorie dei prestiti sono quelle di censimento nella Centrale dei rischi. RATE1 si riferisce ai prestiti autoliquidanti; RATE2ST a quelli a scadenza a breve termine; RATE2LT a quelli a scadenza con durata superiore ai 18 mesi; RATE3 ai prestiti in conto corrente. Gli errori standard sono *clustered* al livello di provincia e sono robusti secondo la definizione di Huber-White. Le variabili di controllo non riportate nella tavola sono le stesse della specificazione della Tavola 3.

VAR. DIP.:	RATE	RATE_1	RATE_2ST	RATE_2LT	RATE_3
	Coeff.	Coeff.	Coeff.	Coeff.	Coeff.
CRIME1	0,004	0,010	0,001	0,001	0,005
	0,004	0,012	0,004	0,002	0,013
CRIME2	0,060	0,107	-0,026	-0,007	-0,028
	0,053	0,129	0,059	0,027	0,169
CRIME3	1,929 ***	0,767	1,715 ***	-0,409	-2,037
	0,503	0,877	0,387	0,262	1,295
CRIME4	0,084 ***	0,092 ***	0,040 ***	0,025 ***	0,060 *
	0,014	0,020	0,012	0,008	0,035
REPORT	-2,399 ***	-1,890	-0,649	-0,431	1,358
	0,747	1,518	0,460	0,271	2,186
Controlli di impresa	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ
Effetti fissi di banca	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ
Adj. R-squared	0,128	0,013	0,226	0,108	0,068
No. oss.	329827	195518	58338	60510	278844

Tavola 8

## Garanzie e classi di reati

I dati si riferiscono a una cross-section per l'anno 2000. Nelle stime OLS le variabili dipendenti sono definite rispettivamente come quota del credito garantito sul totale del credito utilizzato (*\_TOTAL*), dei prestiti a breve termine (*\_SHORT TERM*) e dei prestiti a medio e a lungo termine (*\_LONG TERM*). Nella stima Logit la variabile dipendente è uguale a 1 se la relazione banca-impresa è parzialmente o completamente garantita, considerando rispettivamente il credito totale, il credito a breve termine, il credito a medio e a lungo termine, 0 altrimenti. Nelle stime Logit sono riportati gli effetti marginali. Gli errori standard sono *clustered* al livello di provincia e sono robusti secondo la definizione di Huber-White.

VAR. DIP.:	COLLATERAL TOTAL		COLLATERAL SHORT T.		COLLATERAL LONG T.	
	OLS		OLS		OLS	
	Coeff.		Coeff.		Coeff.	
CRIME1	0,029		0,002		0,051	
	0,019		0,009		0,063	
CRIME2	0,018		-0,033		-0,920	
	0,233		0,110		0,802	
CRIME3	2,139		3,328	***	4,519	
	2,010		0,682		6,048	
CRIME4	0,104	**	0,046		0,685	***
	0,044		0,036		0,213	
REPORT	-5,872	**	-2,869	**	-9,007	
	2,448		1,083		9,551	
Controlli di impresa	SÌ		SÌ		SÌ	
Effetti fissi di banca	SÌ		SÌ		SÌ	
Adj. R-squared	0,218		0,037		0,271	
No. oss.	435561		390113		131893	

## Tavola 9

## Composizione dei prestiti e tipi di reati

I dati si riferiscono a una cross-section per l'anno 2000. La variabile dipendente è la quota di credito accordato in forma di prestiti autoliquidanti (SHARE\_1), prestiti a scadenza a breve termine (SHARE\_2ST), prestiti a scadenza a medio e a lungo termine (SHARE\_2LT) e prestiti in conto corrente (SHARE\_3). Gli errori standard sono *clustered* al livello di provincia e sono robusti secondo la definizione di Huber-White.

VAR. DIP.:	SHARE_1		SHARE_2ST		SHARE_2LT		SHARE3	
	Coeff.	Sign.	Coeff.	Sign.	Coeff.	Sign.	Coeff.	Sign.
CRIME1	-0,017		-0,020		0,019		0,019	
	0,054		0,028		0,015		0,043	
CRIME2	-2,416	***	0,543		0,533	***	1,340	**
	0,726		0,341		0,188		0,574	
CRIME3	-24,074	***	0,207		0,458		23,409	***
	5,422		2,334		1,939		3,845	
CRIME4	-0,275		0,052		-0,109	**	0,332	**
	0,228		0,075		0,046		0,162	
REPORT	1,630		9,132	***	-2,097		-8,665	
	7,828		3,084		1,891		5,943	
Controlli di impresa	Sì		Sì		Sì		Sì	
Effetti fissi di banca	Sì		Sì		Sì		Sì	
Adj, R-squared	0,259		0,123		0,364		0,216	
No. oss.	525872		525872		525872		525872	

Tavola 10

## Accesso al credito: dati per impresa

I dati si riferiscono a una cross-section di imprese per l'anno 2000. ACCESS è pari a 1 se l'impresa è presente nella Centrale dei rischi (escludendo le imprese in sofferenza) con credito accordato o credito utilizzato superiore alla soglia di 75.000 euro. OVERDRAFT è uguale a 1 se l'impresa presenta una situazione di sconfinamento. Nella tavola sono riportati gli effetti marginali anziché i coefficienti. Gli errori standard sono *clustered* al livello di provincia e sono robusti secondo la definizione di Huber-White.

DEP. VAR.:	ACCESS		ACCESS		OVERDRAFT		OVERDRAFT	
	dy/dx	Sign.	dy/dx	Sign.	dy/dx	Sign.	dy/dx	Sign.
CRIME	-0,004 ***		-0,004 ***		0,001		0,002 **	
	0,0006		0,0006		0,0007		0,0007	
REPORT	0,429 ***		0,436 ***		-0,116		-0,120	
	0,147		0,148		0,126		0,125	
SIZE2	0,376 ***		0,390 ***		0,119 ***		0,137 ***	
	0,007		0,008		0,005		0,010	
SIZE3	0,425 ***		0,441 ***		0,246 ***		0,269 ***	
	0,007		0,192		0,006		0,014	
SIZE4	0,363 ***		0,372 ***		0,342 ***		0,389 ***	
	0,008		0,009		0,010		0,016	
SIZE5	0,318 ***		0,315 ***		0,420 ***		0,467 ***	
	0,008		0,008		0,012		0,017	
CRIME*SIZE2	-		-0,001 ***		-		-0,002 *	
	-		0,0002		-		0,001	
CRIME*SIZE3	-		-0,002 ***		-		-0,003 **	
	-		0,0004		-		0,001	
CRIME*SIZE4	-		-0,002 ***		-		-0,006 ***	
	-		0,0005		-		0,002	
CRIME*SIZE5	-		0,0004		-		-0,009 **	
	-		0,0007		-		0,004	
CORP	0,087 ***		0,088 ***		0,058 **		-0,308 ***	
	0,018		0,017		0,024		0,099	
LLIAB	0,068 ***		0,068 ***		0,046 **		-0,137	
	0,020		0,020		0,023		0,094	
COOP	-0,063 ***		-0,063 ***		-0,030		0,051	
	0,021		0,021		0,026		0,113	
FPROFIT	0,001		0,001		0,001 **		-0,003 ***	
	0,001		0,001		0,0005		0,0006	
FTANG	0,043 ***		0,042 ***		-0,024 ***		-0,160 ***	
	0,006		0,006		0,008		0,044	
FAGE	0,029 ***		0,028 ***		0,003 ***		0,032 ***	
	0,003		0,003		0,001		0,007	
RATING	0,025 ***		0,025 ***		0,091 ***		0,067 ***	
	0,001		0,001		0,002		0,005	
HERFMKT	0,126		0,130		-0,143		0,080	
	0,107		0,107		0,100		0,460	
INEFF	-0,020 ***		-0,021 ***		0,012		0,013	
	0,007		0,008		0,007		0,017	
VAPC	0,015 ***		0,014 ***		0,001		-0,016 ***	
	0,003		0,003		0,002		0,005	
LOGBRANCH	-0,018		-0,018		-0,039 **		0,092 ***	
	0,013		0,013		0,016		0,027	
Pr(Y=1)	0,689		0,689		0,421		0,421	
Adj. R-squared	0,329		0,329		0,105		0,106	
No. oss.	285332		285332		172606		172606	

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Altman E., Marco G. e Varetto F. (1994), *Corporate distress diagnosis: comparison using linear discriminant analysis and neural networks (the Italian experience)*, in *Journal of Banking and Finance*, Vol. 18, pp. 505-29.
- Eerson D.A. (1999), *The Aggregate Burden of Crime*, in *Journal of Law and Economics*, Vol. 42, pp. 611-42.
- Bae K.H. e Goyal V.K. (2009), *Creditor Rights, Enforcement, and Bank Loans*, in *Journal of Finance*, forthcoming.
- Beck T., Levine R. e Loayza N. (2000), *Finance and the Sources of Growth*, in *Journal of Financial Economics*, Vol. 58, pp. 261-300.
- Besley T. (1995), *Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana*, in *Journal of Political Economy*, Vol. 103, No. 5, pp. 903-37.
- Bianco M., Jappelli T. e Pagano M. (2005), *Courts and Banks: Effects of Judicial Enforcement on Credit Markets*, in *Journal of Money Credit and Banking*, Vol. 37, pp. 223-44.
- British Chambers of Commerce (2004), *Setting Business Free from Crime: A Crime Against Business Survey*.
- Claessens S. e Laeven L. (2003), *Financial Development, Property Rights and Growth*, in *Journal of Finance*, Vol. 58, No. 6, pp. 2401-36.
- Cullen J.B. e Levitt S.D. (1999), *Crime, Urban Flight, and the Consequences for Cities*, in *Review of Economics and Statistics*, Vol. 81, pp. 159-69.
- Demirgüç-Kunt A. e Maksimovic V. (2005), *Financial and Legal Constraints to Firm Growth: Does Size Matter?*, in *Journal of Finance*, Vol. 60, No. 1, pp. 137-77.
- Diamond D. (2004), *Committing to Commit: Sort-Term Debt When Enforcement Is Costly*, in *Journal of Finance*, Vol. 59, pp. 1447-80.
- Djankov S., La Porta R., Lopez-de-Silanes F. e Shleifer A. (2003), *Courts*, in *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, pp. 457-522.
- Fabbri D. e Padula M. (2004), *Does Poor Legal Enforcement Make Households Credit-Constrained?*, in *Journal of Banking and Finance*, Vol. 28, pp. 2369-97.
- Global Entrepreneurship Monitor (2000), *Executive Report*.
- Guiso L., Sapienza P. e Zingales L. (2004), *The Role of Social Capital in Financial Development*, in *American Economic Review*, Vol. 94, pp. 526-56.
- (2008), *Cultural Biases in Economic Exchange?*, in *Quarterly Journal of Economics*, forthcoming.
- Johnson S., McMillan J. e Woodruff C. (2002), *Property Rights and Finance*, in *American Economic Review*, Vol. 92, pp. 1335-56.
- Kaufman D., Kraay A. e Zoido-Lobaton P. (1999), *Governance Matters*, World Bank Policy Research Working Paper, No. 2196.
- Kaufman D., Kraay A. e Mastruzzi M. (2007), *Governance Matters VI: Governance indicators for 1996-2006*, World Bank Policy Research Working Paper, No. 4280.
- Knack S. e Keefer P. (1995), *Institutions e Economic Performance: Cross-Country Test Using Alternative Institutional Measures*, in *Economics and Politics*, Vol. 7, No. 3, pp. 207-27.

- Krkoska L. e Robeck K (2006), *The Impact of Crime on the Enterprise Sector: Transition Versus Non-Transition Countries*, EBRD Working Paper, No.97.
- La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. e Vishny R.W. (1998), *Law and Finance*, in *Journal of Political Economy*, Vol. 106, pp. 1113-55.
- Levine R. (2005), *Finance and Growth: Theory, Evidence, and Mechanisms*, in Philippe Aghion e Steven Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth* (North-Holle Elsevier Publishers).
- Mauro P. (1995), *Corruption, Country Risk, and Growth*, in *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, pp. 681-712.
- Murphy K., Shleifer A. e Vishny R.W. (1993), *Why Is Rent-Seeking so Costly to Growth?*, in *American Economic Review Papers and Proceedings*, Vol. 83, pp. 409-14.
- Qian J. e Strahan P.E. (2007), *How Law and Institutions Shape Financial Contracts: The Case of Bank Loans*, in *Journal of Finance*, Vol. 62, pp. 2803-34.
- Rodrik D., Subramanian A. e Trebbi F. (2004), *Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development*, in *Journal of Economic Growth*, Vol. 9, No. 2, pp. 131-65.
- Thaler R. (1978), *A Note on the Value of Crime Control: Evidence On the Property Market*, in *Journal of Urban Economics*, Vol. 5, pp. 137-45.



## ISTRUZIONE ED ECONOMIA SOMMERSA

Rita Cappariello\* e Roberta Zizza\*

*At 14 she left school on sick leave, never to go back...[]  
"I didn't have any proper education or qualifications,  
so I had to be a writer. What else would I have done?"*

Da un'intervista a Doris Lessing,  
*Review Saturday Guardian*, 20 gennaio 2007

### 1. Motivazione del lavoro e rassegna della letteratura

È ampiamente riconosciuto che in Italia la dimensione del lavoro sommerso, ovvero il lavoro deliberatamente nascosto alle autorità pubbliche per evitare il pagamento di imposte o il rispetto di norme regolamentari (OCSE, 2002), è rilevante, soprattutto nel confronto con le altre economie industrializzate. Nel 2004, secondo le statistiche ufficiali, il lavoro sommerso rappresentava l'11,7 per cento dell'input totale di lavoro; la maggior parte dei membri della UE15 riporta percentuali intorno al 5 per cento (Istat, 2008; Commissione europea, 2004). Inoltre, l'Italia è caratterizzata da uno stridente dualismo tra le regioni settentrionali e quelle del Mezzogiorno: nel 2004 il lavoro irregolare costituiva il 7,5 per cento dell'occupazione totale in Emilia Romagna e il 26,2 per cento in Calabria. Questo divario territoriale appare in contraddizione con la sostanziale omogeneità sul territorio nazionale, almeno *de jure*, della tassazione e delle politiche di controllo/repressione nonché della regolamentazione e della burocrazia, che sono i classici fattori a cui la letteratura sull'evasione riconduce le differenze tra paesi nell'ampiezza del settore sommerso (Schneider e Enste, 2000).

L'Italia evidenzia un ritardo anche in termini di livello di istruzione nel confronto con gli altri paesi avanzati. Nel 2005 solo il 37,5 per cento della popolazione di età compresa tra i 25 e i 64 anni aveva terminato le scuole medie superiori, circa 8 punti percentuali in meno della media OCSE. Il divario è ancora più ampio se si considerano coloro che hanno conseguito un titolo universitario (12 per cento, circa la metà della media OCSE). Solo 76 teenager su 100 hanno un diploma di scuola secondaria, uno dei valori più bassi tra le economie avanzate (OCSE, 2006). I dati del Censimento della popolazione del 2001 confermano il dualismo del Paese anche per il livello di scolarità raggiunto dalla forza lavoro: numerosi indicatori, come i tassi di iscrizione alla scuola dell'obbligo e a quella secondaria o la percentuale di persone senza istruzione formale, assumono nelle regioni del Mezzogiorno valori deludenti nel confronto con il Centro Nord (Istat, 2005).

---

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

Ringraziamo Luca Arciero, Luigi Cannari, Maria Concetta Chiuri, Alessandra De Michele, Stefano Federico, Marco Magnani, Sauro Mocetti, Andrea Neri, Paolo Sestito, Luigi Federico Signorini, Roberto Tedeschi, due anonimi *referees* e i partecipanti alla XIX Conferenza SIEP, al VI Workshop di economia del lavoro Brucchi Luchino, alla XXIII Conferenza AIEL, alla Conferenza EALE 2008 e ai seminari in Banca d'Italia per commenti e consigli nonché Ivan Faiella e Alfonso Rosolia per averci aiutato con i dati. Il lavoro è stato in parte scritto quando Roberta era *visiting researcher* presso il *Centre for Economic Performance* alla LSE e ha beneficiato dell'interazione con i ricercatori affiliati ai programmi su mercato del lavoro e istruzione. Il lavoro ha ricevuto il premio "Ezio Tarantelli" come miglior saggio presentato alla XXIII Conferenza AIEL. Le opinioni espresse in questo lavoro sono delle autrici e non necessariamente riflettono quelle della Banca d'Italia.

Diversi lavori empirici studiano la relazione tra lavoro sommerso e livello di scolarità in alcuni paesi. La maggior parte di essi si basa su indagini campionarie condotte presso le famiglie, una fonte tradizionalmente considerata più appropriata rispetto ai dati di impresa per misurare l'ampiezza del lavoro sommerso. L'eccedenza dell'input di lavoro rilevato tramite indagini campionarie sulle famiglie rispetto a quello derivante da fonti d'impresa è infatti considerata un indicatore di lavoro sommerso (OCSE, 2002).

Per il mercato del lavoro spagnolo, Ahn e de la Rica (1997) trovano che un più elevato livello di istruzione aumenta la probabilità di lavorare nel settore regolare. Inoltre, i rendimenti salariali dell'istruzione e dell'anzianità nell'azienda sono molto più elevati per coloro che hanno un'occupazione formale. Risultati simili sono stati ottenuti da Gong e van Soest (2001) per l'economia messicana; in particolare, essi mostrano che i differenziali salariali tra il settore formale e quello informale crescono con il livello di istruzione.

Barth e Ognedal (2005), approssimando l'offerta e la domanda di lavoro sommerso rispettivamente con la disponibilità a ricevere reddito non dichiarato e con l'effettiva prestazione di lavoro non dichiarato, mostrano per la Norvegia un effetto negativo di differenti variabili di capitale umano sia sulla domanda sia sull'offerta di lavoro irregolare. Secondo uno studio sulla Germania della Rockwool Foundation (2005) l'istruzione esercita un effetto negativo e significativo sulla probabilità di partecipare ad attività irregolari, sebbene il risultato riguardi solo gli uomini. Il fatto che i lavoratori irregolari abbiano raggiunto, in media, livelli di istruzione più bassi dei lavoratori regolari, o che occupino posizioni lavorative non qualificate, è stato documentato per il Brasile (Boeri e Garibaldi, 2005) e per la Bulgaria e la Colombia (Peracchi *et al.*, 2007).

Boeri e Garibaldi (2002), sfruttando un'indagine ad hoc condotta in Sicilia, una regione italiana dove l'economia sommersa è tradizionalmente fiorente, mostrano che le posizioni lavorative irregolari sono ricoperte principalmente da lavoratori con basse qualifiche, con una proporzione di lavoratori con al più un livello di istruzione primaria molto più ampia nel settore sommerso che in quello regolare. Gli autori deducono da questo risultato, così come da quelli di un'indagine condotta dall'ISAE (2002), che le posizioni lavorative sommerse sono in maggioranza posizioni a bassa produttività. Questi risultati sono stati in seguito confermati a livello nazionale dagli stessi autori (Boeri e Garibaldi, 2005).

In questo lavoro si tenta in primo luogo di valutare per l'Italia la relazione tra lavoro sommerso e livello di istruzione utilizzando le statistiche ufficiali del lavoro irregolare disponibili a livello regionale nel periodo tra il 1995 e il 2004. Si guarda in particolare al ruolo svolto dall'istruzione nel determinare l'eterogeneità tra le regioni nella diffusione del lavoro irregolare attraverso una regressione in cui la variabile dipendente è una misura dell'occupazione sommersa (il tasso di irregolarità) e le variabili esplicative sono un indicatore di istruzione (il tasso di abbandono scolastico nella scuola secondaria<sup>1</sup>) e alcune variabili di controllo (si veda la Tavola 1 per una descrizione delle variabili usate e per i risultati della regressione).

L'abbandono della scuola superiore risulta avere un impatto positivo e significativo sull'ampiezza dell'occupazione irregolare. Tra le variabili di controllo, solo l'efficienza del sistema giudiziario e la composizione settoriale dell'economia locale mostrano coefficienti significativamente differenti da zero a un livello di confidenza standard e i cui segni sono conformi alla teoria. In particolare, meno è efficiente il sistema giudiziario più è ampia la dimensione del lavoro irregolare. I risultati in termini di segno e grandezza dei coefficienti sono robusti all'esclusione delle variabili di controllo e degli effetti fissi regionali. Questo esercizio conferma

<sup>1</sup> Gobbi e Zizza (2007), in un'analisi riferita alle regioni italiane, usano la stessa variabile come strumento per l'economia sommersa, ipotizzando che quest'ultima sia a sua volta una determinante dello sviluppo del mercato del credito.

Tavola 1

Determinanti dell'occupazione sommersa<sup>(1)</sup>

Variabili esplicative	Variabile dipendente: IRR Stime a effetti fissi
<i>DROPOUT</i>	0,26 *** (0,08)
<i>ENF</i>	2,65 *** (0,93)
<i>UNEM</i>	0,02 (0,02)
<i>GDPPC</i>	4,89 (8,09)
<i>SHAG</i>	-0,60 ** (0,28)
<i>SHCO</i>	-0,55 *** (0,16)
<i>SHSE</i>	-0,12 (0,14)
Costante	-45,77 (90,79)
<i>Numero di osservazioni</i>	180
<i>R-quadro</i>	0,41
<i>Test F</i>	6,82 (0,00)

<sup>(1)</sup> Nostre elaborazioni su dati Istat per 20 regioni italiane nel periodo 1995-2004. Errori standard robusti in parentesi. I simboli \*\*\*, \*\*, \* indicano un livello di significatività rispettivamente all'1, al 5 e al 10 per cento. IRR è il tasso di irregolarità nel settore privato, calcolato sulla base di quello pubblicato dall'Istat, escludendo dal denominatore la forza lavoro impiegata nella pubblica amministrazione. Le stime regionali del lavoro sommerso sono ottenute comparando numerosi fonti informative (in particolare, le indagini sulle imprese e sulle famiglie, i censimenti, i dati amministrativi) e, dopo aver tenuto conto delle differenze concettuali sottostanti, attribuendo significato economico alle discrepanze rilevate (Istat, 2008). *DROPOUT* è il tasso di abbandono al secondo anno di scuola media superiore. *ENF* è calcolato come il logaritmo della durata media in giorni di una causa di fallimento. *UNEM* è il tasso di disoccupazione. *GDPPC* è il rapporto tra il PIL e la popolazione di 15 anni di età e oltre; in logaritmi. *SHAG*, *SHCO* e *SHSE* sono le quote di valore aggiunto rispettivamente per i settori agricolo, delle costruzioni e dei servizi, dove il settore manifatturiero rappresenta la categoria omessa.

l'ipotesi che economia sommersa e istruzione sono fenomeni interconnessi, ma non fornisce evidenza sulla direzione di causalità tra i due fenomeni poiché non consente di risolvere, nel caso in cui essa fosse rilevante, la questione dell'endogeneità delle scelte di istruzione. Un approccio basato su dati individuali sembra più opportuno per i nostri scopi, ed è reso possibile dalla disponibilità dei dati microeconomici tratti dall'indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie. A nostra conoscenza, vi sono solo due precedenti lavori che forniscono una evidenza descrittiva della relazione tra economia sommersa e istruzione basati sulla stessa indagine (Brandolini e D'Alessio, 2002; Boeri e Garibaldi, 2005).

Il resto del lavoro è così organizzato. Nel paragrafo 2 si discute da un punto di vista teorico la relazione tra sommerso e livello di istruzione. Il paragrafo 3 presenta i criteri introdotti per identificare i lavoratori sommersi a partire dai dati dell'indagine. Nel paragrafo 4 modelliamo la probabilità di occupare una posizione lavorativa irregolare. Il paragrafo 5 analizza gruppi di particolare interesse selezionati dal nostro campione. Nel paragrafo 6 vengono condotte numerose analisi di sensitività. Il paragrafo 7 conclude.

## 2. Il quadro teorico

Esistono due visioni opposte sull'esistenza del lavoro irregolare. Dal lato della domanda, lavorare nel settore informale può essere considerata l'unica opzione per individui che non riescono a trovare un'occupazione nel settore formale. In presenza di rigidità salariali e non salariali, come i minimi contrattuali e i costi di licenziamento, il settore sommerso rappresenta un settore di ultima istanza privo di barriere all'entrata ("*free-entry sector of last resort*"; Fields, 2005). Dal lato dell'offerta, un lavoro nel settore informale potrebbe essere scelto volontariamente dal lavoratore in alternativa a un'occupazione regolare, laddove egli preferisca rinunciare alle tutele riconosciute da un lavoro formale in favore di altre caratteristiche del posto di lavoro (Maloney, 2004).

La sottostante relazione tra istruzione e offerta di lavoro sommerso è chiaramente differente nei due casi. La prima visione consente di spiegare in maniera semplice perché le persone meno istruite tendono a lavorare nell'economia sommersa. Assumendo che l'istruzione sia un segnale dell'abilità individuale, la presenza di un settore informale consente agli individui la cui produttività è al di sotto del salario minimo di avere un lavoro. In aree caratterizzate da un basso livello di istruzione della forza lavoro, le imprese possono decidere di aumentare il loro reddito evadendo le imposte ed eludendo la normativa piuttosto che assumendo lavoratori più produttivi e adottando nuove tecnologie. Un possibile suggerimento di politica economica dovrebbe essere quello di introdurre politiche finalizzate ad aumentare il livello di istruzione e favorire l'imprenditorialità, in quanto tali politiche avrebbero anche l'effetto positivo di ridurre le dimensioni dell'economia sommersa. Dall'altro lato, se lavorare nell'economia sommersa è una questione di offerta, le implicazioni del livello di istruzione sulla probabilità che un individuo lavori in modo irregolare sono meno chiare. Sebbene lavorare nel settore sommerso impedisca l'accesso ad alcune forme di protezione sociale, in particolare i congedi per malattia e la copertura pensionistica, alcuni lavoratori possono comunque optare per il settore informale se possono ricevere una immediata ricompensa monetaria per questa rinuncia. Ciò è più probabile che accada per i lavoratori autonomi, indipendentemente dal livello di istruzione.

Un modo di conciliare queste due opposte visioni è quello di considerare il sommerso come un settore duale; in base a quest'approccio, alcuni posti di lavoro nel settore informale verrebbero preferiti a posizioni lavorative nel settore regolare e altri no (Fields, 2005).

Il quadro teorico è ulteriormente complicato dal fatto che la direzione di causalità potrebbe essere quella opposta. Potrebbe infatti essere l'opportunità di lavorare nel settore irregolare a influenzare le scelte di scolarizzazione. Kolm e Larsen (2003) ipotizzano che l'acquisizione di un livello più elevato di istruzione sia proficua solo per gli individui più abili, in quanto i costi che essi sostengono sono una funzione decrescente dell'abilità; questi lavoratori ricercano un'occupazione solo nel settore formale. Gli altri individui, definiti "manuali", scelgono di non raggiungere un livello superiore di istruzione e guardano alle opportunità di lavoro sia nel segmento formale sia in quello informale del mercato del lavoro. Le preferenze di lavoratori eterogenei tra posti di lavoro formali e informali sono modellate anche in Galiani e Weinschebaum (2007). In equilibrio essi trovano che il capitale umano è il fattore che determina la tipologia dell'impiego, regolare ovvero irregolare; in particolare, i lavoratori con una bassa dotazione di capitale umano operano nel settore informale, quelli con elevata dotazione di capitale umano in quello formale.

In questo contesto, l'analisi che segue si pone l'obiettivo di valutare l'esistenza, la dimensione e la direzione del legame esistente tra istruzione e lavoro irregolare.

## 3. Identificazione dei lavoratori sommersi

La Banca d'Italia conduce ogni due anni l'Indagine sui Bilanci delle Famiglie (IBFI d'ora in

poi); il campione è composto da circa 8.000 famiglie, rappresentative dell'intera popolazione italiana (Banca d'Italia, 2006).

Tale indagine contiene informazioni sulla posizione previdenziale degli individui, attraverso le quali è possibile identificare i lavoratori sommersi. Nel questionario si chiede in particolare se la persona, o uno dei suoi datori di lavoro, ha mai versato i contributi sociali. Citando il questionario:

*“Considerando tutta la storia lavorativa di..... (nome), ha mai versato, o il datore di lavoro ha versato, anche per un breve periodo (anche lontano nel tempo) contributi pensionistici?”*

Poiché il questionario è molto articolato e la partecipazione all'indagine non è obbligatoria, è verosimile che gli intervistati non si sentano minacciati o non siano sospettosi, e quindi rispondano in maniera veritiera. Tuttavia, non si possono escludere imprecisioni nelle risposte. Oltre al timore di essere scoperti, c'è di fatto uno stigma associato con l'occupare una posizione lavorativa irregolare. Molti lavoratori irregolari potrebbero essere “nascosti” tra quelli che si dichiarano disoccupati, in cerca di occupazione o inattivi al momento dell'intervista. Boeri e Garibaldi (2002), utilizzando i dati della Rilevazione sulle Forze di Lavoro, stimano che circa il 45 per cento di coloro che sono classificati come disoccupati e il 10 per cento degli inattivi sono di fatto impegnati in attività irregolari.

A causa della formulazione della domanda, se un individuo risponde negativamente affermando, allo stesso tempo, di aver lavorato, ciò significa che ha lavorato irregolarmente *durante la sua intera vita lavorativa*. Gli individui che occupano attualmente una posizione irregolare ma che hanno accumulato contributi pensionistici in passato, o quelli la cui attuale posizione lavorativa principale è regolare ma hanno un secondo lavoro irregolare non sono considerati lavoratori irregolari. In questo contesto, questa misura è ragionevolmente di natura conservativa, e per questo viene definita una stima *restrittiva* del lavoro irregolare.

Un secondo quesito riguarda il numero di anni (o mesi) per i quali gli individui (o i loro datori di lavoro) hanno versato i contributi pensionistici fino al momento dell'intervista (*YCONTR*). In linea di principio, comparando questa informazione con quella sul numero di anni lavorati (cioè con gli anni di esperienza; *EXPER*) sarebbe possibile ottenere una indicazione precisa dell'evasione contributiva, che ha luogo quando  $YCONTR < EXPER^2$ . Sfortunatamente la IBFI non rileva il numero di anni di lavoro, ma l'età al tempo dell'intervista (*AGE*) e quella di inizio dell'attività lavorativa (*AGESTART*). La differenza tra *AGE* e *AGESTART* misura l'esperienza potenziale (*POTEXPER*), che corrisponde esattamente a *EXPER* solo se il lavoratore ha avuto una storia lavorativa molto regolare. Ci sono diversi casi in cui esperienza effettiva e potenziale non coincidono, ad esempio per la presenza di periodi di disoccupazione o di inattività; inoltre, non necessariamente l'assenza di un lavoro implica una interruzione del pagamento di contributi sociali, laddove il lavoratore continui a pagarli su base volontaria o nel caso in cui il trattamento di disoccupazione preveda anche il pagamento di contributi (Brandolini e D'Alessio, 2002).

Considerate queste limitazioni dei dati, è necessario introdurre alcuni criteri di “tolleranza” per identificare coloro che hanno trascorso una parte della loro vita professionale lavorando in modo irregolare. Poiché siamo interessati agli effetti permanenti derivanti da un basso livello di istruzione, selezioniamo solo quegli individui che hanno operato per una *significativa* parte della loro vita lavorativa nel settore irregolare, ovvero coloro per i quali il numero dei contributi versati è nettamente inferiore all'esperienza lavorativa. In particolare, definiamo irregolari quei lavoratori

<sup>2</sup> Potrebbe verificarsi anche il caso in cui  $YCONTR > EXPER$ , per esempio se il lavoratore ha pagato contributi addizionali per gli anni trascorsi all'università o per il periodo del servizio militare.

per i quali è soddisfatto il seguente criterio relativo<sup>3</sup>:

$$YCONTR / POTEXPER < p25 \quad (1)$$

cioè la copertura pensionistica deve essere inferiore al primo quartile della distribuzione della copertura tra gli individui dello stesso sesso che hanno avuto lo stesso numero di datori di lavoro. È infatti ragionevole ipotizzare che più basso è il numero di posizioni lavorative occupate nel corso del tempo, migliore è l'approssimazione della variabile *POTEXPER* rispetto agli anni *effettivamente* lavorati. Le differenze per sesso sono state prese in considerazione in quanto le donne presentano verosimilmente profili professionali più discontinui dovuti a maternità e cura dei figli.

Aggiungendo questi lavoratori parzialmente sommersi a quelli inclusi nella misura ristretta, otteniamo una misura ampia di lavoro irregolare. Va sottolineato che anche questa misura non è pienamente confrontabile con quella fornita dall'Istat e utilizzata nella Sezione 1, in quanto include lavoratori "cronicamente" irregolari in passato ma che al momento sono regolari ed esclude quelli irregolari oggi ma presumibilmente regolari per la maggior parte della loro vita. Ciononostante, la nostra misura, aggregata a livello regionale, è fortemente correlata (per più di due terzi; vedi anche la Figura 1) con quella ufficiale pubblicata dall'Istat, con la misura dell'evasione fiscale ottenuta da Pisani e Polito (2006) e con le opinioni sull'evasione fiscale rilevate dall'indagine IBFI del 2004 (Fiorio e Zanardi, 2006; Cannari e D'Alessio, 2007). La coerenza della nostra misura con quelle provenienti da fonti alternative ne corrobora l'utilizzo per analizzare le conseguenze di lungo termine dell'istruzione sullo status lavorativo.

Si utilizzano le osservazioni delle quattro indagini campionarie condotte tra il 1998 e il 2004, eliminando quelle che compaiono più di una volta<sup>4</sup>. Il campione è ristretto anche a coloro che hanno un'età compresa tra i 14 e i 65 anni. Nella Tavola 2 è riportata l'incidenza del lavoro irregolare in specifici sottogruppi in base alle due misure di lavoro sommerso, ristretta e ampia. La percentuale di lavoratori sommersi differisce considerevolmente a seconda della localizzazione geografica e delle caratteristiche personali. Come atteso, tale percentuale è più elevata nel Sud e nelle Isole, indipendentemente dalla misura considerata. La proporzione di persone nel settore informale è inoltre più alta tra le donne, i giovani, i lavoratori autonomi e tra gli individui che hanno al più conseguito l'istruzione obbligatoria. Le statistiche descrittive rivelano che la quota di lavoratori nel settore informale non sempre decresce linearmente con il livello di istruzione: la riduzione è rilevante solo nel passaggio dal livello di istruzione obbligatoria a quella secondaria ma non per livelli di istruzione superiori a quella secondaria.

#### 4. Modelli per la probabilità di lavorare irregolarmente

La probabilità di lavorare nel settore sommerso è modellata attraverso delle regressioni *pooled probit*, in cui la variabile dipendente assume valore unitario se l'individuo è irregolare e zero in caso contrario. Essere sommersi viene fatto dipendere da un'ampia gamma di variabili socio-demografiche ed economiche disponibili nella IBFI a livello individuale. Le caratteristiche del nostro campione per status occupazionale sono sintetizzate nella Tavola 3. Per quanto concerne il grado di istruzione, la IBFI rileva il titolo di studio conseguito, secondo la seguente classificazione: nessun titolo di studio (zero anni), licenza elementare (5 anni), licenza media inferiore (8 anni), diploma professionale (11 anni), diploma media superiore (13 anni), diploma

<sup>3</sup> Al fine di tollerare qualche imprecisione nelle risposte e poiché si intende identificare solo coloro la cui storia lavorativa è stata fortemente caratterizzata da uno status di irregolarità, imponiamo anche che la differenza tra *POTEXPER* e *YCONTR* superi i dieci anni (criterio assoluto).

<sup>4</sup> In questo modo in pratica riconduciamo il campione a una cross-section. Ciò ben si adatta alla nostra analisi, nella quale si considerano le conseguenze a lungo termine dell'istruzione in termini di permanenza dei lavoratori nel settore sommerso per una frazione rilevante della loro storia lavorativa.

Tavola 2

Incidenza percentuale dell'irregolarità in specifici sottogruppi. Misure restrittiva e ampia<sup>(1)</sup>

Gruppi	Restrittiva	Ampia
Uomini	7,1	16,1
Donne	9,3	19,2
14-30 anni	18,4	19,5
31-40 anni	8,2	17,8
41-50 anni	4,8	18,4
51-65 anni	4,4	15,3
Nord	4,7	12,0
Centro	6,3	15,5
Sud e isole	14,7	27,7
Scuola dell'obbligo e gradi inferiori	9,0	22,4
Scuola secondaria	6,7	12,5
Diploma universitario o oltre	8,0	11,9
Sempre lavoratore autonomo	7,4	16,1
Sempre lavoratore indipendente	15,4	24,4
Sia autonomo sia dipendente	4,5	18,5
Solo un lavoro nella storia lavorativa	10,5	18,2
Più di un lavoro nella storia lavorativa	5,0	16,5
Totale	7,9	17,3

<sup>(1)</sup> Nostre stime su IBFI dal 1998 al 2004. Vedi Sezione 3 per le definizioni delle misure restrittiva e ampia.

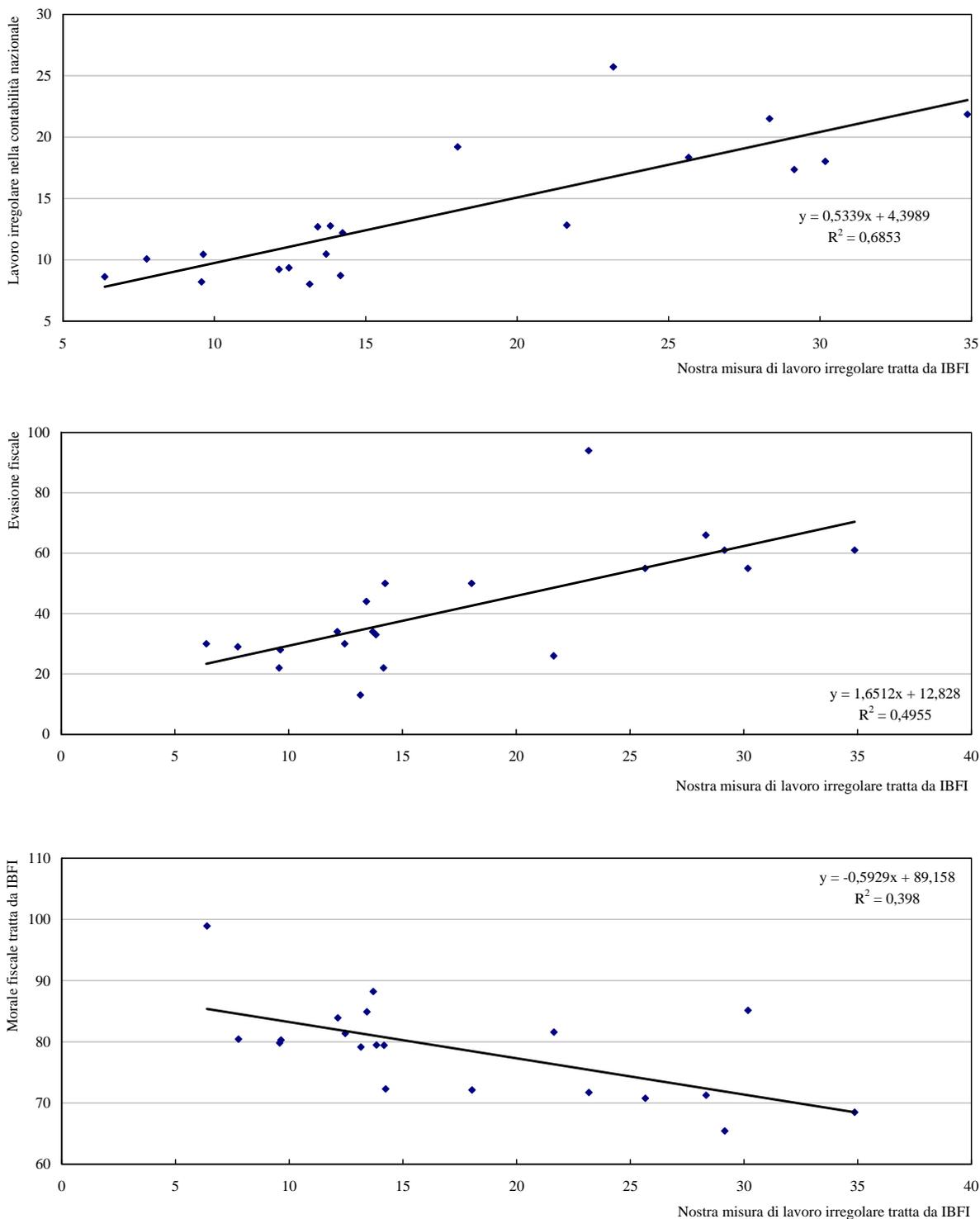
universitario breve (16 anni), laurea (18 anni), specializzazione post-laurea (più di 20 anni). Come in Attanasio, Guiso e Jappelli (2002), questa informazione viene convertita in termini di numero di anni di istruzione, considerando il numero minimo di anni necessario per conseguire un determinato titolo<sup>5</sup>.

Poiché l'analisi è condotta su coloro che hanno ricoperto posizioni lavorative irregolari per tutta o gran parte della propria vita lavorativa, le altre variabili esplicative sono state selezionate tra quelle che riflettono caratteristiche invariante o almeno con elevata persistenza nel tempo (genere; provincia di residenza; stato civile; avere figli; tipologia di occupazione; settore di attività economica) o tra quelle indicative della storia lavorativa passata (esperienza e suo quadrato; numero di posizioni lavorative ricoperte)<sup>6</sup>. La maggior parte delle variabili considerate è standard nei modelli empirici che descrivono le decisioni occupazionali. Nel nostro specifico contesto, è ragionevole assumere che gli individui che attribuiscono un maggior valore alla protezione sociale abbiano una più elevata probabilità di avere un lavoro nel settore formale (Ahn e de la Rica, 1997). Ad esempio, è plausibile che essere sposati o avere figli si associ a una preferenza più spiccata per una posizione regolare.

<sup>5</sup> La variabile "istruzione" è codificata utilizzando il numero di anni indicato in parentesi; per la classe più elevata è stato scelto un valore di 20 anni. Tale classificazione è più dettagliata di quella in Attanasio, Guiso e Jappelli (2002), includendo la formazione professionale e la laurea breve.

<sup>6</sup> I risultati non cambiano se si introducono altre condizioni "non permanenti", quali essere il capofamiglia o l'esistenza di un altro percettore di reddito nella famiglia.

Figura 1

Un confronto tra le differenti misure di irregolarità<sup>(1)</sup>

Fonti: Pisani e Polito (2006), Istat (2008) e nostre elaborazioni su IBFI.

<sup>(1)</sup> Il lavoro irregolare è la percentuale di unità di lavoro sul totale. La morale fiscale è la percentuale di persone che hanno risposto che l'evasione fiscale è un problema serio o molto serio. L'evasione fiscale si riferisce alla imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).

Tavola 3

Caratteristiche del campione per status occupazionale<sup>(1)</sup>

Variabile	Regolare	Irregolare	Non occupato	Totale
Percentuale di uomini	57,7	52,3	30,8	49,3
Percentuale di persone non sposate	25,0	29,0	60,1	35,5
Percentuale di persone con figli	72,7	74,5	87,3	77,1
Percentuale di persone con al più scuola obbligo (categoria omessa)	48,2	65,8	64,5	55,0
Percentuale di persone con diploma sc. sec. sup.	41,3	26,8	31,5	36,7
Percentuale di persone con almeno diploma univ.	10,5	7,4	4,0	8,3
Anni medi di esperienza (potenziale)	22,9	23,1	-	22,9
Numero di posizioni lavorative ricoperte	1,96	2,05	-	1,97
Percentuale di lavoratori sempre dipendenti (categoria omessa)	76,0	69,6	-	74,9
Percentuale di lavoratori sempre autonomi	10,8	15,8	-	11,7
Percentuale di lavoratori sia dipendenti sia autonomi	13,2	14,6	-	13,4
Percentuale nel settore agricolo	6,0	9,3	-	6,5
Percentuale nel settore manifatturiero	29,5	22,0	-	28,5
Percentuale nelle costruzioni	6,2	15,4	-	7,4
Percentuale nel settore terziario (categoria omessa)	58,3	53,3	-	57,6

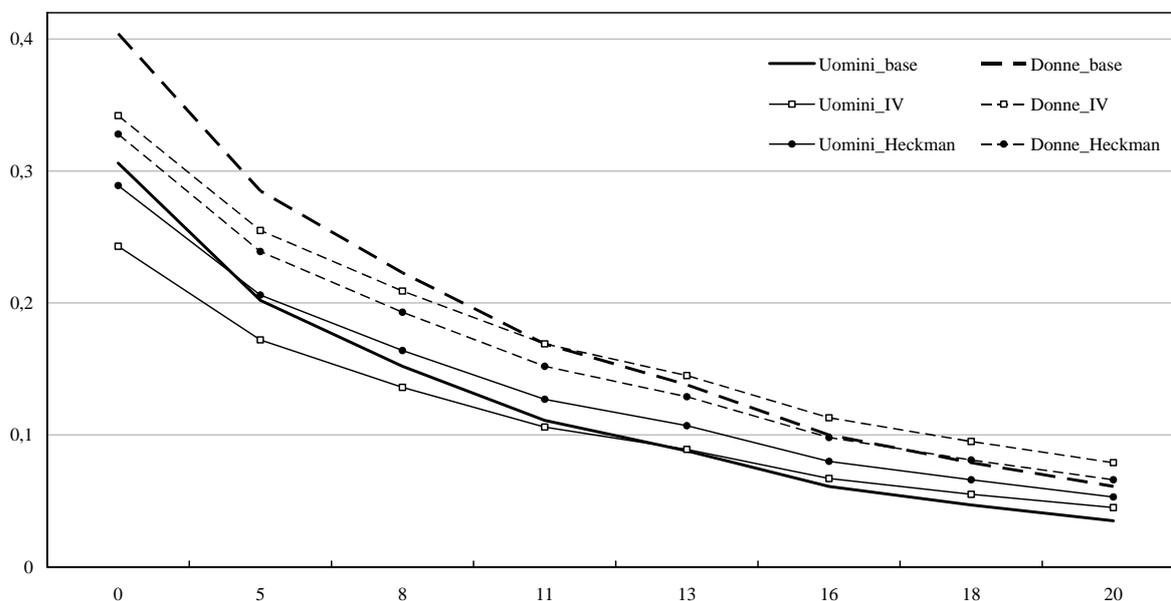
<sup>(1)</sup> Nostre elaborazioni su IBFI dal 1998 al 2004. Le medie sono calcolate sull'intero campione di individui tra 14 e 65 anni e utilizzando pesi campionari. Misura ampia di irregolarità (vedi Sezione 3 per la definizione).

Secondo questa prima specificazione di base (Tavola 4, colonna A) l'effetto marginale del numero di anni di studio sulla probabilità di lavorare irregolarmente è, come atteso, negativo e fortemente significativo. Il passaggio dal livello di istruzione obbligatoria<sup>7</sup> alla laurea riduce tale probabilità per uomini e donne rispettivamente di 11 e 14 punti percentuali, che si confronta con una probabilità media nel campione pari rispettivamente al 16 e al 19 per cento. Il guadagno che si realizza passando dalla scuola dell'obbligo al diploma è più marcato di quello che si ottiene avanzando dal diploma alla laurea. Il passaggio dall'assenza di titoli formali di studio al conseguimento del titolo della scuola dell'obbligo diminuisce il rischio di avere un lavoro irregolare rispettivamente di 15 e 18 punti percentuali (Figura 2). A parità di altre condizioni, gli uomini mostrano in media una probabilità di lavorare irregolarmente inferiore di 6 punti

<sup>7</sup> Qui e nel resto del lavoro l'adempimento della scuola dell'obbligo è definito come il percorso che include la scuola primaria e la scuola media inferiore. È tuttavia importante precisare che solo a partire dal 1963 la scuola media inferiore è obbligatoria e che dal 1999 l'obbligo scolastico è stato ulteriormente esteso, fino al compimento del quindicesimo compleanno.

Figura 2

**Probabilità stimate di lavorare nel sommerso  
per anni di studio secondo differenti modelli di stima<sup>(1)</sup>**



<sup>(1)</sup> Le probabilità previste sono calcolate per gli uomini e le donne al corrispondente numero di anni di istruzione e alla media campionaria per le altre variabili indipendenti. Si utilizza la definizione ampia di irregolarità (vedi la Sezione 3 per la definizione).

percentuali; le persone che non si sono mai spostate hanno una probabilità superiore di 7 punti percentuali. L'effetto connesso all'avere dei figli è positivo ma appena significativo. Maggiore è l'esperienza, più elevata è la probabilità di essere (o essere stati) "in nero", mentre il termine al quadrato ha un segno negativo; anche aver cambiato molti posti di lavoro è correlato positivamente con lo status di irregolarità. L'occupazione nel settore sommerso è più diffusa tra coloro che hanno lavorato almeno una volta come autonomi e tra gli addetti ai settori terziario ed edilizio.

Finora abbiamo ignorato che i contributi pensionistici sono pagati solo da coloro che sono occupati, e che la partecipazione al mercato del lavoro è fortemente non casuale. È dunque probabile che semplici stime *probit* soffrano del *selection bias* indotto dalla scelta (o possibilità) di entrare nel mercato del lavoro, con uno status regolare o irregolare.

Più formalmente, modelliamo la decisione del lavoratore come segue, modificando lievemente il modello di Ahn e de la Rica (1997)<sup>8</sup>.

Sia  $W_f$  il salario<sup>9</sup> nel settore formale e  $W_u$  quello nel settore informale. Inoltre, siano  $W_s$  il valore dell'essere disoccupato (o della ricerca di lavoro) e  $W_r$  il salario di riserva, ovvero il valore del tempo libero. Al primo stadio l'individuo decide di partecipare al mercato del lavoro se:

$$W_r < \max(W_f, W_u, W_s)$$

<sup>8</sup> In quello studio la decisione del lavoratore è modellata utilizzando tre stadi. In particolare, al secondo stadio l'individuo lavora nel settore formale se  $W_f > W_s \mid W_r < \max(W_f, W_u, W_s)$ ; al terzo stadio, se il lavoratore non trova un'occupazione nel settore regolare, si rivolge al settore sommerso a condizione che  $W_u > W_s \mid W_f < W_s$  e  $W_r < \max(W_f, W_u, W_s)$ .

<sup>9</sup> Il termine "salario" va riferito a un insieme più ampio di caratteristiche dell'occupazione, che include non solo la compensazione monetaria corrente ma anche la copertura pensionistica e assicurativa, l'ambiente di lavoro, l'orario di lavoro, la localizzazione, e così via.

Se i salari offerti in entrambi i settori, formali e informale, sono troppo bassi l'individuo continuerà nella ricerca. In formule, rimarrà disoccupato fin quando:

$$W_s > \max(W_f, W_u) \mid W_r < \max(W_f, W_u, W_s)$$

Al secondo stadio egli sceglierà il settore regolare e non quello irregolare se il primo consente di percepire un salario più elevato, ovvero:

$$W_f > W_u \mid W_s < \max(W_f, W_u) \ \& \ W_r < \max(W_f, W_u, W_s)$$

Poiché l'analisi verte su due decisioni di natura discreta (lavorare versus non lavorare e essere sommersi versus lavorare regolarmente) è possibile introdurre un modello di tipo *probit* con selezione del campione<sup>10</sup> (van de Ven e van Praag, 1981), un'estensione del modello con selezione originariamente proposto da Heckman valida quando la variabile dipendente è binaria. Tale metodo consente di utilizzare l'informazione riferita agli individui non occupati per migliorare le stime dell'equazione principale, nel nostro caso riferita allo status di regolarità dell'occupazione. La nostra relazione di interesse è:

$$y_i^* = x_i' \beta + u_i \quad (2)$$

dove  $y^*$  è una variabile latente (non osservabile). L'equazione (2) è l'equazione principale, che modella la probabilità di lavorare nel sommerso. Non è possibile osservare  $y^*$ , bensì  $y$ , definita come:

$$y_i = \begin{cases} 1 & y_i^* > 0 \\ 0 & y_i^* \leq 0 \end{cases}$$

A sua volta,  $y$  è osservato se e solo se un'altra variabile latente supera una determinata soglia:

$$s_i^* = z_i' \gamma + e_i \quad (3)$$

dove, nuovamente,  $s_i = \begin{cases} 1 & s_i^* > 0 \\ 0 & s_i^* \leq 0 \end{cases}$ . L'equazione (3) è l'equazione di selezione o partecipazione,

che nel nostro caso modella la probabilità di aver mai lavorato (o la "propensione al lavoro") e può essere stimata sull'intero campione. La probabilità di lavorare irregolarmente nell'equazione (2), invece, può essere osservata solo sul sottocampione di coloro che hanno lavorato. I termini di errore  $u$  ed  $e$  sono distribuiti secondo una normale bivariata con correlazione  $\rho$ . Se questa correlazione risulta differente da zero le tecniche *probit* di tipo standard, che ignorano la selezione, produrrebbero stime distorte.

La stima simultanea dell'equazione di partecipazione e di quella principale è effettuata con un approccio di massima verosimiglianza. Per rafforzare l'identificazione si introducono alcune restrizioni di esclusione, ovvero delle variabili che figurano nell'equazione di selezione ma non in quella principale. L'aver mai cercato un lavoro<sup>11</sup> e l'essere percettore di pensioni o trasferimenti appaiono variabili in grado di catturare la decisione dell'individuo di partecipare al mercato del lavoro. Si considera l'impegno messo nella ricerca di lavoro come segnale di offerta di lavoro. Con riguardo al secondo strumento, ci si attende che coloro che ricevono pensioni o trasferimenti abbiano minori incentivi a partecipare al mercato del lavoro. I coefficienti per entrambe le variabili sono statisticamente diversi da zero e mostrano segni come nelle attese (Tavola 4, colonna D).

<sup>10</sup> La stima è stata effettuata con la procedura "Heckprob" di Stata.

<sup>11</sup> La variabile "aver mai cercato lavoro" è uguale a uno se l'individuo ha messo in atto qualche azione di ricerca di lavoro, nel passato (se al momento sta lavorando) o nel presente (se al momento è in cerca di lavoro).

La correlazione tra i termini di errore<sup>12</sup> delle due equazioni è statisticamente diversa da zero, giustificando i nostri timori per l'esistenza di un *selection bias*; nonostante ciò, i risultati ora ottenuti sono ampiamente assimilabili a quelli finora discussi. Anche in questo caso si stima un impatto negativo e significativo dell'istruzione sulla probabilità di lavorare irregolarmente, solo marginalmente meno pronunciato rispetto al caso base: proseguire fino alla laurea invece di abbandonare subito dopo la scuola dell'obbligo riduce questa probabilità di 10 punti percentuali per gli uomini e di 11 per le donne (Figura 2). Quindi, tenendo conto della selezione del campione, la differenza di genere nell'impatto dell'istruzione emersa nella specificazione di base svanisce. Il guadagno che deriva dal conseguimento di una laurea invece di fermarsi al diploma è ora più bilanciato con quello che si ottiene dal raggiungimento di un diploma invece di lasciare gli studi al termine della scuola dell'obbligo. Il beneficio è, come nelle attese, leggermente più alto in caso di completamento del percorso scolastico obbligatorio rispetto a chi non possiede alcun titolo formale (rispettivamente 13 e 14 punti percentuali). Sebbene l'effetto marginale dell'essere un uomo sia ora più che dimezzato, la probabilità di lavorare "in nero" resta costantemente più elevata per le donne, indipendentemente dal livello di istruzione.

## 5. Uno sguardo a sottogruppi di interesse

Le statistiche descrittive cui si è fatto riferimento nella Sezione 3 mostrano l'elevata eterogeneità nella diffusione del lavoro sommerso a seconda delle caratteristiche individuali. Appare dunque interessante approfondire l'analisi condotta finora concentrando l'attenzione su alcuni specifici sottogruppi selezionati nel campione. I gruppi sono stati costruiti considerando una alla volta la classificazione per genere, età, area geografica e tipologia di occupazione. Le probabilità previste corrispondenti sono illustrate nella Figura 3.

Il confronto per genere conferma i risultati precedenti, con una probabilità di lavorare nel sommerso per le donne sempre superiore a quella per gli uomini; il divario si riduce con il livello di istruzione. Le differenze tra i gruppi di diversa età sono meno marcate, con una minore probabilità di essere sommersi per i soggetti più anziani (ovvero per coloro che presumibilmente hanno accumulato una maggiore esperienza nel mercato del lavoro); l'andamento seguito dai più giovani (tra i 14 e i 34 anni) è leggermente differente, con un livello relativamente più basso della probabilità di lavorare irregolarmente per i gradi di istruzione medio-bassi. Ciò appare coerente con il fatto che negli anni recenti i lavoratori più giovani sono stati frequentemente assunti con contratti atipici, caratterizzati da minori costi per le tutele previdenziali e assistenziali. La probabilità di lavorare nel segmento sommerso è nel Sud almeno doppia rispetto al Centro-Nord per livelli di istruzione inferiori a quella secondaria, e prossima al 50 per cento per coloro che non hanno conseguito alcun titolo; il divario si riduce nettamente per i laureati ed è sostanzialmente nullo per chi ha un titolo post laurea.

L'analisi per tipologia di occupazione fornisce delle evidenze molto interessanti per testare la validità delle indicazioni della teoria economica cui si è fatto riferimento nella Sezione 2. La probabilità di lavorare irregolarmente è solo marginalmente influenzata dal livello di istruzione per i lavoratori autonomi, la cui probabilità è più elevata di quella per i lavoratori dipendenti per gradi di istruzione successivi all'adempimento dell'obbligo scolastico. Ciò appare in linea con l'ipotesi che lavorare nel settore non regolare sia una opzione desiderabile per gli autonomi, mentre sia una condizione non scelta, "di ultima istanza" per i lavoratori dipendenti, specie quelli più istruiti. Nel complesso i risultati danno supporto alla tesi di un settore sommerso con una sua dualità interna.

<sup>12</sup> In base al test di verosimiglianza, la correlazione  $\rho$  tra i termini di errore è significativamente diversa da zero (si veda, nella Tavola 4, l'ultima parte della colonna D); quindi si rifiuta nettamente l'ipotesi nulla di indipendenza delle equazioni.

Tavola 4

Probabilità di lavorare nel sommerso (misura ampia)<sup>(1)</sup>

Variabili esplicative	Modello <i>probit</i> di base (A)		Modello <i>probit</i> di base con variabili provinciali (B)		Modello <i>probit</i> con regressori endogeni (C)		Modello <i>probit</i> con <i>sample selection</i> (D)	
	Coefficienti	Eff. Marg.	Coefficienti	Eff. Marg.	Coefficienti	Eff. Marg.	Coefficienti	Eff. Marg.
Uomo*	-0,265 ** (0,020)	-0,062 (0,028)	-0,258 *** (0,028)	-0,061 (0,028)	-0,289 *** (0,022)	-0,065 (0,022)	-0,112 *** (0,021)	-0,027 (0,027)
Non sposato*	0,297 ** (0,027)	0,073 (0,035)	0,298 *** (0,035)	0,074 (0,035)	0,324 *** (0,029)	0,077 (0,029)	0,236 *** (0,027)	0,058 (0,027)
Con figli*	0,044 ** (0,023)	0,010 (0,027)	0,048 * (0,027)	0,011 (0,027)	0,093 ** (0,025)	0,020 (0,025)	0,017 (0,022)	0,004 (0,022)
<b>Anni di istruzione</b>	<b>-0,065 ** (0,003)</b>	<b>-0,015 (0,005)</b>	<b>-0,064 *** (0,005)</b>	<b>-0,015 (0,005)</b>	<b>-0,050 *** (0,007)</b>	<b>-0,011 (0,007)</b>	<b>-0,053 *** (0,003)</b>	<b>-0,013 (0,003)</b>
Esperienza (Esperienza/10) <sup>2</sup>	0,009 ** (0,003)	0,002 (0,003)	0,010 *** (0,003)	0,002 (0,003)	0,009 *** (0,003)	0,002 (0,003)	0,016 *** (0,003)	0,004 (0,003)
Numero di lavori	-0,023 ** (0,005)	-0,005 (0,006)	-0,024 *** (0,006)	-0,006 (0,006)	-0,017 *** (0,006)	-0,004 (0,006)	-0,036 *** (0,005)	-0,008 (0,005)
Sempre autonomo*	0,031 ** (0,004)	0,007 (0,008)	0,031 *** (0,008)	0,007 (0,008)	0,036 *** (0,005)	0,008 (0,005)	0,029 *** (0,004)	0,007 (0,004)
Sia dip. sia autonomo*	0,316 ** (0,028)	0,081 (0,057)	0,312 *** (0,057)	0,081 (0,057)	0,337 *** (0,030)	0,085 (0,030)	0,331 *** (0,027)	0,079 (0,027)
Agricoltura*	0,204 ** (0,028)	0,050 (0,037)	0,189 *** (0,037)	0,047 (0,037)	0,208 *** (0,030)	0,049 (0,030)	0,226 *** (0,028)	0,053 (0,028)
Manifatturiero*	-0,262 ** (0,042)	-0,053 (0,055)	-0,278 *** (0,055)	-0,056 (0,055)	-0,250 *** (0,050)	-0,048 (0,050)	-0,220 *** (0,041)	-0,047 (0,041)
Costruzioni*	-0,442 ** (0,026)	-0,090 (0,038)	-0,432 *** (0,038)	-0,089 (0,038)	-0,432 *** (0,030)	-0,084 (0,030)	-0,395 *** (0,025)	-0,082 (0,025)
Tasso di irregolarità	0,206 ** (0,036)	0,051 (0,044)	0,212 *** (0,044)	0,054 (0,044)	0,220 *** (0,042)	0,053 (0,042)	0,248 *** (0,035)	0,066 (0,035)
Tasso di disoccupazione								
Costante	-0,129 (0,216)		-0,361 *** (0,170)		-0,784 *** (0,292)		-0,416 *** (0,214)	-1,20 *** (0,41)
Istruzione del padre					§ 0,259 *** (0,007)			
Istruzione della madre					§ 0,131 *** (0,008)			
Età								
(Età/10) <sup>2</sup>								
Pensione o trasferimenti*								0,08 *** (0,01)
Aver mai cercato lavoro*								-0,03 *** (0,01)
Luogo di residenza*								-1,27 *** (0,03)
<i>Wald test di esogeneità</i>								-1,65 *** (0,03)
<i>Test restriz. overid.</i>								
<i>Test LR indep. equazioni</i>								
Numero di osservazioni	28.459		28.459		24.960		609,10 (0,00) <sup>^</sup>	40.725 (non censurate: 28.459)
Probabilità osservata	0,173		0,173		0,165		0,173	
Probabilità prevista	0,145		0,149		0,138		0,154	

<sup>(1)</sup> Un asterisco nella prima colonna indica che la variabile è una *dummy*. Vedi Tavola 3 per le categorie omesse. Effetti marginali valutati alla media campionaria. Gli errori standard sono riportati in parentesi; nella colonna (B) gli errori sono clusterizzati per provincia. I simboli \*\*\*, \*\*, \* indicano un livello di significatività rispettivamente all'1, al 5 e al 10 per cento. (§) Coefficienti degli strumenti al primo stadio della regressione. (^) *P*-value del corrispondente test statistico in parentesi.

Figura 3

## Probabilità stimate di lavorare nel sommerso per anni di istruzione in sottogruppi selezionati

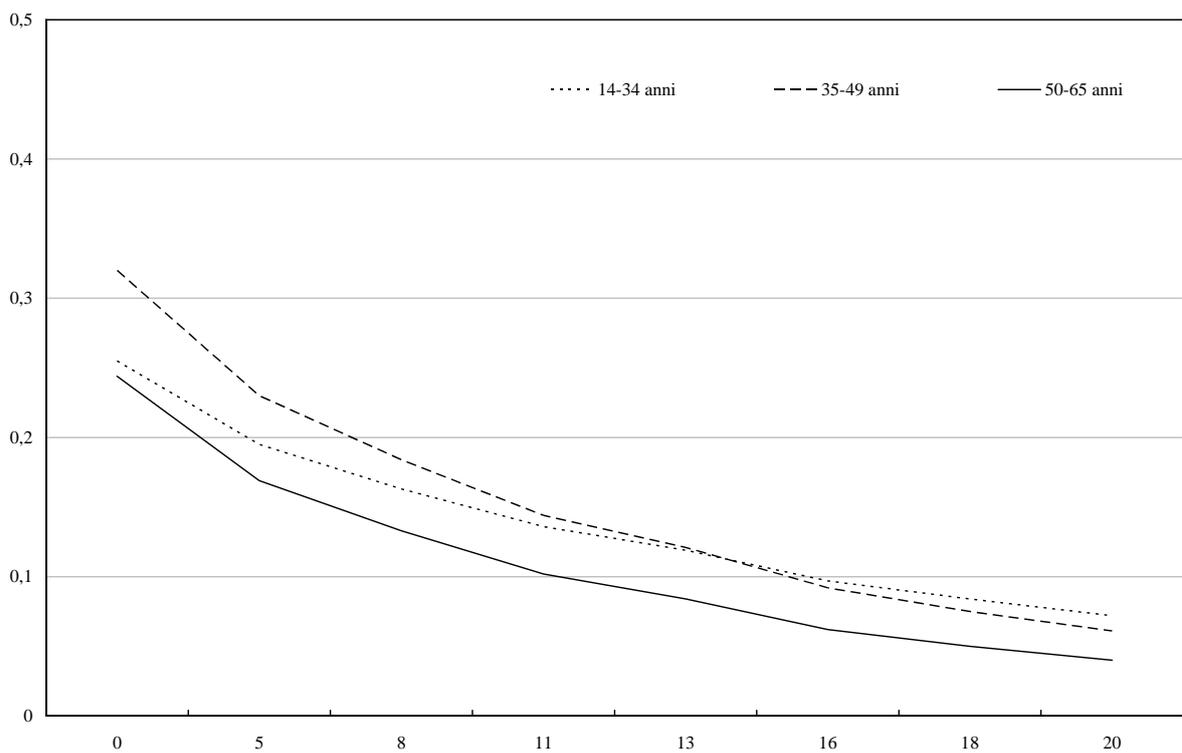
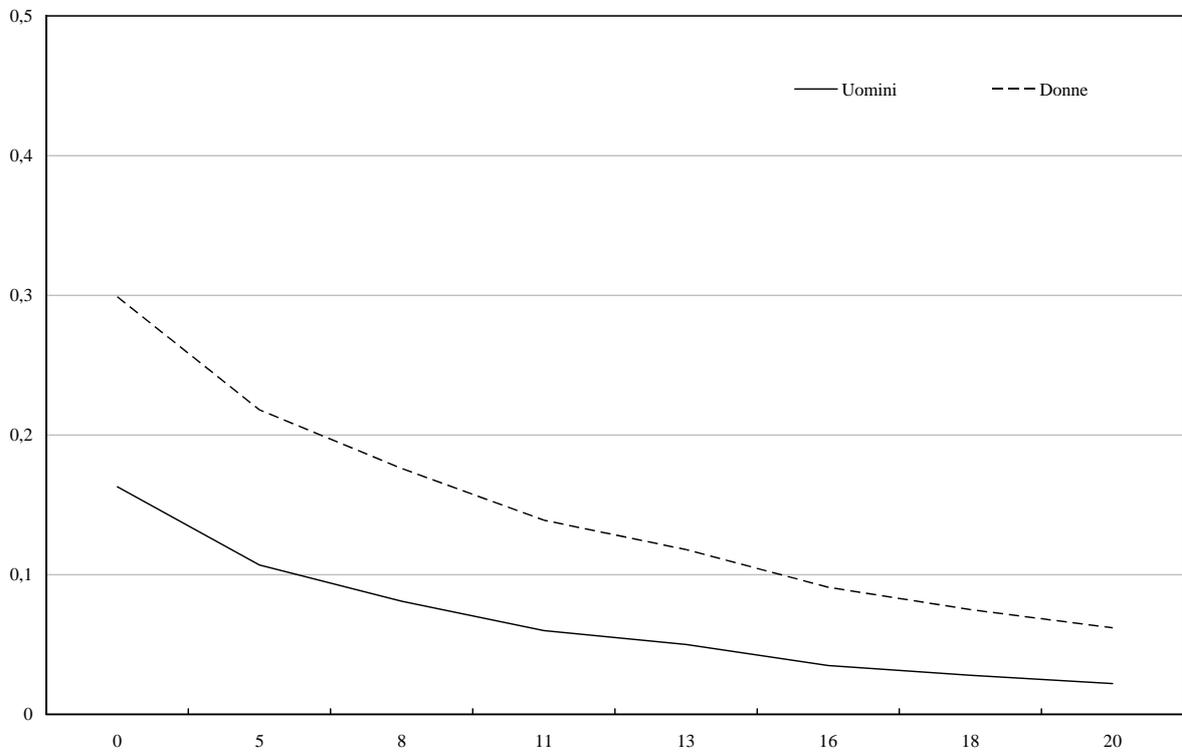
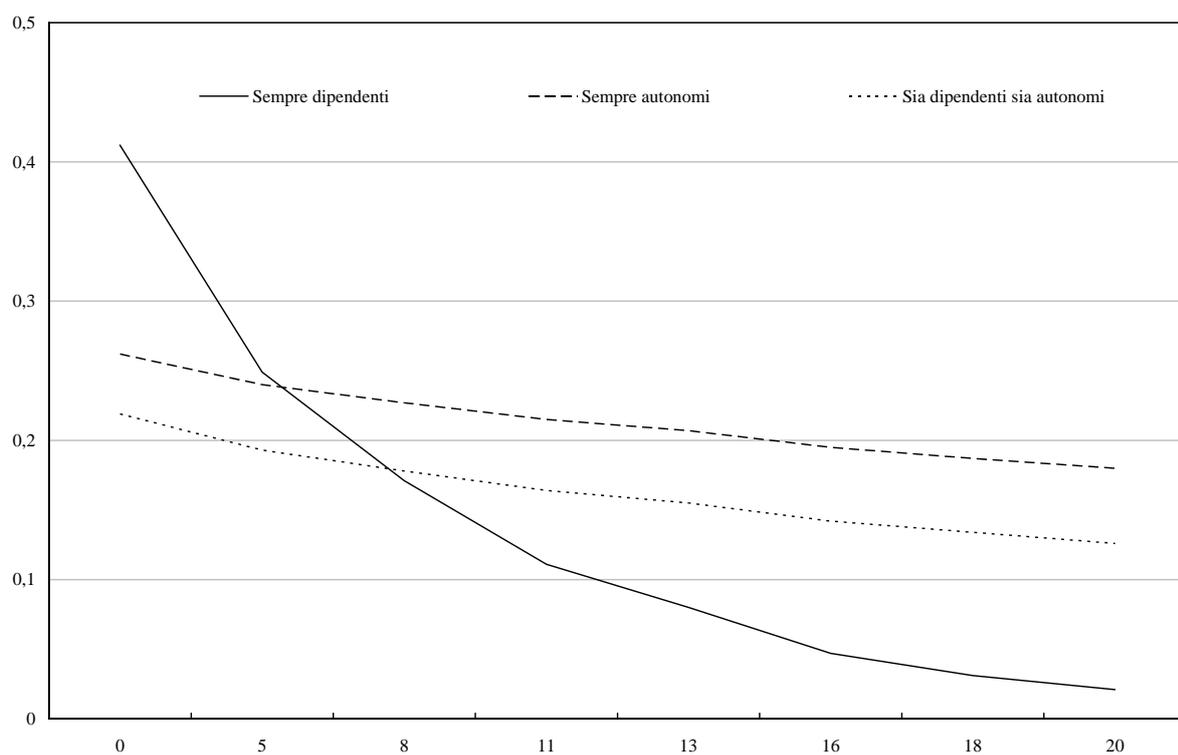
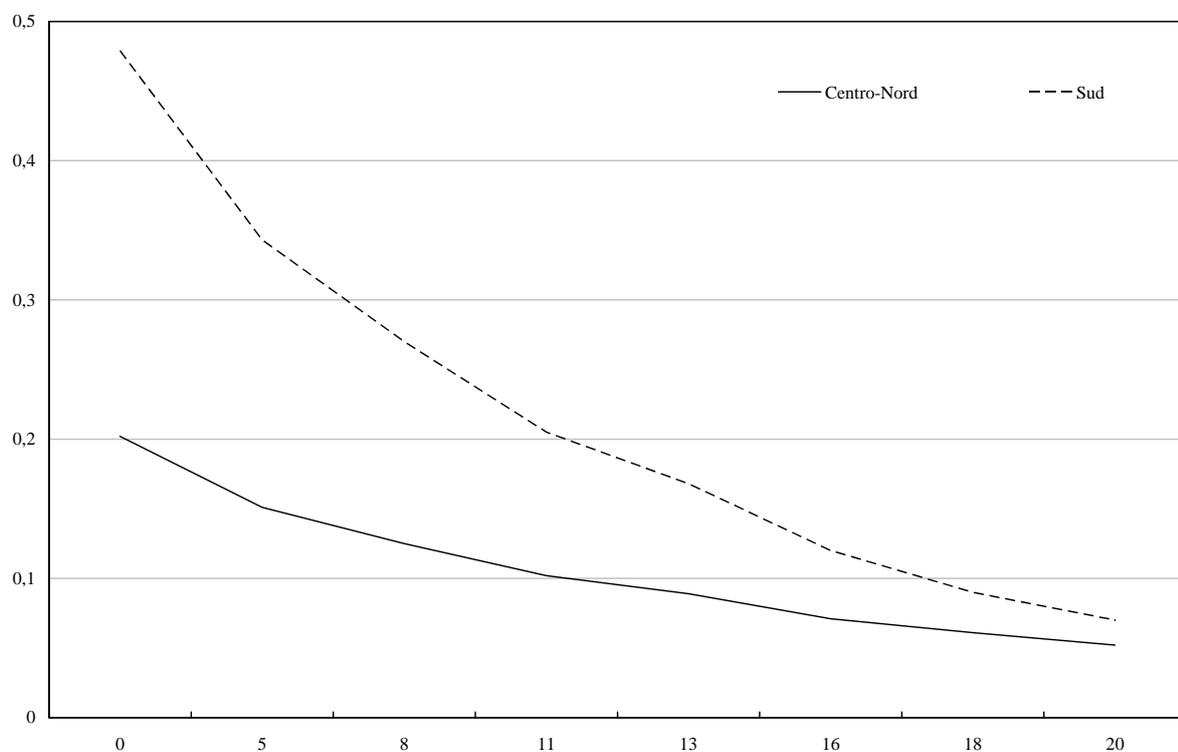


Figura 3 (segue)

## Probabilità stimate di lavorare nel sommerso per anni di istruzione in sottogruppi selezionati



## 6. Analisi di sensitività

In questa sezione la robustezza dei risultati ottenuti è stata verificata lungo differenti dimensioni. In particolare, è stata inclusa l'informazione disponibile a livello macroeconomico per tenere conto delle condizioni locali della domanda di lavoro; è stata considerata la potenziale endogeneità del livello di istruzione e della tipologia di occupazione; è stato affrontato il tema della presenza di errori nella misurazione della variabile dipendente. Nel complesso si confermano i risultati ottenuti.<sup>13</sup>

### 6.1 Influenza delle condizioni della domanda a livello locale

Poiché l'IBFI rileva il luogo di residenza degli intervistati, è possibile incrociare i dati individuali con informazioni disponibili a livello macroeconomico con la finalità di tenere conto delle condizioni locali della domanda. Nello specifico, a ciascun individuo vengono assegnati il tasso di disoccupazione e il tasso di irregolarità nella provincia di residenza<sup>14</sup>. Il secondo tasso in particolare, oltre a essere rappresentativo del bacino di opportunità occupazionali nel settore sommerso, è anche indicativo della stringenza delle norme sociali, che plausibilmente dipende dall'incidenza del settore informale nell'economia. Più ampia è questa incidenza, minore è lo stigma associato a un'occupazione irregolare, più debole è la norma sociale. È anche probabile che una quota più elevata di lavoratori nel segmento irregolare costituisca un incentivo a "sommersi" rendendo più difficoltosa la constatazione di queste irregolarità da parte delle autorità competenti. L'inclusione di questi fattori di natura macroeconomica lascia i nostri risultati inalterati nella sostanza; la probabilità di lavorare irregolarmente è influenzata positivamente solo dall'entità della disoccupazione a livello locale, mentre il tasso di irregolarità risulta non significativo (Tavola 4, colonna B).

### 6.2 Endogeneità

Come già detto, si potrebbe ipotizzare che gli studenti abbandonino la scuola in quanto attratti da opportunità lavorative nel settore sommerso. Se ciò fosse vero, la direzione di causalità sarebbe quella inversa, muovendo dallo status di irregolarità al livello di scolarità conseguito. Un primo controllo consiste nel verificare se a livello provinciale l'abbandono della scuola media superiore sia significativamente associato al tasso di lavoro irregolare, assunto come proxy della domanda di lavoro nel settore informale. Per far questo selezioniamo il sottocampione di ragazzi e ragazze di età compresa tra 14 e 19 anni e definiamo la nostra variabile dipendente – la probabilità di abbandono – pari a 1 se tale ragazzo o ragazza non possiede un diploma di scuola media superiore o non è attualmente impegnato in un percorso scolastico. La restrizione per età del campione è necessaria per tenere conto dell'influenza delle condizioni *correnti* del mercato locale del lavoro (sia formale sia informale) sulla scelta di conseguire ulteriori gradi di scolarità. L'estensione all'intero campione richiederebbe dati sull'irregolarità e sulla disoccupazione a livello provinciale in periodi lontani nel tempo per approssimare le condizioni del mercato del lavoro nel luogo di istruzione (o nel luogo di residenza durante il percorso di studi); sfortunatamente, entrambe queste informazioni non sono disponibili.

Nel lato destro dell'equazione, oltre al tasso di lavoro irregolare nella provincia, sono stati considerati il genere, l'età e il suo quadrato, l'istruzione e la condizione professionale dei genitori,

<sup>13</sup> Tutte le stime d'ora in poi non riportate per motivi di brevità sono disponibili su richiesta.

<sup>14</sup> I tassi di disoccupazione sono pubblicati dall'Istat. I tassi di irregolarità a livello provinciale nello scorcio degli anni novanta sono disponibili in Censis (2004).

la regione di residenza e l'ampiezza del comune in termini di numero di abitanti, il tasso di disoccupazione a livello provinciale. L'ampiezza del comune dovrebbe fornire un'approssimazione delle condizioni di offerta, laddove la disponibilità di scuole è ragionevolmente minore nei comuni più piccoli (ad esempio comuni rurali o difficilmente raggiungibili) ma anche nelle città più grandi (per motivi di congestione). Come mostra la Tavola 5, la diffusione del lavoro irregolare a livello locale e le condizioni del mercato locale del lavoro, così come l'ampiezza del comune, non influenzano la scelta di proseguire nell'istruzione secondaria<sup>15</sup>. I ragazzi hanno una maggiore probabilità di abbandonare gli studi. Come supportato da altri studi (si veda, per l'Italia, Cingano e Cipollone, 2007), il background familiare è molto rilevante nel forgiare le scelte scolastiche dei ragazzi: la probabilità di lasciare la scuola superiore è decrescente al crescere del titolo di studio posseduto da entrambi i genitori, con coefficienti notevolmente simili. Mentre la nostra evidenza sul titolo di studio dei genitori è netta, quella sulla loro condizione professionale è più sfumata, pur indicando un aumento della probabilità di abbandono quando i genitori non sono occupati. Sfortunatamente non disponiamo di alcune variabili plausibilmente importanti nel determinare la scelta degli studenti di abbandonare gli studi, come la ripetizione di classi o altri indicatori di performance scolastica scadente.

Inoltre per identificare in maniera credibile un impatto causale dell'istruzione sulla probabilità di lavorare irregolarmente sull'intero campione abbiamo usato l'istruzione dei genitori come strumento per l'istruzione di ciascun individuo. L'istruzione sia del padre che della madre sono degli strumenti rilevanti, mostrando dei coefficienti ampiamente significativi nella regressione al primo stadio (Tavola 4, colonna C)<sup>16</sup>. Il coefficiente riferito ai padri è ora doppio di quello delle madri, suggerendo – singolarmente, tuttavia – che mentre la scelta dei figli di rimanere a scuola oltre il conseguimento dell'obbligo scolastico è influenzata in pari misura dai padri e dalle madri, ciò non è vero per l'intera lunghezza del percorso scolastico. Dal momento che il nostro modello è overidentificato (due strumenti e una variabile potenzialmente endogena) è possibile adottare un approccio dei minimi quadrati a due stadi (2SLS) ed effettuare un test formale per la validità degli strumenti scelti attraverso un test di overidentificazione. Il test di Sargan per le restrizioni di overidentificazione non consente di rifiutare l'ipotesi nulla che i nostri strumenti siano validi. Infine, il test di Wald fa rifiutare l'ipotesi nulla di esogeneità al livello di confidenza del 5 per cento ma non all'1 per cento.

I risultati finora ottenuti sono ampiamente confermati: non vi sono differenze di rilievo rispetto alle precedenti specificazioni a parte il fatto che la stima con variabili strumentali mostra un effetto più contenuto (in valore assoluto) dell'istruzione sulla probabilità di lavorare irregolarmente. L'impegno profuso nello studio per i dieci anni successivi all'adempimento dell'obbligo scolastico produce benefici anche secondo queste stime, traducendosi in una riduzione della probabilità di lavorare irregolarmente di 8 punti percentuali per gli uomini e di 11 per le donne. Il completamento della scuola dell'obbligo rende l'irregolarità occupazionale meno probabile rispetto a coloro che mancano di un qualunque titolo formale rispettivamente di 11 e 13 punti percentuali (Figura 2).

Affinché il nostro approccio con variabili strumentali sia valido è stato necessario postulare che l'istruzione dei genitori non influenzi lo status lavorativo dei figli se non attraverso l'istruzione dei figli. È invece plausibile che l'istruzione dei genitori influisca anche attraverso altri canali, in particolare l'ampiezza dei contatti sociali, notoriamente un'importante determinante degli esiti della ricerca di lavoro (si veda, ad esempio, Cingano e Rosolia, 2006). Come verifica di robustezza teniamo conto di questo effetto di *network* grazie a una specifica domanda sui canali di ricerca di

<sup>15</sup> Lo stesso vale quando: le *dummies* regionali sono omesse per escludere che queste assorbano la variabilità degli indicatori a livello provinciale; il campione è esteso agli individui fino a 23 anni di età, sfruttando una diversa fonte per le stime dei tassi di irregolarità a livello locale (Gobbi e Zizza, 2007).

<sup>16</sup> L'ampiezza campionaria è leggermente inferiore rispetto alla stima di base a causa di dati mancanti sulla istruzione dei genitori.

Tavola 5

Probabilità di abbandono scolastico<sup>(1)</sup>

Variabili esplicative	Stime <i>probit</i>		
	Coefficienti		Eff. Marg.
Uomo*	0,238 ***	(0,073)	0,033
Età	1,973 ***	(0,362)	0,276
(Età/10) <sup>2</sup>	-5,359 ***	(1,085)	-0,748
Istruzione del padre (in anni)	-0,095 ***	(0,012)	-0,013
Istruzione della madre (in anni)	-0,088 ***	(0,011)	-0,012
Padre: lavoratore dipendente*	-0,094	(0,063)	-0,013
Padre: lavoratore autonomo*	-0,148	(0,099)	-0,019
Padre: non occupato* (categoria omessa)			
Madre: lavoratrice dipendente*	-0,018	(0,082)	-0,003
Madre: lavoratrice autonoma*	-0,409 ***	(0,156)	-0,044
Madre: non occupata* (categoria omessa)			
Comune con meno di 20.000 abitanti*	-0,055	(0,119)	-0,008
Comune tra 20.000 e 40.000 abitanti*	-0,015	(0,119)	-0,002
Comune tra 40.000 e 500.000 abitanti*	0,088	(0,121)	0,012
Comune con più di 500.000 abitanti* (categoria omessa)			
Tasso di irregolarità	0,026	(0,019)	0,004
Tasso di disoccupazione	0,007	(0,019)	0,001
Regione di residenza*		sì	
Costante	-18,71 ***	(3,097)	
<i>Numero di osservazioni</i>		3.802	
<i>Probabilità osservata</i>		0,144	
<i>Probabilità stimata</i>		0,074	

<sup>(1)</sup> Individui di età compresa tra i 14 e 19 anni. Un asterisco nella prima colonna indica che la variabile è una *dummy*. Effetti marginali valutati alla media campionaria. Errori standard, riportati in parentesi, sono clusterizzati a livello di provincia. I simboli \*\*\*, \*\*, \* indicano un livello di significatività rispettivamente all'1, al 5 e al 10 per cento.

lavoro posta solo nell'indagine IBFI del 2004, che chiedeva se l'intervistato si fosse rivolto a parenti, amici o conoscenti per trovare un lavoro; i nostri risultati sono invariati all'introduzione di questo ulteriore controllo.

Oltre alle scelte di istruzione, è possibile che anche la tipologia di occupazione sia endogena. Gli individui potrebbero preferire una posizione autonoma se si attendono che ciò renda più facile evadere l'imposizione fiscale; le scelte di istruzione potrebbero anche riflettere queste aspettative. Per tenere conto di ciò si è usata la tipologia di occupazione dei genitori come strumento per la tipologia di occupazione dei figli, presumibilmente un buono strumento poiché, almeno in Italia, è forte la persistenza intergenerazionale nella condizione lavorativa (Mocetti, 2007). Le stime corrispondenti non si modificano nella sostanza.

### 6.3 Errori di misura

Sfortunatamente non siamo in grado di osservare direttamente lo status di irregolarità, che viene infatti misurato sfruttando l'informazione disponibile su esperienza e contributi sociali. Il confronto del dato sui contributi sociali versati tra l'IBFI e gli archivi di natura amministrativa di fonte INPS (si veda l'appendice) conforta sull'affidabilità di queste informazioni. Inoltre, come discusso nella Sezione 3, le correlazioni tra la nostra misura di irregolarità e quelle disponibili da altre fonti sono molto elevate. Tuttavia, dal momento che la presenza di errori di misura nella variabile dipendente non è innocua in una specificazione non lineare, conducendo a stime inconsistenti, appare rilevante tener conto ulteriormente di questa circostanza al fine di escludere la possibilità di una erronea classificazione degli individui.

L'adozione dei criteri descritti nella Sezione 3 per identificare i lavoratori irregolari è chiaramente discrezionale. La scelta di una soglia più elevata (bassa) in (1) produce l'effetto di far aumentare (diminuire) il numero di coloro che sono da considerare irregolari. Abbiamo innanzitutto usato la sola misura restrittiva di irregolarità, ovvero considerato solo coloro che sono stati nel settore sommerso per la loro intera storia lavorativa; anche in questo caso troviamo un effetto significativo dell'istruzione sulla probabilità di essere sommersi (Tavola 6). Gli uomini che conseguono il titolo di scuola dell'obbligo fronteggiano una probabilità di essere intrappolati nell'economia sommersa pari a meno della metà di quella di coloro che mancano di qualsiasi titolo di istruzione (11 contro 5 per cento); questa probabilità si riduce ulteriormente per coloro che hanno conseguito una laurea (2 per cento). La dinamica per le donne è sostanzialmente la stessa, sebbene i valori delle probabilità siano *nettamente* più elevati: dal 17 al 7 per cento qualora si sia completata la scuola dell'obbligo rispetto a chi non possiede alcun titolo di studio, e ulteriormente ridotta al 3 per cento per le laureate. Infine, i risultati sono stati soggetti a verifica a fronte di differenti valori delle soglie nei criteri, sia relativo sia assoluto, introdotti per pervenire alla misura ampia di irregolarità. Le variazioni nei coefficienti stimati e negli errori standard sono di lieve entità rispetto a quanto ottenuto finora.

Un'ulteriore verifica si avvantaggia della disponibilità in IBFI della lunghezza dell'intervista e del giudizio dell'intervistatore sulla qualità delle risposte fornite, variabili che possono ragionevolmente dar conto della precisione delle informazioni raccolte. La loro introduzione nel lato destro dell'equazione *probit* con selezione non ne altera i risultati.

Infine, e più formalmente, è stato condotto un test per la erronea classificazione della nostra variabile dipendente binaria seguendo l'approccio sviluppato da Hausman *et al.* (1998). Sia  $a_0$  la probabilità di assegnare un valore pari a 1 a una variabile il cui vero valore sia 0 e sia  $a_1$  la probabilità di assegnare un valore pari a 0 quando il vero valore è 1. Il valore atteso della variabile dipendente osservata è:

Tavola 6

Probabilità di lavorare nel sommerso (misura ristretta)<sup>(1)</sup>

Variabili esplicative	Modello <i>probit</i> di base		Modello <i>probit</i> con <i>sample selection</i>			
			Equazione principale		Eq. di partecip.	
	Coefficienti	Eff. marg.	Coefficienti	Eff. marg.	Coefficienti	
Uomo*	-0,286 *** (0,027)	-0,029	-0,138 *** (0,027)	-0,014	0,90 *** (0,02)	
Mai sposato*	0,319 *** (0,033)	0,035	0,256 *** (0,032)	0,028	-0,58 *** (0,03)	
Con figli *	-0,060 ** (0,030)	-0,006	-0,093 *** (0,029)	-0,010	-0,13 *** (0,03)	
<b>Anni di istruzione</b>	<b>-0,056 *** (0,004)</b>	<b>-0,005</b>	<b>-0,043 *** (0,004)</b>	<b>-0,004</b>	0,03 *** (0,00)	
Esperienza	-0,057 *** (0,003)	-0,005	-0,049 *** (0,003)	-0,005		
(Esperienza/10) <sup>2</sup>	0,073 *** (0,007)	0,007	0,061 *** (0,007)	0,006		
Numero di lavori	0,009 (0,006)	0,001	0,010 * (0,006)	0,001		
Sempre autonomo *	0,476 *** (0,033)	0,062	0,491 *** (0,032)	0,050		
Sia dip. che autonomo*	0,027 (0,043)	0,003	0,050 (0,043)	0,005		
Agricoltura*	-0,264 *** (0,056)	-0,021	-0,215 *** (0,055)	-0,019		
Manifatturiero*	-0,416 *** (0,035)	-0,034	-0,363 *** (0,034)	-0,031		
Costruzioni *	0,110 ** (0,046)	0,0011	0,155 *** (0,046)	0,018		
Costante	-0,620 (0,458)		-0,659 ** (0,330)		-1,39 *** (0,41)	
Età					0,08 *** (0,01)	
(Età/10) <sup>2</sup>					-0,04 *** (0,01)	
Pensione o trasferimenti *					-1,27 *** (0,03)	
Aver mai cercato lavoro *					1,65 *** (0,03)	
Provincia di residenza *	si				si	
<i>Test LR di indep. equazioni</i>			332,58 (0,00) <sup>^</sup>			
<i>Numero di osservazioni</i>	28.459		40.725 (non censurate: 28.459)			
<i>Probabilità osservata</i>	0,079		0,079			
<i>Probabilità stimata</i>	0,046		0,050			

<sup>(1)</sup> Un asterisco nella prima colonna indica che la variabile è una *dummy*. Vedi Tavola 3 per le categorie omesse. Effetti marginali valutati alla media campionaria. Gli errori standard sono riportati in parentesi. I simboli \*\*\*, \*\*, \* indicano un livello di significatività rispettivamente all'1, al 5 e al 10 per cento. (<sup>^</sup>) P-value del corrispondente test statistico in parentesi.

$$E(y_i|x_i) = \Pr(y_i = 1|x_i) = a_0 + (1 - a_0 - a_1)F(x_i'\beta) \quad (4)$$

che si riduce alla consueta espressione  $F(x_i'\beta)$  in assenza di erronea classificazione, ovvero quando  $a_0$  e  $a_1$  sono entrambi zero. L'equazione (4) è stata stimata utilizzando il metodo dei minimi quadrati non lineari, che implica la minimizzazione dell'espressione:

$$\sum_{i=1}^n (y_i - a_0 - (1 - a_0 - a_1)F(x_i'\beta))^2 \quad (5)$$

dove  $F(\cdot)$  è la distribuzione normale e le variabili esplicative sono come nel *probit* di base. I problemi di misurazione sembrano non rilevanti in questo esercizio: le stime ottenute per  $a_0$  e  $a_1$  sono entrambe statisticamente indistinguibili dallo zero (pari a 0,009 [0,12] e 0,133 [0,33], rispettivamente, con *p-values* in parentesi).

## 7. Conclusioni

Il lavoro ha testato la relazione tra lavoro irregolare e livello di istruzione per l'economia italiana, utilizzando i dati dell'Indagine sui Bilanci delle Famiglie della Banca d'Italia, che consente di identificare i lavoratori irregolari a partire dal numero di anni di contribuzione pensionistica dichiarato dagli intervistati.

Si dimostra che avere un basso livello di istruzione aumenta in misura rilevante la probabilità di lavorare permanentemente nel settore sommerso. Il nostro contributo corrobora da un punto di vista empirico l'evidenza già riscontrata per altri paesi e arricchisce quella, peraltro scarsa, riferita all'Italia attraverso una modellazione esplicita di questa relazione economica. Oltre a considerare un ampio numero di variabili economiche e socio-demografiche, si è tenuto conto dei possibili problemi di endogeneità e selezione del campione e si è verificata la robustezza dei risultati al variare di diverse dimensioni.

Si stima una riduzione di almeno 10 e 11 punti percentuali della probabilità di lavorare "in nero" quando rispettivamente i ragazzi e le ragazze abbiano raggiunto una laurea invece di abbandonare la scuola al livello dell'obbligo. Ciò si confronta con una probabilità media osservata di lavorare irregolarmente del 16 e del 19 per cento rispettivamente. Il guadagno è leggermente più elevato per coloro che adempiono l'obbligo scolastico rispetto a chi non possiede alcun titolo formale di istruzione (rispettivamente 13 e 14 punti percentuali). In assenza di un appropriato trattamento del *selection bias* indotto dalla partecipazione non casuale al mercato del lavoro si sono invece riscontrate delle differenze notevoli tra i generi. Non ha trovato supporto l'ipotesi che la presenza di opportunità di lavoro nel settore sommerso causi l'abbandono scolastico.

L'analisi dettagliata di alcuni sottogruppi di interesse della popolazione ha fatto emergere differenze notevoli nella probabilità di lavorare irregolarmente per genere, area geografica e tipologia di occupazione. La probabilità di essere 'sommersi' è fortemente influenzata dal livello conseguito di istruzione in tutti i casi tranne che per i lavoratori autonomi. Tale risultato appare in linea con i contributi della teoria economica che indicano una dualità interna nel settore informale. Lavorare nel settore informale è non desiderabile per i lavoratori dipendenti, specie per quelli più istruiti. Per gli autonomi la probabilità di operare nel segmento irregolare è solo marginalmente influenzata dal grado di istruzione ed è significativamente più elevata di quella per i lavoratori dipendenti oltre il livello della scuola dell'obbligo, suggerendo una desiderabilità dell'opzione di lavorare irregolarmente.

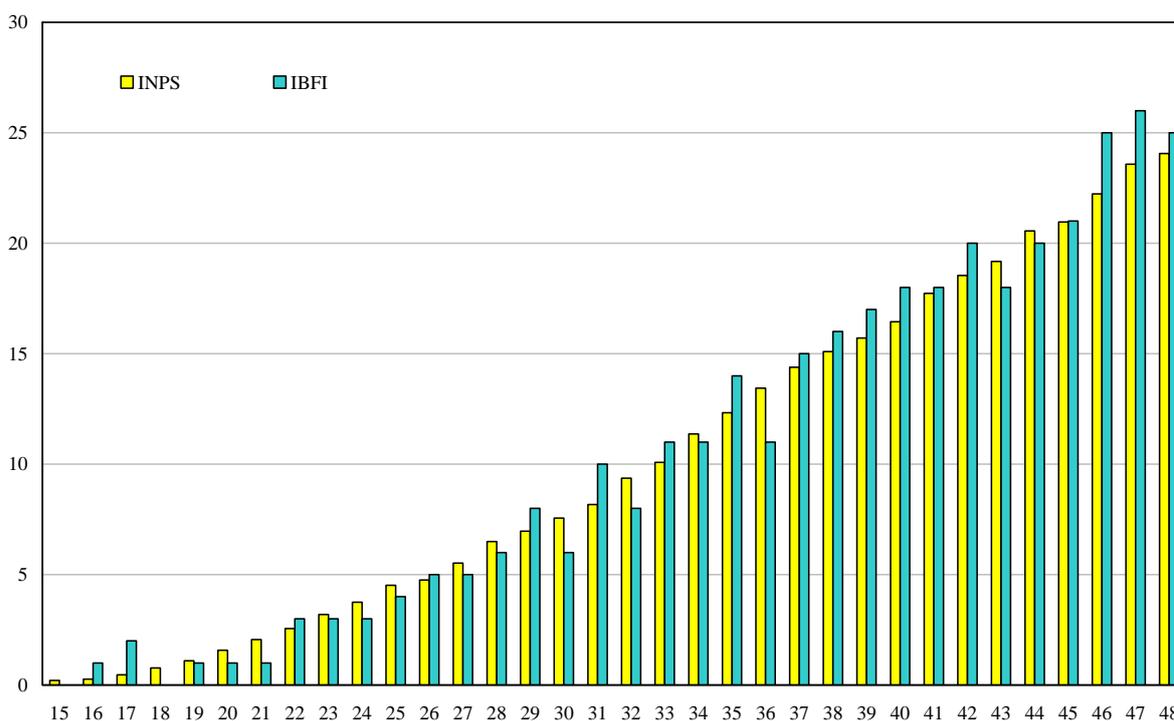
## APPENDICE

### CONFRONTO FRA IBFI E DATI AMMINISTRATIVI SUI CONTRIBUTI SOCIALI

In questo lavoro si usano i dati sui contributi pensionistici raccolti dalla IBFI. È noto che le informazioni rilevate attraverso indagini possono essere affette da errori di natura campionaria e non campionaria. La disponibilità della medesima informazione da fonti di natura amministrativa, quali i registri dei contributi sociali detenuti dall'INPS, consente di valutare l'affidabilità dei dati utilizzati. Per motivi di confrontabilità sono stati esclusi da IBFI i lavoratori del settore agricolo e del comparto pubblico, e sono stati selezionati i soli individui che lavoravano nel 2004 e nati dopo il 1956, dal momento che l'archivio dell'INPS contiene dati solo a partire dal 1970. Il grafico confronta il numero mediano di anni di contributi pensionistici versati per età così come derivante dalle due fonti. I contributi pensionistici “dichiarati” ed “effettivi” risultano simili in corrispondenza di quasi tutte le età<sup>17</sup>.

**Figura A1**

#### Numero mediano di anni in cui sono stati versati contributi pensionistici per età. Uomini e donne



<sup>17</sup> Lo stesso esercizio è stato ripetuto considerando uomini e donne separatamente; anche in questo caso il numero di contributi versati appare simile tra le due fonti.

**RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

- Ahn N. e de La Rica S. (1997), *The Underground Economy in Spain: An Alternative to Unemployment?*, in *Applied Economics*, No. 29, pp. 733-43.
- Attanasio O.P., Guiso L. e Jappelli T. (2002), *The Demand for Money, Financial Innovation, and the Welfare Cost of Inflation: An Analysis with Household Data*, in *Journal of Political Economy*, No. 110, pp. 317-51.
- Banca d'Italia (2006), *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2004*, Supplementi al Bollettino Statistico – Indagini campionarie, Anno XVI, No. 7.
- Barth E. e Ognedal T. (2005), *Unreported Labour*, IZA Discussion Paper, No. 1893.
- Boeri T. e Garibaldi P. (2002), *Shadow Activity and Unemployment in a Depressed Labour Market*, CEPR Discussion Paper, No. 3433.
- (2005), *Shadow Sorting*, in Pissarides, C. e Frenkel, J. (a cura di), *NBER Macroeconomics Annual*, MIT Press, 2005.
- Brandolini A. e D'Alessio G. (2002), *Evidenze sul lavoro sommerso nell'Indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane*, Banca d'Italia, mimeo.
- Cannari L. e D'Alessio G. (2007), *Le opinioni degli italiani sull'evasione fiscale*, Banca d'Italia, Temi di discussione, No. 618.
- Censis (2004), *Capire il sommerso*, Roma.
- Cingano F. e Cipollone P. (2007), *University Drop-out: the Case of Italy*, Banca d'Italia, Temi di discussione, No. 626.
- Cingano F. e Rosolia A. (2006), *People I Know: Workplace Network and Job Search Outcomes*, Banca d'Italia, Temi di discussione, No. 600.
- Commissione europea (2004), *Undeclared Work in an Enlarged Union*, DG for Employment and Social Affairs, Brussels.
- Fields G.S. (2005), *A Guide to Multisector Labour Market Models*, Social Protection, Discussion Paper Series, The World Bank, No. 505.
- Fiorio C. e Zanardi A. (2006), *It's a Lot, but Let It Stay*, paper presentato alla XVIII Riunione Scientifica Siep, Pavia, 14-15 Settembre 2006.
- Galiani S. e Weinschelbaum F. (2007), *Modeling Informality Formally: Households and Firms*, disponibile su SSRN: <http://ssrn.com/abstract=957329>
- 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, No. 646.
- Gong X. e van Soest A. (2001), *Wage Differentials and Mobility in the Urban Labour Market: A Panel Data Analysis for Mexico*, IZA Discussion Paper, No. 329.
- Hausman J.A., Abrevaya J. e Scott-Morton F.M. (1998), *Misclassification of the Dependent Variable in a Discrete-Response Setting*, in *Journal of Econometrics*, No. 87, pp. 239-69.
- Isae (2002), *Rapporto trimestrale*, Roma, Aprile.
- Istat (2005), *Istruzione della popolazione al 2001*.
- (2008), *La misura dell'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale. Anni 1980-2005*.

- Kolm A. e Larsen B. (2003), *Does Tax Evasion Affect Unemployment and Educational Choice?*, Copenhagen Business School, Department of Economics, Working Paper, No. 12.
- Maloney W.F. (2004), *Informality Revisited*, World Development, Elsevier, Vol. 32, No. 7, pp. 1159-78.
- Mocetti S. (2007), *Intergenerational Earnings Mobility in Italy*, The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy, Vol. 7, No. 2 (Contributions), Article 5.
- OCSE (2002), *Measuring the Non-Observed Economy. A Handbook*, Paris.
- (2006), *Education at a Glance*, Paris.
- Peracchi F., Perotti V., Scarpetta S., Carletto G., Pagés C. e Scott K. (2007), *Informality and Social Protection: Preliminary Results from Pilot Surveys in Bulgaria and Colombia*, paper presentato all'IZA-World Bank Workshop "The Informal Economy and Informal Labor Markets in Developing, Transition and Emerging Economies", Bertinoro, 26-27 Gennaio 2007.
- Pisani S. e Polito C. (2006), *Analisi dell'evasione fondata sui dati IRAP. Anni 1998-2002*, Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi dell'Agenzia delle Entrate, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma.
- Rockwool Foundation (2005), *News from the Rockwool Foundation Research Unit*, Giugno.
- Schneider F. e Enste D. H. (2000), *Shadow Economies: Size, Causes and Consequences*, in Journal of Economic Literature, Vol. XXXVIII, pp. 77-114.
- van de Ven W.P.M.M. e van Praag B.M.S. (1981), *The Demand for Deductibles in Private Health Insurance. A Probit Model with Sample Selection*, in Journal of Econometrics, No. 17, pp. 229-52.

## Discussione

Nicola Coniglio\*

Prima di iniziare la discussione vorrei cogliere l'opportunità di ringraziare la Banca d'Italia, in particolare gli organizzatori, per aver promosso un incontro di elevato valore scientifico e particolarmente utile in questo momento storico che vede spesso un prevalere di una lettura ideologica dei processi economici e sociali che hanno caratterizzato il Mezzogiorno negli ultimi decenni. Le ricerche presentate in queste due giornate di studio dimostrano quanto sia fondamentale un'analisi scientifica accurata ed imparziale per informare il dibattito e le scelte di policy future.

I lavori della sessione dedicata alle diseconomie presentano evidenze empiriche interessanti sul lavoro sommerso e sugli effetti delle attività criminali sul credito alle imprese; due fenomeni che – sebbene caratterizzino in modo ubiquitario il paese – nel Mezzogiorno raggiungono una dimensione elevata. Questa nota di commento parte dalla discussione del lavoro sulla relazione tra istruzione ed economia sommersa (sezione 1). La sezione 2 presenta alcune riflessioni e commenti sul lavoro di analisi del nesso tra criminalità e credito.

### 1. Istruzione ed economia sommersa

Il lavoro di Cappariello e Zizza ha come obiettivo principale quello di rispondere a due importanti domande di ricerca: 1) il livello di istruzione dei lavoratori ha un impatto significativo sulla loro probabilità di lavorare in modo “irregolare”?; 2) che effetti ha la “dimensione dell'economia sommersa” sul tasso di abbandono degli studi? Sulla base delle stime econometriche effettuate, la risposta alla prima delle due domande è affermativa, ovvero: all'aumentare del livello d'istruzione si riduce la probabilità di lavoro irregolare. Sebbene il lavoro offra spunti interessanti sulla seconda domanda di ricerca, i risultati delle stime econometriche non forniscono una risposta univoca.

Gli autori utilizzano i dati relativi all'Indagine sui Bilanci delle Famiglie al fine di identificare gli individui che hanno lavorato in modo irregolare per tutta o per una parte consistente della loro carriera lavorativa. Date le informazioni contenute nell'Indagine, l'identificazione di un lavoratore “sommerso” è un compito piuttosto arduo, come gli stessi autori riconoscono. La strategia seguita nel lavoro è quella di creare due misure: (1) *narrow*, che individua coloro che hanno sempre lavorato in modo irregolare; (2) *broad*: che aggiunge alla misura *narrow* i lavoratori che dichiarano di avere anni di contribuzione significativamente inferiori rispetto alla durata presunta della vita lavorativa. I lavoratori rientrano nella misura *broad* se due condizioni – una assoluta ed una relativa – vengono soddisfatte (si veda la sezione 3 del contributo per maggiori dettagli). L'obiettivo degli autori è di “selezionare solo gli individui che hanno lavorato in modo irregolare per una frazione significativa della loro vita lavorativa, ovvero coloro che hanno versato contributi pensionistici per pochi anni se confrontati all'esperienza lavorativa”.

Una prima osservazione riguarda la strategia d'identificazione adottata che, a mio avviso, è piuttosto problematica in quanto genera sia errori di tipo I (“falsi regolari”) che errori di tipo II (“falsi irregolari”).

---

\* Università di Bari. Discussione dei lavori: *Istruzione ed economia sommersa* di R. Cappariello e R. Zizza; *Legalità e credito: l'impatto della criminalità sui prestiti alle imprese* di E. Bonaccorsi di Patti.

Tabella 1

## Identificazione del lavoro irregolare: falsi regolari e falsi irregolari

Misura	Rischio di errore di tipo I (lavoratori irregolari classificati come regolari)	Rischio di errore di tipo II (lavoratori regolari classificati come irregolari)	
<i>Narrow</i>	Elevato (1)	Basso o nullo	(1) Individui che sono attualmente irregolari ma che hanno accumulato contributi pensionistici in passato / Individui con contribuzione parziale (secondo lavoro in nero / falsi part-time ecc.).
<i>Broad</i>	Elevato per i lavoratori più giovani (conseguenza del criterio assoluto adottato dagli autori)	Elevato per individui che partecipano sporadicamente al mercato del lavoro (lunghi e/o frequenti periodi di inattività)	Gli errori collegati a questa misura sono probabilmente correlati al livello di istruzione.

Nella Tabella 1, sono riportate schematicamente alcune riflessioni sui problemi di identificazione delle due misure utilizzate in merito al rischio di errori di tipo I (falsi regolari) e di tipo II (falsi irregolari).

La misura *narrow* ha il limite di considerare solo fenomeni d'irregolarità totale, esclude pertanto i casi di irregolarità parziale che nella realtà rappresentano un'ampia parte del lavoro sommerso. Se si esclude il sommerso "parziale" tuttavia gli errori di misurazione sono probabilmente trascurabili. Le stime econometriche condotte sono informative solo – così come gli autori precisano – su tali forme di irregolarità totale. Al contrario ritengo che la misura *broad*, a causa delle due condizioni imposte (assoluta e relativa), generi un elevato rischio di errori di misurazione di entrambi i tipi. In particolare, l'adozione del criterio assoluto<sup>1</sup> implica che i lavoratori più giovani vengano classificati sempre come regolari (a meno che non rientrino nel caso di irregolarità completa catturato dalla misura *narrow*). È assai probabile che tali tipi di errori siano correlati con il livello di istruzione (es. i lavoratori più giovani sono mediamente più istruiti): questo è problematico se il focus dell'analisi è proprio sul ruolo giocato dall'istruzione<sup>2</sup>. Ritengo pertanto che la misura *broad* sovrastimi il numero di irregolari con basso livello di istruzione come evidente da un'ispezione della Tabella 2 dell'articolo. Adottando la misura *broad* il grado di

<sup>1</sup> Ovvero gli individui che presentano una "esperienza lavorativa potenziale – anni di contribuzione < 10 anni" sono classificati come regolari.

<sup>2</sup> Si veda il lavoro di Lewbel A. (2000), *Identification of the Binary Choice Model with Misclassification*, *Econometric Theory*, Vol. 16, No. 4, pp. 603-9.

irregolarità per gli individui a basso livello d'istruzione (scuola dell'obbligo o meno) è pari al 22,4 per cento contro un'incidenza dell'11,9 per cento per la classe d'istruzione più elevata (diploma e oltre). Lo scarto tra le due classi per la misura *narrow* appare significativamente più contenuto (9 per cento contro l'8 per cento).

Un ulteriore sintomo del problema di identificazione – ed in particolare della difficoltà della misura *broad* di catturare il fenomeno dell'irregolarità tra i giovani lavoratori – è evidente se guardiamo all'effetto dell'esperienza lavorativa sulla probabilità di lavoro irregolare. Le stime relative alla misura *narrow* mettono in evidenza una relazione negativa (e non lineare) tra esperienza ed irregolarità: all'aumentare dell'esperienza diminuisce la probabilità di lavorare totalmente in modo irregolare. Questo effetto sembra ragionevole in quanto i lavoratori più “a rischio di irregolarità” sono generalmente coloro che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro e/o hanno una scarsa esperienza lavorativa. Utilizzando la misura *broad* si ottengono risultati opposti, ovvero l'esperienza lavorativa è associata positivamente alla probabilità di lavoro irregolare (anche in questo caso l'effetto è non lineare). È probabile a mio avviso che questo sia dovuto alla sottostima per costruzione della variabile dipendente del fenomeno dell'irregolarità tra i giovani lavoratori.

Al fine di ridurre questi potenziali problemi di misurazione sarebbe opportuno verificare la robustezza delle stime a modifiche dei criteri utilizzati per costruire la variabile dipendente.

Un secondo commento riguarda la scelta degli autori in merito al modello relativo alla scelta degli individui (sezione 4) se lavorare o meno in modo irregolare. Gli autori seguono una versione modificata di Ahn e de la Rica (1997) dove un individuo decide – sulla base delle caratteristiche individuali e del mercato del lavoro - in una prima fase se partecipare o meno al mercato del lavoro (*first stage*) ed in seguito se lavorare in modo regolare o irregolare (*second stage*). Pur concordando sulla necessità di applicare un modello che tenga conto della sample selection, mi chiedo se quello impiegato sia il modello decisionale più aderente alla scelta di lavoro irregolare nella realtà italiana. Il lavoro irregolare è nella maggior parte dei casi una scelta di ultima istanza per l'individuo; tranne che per alcuni casi specifici la strategia dominante per un individuo è quella di preferire la condizione di regolarità. La scelta di accettare un lavoro irregolare è pertanto spesso subordinata all'impossibilità di collocarsi nel mercato del lavoro in modo regolare. Un'alternativa al modello impiegato nell'articolo di Cappariello e Zizza potrebbe essere la seguente. Nella prima fase gli individui sulla base delle opportunità disponibili (nel proprio mercato locale del lavoro o in altri mercati accessibili attraverso la mobilità geografica) e delle proprie caratteristiche decidono se accettare o meno un'offerta lavorativa. In una seconda fase gli individui decidono tra l'alternativa di accettare un lavoro (irregolare) nel settore informale (di ultima istanza) o di non partecipare al mercato del lavoro.

Un aspetto fondamentale che al momento non trova adeguato spazio nell'analisi è la mobilità geografica degli individui. Perché penso che tale elemento sia importante in un'analisi sul ruolo dell'istruzione sulla probabilità di lavorare in modo irregolare? Per due motivi principali:

- 1) gli individui più mobili – i migranti – hanno una maggiore probabilità di trovare un lavoro regolare. Difatti la migrazione è spesso l'unica opzione disponibile per “evitare” mercati del lavoro locali caratterizzati da una scarsa domanda di lavoro regolare che costringono all'inattività o all'occupazione “in nero”.
- 2) i migranti sono generalmente individui con elevata istruzione e qualifiche (il fenomeno noto in letteratura come selezione positiva dei migranti).

È verosimile che l'inclusione di un controllo nelle stime per la mobilità geografica abbia un effetto sui coefficienti stimati relativi alla variabile *istruzione*.

Infine un ultimo commento riguarda la sezione sul quadro teorico di riferimento. La sezione fornisce spunti interessanti che sarebbe opportuno approfondire. In particolare sarebbe utile richiamare i principali fattori determinanti del fenomeno del lavoro irregolare distinguendo i fattori che incidono sulla domanda (scelte delle imprese) da quelli che incidono sull'offerta (scelte dei lavoratori) e in seguito chiarire attraverso quali canali ci si attende che il livello d'istruzione dei lavoratori incida su domanda e offerta di lavoro irregolare.

## 2. Criminalità e credito alle imprese

Il lavoro di Bonaccorsi di Patti fornisce evidenze interessanti sull'effetto di attività criminali sull'offerta di credito e sulle caratteristiche principali dei contratti di credito stipulati tra banche e imprese nelle province italiane. Utilizzando micro-dati su rapporti banche-imprese della Centrale rischi e dati Cerved sui bilanci delle imprese, l'autrice mette in evidenza un effetto fortemente significativo e robusto dell'attività criminale sulle condizioni creditizie (tassi applicati, collaterali, tipologie di credito erogato). L'evidenza sul razionamento del credito sembra essere meno robusta. Quali sono i principali canali attraverso i quali le esternalità negative dell'attività criminale si trasmettono sulle condizioni del credito alle imprese? Un aumento del rischio di default è, secondo le stime condotte, uno dei canali principali mentre l'ipotesi di un più elevato costo "del fare banca" in province a più alta intensità criminale sembra trovare minore supporto nei dati così come l'ipotesi di una maggiore pervasività delle asimmetrie informative. L'analisi suggerisce che il comportamento delle banche è giustificabile nella presenza di esternalità negative esercitate dall'attività criminale.

Uno degli aspetti più interessanti del lavoro è quello di analizzare l'impatto esercitato sul rapporto banca-impresa da forme diverse di attività criminale (crimini contro il patrimonio, crimine contro privati, crimini finanziari, presenza di criminalità organizzata).

I risultati sono particolarmente rilevanti per i policymakers: mettono in evidenza in modo preciso e dettagliato uno dei canali attraverso i quali l'attività criminale esercita esternalità negative sull'economia locale.

A mio parere il principale limite dell'esercizio empirico condotto è quello di fornire un'analisi statica della relazione tra attività criminale e condizioni/prezzo del credito. Sarebbero auspicabili ulteriori studi in grado di analizzare le dinamiche di tale relazione nel tempo.

Un'interessante estensione potrebbe essere quella di analizzare in maggior dettaglio<sup>3</sup> il ruolo di caratteristiche degli operatori bancari come dimensione e assetto proprietario alla luce della forte eterogeneità introdotta dal processo di trasformazione del sistema bancario del Mezzogiorno. Esistono differenze significative di comportamento tra banche locali e banche nazionali?

Inoltre nella parte del lavoro che ha come obiettivo quello di identificare i canali che determinano la relazione tra crimine e condizioni creditizie sarebbe interessante sottoporre a test l'esistenza di effetti eterogenei tra differenti tipologie di attività criminali (ad esempio un'interazione tra il numero di estorsioni e la quota di assetti intangibili delle imprese).

Trovo infine particolarmente interessante l'analisi condotta nell'ultima sezione del lavoro che risponde alla seguente domanda di ricerca: perché osserviamo condizioni più onerose del credito in aree a elevata attività criminale? Le banche applicano condizioni peggiori poiché scontano il rischio di relazionarsi con imprese inaffidabili oppure perché è più probabile che l'impresa cliente sia vulnerabile all'ambiente nella quale opera? (discriminazione vs esternalità

<sup>3</sup> L'autore utilizza alcune informazioni sulle caratteristiche dell'operatore bancario (ovvero il tipo di società - Spa, Srl, Scarl - e la sede legale nella medesima provincia dell'impresa) nella sezione 4.4. relativa alle asimmetrie informative.

---

ambientali). L'autore analizzando le sole imprese individuali utilizza come variabile dipendente il tasso di criminalità della provincia d'origine dell'imprenditore al fine di verificare l'ipotesi di discriminazione da parte delle banche. I risultati sembrano non supportare l'ipotesi di discriminazione. Al fine di complementare l'analisi suggerisco di condurre, qualora i dati a disposizione lo consentano, un esercizio analogo considerando i gruppi di imprese che operano in province diverse (verificando la rilevanza del tasso di attività criminale nella provincia dove è registrata la capogruppo).



**Sessione 3**

**CAPITALE PUBBLICO E COMPETITIVITÀ**



# I PROBLEMI NELLA REALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE: LE DIFFERENZE TERRITORIALI

Chiara Bentivogli\*, Piero Casadio\*\* e Roberto Cullino\*\*\*

## 1. Introduzione

In Italia la realizzazione di opere pubbliche è spesso soggetta a tempi molto lunghi e ad aggravii di costo elevati rispetto alle previsioni iniziali. I dati per valutare in che misura e per quali motivi i tempi di realizzazione e gli aggravii di costo differiscano tra le aree territoriali sono scarsi. Come ha di recente rilevato la Corte dei conti (2007a; 2007b), le ampie lacune informative vanno ricondotte alla generalizzata assenza di una “cultura della programmazione e del monitoraggio” sia all’interno della PA, sia nei rapporti con i privati. L’obiettivo di questo lavoro è di documentare, ricorrendo a fonti informative diverse, le differenze territoriali nei tempi di realizzazione delle opere pubbliche e negli aggravii di costo e le principali cause sottostanti a tali fenomeni.

## 2. I tempi e gli aggravii di costo

### 2.1 Stime nazionali

L’Osservatorio dei lavori pubblici censisce tutti gli interventi per lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro. Nel Rapporto annuale dell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (Avcp) del luglio 2008 sono illustrati i tempi e i costi relativi ai lavori avviati dall’inizio del 2000 e completati entro il 2007.

*I tempi di progettazione e affidamento dei lavori* – L’Osservatorio segnala che nel 2007 il tempo necessario per passare dall’affidamento del progetto all’aggiudicazione di una gara per l’esecuzione dell’opera era mediamente di 900 giorni, 230 giorni in più rispetto al 2000 e circa 150 rispetto al 2005 (Avcp, 2007a, 2008b). Le elevate medie nascondono valori estremi ancora più alti. Nel 2007 su 5.341 interventi di progettazione esterna l’1,7 per cento ha impiegato oltre 10 anni in questa attività e il 38,4 per cento da 1 a 5 anni. I tempi di progettazione e di aggiudicazione risentono principalmente della dimensione del lavoro da appaltare. Per gli interventi di importo fra 150 e 500 mila euro, che rappresentano i due terzi del totale, i tempi complessivi sono mediamente di 753 giorni e raddoppiano per i lavori da 5 milioni in su (1.522 giorni per quelli fra 5 e 15 milioni e 1.969 giorni per quelli oltre i 15 milioni).

*I tempi di realizzazione dei lavori* – Anche la fase di concreta realizzazione delle opere sembra svolgersi con lentezza e ritardi, che le statistiche ufficiali rendono difficile interpretare, perché non distinguono gli effetti dovuti a varianti o sospensioni dei lavori. Questa scelta, che sembra guardare al rispetto formale degli obblighi contrattuali, impedisce di valutare i tempi complessivi necessari per ottenere una infrastruttura completa e funzionante. In tal modo non si riesce a valutare gli effetti del contenzioso, di varianti e sospensioni dei lavori - che spesso nascono da carenze progettuali e amministrative pubbliche – e a proporre appositi rimedi.

---

\* Banca d’Italia, Bologna.

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

\*\*\* Banca d’Italia, Torino.

Gli autori desiderano ringraziare Luigi Cannari, Cristina Fabrizi, Cristina Giorgiantonio, Pasquale Montanaro, Raffaele Tartaglia, Piero Tommasino, Paola Casavola e Alberto Zaino per i preziosi commenti; gli enti locali e le imprese che hanno partecipato alle indagini per la collaborazione fornita. Le opinioni espresse dagli autori non coinvolgono l’istituzione di appartenenza.

Il 75,5 per cento dei lavori avviati a partire dal 2000 e conclusi e collaudati entro il 2007 ha registrato ritardi nei tempi pari o superiori al 5 per cento rispetto a quelli preventivati (Avcp, 2008a). In due terzi dei casi lo scostamento dei tempi è stato pari o superiore al 20 per cento. Si registra una tendenziale relazione negativa fra dimensione dei lavori e ritardi. Fra i lavori che hanno subito ritardi i tempi di completamento risultano mediamente maggiorati dell'85,4 per cento. Questa percentuale sale lievemente per i lavori sotto i 500.000 euro (89,7 per cento) e scende al 46,3 per quelli pari o superiori ai 15 milioni<sup>1</sup>.

Ulteriori informazioni sui tempi di realizzazione delle infrastrutture di importo elevato (superiore a 10 milioni di euro) sono desumibili da una indagine dell'ANCE (2008) basata su un campione di 196 opere, di cui sono stati seguiti gli avanzamenti e registrati gli ostacoli incontrati nelle tre principali fasi della progettazione, delle procedure di gara e della realizzazione di lavori<sup>2</sup>. Il campione è stratificato per essere rappresentativo di due classi dimensionali dei lavori (sopra e sotto i 50 milioni di euro) e due tipologie di procedure amministrative, quella ordinaria e quella accelerata per le opere della Legge obiettivo<sup>3</sup>. Cercando di ottenere un quadro di sintesi, anche paragonando lavori svolti in periodi diversi da imprese diverse, la durata complessiva media per opere tra 10 e 50 milioni di euro risulterebbe di circa 9 anni; di circa 11 anni e mezzo quella delle opere al di sopra dei 50 milioni. La rilevanza delle varie fasi dei lavori non sembra mutare molto con l'importo totale: la progettazione prende circa la metà del tempo; le procedure di gara attorno al 13 per cento; la realizzazione dei lavori il restante 37 per cento, 7-10 punti dei quali sono ritardi delle imprese.

In dettaglio, la *progettazione* dei lavori richiede mediamente 4 anni e mezzo per le opere sotto i 50 milioni di euro e quasi 6 anni per quelle più grandi. Le criticità indicate dalle imprese e dagli enti appaltanti risiedono nei processi autorizzativi e amministrativi, nel reperimento dei finanziamenti e nei tempi di svolgimento della Conferenza dei servizi. Per le opere che fruiscono delle procedure della Legge obiettivo (LO; legge 443/ 2001), i tempi di progettazione si riducono di pochi mesi soltanto. Le *procedure di gara* richiedono in media rispettivamente 1 anno e 3 mesi per le opere sotto i 50 milioni di euro e 1 anno e 9 mesi al di sopra. I tempi si allungano con l'importo dei lavori, ma non sembrano risentire del ricorso a forme contrattuali che coinvolgono maggiormente i privati (appalto integrato) o includono parametri di qualità dei lavori (offerta economicamente più vantaggiosa). I tempi medi di sottoscrizione del contratto superano di circa un mese i 60 giorni previsti per legge. Emerge infine una gestione particolarmente lenta e macchinosa da parte dell'Anas. La *realizzazione dei lavori*, escludendo sospensioni e varianti, richiede in media 2 anni e mezzo sotto i 50 milioni di euro; 3 anni e 8 mesi, al di sopra. Il 40-45 per cento circa di quei tempi è costituito da ritardi accumulati dalle imprese nella fase di cantiere. Appare significativamente più rapida la realizzazione dei lavori aggiudicati in base all'offerta economicamente più vantaggiosa, che tende a prevenire il contenzioso.

*Per avere un'idea complessiva dei tempi occorrerà anche considerare i periodi di sospensione dei lavori.* Solo recentemente l'Avcp ha diffuso alcuni dati sul contenzioso<sup>4</sup>, che è una delle possibili fonti di sospensione dei lavori, escluse dalle precedenti statistiche. Nel complesso, solo il 3,9 per cento delle opere censite è stato affetto da contenzioso, che si concentra nelle infrastrutture di trasporto e ferroviarie (6,7 e 5,9 per cento, rispettivamente) e soprattutto negli appalti

<sup>1</sup> Si osservi tuttavia che i tempi più lunghi richiesti di norma per lavori di maggiore importo determinano una attenuazione dello scostamento relativo per questa categoria di lavori.

<sup>2</sup> In dettaglio, la fase della progettazione è stata scomposta nella realizzazione di progetto preliminare, progetto definitivo, progetto esecutivo. La fase delle procedure di gara è stata scomposta in pubblicazione del bando, gara d'appalto, consegna dei lavori. La fase della realizzazione di lavori è stata scomposta in svolgimento dei lavori e collaudo.

<sup>3</sup> L'ANCE ha distinto tre gruppi di opere: 55 opere "ordinarie", tratte dai lavori messi a gara nel 2001-02; 74 opere inserite nella Legge obiettivo; 67 altre opere "ordinarie" tratte dall'Osservatorio dei lavori pubblici, che entro il 2007 erano state ultimate, o avevano raggiunto un avanzato stato di realizzazione. I tre gruppi selezionati sono molto diversi, con le opere della Legge obiettivo dal costo medio prossimo a 400 milioni di euro, mentre per le opere degli altri due gruppi è compreso tra 30 e 40 milioni.

<sup>4</sup> Cfr. *Grandi opere a rischio contenzioso e All'Anas il primato della litigiosità*, Il Sole 24 Ore, 5 gennaio 2009.

dell'Anas (13 per cento). Ben il 46,2 per cento degli appalti di importo superiore a 15 milioni di euro è stato soggetto a contenzioso, con un aumento dei tempi dei lavori del 96 per cento rispetto a quelli previsti. Nel 5,2 per cento dei casi il contratto è stato rescisso.

L'utilizzo dell'arbitrato, diffuso in altri paesi avanzati perché più veloce rispetto alla giustizia ordinaria, non sembra aver avuto effetti analoghi in Italia. L'Avcp (2007a) ha rilevato che nel 2006 poco più del 30 per cento dei procedimenti di arbitrato si è conclusa entro il termine ordinario previsto per la pronuncia del lodo<sup>5</sup>.

Altre fonti ufficiali forniscono una idea della rilevanza delle *sospensioni dei lavori*. Nel periodo 2002-06 uno su quattro dei lavori appaltati dai Provveditorati interregionali alle opere pubbliche esaminati dall'Ispettorato generale di Finanza ha avuto i cantieri fermi per sospensioni dei lavori. Gran parte delle sospensioni dei lavori sono dovute alla necessità di redigere e approvare perizie di variante, che richiedono diversi mesi e in molti casi oltre un anno. A loro volta, le varianti al progetto originario individuate dall'Ispettorato sono state causate sia da insufficienze e carenze nella progettazione, sia dalla rimodulazione dei finanziamenti che, concessi in tranches di importo incerto e variabile, hanno determinato il riadattamento della progettazione dell'opera al minore valore del finanziamento. Si noti che raramente le carenze progettuali individuate vengono sanzionate<sup>6</sup>. Infine in quasi tutte le strutture *il collaudo* viene completato in media dopo due-tre anni dal completamento dei lavori, a fronte dei 6 mesi previsti dalla normativa (Ministero dell'Economia e delle finanze, 2008)<sup>7</sup>. Alcune opere sono rimaste incomplete anche per decenni<sup>8</sup>.

*L'aggravio dei costi di realizzazione* – Secondo l'Osservatorio Avcp il 44,3 per cento dei lavori avviati a partire dal 2000 e conclusi e collaudati entro il 2007 ha registrato scostamenti dal 5 per cento in su nei costi rispetto a quelli preventivati. Nell'11,4 per cento dei casi l'incremento dei costi è stato pari o superiore al 20 per cento. Considerando solo gli interventi con aggravii di costo, lo scostamento medio è stato del 10,2 per cento. Le percentuali non sembrano correlate con la dimensione degli importi dei lavori: sono più elevate delle altre - 13,4 per cento - nella classe di importo 5-15 milioni di euro e scendono all'11,4 per cento nella classe superiore<sup>9</sup>.

Un'indagine dell'Autorità di vigilanza ha recentemente approfondito alcuni casi emblematici per entità degli aggravii dei costi, come l'Alta velocità ferroviaria Roma-Napoli, i cui costi sono passati dagli iniziali 2.095 milioni ai 4.463 nell'ottobre 2007; per la Bologna-Firenze si è passati da 1.053 a 4.189 a luglio 2007<sup>10</sup>. Nel confronto internazionale relativo alle infrastrutture ferroviarie di alta velocità l'Italia ha un costo medio per km di circa tre volte superiore a quello di Francia e Spagna (Avcp, 2008b).

Per le opere inserite nella Legge obiettivo nel 2001, il rapporto della Camera dei deputati (2005) rilevava nell'aprile 2005 un aumento dei costi previsti a 259 miliardi di euro, dai 126 indicati nel 2001. Nel 2006 per il complesso delle opere pubbliche appaltate, dal solo contenzioso arbitrale libero è derivato un onere per le stazioni appaltanti pari a 291 milioni di euro, escluse le

<sup>5</sup> Il termine di 180 giorni dalla data di costituzione del collegio è stato ampliato a 240 giorni a febbraio 2006. Sono inclusi sia gli arbitrati liberi che quelli amministrati.

<sup>6</sup> Nel campione esaminato l'Ispettorato non ha riscontrato nessun caso di esercizio di azioni di responsabilità nei casi di evidenti carenze nella progettazione.

<sup>7</sup> Cfr. l'art. 192 del DPR 554/1999 (regolamento dei lavori pubblici). Il decorrere del termine fissato determina l'estinzione del diritto alle garanzie fideiussorie prestate e, sotto determinate condizioni e scadenze, il pagamento degli interessi sulla rata di saldo lavori.

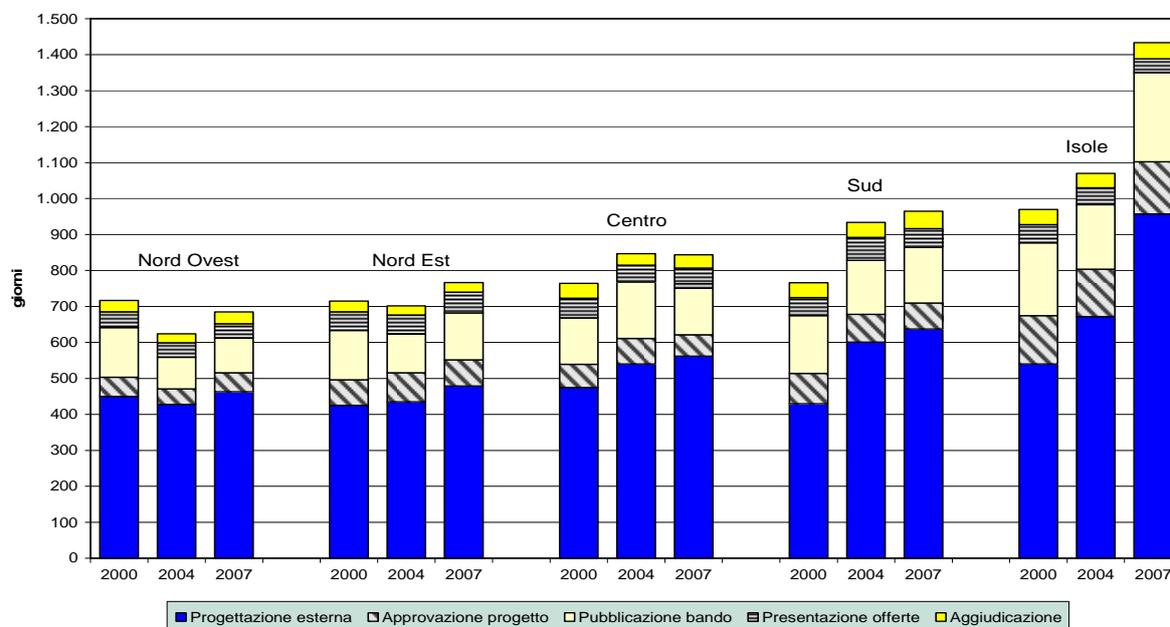
<sup>8</sup> Si veda ad esempio l'inchiesta sulle opere incompiute del Sole 24Ore presentata in varie puntate nel periodo ottobre-novembre del 2005.

<sup>9</sup> Si osservi che questi dati potrebbero riflettere anche i minori vincoli per il direttore dei lavori nel caso di varianti il cui costo sia non superiore al 5 per cento dell'importo del contratto.

<sup>10</sup> La data iniziale è il 15 ottobre 1991. Per la Bologna-Firenze a dicembre 2007 erano già state ordinate due varianti per circa 20 milioni di euro ed erano state formulate ulteriori riserve per circa 700 milioni di euro.

Figura 1

**Tempi tecnico-amministrativi per progettare e assegnare le opere di oltre 150 mila euro  
(numero di giorni)**



Fonte: Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; *Rapporto Annuale*, vari anni.

spese relative allo svolgimento del giudizio, generalmente per 2/3 a carico della stazione appaltante (Avcp, 2007a). Nel periodo 2002-06, a seguito delle riserve iscritte dalle ditte appaltatrici nei confronti dei soli Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, 14 accordi bonari hanno comportato esborsi per circa 18,6 milioni di euro, 7 sentenze arbitrali hanno condannato l'amministrazione a rifondere 3 milioni di euro (Ministero dell'Economia e delle finanze, 2008). Da gennaio a metà settembre 2008 sono stati conclusi e depositati 11 lodi; le AP non ne hanno vinto nessuno ed hanno liquidato alla parte privata più di 31 milioni di euro; i compensi agli arbitri sono stati circa 927 mila euro<sup>11</sup>.

## 2.2 Le specificità territoriali

Nel caso dei *ritardi*, tra le diverse aree del Paese emergono significative differenze. In base ai dati dell'Avcp, nel 2007 il tempo complessivo che va dalla progettazione (esterna)<sup>12</sup> all'assegnazione delle opere risulta nel Sud e nelle Isole superiore alle altre aree del paese (Figura 1).

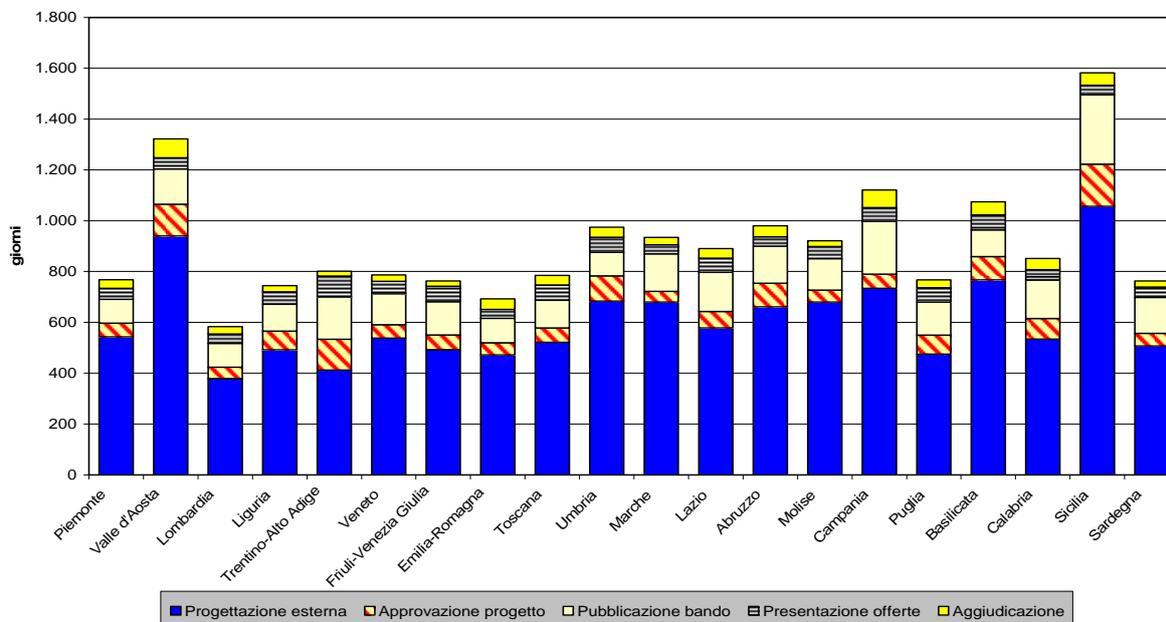
Rispetto al 2000 in queste due aree i tempi complessivi hanno segnato forti incrementi, mentre sono diminuiti nel Nord Ovest. Oltre alla progettazione, anche i tempi che intercorrono fra l'approvazione dei progetti e la relativa pubblicazione dei bandi sono particolarmente elevati nel Mezzogiorno rispetto alle altre aree.

<sup>11</sup> Cfr. *Tra pubblico e privato l'arbitro va in fuorigioco?*, Il Mondo, 26 settembre 2008.

<sup>12</sup> Non sono disponibili dati sulla progettazione interna alle AP. Quella esterna rappresentava nel 2007 il 42,9 del totale (18,9 per cento quella mista).

Figura 2

**Tempi tecnico-amministrativi per progettare e assegnare le opere di oltre 150 mila euro**  
(anno 2007; numero di giorni)



Fonte: Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; *Rapporto Annuale sul 2007*.

Considerando le singole regioni, tempi particolarmente lunghi nel 2007 si rilevano in tutto il Mezzogiorno, ad eccezione di Puglia e Sardegna, e in Valle d'Aosta (Figura 2). La progettazione, che assorbe quasi i due terzi dei tempi considerati, è la procedura la cui durata è maggiormente aumentata rispetto al 2000 (+33 per cento), a fronte di un aumento modesto nei tempi di approvazione dei progetti, di una stasi in quelli dell'aggiudicazione definitiva e di riduzioni del 10 per cento circa nel caso della pubblicazione dei bandi e nella presentazione delle offerte.

L'Unità di Verifica degli investimenti pubblici (Uver), struttura tecnica del Ministero per lo Sviluppo economico, ha svolto negli ultimi anni gli unici veri e propri monitoraggi sull'evoluzione delle opere pubbliche, seguendone le evoluzioni in parallelo alla qualità della governance locale. Una tipologia di monitoraggio ha riguardato l'evoluzione di un piano di completamento di opere di medie dimensioni, selezionate e finanziate nel 1999 dal CIPE per essere accelerate (Uver, 2007a)<sup>13</sup>. Il 76 per cento degli interventi, pari all'88 per cento dei corrispondenti Fondi CIPE, è localizzato nel Mezzogiorno (Tavola 1). In generale i ritardi di realizzazione dei lavori riguardano la maggioranza delle regioni, ma nel Mezzogiorno risultano concentrate le principali criticità.

In particolare: *i*) le opere che vengono revocate, perché non avviate nemmeno dopo anni dal finanziamento, sono 3 nel Centro Nord (4 per cento dei fondi dell'area) e 15 nel Mezzogiorno (10 per cento dei fondi), concentrate in Campania, Basilicata e Sicilia (terzultima e quartultima colonna); *ii*) i lavori ultimati in modo ritenuto negativo (ispezionati e che non assolvono la funzione richiesta) sono stati 4 in Campania (per 5 milioni di euro), 3 in Calabria e in Molise (per 3,2 e 1,2

<sup>13</sup> L'universo di riferimento è costituito dalle 320 opere incluse nelle delibere CIPE n. 52 e 135 del 1999, ritenute all'epoca necessarie di finanziamenti aggiuntivi per essere velocizzate. Al netto di alcune revoche, dei circa 300 interventi, a metà del 2007, 197 lavori erano stati monitorati e altri 34 erano in procinto di esserlo.

milioni rispettivamente) e 1 nel Lazio (0,8 milioni); *iii*) i lavori formalmente consegnati, ma non collaudati, o messi in opera in tempi ragionevoli, e quindi non fruibili sono stati 6 in Puglia (per quasi 30 milioni di euro), 3 in Abruzzo (6,1 milioni), 2 in Campania (4,0 milioni), 1 in Sardegna e Sicilia (3,1 e 2,6 milioni rispettivamente)<sup>14</sup>.

**Tavola 1**

**Attuazione a fine 2006 degli interventi di completamento programmati dal CIPE nel 1999**  
(importi in milioni di euro)

REGIONI E AREE GEOGRAFICHE	Totale		Ultimati positivi		Ultimati negativi		In corso		Revocati		Spesa in per cento <sup>(1)</sup>	
	Num.	Fondi CIPE	Num.	% Fon- di CIPE	Num.	% Fondi CIPE	Num.	% Fondi CIPE	Num.	% Fondi CIPE	A fine 2003	A fine 2006
Piemonte	8	34	8	100,0							90,4	100,0
Valle d' Aosta	1	2	1	100,0							100,0	100,0
Lombardia	4	9	4	100,0							100,0	100,0
Liguria	3	22	2	77,7			1	22,3			38,5	94,2
Prov. Bolzano	1	2	1	100,0							97,2	100,0
Prov. Trento	2	1	2	100,0							100,0	100,0
Friuli-V.G.	8	24	8	100,0							94,2	100,0
Veneto	5	17	4	70,6					1	29,4	75,2	75,6
Emilia-Romagna	3	6	3	100,0							81,6	100,0
Toscana	14	26	11	48,5			3	51,5			70,4	81,8
Lazio	21	33	15	59,8	1	2,4	4	31,3	2	6,4	30,8	66,4
Abruzzo	21	72	15	22,1			6	77,9			36,5	65,4
Molise	8	20	8	91,1	3	8,9					86,1	100,0
Campania	47	391	33	46,8	4	1,3	9	41,5	5	10,5	30,9	57,7
Puglia	54	176	45	78,4			6	19,5	3	2,1	68,4	84,1
Basilicata	8	48	3	62,0			3	21,7	2	16,3	34,3	68,3
Calabria	46	112	38	59,8	3	2,9	7	36,9	1	0,4	67,3	97,6
Sicilia	28	431	25	82,8					3	17,2	48,5	79,7
Sardegna	9	82	6	50,7			2	39,8	1	9,5	57,0	86,9
Centro Nord <sup>(2)</sup>	70	174	59	79,3		0,5	8	16,2	3	4,0	67,2	88,6
Sud e Isole	221	1331	173	63,8		0,8	33	25,3	15	10,1	43,0	70,5
<b>Italia</b>	<b>291</b>	<b>1506</b>	<b>232</b>	<b>65,6</b>		<b>0,7</b>	<b>41</b>	<b>24,2</b>	<b>18</b>	<b>9,4</b>	<b>46,3</b>	<b>73,1</b>

Fonte: elaborazioni su dati Uver, piano di completamento delle opere rifinanziate dal CIPE nel 1999.

<sup>(1)</sup> In percentuale dei fondi totali; includono anche gli avanzamenti dei lavori in corso. – <sup>(2)</sup> Umbria e Marche escluse; le loro risorse sono negli Accordi di programma quadro, anche a causa di fondi per il terremoto.

<sup>14</sup> Essendo le fasi della consegna e del collaudo generalmente temporanee, ma spesso anche fonte di emersione di problemi irrisolti, l'Uver distingue 15 casi "giustificati", cioè di durata ragionevole e successiva rapida messa in esercizio e 12 casi "ingiustificati".

Tavola 2

**Principali fattori determinanti dei ritardi e degli aggravii di costo<sup>(1)</sup>**  
(valori percentuali)

AREA GEOGRAFICA	Carenze progettuali	Disponibilità aree e verifiche ambientali	Autorizzazioni carenti; conflitti fra Enti pubblici	Difficoltà organizzative e finanziarie delle imprese	Ritardi nei pagamenti da parte degli Enti pubblici	Insorgenza contenzioso
Centro Nord	53,8	23,3	37,7	15,3	49,5	37,5
Sud e Isole	60,7	22,7	35,1	20,3	61,0	35,1
<b>Totale</b>	<b>56,3</b>	<b>23,1</b>	<b>36,7</b>	<b>17,1</b>	<b>53,7</b>	<b>36,6</b>

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

<sup>(1)</sup> Percentuale di imprese che hanno assegnato i punteggi più elevati (4 e 5 nella scala per rilevanza crescente da 1 a 5).

Riguardo alle sospensioni, la Relazione dell'Ispettorato generale di Finanza segnala che nel periodo 2002-06 per i lavori appaltati dai Provveditorati interregionali alle opere pubbliche la durata media delle sospensioni è stata di 200 giorni, con punte di 600-800 giorni in Campania e Molise (Ministero dell'Economia e delle finanze, 2008). Non sono disponibili dati disaggregati sugli aggravii di costo.

### 3. Le cause

#### 3.1 I risultati delle indagini della Banca d'Italia

Nel periodo settembre-ottobre del 2005 un'indagine della Banca d'Italia ha rilevato il giudizio di un campione di imprese edili italiane con prevalente attività nel comparto delle opere pubbliche riguardo alla rilevanza di diversi possibili fonti di ritardo e di aggravio dei costi nella realizzazione dei lavori<sup>15</sup>. Secondo tali imprese le cause maggiormente rilevanti dei ritardi sono rappresentate da carenze progettuali e ritardi di pagamento da parte degli Enti pubblici (55 per cento circa delle imprese; Tavola 2), da insorgenza del contenzioso, dai conflitti tra Enti pubblici e dalle carenze nei procedimenti amministrativi e autorizzativi (entrambe circa il 37 per cento), da indisponibilità delle aree su cui lavorare e dalle lentezze nelle verifiche ambientali (23 per cento). Le differenze territoriali risultano significative, con le imprese del Mezzogiorno che attribuiscono maggior peso ai ritardati pagamenti pubblici per i lavori effettuati (61 per cento contro 50) e alle carenze progettuali delle Amministrazioni pubbliche (61 per cento contro il 54 nel Centro Nord)<sup>16</sup>.

In base all'indagine del 2005 il contenzioso sembra più diffuso al Sud (Tavola 3). L'incidenza di imprese del Sud che hanno fatto ricorso contro l'esito di una gara cui hanno partecipato è stata pari al 57,9 per cento, contro il 36,4 nel Centro Nord. Analogamente il coinvolgimento nel contenzioso avviato da altre imprese ha interessato in almeno un quarto delle gare a cui hanno partecipato il 51 per cento delle imprese del Mezzogiorno, contro il 35 per cento del resto del campione.

<sup>15</sup> Si tratta delle circa 360 imprese con prevalente operatività nel comparto delle opere pubbliche, tratte dalle circa 500 imprese di costruzioni che partecipano ogni semestre alla *Rilevazione sulle costruzioni e le opere pubbliche*; cfr. Banca d'Italia, *Supplemento al Bollettino Statistico*, Indagini campionarie, n. 41, luglio 2006.

<sup>16</sup> Gli Enti appaltanti intervistati tendono a fornire, in media, una autovalutazione meno negativa delle proprie capacità progettuali; ciò nonostante, i pareri sono più negativi tra gli Enti del Mezzogiorno.

## Tavola 3

**Diffusione del contenzioso**  
(valori percentuali)

AREA GEOGRAFICA	Mai	Fino a ¼ dei casi	In un ¼ dei casi e oltre
<b>Impugnazione bando di gara</b>			
Centro Nord	84,3	15,2	0,5
Sud e Isole	69,1	30,1	0,8
<b>Totale</b>	<b>78,8</b>	<b>20,6</b>	<b>0,6</b>
<b>Presentazione ricorsi contro esito gara</b>			
Centro Nord	63,6	36,4	0,0
Sud e Isole	39,7	57,9	2,4
<b>Totale</b>	<b>55,1</b>	<b>44,0</b>	<b>0,9</b>
<b>Coinvolgimento in contenzioso da parte di altre imprese</b>			
Centro Nord	65,3	32,9	1,9
Sud e Isole	49,2	45,8	4,9
<b>Totale</b>	<b>59,5</b>	<b>37,5</b>	<b>3,0</b>

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche, 2005*.

L'interpretazione in chiave territoriale dei risultati del 2005 presenta due problemi metodologici: 1) l'indagine ha chiesto alle imprese la rilevanza relativa dei problemi causati dai rapporti con le Amministrazioni pubbliche proponendo modalità di risposta fortemente correlate tra loro<sup>17</sup>, ma soprattutto omettendo ogni riferimento a fattori di contesto, come l'illegalità e la corruzione<sup>18</sup>; 2) il riferimento al segmento territoriale del mercato delle opere pubbliche veniva ottenuto solo in base alla sede amministrativa delle imprese, presumendo che gran parte della loro operatività fosse regionale.

Nell'indagine del 2008<sup>19</sup>, abbiamo cercato di migliorare l'analisi, lungo due direttrici:

- 1) chiedendo alle imprese problemi e soluzioni, distintamente per i segmenti di mercato delle opere pubbliche nel Mezzogiorno e nel Centro Nord;

<sup>17</sup> Ad esempio, c'è uno stretto legame tra carenze progettuali, carenze nei processi autorizzativi, conflitti con gli Enti pubblici e contenzioso, come sottolineato da una recente indagine dell'Autorità di settore, relativa al sistema ferroviario ad Alta Velocità (Avcp, 2007b, pp. 7-8). L'Autorità afferma che "le convenzioni tra TAV e general contractor sono state stipulate senza il riferimento a un'adeguata progettazione, neanche di massima". [...] I progetti preliminari non assicuravano la piena fattibilità dell'opera. Gli stessi progetti esecutivi successivamente redatti hanno spesso mostrato un livello carente di approfondimento, come testimoniano alcune problematiche di carattere archeologico, derivanti da una mancanza di indagini preventive in siti ove era prevedibile il ritrovamento di resti archeologici". Gli interventi hanno poi subito negli anni delle rilevanti modifiche. Ci sono inoltre state un gran numero di varianti, grandi allungamenti dei tempi, e un enorme valore del contenzioso, in buona parte legati a contrasti con altri Enti pubblici.

<sup>18</sup> È risultata particolarmente elevata la percentuale di imprese che hanno indicato altre determinanti non codificate, che probabilmente includevano l'illegalità.

<sup>19</sup> Nel febbraio-marzo del 2008, sono state intervistate circa 360 imprese di costruzioni che effettuano opere pubbliche. I lavori per opere pubbliche rappresentano poco più del 40 per cento delle attività del comparto; poco meno del 60 per cento per le imprese del Sud e Isole. Per maggiori dettagli si veda Banca d'Italia (2008).

2) includendo esplicitamente il ruolo dell'illegalità; non è stato invece più indagato il ruolo dei ritardi nei pagamenti da parte degli Enti pubblici.

Dall'indagine 2008 emerge un segmento di mercato del Centro Nord molto differente da quello del Mezzogiorno, in quanto caratterizzato da una graduatoria dei problemi decisamente diversa, soprattutto per il diverso peso dell'illegalità (Tavola 4). Nel Centro Nord i problemi più rilevanti segnalati dalle imprese, senza sostanziali differenze dovute alla sede aziendale, riguardano le fasi che precedono la gara ("qualità della progettazione" e "severità nelle SOA"), seguite dalla "capacità organizzativa delle Amministrazioni pubbliche" nel gestire e monitorare i lavori. Contano invece meno sia un generale "maggior rispetto della legalità" (soprattutto per le imprese del Centro Nord), sia specifici aspetti tecnici del meccanismo di gara (ricorso "all'offerta economicamente più vantaggiosa" e introduzione di "garanzie globali di esecuzione").

**Tavola 4**

**Principali suggerimenti per ridurre ritardi nei lavori e aggravii di costo<sup>(1)</sup>**  
(valori percentuali)

SUGGERIMENTI	Mercato delle opere pubbliche nel Centro Nord		Mercato delle opere pubbliche nel Sud e Isole		Mercato italiano
	Imprese con sede al Centro Nord	Imprese con sede nel Sud e Isole	Imprese con sede al Centro Nord	Imprese con sede nel Sud e Isole	Totale
<b>1) Progettazione</b>					
Miglior qualità progettazione pubblica	48,8	43,8	24,2	41,9	43,4
<b>2) Pre-selezione delle imprese</b>					
Severità nella qualificazione SOA	39,9	44,1	46,3	48,5	47,0
Bandi di gara più chiari	5,4	14,5	5,9	6,2	5,2
<b>3) Meccanismo di gara</b>					
Maggior uso dell'off. econ. più vantag.	25,2	6,6	7,2	4,4	16,2
<b>4) Gestione e monitoraggio dei lavori</b>					
Migliore capacità organiz. della PA	30,3	35,5	20,2	34,1	29,9
<b>5) Contenzioso e garanzie</b>					
Garanzie globali di esecuzione	20,6	19,4	16,4	13,4	18,4
Maggiori penali	6,3	6,6	16,5	7,7	9,2
<b>6) Fattori di contesto</b>					
Maggiore rispetto della legalità	6,9	18,3	48,0	34,4	17,5

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche, 2008*.

<sup>(1)</sup> Percentuale di imprese che hanno indicato il suggerimento; era possibile indicare solo due risposte.

Il segmento del mercato delle opere pubbliche nel Mezzogiorno, invece, è considerato sensibilmente diverso da quello del resto del Paese. Nella percezione delle imprese con sede nel Mezzogiorno la peculiarità del mercato dipende quasi solamente dal forte peso dell'illegalità (34 per cento). Tale fattore è ancora più rilevante per le imprese con sede nel Centro Nord per le quali lo scarso "rispetto della legalità" fa quasi dimezzare il peso riferito ai problemi di progettazione, gestione

e monitoraggio dei lavori da parte delle Amministrazioni pubbliche. Parallelamente, le imprese del Centro Nord sembrano ritenere necessaria per il Mezzogiorno una maggiore severità nell'applicazione delle norme vigenti, come nel rilascio delle attestazioni SOA (46 per cento, cosa riconosciuta anche dalle imprese meridionali), ma anche nel ricorso a maggiori e più rapide penali in caso di inadempienze contrattuali (16,5 per cento), elemento considerato invece poco rilevante dalle imprese meridionali.

È interessante notare anche alcune specificità del mercato nel Centro Nord. Il ruolo del maggiore utilizzo delle “offerte economicamente più vantaggiose”, generalmente ritenuto marginale, è invece considerato molto rilevante per l'efficienza delle opere pubbliche nel Centro Nord, ma solo da parte delle imprese con sede in tale area (25 per cento delle aziende). La nostra interpretazione è che, similmente ad altri elementi di maggiore discrezionalità nel ruolo degli enti appaltanti, questo meccanismo venga visto con favore solo dalle imprese forti, che operano nei segmenti del mercato relativamente meno affetti da altre forme di inefficienze. Analogamente al caso del federalismo fiscale, sembra che gli agenti colgano maggiormente le opportunità legate a una maggiore autonomia solo laddove il capitale sociale è maggiore. Nel Mezzogiorno, prevalgono invece i timori legati a un possibile accrescimento dei margini di autonomia degli agenti locali.

La chiarezza dei bandi di gara è ritenuta ovunque un problema poco rilevante, tranne che nel mercato del Centro Nord, ma solo dalle imprese con sede nel Mezzogiorno (15 per cento). Una spiegazione potrebbe essere ricondotta a recenti tentativi ad opera di alcuni enti appaltanti del Nord di inserire nei bandi dei criteri di selezione diversi e più stringenti di quelli ammessi a livello nazionale, talvolta potenzialmente discriminatori nei confronti di imprese extra-regionali, come ad esempio il possesso di attestazioni e iscrizioni ad albi locali, o l'aver già svolto lavori con quei singoli Enti appaltanti.

Concentrandosi sugli aspetti territoriali e sugli ostacoli al procedere dei lavori, le indagini evidenziano l'importanza della qualità delle Amministrazioni pubbliche locali, delle modalità di interazione e di coordinamento tra gli enti, ma anche dei condizionamenti posti dal contesto di riferimento. Il Mezzogiorno certamente condivide, in modo più acuto, le problematiche comuni al resto del Paese. Appaiono particolarmente accentuate in questa area sia la maggiore presenza di illegalità e corruzione, sia le difficoltà delle amministrazioni locali nell'evitare le patologie estreme, costituite da opere incompiute o che non rispondono ai bisogni per i quali sono state progettate.

Nel seguito prendiamo in esame i principali problemi finora individuati.

### *3.2 La qualità delle Amministrazioni pubbliche*

Oltre ai problemi posti da un assetto istituzionale e normativo particolarmente complesso, il funzionamento del mercato delle opere pubbliche riflette – per ogni dato sistema di norme – i comportamenti dell'operatore pubblico, a cui competono ai vari livelli istituzionali funzioni di programmazione ed eventualmente di progettazione, di definizione della domanda di lavori, di selezione delle imprese, di monitoraggio dei lavori, di sanzione dei comportamenti scorretti, di pagamento delle controparti. In mancanza di dati ad hoc<sup>20</sup>, ci limitiamo a ricavare alcune indicazioni indirette della qualità delle AP nel realizzare opere pubbliche, concentrandoci su: a) le capacità di

<sup>20</sup> Per identificare l'impatto dell'efficienza del comparto pubblico, distinguendolo da quello della normativa e dell'ambiente economico locale, sarebbe necessario poter disporre di dati molto dettagliati, come quelli dell'Osservatorio sui lavori pubblici dell'Avcp, e di informazioni dettagliate relative, ad esempio, alla composizione degli uffici tecnici e legali addetti alla gestione dei lavori, all'incidenza e alle tipologie di opere affidate alla progettazione esterna o interna, ai tempi di espletamento delle varie pratiche amministrative, quali le ispezioni sui terreni, gli espropri, o i collaudi di fine lavori. Alcune analisi su questi aspetti e in particolare sulla relazione tra efficienza della PA e tempi di realizzazione delle opere sono in corso presso l'Uver, struttura tecnica del Ministero dello Sviluppo economico (Uver 2007 a, b). Non disponiamo al momento dei risultati di questi studi.

programmazione; b) la capacità di stabilire prassi locali che migliorino il processo produttivo delle infrastrutture, anche riempiendo gli spazi di autonomia previsti dalla normativa nazionale e utilizzando, fra gli strumenti previsti dalle norme nazionali, quelli più sofisticati e capaci di contenere in media i costi, ridurre i tempi e accrescere la qualità delle infrastrutture. In particolare ci siamo soffermati sull'utilizzo di strumenti di organizzazione interna per razionalizzare l'utilizzo delle risorse (come ad esempio le stazioni uniche appaltanti), la scelta dei meccanismi di gara (come ad esempio il trattamento delle offerte anomale) e l'efficacia dei meccanismi di selezione.

*La capacità di programmazione e di progettazione delle infrastrutture* – L'indagine della Banca d'Italia del 2005, condotta anche su un campione di enti appaltanti, fornisce indicazioni delle difficoltà delle AP a definire una scheda di domanda per i lavori pubblici, che associ ai diversi progetti una valida stima dei costi e dei tempi di realizzazione, da confrontare con la loro utilità futura; la domanda pubblica risulta quindi mal specificata, incompleta e soggetta a frequenti revisioni, che accrescono l'incertezza nell'esecuzione dei lavori e comportano ritardi e contenzioso (Bentivogli et al., 2007). Questo effetto è acuito dall'incertezza dal lato dei finanziamenti, per quanto riguarda sia il volume complessivo delle risorse disponibili su un orizzonte pluriennale, sia la specifica destinazione dei fondi già stanziati, oggetto di frequenti riattribuzioni e di dannosi stop and go. Nel complesso sono stati introdotti incentivi distorti che favoriscono la negativa prassi di avviare comunque un elevato numero di opere poco selezionate, per le quali ci sono scarsi finanziamenti disponibili, ma che una volta avviate rientrano nella lista delle opere da finanziare in via prioritaria, perché considerate da completare.

Da una serie di interviste effettuate con amministratori delle regioni meridionali sono emerse una bassa capacità di individuazione delle priorità e una carenza di visione strategica, sia nazionale sia regionale. Si tende ad avviare molte opere, che poi procedono a rilento, con una velocità di avanzamento che dipende dall'allocazione dei fondi. L'individuazione delle priorità viene effettuata non tanto a monte (nel decidere quali opere realizzare) quanto a valle (nell'allocazione delle risorse finanziarie per la realizzazione). Per le infrastrutture di trasporto, nel Sud la domanda della popolazione e la conformazione del territorio possono risultare insufficienti a generare un'adeguata redditività degli investimenti. Nel trasporto ferroviario, per esempio, con l'attuale sistema di tariffazione (e in particolare con prezzi e con contributi pubblici di gran lunga inferiori a quelli dei principali paesi europei) non c'è convenienza a investire a Sud. In taluni casi può non essere conveniente realizzare infrastrutture a Sud neanche se lo Stato finanziasse l'investimento a fondo perduto, perché i ricavi non sarebbero comunque sufficienti a coprire il costo del servizio di trasporto.

Nella realizzazione di opere pubbliche taluni interlocutori hanno segnalato che i tempi e i costi risentono talvolta del fatto che la domanda delle amministrazioni è espressa in modo impreciso, anche per una carenza di progettualità. Vi sono quindi spazi per comportamenti aggressivi da parte delle imprese, che possono, per esempio, offrire prezzi particolarmente bassi nelle gare confidando nel fatto che sarà poi possibile recuperare redditività nella realizzazione delle assai probabili varianti. L'amministrazione dal canto suo tende ad approfondire relativamente poco le offerte anomale per le difficoltà di valutazione della congruità del prezzo. A questi problemi si aggiunge il fatto che talvolta le Società di certificazione (Soa) non effettuano verifiche accurate e/o le imprese ricorrono a certificazioni false (Avcp, 2008b), per cui la realizzazione dell'opera ne risente.

Un'elevata percentuale di enti intervistati considera abbastanza buona la capacità di progettazione delle Amministrazioni pubbliche (67 e 46 per cento per le opere di valore medio-piccolo ed elevato, rispettivamente), anche se una quota non piccola la giudica scarsa o pessima (17 e 14 per cento, rispettivamente). Per contro, solo un quinto delle imprese dà un giudizio "positivo o molto positivo" della capacità progettuale della pubblica amministrazione e del grado di definizione dell'opera da realizzare e poco meno della metà dà una valutazione "negativa" o "molto negativa" (Tavola 5). La distribuzione delle valutazioni è sostanzialmente omogenea per le opere al di sopra e al di sotto di 5 milioni. Le imprese con almeno 250 addetti, di norma più specializzate nelle opere

più grandi e di maggiore complessità, hanno più frequentemente formulato valutazioni negative per i lavori di maggiore importo; per contro le imprese di dimensioni inferiori sono state più critiche per le opere fino a 5 milioni. Data l'elevata segmentazione del mercato, tali risposte rifletterebbero una maggiore consapevolezza delle carenze nel comparto di specializzazione di ciascun gruppo di imprese. Le valutazioni negative, inoltre, sono più frequenti tra le imprese localizzate nel Sud e nelle Isole, in particolare per le opere fino a 5 milioni, che in prima approssimazione possono considerarsi più strettamente correlate alle capacità progettuali locali. Le valutazioni meno negative sono state espresse dalle imprese del Centro.

Tavola 5

**Giudizio delle imprese sulla capacità progettuale della Pubblica amministrazione**  
(valori percentuali)

AREA GEOGRAFICA	Appalti fino a 5 milioni di euro					Appalti superiori a 5 milioni di euro				
	Molto negativo	Abbas. negativo	Neu- trale	Abbas. positivo	Molto positivo	Molto negativo	Nega- tivo	Neu- trale	Abbas. positivo	Molto positivo
Nord	7,0	39,5	27,9	24,0	1,6	6,5	40,2	22,8	29,4	1,1
Centro	6,4	33,3	33,3	25,7	1,3	7,0	30,2	34,9	27,9	0,0
Sud e Isole	13,3	39,2	34,2	13,3	0,0	10,9	37,0	37,0	15,1	0,0
<b>Totale</b>	<b>9,2</b>	<b>37,9</b>	<b>31,5</b>	<b>20,5</b>	<b>0,9</b>	<b>8,2</b>	<b>37,0</b>	<b>30,3</b>	<b>24,0</b>	<b>0,5</b>

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche, 2005*.

Alcuni enti appaltanti intervistati attribuiscono la causa delle difficoltà progettuali alla carenza di personale e di organizzazione tecnica adeguata. Sono evidenziate inoltre difficoltà di coordinamento fra i diversi enti coinvolti in un progetto e la pressoché totale assenza di forme e strumenti di coordinamento e di supporto tra i diversi livelli della Pubblica amministrazione che, consentendo di “mettere in comune” le competenze eventualmente sviluppate e le esperienze acquisite in specifici comparti, potrebbero ovviare almeno in parte alle carenze esistenti. In questo contesto, le stazioni appaltanti fanno ampio ricorso alla progettazione esterna.

Per ridurre le principali inefficienze nella fase di programmazione, almeno per le opere di importo molto elevato, nel 2001 venne introdotta la Legge obiettivo. Non esistendo nella normativa una definizione di “grande opera”, dalle prime 21 opere prioritarie individuate centralmente si è passati a 170 e poi a oltre 220, includendo altre infrastrutture proposte dalle Regioni, al fine di favorire il raggiungimento del consenso. Sono state incluse sia opere nuove, sia completamenti di opere già avviate. La prassi è consistita nell’includere i progetti sulla base della contrattazione politica con gli Enti locali, invocando generici criteri, quali il riequilibrio socio-economico tra le aree geografiche, escludendo, anche per queste opere, le moderne tecniche di fattibilità economica e finanziaria dei progetti, come l’analisi costi-benefici<sup>21</sup>. La lacuna non è di poco conto<sup>22</sup>, perché tali

<sup>21</sup> Una questione tecnica riguarda poi l’utilizzo della poco discriminante analisi dell’impatto sul valore aggiunto, in luogo di analisi più stringenti; cfr. Beria e Ponti (2008).

<sup>22</sup> Diversi studiosi indipendenti hanno mostrato come si otterrebbero valutazioni ampiamente negative, applicando l’analisi costi-benefici al progetto del Ponte sullo stretto di Messina (Boitani, 2005; Modica, 2005), ma anche alle linee ferroviarie ad alta velocità Venezia-Milano e a quelle ad alta velocità/alta capacità a Sud di Roma (Beria e Ponti, 2008). Il governo francese, con quel tipo di

tecniche, che non hanno un ruolo direttamente decisionale, vengono correntemente utilizzate in molti paesi avanzati e permettono di comprendere se i costi dell'opera sono proporzionati ai benefici. Per accelerare le procedure spesso sono state inizialmente considerate solo tranches di opere, prive di tutti i lavori accessori, necessari al funzionamento finale<sup>23</sup>. La Corte dei conti (2004) ha evidenziato come le unità di valutazione dei progetti, operanti presso i competenti Ministeri dell'Economia e delle Infrastrutture<sup>24</sup>, siano state scarsamente utilizzate. Il CIPE ha infatti approvato anche quelle opere per le quali l'unità di valutazione incaricata di fornire soltanto pareri di conformità ha evidenziato pesanti carenze documentali o mancate coerenze con la normativa di riferimento.

*Le prassi e la capacità in novativa* – Le norme nazionali possono avere un ruolo importante nell'indirizzare le istituzioni verso percorsi di maggiore efficienza, sia con obblighi sanzionabili sia con la previsione di strumenti, anche facoltativi. Tuttavia la concreta applicazione delle norme, l'effettiva capacità di sanzionare il mancato rispetto delle regole, l'utilizzo dei margini di flessibilità e degli strumenti più innovativi offerti dalla disciplina nazionale, le modalità di interazione fra enti della medesima regione riflettono ampiamente le specificità del territorio e le expertise delle singole amministrazioni.

Nel seguito si prendono in esame tre casi emblematici di come, a parità di norme nazionali, le prassi e i risultati possano differire: il trattamento delle offerte anomale; le centrali uniche appaltanti; le SOA.

Un primo esempio è dato dal trattamento delle offerte anomale, la cui presenza può riflettere in astratto sia una genuina diversità di efficienza, sia forme di opportunismo e di azzardo morale dell'offerente, sia tentativi di riciclaggio di denaro di origine illegale. L'introduzione di un algoritmo predeterminato di calcolo per l'anomalia di un'offerta può semplificare il compito di valutazione da parte delle AP (e le tutela maggiormente da possibili fenomeni di cattura), ma d'altro lato può fornire uno strumento di collusione per le imprese ed escludere dalla selezione imprese particolarmente efficienti<sup>25</sup>. La normativa italiana ha nel tempo ridotto sempre di più gli spazi di autonomia entro i quali gli enti appaltanti potevano procedere all'esclusione automatica delle offerte anomale (fissando soglie sempre più basse). Almeno per opere intrinsecamente non troppo complesse, la teoria economica e alcune indicazioni della Commissione europea, dell'Autorità antitrust e dell'Autorità di vigilanza hanno sottolineato la potenziale maggiore efficienza dell'accettare anche offerte con elevati ribassi d'asta, a condizione che vengano effettuati supplementi di indagine sulla corretta inclusione da parte delle imprese di tutti gli elementi specificati dal bando. Questo nuovo indirizzo si propone di favorire gli enti locali che dispongono di strumenti e di personale qualificato (e dotato di una sufficiente indipendenza di giudizio) in grado di effettuare analisi caso per caso, mentre l'eliminazione automatica delle offerte anomale rispondeva a esigenze di semplificazione amministrativa, comportando tuttavia costi monetari (non si sfrutta l'eventuale maggiore efficienza di

---

tecnica di valutazione diede un parere negativo al rilevante potenziamento del trasporto ferroviario merci lungo la linea Torino-Lione, accettando poi di contribuire solo per due terzi al costo dei lavori (Prud'Homme, 2007).

<sup>23</sup> La necessaria considerazione delle opere accessorie, e la indistinta traslazione su tutte queste del più elevato grado di priorità, ha portato già nel biennio successivo a forti revisioni al rialzo dei costi, mentre le opere erano ancora in fase di progettazione preliminare.

<sup>24</sup> Sino al 2007, il Ministero dell'Economia disponeva di 3 strutture tecniche: l'unità di valutazione (Uval), l'unità di verifica (Uver) e l'unità tecnica finanzia di progetto (Ufp). L'Uval analizza costi e benefici degli investimenti pubblici, con riferimento ai programmi comunitari (finanziatori di molte delle opere della LO), alla programmazione negoziale (patti territoriali, contratti d'aerea...) e agisce anche come organo tecnico del CIPE. L'Uver dà impulso agli investimenti con fondi pubblici, attua il monitoraggio della spesa e degli effetti socio economici, soprattutto dei programmi comunitari e degli Accordi di programma quadro. L'Ufp cerca di canalizzare risorse finanziarie, soprattutto private, verso obiettivi infrastrutturali.

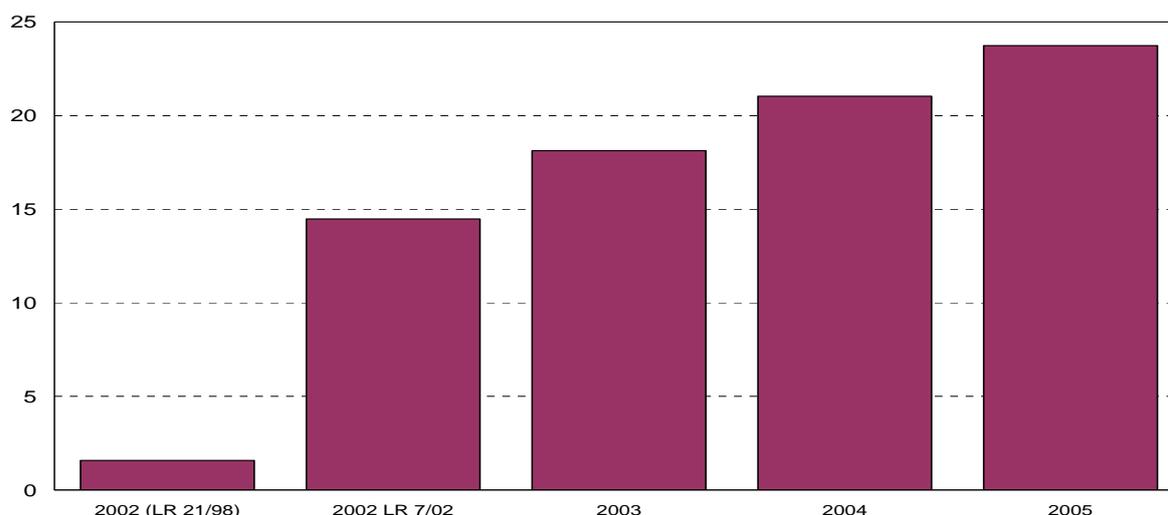
<sup>25</sup> Il Terzo decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici (entrato in vigore nell'ottobre 2008) pone limiti significativi all'utilizzo di questo criterio, con l'obiettivo di una riduzione dei prezzi medi di aggiudicazione che, secondo alcune analisi (Decarolis, 2008) è stimabile in circa il 10 per cento. L'aumento dei costi amministrativi di espletamento delle gare e dei rischi di rinegoziazione dei contratti, potrebbe, d'altro lato, aumentare il costo del contratto, riassorbendo parte dei possibili benefici.

qualche impresa) e il rischio di avallo di forme di collusione. Già nella fase in cui era in vigore la legge Merloni che prevedeva l'esclusione automatica delle offerte anomale per gli appalti sotto-soglia, l'emersione di fenomeni collusivi aveva spinto nel 2003 alcuni enti locali alla non-esclusione automatica delle offerte anomale. Più di recente alcune normative regionali sono intervenute sulla materia con significative differenze di orientamento volte in taluni casi ad ampliare, in altre a comprimere i margini di discrezionalità delle Amministrazioni locali. Su questi aspetti si evidenzia un divario fra le AP meridionali e quelle del resto d'Italia.

Se da un lato il Comune di Torino aveva proceduto già nel 2003 alla non-esclusione automatica delle offerte anomale e la Regione Veneto ha introdotto nel 2007 l'obbligo di verifica di tutte le offerte anomale, anche sotto soglia (art. 31bis LR 7/2003), dall'altro lato molto diverse appaiono le normative delle regioni del Sud, che tendono a ridurre il più possibile gli spazi discrezionali e di autonomia valutativa degli enti appaltanti, non solo sulla base di considerazioni di efficienza in senso stretto ma anche per ridurre la possibilità di condizionamenti da parte delle imprese nelle fasi decisionali degli enti appaltanti. Ad esempio, in Campania la LR 3/2007 prevede (senza possibilità di deroga, almeno fino ai primi mesi del 2009) l'esclusione automatica delle offerte anomale per gli appalti sotto soglia. In Sicilia la normativa regionale ha modificato il meccanismo di calcolo quattro volte dal 2002 al 2007, rendendolo sempre più complesso e selettivo. Fra il 2002 e il 2005 la media dei ribassi d'asta è aumentata del 23 per cento (Figura 3). Con la LR 16/2005 è stato introdotto un sistema di calcolo basato sul sorteggio di un numero e su un significativo taglio delle "ali" per evitare da un lato i ribassi troppo elevati e dall'altro lato forme di collusione degli offerenti. Ne è risultata una concentrazione dei ribassi, che tendevano a discostarsi fra loro di pochi millesimi o a risultare identici, determinando difficoltà di scelta dell'aggiudicatario. Nel 2007 la normativa siciliana è stata ulteriormente modificata introducendo fra l'altro il sorteggio in caso di offerte uguali anche con ribassi di quattro cifre decimali.

**Figura 3**

**Valori medi dei ribassi di aggiudicazione in Sicilia**  
(percentuali)

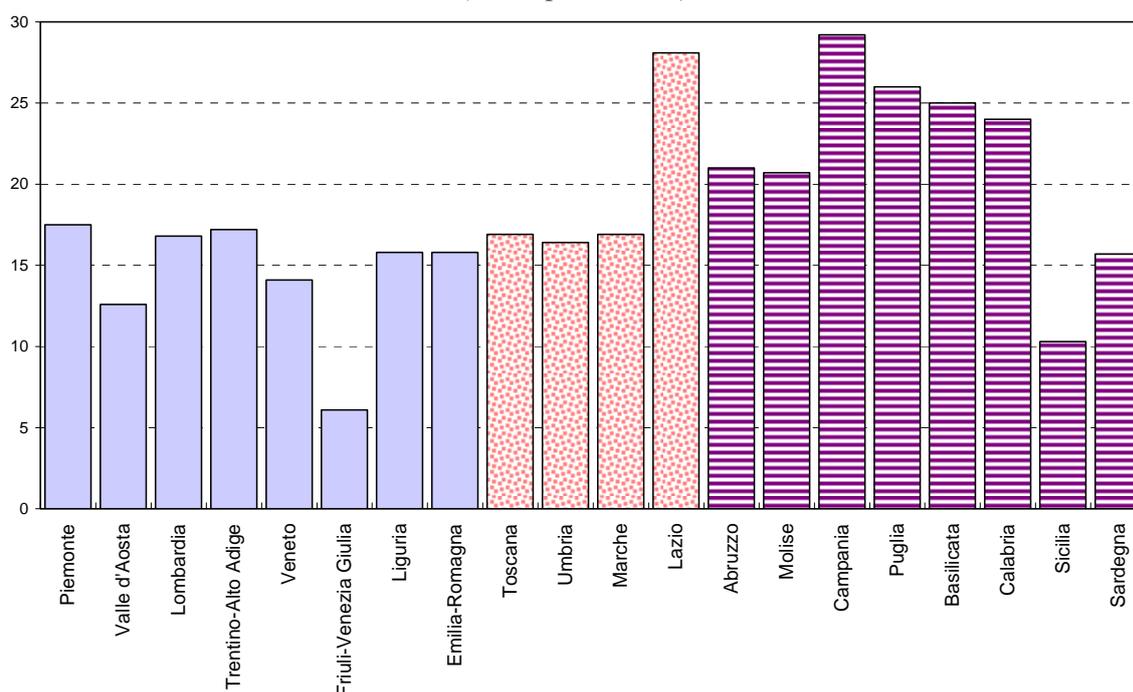


Fonte: ANCE Sicilia.

I dati dell'Avcp evidenziano un'ampia variabilità nei valori dei ribassi per regione (Figura 4). Questi risultano particolarmente elevati nel Mezzogiorno e in particolare in Campania (e nel Lazio che, per la presenza della capitale, va considerata un *outlier*) ad esclusione delle Isole.

Figura 4

**Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per regione**  
(2007; percentuali)



Fonte: Avcp (2008b).

Queste differenze riflettono, oltre che le caratteristiche dell'offerta locale (dimensione delle imprese e costo del lavoro) anche la tipologia di prezzi adottati e la normativa regionale per la verifica dell'anomalia in un'offerta. Per le regioni meridionali, che hanno generalmente ridotto la discrezionalità delle AP (e parallelamente la necessità di disporre di amministrazioni con ampie capacità di valutazione della congruità delle offerte), si evidenziano ribassi comunque elevati ad eccezione della Sicilia, il cui dato sembra tuttavia essere un diretto prodotto della normativa.

Nell'indagine della Banca d'Italia del 2005 l'esclusione automatica delle offerte anomale era ritenuta preferibile dal 40 per cento delle imprese del Nord a fronte del 55-60 di quelle del Centro Sud (Tavola 6).

Al contempo, gli enti appaltanti del Sud valutavano come molto diffusi i comportamenti azzardati delle imprese per vincere le gare, dichiarandosi in ampia maggioranza favorevoli a meccanismi di esclusione automatica delle offerte anomale. Gli enti del Centro Nord, al contrario, giudicavano rari i comportamenti azzardati delle imprese, preferendo idealmente valutare in modo discrezionale la qualità anche delle offerte molto basse.

Un altro indicatore di qualità delle AP nella realizzazione delle infrastrutture riguarda l'introduzione di forme di accentrato della gestione degli appalti, rese possibili dal nuovo Codice de-

gli appalti (D.lgs. 163/2006 e s.m.i.), al fine di sfruttare le economie di scala e di specializzazione insite in tale attività. Le *stazioni uniche appaltanti* sono amministrazioni che aggiudicano appalti di lavori per conto di altre amministrazioni e sono previste, in via facoltativa, dall'art. 33 del Codice appalti. Anche da questo punto di vista i comportamenti delle Regioni si sono differenziati notevolmente.

**Tavola 6**

**Giudizi delle imprese sul trattamento preferibile delle offerte anomale**  
(valori percentuali)

AREA GEOGRAFICA	Esclusione automatica	Supplemento di valutazione	Accettazione dietro rilascio di garanzie	Altro
Nord	42,0	42,0	16,0	0,0
Centro	60,3	33,3	6,4	0,0
Sud e Isole	55,8	30,2	13,2	0,8
<b>Totale</b>	<b>51,3</b>	<b>35,7</b>	<b>12,7</b>	<b>0,3</b>

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche, 2005*

Finora solo la Regione Piemonte ha istituito (LR 19/2007) una centrale di committenza unica a livello regionale, avvalendosi anche della facoltà prevista dalla legge finanziaria sul 2007 (art. 455), cui possono ricorrere anche gli enti locali della regione sulla base di apposite convenzioni.

Fra le regioni meridionali, la Sicilia ha istituito nel 2005 9 stazioni uniche appaltanti provinciali oltre a una regionale (per le opere che interessano più province) che si occupano di alcune fasi delle gare di appalto di importo superiore a 1,25 milioni di euro (che rappresentano circa il 17 per cento del totale degli appalti regionali). Fra settembre 2005 (data di avvio dell'attività delle stazioni) e dicembre 2007 le stazioni uniche appaltanti siciliane hanno ammesso in istruttoria 342 richieste di gara con l'ausilio di 233 addetti, il 18 per cento dei quali è dirigente; la spesa annua lorda relativa è stata di oltre 10,7 milioni di euro (oltre ad altre spese di funzionamento per quasi 480 mila euro annui)<sup>26</sup>. La Calabria ha istituito, accanto alle Stazioni uniche appaltanti provinciali, una Stazione unica appaltante regionale (SUA) cui è delegata la gestione degli appalti di competenza della Regione superiori a 150 mila euro. La nomina a commissario della SUA regionale di un procuratore aggiunto antimafia a Reggio Calabria segnala le questioni più rilevanti che questo tipo di organismo è chiamato ad affrontare rispetto ai problemi di efficienza economica in senso stretto.

Le imprese intervistate dalla Banca d'Italia nel 2008 non sembrano valutare in modo particolarmente positivo questo strumento e, soprattutto nel Mezzogiorno, sembrano giudicare la creazio-

<sup>26</sup> Cfr. Corte dei conti (2008). Ancora più indicativa della situazione dell'Osservatorio regionale dei lavori pubblici, dove risultano in servizio 10 dirigenti e 10 amministrativi che, secondo l'indagine della Corte dei conti, non svolge le attività di analisi, monitoraggio e ispettiva previste dalla normativa. La spesa annua complessiva della struttura è di circa 1 milione e mezzo di euro. La struttura presenta all'Assemblea della Regione Sicilia le Relazioni annuali con notevoli ritardi e utilizzando sempre uno stesso schema predefinito.

ne di questa nuova entità pubblica come un appesantimento burocratico non in grado di apportare significativi miglioramenti alla gestione degli appalti (Tavola 7).

Tavola 7

**Giudizi delle imprese sugli effetti del ricorso alle centrali di committenza  
e stazioni uniche appaltanti, regionali o provinciali**  
(valori percentuali)

AREA GEO- GRAFICA	Qualità della progetta- zione della PA		Costo opera aggiudicata		Tempi esecuzione opera aggiudicata		Numero partecipanti a gare		Probabilità insorgenza contenzioso	
	Forte ridu- zione	Forte au- mento	Forte ridu- zione	Forte au- mento	Forte ridu- zione	Forte au- mento	Forte ridu- zione	Forte au- mento	Forte ridu- zione	Forte au- mento
Nord Ovest	10,4	1,6	2,2	8,9	2,2	3,7	10,6	7,5	5,2	15,3
Nord Est	4,7	3,9	4,7	3,8	7,5	3,9	9,2	4,5	3,8	9,9
Centro	49,7	0,8	0,5	6,0	4,7	6,3	16,8	6,8	..	19,9
Sud e Isole	14,6	7,4	4,2	6,5	4,6	7,3	10,4	7,3	4,0	10,5
<b>Totale</b>	<b>10,4</b>	<b>3,6</b>	<b>3,0</b>	<b>6,6</b>	<b>4,5</b>	<b>5,3</b>	<b>11,5</b>	<b>6,7</b>	<b>3,5</b>	<b>13,7</b>

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2008.

Per circa un terzo delle imprese in tutte le aree (con punte del 43,5 per cento nel Nord Ovest) non vi sarebbe nessun effetto sulla qualità della progettazione della PA, ma le imprese del Mezzogiorno sono quelle in cui una percentuale più alta ne valuta l'impatto fortemente negativo (14,6 per cento) o fortemente positivo (7,4 per cento).

Prevalgono i giudizi neutrali anche riguardo all'impatto sul costo dell'opera (circa un terzo delle imprese intervistate, soprattutto nel Mezzogiorno (37,4 per cento). Fra queste ultime sono in numero maggiore quelle che ritengono che il costo dell'opera aggiudicata potrebbe avere un forte aumento rispetto a quelle che intravedono una forte riduzione (6,5 contro 4,2 per cento); queste percentuali passano a 8,9 e 2,2 per cento per il Nord Ovest e al 3,8 e al 4,7 per cento per il Nord Est. Ancora meno rilevante è ritenuto l'effetto sui tempi di esecuzione dell'opera, con il 43,8 per cento delle imprese che lo ritiene nullo (49,5 per cento nel Nord Ovest e 41,8 nel Mezzogiorno). Solo nel Nord Est prevalgono le imprese che intravedono una forte riduzione dei tempi rispetto a quelle che prevedono un forte aumento (7,5 contro 3,9 per cento); nel Nord Ovest la percentuale di imprese con valutazioni estreme è molto bassa, mentre al Sud e Isole è rovesciata rispetto al Nord Est (4,6 e 7,3 per cento, rispettivamente). L'impatto sul numero dei partecipanti alle gare è considerato fortemente negativo dall'11,5 per cento delle imprese, il doppio circa di quelle con un giudizio opposto; il Mezzogiorno risulta allineato alla media nazionale. Infine prevalgono le imprese che ritengono che ci sarà un forte aumento del contenzioso (10,5 per cento nel Mezzogiorno, una percentuale superiore solo a quella delle imprese del Nord Est).

Tali valutazioni potrebbero riflettere, oltre alla scarsa conoscenza di uno strumento di recente introduzione ancora poco diffuso, la dipendenza della sua efficacia dalle scelte organizzative pubbliche che possono renderlo ridondante invece che sostitutivo delle preesistenti strutture.

L'efficienza e il grado di competenza della PA si può valutare anche sulla base dell'intensità del ricorso a strumenti più sofisticati o per i quali la normativa nazionale lascia ampi margini di azione all'ente appaltante. Rientrano fra questi gli strumenti di partenariato pubblico-privato (PPP) e in particolare la *finanza di progetto*, che in Italia è realizzabile mediante la figura delle concessioni di costruzione e gestione (CG). Le CG rappresentano uno strumento utile ma estremamente delicato per la realizzazione di infrastrutture (Bentivogli, Panicara, Tidu, 2008). Pur considerando che uno scarso utilizzo dello strumento della CG, da solo, non è di per sé indicatore di inefficienza o di scarsa competenza degli enti pubblici locali nella realizzazione di infrastrutture e, d'altro lato, un ampio ricorso alla CG può riflettere anche una domanda di opere per le quali non vi sono significative sinergie fra costruzione e gestione oppure la carenza di imprese locali di dimensione adeguata per poter curare tutte e due le fasi, i divari territoriali nell'utilizzo di tali strumenti appaiono notevoli. I dati evidenziano un divario territoriale anche nell'ambito delle CG, nelle cui gare il Mezzogiorno risulta meno attivo del Centro Nord, con il 41,3 per cento del totale nazionale (Tavola 8).

Tavola 8

**Le concessioni di costruzione e gestione: gare per settore**  
(2002-08; numero e importo medio in milioni di euro)

SETTORE	Centro Nord		Mezzogiorno		Italia <sup>(1)</sup>	
	Numero <sup>(2)</sup>	Importo medio	Numero <sup>(2)</sup>	Importo medio	Numero <sup>(2)</sup>	Importo medio
Acqua, gas, energia, telecomunicaz.	179	6.116.782	274	9.067.593	453	7.800.530
Approdi turistici	43	17.826.176	71	29.897.606	114	26.517.605
Arredo urbano e verde pubblico	10	4.178.932	7	1.206.048	17	2.806.832
Beni culturali	2	3.079.053	0		2	3.079.053
Centri polivalenti	27	9.714.043	8	3.703.145	35	8.263.136
Cimiteri	80	5.205.783	142	4.823.990	222	4.957.796
Commercio e artigianato	50	3.339.235	45	7.234.266	95	5.389.251
Direzionale	8	13.354.814	4	41.005.190	12	22.571.606
Igiene urbana	13	15.025.722	22	39.253.868	35	27.588.464
Impianti sportivi	246	3.926.120	62	4.373.930	308	4.016.652
Parcheggi	241	8.933.892	77	6.825.802	318	8.213.802
Riassetto di comparti urbani	52	13.815.559	37	10.219.179	89	12.299.013
Sanità	86	33.036.086	32	24.203.773	118	30.746.227
Scolastico e sociale	70	5.565.202	8	2.820.416	78	5.298.348
Tempo libero (teatri, cinema)	20	18.074.898	6	16.224.917	26	17.588.061
Trasporti	19	627.822.536	10	70.795.666	29	494.136.087
di cui: <i>metropolitane e tras.p.l.</i>	6	298.389.682	2	32.047.349	8	231.804.099
Turismo	28	2.076.662	33	2.142.153	61	2.111.498
Varie	36	8.995.384	14	1.658.099	50	6.994.307
<b>Totale</b>	<b>1.210</b>	<b>21.339.968</b>	<b>852</b>	<b>9.552.420</b>	<b>2.062</b>	<b>16.478.150</b>

Fonte: elaborazione su dati CRESME-Es.

<sup>(1)</sup> Escluse le gare con importi non ripartiti per regione. – <sup>(2)</sup> Compresi i casi con importo non segnalato.

Il divario Nord Sud si manifesta anche in termini di dimensione media delle opere, 9,6 milioni di euro nel Mezzogiorno, contro 21,3 nel resto del Paese. La piccola dimensione delle opere in CG, più accentuata nel Mezzogiorno, si accompagna anche con una maggiore concentrazione in quest'ultima area delle opere fino a un milione di euro (28,3 per cento di quelle con importo segna-

lato, contro il 20,7 per il Centro Nord), mentre l'incidenza delle gare oltre i 50 milioni è più omogenea. I cimiteri, l'igiene urbana (dove il Mezzogiorno sconta un ritardo rilevante nell'adeguamento dell'offerta alla domanda), gli approdi turistici e le utilities sono i settori in cui gli enti locali meridionali utilizzano le CG in misura relativamente maggiore rispetto al Centro Nord. Fra le opere di basso importo medio il Mezzogiorno appare specializzato nei cimiteri, una tipologia di opere a rischio di domanda sostanzialmente nullo, il Centro Nord nel comparto dei beni culturali (anche se con solo due iniziative) e negli impianti sportivi. In questi ultimi due settori la domanda è abbastanza elastica rispetto al prezzo e alla qualità del servizio rispetto, ad esempio, ai cimiteri; pertanto, a meno che il committente pubblico non garantisca una parte degli introiti indipendentemente dall'utenza effettiva, il privato sostiene alcuni rischi tipicamente di mercato. Anche il tasso di completamento (aggiudicazione) delle procedure (approssimato dal rapporto aggiudicazioni/gare), è inferiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord (41,0 contro 57,9 per cento).

Anche quando la normativa è omogenea a livello nazionale, la sua concreta applicazione può risultare diversamente efficace a seconda dei contesti territoriali. È questo il caso, ad esempio della certificazione SOA<sup>27</sup>, un aspetto delle fasi di gara per l'assegnazione dei lavori, che conta poco in termini di tempi, ma è in grado di causare ampi potenziali aggravii di costo (Tavola 9). Nell'indagine della Banca d'Italia del 2005, secondo il 48 per cento delle imprese la certificazione SOA non riesce a tenere efficacemente conto della reputazione e della storia passata delle imprese, mentre per il 28 è scarsamente selettiva. I pareri degli Enti appaltanti sono più diversificati: nel Mezzogiorno, un'ampia quota di Enti ritiene che le certificazioni SOA siano un efficace meccanismo di pre-selezione per le gare; al contrario, la generalità degli Enti appaltanti del Centro Nord avrebbe desiderato introdurre dei propri e più restrittivi criteri aggiuntivi di pre-selezione per le gare.

Tavola 9

**Giudizio delle imprese sul sistema di qualificazione**  
(valori percentuali)

AREA GEOGRAFICA	Efficace	Inefficace		
		Di ostacolo alla concorrenza	Non considera reputazione e storia delle imprese	Non sufficientemente selettivo
Nord	18,2	2,9	48,2	29,2
Centro	24,0	1,3	44,3	26,6
Sud e Isole	16,1	4,0	50,9	26,6
<b>Totale</b>	<b>18,9</b>	<b>2,9</b>	<b>48,2</b>	<b>27,7</b>

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

Queste differenze territoriali di valutazione dell'efficacia dei requisiti per la partecipazione alle gare sembrano riflettere un diversa valutazione del grado di affidabilità della controparte pubblica alla quale le imprese del Centro Nord vorrebbero che fossero attribuiti poteri di pre-selezione delle imprese più ampi e più discrezionali.

<sup>27</sup> Le Società Organismi di Attestazione, società per azioni di diritto speciale, di natura pubblicistica, autorizzate e sorvegliate dall'Avcp. Le certificazioni SOA sono necessarie alle imprese come requisito per partecipare alle diverse tipologie di gara.

### 3.3 Il coordinamento e le modalità di interazione tra gli enti

Le modalità di interazione e di coordinamento tra gli enti risentono della complessità del quadro normativo e della frequente sovrapposizione di competenze tra gli enti, che le recenti innovazioni normative non hanno risolto. Sotto il profilo dei ritardi e degli aggravii di costo, le carenze di coordinamento non sembrano presentare, nei giudizi delle imprese intervistate, particolari connotazioni territoriali.

A partire dalla legge del 1865 sui lavori pubblici, e sino alla fine degli anni ottanta, la normativa per la realizzazione di opere infrastrutturali è stata caratterizzata da elevato “disordine legislativo” (ISAE, 2008). Ogni settore aveva una normativa propria e diversa (opere militari, di trasporto, idrauliche, igieniche, edilizia abitativa, culturali o ambientali)<sup>28</sup>. Nel tempo, la sovrapposizione e l’inflazione normativa si sono andate accentuando, anche per il variabile assetto delle fonti normative a livello statale, a livello locale (dapprima comunale e provinciale, poi anche regionale), a livello regolamentare e, più di recente, anche a livello comunitario. Inoltre, alcune normative settoriali prevedevano deroghe e condizioni specifiche per opere realizzate nelle regioni del Mezzogiorno. Il settore si è storicamente caratterizzato anche per la numerosità e la complessità delle procedure amministrative volte a tutelare i molteplici interessi pubblici e privati, spesso in conflitto fra loro, coinvolti nella realizzazione di un’opera<sup>29</sup> a cui è corrisposta una molteplicità di amministrazioni interessate, a volte non in rapporto di subordinazione tra loro<sup>30</sup>. A ciò si è aggiunta l’assenza di norme che prevedessero tempi di conclusione certi delle singole fasi e dell’intera procedura. Infine l’ampiezza dei compiti amministrativi svolti a livello locale - e l’inquadramento degli uffici entro questo o quell’ente pubblico locale - sono avvenuti in tempi e modi molto diversi sul territorio, specie nelle regioni a statuto speciale e nel Mezzogiorno (ISAE, *ib.*).

Tali elementi critici sono stati solo in parte risolti dalle riforme degli anni novanta, in assenza in taluni casi di una visione d’insieme dei problemi, ovvero a causa di un’inadeguata rimodulazione delle procedure amministrative o dell’incapacità di affrontare il tema dell’inefficienza delle Amministrazioni pubbliche (ISAE, *ib.*).

Con le modifiche introdotte dal 2006<sup>31</sup>, attuate spesso sotto la spinta delle istituzioni comunitarie, la normativa nazionale di settore è stata significativamente migliorata e inserita in un testo unico. Fra i principali miglioramenti si sottolineano: una maggiore attenzione alla tutela della concorrenza, affidata all’Autorità di vigilanza del settore; l’introduzione di moderne forme di coinvolgimento dei privati nelle fasi di progettazione, finanziamento dei lavori e gestione dei servizi; l’utilizzo di procedure di affidamento che prevedono un confronto con il mercato quali il dialogo competitivo; nuovi istituti quali le centrali di committenza, gli accordi quadro, le gare elettroniche. Poiché molte di queste modifiche richiedono AP competenti e specializzate e in grado di confrontarsi e di negoziare con i privati, nel nuovo impianto normativo assume ancora più rilevanza il problema delle difficoltà e delle inefficienze delle AP, soprattutto di quelle locali, nello svolgere un ruolo più complesso e specialistico e meno amministrativo. Vi si deve aggiungere che al crescente

<sup>28</sup> L’attuale struttura dei Ministeri risente ampiamente della vecchia organizzazione per settore. Ad esempio, sino al 2007 il Ministero delle Infrastrutture e quello dei Trasporti erano ancora separati; oscilla ancora l’assegnazione delle politiche territoriali di sviluppo al Ministero dell’Economia o a quello dello Sviluppo economico. Gran parte dei cambiamenti sono sinora stati prevalentemente nominalistici, con strutture di base che restano poco integrate e talvolta fisicamente separate.

<sup>29</sup> Ad esempio, la disciplina del regime dei suoli e delle zone sismiche, la tutela dell’ambiente e del paesaggio, la gestione del vincolo idrogeologico, la gestione e amministrazione dei beni culturali.

<sup>30</sup> Negli ultimi 20 anni, in particolare, la disciplina e le autorizzazioni in campo ambientale e paesaggistico sono divenute particolarmente soggette a tali sovrapposizioni di competenze.

<sup>31</sup> D.lgs. 163/2006 e successive integrazioni.

ruolo degli enti locali corrisponde ancora una ridotta autonomia finanziaria con un inefficiente mix tra responsabilità e potere esercitato.

Infine le recenti innovazioni normative non hanno risolto, e talvolta hanno accentuato, il pervasivo sovrapporsi di competenze tra i vari livelli di governo centrale e locale, aumentato dopo la riforma del Titolo V. Tranne che per i lavori molto piccoli le normative non rispettano l'importante "principio di unicità", che richiederebbe di attribuire in blocco al medesimo livello istituzionale, e possibilmente alla medesima struttura, tutte le competenze per pianificare e gestire una tipologia di lavori, evitando la frammentazione tra amministrazioni diverse. Nel caso delle grandi opere, il tentativo operato con la Legge obiettivo, di stabilire una predominanza gerarchica del livello decisionale nazionale per un ridotto numero di opere di rilevanza strategica non ha dato i risultati sperati.

Come nel caso delle questioni relative alla contrattazione salariale, la governance delle infrastrutture non è definita semplicemente dal grado di accentramento/decentramento delle decisioni. In un contesto di ampia sovrapposizione fra norme e prassi nazionali e locali, l'efficienza degli attuali meccanismi di governo del mercato delle opere pubbliche dipende sia dal grado di specializzazione delle amministrazioni coinvolte (mancanza di sovrapposizione tra i temi trattati ai diversi livelli), sia dal grado di coordinamento complessivo delle decisioni. Entrambe queste dimensioni registrano oggi livelli molto bassi; ciò ostacola l'efficacia e la rapidità delle decisioni. La tendenza è particolarmente preoccupante in prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale, anche perché sinora non è stato individuato un valido meccanismo di concertazione.

*La riforma del Titolo V della Costituzione* del 2001 ha infatti ridisegnato in modo sostanziale l'assetto delle competenze legislative, regolamentari e amministrative ai diversi livelli di governo; il nuovo assetto, molto complesso, ha determinato un aumento della conflittualità nei rapporti tra normative nazionali e regionali nel campo degli appalti. Nel nuovo testo, non esiste più una materia "lavori pubblici di interesse nazionale", riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, come era in precedenza. Dal 2001 è attribuita alle Regioni la *competenza legislativa* per tutte le infrastrutture, con i soli limiti del rispetto della Costituzione, degli obblighi internazionali e delle norme comunitarie. Fanno eccezione le grandi reti di trasporto e navigazione, i porti e aeroporti civili e gli impianti di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, cosiddette materie a legislazione "concorrente", per i quali la potestà legislativa è attribuita alle Regioni, ma il legislatore statale conserva la potestà di dettare principi fondamentali per la legislazione regionale. Le *competenze amministrative* sono attribuite invece ai Comuni, sulla base dei principi stabiliti nell'art. 118, a meno che i criteri della sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, non suggeriscano l'opportunità di attribuire determinate funzioni a livelli istituzionali superiori a quello comunale, per assicurarne l'esercizio unitario. Il quadro è reso ulteriormente complesso perché a livello legislativo e regolamentare la realizzazione delle opere pubbliche interferisce con una serie di materie, sia di competenza esclusiva dello Stato (ad esempio, la tutela della concorrenza, quella dell'ambiente e dei beni culturali), sia di competenza legislativa concorrente (ad esempio, il governo del territorio).

*Il Codice dei contratti pubblici chiarisce cosa rientra nelle competenze nazionali connesse alla tutela della concorrenza.* Il Codice, emanato a partire dal 2006 con norme introdotte in momenti diversi (ma ancora mancante, a metà 2009, del fondamentale Regolamento di attuazione), è intervenuto tra l'altro sull'aspetto delle competenze dei livelli istituzionali, prevedendo che fra Stato e Regioni vi sia competenza concorrente in alcune materie, fra cui la programmazione dei lavori pubblici e l'organizzazione amministrativa (art. 4, c. 2), e che invece sia potestà esclusiva statale la disciplina di una serie di aspetti relativi: alla gara per l'affidamento dei lavori (la qualificazione, la selezione dei concorrenti, le procedure di affidamento, i criteri di aggiudicazione); alla vigilanza sul mercato; al contenzioso (art. 4, c. 3). Dopo l'entrata in vigore del Codice, alcune Regioni che avevano emanato normative sulla materia hanno posto la questione della legittimità costituzionale delle disposizioni del codice. Analoghi ricorsi sono stati presentati dal Governo nei confronti delle

normative regionali. La Corte ha riconosciuto la legittimità del Codice, dichiarando incostituzionali alcune normative regionali o parte di esse, stabilendo che sulle competenze trasversali in materia di tutela della concorrenza lo Stato ha potestà legislativa esclusiva<sup>32</sup>. È importante sottolineare che, in base a questo orientamento della Corte, tutte le leggi regionali potenzialmente contrastanti con le norme di esclusiva competenza dello Stato sono state dichiarate illegittime, come pure tutti i ricorsi delle Regioni verso il Codice dei contratti (quindi, ad esempio, in materia di qualificazione dei concorrenti, procedure di affidamento, subappalto, piani di sicurezza, progettazione e sul contratto). Ciò nonostante, il settore resta caratterizzato da una iper-normazione, che arriva a differenziare il quadro regolamentare per i privati fino al livello comunale (Avcp, 2007b). Questo fenomeno ha determinato significativi costi per le imprese per conoscere e adeguarsi alle diverse normative locali e di conseguenza ha innalzato in buona sostanza le barriere all'entrata sui mercati locali.

*I meccanismi di coordinamento tra le decisioni prese ai vari livelli sono ancora molto carenti.* Pur essendo stato chiarito in alcuni punti cruciali dalle recenti sentenze della Corte costituzionale, il contesto normativo rimane molto complesso e rende impraticabile ogni ipotesi di riserva della competenza decisionale ad uno solo dei soggetti costituzionali titolari delle competenze qui considerate. È quindi ineludibile cercare soluzioni che consentano di far partecipare alla decisione in modo paritario (all'esercizio delle competenze amministrative) tanto lo Stato quanto le Regioni, attraverso un procedimento che coinvolga l'uno e le altre. A questo fine, gli strumenti a disposizione (tra i quali vi sono le intese o gli accordi di programma fra Stato e Regioni, le intese fra Regioni, gli accordi nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, le conferenze dei servizi; Astrid, 2002) sono numerosi. Tali strumenti non possono che essere differenziati a seconda che la questione sul tappeto riguardi tutte le regioni o solo alcune di esse. Nel contempo sono mancati adeguati meccanismi che introducano un vincolo di risultato valido ed effettivo per tutti nel caso in cui l'intesa tra i vari soggetti coinvolti non venga raggiunta. Il mancato raggiungimento di un accordo produce la paralisi; ovvero, il potere di interdizione assicurato a ciascuna delle parti finisce spesso per dar luogo a richieste irragionevoli, producendo sovente un forte incremento dei costi di realizzazione dell'intervento (Bassanini, 2008b).

Alle problematiche relazioni tra i diversi livelli di governo sul piano delle competenze legislative e regolamentari si aggiungono elementi di criticità anche sul piano dei procedimenti amministrativi, per quanto riguarda la responsabilità delle decisioni, l'identificazione di un "decisore di ultima istanza", la previsione di tempi certi e la semplificazione dell'assetto amministrativo. Anche se alcuni elementi di complessità possono ritenersi ineliminabili in quanto intrinseci nell'assetto costituzionale vigente<sup>33</sup>, sembra esservi notevole spazio per ulteriori miglioramenti nella razionalizzazione della ripartizione delle competenze, oggi molto spesso condivise e co-gestite fra diversi enti o amministrazioni: "tutti fanno tutto, con duplicazioni, sovrapposizioni, sprechi, conflitti, procedure farraginose, moltiplicarsi di poteri di veto e di interdizione, oscuramento delle responsabilità politiche e amministrative" (Bassanini, *ibidem*). A questo riguardo, si sostiene che nell'art. 118 della Costituzione mancherebbe, tra i principi di organizzazione del sistema amministrativo, quello dell'unicità, in base al quale tutte le competenze necessarie per una decisione per la gestione di un intervento o di un servizio pubblico vengono attribuite necessariamente alla medesima istituzione,

<sup>32</sup> Art. 117 della Costituzione. Cfr. le sentenze n. 401/2007, n. 431/2007, n. 322/2008 e n. 411/2008 della Corte costituzionale. Nel complesso, con tali sentenze la Corte ha respinto, quasi in toto, i ricorsi delle Regioni Toscana, Veneto, Piemonte, Lazio e Abruzzo e della Provincia autonoma di Trento, e ha bocciato le leggi sugli appalti delle Regioni Campania, Abruzzo e Sardegna. Da ultimo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso il ricorso 4 ottobre 2008, n. 62 su questioni di legittimità costituzionale su numerosi articoli della legge della Provincia di Trento 24 luglio 2008, n. 10 recante "Modificazioni della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26, in materia di lavori pubblici, della legge provinciale 13 dicembre 1999, n. 6, in materia di sostegno dell'economia, e della legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1, in materia di urbanistica".

<sup>33</sup> Ad esempio, nel caso della localizzazione delle infrastrutture strategiche, quand'anche la competenza per la programmazione, progettazione, finanziamento e realizzazione delle infrastrutture fosse di nuovo accentrata in capo allo Stato, rimarrebbe la necessità di fare i conti con le competenze regionali e locali in materie come quella dell'assetto del territorio.

al medesimo livello istituzionale, e possibilmente alla medesima struttura amministrativa, evitando di frammentare, di spezzettare le competenze tra diverse amministrazioni.

Un esempio significativo è rappresentato dalla conferenza dei servizi, per la quale, nonostante le numerose modifiche introdotte negli ultimi anni, rimane l'esigenza di imporre alle amministrazioni preposte alla tutela dei diversi interessi coinvolti di fare valere le rispettive ragioni nell'ambito della conferenza e nel rispetto dei tempi previsti dalla legge e di stabilire che il provvedimento finale adottato dall'amministrazione legittimata a procedere, tenuto conto dei risultati della conferenza, non possa essere rimesso in discussione dalle altre amministrazioni, ma possa semmai essere modificato – entro termini ristretti e pure prefissati – dalle istanze istituzionali superiori<sup>34</sup>. Inoltre, soprattutto nel caso di opere di grandi dimensioni che si caratterizzano per una elevata concentrazione spaziale dei costi a cui si accompagnano benefici più diffusi sul territorio, l'assenza di meccanismi chiari e adeguati di coinvolgimento della cittadinanza interessata (volti anche a negoziare una volta per tutte i possibili risarcimenti dei danni) ha determinato nel tempo una crescente resistenza delle popolazioni che sostengono i costi (la c.d. sindrome NIMBY, not-in-my-backyard); la conseguente ricerca di sostegno politico a tali opposizioni, in un contesto politico particolarmente mutevole, ha favorito la continua rinegoziazione e revisione dell'iniziativa, anche quando è già in corso d'opera, con gravi effetti su tempi e costi<sup>35</sup>. Da questo punto di vista potrebbe risultare opportuna l'introduzione di procedimenti di consultazione dei portatori di interessi diffusi, come accade da tempo in Francia, anche attraverso l'istituzione di un apposito organismo, avente il compito di organizzare e garantire la connessa procedura<sup>36</sup>. L'esperienza recente, anche con riferimento alla Legge obiettivo (che attribuiva alle Regioni un ruolo preminente come interlocutore per le grandi opere), ha evidenziato infine come la problematicità dei rapporti tra i diversi livelli di governo non riguardi solo le interazioni tra Stato e Regioni, ma anche quelle tra queste ultime e gli enti locali.

*La normativa speciale per le grandi opere* – Nonostante il recente chiarimento operato dal Codice appalti sul prevalere del livello nazionale nella tutela della concorrenza, rimane aperta la questione dell'opportunità di riportare alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina delle grandi infrastrutture e delle grandi reti (cfr. ad es. Bassanini, *ib.*).

Nei quattro più grandi altri paesi europei, tutti tra i primi 20 al mondo per qualità delle infrastrutture, non esiste una normativa speciale per le grandi opere, ma ci si limita a disciplinare in modo diverso alcune singole fasi della programmazione e della realizzazione dei lavori<sup>37</sup>. In Italia, invece, individuando nel segmento delle grandi infrastrutture nazionali un ritardo cruciale che andava affrontato, nel 2001 è stata introdotta la Legge obiettivo, una normativa specifica per le grandi opere, i cui sviluppi sono illustrati in ISAE (*ib.*).

La Legge obiettivo contiene interessanti linee di intervento per affrontare i ritardi normativi e realizzativi. In particolare, riguardo ai rapporti tra Stato centrale e Enti locali, la legge prevede: 1) l'introduzione dell'idea di "priorità nazionale", che avrebbe dovuto permettere di concentrare le risorse su poche opere, accentrando a livello statale molte decisioni e processi autorizzativi; 2) di

<sup>34</sup> Ad esempio, il rilascio della VIA appare uno snodo critico in molte opere pubbliche. All'inizio del 2007 la società Autostrade per l'Italia ha fatto ricorso al TAR per sbloccare il rilascio della VIA sulla terza corsia dell'A1 nel tratto Barberino del Mugello-Firenze nord. Il TAR ha accolto il ricorso e il ministro ha firmato il decreto di VIA nel settembre 2007 (la commissione di VIA aveva dato parere favorevole a marzo 2007), dopo un esame durato più di tre anni.

<sup>35</sup> Nel Mezzogiorno è questo il caso di molte opere nel comparto del trattamento dei rifiuti, ma ci sono esempi anche nel Centro Nord, come il noto caso della linea centrale della tramvia di Firenze e il Civis di Bologna.

<sup>36</sup> Un esempio può essere rappresentato dall'Osservatorio costituito di recente al fine di riannodare il dialogo con le popolazioni e gli enti locali coinvolti dal progetto di linea ferroviaria ad alta velocità Torino-Lione.

<sup>37</sup> Cfr. OICE (2007) e ISAE (2008). Solo nella Germania occidentale esisteva già dal 1991 una disciplina specifica per velocizzare la pianificazione delle opere prioritarie di trasporto, coinvolgendo gli enti locali nella specificazione del progetto, che una volta approvato, gode di semplificazioni nell'esproprio dei terreni e nell'indennizzo dei proprietari, oltre che di limitazioni nelle possibilità di impugnazione e ricorso. Nel 2006 c'è stata una nuova legge più dettagliata; cfr. OICE (2007).

limitare a Stato e Regioni (e province autonome) i poteri decisionali nelle fasi di programmazione e progettazione, lasciando implicitamente alle singole Regioni il compito di organizzare i rapporti e il coordinamento con gli altri Enti locali; 3) di assegnare al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) un ruolo di guida nella scelta delle opere, nell'assegnazione dei fondi e nella gestione delle procedure; 4) di assegnare maggiori compiti alla Conferenza unificata Stato-Regioni (e province autonome), come sede di coordinamento e di prima definizione delle modalità di realizzazione delle opere selezionate dal CIPE.

In termini di governance, la Legge obiettivo avrebbe voluto accrescere sensibilmente la specializzazione, assegnando il segmento delle grandi opere al livello nazionale, con una predominanza gerarchica dello Stato sulle Regioni, in caso di conflitto<sup>38</sup>. In tempi di decentramento amministrativo, si è invece finiti con l'acuire i contrasti tra centro e periferia, esplosi nel 2003-04. I contrasti sono lentamente rientrati solo dopo che varie sentenze della Corte costituzionale, a partire dal 2004, hanno giudicato illegittima la procedura prevista dalla Legge obiettivo. La Corte ha imposto allo Stato di raggiungere obbligatoriamente delle apposite intese riguardo alle fasi di programmazione e progettazione con le Regioni interessate dai lavori. Nel biennio 2005-06, sono poi stati faticosamente ricostruiti degli accordi quadro bilaterali tra Governo e Regioni.

Altri aspetti procedurali trattati nella Legge obiettivo riguardavano le possibilità di utilizzare procedure acceleratorie: a) anticipare al progetto preliminare (vero momento cardine della legge) alcuni adempimenti critici, generalmente svolti nelle fasi successive, incluse le delicate scelte localizzative e le valutazioni di impatto ambientale; b) permettere l'affidamento dei lavori già in base al progetto preliminare.

La realizzazione di questa "corsia accelerata" non ha avuto gli esiti attesi, perché la complessità delle opere ha rallentato i tempi già dalla fase di approvazione. L'idea dell'approvazione del progetto preliminare ha causato ulteriori problemi, perché specifiche, richieste di autorizzazioni e pareri arrivate dopo l'approvazione, hanno spesso richiesto un secondo passaggio presso il CIPE, per riapprovare le varianti. Ha sicuramente nuociuto alla riuscita delle procedure acceleratorie la sovrapposizione, almeno sino al 2005-06, della conflittualità tra governo centrale e regioni. Alcune misure, recentemente inserite nel decreto anticrisi del novembre 2008, potrebbero avere un miglior esito, all'interno di procedure maggiormente concertate.

### 3.4 Il problema della criminalità

L'infiltrazione mafiosa nei lavori pubblici è diffusa e il settore è fra quelli a più antica e consolidata presenza mafiosa (Vigna, 2007). Nel mercato delle opere pubbliche le organizzazioni mafiose influenzano i processi decisionali degli amministratori locali (quali opere, dove farle e con quale strumento – appalto e/o concessione di servizi, finanza di progetto), partecipano agli appalti con imprese collegate e forniscono materiali, servizi, sub appalti, finanziamenti a quelle aggiudicatrici, avvalendosi di meccanismi di mercato per riciclare capitali illeciti (CNEL, 2008). Sebbene l'influenza delle organizzazioni mafiose non riguardi solo il Mezzogiorno, quest'ultimo è l'area che ne risente in misura maggiore per la sua presenza diffusa sul territorio. L'Alto commissario anticorruzione indicava come peculiarità italiana, nel contesto internazionale, il "radicamento del tessuto delinquenziale sul territorio [...], con assoluta predominanza di tale realtà nelle regioni meridionali" (Alto commissario anticorruzione, 2007, p. 96). Il settore degli appalti pubblici risulterebbe terreno d'elezione per le attività della Camorra campana, della Mafia siciliana, della 'Ndrangheta calabrese e delle organizzazioni criminali pugliesi (Alto commissario anticorruzione, 2006b).

<sup>38</sup> La formulazione originaria della LO prevedeva la possibilità di superare la mancata intesa con le Regioni in fase di approvazione del progetto preliminare (dovuta ad esempio a divergenze sulla localizzazione, o sull'impatto ambientale). In tal caso, il CIPE avrebbe potuto procedere in base ad appositi decreti del Presidente del Consiglio.

Un'altra evidenza di difficoltà nella lotta alla corruzione, resa ancor più complicata dalla scarsa efficienza amministrativa locale è legata alle attività dell'Alto commissario anticorruzione (ora Saet), che non ha finora esercitato i propri poteri di indagine nei confronti degli enti locali, nemmeno laddove le informazioni disponibili evidenziavano il localismo del fenomeno della corruzione, in termini di penetrazione nel tessuto economico, politico e istituzionale<sup>39</sup>. Ciò è ancor più rilevante se si tiene conto che gli enti locali sono le principali stazioni appaltanti per numero di bandi e che allo stesso tempo la quasi totalità dei consigli comunali sciolti per collegamenti o condizionamenti degli amministratori da parte della criminalità organizzata si trovano nel Mezzogiorno (Vigna, 2007)<sup>40</sup>.

Un'indagine condotta nel 2005 dalle Delegazioni della Banca d'Italia di Parigi, Francoforte e Londra presso i primari gruppi impegnati nella realizzazione di grandi opere infrastrutturali nell'intera Europa, ha rilevato che questi operatori ritengono particolarmente complessa e rischiosa l'"interazione con l'ambiente" nel Mezzogiorno, valutando ad esempio molto negativamente la diffusa prassi di concedere almeno un terzo dei lavori in subappalto a imprese locali.

I pochi dati disponibili a livello territoriale sono di difficile utilizzo perché riguardano le denunce o le condanne per reati o illeciti di dipendenti delle PA, fra cui anche quelle relative ad appalti di opere pubbliche. Questi dati riflettono, oltre all'effettiva qualità (onestà) della PA locale, anche le attitudini dei cittadini nei confronti della giustizia e l'efficienza della macchina giudiziaria stessa. Ad esempio i dati raccolti dall'Alto commissario indicano che fra gennaio 2006 e novembre 2007 sono stati denunciati alla Guardia di Finanza 815 dipendenti pubblici per reati o illeciti contro la PA connessi con appalti di opere pubbliche, di cui 172 in Sicilia, oltre 90 in Puglia, Basilicata e Calabria e 23 in Campania. In Toscana le denunce risultano 55 e in Veneto 86<sup>41</sup>.

#### 4. Questioni aperte e possibili linee di intervento

Il lavoro ha evidenziato come il settore dei lavori pubblici sia caratterizzato nel complesso del Paese da problemi rilevanti, che si riflettono negli indicatori sui tempi di realizzazione delle opere e sugli aggravii di costo che, pur frammentari, evidenziano divari molto forti rispetto ai maggiori paesi europei. Tra le cause principali vi sono: un assetto istituzionale e normativo molto complesso e ancora lontano dall'essersi assestato, anche per le esigenze di specializzazione e di coordinamento tra i diversi livelli di governo poste dalla riforma della Costituzione; una Pubblica amministrazione spesso inefficiente e carente, soprattutto a livello locale, delle competenze necessarie per definire una valida scheda di domanda per i lavori pubblici, per programmare e progettare le opere, monitorarne la realizzazione e sanzionare eventuali comportamenti scorretti. Grave è in questo quadro la scarsità, che solo in parte si sta attenuando, di informazioni sufficientemente organiche per dare conto delle diverse articolazioni di un mercato fortemente segmentato e abbastanza disaggregate per evidenziare eventuali differenze per tipologia di lavori e di enti appaltanti.

In questo contesto, sulla base delle informazioni disponibili, derivanti in larga parte dalle indagini della Banca d'Italia, il Mezzogiorno sembra evidenziare problematiche più acute del resto

<sup>39</sup> In base al DPR 258/2004 l'Alto commissario poteva esercitare le proprie funzioni nei confronti degli enti locali solo previa intesa da adottarsi in sede di Conferenza unificata (di cui al D.lgs. 281/97). L'Alto commissario è stato istituito nel 2003, è divenuto operativo due anni dopo e ha siglato l'intesa nel gennaio 2008. Dopo alcune riunioni del tavolo tecnico che doveva definire i dettagli operativi dell'intesa, l'organismo è stato soppresso (DL 112/2008) e sostituito dal Saet.

<sup>40</sup> Fra gli strumenti normativi elaborati per contrastare l'accesso di imprese mafiose agli appalti pubblici, la dichiarazione antimafia è considerata sia molto onerosa sul piano burocratico-amministrativo sia sostanzialmente inefficace per arginare il fenomeno (Ance, 2007). La certificazione dell'impresa appaltante lascerebbe inoltre al di fuori del controllo pubblico le imprese che forniscono beni e servizi all'appaltatore (l'esercizio di attività di cava, i noli a caldo, le forniture di calcestruzzo, la fornitura di bitume, lo smaltimento di rifiuti, i movimenti di terra verso terzi, le discariche).

<sup>41</sup> L'ordinamento delle regioni cambia lievemente se si ponderano i dati con la popolazione regionale, ma permangono divari molto difficili da giustificare se considerati insieme ad altre variabili di contesto.

del Paese; i tempi paiono notevolmente più lunghi e il contenzioso più diffuso; nel Sud sono concentrate situazioni particolarmente gravi di revoca di opere mai avviate, di opere concluse ma che non svolgono la funzione richiesta e di opere completate ma non collaudate e rese fruibili. Tali peculiarità sono riconducibili a nostro avviso prevalentemente ai comportamenti degli amministratori locali, alla maggiore inefficienza del settore pubblico, alla diffusione dell'illegalità. Tutti questi fattori concorrono nel rendere inefficaci e talora addirittura controproducenti riforme e innovazioni normative e procedurali che sarebbero dirette a favorire un migliore funzionamento del mercato e una maggiore efficacia dell'attività realizzativa e che in altre aree geografiche sembrano effettivamente avere prodotto risultati positivi; norme volte ad accrescere la discrezionalità degli enti appaltanti e quindi a rendere maggiormente flessibile il processo di individuazione delle caratteristiche delle opere e di selezione delle imprese possono non essere desiderabili in contesti in cui la PA non è in grado di gestire la maggiore complessità del processo o si espone maggiormente ai rischi di condizionamento malavitoso. A questo riguardo abbiamo utilizzato come casi esemplificativi quelli dell'introduzione di una o più stazioni uniche appaltanti a livello regionale, delle normative regionali in materia di trattamento delle offerte anomale, del diverso gradimento espresso dalle imprese del meccanismo dell'offerta economicamente più vantaggiosa tra le aree del Paese. Le valutazioni raccolte all'estero presso primari operatori del settore confermano le negative specificità del mercato meridionale.

Se il settore dei lavori pubblici nel Mezzogiorno sembra essere affatto peculiare e se le cause sono in larga parte riconducibili a fattori che prescindono dall'assetto istituzionale e normativo nazionale, pure non esente da problemi, i possibili interventi di policy a nostro avviso dovrebbero incidere su tali fattori.

Occorre accrescere, necessariamente in un'ottica di medio periodo, l'efficienza e le competenze tecniche della PA, anche a livello locale. Poiché tale processo richiede tempi lunghi, occorre nel frattempo ricercare forme di accentramento, agli opportuni livelli di governo in relazione alla tipologia di lavori, di quelle fasi del processo di produzione di opere pubbliche che sono maggiormente suscettibili di economie di scala e di specializzazione. Va in questa direzione la creazione di organismi di natura pubblica, che forniscano consulenza agli enti appaltanti e ne accrescano la capacità tecnica.

Più in generale, il diverso utilizzo che le diverse aree del Paese hanno fatto degli spazi di autonomia lasciati aperti dalla normativa non riflette tanto differenze nella struttura dei mercati (o in generale nei contesti locali) quanto le capacità amministrative, organizzative e gestionali degli enti locali in un territorio, la loro attitudine ad attuare prassi trasparenti e responsabili, il loro livello di capitale umano e sociale. Come mostrano gli esempi presentati nel lavoro, una normativa volta a risparmiare sui costi e a valorizzare le competenze può, nella sua concreta attuazione locale, divenire fonte aggiuntiva di sprechi e di inopportuna assunzione di rischi. Potrebbe essere opportuno pertanto graduare tempi e margini del decentramento in funzione del grado di capacità raggiunto dagli Enti locali che dovrebbero assorbire quelle funzioni.

La condivisione delle informazioni e delle esperienze maturate da altre amministrazioni appare ancora assai limitata, nonostante le notevoli omogeneità tecniche e realizzative che le opere spesso presentano, sicché ogni lavoro viene considerato del tutto peculiare e scarsamente comparabile con ogni altro; occorre un rafforzamento della circolazione e della disponibilità delle informazioni, soprattutto per il tramite della rete Autorità di vigilanza-Osservatori regionali, e queste informazioni dovrebbero essere sufficientemente dettagliate da consentire confronti, creazione di benchmark e diffusione di *best practices*. La disponibilità dei cosiddetti "costi standardizzati", utilizzati in molti paesi esteri per valutare il costo effettivamente sostenuto nelle realizzazioni recenti di lavori, fornirebbe un ulteriore contributo in questo senso.

Pare altresì cruciale rafforzare il ruolo di monitoraggio svolto dagli enti appaltanti nel corso dell'intero processo produttivo dell'opera, prevedendo forme efficaci di sanzionamento non solo dell'impresa appaltatrice che viola gli impegni contrattuali, ma anche dell'ente che viene meno ai propri doveri di controllo. A questo riguardo è opportuno prevedere l'intervento di organismi tecnici centrali, che estendano il monitoraggio alla fase successiva alla conclusione dell'opera, in modo da evidenziare la sua rispondenza agli obiettivi e favorire lo sviluppo di una cultura di valutazione delle politiche pubbliche.

Solleva invece problemi il tentativo di portare fuori delle amministrazioni intere parti di procedure, aspetti gestionali e talvolta anche decisionali. Nei fatti, quel che si affida all'esterno deve comunque essere indirizzato e controllato; si tratta di compiti resi ancor più difficili dalla demotivazione e dall'impoverimento delle competenze tecniche delle amministrazioni associato all'esternalizzazione. È importante sottolineare come soltanto la fase della progettazione tecnica possa coinvolgere in vario grado i privati, mentre la pianificazione e il monitoraggio dei lavori dipendano criticamente dalla qualità delle Amministrazioni pubbliche coinvolte.

Il miglioramento delle capacità tecniche e amministrative delle Amministrazioni locali, la presenza di organismi di supporto e di consulenza a livelli accentrati, la maggiore circolarità delle informazioni possono a loro volta accrescere la capacità di contrasto della corruzione e delle infiltrazioni della malavita organizzata, anche se non si può prescindere da un rafforzamento dell'efficacia delle azioni volte alla sua repressione.

**RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

- Alto commissario anticorruzione (2006a), *I pericoli di condizionamento della pubblica amministrazione da parte della criminalità organizzata*, intervento al CNEL dell'Alto commissario, novembre.
- (2006b), *I pericoli di condizionamento della Pubblica amministrazione da parte della criminalità organizzata*, giugno.
- (2007), *Il fenomeno della corruzione in Italia, la mappa dell'Alto commissario anticorruzione*, dicembre.
- Amati C., Barbaro F., De Angelis F., Guerrizio M.A. e Spagnolo F. (2006), *Il sistema di previsione della spesa per gli investimenti pubblici: un'applicazione agli interventi degli Accordi di Programma quadro*, Materiali Uval, No. 8.
- ANCE (2007), *Alcune proposte per la sicurezza del territorio e per la tutela delle imprese*, mimeo, dicembre.
- (2008), *Secondo rapporto sulle infrastrutture in Italia, il monitoraggio delle grandi opere*, Vol. II, in collaborazione con Ecosfera spa.
- Astrid (2002), *L'attuazione del titolo V: aspetti problematici, La localizzazione delle grandi infrastrutture fra Stato e Regioni*, Roma, giugno.
- Avcp (2005), *Relazione annuale 2004 e Presentazione del Presidente*, Roma, luglio.
- (2007a), *Relazione annuale 2006*, luglio.
- (2007b), *Una nuova politica per le opere pubbliche in Italia: le difficoltà di una iperregolamentazione*, intervento del presidente Giampaolino L. al Forum nazionale OICE.
- (2007c), *Nuovi poteri di interventi ed attività di controllo per garantire la concorrenza*, intervento del presidente Giampaolino L. al Convegno *Business International*, Roma 12 novembre.
- (2007d), *Indagine relativa agli interventi gestiti da Tav spa*, dicembre.
- (2008a), *L'attività di regolazione come strumento di efficienza del mercato dei contratti pubblici*, intervento del presidente Giampaolino L. al Convegno *Infrastrutture e servizi: competitività e regole*, Roma, 26 giugno.
- (2008b), *Relazione annuale 2007*, luglio.
- Banca d'Italia (2008), *Indagine sulle imprese industriali e dei servizi*, Supplementi al Bollettino statistico, Vol. XVIII, No. 42, luglio.
- Bassanini F. (2008a), *Dieci anni dopo la legge 59 del 1997: un bilancio delle riforme amministrative degli anni novanta*, Relazione al Convegno su *Le riforme amministrative a dieci anni dalla Riforma Bassanini*, Università di Roma Tre, 30-31 gennaio, [www.ASTRID.it](http://www.ASTRID.it).
- (2008b), *Gli investimenti in infrastrutture in un sistema federale ben temperato*, Relazione al Convegno su *Strategie per la crescita, federalismo fiscale e infrastrutture*, Roma, 21 ottobre, [www.ASTRID.it](http://www.ASTRID.it).
- Bentivogli C., Casadio P., Cullino R. e Fabrizi C. (2007), *Concorrenza e trasparenza nel mercato delle opere pubbliche locali: un'indagine empirica*, in *Economia e politica industriale*, No. 2, luglio, pp. 71-103.

- Bentivogli C., Panicara E., Tidu A. (2008), *Il project finance nei servizi pubblici locali: poca finanza e poco progetto?*, in *Questioni di economia e finanza*, No. 25.
- Beria P. e Ponti M. (2008), *Una grande opera tutta da valutare*, LaVoce.info, 27 maggio.
- Boitani A. (2005), *Quattro conti sul ponte*, LaVoce.info, 13 ottobre.
- Boitani A. e Ponti M. (2007), *Le grandi operette*, LaVoce.info, 22 novembre.
- Camera dei deputati (2005), *Le infrastrutture strategiche in Italia: l'attuazione della Legge obiettivo*, 2° Rapporto per la VII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici, luglio.
- CNEL (2008), *Il contrasto dei fenomeni di illegalità e della penetrazione mafiosa nel ciclo degli appalti*, giugno.
- Corte dei conti, (2004), *Indagine sullo stato di attuazione della Legge obiettivo (L. 21.12.2001, n. 443) in materia di infrastrutture ed insediamenti strategici*. Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, novembre.
- (2007a), *Relazione sulle risultanze dell'attività di controllo sulla gestione amministrativa e contabile delle risorse allocate al capitolo 7060 del Ministero delle Infrastrutture avente ad oggetto: "Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione ed adduzione di risorse idriche"*, allegata alla deliberazione n. 12/2007/G, giugno.
- (2007b), *Relazione in ordine alle cause delle disfunzioni sulla gestione delle risorse destinate alla realizzazione di infrastrutture strategiche di interesse nazionale*, allegata alla deliberazione No. 21/2007/G, dicembre.
- (2008), *Sezione di controllo per la Regione Siciliana, Indagine riguardante la costituzione e l'avvio delle stazioni uniche appaltanti, con connessi aspetti relativi all'affidamento dei lavori pubblici*, a cura di Centro L.
- Decarolis F. (2008), *When the Highest Bidder Loses the Auction: Theory and Evidence from Public Procurement*, mimeo.
- Golden M.A. e Picci L. (2005), *Proposal for a New Measure of Corruption, Illustrated with Italian Data*, in *Economics & Politics*, Vol. 17, No. 1, March, pp. 37-75.
- Hart O. (2003), *Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnership*, in *The Economic Journal*, No. 103, March, pp. C69-C76.
- Intesa Sanpaolo (2007), *Gli equilibri delle finanze locali fra autonomie e regole*, Finanza Locale Monitor, ottobre.
- ISAE (2003), *Le procedure per la realizzazione delle grandi opere pubbliche*, Rapporto trimestrale ISAE, giugno.
- (2008), *Priorità nazionali. Infrastrutture materiali e immateriali*, Rapporto trimestrale ISAE, giugno.
- Modica S. (2005), *Il punto sul ponte*, LaVoce.info, 11 ottobre.
- Ministero dell'Economia e delle finanze (2008), *La relazione annuale dell'Ispettorato generale di finanza*, Ragioneria generale dello stato, Roma.
- OICE (2007), *Procedure e tempi di esecuzione delle grandi opere nei paesi industrializzati*, dicembre.
- Prud'Homme R. (2007), *L'analisi costi-benefici bocchia la Torino-Lione*, LaVoce.info, 25 maggio.

Uver (2007a), *La valutazione d'efficacia: secondo r apporto Uver*, Ministero dello Sviluppo economico, febbraio.

————— (2007b), *Attività di verifica sugli interventi prioritari inseriti negli APQ: Rapporto finale*, Ministero dello Sviluppo economico, luglio.

Vigna P.L. (2007), *Il mercato sono loro, intervento alla prima Giornata del Mezzogiorno organizzata dall'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici*, Napoli, 11 giugno.

Virno C. (2005), *Se alle grandi operano mancano le fondamenta della valutazione*, LaVoce.info, 23 maggio.

## LE DETERMINANTI DELL'EFFICIENZA DEL SETTORE PUBBLICO: IL RUOLO DELLA CULTURA E DELLE ISTITUZIONI

Raffaella Giordano\*, Pietro Tommasino\* e Marco Casiraghi\*\*

*“Al momento dell’unione l’Italia meridionale aveva tutti gli elementi per trasformarsi (...). Ciò che le mancava era ogni educazione politica (...). A causa di un dominio secolare si notava allora, si nota tuttavia, un grande contrasto tra la morale pubblica e la morale privata. Quest’ultima, soprattutto dal punto di vista familiare, è più elevata, in generale, che in qualsiasi altra terra d’Italia. La prima era – e chi può negare che spesso sia? – molto scadente. I governi assoluti avevano proibito quasi ai cittadini di occuparsi di politica: e spesso la politica voleva dire corruzione o sopraffazione (...). Presi individualmente [i meridionali] spesso valgono moltissimo; insieme, poco. Politicamente l’Italia meridionale è assente: non è conservatrice, né radicale, né liberale: è apolitica. È stata troppo tormentata, ha troppo dato, ha troppo sofferto.”*

F. S. Nitti, *Nord e Sud*, 1900.

### 1. Introduzione

La capacità della pubblica amministrazione di fornire servizi pubblici di buona qualità a basso costo è un elemento importante per la crescita economica. La definizione di regole e procedure per la fornitura di servizi pubblici è affidata ai politici (oltre che agli amministratori e ai dirigenti pubblici) i quali, come messo in luce dalla letteratura di *political economy* e di *public choice*, non sempre si comportano in modo da massimizzare il benessere collettivo: il rapporto tra cittadini e classe politica è, per certi aspetti, assimilabile a quello principale agente, con i conseguenti rischi di opportunismo e di azzardo morale<sup>1</sup>. Posto che non si può nutrire una fede cieca sull’onestà e sulla competenza dei rappresentanti del popolo, è necessario fissare regole ben congegnate per il funzionamento del sistema politico e amministrativo (regole elettorali, forme di governo, sistemi di controlli e contrappesi, ecc.). Tuttavia, buone regole non sono sufficienti: i politici possono essere tentati di sperperare i fondi pubblici a loro affidati se i cittadini non investono tempo e risorse per informarsi sulla cosa pubblica. Ciò richiede a sua volta la condivisione da parte di questi ultimi di un insieme di valori che vada al di là dello stretto interesse personale. Si ha qui un classico problema di *free riding*: l’incidenza dell’impegno politico e civile

---

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

\*\* Boston University.

Le opinioni espresse in questo lavoro sono degli autori e non riflettono necessariamente quelle della Banca d’Italia. Siamo grati a Piero Cipollone, Silvia Giacomelli, Cristina Giorgiantonio, Giovanna Messina e Marzia Romanelli per averci fornito dati e suggerimenti e a Renzo Pin per l’eccellente assistenza editoriale. Ringraziamo i partecipanti a seminari presso la Banca d’Italia, la Commissione europea (DG ECFIN), l’*Annual Meeting* della *European Public Choice Society*, le *Journées Louis-André Gérard-Varet* e l’*Annual Meeting* della *European Economic Association* per utili commenti e osservazioni. Gli eventuali errori rimasti sono senz’altro ascrivibili a noi soli. Una traduzione inglese del presente lavoro è pubblicata in: S. Barrios, L. Pench e A. Schaechter (a cura di), *The Quality of Public Finances and Economic Growth. Proceedings of the Annual Workshop on Public Finances*, European Economy Occasional Papers, n. 45, 2009.

<sup>1</sup> La letteratura sui rapporti di agenzia tra cittadini e politici è esposta in Besley (2006). È ovvio che, concentrando sul conflitto di interessi tra politici da un lato e cittadini dall’altro, non intendiamo sminuire la rilevanza delle divergenze di valori e interessi tra i cittadini stessi. D’altro canto, se si è interessati allo studio dell’efficienza nell’uso delle risorse pubbliche tali conflitti sembrano senz’altro meno rilevanti: anche se c’è diversità di vedute tra cittadini sulle dimensioni e sulla composizione ottimali delle attività dell’amministrazione pubblica, tutti dovrebbero in linea di principio concordare sul fatto che le risorse pubbliche non vanno in nessun caso sprecate.

di un singolo individuo sugli esiti elettorali e sui comportamenti dei governanti è irrisoria, mentre i costi dell'impegno, che toglie tempo e risorse alla vita privata, possono essere alti.

Il principale obiettivo di questo lavoro è di valutare empiricamente la rilevanza del sistema di valori prevalente in una certa società per l'efficienza del settore pubblico (ESP). A tal fine, si propongono e discutono misure dell'efficienza di vari servizi pubblici (in particolare, gli asili nido, l'istruzione, l'assistenza sanitaria e la giustizia civile) per 103 province italiane. L'analisi del caso italiano è particolarmente indicata per i nostri scopi: concentrandoci sulle differenze presenti all'interno di un singolo paese, non dobbiamo preoccuparci dell'effetto di differenze nelle regole formali, limitando in questo modo i problemi di *omitted variable bias*; inoltre, permangono grandi e documentate disparità tra le province e le regioni italiane, nonostante siano passati 150 anni dall'unità politica e amministrativa del paese.

Gli indici di ESP da noi ottenuti sono poi messi in relazione come gli atteggiamenti prevalenti nei confronti della politica. Ottenere dalle persone indicazioni su valori e preferenze è notoriamente problematico. I sondaggi costituiscono uno strumento utile, ma è sempre presente il rischio di risposte distorte e insincere. D'altra parte, i comportamenti osservabili costituiscono spesso una *proxy* imperfetta delle convinzioni che li determinano. Nell'analisi empirica, per misurare gli atteggiamenti culturali prevalenti abbiamo fatto ricorso ad entrambe le fonti.

Oltre alle menzionate difficoltà di misurazione, le preferenze relative all'impegno politico potrebbero essere in parte di natura endogena. Idealmente, si vorrebbero identificare gli effetti della componente strettamente esogena dei valori, quella componente che si può a buon diritto considerare parte dell'eredità culturale della società: Guiso *et al.* (2006) definiscono la cultura proprio come "quei valori e quelle credenze inveterati che gruppi etnici, religiosi e sociali trasmettono quasi inalterati di generazione in generazione".

Se l'Italia è ancora piuttosto omogenea sotto il profilo etnico e religioso, le regioni italiane sono profondamente diverse l'una dall'altra nella loro centenaria storia politica, e un gran numero di autori - tra i quali l'ormai classico Putnam (1993) - sostiene che quelle antiche vicissitudini ancora plasmano la vita politica dell'Italia contemporanea. Per affrontare il problema dell'endogenità dei valori politici (e al contempo i problemi di *measurement error*) utilizziamo quindi variabili strumentali relative a diverse epoche storiche: misure di partecipazione sociale e politica riferite al primo Novecento (costruite da Nuzzo, 2006), caratteristiche delle istituzioni politiche nel XIV secolo (costruite da de Blasio e Nuzzo, 2006) e nel periodo che va dal XVII al XIX secolo (costruite da Tabellini, 2005).

I nostri dati possono essere usati per fare luce, oltre che sugli effetti della cultura politica, anche su una seconda possibile determinante dell'ESP: il grado di accentramento/decentramento amministrativo nella fornitura di servizi pubblici. Infatti i quattro servizi pubblici qui esaminati sono erogati da diversi livelli di governo: il governo centrale gestisce l'istruzione e amministra la giustizia, le regioni erogano assistenza sanitaria e i comuni si occupano degli asili nido. Le stime specifiche dell'efficienza per ciascun servizio reso dalla pubblica amministrazione possono quindi essere messe in relazione con il grado di decentramento.

Sembra interessante in particolare sottoporre a verifica empirica la tesi, presente nella letteratura sul federalismo fiscale, che la *accountability* dei politici sia massima allorché le decisioni sono prese ai livelli inferiori di governo. Parecchi sono i motivi per i quali un governo decentrato potrebbe massimizzare l'efficienza (Treisman, 2002, Oates, 2005, Rodden, 2006): la possibilità dei cittadini di spostarsi da una giurisdizione all'altra limiterebbe i danni dei comportamenti opportunistici dei politici (Buchanan e Brennan, 1980); inoltre, questi ultimi avrebbero maggiori incentivi ad agire correttamente, dato che la loro rielezione dipenderebbe in maniera più stretta dalla soddisfazione degli elettori del proprio distretto (Seabright, 1996); in un contesto decentrato i cittadini possono accertare con maggiore facilità in che modo vengano

impiegate le risorse<sup>2</sup>. Per ultimo, il decentramento potrebbe migliorare indirettamente l'efficienza del governo promuovendo la partecipazione politica (Inman and Rubinfeld, 1997).

Utilizzando regressioni quantiliche<sup>3</sup> si mostra che gli effetti del decentramento amministrativo sono ambigui: esso riduce l'ESP nelle province in cui l'efficienza è già scarsa in partenza, e la aumenta laddove è già alta. Si tratta di un risultato potenzialmente rilevante dal punto di vista pratico: mette in luce il rischio che il decentramento inasprisca le disparità già esistenti tra le diverse aree del Paese, e suggerisce l'opportunità di adottare forme di decentramento "mirato", o "a due velocità", che riconoscano una maggiore autonomia solo ai governi locali più efficienti<sup>4</sup>.

Il presente lavoro si inserisce nella letteratura che tenta di valutare l'importanza delle variabili culturali per la performance dei governi. I lavori seminali su questo tema sono quelli di Knack e Keefer (1997) e di La Porta *et al.* (1997)<sup>5</sup>. Entrambi questi studi utilizzano dati *cross-section* riferiti a circa 40 paesi, e usano indicatori di fiducia e di civismo presi dalla *World Value Survey*. Tuttavia, inferenze basate su dati *cross-country* appaiono problematiche a causa dell'elevato numero di variabili potenzialmente rilevanti e del connesso rischio di *omitted variable bias*. Inoltre, come sottolineato da Guiso *et al.* (2006), questi studi non tengono conto dell'endogeneità di variabili quali i valori e la fiducia. Il nostro lavoro è più strettamente legato a quello condotto, su dati relativi ai singoli stati americani, da Knack (2002), che tiene conto dei problemi di endogeneità. A differenza di Knack (2002), utilizziamo indicatori oggettivi di ESP. Riteniamo questo approccio più appropriato, dal momento che i cittadini che vivono nelle aree in cui la sfiducia è diffusa e le politiche pubbliche sono di qualità scadente potrebbero avere aspettative più pessimistiche riguardo al comportamento dei politici e alla gestione della cosa pubblica e ciò potrebbe distorcere le misure di efficienza percepita.

Indici "oggettivi" di ESP sono stati recentemente prodotti per un insieme di paesi da organizzazioni internazionali quali l'OCSE (Hakkinen and Joumard, 2007, Sutherland *et al.*, 2007), l'IMF (Verhoeven *et al.*, 2007) e la Commissione europea (European Commission, 2008)<sup>6</sup>.

Per quanto ci è noto, l'unico altro lavoro in cui una stima oggettiva dell'efficienza viene usata come variabile dipendente è Borge *et al.* (2008). Questi autori costruiscono un indice aggregato dell'efficienza della pubblica amministrazione per circa 400 province norvegesi nel periodo 2001-05, includendo sei tipologie di servizio: assistenza agli anziani, istruzione elementare e media, scuola materna, asili nido, servizi di *welfare* e assistenza medica di base. L'indice è costruito come il rapporto tra un indicatore della prestazione espresso in relazione alla media del campione e l'ammontare delle risorse di bilancio disponibili. Questo indice viene poi messo in relazione alle entrate dell'amministrazione locale e a caratteristiche politiche locali quali la frammentazione del sistema dei partiti, la presenza di maggioranze di sinistra, l'affluenza alle urne e la presenza di regole di bilancio stabilite a livello locale. Risulta, in particolare, che maggioranze di governo coese e alti livelli di partecipazione democratica aumentano l'efficienza.

Un altro filone di letteratura si occupa dell'assai più vasto problema dell'impatto della cultura sulla crescita economica (Tabellini, 2005 e 2008, de Blasio e Nuzzo, 2006). A differenza di questi studi, e in linea con la letteratura politologica sulla *civic culture* (Almond e Verba, 1963), si è qui cercato di distinguere i valori genericamente pro sociali (che Tabellini chiama "moralità generalizzata") da quelli intrinseci alla sfera politica che non necessariamente si muovono

<sup>2</sup> Come ebbe a dire Thomas Jefferson, "la distanza, rendendo impossibile la verifica dei propri elettori, inviterà i rappresentanti pubblici alla corruzione, alle ruberie e allo spreco" (citato da Treisman, 2002).

<sup>3</sup> Koenker and Hallok (2001) forniscono una introduzione alla letteratura su questa tecnica.

<sup>4</sup> Una meccanismo simile è in vigore in Spagna, ed è stata proposta anche in Italia.

<sup>5</sup> Si veda anche La Porta *et al.* (1999).

<sup>6</sup> Si vedano anche OCSE (2008) e Afonso *et al.* (2005). Studi *within country* sono anche essi frequenti: per le regioni italiane, si veda Afonso e Scaglioni (2005).

all'unisono. Ad esempio, si potrebbe plausibilmente argomentare che le recenti decadi abbiano registrato un aumento della disponibilità a partecipare ad attività sociali (il volontariato, per citarne una), e al contempo una crescente sfiducia o indifferenza nei confronti della politica (Inglehart, 1977). Naturalmente, valori pro sociali possono avere un'influenza positiva sull'efficienza dei servizi pubblici indipendentemente dal loro effetto sul coinvolgimento politico, ad esempio aumentando la probabilità di avere politici onesti.

Va da sé che il lavoro è profondamente influenzato dal contributo fondamentale di Putnam (1993). Com'è noto, una delle idee espresse in quel lavoro è che una fitta rete di associazioni costituisce un presupposto per una efficace azione collettiva (si veda anche Verba *et al.*, 1995). Il presente studio, oltre a controllare per la presenza di associazioni di cittadini, evidenzia i limiti di un indicatore aggregato di "capitale sociale" in cui i valori morali e politici sono confusi assieme<sup>7</sup>. Il resto dell'indagine è così strutturata: nel secondo capitolo viene calcolata, settore per settore, l'efficienza della pubblica amministrazione per diversi servizi pubblici; nel terzo e nel quarto capitolo se ne analizzano le determinanti culturali; nel quinto si approfondisce il tema del decentramento amministrativo; il sesto capitolo tira le fila dell'analisi, proponendo alcune conclusioni.

## 2. Efficienza del settore pubblico nelle province italiane

### 2.1. Definizioni di (in)efficienza

Nella letteratura microeconomica esistono diverse definizioni di (in)efficienza di un'unità produttiva (sia essa uno stabilimento industriale, un'impresa, un'amministrazione pubblica)<sup>8</sup>. In questo lavoro usiamo concetti di efficienza "tecnica", essenzialmente tutti basati su un confronto tra performance potenziale e performance effettiva. Più formalmente, supponiamo che alcune unità produttive producano una certa quantità di output  $y$  con un certo (vettore di) input  $x$ , e  $T$  rappresenti l'insieme di tutte le combinazioni di input e output tecnicamente possibili.

Definiamo:

$$\begin{aligned} L(y) &= \{x | (x, y) \in T\} \\ P(x) &= \{y | (x, y) \in T\} \\ F(x) &= \text{Max}\{y | y \in P(x)\} \end{aligned}$$

Una misura naturale di inefficienza per l'unità  $i$ , che produce un ammontare  $y_i$  di output con input pari a  $x_i$ , è quindi:

$$Ineff_i^{OUT} = \text{Max}\{\theta | y_i \theta \in P(x_i)\} = F(x_i)/y_i.$$

Questa misura definisce l'inefficienza come il rapporto tra la performance potenziale e quella effettiva (data la tecnologia e gli input). A sua volta, il reciproco di  $Ineff_i^{OUT}$  può essere interpretato come un indicatore di efficienza:

<sup>7</sup> Vi sono critiche all'utilizzo di indicatori aggregati di capitale sociale sia nella letteratura politologica (Jackman e Miller, 1996) che in quella economica (Durlauf, 2002).

<sup>8</sup> Fried *et al.* (2008) forniscono una rassegna aggiornata ed esaustiva dei metodi di misurazione dell'efficienza.

$$Eff_i^{OUT} = \frac{1}{Ineff_i^{OUT}}.$$

Un'altra misura ampiamente utilizzata è data da:

$$Eff_i^{INP} = \text{Min}\{\theta | x_i\theta \in L(y_i)\}.$$

Essa misura di quanto l'unità  $i$  potrebbe ridurre gli input pur mantenendo il livello di output effettivamente prodotto<sup>9</sup>.  $Ineff_i^{OUT}$  e  $Eff_i^{INP}$  sono anche definiti come indici di Debreu-Farrell, (nelle versioni rispettivamente *output-oriented* e *input-oriented*), mentre  $Eff_i^{OUT}$  è noto come l'indice di Shephard<sup>10</sup>.

Nella parte restante del lavoro, se non diversamente specificato, utilizzeremo  $Eff_i^{OUT}$  come misura di efficienza. Mostriamo comunque che i risultati risultano robusti al variare della misura di efficienza considerata.

## 2.2. Stima della frontiera

Qualunque sia la definizione adottata, il problema principale che si incontra nella misurazione dell'efficienza è quello di individuare la frontiera potenziale di produzione. Dato che essa è ignota, in pratica le performance efficienti sono definite come quelle non dominate, ossia le performance che si trovano sulla frontiera di "best practice". Per costruire questa frontiera partendo dalle combinazioni di input-output osservate  $(x_i, y_i)$ , due approcci sono utilizzati in letteratura: l'approccio parametrico e quello non parametrico. Il vantaggio dell'approccio non parametrico è che, non richiedendo la specificazione di una forma funzionale, si elimina il rischio di confondere gli effetti di una cattiva specificazione di tale forma funzionale con quelli effettivamente dovuti a inefficienza. L'idea di base sottostante i metodi non parametrici è piuttosto semplice. Il campione di unità produttive  $(x_i, y_i)$  viene usato per ottenere l'insieme delle possibilità produttive  $T$ . Una volta che abbiamo tale approssimazione di  $T$  – chiamiamola  $T'$  – abbiamo anche approssimazioni degli insiemi  $L(x)$ ,  $P(x)$  e  $F(x)$  definiti precedentemente:

$$L'(y) = \{x | (x, y) \in T'\}$$

$$P'(x) = \{y | (x, y) \in T'\}$$

$$F'(x) = \text{Max}\{y | y \in P'(x)\}.$$

I metodi non parametrici differiscono tra loro per come costruiscono  $T'$ . La nostra misura di base dell'efficienza della spesa pubblica nelle province italiane è costruita applicando un metodo non parametrico comunemente utilizzato, noto come *Data Envelopment Analysis* (DEA)<sup>11</sup>. Nella DEA,  $T'$  è identificato come l'intersezione di tutti gli insiemi produttivi che soddisfano le ipotesi

<sup>9</sup> In presenza di rendimenti di scala costanti i due indicatori coincidono.

<sup>10</sup> Dal momento che  $Ineff_i^{OUT}$  assume valori tra 1 e  $+\infty$ ,  $Eff_i^{OUT}$  assume valori nell'intervallo (0,1). Quando usiamo l'efficienza come variabile dipendente nei nostri esercizi econometrici, in realtà usiamo le deviazioni di  $Ineff_i^{OUT}$  dalla propria media campionaria.

<sup>11</sup> Un'altra tecnica non parametrica che può essere utilizzata per valutare l'efficienza produttiva è quella denominata *Free Disposal Hull* (FDH). La principale differenza tra le due metodologie è che nell'FDH l'ipotesi 1 (convessità) è eliminata. La frontiera di efficienza calcolata secondo la DEA contiene sempre la frontiera FDH, così che alcune unità che risultano efficienti secondo la tecnica FDH sono considerate inefficienti in base alla metodologia DEA (cfr. Tanassoulis *et al.* 2008 per ulteriori dettagli).

seguenti: (1) convessità; (2) proprietà di eliminazione senza costo (*free disposal*); (3) tutte le  $(x_i, y_i)$  appartengono all'insieme; (4) per produrre un ammontare strettamente positivo di output è necessario un ammontare strettamente positivo di input. In pratica, nella DEA i vari indici di efficienza sono ottenuti come soluzioni di problemi di programmazione lineare<sup>12</sup>.

Un'ipotesi importante riguarda i rendimenti di scala. Nel calcolare il nostro indice preferito di ESP, non imponiamo alcuna restrizione sui rendimenti, ma forniamo anche stime effettuate sotto l'ipotesi di rendimenti costanti. Inoltre, sempre per saggiare la robustezza dei nostri risultati, utilizziamo anche un metodo di stima parametrico. In particolare, seguendo gran parte della letteratura, assumiamo una relazione log lineare:

$$\ln y_i = \alpha_0 + \alpha_1 \ln x_i + u_i, \quad u_i \leq 0.$$

La stima avviene attraverso una procedura a due stadi: in primo luogo, si stima l'equazione con i minimi quadrati ordinari; successivamente, ai residui stimati si aggiunge una costante tale che nessun residuo risulta positivo e almeno uno è uguale a zero. Si dimostra che tale procedura fornisce stime consistenti dei parametri  $\alpha_0$  e  $\alpha_1$  (Greene, 2008). La frontiera è quindi data da:

$$\ln y = \hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 \ln x.$$

### 2.3. Le misure di input e output per il settore pubblico italiano

Nel valutare l'efficienza del settore pubblico in 103 province italiane, ci concentriamo su quattro servizi pubblici. Due di questi sono gestiti dall'amministrazione centrale (giustizia civile e istruzione); gli altri due (sanità e asili nido) sono offerti dalle amministrazioni locali. Mentre per asili nido e sanità conosciamo l'ammontare della spesa pubblica nelle singole province (nel caso degli asili nido disponiamo dei dati di bilancio per ciascun comune), per la giustizia e l'istruzione utilizziamo il numero di occupati (rispettivamente, giudici e insegnanti), per i quali sono disponibili informazioni accurate a livello provinciale. Dato che in questi settori la quasi totalità della spesa è costituita dalla spesa per le retribuzioni, questa approssimazione può essere considerata abbastanza accurata. Per alcuni settori consideriamo il valore dell'indice su un certo orizzonte temporale (nei casi in cui è opportuno ipotizzare che occorre un certo periodo di tempo all'intervento pubblico per produrre i suoi effetti); per altri, consideriamo il dato relativo agli anni più recenti per i quali sono disponibili i dati.

Nel seguito si forniscono informazioni sugli input e sugli output utilizzati nell'analisi per ciascuna categoria di spesa e le relative fonti di dati.

<sup>12</sup> Nel caso di un input, un output ed N unità produttive,  $Eff_i^{INP}$  è data da:

$$Eff_i^{INP} = \min \left\{ \theta \text{ subject to: } \sum_{j=1}^N x_j \lambda_j \leq \theta x_i, \sum_{j=1}^N y_j \lambda_j \geq y_i, \lambda_j \geq 0 \forall j, \sum_{j=1}^N \lambda_j = 1 \right\}.$$

$Ineff_i^{OUT}$  è invece calcolata come:

$$Ineff_i^{OUT} = \max \left\{ \theta \text{ subject to: } \sum_{j=1}^N x_j \lambda_j \leq x_i, \sum_{j=1}^N y_j \lambda_j \geq \theta y_i, \lambda_j \geq 0 \forall j, \sum_{j=1}^N \lambda_j = 1 \right\}.$$

In entrambe le espressioni l'ultimo vincolo implica rendimenti di scala variabili (rendimenti non crescenti se vale con  $\leq$ ). Il venir meno di questo vincolo equivale ad assumere una funzione di produzione con rendimenti di scala costanti.

*Sanità* – Si utilizza come input la spesa sanitaria pro capite, corretta per tenere conto della struttura per età della popolazione; si considerano in particolare i valori medi osservati nel periodo 1985-2007. Il calcolo si basa sulle statistiche ufficiali per la spesa e per la popolazione, e sui coefficienti elaborati dal Ministero della Salute per ottenere la popolazione corretta per l'età (questi coefficienti sono necessari per l'ovvia circostanza che l'utilizzo dei servizi sanitari si concentra su alcune classi di età; regioni con, ad esempio, una più ampia quota di persone anziane tendono a registrare una maggiore spesa pro capite). Questi dati sono disponibili a livello regionale; data la mancanza di informazioni a livello provinciale, è quindi necessario assumere che la misura di input non vari tra le province di una stessa regione. Il nostro indicatore di performance è dato dalla variazione delle aspettative di vita tra gli anni 1981-83 e gli anni 2003-05 (è usuale considerare medie di più anni per ridurre l'influenza di eventi eccezionali e temporanei, quali ad esempio inverni particolarmente rigidi, sui tassi di mortalità): consideriamo le variazioni delle aspettative di vita invece dei livelli per controllare, almeno in parte, per la presenza di fattori ambientali che possono influenzare i livelli indipendentemente dalla qualità del servizio sanitario. L'Istat pubblica dati per ciascuna provincia dal 1992; per gli anni precedenti, utilizziamo i dati ricostruiti da Lipsi e Caselli (2002), che calcolano tavole di mortalità per le province italiane negli anni 1971-73, 1981-83, 1991-93.

*Istruzione* – La nostra misura di input è data dal numero di insegnanti per alunno nelle scuole elementari e nelle scuole medie (durante l'anno scolastico 2005-06). Questi dati sono pubblicati per ciascuna provincia dal Ministero dell'Istruzione. Utilizzare gli insegnanti invece della spesa, per la quale non esistono dati a livello provinciale, non dovrebbe influenzare in modo significativo i nostri risultati dal momento che circa il 97 per cento della spesa per istruzione in Italia è attribuibile alle retribuzioni dei dipendenti. Come misura di output, usiamo i risultati ottenuti dagli studenti della 1<sup>a</sup> media e del 1° liceo nei test dell'InValSI effettuati nell'anno scolastico 2005-06. Il risultato è calcolato come media dei voti (pari alla percentuale di risposte corrette) ottenuti nei questionari di italiano, matematica e scienze. A differenza delle indagini sul grado di apprendimento svolte da altre istituzioni (come l'indagine PISA dell'OCSE), il cui campione di studenti non può essere usato ai nostri fini perché non rappresentativo a livello provinciale, i test dell'InValSI riguardano un numero molto più elevato di scuole: sono inclusi gli alunni della 1<sup>a</sup> media di quasi tutte le scuole, mentre per il 1° liceo si ha comunque un campione rappresentativo a livello provinciale<sup>13</sup>.

*Giustizia civile* – Consideriamo come input il numero di giudici per 1.000 nuovi processi nel 2006. Questo numero deve essere considerato con cautela per due ragioni principali. Innanzitutto, i circondari di tribunali (a cui si riferiscono i dati) non coincidono perfettamente con le province<sup>14</sup>; per questo motivo, si è scelto di concentrarsi sui giudici che lavorano nel tribunale provinciale, che normalmente si trova nel capoluogo di provincia (oltre che su quelli che lavorano nelle eventuali sue sedi distaccate). In secondo luogo, in molti distretti non è chiaro quanti giudici lavorano nei procedimenti civili e quanti in quelli penali; per ripartire il numero totale di giudici tra le due categorie, usiamo stime calcolate sulla base dei dati disponibili<sup>15</sup>. La nostra misura di output è invece la durata media dei processi, sempre nel 2006, nel comparto della giustizia civile (stimata dall'Istat).

*Asili nido* – Il nostro input è la spesa per asili nido e per altri servizi per l'infanzia offerti dai Comuni italiani nel 2006 (anche in questo caso, consideriamo solo il capoluogo di provincia). Il nostro output è dato dal numero di posti disponibili negli asili nido nello stesso anno. I dati sono forniti dal Ministero dell'Interno (*Certificati di conto consuntivo dei comuni*).

<sup>13</sup> Sebbene in media i risultati riportati dall'InValSI non differiscano sostanzialmente da quelli ottenuti da altre indagini, quelli per il Sud, in particolare quelli relativi alle scuole elementari, devono essere considerati con cautela, dato che appaiono a molti osservatori troppo favorevoli rispetto a quelli emersi in altri esercizi di valutazione.

<sup>14</sup> Mentre le province sono 103, i tribunali sono 165, a loro volta raggruppati in 29 distretti di corte d'appello.

<sup>15</sup> Ringraziamo la nostra collega Cristina Giorgiantonio per averci fornito queste informazioni, basate su dati pubblicati dal Consiglio Superiore della Magistratura.

#### 2.4. La mappa dell'efficienza del settore pubblico in Italia

Nella Tavola 1 riportiamo le medie regionali degli indicatori di performance per ciascuna delle quattro categorie di spesa. Nell'ultima colonna riportiamo la *performance* complessiva, ottenuta come media semplice delle performance nei vari settori.

Gli indicatori rivelano notevoli divari territoriali. In tutti i settori le performance nelle regioni del Sud risultano più basse. In media, l'output del settore pubblico nel Sud è pari al 77 per cento della media italiana. La distanza è maggiore per i servizi offerti a livello comunale (asili nido), per i quali l'offerta nelle regioni meridionali non raggiunge il 50 per cento di quella media nazionale.

**Tavola 1**

#### Indicatori di performance del settore pubblico

Regione <sup>(1)</sup>	Sanità <sup>(2)</sup>	Istruzione <sup>(3)</sup>	Giustizia <sup>(4)</sup>	Asili nido <sup>(5)</sup>	Totale
Valle d'Aosta	1,04	1,06	1,35	1,27	1,18
Piemonte	1,01	1,06	1,95	1,06	1,27
Liguria	1,00	1,01	1,04	1,16	1,05
Lombardia	1,18	1,04	1,43	0,71	1,09
Trentino-Alto Adige	1,21	0,98	1,52	1,72	1,36
Veneto	1,20	1,04	1,10	0,65	0,99
Friuli Venezia Giulia	1,09	1,11	1,39	1,23	1,20
Emilia-Romagna	0,98	1,05	1,03	2,35	1,35
Toscana	0,95	1,04	1,05	1,86	1,23
Umbria	0,91	1,02	0,97	1,17	1,02
Marche	0,98	1,05	0,97	0,79	0,95
Lazio	0,93	1,01	0,97	1,07	1,00
Abruzzo	0,88	1,03	0,95	0,63	0,87
Molise	0,84	0,98	0,93	0,24	0,75
Campania	0,94	0,96	0,95	0,21	0,77
Puglia	1,06	0,95	0,66	0,20	0,72
Basilicata	0,85	0,94	0,62	0,71	0,78
Calabria	0,87	0,93	0,77	0,13	0,68
Sicilia	0,91	0,95	0,83	0,48	0,79
Sardegna	0,95	0,95	0,74	0,72	0,84
<b>ITALIA</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>
Nord Ovest	1,06	1,04	1,44	1,05	1,15
Nord Est	1,12	1,04	1,26	1,49	1,23
Centro	0,94	1,03	0,99	1,22	1,05
Sud e Isole	0,91	0,96	0,81	0,42	0,77

<sup>(1)</sup> I valori regionali sono ottenuti come medie semplici di quelli provinciali. – <sup>(2)</sup> Variazioni delle aspettative di vita. – <sup>(3)</sup> Risultati conseguiti ai test dell'InValSI dagli studenti di 1<sup>a</sup> media e 1<sup>o</sup> liceo. – <sup>(4)</sup> Reciproco della durata media dei processi. – <sup>(5)</sup> Numero di posti disponibili pro capite negli asili nido.

Un quadro analogo emerge se spostiamo l'attenzione dalla performance del settore pubblico alla sua efficienza. Nella Tavola 2 riportiamo la nostra misura di efficienza preferita. Di nuovo, per brevità, mostriamo medie regionali (anche se i dati mostrano, in alcuni settori e regioni, una significativa variabilità tra province). Anche in questo caso, l'efficienza complessiva del settore pubblico nel Sud è al di sotto della media nazionale e il Nord emerge come l'area del Paese dove il settore pubblico è più efficiente.

**Tavola 2****Indicatori di efficienza del settore pubblico (DEA output-oriented)**

Regione <sup>(1)</sup>	Sanità	Istruzione	Giustizia	Asili nido	Totale
Valle d'Aosta	0,77	0,92	0,30		0,66
Piemonte	0,76	0,91	0,43	0,51	0,65
Liguria	0,74	0,87	0,23	0,39	0,56
Lombardia	0,87	0,89	0,32	0,28	0,59
Trentino-Alto Adige	0,89	0,84	0,34	0,41	0,62
Veneto	0,88	0,89	0,24	0,35	0,59
Friuli Venezia Giulia	0,82	0,95	0,31	0,38	0,61
Emilia-Romagna	0,72	0,92	0,23	0,75	0,66
Toscana	0,72	0,90	0,23	0,62	0,62
Umbria	0,69	0,88	0,25	0,48	0,57
Marche	0,74	0,91	0,21	0,41	0,57
Lazio	0,69	0,87	0,22	0,38	0,54
Abruzzo	0,66	0,89	0,21	0,28	0,51
Molise	0,62	0,84	0,21	0,19	0,46
Campania	0,70	0,83	0,21	0,20	0,49
Puglia	0,78	0,82	0,15	0,11	0,47
Basilicata	0,69	0,81	0,14	0,42	0,51
Calabria	0,68	0,81	0,17	0,20	0,46
Sicilia	0,67	0,82	0,18	0,28	0,49
Sardegna	0,70	0,82	0,16	0,30	0,50
<b>ITALIA</b>	<b>0,74</b>	<b>0,87</b>	<b>0,24</b>	<b>0,37</b>	<b>0,56</b>
Nord Ovest	0,79	0,90	0,32	0,30	0,62
Nord Est	0,83	0,90	0,28	0,47	0,62
Centro	0,71	0,89	0,23	0,47	0,57
Sud e Isole	0,69	0,83	0,18	0,25	0,49

<sup>(1)</sup> I valori regionali sono ottenuti come medie semplici di quelli provinciali.

I divari territoriali di efficienza risultano maggiori se misurati con riferimento al servizio offerto a livello comunale: il rapporto tra deviazione standard e media varia tra 0,55 (per gli asili nido) e 0,08 (per l'istruzione). Va comunque notato che la dispersione nei valori di efficienza relativi alla giustizia è anch'essa relativamente elevata (0,45), principalmente per effetto

dell'elevata efficienza dei tribunali del Nord ovest (soprattutto in Piemonte). Nel complesso, la correlazione tra i livelli di efficienza nella fornitura dei diversi servizi pubblici non è particolarmente forte (Tavola 3); ciò appare promettente per l'analisi empirica che condurremo nei prossimi capitoli.

**Tavola 3****Coefficienti di correlazione tra le misure di efficienza nei diversi settori<sup>(1)</sup>**

	Sanità	Istruzione	Giustizia	Asili nido
Sanità	1,00	0,19	0,33	-0,11
Istruzione		1,00	0,26	0,32
Giustizia			1,00	0,01
Asili nido				1,00

<sup>(1)</sup> Le misure di efficienza sono *output-oriented* (DEA).

Infine, confrontiamo la nostra misura preferita di efficienza con altri indici, ottenuti usando diverse definizioni di efficienza e diversi metodi di stima della frontiera (Tavola 4). I risultati appena descritti appaiono sufficientemente robusti; in particolare, il coefficiente di correlazione tra la misura di efficienza *output-oriented* calcolata col metodo DEA e i valori ottenuti stimando la frontiera con il metodo parametrico è pari a 0,86 (Tavola 5).

Tavola 4

Misure di efficienza del settore pubblico<sup>(1)</sup>

Regione <sup>(2)</sup>	DEA <i>output-oriented</i>		DEA <i>input-oriented</i>		Efficienza lineare		Efficienza deterministica	
	Indice		Indice		Indice		Indice	
Valle d' Aosta	<b>0,66</b>	<b>1</b>	0,50	6	0,50	2	<b>0,78</b>	<b>1</b>
Piemonte	0,65	3	0,54	2	<b>0,53</b>	<b>1</b>	0,71	<b>2</b>
Liguria	0,56	11	0,45	10	0,43	10	0,63	10
Lombardia	0,59	7	0,50	6	0,50	2	0,67	3
Trentino-Alto Adige	0,62	4	0,41	15	0,40	16	0,67	3
Veneto	0,59	7	0,51	4	0,50	2	0,67	3
Friuli Venezia Giulia	0,61	6	0,49	9	0,48	7	0,66	7
Emilia-Romagna	<b>0,66</b>	<b>1</b>	<b>0,56</b>	<b>1</b>	0,49	5	0,67	3
Toscana	0,62	4	0,53	3	0,48	7	0,66	7
Umbria	0,57	9	0,50	6	0,47	9	0,63	10
Marche	0,57	9	0,51	4	0,49	5	0,64	9
Lazio	0,54	12	0,43	11	0,41	14	0,60	12
Abruzzo	0,51	13	0,43	11	0,42	11	0,59	14
Molise	<b>0,46</b>	19	0,39	18	<b>0,39</b>	18	<b>0,56</b>	20
Campania	0,49	16	0,40	17	0,40	16	0,58	17
Puglia	0,47	18	0,42	14	0,42	11	0,57	18
Basilicata	0,51	13	0,43	11	0,42	11	0,60	12
Calabria	<b>0,46</b>	19	<b>0,39</b>	18	<b>0,39</b>	18	0,57	18
Sicilia	0,49	16	0,41	15	0,41	14	0,58	16
Sardegna	0,50	15	<b>0,39</b>	18	<b>0,39</b>	18	0,59	14
<b>ITALIA</b>	0,56		0,46		0,45		0,63	
Nord Ovest	<b>0,62</b>		<b>0,50</b>		<b>0,49</b>		<b>0,69</b>	
Nord Est	0,61		0,49		0,47		0,67	
Centro	0,57		0,49		0,46		0,63	
Sud e Isole	0,49		0,41		0,40		0,58	

<sup>(1)</sup> Le misure si riferiscono all'efficienza totale del settore pubblico (calcolata come media dell'efficienza nei vari settori). – <sup>(2)</sup> I valori regionali sono ottenuti come medie semplici di quelli provinciali.

Tavola 5

Indici di correlazione tra misure di efficienza<sup>(1)</sup>

	DEA <i>output-oriented</i>	DEA <i>input-oriented</i>	Efficienza lineare	Efficienza deterministica
DEA <i>output-oriented</i>	1,00	0,63	0,81	0,86
DEA <i>input-oriented</i>		1,00	0,79	0,50
Efficienza lineare			1,00	0,84
Efficienza deterministica				1,00

<sup>(1)</sup> Le misure si riferiscono all'efficienza totale del settore pubblico (calcolata come media semplice dell'efficienza nei vari settori).

### 3. Le determinanti dell'efficienza del settore pubblico

Cosa determina l'efficienza di un servizio pubblico? La nostra ipotesi è che un attento e costante controllo da parte dei cittadini e degli utenti del servizio è indispensabile per responsabilizzare i politici e gli amministratori e spingerli a operare nell'interesse del bene comune. D'altra parte, la partecipazione e l'impegno politico hanno la natura di un bene pubblico: tutti i cittadini ne beneficiano, in assenza di rivalità ed escludibilità. Come noto, ciò è vero anche per la più elementare e meno "impegnativa" modalità di partecipazione politica, ossia l'azione di votare (è il celebre "paradosso del voto": per cittadini attenti esclusivamente al proprio interesse individuale, il costo di recarsi alle urne, per quanto piccolo, eccede di gran lunga il beneficio atteso; resta dunque difficile da spiegare che qualcuno si sobbarchi tale onere); è ancora più vero per altre forme di partecipazione politica, che richiedono un maggiore coinvolgimento (partecipare a manifestazioni, tenersi informati, ecc.). Valori altruistici e un diffuso senso civico appaiono dunque necessari affinché si eserciti una efficace attività di controllo dei cittadini sui politici.

Nel seguito, forniamo uno schema concettuale molto semplice in cui queste idee sono presentate in maniera più formale. Poi passeremo dalla teoria all'evidenza empirica, descrivendo più in dettaglio le nostre variabili culturali.

#### 3.1. Un semplice schema concettuale

Proponiamo qui una semplice estensione del modello di *retrospective voting* introdotto da Barro (1973) e perfezionato da Ferejohn (1986). Nella versione base di questo modello, l'unica dimensione di conflitto politico rilevante è il rapporto di agenzia tra i cittadini e il decisore politico. In particolare, non vi è alcun conflitto di interesse tra cittadini (che si assume quindi si comportino in maniera cooperativa), e non ci sono differenze in termini di competenza o di talento tra i politici (si tratta quindi di un problema di azzardo morale "puro").

Nella provincia  $p$  un politico ha il compito di fornire un servizio  $s$ . Egli può offrirlo o in maniera efficiente, esercitando uno sforzo dal costo pari a  $C$  in termini di utilità, o può non impegnarsi, e fornire il servizio in modo inefficiente, senza sopportare, in questo caso, alcun costo. Tuttavia, il mancato impegno può rivelarsi costoso al momento delle elezioni, quando il politico compete con il suo antagonista. Supponiamo che una frazione  $q$  di cittadini conosca l'impegno esercitato dall'amministratore nello svolgimento dei suoi compiti. In linea con la letteratura su *retrospective voting* assumiamo che questi cittadini lo puniranno votando per il suo antagonista:

tale comportamento è del resto da parte loro debolmente dominante. Assumiamo altresì che i cittadini poco informati invece sceglieranno a caso tra i due candidati: non essendovi differenze rilevanti tra il politico in carica e lo sfidante, questa regola di voto è in ogni caso una risposta ottima<sup>16</sup>. L'utilità del candidato in carica sia crescente nella frazione di voti che riceve in quella provincia. In particolare, sia data da:

$$U\left(q + \frac{1-q}{2}\right) - C$$

se esercita uno sforzo nell'offerta del servizio, e da:

$$U\left(\frac{1-q}{2}\right)$$

se non si impegna, dove  $U(.)$  è una funzione crescente e concava. Il politico si comporterà bene se, e solo se,  $q > q^*$ , dove  $q^*$  si definisce come l'unico valore di  $q$  tale che<sup>17</sup>:

$$U\left(q + \frac{1-q}{2}\right) - C = U\left(\frac{1-q}{2}\right)$$

Ex ante, i cittadini possono decidere se acquisire informazioni sull'azione dei politici. In particolare, supponiamo che essi possano conoscere l'impegno del politico sostenendo un costo  $c_s$ . Se il politico si impegna, e il servizio pubblico è efficiente, ciascun cittadino riceverà un livello di utilità ( $u_h$ ) più elevato di quello che otterrebbe in presenza di un cattivo comportamento del politico ( $u^l$ ). Da un punto di vista dell'interesse strettamente personale, ovviamente, per nessun cittadino sarà ottimale acquisire informazioni, dal momento che l'impatto del proprio voto sarà trascurabile. Come è usuale nella letteratura sul "paradosso del voto", assumiamo quindi che l'utilità dei cittadini non dipenda solo dall'efficienza del servizio pubblico, e che essi hanno invece anche un certo grado di senso civico, di modo che il fatto stesso di occuparsi/informarsi circa la politica procura loro utilità<sup>18</sup>. In particolare, l'utilità del cittadino  $i$  sia pari a:

$$u - X_i(c_s - v_i),$$

dove  $u = u^h$  se il politico si comporta bene e  $u = u^l$  se egli non si impegna,  $v_i$  rappresenta il guadagno "psichico" che l'individuo  $i$  ottiene dalla partecipazione politica,  $X_i$  è un indicatore che è pari a 1 se il cittadino acquisisce informazioni e zero altrimenti. Assumiamo, inoltre, che nella provincia  $p$ ,  $v_i$  si distribuisca nella popolazione secondo una distribuzione uniforme con supporto  $[0; v_p]$  (così che le province con un valore di  $v_p$  più elevato hanno in media un più elevato senso civico). Allora, risulta che la frazione di persone che decidono di acquisire informazione sul servizio  $s$  nella provincia  $p$  è uguale a  $\min[0, 1 - c_s/v_p]$ , e questo a sua volta implica che il servizio  $s$  sarà offerto efficientemente nella provincia  $p$  se, e solo se:

$$1 - \frac{c_s}{v_p} > q^*.$$

In altre parole, il servizio  $s$  nella provincia  $p$  sarà fornito efficientemente se  $c_s$  è sufficientemente basso (noi assumiamo in prima battuta che ciò sia più probabile se il servizio è

<sup>16</sup> È assai facile mostrare che anche se i non informati si astengono, o se votano in maggioranza, per ragioni ideologiche, per uno dei due candidati, le conclusioni qualitative del modello non cambiano.

<sup>17</sup> Per comodità, supponiamo che:  $U(1) - C > U(0)$ , cosicché  $q^*$  assume valori tra 0 e 1.

<sup>18</sup> Questa "soluzione" del "paradosso" è stata avanzata per la prima volta da Ricker e Ordeshook (1968).

offerto dal governo locale), e/o se  $v_p$  è sufficientemente elevato (ossia, se nella provincia il senso civico è sufficientemente diffuso).

Si può facilmente estendere questo schema di base per tenere conto di un altro elemento che è considerato rilevante nel determinare i livelli di ESP, in particolare la qualità dei politici (Besley, 2006). Mentre nel nostro modello di base tutti i politici sono guidati esclusivamente dal proprio interesse personale, si potrebbe introdurre una quota di politici “buoni” che si comportano sempre onestamente, indipendentemente dagli incentivi. Definiamo la frazione di “buoni” politici  $\pi_p$ , e assumiamo che i politici attenti esclusivamente al proprio interesse personale differiscano rispetto al loro livello di  $C$ , che si distribuisce in modo continuo secondo una funzione di distribuzione cumulata  $F_C(\cdot)$ ; assumiamo inoltre che la qualità dei politici sia inosservabile, così che una componente di selezione avversa si aggiunge al problema di azzardo morale. In tale contesto, gli incentivi dei politici interessati esclusivamente al proprio benessere cambiano, dal momento che comportarsi onestamente comporta ora un ulteriore vantaggio, quello di migliorare la propria reputazione nei confronti dei soggetti ben informati. In particolare, in equilibrio i cittadini informati assegnano all’evento che il politico in carica sia “buono”, dato che egli esercita uno sforzo, una probabilità pari a:

$$\frac{\pi_p}{\pi_p + (1 - \pi_p)F_C(C^*)} > \pi_p$$

(mentre essa è ovviamente 0 in caso contrario), dove  $C^*$  è il livello di  $C$  tale che:

$$U\left(q + \frac{1-q}{2}\right) - C = U\left(\frac{1-q}{2}\right)$$

e la probabilità che il politico in carica eserciti uno sforzo elevato è data da  $\pi_p + (1 - \pi_p)F_C(C^*)$ , che è decrescente in  $\frac{C_s}{v_p}$  e crescente in  $\pi_p$ <sup>19</sup>.

### 3.2. Le misure delle preferenze per la partecipazione politica

Misurare la partecipazione politica e i suoi fondamenti culturali non è certamente facile. Noi cerchiamo di catturare la propensione a partecipare alla vita politica attraverso due *proxy*. Prima di tutto, usiamo dati sulla “moralità generalizzata” tratti dall’*Indagine sui bilanci delle famiglie italiane* della Banca d’Italia relativa all’anno 2004<sup>20</sup>. In quell’anno, in una speciale sezione del questionario, è stato richiesto a un sotto campione di individui (circa la metà degli intervistati) in che misura essi ritenevano accettabili i tre comportamenti seguenti:

- a) non pagare il biglietto su mezzi di trasporto pubblici;
- b) tenere per sé denaro di cui si è venuti in possesso per caso, quando questo potrebbe essere restituito al legittimo proprietario (ad esempio, se si trova un portafoglio che contiene anche il nome e l’indirizzo del proprietario, o se si riceve troppo resto alla cassa di un supermercato);
- c) non comunicare il proprio nome al proprietario di un’auto accidentalmente danneggiata durante una manovra di parcheggio.

<sup>19</sup> Infatti gli elettori informati confrontano la reputazione del politico in carica con quella di un individuo esterno scelto a caso tra la popolazione, e rieleggono il primo se, e solo se, la sua reputazione è migliore.

<sup>20</sup> L’indagine riguarda un campione rappresentativo della popolazione italiana. Si tratta di 20.581 individui (8.012 famiglie). Dettagli su come vengono condotte le interviste e sulle procedure di raccolta dei dati sono disponibili in Banca d’Italia (2006).

Dalle media delle risposte a queste tre domande (espresse in una scala da 1 a 10) otteniamo un primo indice di “moralità generalizzata”. Tuttavia, le risposte a un sondaggio potrebbero non rappresentare fedelmente il comportamento effettivo. Per risolvere questo problema, usiamo anche dati oggettivi sul comportamento altruistico; in particolare, seguendo Guiso *et al.* (2004), guardiamo all'ammontare delle donazioni di sangue. La media semplice di queste due misure di valori altruistici, aggregata a livello provinciale, costituisce il nostro indice di “moralità generalizzata” (*morality*).

Un diffuso senso civico e valori altruistici non implicano automaticamente l'interesse per la politica. Per misurare questa attitudine, sfruttiamo il fatto che nell'Indagine della Banca d'Italia del 2004 agli intervistati è stato chiesto esplicitamente “Quanto è interessato alla politica?”. Erano previste quattro possibili risposte (molto, abbastanza, non molto, affatto). Di nuovo, si pone il problema della differenza che potrebbe esserci tra le preferenze dichiarate all'intervistatore e quelle effettive. Per tener conto di questa discrepanza, facciamo riferimento a indicatori di tipo più “oggettivo”, cioè alla quantità di quotidiani venduti nella provincia (tratti da Cartocci, 2007) e all'affluenza ai referendum indetti dal 1946 al 1989 (sulla linea di Guiso *et al.*, 2004). L'affluenza ai referendum rappresenta una misura osservabile di attitudine alla partecipazione politica più accurata dell'affluenza alle elezioni politiche, dal momento che nei referendum sono presumibilmente assenti motivazioni di tipo clientelare<sup>21</sup>. Costruiamo dunque una misura di “interesse per la politica” (*intpol*) utilizzando la media di queste tre variabili.

Infine, come sottolineato da Verba *et al.* (1995), la volontà di impegnarsi non è sufficiente: i cittadini disposti a partecipare hanno anche bisogno di canali idonei affinché tale disponibilità si trasformi in effettiva partecipazione politica, in particolare della presenza di una fitta rete di associazioni sociali. Includiamo quindi tra i nostri regressori anche il numero delle associazioni senza scopo di lucro presenti nella provincia (*network*)<sup>22</sup>.

### 3.3. Il modello empirico

Nella nostra cornice teorica, la cultura politica (in particolare, l'interesse dei cittadini per gli affari pubblici) ha un impatto sull'efficienza (per effetto della pressione esercitata dai cittadini sui politici). Nella nostra analisi empirica cerchiamo di catturare questo legame stimando la seguente equazione:

$$Eff_{s,p} = \beta_0 + \beta_1 morality_p + \beta_2 intpol_p + \beta_3 network_p + \beta_4 pop_p + \epsilon_{s,p},$$

dove  $Eff_{s,p}$  rappresenta la nostra misura di efficienza, per il servizio  $s$  nella provincia  $p$ ;  $morality_p$ ,  $intpol_p$ ,  $network_p$  sono rispettivamente i nostri indicatori di moralità, interesse per la politica e presenza di reti associative nella provincia  $p$ . Per controllare per la dimensione della provincia, che potrebbe essere importante se esistono economie di scala nell'offerta del servizio, introduciamo la popolazione ( $pop_p$ ) come ulteriore variabile esplicativa. Stimiamo questa equazione separatamente per ciascuno dei quattro settori.

<sup>21</sup> Non consideriamo i referendum tenuti dopo il 1989 poiché, data l'esistenza di una soglia minima di affluenza affinché il risultato sia considerato valido, negli anni più recenti l'astensione è stata utilizzata da coloro che erano contrari all'oggetto del referendum per renderlo inefficace.

<sup>22</sup> Le informazioni sono tratte da Nuzzo (2006). Consideriamo sia le cooperative sociali sia le associazioni riconosciute.

## 4. Risultati

### 4.1. Stima OLS

Nella tavola 6 riportiamo i risultati delle stime OLS. Queste appaiono coerenti con le previsioni della teoria: il coefficiente del nostro indicatore di “interesse per la politica” appare con il segno positivo e risulta significativo in tutte le regressioni.

La moralità generalizzata e la presenza di canali associativi invece spesso sono non significativi, oppure significativi ma con il segno “sbagliato”. Viene confermato che, per ottenere un settore pubblico efficiente, una forte pressione politica è più importante che una generica predisposizione a comportamenti altruistici.

Come sottolineato da Putnam, “*citizen in the civic community are not required to be altruists*”, e simmetricamente l'altruismo non implica necessariamente una attitudine a prendere parte alla vita politica.

Se il buon funzionamento delle istituzioni dipende più dalla cultura politica che dalla “moralità generalizzata”, da questo si possono trarre importanti lezioni per il nostro Paese: in particolare, l'inefficienza dell'azione pubblica che affligge il meridione d'Italia sarebbe frutto di un radicato senso di apatia e scetticismo nei confronti dell'efficacia dell'impegno politico, piuttosto che dello spesso invocato “familismo amorale” (Banfield, 1958).

**Tavola 6**

#### Stima OLS per settore – Variabile dipendente: efficienza in termini di output (DEA)

	Sanità	Istruzione	Giustizia	Asili nido
Costante	0,558 *** (5,19)	0,700 *** (10,44)	0,049 (0,12)	-0,601 (-1,23)
Moralità	0,003 ** (2,29)	0,002 ** (2,56)	0,002 (0,33)	-0,001 (-0,10)
Intpol	0,005 *** (3,36)	0,002 * (1,86)	0,017 *** (3,07)	0,011 * (1,76)
Network	-0,003 *** (-2,78)	0,001 (1,21)	-0,006 (-1,49)	0,024 *** (4,62)
Pop	0,001 (1,47)	0,000 (-0,59)	-0,001 (-0,22)	0,002 (0,62)
R <sup>2</sup>	0,23	0,21	0,11	0,33
Osservazioni	103	103	103	88

Nota: *t*-statistico in parentesi.

\*\*\*, \*\* e \* denotano livelli di significatività, rispettivamente, all'1, 5 e 10 per cento.

### 4.2. Stima con variabili strumentali

Mentre è plausibile che le preferenze influenzino i risultati politici ed economici, non è scontato che esse stesse siano esogene. Con riferimento al nostro contesto, ci sono molte ragioni per le quali la ESP può influenzare l'interesse per la politica. Una bassa qualità dell'azione del

governo può ad esempio generare in alcuni cittadini scoraggiamento e disaffezione, invece che una volontà di cambiamento.

Per catturare l'effetto delle componenti esogene della cultura politica ci affidiamo alla stima con variabili strumentali. Tenendo conto dei risultati ottenuti con l'analisi OLS, utilizziamo due specificazioni parsimoniose. Nella prima, soltanto la variabile *intpol* è inclusa come variabile esplicativa; nella seconda, usiamo un indice composito di *intpol*, *morality* e *networks*, che definiamo *social capital*.

Strumentiamo le nostre variabili culturali alternativamente con tre diversi insiemi di variabili:

- a) le caratteristiche delle istituzioni politiche esistenti nel XIV secolo (de Blasio e Nuzzo, 2006). L'idea è che mentre nelle *Repubbliche* del basso medioevo le libertà civili e il coinvolgimento politico erano fiorenti, nelle altre aree del Paese gli assetti istituzionali erano caratterizzati da assenza di democrazia e scarso o nullo coinvolgimento popolare nella gestione della cosa pubblica. Utilizziamo qui il lavoro di classificazione di de Blasio e Nuzzo (2006) che raggruppano le province italiane a seconda del sistema politico in esse allora prevalente: oltre alle *Repubbliche*, gli autori distinguono le *Signorie*, lo Stato pontificio, il *Regno delle due Sicilie*, e un gruppo residuale di province governate da potenze straniere.
- b) le caratteristiche delle istituzioni politiche esistenti nel XVII e nel XIX secolo, tratte da Tabellini (2005). Da questo lavoro in particolare prendiamo in prestito un indice che cattura i vincoli costituzionali imposti all'arbitrio dell'autorità esecutiva negli Stati italiani, nei decenni precedenti l'Unità d'Italia.

L'ipotesi sottostante l'utilizzo di entrambi gli insiemi di strumenti è che eventi lontani della storia politica ancora oggi influenzano l'attitudine dei cittadini nei confronti della sfera pubblica (senza avere peraltro un impatto diretto sulla ESP attuale, e ciò sembra alquanto plausibile). Si tratta dell'ipotesi enunciata nella citazione di un eminente meridionalista (F. S. Nitti) con cui apriamo il presente lavoro. Egli calava questa tesi nel contesto del dualismo italiano tra Nord e Sud del Paese, rintracciandone le radici non tanto in atavici deficit di "moralità generale", quanto in una storia politica meridionale segnata fin da tempi lontani da "governi assoluti [che] avevano proibito quasi ai cittadini di occuparsi di politica", da una politica "che voleva dire corruzione o sopraffazione". Nitti intuiva un nesso che correva da quelle frustranti esperienze di dispotismo e malgoverno a un presente in cui i cittadini del Sud hanno livelli insufficienti di "educazione politica".

Infine, proviamo anche a utilizzare un terzo insieme di strumenti, ossia:

- c) alcuni indicatori di partecipazione sociale e politica che si riferiscono agli inizi del XX secolo, dati, rispettivamente, dall'affluenza elettorale nell'ultima elezione del periodo pre fascista e dalla quota di persone che nello stesso periodo partecipano ad associazioni sociali e di volontariato (entrambi sono tratti da Nuzzo, 2006).

I risultati per ciascuno dei quattro servizi pubblici e dei tre set di strumenti sono riportati nelle Tavole 7a-d. Le regressioni del primo stadio forniscono risultati incoraggianti: la gran parte delle variabili strumentali risulta significativa, con un  $R^2$  ampio: ad esempio, variazioni nel primo e nel terzo insieme di strumenti spiegano circa il 40-50 per cento della variazione in *intpol*.

Le regressioni del secondo stadio confermano i risultati delle stime OLS, mettendo in evidenza che differenze nella cultura politica contribuiscono a spiegare differenze nella ESP: la componente di *intpol* spiegata dalla storia politica ha un effetto positivo e significativo sulla ESP. Per tutti i servizi, il valore dei coefficienti è più grande di quello ottenuto con la stima OLS; questo suggerisce tra l'altro che forse l'utilizzo di strumenti contribuisce a ridurre i problemi di *measurement error* delle nostre variabili indipendenti.

## 5. L'impatto del decentramento

I canali attraverso cui il decentramento ha influenza sull'azione dei governanti sono, come già detto, molteplici (si vedano, per esempio, Treisman, 2002; Rodden, 2006; Lockwood, 2006). Da un lato, spesso si argomenta che il controllo sui politici locali sia più facile, così che (tornando allo schema delineato nella sezione precedente)  $c_s$  è minore se il servizio  $s$  è erogato da un livello inferiore di governo. Dall'altro lato, se la fornitura del servizio avviene in maniera decentralizzata ci potrebbero essere diseconomie di scala: in altri termini,  $C$  potrebbe essere più alto se il servizio è offerto localmente. Quest'ultimo aspetto ha un impatto ovvio sugli incentivi: poiché  $C$  è maggiore per il fornitore locale (assumiamo che per ciascun politico il costo dello sforzo è aumentato di una quantità  $\Delta C > 0$ , uguale per ciascuno di essi), anche  $q^*$  e  $C^*$  saranno più elevati, così che la probabilità che politici guidati dal proprio interesse personale si comporteranno in maniera onesta tende a essere inferiore (nulla cambia invece per i politici intrinsecamente "buoni"). Infine, è abbastanza intuitivo che i benefici del decentramento possono dipendere dalla qualità degli amministratori locali. Nel complesso, abbiamo che l'effetto della decentralizzazione è positivo se e solo se:

$$(\pi_p - \pi_{mean})(1 - F_C(C^{*dec})) + (1 - \pi_{mean})(F_C(C^{*dec}) - F_C(C^{*cen})) > 0.$$

Questa condizione può essere vera o falsa a seconda del valore dei parametri, e dipende dalle specifiche caratteristiche della provincia considerata. In particolare, il primo termine è positivo per le aree in cui il senso civico è superiore a quello medio e negativo altrimenti. Il secondo termine è positivo se e solo se  $C^{*dec} > C^{*cen}$ <sup>23</sup>, ossia se l'aumento dei benefici derivanti da un comportamento onesto dovuto a un controllo più stretto da parte dei cittadini è maggiore dell'aumento del costo dello sforzo, dovuto alle diseconomie di scala. In sintesi, se offrire un servizio a livello locale migliora in media l'efficienza rimane una questione empirica.

Inoltre, non è nemmeno certo a priori che il beneficio netto del decentramento aumenti all'aumentare della *civichness*. Infatti, mentre questo è vero per il termine  $(\pi_p - \pi_{mean})(1 - F_C(C^{*dec}))$ , si può facilmente dimostrare che  $F_C(C^{*dec}) - F_C(C^{*dec})$  diminuisce al crescere di  $v_p$  (intuitivamente, la riduzione di  $c_s$  dovuta al decentramento è minore nelle province per le quali  $v_p$  è elevato: in queste province, la gente controlla il comportamento dei politici in ogni caso!).

Il nostro data-set ci consente di studiare l'impatto del decentramento sulla ESP. Infatti, mentre alcuni servizi pubblici nel nostro campione sono erogati dal governo centrale, altri sono forniti dai governi locali (Regioni e Comuni). Quindi, un modo per valutare l'effetto del decentramento è mettere insieme in un'unica regressione le osservazioni relative a tutti i settori, e controllare per il decentramento. Formalmente, stimiamo la seguente specificazione:

$$Eff_{s,p} = \beta_0 + \beta_1 morality_p + \beta_2 intpol_p + \beta_3 network_s + \beta_4 pop_p + \beta_5 center_s + \epsilon_{s,p},$$

dove *center* è una variabile dummy, pari a 1 se il servizio è offerto dal governo centrale (ossia per giustizia e istruzione)<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Le due soglie sono definite dalle seguenti condizioni di indifferenza:

$$\begin{aligned} C^{*cen} &= U(q^{cen} + \frac{1-q^{cen}}{2}) - U(\frac{1-q^{cen}}{2}); \\ C^{*dec} &= U(q^{dec} + \frac{1-q^{dec}}{2}) - U(\frac{1-q^{dec}}{2}) - \Delta C \end{aligned}$$

<sup>24</sup> Per poter introdurre la dummy *center* tra i regressori, abbiamo sostituito nella stima OLS la nostra variabile dipendente, data dal rapporto tra  $Eff^{OUT}$  e il suo valore medio nel settore, con la stessa  $Eff^{OUT}$ .

Mettere insieme le informazioni relative ai diversi settori impone forti restrizioni sui parametri del modello empirico. Di conseguenza, l' $R^2$  è basso (va ricordato anche che le correlazioni tra le varie misure di efficienza sono particolarmente basse). I risultati (riportati nella prima colonna di Tavola 8) confermano comunque che *intpol* è la variabile più importante tra i nostri regressori. Invece, il livello di governo al quale il servizio viene offerto non sembra contare.

Infine, per verificare se gli effetti del decentramento sulla media della ESP siano diversi da quelli relativi alla parte bassa o alta della distribuzione della ESP, utilizziamo regressioni quantiliche. Mentre *intpol* rimane la maggiore determinante della ESP a tutti i livelli di efficienza, l'effetto del decentramento (il coefficiente della variabile dummy *center*) è positivo e significativo per i quantili più bassi (Tavola 8, colonne da 2 a 5). Quest'ultimo diventa negativo (e significativo) nella parte alta della distribuzione. Questo suggerisce che la gestione a livello centrale migliora l'efficienza nelle aree in cui essa è relativamente bassa. Al contrario, nelle province in cui la qualità dei servizi pubblici è più elevata, i servizi gestiti a livello locale sono più efficienti di quelli offerti dal governo centrale.

Tavola 7a

## Stima con variabili strumentali (2SLS): Sanità

Strumenti	1: Storia politica I		2: Storia politica II		3: Partecipazione politica nel passato	
	<b>Minimi quadrati a due stadi</b>					
<i>Intpol</i>	0,009 *** (4,65)		0,014 *** (4,90)		0,011 *** (5,70)	
<i>Soc cap</i>		0,009 *** (4,98)		0,022 *** (3,95)		0,02 *** (4,60)
	<b>Primo stadio per la partecipazione politica</b>					
<i>Repubbliche</i>	1,075 (0,51)	3,506 ** (2,18)				
<i>Pontificio</i>	-6,007 ** (-2,26)	-1,026 (-0,50)				
<i>Due Sicilie</i>	-13,868 *** (-7,12)	-8,841 *** (-5,90)				
<i>Periferiche</i>	-0,616 (-0,21)	3,698 * (1,68)				
<i>Limiti all'esecutivo</i>			4,117 *** (6,70)	2,53 *** (4,94)		
<i>Elezioni</i>					0,468 *** (7,88)	0,273 *** (5,33)
<i>Associazioni</i>					0,006 (0,68)	0,01 (1,5)
R <sup>2</sup>	0,42	0,43	0,31	0,19	0,46	0,32
Osservazioni	103	103	103		103	

Nota: *t-statistico* in parentesi.

\*\*\*, \*\* e \* denotano livelli di significatività, rispettivamente, all'1, 5 e 10 per cento.

Tavola 7b

## Stima con variabili strumentali (2SLS): Istruzione

Strumenti	1: Storia politica I			2: Storia politica II		3: Partecipazione politica nel passato	
	<b>Minimi quadrati a due stadi</b>						
<i>Intpol</i>	0,005 *** (4,48)			0,004 ** (3,0)		0,005 *** (4,17)	
<i>Soc cap</i>		0,006 *** (4,29)			0,006 ** (3,08)		0,007 *** (4,07)
	<b>Primo stadio per la partecipazione politica</b>						
<i>Repubbliche</i>	1,075 (0,51)	3,506 ** (2,18)					
<i>Pontificio</i>	-6,007 ** (-2,26)	-1,026 (-0,50)					
<i>Due Sicilie</i>	-13,868 *** (-7,12)	-8,841 *** (-5,90)					
<i>Periferiche</i>	-0,616 (-0,21)	3,698 * (1,68)					
<i>Limiti all'esecutivo</i>				4,117 *** (6,70)	2,536 *** (4,94)		
<i>Elezioni</i>						0,468 *** (7,88)	0,273 *** (5,33)
<i>Associazioni</i>						0,006 (0,68)	0,01 (1,5)
R <sup>2</sup>	0,42	0,43		0,31	0,19	0,46	0,32
Osservazioni	103	103	103	103	103	103	103

Nota: *t*-statistico in parentesi.

\*\*\*, \*\* e \* denotano livelli di significatività, rispettivamente, all'1, 5 e 10 per cento.

Tavola 7c

## Stima con variabili strumentali (2SLS): Giustizia

Strumenti	1: Storia politica I		2: Storia politica II		3: Partecipazione politica nel passato	
	<b>Minimi quadrati a due stadi</b>					
<i>Intpol</i>	0,027 *** (3,85)		0,024 *** (2,94)		0,025 *** (3,81)	
<i>Soc cap</i>		0,028 *** (3,11)		0,038 *** (2,66)		0,041 *** (3,61)
	<b>Primo stadio per la partecipazione politica</b>					
<i>Repubbliche</i>	1,075 (0,51)	3,506 ** (2,18)				
<i>Pontificio</i>	-6,007 ** (-2,26)	-1,026 (-0,50)				
<i>Due Sicilie</i>	-13,868 *** (-7,12)	-8,841 *** (-5,90)				
<i>Periferiche</i>	-0,616 (-0,21)	3,698 * (1,68)				
<i>Limiti all'esecutivo</i>			4,117 *** (6,70)	2,536 *** (4,94)		
<i>Elezioni</i>					0,468 *** (7,88)	0,273 ** (5,33)
<i>Associazioni</i>					0,006 (0,68)	0,011 (1,56)
R <sup>2</sup>	0,42	0,43	0,31	0,19	0,46	0,32
Osservazioni	103		103		103	

Nota: *t*-statistico in parentesi.

\*\*\*, \*\* e \* denotano livelli di significatività, rispettivamente, all'1, 5 e 10 per cento.

Tavola 7d

## Stima con variabili strumentali (2SLS): Asili nido

Strumenti	1: Storia politica I		2: Storia politica II		3: Partecipazione politica nel passato	
	Minimi quadrati a due stadi					
<i>Intpol</i>	0,039 *** (4,38)		0,004 (0,31)		0,030 *** (3,32)	
<i>Soc cap</i>		0,060 *** (5,29)		0,006 (0,31)		0,044 *** (3,45)
	<b>Primo stadio per la partecipazione politica</b>					
<i>Repubbliche</i>	0,716 (0,33)	3,254 ** (2,06)				
<i>Pontificio</i>	-5,808 ** (-2,23)	-0,878 (-0,42)				
<i>Due Sicilie</i>	-14,684 *** (-7,28)	-9,344 *** (-5,84)				
<i>Periferiche</i>	-1,808 (-0,53)	1,222 (0,45)				
<i>Limiti all'esecutivo</i>			3,655 *** (5,51)	2,228 *** (4,08)		
<i>Elezioni</i>					0,447 *** (7,23)	0,268 *** (5,11)
<i>Associazioni</i>					0,006 (0,51)	0,013 (1,45)
R <sup>2</sup>	0,46	0,43	0,26	0,16	0,43	0,32
Osservazioni	88	88	88	88	88	88

Nota: *t*-statistico in parentesi.

\*\*\*, \*\* e \* denotano livelli di significatività, rispettivamente, all'1, 5 e 10 per cento.

Tavola 8

## Stime OLS e Quantilica – Variabile dipendente: efficienza in termini di output (DEA)

	OLS	Regressione quantilica: decili			
		0,1	0,25	0,75	0,9
Costante	0,268 ** (1,93)	-0,496 ** (-2,60)	0,211 (0,83)	0,647 *** (5,42)	0,258 (1,00)
<i>Morality</i>	0,001 (0,67)	0,007 ** (2,23)	0,003 (0,88)	0,001 (0,38)	-0,001 (-0,35)
<i>Intpol</i>	0,003 * (1,62)	0,007 *** (4,17)	0,006 ** (3,05)	0,007 ** (3,05)	0,018 *** (5,45)
<i>Net</i>	0,001 (0,79)	0,004 ** (2,79)	0,002 (1,24)	-0,001 (-0,64)	0,001 (0,65)
<i>Center</i>	-0,032 (-1,12)	0,111 * (2,56)	0,031 (0,69)	-0,050 (-1,54)	-0,120 * (-1,81)
R <sup>2</sup>	0,02	0,12	0,05	0,05	0,11
Osservazioni	397	397	397	397	397

Nota: *t*-statistico in parentesi.

\*\*\*, \*\* e \* denotano livelli di significatività, rispettivamente, all'1, 5 e 10 per cento.

## **6. Conclusioni**

In questo lavoro costruiamo misure oggettive dell'efficienza nell'erogazione di importanti servizi pubblici nelle province italiane. L'utilizzo di dati relativi a un singolo paese non solo ci consente di controllare per le differenze nelle regole formali, ma ci offre anche la possibilità di sfruttare le peculiarità dell'estremamente lunga e differenziata storia politica italiana. Emerge, come Putnam (1993) aveva immaginato, che vicissitudini ed esperienze politiche ormai lontane nel tempo esercitano ancora oggi un impatto sul rapporto tra cittadini e istituzioni e, indirettamente, sulla qualità dell'azione pubblica.

La nostra interpretazione delle risultanze empiriche che presentiamo è che, a qualsiasi livello di governo, un'amministrazione che funziona bene richiede una partecipazione attiva dei cittadini, la loro volontà di investire tempo e risorse nel controllare e, se necessario, punire i politici inefficienti al momento delle elezioni. Seguendo ancora Putnam (1993): "I cittadini in comunità dotate di senso civico si aspettano governi migliori, e (in parte per effetto dei loro sforzi) li ottengono [...]. Se gli amministratori si aspettano che i cittadini richiederanno loro di dar conto dell'operato, essi saranno più inclini a moderare i loro impulsi peggiori piuttosto che fronteggiare le proteste del pubblico."

### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Afonso A. e Scaglioni C. (2005), *Public Sector Efficiency Provision in Italian Regions: A Non parametric Analysis*, mimeo.
- Afonso A., Schucknecht L. e Tanzi V. (2005), *Public Sector Efficiency: An International, Public Choice*, No. 123, pp. 321-47.
- Almond G. e Verba S. (1963), *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton.
- Banca d'Italia (2006), *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2004*, in Supplementi al Bollettino Statistico, Vol. XVI, No. 7, gennaio.
- Banfield E.C. (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, The Free Press, New York.
- Barro R. (1973), *The Control of Politicians: An Economic Model*, in *Journal of Political Economy*, Vol. 87, pp. 940-71.
- Besley T. (2006), *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*, Oxford University Press, Oxford.
- Borge L.E., Falch T. e Tvomo P. (2008), *Public Sector Efficiency: The Roles of Political and Budgetary Institutions, Fiscal Capacity, and Democratic Participation*, *Public Choice*, No. 136, pp. 475-95.
- Brennan G. e Buchanan J. (1980), *The Power to Tax Analytical Foundations of a Federal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge (UK).
- Cartocci R. (2007), *Mappe del tesoro: atlante del capitale sociale in Italia*, Il Mulino Editore, Bologna.
- de Blasio G. e Nuzzo G. (2006), *The Legacy of History in Economic Development: The Case of Putnam's Social Capital*, Banca d'Italia, Temi di discussione, No. 591.
- Durlauf S.N. (2002), *Bowling Alone: A Review Essay*, in *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 47, No. 3, pp. 259-73.
- European Commission (2008), *Public Finances in EMU*, in *European Economy*, No 10/2008, European Commission, Brussels.
- Ferejohn J. (1986), *Incumbent Performance and Electoral Control*, in *Public Choice*, Vol. 50, pp. 5-25.
- Fried H.O., Knox Lovell C.A. e Schmidt S.S. (2008), *Efficiency and Productivity*, in Fried H.O., Knox Lovell C.A. e Schmidt S.S. (a cura di), *The Measurement of Productive Efficiency and Productivity Growth*, Oxford University Press, Oxford.
- Greene W.H. (2008), *The Econometric Approach to Efficiency Analysis*, in Fried H.O., Knox Lovell C.A. e Schmidt S.S. (a cura di), *The Measurement of Productive Efficiency and Productivity Growth*, Oxford University Press, Oxford.
- Guiso L., Sapienza P. e Zingales L. (2004), *The Role of Social Capital in Financial Development*, in *American Economic Review*, Vol. 94, No. 3, pp. 526-56.
- (2006), *Does Culture Affect Economic Outcomes?*, in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 20, No. 2, pp. 23-48.
- Hakkinen U. e Joumard I. (2007), *Cross-Country Analysis of Efficiency in OECD Health Care Sectors: Options for Research*, OECD, Economics Department, Working Paper, No. 554.

- Inglehart R. (1977), *The Silent Revolution: Changes in Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton University Press, Princeton.
- Knack S. (2002), *Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States*, in *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 4, pp. 772-85.
- Knack S. e Keefer P. (1997), *Does Social Capital have an Economic Pay-off?*, in *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4, pp. 1251-88.
- Koenker R. e Hallok K.F. (2001), *Quantile Regression*, in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 15, No. 4, pp. 143-56.
- Inman R.P. e Rubinfeld D.L. (1997), *Making Sense of the Antitrust State-action Doctrine: Banking Participation and Economic Efficiency in Regulatory Federalism*, in *Texas Law Review*, Vol. 75, No. 6, pp. 1203-99.
- Jackman R.W. e Miller R.A. (1996), *A Renaissance of Political Culture?*, in *American Journal of Political Science*, Vol. 40, pp. 632-59.
- La Porta R., Lopes-de-Silanes F., Shleifer A. e Vishny R.W. (1997), *Trust in Large Organization*, in *American Economic Review*, Vol. 87, pp. 333-8.
- (1999), *The Quality of Government*, *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 15, No. 1, pp. 222-79.
- Lipsi R.M. e Caselli G. (2002), *Evoluzione della geografia della mortalità in Italia. Tavole di mortalità e probabilità di morte per causa. Anni: 1971-1973, 1981-1983, 1991-1993*, Dipartimento di Scienze demografiche, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Roma.
- Lockwood B. (2006), *Fiscal Decentralization: A Political Economy Perspective*, in Ahmad E. and Brosio G. (a cura di), *The Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Nuzzo G. (2006), *Un secolo di statistiche sociali: persistenza o divergenza tra le regioni italiane?*, Banca d'Italia, Quaderni dell'Ufficio ricerche storiche, No. 11.
- Oates W.E. (2005), *Toward a Second-generation Theory of Fiscal Federalism*, in *International Tax and Public Finance*, Vol. 12, pp. 349-73.
- OECD (2008), *Going for Growth 2008*, OECD, Parigi.
- Putnam R. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Princeton.
- Ricker, W.H. e Ordeshook, P.C. (1968), *A Theory of the Calculus of Voting*, in *American Political Science Review*, Vol. 62, pp. 25-42.
- Rodden J. (2006), *The Political Economy of Federalism*, in Weingast B. e Wittman D. (a cura di), *Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford University Press, Oxford.
- Seabright P. (1996), *Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Mode*, in *European Economic Review*, Vol. 40, pp. 61-89.
- Sutherland D., Price R., Joumard I. e Nicq C. (2007), *Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education*, OECD, Economics Department, Working Paper, No. 546.
- Tabellini G. (2008), *Institutions and Culture*, in *Journal of the European Economic Association*, Vol. 6, No. 2-3, pp. 255-94.
- (2005), *Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe*, IGER, Bocconi University, mimeo.

- Tanassoulis E., Portela M.C.S. e Despic O. (2008), *Data Envelopment Analysis: The Mathematical Programming Approach to Efficiency Analysis*, in Fried H.O., Knox Lovell C.A. e Schmidt S.S. (a cura di), *The Measurement of Productive Efficiency and Productivity Growth*, Oxford University Press, Oxford.
- Treisman D. (2002), *Decentralization and the Quality of Government*, UCLA, Department of Political Science, mimeo.
- Verba S., Schlozman K.L. e Brady H.E. (1995), *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press, Cambridge (MA).
- Verhoeven M., Gunnarsson V. e Carcillo S. (2007), *Education and Health in G7 Countries: Achieving Better Outcomes with Less Spending*, IMF, Working Paper, No. 267.

# EFFETTI MACROECONOMICI DEL CAPITALE PUBBLICO: UN'ANALISI SU DATI REGIONALI

*Valter Di Giacinto\**, *Giacinto Micucci\*\** e *Pasqualino Montanaro\*\**

## 1. Introduzione

Il tema dell'impatto macroeconomico delle infrastrutture è sempre attuale nel dibattito economico. In particolari fasi storiche, quando la spesa pubblica viene considerata strumento di crescita e di contrasto del ciclo economico negativo, esso travalica i confini del dibattito specialistico per divenire argomento di discussione politica. Un'attenzione crescente viene riservata anche all'allocazione geografica delle risorse, per la quale può emergere un trade-off tra obiettivi di equità (quando si decide di investire soprattutto nelle aree più depresse e quindi più bisognose di infrastrutture) e di efficienza (quando si decide di investire soprattutto nelle aree più produttive).

In linea con i più recenti contributi della letteratura empirica, questo lavoro valuta gli effetti del capitale pubblico sul PIL per l'Italia nel suo complesso e per le principali aree geografiche, adottando un approccio basato sui modelli vettoriali autoregressivi (VAR). Questo approccio viene preferito alle tradizionali funzioni di produzione innanzitutto per la sua flessibilità, in quanto non impone forti restrizioni a priori sulle dinamiche del processo e consente di tener conto sia dei legami diretti sia di quelli indiretti tra le variabili economiche. Gli effetti dinamici di retroazione (feedback) sono essenziali per studiare meglio gli effetti del capitale pubblico, dal momento che esso può incidere sull'output anche attraverso i tradizionali input produttivi (capitale privato e fattore lavoro). Nel valutare principalmente gli effetti di lungo periodo del capitale pubblico sul PIL, questo lavoro chiarisce anche se il capitale pubblico spiazzati (crowding out) o rafforzati (crowding in) l'accumulazione di capitale privato.

Il lavoro è organizzato come segue. La Sezione 2 riporta una rassegna della letteratura in materia. La Sezione 3 spiega la metodologia di ricostruzione dei dati sul capitale pubblico e ne fornisce una sintetica analisi descrittiva. Le Sezioni 4 e 5 discutono, rispettivamente, il modello econometrico e i risultati delle stime. La Sezione 6 traccia le conclusioni.

## 2. La letteratura empirica

Nei suoi studi sulla produttività del capitale pubblico per gli USA, Aschauer (1989, a-b) introduceva un approccio con funzione aggregata di produzione statica a equazione singola, nella quale il capitale pubblico veniva trattato come input al pari del fattore lavoro e del capitale privato. L'autore trovava un ampio effetto positivo del capitale pubblico sul PIL statunitense, suggerendo che l'investimento pubblico si sarebbe autofinanziato attraverso i maggiori introiti fiscali. Un'ampia letteratura empirica ha preso le mosse dai lavori di Aschauer, anche se i risultati, in termini di intensità degli effetti, si sono rivelati meno eclatanti ed univoci.

Questo approccio è stato criticato da un punto di vista econometrico. Come riportato in Pereira (2000), dal momento che queste funzioni di produzione sfruttano variabili non stazionarie, le stime OLS si rivelano spurie in assenza di cointegrazione e possono anche soffrire di

---

\* Banca d'Italia, L'Aquila.

\*\* Banca d'Italia, Ancona.

Gli autori ringraziano Luigi Cannari, Paola Casavola, Andrea Lamorgese, Fabio Quintiliani e altri partecipanti ai seminari tenutisi in Banca d'Italia, per i loro utili commenti e suggerimenti. Le opinioni espresse nel lavoro sono attribuibili esclusivamente agli autori e non impegnano in alcun modo la responsabilità dell'Istituto di appartenenza.

*simultaneity bias*. Conclusioni definitive sul problema della causalità non possono essere tratte. Di conseguenza, alcuni autori hanno approfondito i complessi canali attraverso i quali il capitale pubblico esplica i suoi effetti sulla ricchezza prodotta, in un contesto di equilibrio generale (Baxter and King, 1993): *direttamente*, in quanto l'investimento in infrastrutture è parte del PIL; *indirettamente*, in quanto il capitale pubblico può influenzare il livello degli altri fattori produttivi, come l'occupazione e il capitale privato. Il segno di queste relazioni è *a priori* ambiguo: in altre parole, non è scontato che una maggiore disponibilità di capitale pubblico possa ridurre la domanda degli altri input (effetti di sostituzione) o possa incrementarne la produttività marginale, attraverso un abbattimento del costo marginale di produzione o un innalzamento dei livelli produttivi (effetti di scala). A loro volta, i fattori privati stessi possono influenzare il processo di accumulazione del capitale pubblico. Ad esempio, più investimenti privati possono accrescere, con l'output, anche gli introiti fiscali, fornendo così le risorse necessarie ad aumentare la spesa pubblica.

Per tenere in debito conto il complesso sistema di legami, diretti e indiretti, tra le variabili macroeconomiche, è divenuto sempre più frequente in letteratura l'utilizzo dei modelli VAR. I lavori che seguono questo approccio documentano perlopiù una risposta di lungo periodo positiva dell'output a uno shock inatteso al capitale pubblico. Vi sono peraltro evidenze di una causalità inversa nel lungo periodo, il che confermerebbe la necessità di trattare anche il capitale pubblico come variabile endogena nelle analisi econometriche. In questo ambito, la maggior parte dei contributi empirici si è concentrata sugli USA. Per quanto ci è noto, solo tre lavori (Mittnik and Neumann, 2001; Pereira, 2001; Kamps, 2005) hanno esteso l'analisi ai paesi OCSE; tra questi solo Kamps (2005) ha incluso l'Italia, trovando un'elasticità di lungo periodo positiva del PIL a shock esogeni al capitale pubblico (anche se non significativa).

I risultati degli studi empirici condotti sull'Italia non appaiono univoci, dal momento che cambiano non solo in funzione della metodologia adottata, ma anche nell'ambito del medesimo approccio di stima. Picci (1999) riporta un legame positivo tra capitale pubblico e output, sia con un approccio di funzione di produzione sia con un approccio di funzione di costo. Bonaglia *et al.* (2000) trovano un contributo positivo delle infrastrutture alla crescita della produttività totale dei fattori (TFP), all'output e alla riduzione dei costi di produzione, sebbene l'intensità di tale ultima riduzione non appaia sufficiente a compensare il costo del capitale pubblico. Gli autori documentano effetti diversi tra le aree del paese, con un'elasticità pressoché nulla nel Nord Ovest e invece robusta (0,49) nel Mezzogiorno. Più recentemente, Bronzini e Piselli (2009), seguendo l'approccio di funzione di produzione, hanno documentato equilibri di lungo periodo tra i livelli della produttività e del capitale pubblico ed effetti positivi sulla produttività di una determinata regione rivenienti dal capitale pubblico installato nelle regioni limitrofe.

La mancanza di dati rende spesso poco agevole l'estensione delle analisi a livello regionale. Gli studi si sono per questo concentrate sui paesi (USA e, più recentemente, Spagna) con una più ampia e dettagliata disponibilità di informazioni. Mentre le stime per un paese nel suo complesso generalmente suggeriscono l'esistenza di effetti positivi del capitale pubblico sull'output, l'evidenza empirica con dati regionali si rivela invece più debole e ambigua. In particolare, la somma degli effetti regionali è di solito inferiore all'effetto aggregato nazionale. Questa discrasia ha stimolato avanzamenti nelle metodologie econometriche. Così, più di recente, i modelli empirici sono stati arricchiti con tecniche di econometria spaziale, che esplicitamente tengono conto del fatto che un'area può trarre benefici dal capitale pubblico (in termini monetari o fisici) installato sia all'interno dell'area stessa (*internal capital*) sia nelle regioni limitrofe (spillover derivanti dall'*external capital*; Holtz-Eakin, 1993 e Holtz-Eakin e Schwartz, 1995). Pereira e Roca-Segalés (2003), ad esempio, trovano evidenza di esternalità spaziali per le regioni spagnole.

### 3. I dati sul capitale pubblico

#### 3.1 La procedura di ricostruzione dello stock

Dati sul capitale pubblico per regione, intesi come spesa monetaria cumulata, non sono disponibili per l'Italia. Per valutare gli effetti del capitale pubblico sulle principali variabili macroeconomiche regionali, essi debbono essere quindi stimati, in termini coerenti con i dati di contabilità nazionale. Come in Bonaglia e Picci (2000) e in Montanaro (2003), in questo lavoro le stime del capitale pubblico regionale vengono ottenute applicando il metodo dell'inventario permanente alle serie regionali degli investimenti in infrastrutture (espressi in milioni di euro a prezzi costanti 1995), opportunamente ricostruite.

L'idea di base di questo metodo è che lo stock di capitale alla fine di un periodo può essere espresso come una funzione dello stock di capitale all'inizio del periodo e degli investimenti fissi lordi effettuati nel corso del periodo stesso. Questa funzione richiede serie di investimenti pubblici sufficientemente lunghe. Tenuto conto del fatto che si dispone di serie di investimenti in infrastrutture a livello aggregato, ma non per regione, procediamo alla stima sfruttando la dimensione regionale dei dati della rilevazione dell'Istat sui *Lavori pubblici eseguiti* (non più disponibile dal 2002) a partire dagli anni cinquanta e da altre pubblicazioni analoghe per il periodo che va dal 1928 ai primi anni del secondo dopoguerra. In altre parole, applichiamo alla serie nazionale degli investimenti le quote regionali (e per tipologia di opera) ricavate dall'indagine sui lavori eseguiti. Si ottengono così serie regionali degli investimenti in infrastrutture dal 1928 al 2001. Gli investimenti riguardano: *i*) le infrastrutture di trasporto; *ii*) i fabbricati pubblici non residenziali; *iii*) le altre opere del genio civile. Una volta calcolate le serie di investimenti regionali, si procede alla stima del capitale pubblico, dal 1970 al 2001, sostanzialmente aggiornando i dati ricostruiti da Montanaro (2003) e già utilizzati, per analisi empiriche, da Bronzini e Piselli (2009)<sup>1</sup>. In sintesi, i dati non differiscono molto da quelli già utilizzati da Picci (1999), La Ferrara e Marcellino (2000), Bonaglia *et al.* (2000), se non per i seguenti aspetti: *a*) coprono un periodo più recente; *b*) sono basati su serie di investimenti più lunghe; *c*) superano alcuni problemi di affidabilità dei dati emersi con le informazioni sui lavori pubblici eseguiti dell'Istat (vedi Montanaro, 2003, per ulteriori dettagli).

Se ipotizziamo che un bene capitale fornisca un servizio costante nel tempo, allora esso non si deprezzerà con il trascorrere del tempo, ma verrà semplicemente sostituito al termine della sua vita "tecnica" secondo una determinata distribuzione probabilistica dei ritiri. In questo caso, lo stock di capitale lordo, misurato all'anno  $t$ , sarà la somma degli investimenti passati, pesati con le probabilità di sopravvivenza (Rosa-Siesto, 1985; Baghli *et al.*, 2006; OECD, 1992, 2001). In tale ottica, i beni sono sempre valutati "come nuovi", indipendentemente dalla loro età e dalla loro condizione, e avremo pertanto:

$$K_t^{GROSS} = \sum_{i=0}^{t-1} s_i I_{t-i}$$

dove  $K_t^{GROSS}$  = capitale lordo alla fine del periodo considerato (anno  $t$ )

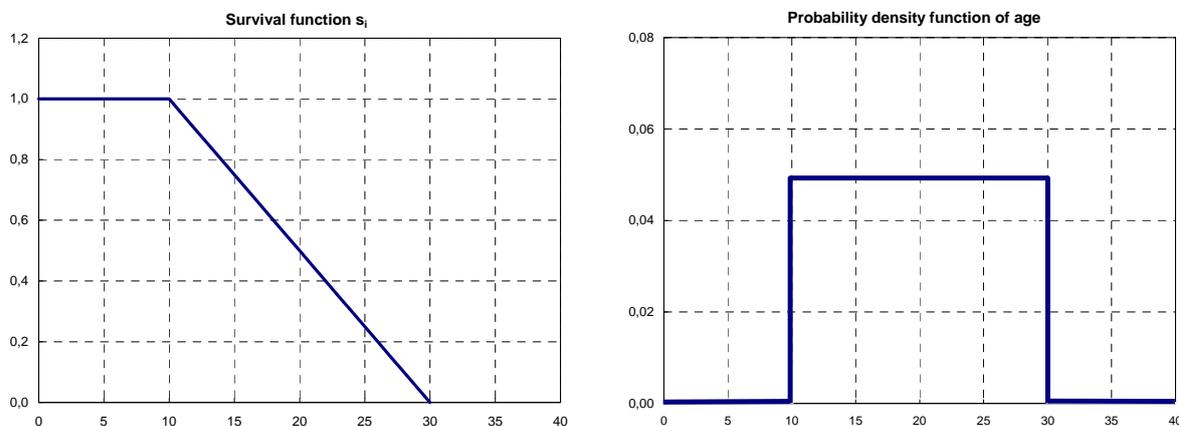
$I_{t-i}$  = investimento lordo all'anno  $t-i$

$s_i$  = tasso di "sopravvivenza" in  $i$  degli investimenti passati.

<sup>1</sup> Assumendo una vita media  $T$  di circa 40 anni, lo stock (monetario) al 1970 dipende esclusivamente dagli investimenti fatti dal 1928 in poi, indipendentemente dal capitale infrastrutturale esistente prima di quell'anno. Anche se le passate condizioni infrastrutturali possono in qualche modo avere un legame con le dotazioni attuali – per esempio, possiamo immaginare che l'esistenza di vecchi tracciati stradali renda più agevole realizzare una nuova strada – dopo 40 anni il (non noto) stock monetario nel 1928 è assumibile come completamente esaurito in senso economico.

Figura A

### Capitale lordo: specifiche assunzioni su mortalità ed efficienza dei beni



Ipotizzando che la funzione di sopravvivenza (che misura quale porzione di un gruppo di beni originari risulti ancora “in servizio” in ciascun anno) sia del tipo lineare ritardato, avremo:

$$s_i = \begin{cases} 1 & , 0 \leq i \leq T/3 - 1 \\ 1 - \frac{i - T/3}{T - T/3} & , T/3 \leq i \leq T \end{cases}$$

dove  $T$  è il tempo di vita *massimo*, definito sulla base della durata media  $M$  per mezzo della formula  $M = 2/3 * T + 1/2$  e dipendente dal tipo di infrastruttura (ad esempio, 40 anni per strade e autostrade, secondo le stime OCSE per i beni pubblici). La Figura A (tratta integralmente da Baghli *et al.*, 2006) riporta a sinistra tale funzione di sopravvivenza e a destra la speculare funzione di densità della probabilità di un bene di essere sostituito (nell'esempio riportato,  $T$  è assunto uguale a 30 anni).

In alternativa, se assumiamo che lo stock di capitale si deprezzi a un tasso costante nel tempo, il bene in questione offre una quantità di servizi che declina nel corso degli anni, fino al termine della sua vita. Sotto l'ipotesi di una funzione di sopravvivenza e di un piano di ammortamento entrambi *lineari*, otteniamo lo stock di capitale netto, come:

$$K_t^{NET} = \sum_{i=0}^{t-1} s_i I_{t-i} d_i$$

dove  $K_t^{NET}$  = capitale netto alla fine del periodo considerato (anno  $t$ )

$I_{t-i}$  = investimento lordo all'anno  $t-i$

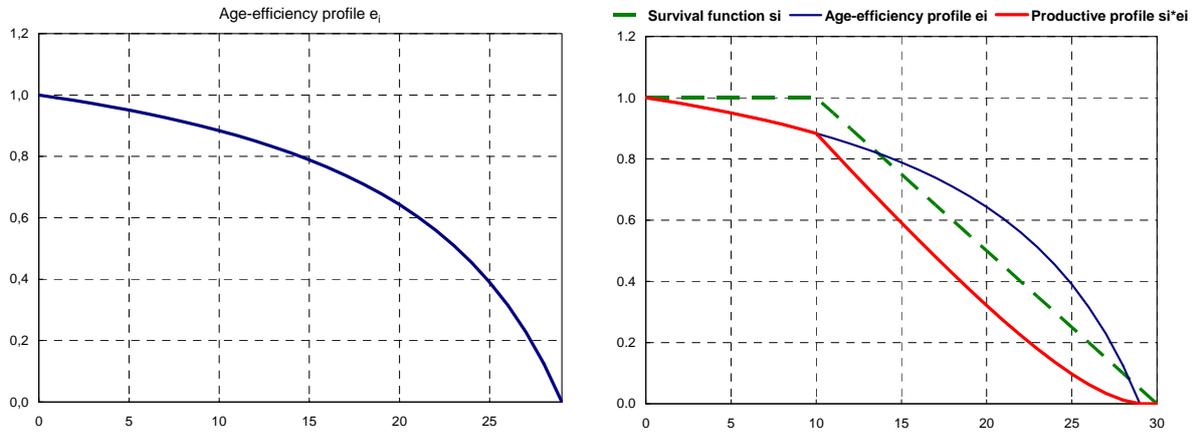
$s_i$  = tasso di “sopravvivenza” in  $i$  degli investimenti passati

$$d_i = \left(1 - \frac{i}{T}\right)$$

In questo lavoro adottiamo un'ulteriore definizione, quella di stock di capitale “produttivo”, che consente di tenere conto anche di un potenziale decremento di efficienza del bene nel corso

Figura B

## Capitale produttivo: specifiche assunzioni su mortalità ed efficienza dei beni



degli anni. Come in OCSE (2001), il capitale produttivo (espresso in unità di efficienza standard) è una misura del contributo effettivo che ogni bene capitale offre al processo produttivo. In formula:

$$K_t^{PROD} = \sum_{i=0}^{t-1} s_i I_{t-i} e_i$$

dove  $K_t^{PROD}$  = capitale lordo alla fine del periodo considerato (anno  $t$ )

$I_{t-i}$  = investimento lordo all'anno  $t-i$

$s_i$  = tasso di "sopravvivenza" in  $i$  degli investimenti passati

$e_i$  = tasso di efficienza di un bene vecchio di  $i$  anni.

Il profilo di age-efficiency prescelto è di tipo iperbolico (Figura B, a sinistra, tratta integralmente da Baghli *et al.*, 2006), per avere una funzione decrescente nel tempo:

$$e_i = \frac{T-1-i}{T-1-\beta i}$$

dove abbiamo posto  $\beta=0.75$  ( $\beta$  è comunemente assunto pari a 0,50 per macchinari e impianti, non inclusi nella nostra analisi, e pari a 0,75 per fabbricati residenziali e non residenziali). Il capitale produttivo è dunque funzione sia del saggio di sopravvivenza di un bene sia del decremento della sua efficienza nel corso degli anni (Figura B, a destra).

Per quanto riguarda il capitale privato, in questo lavoro si utilizzano le serie dello stock regionale ricostruite da Piselli (2001), ottenute anch'esse applicando il metodo dell'inventario permanente. Al fine di evitare di considerare il capitale pubblico una seconda volta, i dati del capitale privato sono considerati al netto dello stock di proprietà della branca "Altri servizi" (pubblica amministrazione, istruzione, sanità, ecc.). La parte di quest'ultimo aggregato che può essere detenuta da soggetti privati (es. scuole e ospedali privati) dovrebbe ragionevolmente essere marginale, e quindi trascurabile ai fini dell'analisi svolta.

### 3.2 L'analisi descrittiva

In base ai dati ricostruiti in questo lavoro, dagli inizi degli anni Settanta la crescita del capitale pubblico in Italia, valutata sulla base dei dati espressi in termini monetari, è progressivamente declinata. Alla lieve ripresa nel corso degli anni ottanta è seguita la marcata diminuzione del periodo 1991-95. Dal 1996 al 2001 il tasso di crescita medio annuo – a prezzi costanti – si è infine attestato intorno all'1,5 per cento: al netto rallentamento nel Mezzogiorno si è contrapposta la lieve ripresa nelle regioni del Nord (Figure 1 e 2, in Appendice).

Il capitale pubblico ha risentito della dinamica calante delle opere di trasporto. Significativo nei primi anni settanta, il loro contributo si è via via affievolito, collocandosi, sul finire del periodo considerato, al di sotto di quello offerto dalle altre componenti; nelle regioni del Mezzogiorno esso si è pressoché annullato nell'ultimo quinquennio, raggiungendo infine valori negativi (Figure 1 e 2). Nel complesso dell'Italia, l'incidenza delle opere di trasporto rispetto al totale del capitale pubblico è così scesa dal 40,3 per cento nel 1980 al 33,5 nel 2000; nel Nord Ovest, essa è diminuita al 31,7 per cento (Tavola 9). Il contributo delle opere di edilizia pubblica e sociale si è invece mantenuto pressoché costante per tutto il periodo considerato (Figura 1); esso è stato minimo nel Mezzogiorno (Figura 2).

La quota del capitale pubblico sul capitale complessivo ha oscillato intorno al 10 per cento, con una lieve tendenza discendente; nel Mezzogiorno e nel Centro il calo è stato più marcato (Figura 3 e Tavola 4). Il rapporto tra capitale pubblico e PIL evidenzia forti divari territoriali. Ancora nel 2000, tra le regioni del Nord Ovest e quelle meridionali lo scarto in termini di rapporto capitale pubblico/PIL era, a favore di queste ultime, di quasi 50 punti percentuali (Figure 4-5 e Tavola 5). Rispetto alla popolazione residente, gli squilibri tra le aree territoriali permangono, pur attenuandosi: nonostante il recupero degli investimenti negli ultimi anni, nel 2000 si poteva ricondurre a ogni residente del Nord Ovest una quota di capitale pubblico inferiore di circa il 20 per cento a quella media nazionale (Tavola 7). Se invece si misura il capitale pubblico non più rispetto al numero dei residenti, ma all'estensione territoriale, il quadro appare diverso. Il rapporto capitale pubblico/superficie nel 2000 risultava nel Nord-Ovest al di sopra della media italiana e raggiungeva valori elevati soprattutto in Liguria, Lombardia, Lazio e Campania (Tavola 6)<sup>2</sup>.

Questi risultati tracciano un quadro differente rispetto ai lavori (tra i quali Ecoter, 2000) incentrati su misure di tipo "fisico", che documentano una dotazione infrastrutturale di gran lunga maggiore al Nord rispetto al Sud. Secondo Golden e Picci (2005), la divergenza esistente tra stime del capitale pubblico "monetarie" e stime "fisiche" può essere spiegata non solo con costi di realizzazione delle infrastrutture differenti a seconda della morfologia del territorio, ma anche (se non soprattutto) con fenomeni di corruzione e di inefficienza, presumibilmente più diffusi al Sud. Se la spesa monetaria eccede l'investimento effettivamente tradotto in opere pubbliche di una data percentuale ogni anno, il metodo dell'inventario permanente può sovrastimare il livello del capitale pubblico effettivamente disponibile al Sud. Allo stesso tempo, assumendo che restino costanti nel tempo, i divari di efficienza della spesa non condizionano la dinamica del capitale pubblico e l'elasticità stimata con un approccio di tipo VAR.

<sup>2</sup> Il giusto parametro da utilizzare potrebbe non essere lo stesso per tutte le opere pubbliche. A seconda dei casi, la domanda potenziale può essere espressa meglio dalla superficie piuttosto che dalla popolazione residente o dagli occupati. Per valutare, ad esempio, se il capitale di edilizia sociale, scolastica e pubblica o quello igienico-sanitario (soprattutto strutture ospedaliere) in una determinata regione sia adeguato o no, sarebbe più opportuno considerarlo in rapporto alla variabile demografica, piuttosto che alla superficie. È probabile, infatti, che la decisione di costruire nuove scuole o nuovi ospedali dipenda più da esigenze legate alla densità abitativa che al territorio. Per converso, potrebbe risultare più difficile scegliere la variabile di confronto nel caso di infrastrutture di trasporto o di opere idrauliche ed elettriche, che si può ritenere possano fornire un servizio diretto alla persona, ma anche al territorio. In letteratura, le infrastrutture di rete (strade e ferrovie) vengono tuttavia rapportate preferibilmente alla dimensione territoriale (Svimez, 2002) o alla ricchezza prodotta.

#### 4. Il modello

In sintonia con la letteratura empirica esistente (Pereira, 2000; Pereira e Roca-Sagalés, 2003; Kamps, 2005), in questo lavoro viene stimato un modello VAR strutturale con quattro variabili endogene: *PIL*, stock di capitale privato ( $K^P$ ), stock di capitale pubblico ( $K^G$ ) e occupazione ( $L$  in termini di unità di lavoro standard)<sup>3</sup>. Tutte le variabili monetarie (in logaritmi) sono espresse a prezzi costanti 1995 e coprono il periodo 1970-2001; l'input di lavoro viene corretto in base a una misura della dotazione di capitale umano nell'area, data dagli anni medi di istruzione della popolazione regionale. Le variabili considerate sono direttamente (*PIL* e  $L$ ) o indirettamente ( $K^P$  e  $K^G$ ) tratte dai dati di Contabilità nazionale. Le serie appaiono chiaramente non stazionarie nei livelli all'analisi grafica, essendo il trend positivo in  $L$  riconducibile all'accumulazione di capitale umano piuttosto che all'incremento delle ore lavorate nell'arco temporale considerato.

Prima di procedere alle stime, riportiamo i tratti salienti della discussione teorica sulla cointegrazione e sulla identificazione degli shock nelle funzioni di Impulse-Response (IRF), già affrontata da Pereira (2000) e Kamps (2005). Phillips (1998) mostra che le risposte all'impulso e le scomposizioni della varianza degli errori di previsione, basate sulla stima di modelli VAR strutturali senza restrizioni, sono inconsistenti nel lungo periodo in presenza di variabili non stazionarie. Allo stesso tempo, i modelli vettoriali di correzione dell'errore (VECM) restituiscono stime consistenti *se e solo se* il numero di relazioni di cointegrazione è stimato in modo consistente. Dobbiamo dunque valutare le proprietà di cointegrazione del sistema VAR.

Il punto di partenza dell'analisi di cointegrazione (Kamps, 2005) è che ogni modello VAR( $p$ ) in livelli:

$$X_t = A_1 X_{t-1} + A_2 X_{t-2} + \dots + A_p X_{t-p} + \Phi D_t + \varepsilon_t \quad (1)$$

può sempre essere scritto in una forma VECM equivalente:

$$\Delta X_t = \Pi X_{t-1} + \Gamma_1 \Delta X_{t-1} + \Gamma_2 \Delta X_{t-2} + \dots + \Gamma_{p-1} \Delta X_{t-p+1} + \Phi D_t + \varepsilon_t \quad (2)$$

Dal momento che tutte le serie sono inizialmente risultate integrate di ordine 1, la determinazione del rango di cointegrazione è basata sulle indicazioni provenienti dal test-traccia di Johansen. Seguendo Lütkepohl (2001), la sequenza parte con l'ipotesi nulla che il rango di cointegrazione sia uguale a zero<sup>4</sup>. Se questa ipotesi non può essere rifiutata, la sequenza del test termina e viene selezionato un modello VAR in differenze prime. All'altro estremo, se tutte le ipotesi nulle debbono essere rigettate, allora le variabili possono essere trattate come (trend-) stazionarie nei livelli.

La Tavola 11 riporta i risultati del test di cointegrazione per l'Italia e per ciascuna delle

<sup>3</sup> Fonte: stime del PIL regionale di Prometeia e nostri calcoli basati sulle stime dell'occupazione regionale di Prometeia e sui dati dei censimenti Istat sull'istruzione.

<sup>4</sup> Come è stato ottimamente spiegato da Kamps (2005), la cui metodologia di stima viene strettamente seguita in questo lavoro, possiamo distinguere sostanzialmente tre casi: (i) se il rango di cointegrazione  $r = 0$ , allora rango ( $\Pi$ ) = 0 e le variabili  $X_t$  sono non cointegrate. Ci sono quindi  $k$  trend stocastici indipendenti nel sistema ed è appropriato stimare il modello VAR in differenze prime, eliminando  $X_{t-1}$  tra i regressori dell'equazione (2). (ii) All'altro estremo, se  $r = k$ , allora rango ( $\Pi$ ) =  $k$  e ciascuna variabile  $X_t$  presa individualmente deve essere stazionaria. In altre parole, il numero di trend stocastici, dato da  $(k - r)$ , è uguale a zero ed è possibile applicare OLS sia al modello VAR in livelli senza restrizioni (equazione 1) sia alla sua rappresentazione VECM equivalente (equazione 2). (iii) Nel caso intermedio ( $0 < r < k$ ), le variabili  $X_t$  sono condizionate da  $0 < k - r < k$  trend stocastici comuni e il rango ( $\Pi$ ) =  $r < k$ . In questo caso, un VECM con il rango di cointegrazione appropriato dovrebbe essere il giusto modello da stimare. Per stimare lo spazio attraversato dai vettori di cointegrazione può essere seguito l'approccio di massima verosimiglianza sviluppato da Johansen (1988, 1991).

18 regioni considerate<sup>5</sup>. In tutti i casi viene trovata evidenza di cointegrazione, con un numero di relazioni di cointegrazione, al 5 per cento di confidenza, che oscilla da 1 a 3. Sulla base di questo risultato, la scelta di un modello VAR in differenze prime, come in Pereira (2000) per gli USA e Pereira e Roca-Sagalés (2003) per la Spagna, non appare essere quella appropriata. Stimiamo allora un modello VECM, per l'Italia e per le sue ripartizioni geografiche, includendo un'intercetta e un trend lineare nella componente deterministica (entrambi vincolati allo spazio di cointegrazione). Questa scelta implica l'esistenza di un trend (log)lineare nei dati, coerente con la dinamica delle serie risultante dall'analisi grafica.

Anche se gli usuali criteri di informazione ci condurrebbero a scegliere un lag order più elevato, l'ordine del modello VECM è stato posto uguale a 2 per tutti i casi analizzati (corrispondenti a un 3° ordine VAR in livelli), tenendo conto sia della bontà della stima, prevalentemente valutata attraverso gli auto e cross-correlogrammi dei residui, sia del criterio di parsimonia, considerando che modelli di ordine elevato avrebbero rapidamente esaurito gli scarsi gradi di libertà derivanti dal limitato orizzonte temporale dei dati, con stime che sarebbero state necessariamente più imprecise per i ben noti problemi di overparametrization dei modelli VAR. In ogni caso, come controllo di robustezza, sono stati applicati ai dati anche modelli VECM di ordine 3 e 4: i risultati, non riportati, mostrano che il pattern delle risposte strutturali di lungo periodo a shock a  $K^G$  non risente di tali differenze nella specificazione.

## 5. I risultati

### 5.1 L'analisi impulse-response e gli effetti del capitale pubblico

Fatte le debite assunzioni sul rango di cointegrazione, possiamo dare un'interpretazione *strutturale* al modello VAR, derivando le funzioni di impulse-response (IRF) dalle stime dei parametri della forma ridotta. Ciò equivale a stimare la reazione delle variabili macroeconomiche in esame a variazioni inattese (innovazioni) di una variabile (nel nostro caso, il capitale pubblico).

L'analisi può essere fondata sul modello VAR senza restrizioni in livelli, dato dall'equazione (1). Questo modello può funzionare nell'analisi strutturale *indipendentemente* dal fatto che le variabili  $X_t$  siano stazionarie o no. L'analisi impulse-response può infatti semplicemente procedere sulla base del modello VAR( $p$ ) nella rappresentazione (1), una volta inseriti i parametri  $\Pi$  e  $\Gamma_j$  del VECM (2) nelle matrici  $A_i$ .

Moltiplicando l'equazione (1) per la matrice triangolare inferiore ( $k \times k$ )  $A_0$ , che descrive le relazioni contemporanee esistenti tra tutte le variabili del vettore  $X_t$ , otteniamo la forma strutturale:

$$A_0 X_t = A_1^* X_{t-1} + A_2^* X_{t-2} + \dots + A_p^* X_{t-p} + A_0 \Phi D_t + B e_t \quad (3)$$

dove  $A_i^* \equiv A_0 A_i$  per  $i = 1, \dots, p$ , e  $B e_t = A_0 \varepsilon_t$  descrive la relazione tra i disturbi strutturali  $e_t$  (*white noise* e incorrelati tra loro, ossia con matrice di varianza e covarianza dei disturbi strutturali  $\Sigma$  diagonale) e i disturbi della forma ridotta  $\varepsilon_t$ .

In senso economico e per analizzare i legami dinamici causali tra le variabili, il modello deve far riferimento a shock stocastici ortogonali. In altre parole, dobbiamo identificare gli shock al capitale pubblico che non sono contemporaneamente correlati con shock alle altre variabili, cioè non soggetti a problemi di causalità inversa. Come illustrato da Pereira (2000), sostanzialmente questo significa sapere quale parte dell'investimento pubblico in ciascun periodo è dovuto a ragioni

<sup>5</sup> Le regioni considerate sono 18 anziché 20, in quanto, per problemi di continuità delle serie, abbiamo aggregato i dati per Piemonte e Valle d'Aosta e per Abruzzo e Molise.

non dipendenti da shock correnti alle altre variabili del modello. Se immaginiamo una policy function che riconduca gli investimenti pubblici ai valori *passati ma non a quelli correnti* delle altre variabili (capitale privato, *PIL* e fattore lavoro), essendo ovviamente incorrelati con altre innovazioni (shock), i residui di questa policy function necessariamente riflettono la componente inattesa nell'evoluzione dell'investimento pubblico. Nel contesto di una scomposizione standard di Choleski, ciò equivale ad assumere che le innovazioni al capitale pubblico determinano contemporanee innovazioni alle altre variabili, ma non viceversa.

Conseguentemente, seguendo una procedura standard, i residui VECM vengono ortogonalizzati usando l'inverso della radice di Choleski della matrice di varianza e covarianza (scomposizione standard di Choleski). Ciò equivale ad assumere un sistema recursivo di causalità simultanee, nel quale è necessario avere variabili appropriatamente ordinate per grado decrescente di esogeneità (Sims, 1980). Abbiamo un massimo grado di esogeneità quando non vi sono risposte di una variabile a shock correnti alle altre variabili.

Nel nostro caso, ragionevolmente si assume che il capitale pubblico rappresenti la variabile più esogena. Quindi seguono, in ordine decrescente di esogeneità, capitale privato, fattore lavoro e *PIL*:  $X \equiv [K^G, K^P, L, PIL]$ . Come suggerito da Pereira (2000), è plausibile che il settore privato reagisca rapidamente a innovazioni nelle decisioni di investimento pubblico, mentre non è vero il contrario, per il lungo tempo necessario a prendere decisioni di policy, in particolare nel campo delle infrastrutture. Per dare alle IRF un'interpretazione strutturale, identifichiamo i modelli VAR assumendo che la relazione tra i disturbi della forma ridotta  $\varepsilon_t$  e i disturbi strutturali  $e_t$ , cioè  $Be_t = A_0\varepsilon_t$ , prenda la seguente forma (Kamps, 2005):

$$\begin{bmatrix} 1 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 1 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 1 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} e_t^{K^G} \\ e_t^{K^P} \\ e_t^L \\ e_t^{GDP} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 1 & 0 & 0 & 0 \\ a_{21} & 1 & 0 & 0 \\ a_{31} & a_{32} & 1 & 0 \\ a_{41} & a_{42} & a_{43} & 1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \varepsilon_t^{K^G} \\ \varepsilon_t^{K^P} \\ \varepsilon_t^L \\ \varepsilon_t^{GDP} \end{bmatrix} \quad (4)$$

Nell'equazione (4), nella quale abbiamo sei parametri incogniti nella matrice triangolare inferiore  $A_0$  e quattro nella matrice diagonale di varianza e covarianza  $\Sigma$  dei disturbi strutturali  $e_t$ , l'investimento in capitale pubblico ( $K^G$ ) è assunto non reagire immediatamente a shock inattesi alle altre variabili macroeconomiche. L'investimento privato ( $K^P$ ) è assunto come predeterminato rispetto a correnti, inattese variazioni dell'occupazione e del *PIL*, ma è potenzialmente colpito da contemporanei shock al capitale pubblico ( $K^G$ ). Anche il fattore lavoro ( $L$ ) è assunto come predeterminato rispetto al *PIL*, mentre reagisce sia a  $K^G$  sia a  $K^P$ .<sup>6</sup>

La Figura 6 mostra le IRF stimate a livello aggregato nazionale e gli intervalli di confidenza al 90 per cento, ottenuti con procedura *bootstrap*. Per l'Italia nel suo complesso, un incremento

<sup>6</sup> Come rimarcato da Hansen e Sargent (1980), Blanchard e Quah (1989), Lippi e Reichlin (1993, 1994), Christiano *et al.* (2006) e Alessi *et al.* (2008), vi possono essere problemi di identificazione, quando gli shock strutturali sono *nonfundamental*, vale a dire che  $N < q$ , dove  $N$  è la dimensione del processo vettoriale stocastico stazionario a media zero di covarianza  $x_t$ , delle variabili osservabili e  $q$  la dimensione del processo vettoriale non osservabile  $u_t$ , degli shock strutturali, che guida il processo stocastico  $x_t$ , in modo tale che  $x_t = C(L)u_t$ . In altre parole, abbiamo rappresentazioni *nonfundamental* di un VAR quando gli agenti riescono a usare informazioni aggiuntive per formarsi le aspettative sulle future variabili, così anticipando gli effetti di ogni previsto futuro intervento da parte del Governo ( $N < q$ ). Dal momento che le rappresentazioni VAR sono *fundamental* per costruzione, gli shock strutturali *nonfundamental* non possono essere identificati stimando e invertendo un VAR. Siamo consapevoli che un problema di questo tipo può riguardare il nostro, così come tutti gli altri modelli VAR, e che la politica fiscale è chiaramente un campo nel quale i modelli strutturali possono produrre rappresentazioni *nonfundamental* dal momento che gli agenti hanno aspettative razionali. Come conseguenza, un intervento inatteso sul capitale pubblico da parte del Governo potrebbe non necessariamente coincidere con gli shock *fundamental* identificati in un VAR. Tuttavia, per quanto estremamente interessante da approfondire, questo argomento non rappresenta un obiettivo di questo lavoro.

inatteso dello stock di capitale pubblico esercita effetti positivi e significativi sul *PIL* nel lungo periodo, il che è qualitativamente in linea con le stime di Kamps (2005).

Come in Pereira (2000), Pereira e Roca-Sagalés (2003), Kamps (2005) e Pina e St. Aubyn (2006), le stime di elasticità di lungo periodo dell'output al capitale pubblico ( $\eta_G$ ) possono essere derivate dalle IRF, dividendo le risposte di lungo periodo (cioè quelle osservate su un orizzonte temporale sufficientemente lungo da consentire alle IRF di "convergere") del *PIL* (in termini reali) a uno shock al capitale pubblico, per le risposte di lungo periodo del capitale pubblico a se stesso:

$$\eta_G = \frac{\Delta \log PIL}{\Delta \log K^G} \quad (5)$$

dove  $\Delta$  indica una *long-term response*. L'elasticità rappresenta la variazione in punti percentuali di una data variabile del settore privato per una variazione dell'1 per cento del capitale pubblico. In termini di elasticità di lungo periodo, si stima che il *PIL* aggregato possa crescere dello 0,62 per cento per un incremento dell'1 per cento del capitale pubblico (Tavola 12). Pure l'effetto sul capitale privato è positivo nel tempo, con un'elasticità di lungo periodo dello 0,54 per cento: non vi è dunque evidenza di un effetto di "spiazzamento" (*crowding out*) del capitale pubblico rispetto a quello privato, nemmeno nel breve periodo, ma vi è piuttosto evidenza di un significativo effetto di "complementarità" (*crowding in*; Tavola 13). Le nostre stime sono peraltro piuttosto precise, come testimoniano gli intervalli di confidenza al 90 per cento<sup>7</sup>.

Ottenuta una stima dell'elasticità nel modo poc'anzi descritto, una misura di lungo periodo della produttività marginale del capitale pubblico (*MPG*) può essere derivata moltiplicando la (5) per il rapporto (medio del periodo osservato) tra il *PIL* e il capitale pubblico stesso (cfr. seconda colonna in Tavola 12):

$$MPG \equiv \frac{\Delta PIL}{\Delta K^G} = \eta_G \frac{PIL}{K^G} \quad (6)$$

Seguendo questo approccio, le nostre stime di produttività marginale di lungo periodo sono pari a 1,39 euro di prodotto per ogni euro investito in capitale pubblico, corrispondente a un rendimento medio annuo dell'1,6 per cento su un orizzonte temporale di 20 anni. In estrema sintesi, la spesa per infrastrutture si rivela essere un investimento produttivo e profittevole nel lungo periodo.

Il confronto di questi risultati con quelli ottenuti da precedenti contributi empirici non è di facile lettura, per la presenza di concetti e tecniche econometriche anche molto diversi tra loro. Basti pensare alle peculiari modalità di calcolo dell'elasticità e della produttività marginale in un contesto di IRF (Pina e St. Aubyn, 2006). In ogni caso, ricordiamo che, adottando un modello molto simile al nostro, Pereira e Roca-Sagalés (2003) stimano, su dati aggregati per la Spagna, un'elasticità di lungo periodo al capitale pubblico di magnitudo comparabile (0,53); con lo stesso approccio econometrico, Pereira (2000) documenta un effetto positivo dell'investimento pubblico (in termini di flussi anziché di stock) anche per gli USA. Per l'Italia, utilizzando dati aggregati e diversi da quelli del presente lavoro, Kamps (2005) ottiene effetti di lungo periodo del capitale pubblico sull'output molto ampi, anche se non significativi.

Le nostre elasticità VAR di lungo periodo appaiono più elevate nel confronto con i risultati ottenuti, per l'Italia, in precedenti analisi che hanno adottato metodologie differenti, anche quando

<sup>7</sup> I risultati dell'analisi impulse-response possono risentire dell'ordinamento delle variabili inserite nel modello VAR. Cambiando l'ordine delle variabili, ad esempio assumendo che il capitale pubblico sia il fattore più endogeno nel modello, Kamps (2005) documenta che i risultati sostanzialmente non cambiano rispetto a quelli ottenuti con l'ordinamento di riferimento:  $X \equiv [K^G, K^P, L, PIL]$ .

basate su dati regionali. È opportuno segnalare che l'interpretazione di tali risultati non è agevole, dal momento che essi possono discostarsi non solo a seconda dell'approccio di stima adottato (ad esempio, funzione di produzione anziché funzione di costo), ma anche all'interno dello stesso approccio (ad esempio, quando si vogliono stimare gli effetti del capitale pubblico non sull'output ma sulla produttività o sulla TFP). Per restare a lavori empirici che hanno utilizzato dati molto simili ai nostri, Picci (1999) riporta elasticità dello 0,43 e dello 0,35 per cento con, rispettivamente, effetti fissi ed effetti random. Nel procedere ai dovuti controlli di robustezza, tuttavia, egli ottiene risultati più deboli. Bonaglia *et al.* (2000) non trovano effetti significativi del capitale pubblico sulla produttività per l'economia italiana nel suo complesso, anche se con ampie differenze territoriali, con effetti nulli per il Nord Ovest e un'elasticità dello 0,49 per cento nel Mezzogiorno. Con un approccio di stima analogo, La Ferrara e Marcellino (2000) riportano un lieve effetto negativo del capitale pubblico. Utilizzando dati molto simili, De Stefanis e Sena (2005) suggeriscono invece che il capitale pubblico esercita un impatto significativo sull'evoluzione della TFP, in particolare nel Mezzogiorno. Infine, Bronzini e Piselli (2009) ottengono un'elasticità di lungo periodo dell'output al capitale pubblico dello 0,19 per cento.

Ciò detto, la più ampia magnitudo degli effetti, ottenuta nel presente lavoro, non dipende da un diverso set di dati – dal momento che tutti i lavori citati sfruttano i dati del capitale pubblico ricostruiti sulla base delle informazioni dell'Istat sui lavori pubblici eseguiti – ma dallo specifico metodo di stima adottato. In particolare, le nostre stime VAR tengono conto sia degli effetti diretti sia degli effetti indiretti, in tal modo catturando l'intera gamma di relazioni esistenti nel sistema delle variabili, mentre in una classica funzione di produzione le elasticità e le produttività marginali sono ottenibili tenendo fermi gli input produttivi privati ed escludendo effetti di retroazione (feedback). Inoltre, le stime aggregate di un modello VAR catturano anche spillover spaziali, mentre le stime panel su dati regionali restituiscono una sorta di effetto medio dello stock di capitale installato all'interno di ogni singola regione<sup>8</sup>. Questa argomentazione richiama quella già avanzata da Munnell (1990), la quale documentò per gli USA un'elasticità più elevata (0,35 per cento circa) sfruttando i dati aggregati nazionali, più bassa (0,15 per cento circa) sfruttando dati panel regionali (a livello degli stati americani). In altre parole, non possiamo interpretare le stime panel alla stessa stregua di quelle VAR aggregate, che si differenziano perché tengono conto anche degli effetti indiretti o di retroazione e degli spillover spaziali.

Per distinguere gli effetti delle infrastrutture di trasporto da quelli delle altre opere pubbliche, abbiamo replicato le stime separatamente per questi due aggregati, trovando per le infrastrutture di trasporto un'elasticità ancora più elevata; allo stesso tempo, la loro produttività marginale, anche per un più diretto legame con le attività economiche, risulta essere tre volte più elevata delle altre tipologie di opere (4,2 contro 1,4 per cento; Tavola 15), con un rendimento medio annuo del 7,5 per cento.

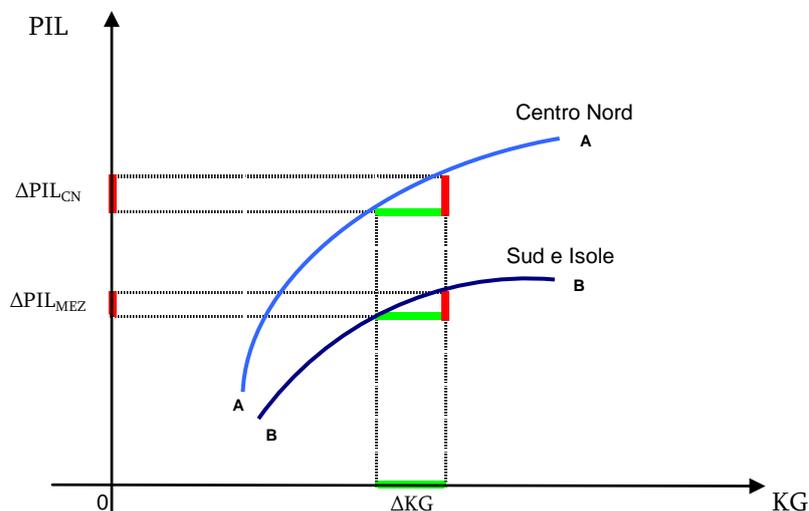
### 5.2 I risultati per il Centro Nord e per il Mezzogiorno

Abbiamo replicato le stime per il Centro Nord e per il Sud. Poiché proprio al Sud – l'area meno ricca del paese – l'incidenza del capitale pubblico, misurato in base al metro monetario, sul PIL è più alta, è certamente di interesse verificare come i risultati che abbiamo ottenuto sinora siano sensibili alle differenti condizioni economiche delle aree in esame; più precisamente, verificare come differenti valori del rapporto  $PIL / K^G$  influenzino le elasticità a lungo termine e i rendimenti marginali del capitale pubblico. In coerenza con gli obiettivi del nostro lavoro, riportiamo solo i risultati relativi agli effetti di shock inattesi al capitale pubblico: la Tavola 12

<sup>8</sup> Un altro fattore che rende i vari contributi empirici non tutti pienamente confrontabili consiste nel tipo di variabile monetaria utilizzata (ad esempio, stock di capitale – lordo, netto o produttivo – anziché flusso di investimento).

Figura C

## Una rappresentazione grafica della produttività marginale e dell'elasticità



mostra le stime dell'elasticità a lungo termine e della produttività marginale del capitale pubblico; le Tavole 13 e 14 documentano le analoghe stime per il capitale privato e l'occupazione.

Le risposte a lungo termine del PIL a un'innovazione nel capitale pubblico e le relative elasticità di lungo termine (equazione 5) sono positive in ambedue le aree e più elevate nel Sud (si veda la prima colonna della Tavola 12); la produttività marginale (equazione 6) è invece maggiore al Centro Nord. Per interpretare questi risultati, si ricordi che sulla differenza tra elasticità e produttività marginale influisce il rapporto  $PIL / K^G$ . Supponiamo di spendere un euro di capitale pubblico in ambedue le aree; allora, nel lungo termine (definito come il periodo in cui gli effetti incrementali della spesa si esauriscono, cioè le funzioni di impulse-response in livello convergono a un valore fisso) il rendimento da noi stimato è di 0,84 euro nel Sud e di 1,11 euro al Centro Nord. Per riconciliare questi risultati (maggiore elasticità al Sud e maggiore rendimento al Centro Nord) dobbiamo ricordare che il peso del capitale pubblico sul PIL è molto più alto nel Sud (Tavola 5). Partendo dall'equazione (6) e aiutandoci con la Figura C (in quanto segue, "CN" indica il Centro Nord e "MEZ" il Sud e Isole), si ha che, sebbene  $\eta_{CN} < \eta_{MEZ}$ , cioè l'elasticità al Sud è più elevata che al Centro Nord, il rapporto  $PIL_{CN} / K_{CN}^G$  è molto più alto di  $PIL_{MEZ} / K_{MEZ}^G$ , cosicché:

$$MPG_{CN} \equiv \frac{\Delta PIL_{CN}}{\Delta K_{CN}^G} = \eta_{CN} \frac{PIL_{CN}}{K_{CN}^G} > \eta_{MEZ} \frac{PIL_{MEZ}}{K_{MEZ}^G} = \frac{\Delta PIL_{MEZ}}{\Delta K_{MEZ}^G} \equiv MPG_{MEZ} \quad (7)$$

In altri termini, essendo la pendenza della curva AA (Centro Nord) maggiore di quella della curva BB (Sud e Isole), la produttività marginale al Centro Nord risulta più elevata di quella del Sud.

Da una prospettiva di politica economica, i nostri risultati suggeriscono che potrebbe esservi un conflitto tra obiettivi di equità (che suggerirebbero di investire nel meno sviluppato Sud) e di efficienza (per cui la spesa potrebbe essere invece destinata nel Centro Nord, dove il suo rendimento è maggiore). Allo stesso tempo, dobbiamo però ricordare che il capitale pubblico da noi utilizzato in questa analisi è stato ricostruito a partire dalla serie della spesa monetaria, per cui i risultati si riferiscono agli effetti della *spesa monetaria in infrastrutture*. Il minore rendimento nel Sud potrebbe essere pertanto attribuibile a una meno intensa trasformazione della spesa monetaria

in capitale pubblico “effettivo”, dovuta ad esempio a una minore efficienza del processo di spesa. Se fosse così, migliorando l'efficienza della spesa il rapporto  $PIL / K^G$  nel Mezzogiorno si innalzerebbe nel lungo periodo.

### 5.3 I risultati per le regioni

Disponendo di dati disaggregati a livello regionale, possiamo replicare le nostre stime anche per le singole regioni, potendo così valutare l'eterogeneità geografica delle risposte di lungo termine del PIL al capitale pubblico e le possibili esternalità tra regioni. In base alle nostre stime (prima colonna della Tavola 12), l'elasticità a lungo termine del PIL rispetto a  $K^G$  è positiva in ogni regione. Passando alla produttività marginale, l'impatto del capitale pubblico appare più forte in alcune regioni settentrionali, come Veneto e Piemonte.

Moltiplicando la produttività marginale della regione per la sua quota di infrastrutture sul totale nazionale, otteniamo una stima del contributo di quella regione al prodotto marginale nazionale (terza colonna della Tavola 12). Poiché la somma di questi contributi regionali è inferiore al prodotto marginale stimato per l'Italia nel suo complesso (ne rappresentano il 77 per cento; Tavola 12), possiamo argomentare, seguendo Pereira e Roca-Sagalés (2003), che le stime a livello regionale non riescono a cogliere interamente il contributo del capitale pubblico a livello nazionale, per l'esistenza di importanti esternalità tra regioni, per cui il capitale pubblico installato in una regione reca benefici anche ad altre regioni. Comparando i nostri risultati con quelli riportati per le regioni della Spagna dagli stessi Pereira e Roca-Sagalés (2003), secondo cui i contributi regionali rappresentano solo il 44 per cento del contributo complessivo del capitale pubblico al prodotto marginale, possiamo argomentare – pure con le opportune cautele che richiede un tale confronto – che gli spillover in Italia sono meno forti che in Spagna. Potrebbe avervi influito la circostanza che in Italia una parte rilevante della spesa infrastrutturale è stata destinata a opere di piccola dimensione, piuttosto che a infrastrutture di portata nazionale. Questo tema sarà tuttavia meglio affrontato in future ricerche.

## 6. Conclusioni

I dati impiegati in questo lavoro, ricostruiti secondo il metodo dell'inventario permanente, misurano lo stock monetario di capitale pubblico, a livello regionale, per tipo di opera e per un periodo relativamente lungo. Sebbene gli indicatori basati su misure fisiche (come i chilometri di strade o di ferrovie) evidenzino una minore dotazione di infrastrutture nel Mezzogiorno, la spesa cumulata in rapporto al PIL risulta maggiore al Sud. I dati mostrano, peraltro, che negli anni più recenti il tasso di crescita del capitale pubblico è stato più elevato al Centro Nord.

Secondo le nostre stime di un modello VAR cointegrato, nel breve periodo la spesa infrastrutturale esercita un impatto positivo sul PIL e sull'occupazione, come predetto anche dai modelli keynesiani in cui tale spesa è finalizzata a sostenere l'occupazione nelle fasi cicliche sfavorevoli. Passando al lungo termine, che più interessa ai fini del nostro lavoro, gli investimenti in capitale pubblico forniscono un contributo positivo al PIL, anche grazie allo stimolo fornito agli investimenti in capitale privato; capitale pubblico e privato sarebbero perciò complementari (*crowding in*) e non sostituiti. Nel confronto con precedenti studi sull'Italia, troviamo più elevati valori delle elasticità a lungo termine, che sono attribuibili al nostro metodo di stima, capace di cogliere il complesso intreccio di retroazioni ed effetti indiretti tra le variabili.

Tra le aree geografiche, i risultati sono diversi per l'elasticità (maggiore nel Mezzogiorno) e la produttività marginale (maggiore, invece, al Centro Nord). Argomentiamo che ciò è dovuto al più alto peso del capitale pubblico rispetto al PIL nel Mezzogiorno, che a sua volta potrebbe essere

riconducibile anche a una minore efficienza del processo di spesa in tale area; miglioramenti di efficienza potrebbero pertanto fortemente accrescere la produttività marginale della spesa infrastrutturale nel Sud.

Quando l'analisi viene estesa a livello regionale, le nostre stime suggeriscono l'esistenza di possibili spillover tra regioni, per cui il capitale pubblico disponibile in una di esse è in grado di avvantaggiare anche le altre. Allo stesso tempo queste esternalità appaiono meno rilevanti nel confronto con quelli trovati da altri autori per altri paesi (ad esempio, la Spagna), invitando a riflettere sui criteri ottimali di allocazione della spesa in conto capitale ai fini della massimizzazione del PIL complessivo. Per l'analisi di quest'ultimo tema si richiedono ulteriori ricerche, che rinviemo a futuri approfondimenti.

**TAVOLE E FIGURE**

Tavola 1

**Capitale pubblico "lordo"**  
(quote percentuali)

REGIONI	1980	1990	2000
Piemonte e Valle d'Aosta	5,4	6,1	6,9
Lombardia	9,8	10,5	11,3
Trentino-Alto Adige	2,5	2,8	3,4
Veneto	6,1	6,1	6,4
Friuli Venezia Giulia	2,7	3,1	3,0
Liguria	4,0	3,7	3,6
Emilia-Romagna	7,4	7,2	7,4
Toscana	6,7	6,5	6,3
Umbria	1,9	1,8	1,6
Marche	2,9	2,7	2,6
Lazio	8,9	8,8	9,1
Abruzzo e Molise	4,5	4,2	3,9
Campania	7,7	7,9	7,7
Puglia	4,8	4,8	4,8
Basilicata	3,2	3,0	2,8
Calabria	6,6	6,1	5,5
Sicilia	10,2	9,9	9,2
Sardegna	4,7	4,6	4,6
<i>Nord Ovest</i>	<i>19,2</i>	<i>20,3</i>	<i>21,7</i>
<i>Nord Est</i>	<i>18,6</i>	<i>19,3</i>	<i>20,2</i>
<i>Centro</i>	<i>20,5</i>	<i>19,8</i>	<i>19,6</i>
<i>Sud e Isole</i>	<i>41,6</i>	<i>40,6</i>	<i>38,5</i>
<b>Italia</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Tavola 2

**Capitale pubblico “produttivo”**  
(quote percentuali)

REGIONI	1980	1990	2000
Piemonte e Valle d'Aosta	5,5	6,2	7,0
Lombardia	9,9	10,7	11,5
Trentino-Alto Adige	2,5	2,9	3,5
Veneto	6,0	6,1	6,5
Friuli Venezia Giulia	2,7	3,2	3,1
Liguria	4,0	3,6	3,5
Emilia-Romagna	7,3	7,1	7,4
Toscana	6,7	6,5	6,2
Umbria	2,0	1,8	1,6
Marche	2,9	2,7	2,6
Lazio	8,9	8,8	9,1
Abruzzo e Molise	4,5	4,2	3,9
Campania	7,7	7,9	7,6
Puglia	4,8	4,8	4,8
Basilicata	3,2	3,0	2,8
Calabria	6,6	6,1	5,3
Sicilia	10,2	9,8	9,1
Sardegna	4,7	4,6	4,5
<i>Nord Ovest</i>	<i>19,4</i>	<i>20,5</i>	<i>22,0</i>
<i>Nord Est</i>	<i>18,5</i>	<i>19,3</i>	<i>20,4</i>
<i>Centro</i>	<i>20,5</i>	<i>19,7</i>	<i>19,5</i>
<i>Sud e Isole</i>	<i>41,6</i>	<i>40,5</i>	<i>38,1</i>
<b>Italia</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Tavola 3

**Capitale pubblico “netto”**  
(quote percentuali)

REGIONI	1980	1990	2000
Piemonte e Valle d'Aosta	5,5	6,4	7,3
Lombardia	10,2	10,9	11,7
Trentino-Alto Adige	2,6	3,0	3,6
Veneto	5,9	6,1	6,6
Friuli Venezia Giulia	2,8	3,3	3,1
Liguria	3,9	3,5	3,4
Emilia-Romagna	7,2	7,1	7,5
Toscana	6,6	6,4	6,1
Umbria	2,0	1,7	1,5
Marche	3,0	2,6	2,5
Lazio	8,9	8,8	9,2
Abruzzo e Molise	4,5	4,1	3,7
Campania	7,6	7,9	7,6
Puglia	4,8	4,9	4,8
Basilicata	3,2	2,9	2,7
Calabria	6,6	5,9	5,1
Sicilia	10,2	9,8	8,9
Sardegna	4,7	4,6	4,5
<i>Nord Ovest</i>	<i>19,6</i>	<i>20,8</i>	<i>22,5</i>
<i>Nord Est</i>	<i>18,4</i>	<i>19,4</i>	<i>20,8</i>
<i>Centro</i>	<i>20,4</i>	<i>19,6</i>	<i>19,4</i>
<i>Sud e Isole</i>	<i>41,6</i>	<i>40,2</i>	<i>37,3</i>
<b>Italia</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Tavola 4

**Incidenza del capitale pubblico sul totale (capitale pubblico e privato)**  
(quote percentuali)

REGIONI	1980	1990	2000
Piemonte e Valle d'Aosta	7,8	8,2	8,1
Lombardia	7,4	7,4	6,9
Trentino-Alto Adige	11,1	11,9	11,9
Veneto	8,6	8,3	7,5
Friuli Venezia Giulia	13,0	13,8	12,2
Liguria	19,1	16,8	14,5
Emilia-Romagna	10,9	10,1	9,2
Toscana	14,2	13,1	11,1
Umbria	15,5	13,7	11,3
Marche	13,8	12,2	10,6
Lazio	13,0	12,0	10,7
Abruzzo e Molise	17,4	15,6	13,5
Campania	10,6	10,0	9,2
Puglia	11,1	10,5	9,6
Basilicata	25,7	23,3	20,9
Calabria	22,5	20,0	16,7
Sicilia	14,6	13,3	11,7
Sardegna	16,5	15,5	13,9
<i>Nord Ovest</i>	8,6	8,5	7,9
<i>Nord Est</i>	10,3	10,1	9,2
<i>Centro</i>	13,7	12,5	10,9
<i>Sud e Isole</i>	14,8	13,5	12,0
<b>Italia</b>	<b>12,0</b>	<b>11,2</b>	<b>10,1</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Tavola 5

**Incidenza del capitale pubblico sul PIL**  
(valori percentuali)

REGIONI	1980	1990	2000
Piemonte e Valle d'Aosta	27,3	33,5	37,4
Lombardia	24,5	25,6	26,7
Trentino-Alto Adige	56,4	66,5	75,2
Veneto	35,3	35,6	33,3
Friuli Venezia Giulia	57,8	69,2	62,4
Liguria	53,9	57,1	57,0
Emilia-Romagna	40,6	43,2	40,6
Toscana	47,4	49,6	44,6
Umbria	64,8	64,5	55,4
Marche	56,8	56,7	48,1
Lazio	45,4	43,9	44,8
Abruzzo e Molise	92,9	88,0	80,0
Campania	55,1	59,6	58,0
Puglia	48,3	50,9	49,2
Basilicata	209,9	217,2	176,7
Calabria	149,1	142,4	120,4
Sicilia	75,3	78,6	76,3
Sardegna	98,4	106,9	102,7
<i>Nord Ovest</i>	28,6	30,8	32,5
<i>Nord Est</i>	41,9	45,2	43,2
<i>Centro</i>	48,9	48,6	45,9
<i>Sud e Isole</i>	78,7	80,9	76,1
<b>Italia</b>	<b>48,4</b>	<b>50,1</b>	<b>48,3</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Tavola 6

**Capitale pubblico per chilometro quadrato**  
(milioni di euro)

REGIONI	1980	1990	2000
Piemonte e Valle d'Aosta	0,63	0,93	1,18
Lombardia	1,38	1,92	2,31
Trentino-Alto Adige	0,62	0,90	1,22
Veneto	1,10	1,45	1,71
Friuli Venezia Giulia	1,15	1,73	1,89
Liguria	2,48	2,95	3,23
Emilia-Romagna	1,11	1,41	1,64
Toscana	0,98	1,23	1,34
Umbria	0,77	0,90	0,94
Marche	1,02	1,21	1,31
Lazio	1,73	2,23	2,60
Abruzzo e Molise	0,99	1,20	1,26
Campania	1,89	2,54	2,76
Puglia	0,83	1,09	1,22
Basilicata	1,07	1,30	1,37
Calabria	1,48	1,76	1,78
Sicilia	1,33	1,67	1,76
Sardegna	0,65	0,84	0,93
<i>Nord Ovest</i>	<i>1,11</i>	<i>1,52</i>	<i>1,83</i>
<i>Nord Est</i>	<i>1,01</i>	<i>1,35</i>	<i>1,60</i>
<i>Centro</i>	<i>1,18</i>	<i>1,47</i>	<i>1,65</i>
<i>Sud e Isole</i>	<i>1,13</i>	<i>1,43</i>	<i>1,53</i>
<b>Italia</b>	<b>1,11</b>	<b>1,44</b>	<b>1,63</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Tavola 7

**Capitale pubblico pro capite**  
(migliaia di euro)

REGIONI	1980	1990	2000
Piemonte e Valle d'Aosta	4,0	6,0	7,8
Lombardia	3,7	5,2	6,1
Trentino-Alto Adige	9,6	13,9	17,7
Veneto	4,7	6,1	7,0
Friuli Venezia Giulia	7,3	11,3	12,6
Liguria	7,4	9,4	11,1
Emilia-Romagna	6,2	8,0	9,2
Toscana	6,3	8,0	8,8
Umbria	8,0	9,4	9,7
Marche	7,0	8,2	8,7
Lazio	6,0	7,5	8,8
Abruzzo e Molise	9,7	11,6	12,1
Campania	4,7	6,2	6,6
Puglia	4,2	5,2	5,9
Basilicata	17,4	21,2	22,9
Calabria	10,8	12,8	13,3
Sicilia	6,9	8,6	9,1
Sardegna	9,9	12,3	13,7
<i>Nord Ovest</i>	4,2	5,9	7,1
<i>Nord Est</i>	6,0	8,1	9,4
<i>Centro</i>	6,4	7,9	8,8
<i>Sud e Isole</i>	7,0	8,6	9,2
<b>Italia</b>	<b>5,9</b>	<b>7,7</b>	<b>8,6</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Tavola 8

**Capitale pubblico per unità di lavoro standard**  
(migliaia di euro)

REGIONI	1980	1990	2000
Piemonte e Valle d'Aosta	7,6	9,7	10,9
Lombardia	7,1	7,7	8,2
Trentino-Alto Adige	17,1	18,8	22,2
Veneto	9,3	9,2	9,1
Friuli Venezia Giulia	14,5	18,5	17,8
Liguria	15,8	16,6	17,3
Emilia-Romagna	11,1	11,1	11,1
Toscana	12,4	12,6	11,7
Umbria	15,6	14,8	13,0
Marche	12,4	12,1	11,4
Lazio	13,6	12,8	12,9
Abruzzo e Molise	20,9	19,8	18,5
Campania	11,8	13,3	13,0
Puglia	10,0	10,6	10,6
Basilicata	39,4	41,5	37,8
Calabria	29,2	27,5	24,6
Sicilia	18,5	19,1	18,1
Sardegna	24,9	23,1	23,2
<i>Nord Ovest</i>	8,2	9,1	9,9
<i>Nord Est</i>	11,3	11,8	11,9
<i>Centro</i>	13,1	12,8	12,3
<i>Sud e Isole</i>	17,4	17,8	17,0
<b>Italia</b>	<b>12,6</b>	<b>13,0</b>	<b>12,9</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

## Tavola 9

**Incidenza del capitale di trasporto sul capitale pubblico totale**  
(valori percentuali)

REGIONI	1980	1990	2000
Piemonte e Valle d'Aosta	39,8	36,0	32,8
Lombardia	32,1	29,6	26,5
Trentino-Alto Adige	43,2	37,3	30,1
Veneto	33,8	30,6	26,8
Friuli Venezia Giulia	32,4	34,8	33,6
Liguria	60,8	54,5	46,2
Emilia-Romagna	39,9	36,8	34,0
Toscana	47,1	43,3	39,5
Umbria	59,8	56,1	48,9
Marche	49,0	46,6	40,3
Lazio	36,5	33,1	34,6
Abruzzo e Molise	46,6	45,0	40,7
Campania	36,4	32,4	30,7
Puglia	35,3	33,1	29,1
Basilicata	35,8	34,6	31,4
Calabria	42,6	41,1	37,2
Sicilia	45,7	41,8	38,2
Sardegna	30,4	27,0	24,1
<i>Nord Ovest</i>	<i>40,2</i>	<i>36,1</i>	<i>31,7</i>
<i>Nord Est</i>	<i>37,3</i>	<i>34,6</i>	<i>31,0</i>
<i>Centro</i>	<i>44,0</i>	<i>40,3</i>	<i>38,1</i>
<i>Sud e Isole</i>	<i>39,9</i>	<i>36,9</i>	<i>33,5</i>
<b>Italia</b>	<b>40,3</b>	<b>37,0</b>	<b>33,5</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

**Crescita del capitale pubblico, per tipo di opera**  
(variazioni e punti percentuali; valori a prezzi costanti 1995)

REGIONI	1981-1990				1991-2000			
	Opere di trasporto <sup>(1)</sup>	Edifici pubblici e sociali <sup>(1)</sup>	Altro <sup>(1)</sup>	Capitale pubblico totale <sup>(2)</sup>	Opere di trasporto <sup>(1)</sup>	Edifici pubblici e sociali <sup>(1)</sup>	Altro <sup>(1)</sup>	Capitale pubblico totale <sup>(2)</sup>
Piemonte e Valle d'Aosta	12,9	11,8	21,8	46,6	5,4	7,7	13,4	26,5
Lombardia	9,1	9,6	20,3	39,1	2,3	7,9	10,4	20,6
Trentino-Alto Adige	11,2	12,8	22,1	46,2	3,3	14,2	17,4	34,8
Veneto	6,3	8,7	16,3	31,3	1,0	6,8	10,1	18,0
Friuli Venezia Giulia	19,6	10,8	19,2	49,6	2,0	3,1	4,4	9,5
Liguria	4,2	6,8	8,2	19,2	-4,0	4,0	9,3	9,3
Emilia-Romagna	6,7	7,9	11,9	26,5	2,9	7,3	6,4	16,6
Toscana	6,9	6,1	11,8	24,8	-0,3	4,1	5,1	8,8
Umbria	6,5	3,7	7,9	18,1	-5,1	2,8	6,6	4,3
Marche	6,4	4,7	7,7	18,9	-2,9	5,6	5,9	8,5
Lazio	6,0	3,7	18,9	28,6	7,3	3,3	6,0	16,5
Abruzzo e Molise	8,1	3,0	10,7	21,8	-2,2	3,1	4,1	5,0
Campania	7,0	4,0	23,0	34,0	1,0	4,4	3,3	8,7
Puglia	8,1	5,7	17,2	30,9	-0,3	3,4	9,4	12,5
Basilicata	6,2	2,1	13,2	21,5	-1,4	3,9	3,3	5,8
Calabria	6,4	1,1	11,8	19,3	-3,5	2,6	1,8	1,0
Sicilia	6,8	2,5	16,3	25,6	-1,4	3,1	3,8	5,5
Sardegna	4,2	3,8	20,3	28,3	-0,3	2,9	8,3	10,9
<i>Nord Ovest</i>	<i>9,2</i>	<i>9,6</i>	<i>18,2</i>	<i>37,1</i>	<i>2,1</i>	<i>7,1</i>	<i>11,1</i>	<i>20,3</i>
<i>Nord Est</i>	<i>9,0</i>	<i>9,3</i>	<i>15,8</i>	<i>34,1</i>	<i>2,2</i>	<i>7,5</i>	<i>8,9</i>	<i>18,6</i>
<i>Centro</i>	<i>6,4</i>	<i>4,6</i>	<i>13,9</i>	<i>25,0</i>	<i>2,3</i>	<i>3,8</i>	<i>5,7</i>	<i>11,8</i>
<i>Sud e Isole</i>	<i>6,7</i>	<i>3,1</i>	<i>16,5</i>	<i>26,4</i>	<i>-1,1</i>	<i>3,4</i>	<i>4,6</i>	<i>6,9</i>
<b>Italia</b>	<b>8,5</b>	<b>6,8</b>	<b>17,1</b>	<b>30,5</b>	<b>5,3</b>	<b>9,5</b>	<b>11,4</b>	<b>17,3</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat. - <sup>(1)</sup> Punti percentuali. - <sup>(2)</sup> Variazioni percentuali.

Tavola 11

## Test di cointegrazione

REGIONI	$H_0: r = 0$	$H_0: r = 1$	$H_0: r = 2$	$H_0: r = 3$	Rango di cointegrazione
Piemonte e Valle d'Aosta	91,71	50,47	22,93	7,68	2
Lombardia	118,88	66,86	23,69	9,73	2
Trentino-Alto Adige	76,08	40,71	21,35	5,71	1
Veneto	94,21	51,33	29,39	11,76	3
Friuli Venezia Giulia	85,13	46,21	17,61	6,20	2
Liguria	67,01	34,91	14,62	3,69	1
Emilia-Romagna	84,67	54,67	29,72	11,53	3
Toscana	119,81	62,56	30,96	4,28	3
Umbria	89,36	49,75	27,77	6,44	3
Marche	102,81	50,94	24,06	11,58	2
Lazio	79,36	51,15	28,72	10,00	3
Abruzzo e Molise	109,51	49,77	16,39	4,93	2
Campania	94,95	59,89	27,30	11,49	3
Puglia	81,86	43,11	22,38	5,78	2
Basilicata	80,59	49,13	22,10	4,58	2
Calabria	82,43	46,84	24,84	8,78	2
Sicilia	104,37	47,18	19,49	9,33	2
Sardegna	81,94	42,59	19,15	7,00	1
<i>Centro Nord</i>	<i>112,63</i>	<i>64,74</i>	<i>23,93</i>	<i>7,48</i>	2
<i>Sud e Isole</i>	<i>94,18</i>	<i>46,63</i>	<i>16,37</i>	<i>7,61</i>	2
<b>Italia</b>	<b>111,01</b>	<b>53,37</b>	<b>21,56</b>	<b>9,17</b>	<b>2</b>
Valori critici <sup>(1)</sup>					
10%	60,0	39,7	23,3	10,7	
5%	63,7	42,8	25,7	12,5	
1%	70,9	48,9	30,7	16,2	

Note: Il modello VAR sottostante contiene sia un intercetta sia un trend deterministico lineare; il lag order è fissato a 3 per tutte le aree.

<sup>(1)</sup> Il decision test è basato sui valori critici asintotici riportati nelle ultime righe della tavola. I valori critici asintotici sono tratti da MacKinnon *et al.* (1999), Tavola V. I ranghi di cointegrazione riportati nella tavola sono scelti per il livello di significatività del 5%.

Tavola 12

**Effetti di lungo periodo del capitale pubblico sul PIL**  
(valori percentuali ed euro)

REGIONI	Elasticità (%) <sup>(1)</sup>	$\Delta\text{PIL}/\Delta\text{K}^G$ (euro) <sup>(2)</sup>	Contributi regionali all'effetto aggregato $\Delta\text{PIL}/\Delta\text{K}^G$ (euro) <sup>(3)</sup>
Piemonte e Valle d'Aosta	0,62 (++)	1,86	0,13
Lombardia	0,05	0,21	0,02
Trentino-Alto Adige	0,69 (++)	1,04	0,03
Veneto	0,95 (++)	2,67	0,18
Friuli Venezia Giulia	0,25	0,36	0,01
Liguria	0,52	0,90	0,04
Emilia-Romagna	0,26 (+)	0,61	0,05
Toscana	0,80 (+)	1,60	0,12
Umbria	0,54	0,84	0,02
Marche	0,56	0,98	0,03
Lazio	0,74 (+)	1,69	0,16
Abruzzo e Molise	0,09	0,10	0,00
Campania	0,51	0,86	0,08
Puglia	0,60 (++)	1,17	0,06
Basilicata	0,93 (++)	0,43	0,01
Calabria	0,48 (++)	0,34	0,02
Sicilia	0,55 (++)	0,70	0,08
Sardegna	0,16	0,15	0,01
<i>Centro Nord</i>	<i>0,40 (++)</i>	<i>1,11</i>	
<i>Sud e Isole</i>	<i>0,61 (++)</i>	<i>0,84</i>	
<b>Italia</b>	<b>0,62 (++)</b>	<b>1,39</b>	<b>1,07</b>
<b>Totale delle regioni in % del totale Italia</b>			<b>76,9</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Note: (+) (++) indica che l'intervallo di confidenza del 68% (90%) non include lo zero. Gli intervalli di confidenza per le singole regioni sono calcolati usando la procedura bootstrap. Si riferiscono alle stime delle corrispondenti impulse-responses.

<sup>(1)</sup> Le elasticità di lungo periodo forniscono una variazione di lungo periodo nel capitale privato, occupazione e PIL reale per una variazione dell'1% nel lungo periodo nel capitale pubblico. Queste sono ottenute dividendo la risposta di lungo periodo del PIL a uno shock al capitale pubblico per la risposta di lungo periodo del capitale pubblico a uno shock al capitale pubblico stesso. Nei calcoli, abbiamo fissato l'orizzonte di risposta  $n=500$  che garantisce che per tutte le regioni le impulse-responses convergano ai loro livelli di lungo periodo (Kamps, 2005).

<sup>(2)</sup> I prodotti marginali regionali nella tavola sono ottenuti moltiplicando le elasticità per il rapporto  $\text{PIL} / \text{K}^G$ .

<sup>(3)</sup> I contributi ai prodotti aggregate marginali sono ottenuti pesando queste figure attraverso la quota di capitale pubblico in quella regione in relazione al capitale pubblico totale in Italia.

Tavola 13

**Effetti di lungo periodo del capitale pubblico sul capitale privato**  
(variazioni percentuali ed euro)

REGIONI	Elasticità (%) <sup>(1)</sup>	$\Delta K^P / \Delta K^G$ (euro) <sup>(2)</sup>	Contributi regionali all'effetto aggregato $\Delta K^P / \Delta K^G$ (euro) <sup>(3)</sup>
Piemonte e Valle d'Aosta	0,62 (++)	7,5	0,46
Lombardia	0,21 (++)	2,8	0,30
Trentino-Alto Adige	0,82 (++)	6,6	0,19
Veneto	0,24 (++)	2,9	0,18
Friuli Venezia Giulia	0,27	1,8	0,06
Liguria	0,32	1,7	0,06
Emilia-Romagna	0,37 (+)	3,6	0,26
Toscana	0,78 (+)	5,7	0,37
Umbria	-0,01	-0,1	0,00
Marche	0,62 (++)	4,9	0,13
Lazio	0,51	4,1	0,36
Abruzzo e Molise	0,45	2,7	0,11
Campania	0,72 (+)	7,1	0,56
Puglia	0,66 (++)	6,1	0,30
Basilicata	0,82 (++)	2,9	0,09
Calabria	0,36 (++)	1,6	0,10
Sicilia	0,67 (++)	4,8	0,47
Sardegna	0,31 (+)	1,9	0,09
<i>Centro Nord</i>	<i>0,48 (++)</i>	<i>4,8</i>	
<i>Sud e Isole</i>	<i>0,65 (++)</i>	<i>4,6</i>	
<b>Italia</b>	<b>0,54 (++)</b>	<b>4,7</b>	<b>4,09</b>
<b>Totale delle regioni in % del totale Italia</b>			<b>87,7</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Note: (+) (++) indica che l'intervallo di confidenza del 68% (90%) non include lo zero. Gli intervalli di confidenza per le singole regioni sono calcolati usando la procedura bootstrap. Si riferiscono alle stime delle corrispondenti impulse-responses.

<sup>(1)</sup> Le elasticità di lungo periodo forniscono una variazione di lungo periodo nel capitale privato, occupazione e PIL reale per una variazione dell'1% nel lungo periodo nel capitale pubblico. Queste sono ottenute dividendo la risposta di lungo periodo del capitale privato a uno shock al capitale pubblico per la risposta di lungo periodo del capitale pubblico a uno shock al capitale pubblico stesso. Nei calcoli, abbiamo fissato l'orizzonte di risposta n=500 che garantisce che per tutte le regioni le impulse-responses convergano ai loro livelli di lungo periodo (Kamps, 2005).

<sup>(2)</sup> I prodotti marginali regionali nella tavola sono ottenuti moltiplicando le elasticità per il rapporto  $K_{priv} / K^G$ .

<sup>(3)</sup> I contributi ai prodotti aggregate marginali sono ottenuti pesando queste figure attraverso la quota di capitale pubblico in quella regione in relazione al capitale pubblico totale in Italia.

Tavola 14

**Effetti di lungo periodo del capitale pubblico sull'occupazione**  
(variazioni percentuali e unità di lavoro standard)

REGIONI	Elasticità (%) <sup>(1)</sup>	$\Delta K^P/\Delta K^G$ (euro) <sup>(2)</sup>	Contributi regionali all'effetto aggregato $\Delta K^P/\Delta K^G$ (euro) <sup>(3)</sup>
Piemonte e Valle d'Aosta	0,24	0,03	0,002
Lombardia	0,38 (++)	0,05	0,006
Trentino-Alto Adige	0,62 (++)	0,04	0,001
Veneto	1,12 (++)	0,13	0,008
Friuli Venezia Giulia	0,06	0,00	0,000
Liguria	0,60	0,04	0,001
Emilia-Romagna	0,36 (+)	0,04	0,003
Toscana	0,76 (+)	0,07	0,004
Umbria	1,52 (++)	0,11	0,002
Marche	0,27 (+)	0,02	0,001
Lazio	0,79 (+)	0,07	0,006
Abruzzo e Molise	-0,61 (+)	-0,03	-0,001
Campania	0,24	0,02	0,002
Puglia	0,89 (++)	0,09	0,004
Basilicata	0,91 (++)	0,02	0,001
Calabria	0,52 (++)	0,02	0,001
Sicilia	0,50 (++)	0,03	0,003
Sardegna	0,34	0,02	0,001
<i>Centro Nord</i>	<i>1,09 (++)</i>	<i>0,10</i>	
<i>Sud e Isole</i>	<i>0,53 (++)</i>	<i>0,03</i>	
<b>Italia</b>	<b>0,79 (++)</b>	<b>0,06</b>	<b>0,053</b>
<b>Totale delle regioni in % del totale Italia</b>			<b>83,5</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Note: (+) (++) indica che l'intervallo di confidenza del 68% (90%) non include lo zero. Gli intervalli di confidenza per le singole regioni sono calcolati usando la procedura bootstrap. Si riferiscono alle stime delle corrispondenti impulse-responses.

<sup>(1)</sup> Le elasticità di lungo periodo forniscono una variazione di lungo periodo nel capitale privato, occupazione e PIL reale per una variazione dell'1% nel lungo periodo nel capitale pubblico. Queste sono ottenute dividendo la risposta di lungo periodo dell'occupazione a uno shock al capitale pubblico per la risposta di lungo periodo del capitale pubblico a uno shock al capitale pubblico stesso. Nei calcoli, abbiamo fissato l'orizzonte di risposta  $n=500$  che garantisce che per tutte le regioni le impulse-responses convergano ai loro livelli di lungo periodo (Kamps, 2005).

<sup>(2)</sup> I prodotti marginali regionali nella tavola sono ottenuti moltiplicando le elasticità per il rapporto  $L/K^G$ .

<sup>(3)</sup> I contributi ai prodotti aggregate marginali sono ottenuti pesando queste figure attraverso la quota di capitale pubblico in quella regione in relazione al capitale pubblico totale in Italia.

Tavola 15

**Effetti di lungo periodo del capitale di trasporto sui principali aggregati economici**  
(variazioni percentuali, euro e unità di lavoro standard)

VARIABILI	Elasticità (%) <sup>(1)</sup>	$\Delta X/\Delta K^G$ (euro; UL) <sup>(2)</sup>	Contributi reg.li all'effetto aggregato $\Delta X/\Delta K^G$ <sup>(3)</sup>
<i>PIL</i>			
Italia	0,70 (++)	4,2	
Centro Nord	0,30 (+)	2,3	1,38
Sud e Isole	0,48 (++)	1,8	0,74
<i>Capitale privato</i>			
Italia	0,54 (++)	15,0	
Centro Nord	0,46 (++)	14,4	8,6
Sud e Isole	0,55 (++)	12,3	5,0
<i>Occupazione</i>			
Italia	0,56 (++)	0,13	
Centro Nord	0,89 (++)	0,24	0,15
Sud e Isole	0,43 (++)	0,07	0,03

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Note: (+) (++) indica che l'intervallo di confidenza del 68% (90%) non include lo zero. Gli intervalli di confidenza per le singole regioni sono calcolati usando la procedura bootstrap. Si riferiscono alle stime delle corrispondenti impulse-responses.

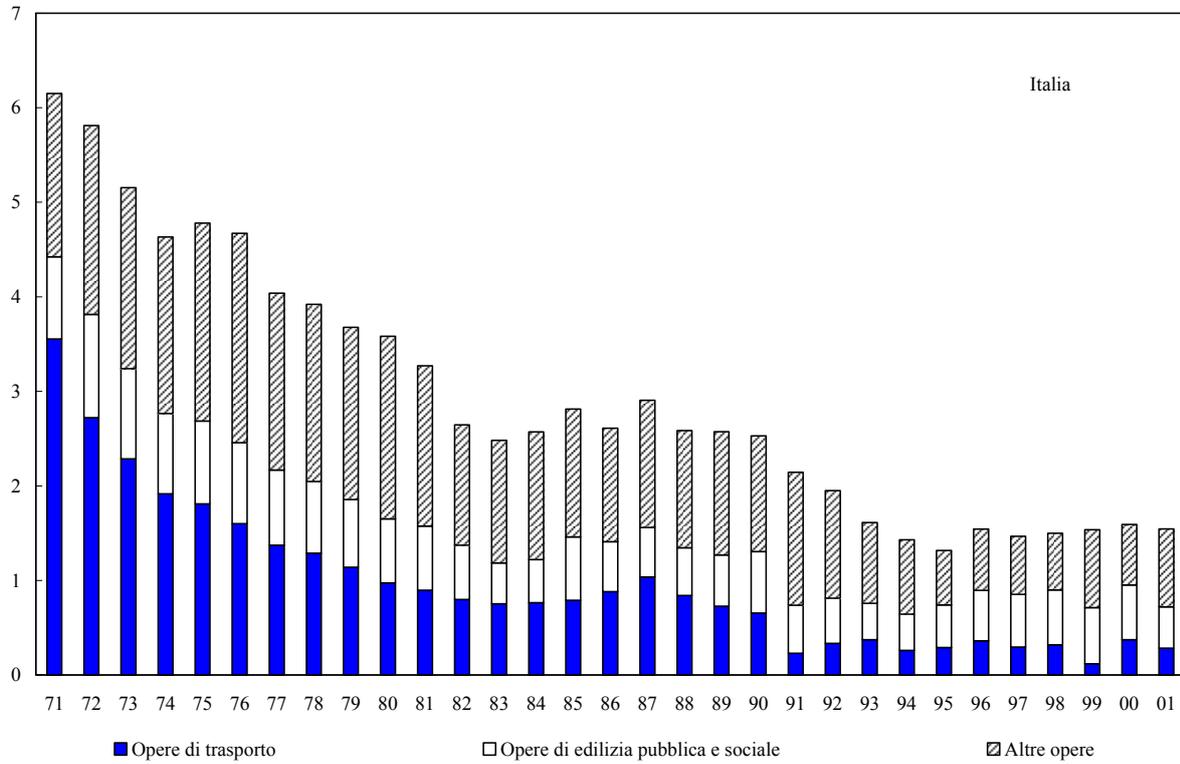
<sup>(1)</sup> Le elasticità di lungo periodo forniscono una variazione di lungo periodo nel capitale privato, occupazione e PIL reale per la variazione dell'1% nel lungo periodo nel capitale pubblico. Queste sono ottenute dividendo la risposta di lungo periodo del capitale privato, occupazione e PIL reale a uno shock al capitale pubblico, rispettivamente, per la risposta di lungo periodo del capitale pubblico a uno shock al capitale pubblico. Nei calcoli, abbiamo fissato l'orizzonte di risposta  $n=500$  che garantisce che per tutte le regioni le impulse-responses convergano ai loro livelli di lungo periodo (Kamps, 2005).

<sup>(2)</sup> I prodotti marginali regionali nella tavola sono ottenuti moltiplicando le elasticità per il rapporto tra PIL (o  $K_{priv}$  o  $L$ ) e  $K_{TRASP}$ .

<sup>(3)</sup> I contributi ai prodotti aggregate marginali sono ottenuti pesando queste figure attraverso la quota di capitale pubblico in quella regione in relazione al capitale pubblico totale in Italia.

**Figura 1**

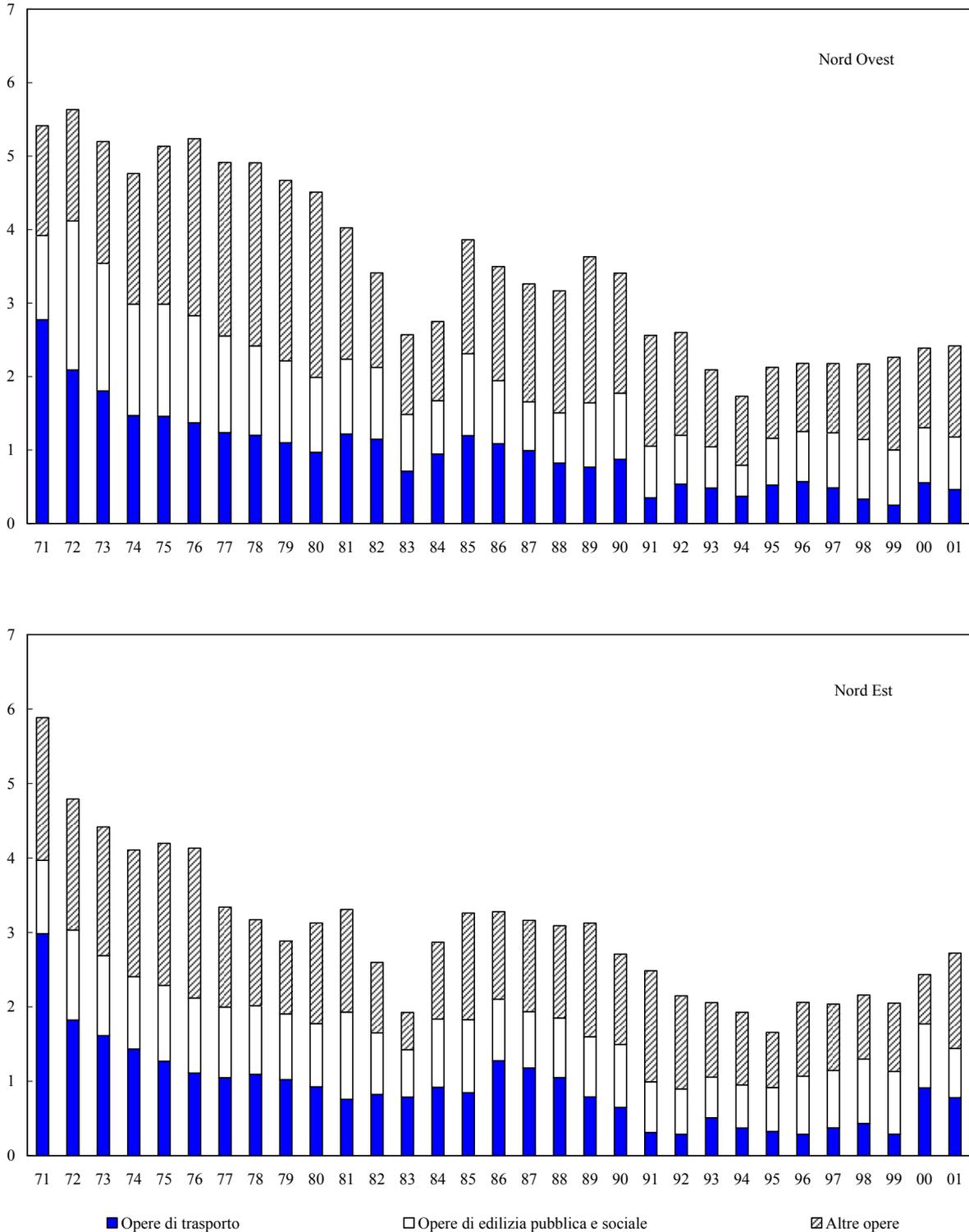
**Crescita del capitale pubblico in Italia, per tipo di opera**  
(variazioni e punti percentuali; valori a prezzi costanti 1995)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Figura 2

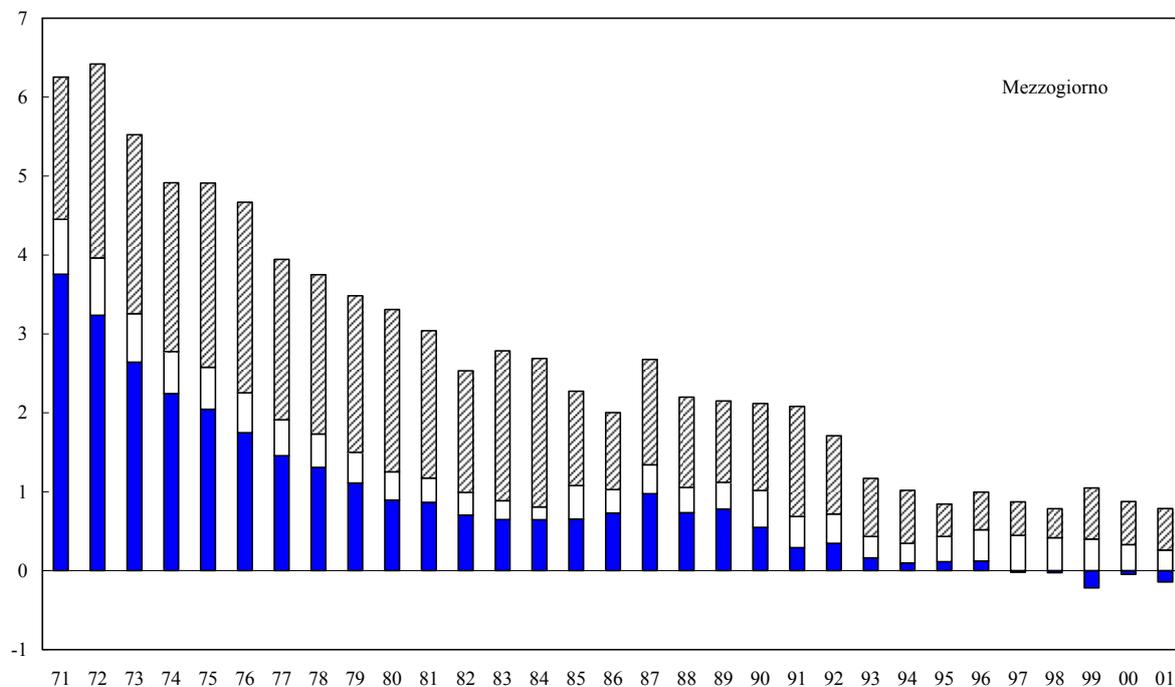
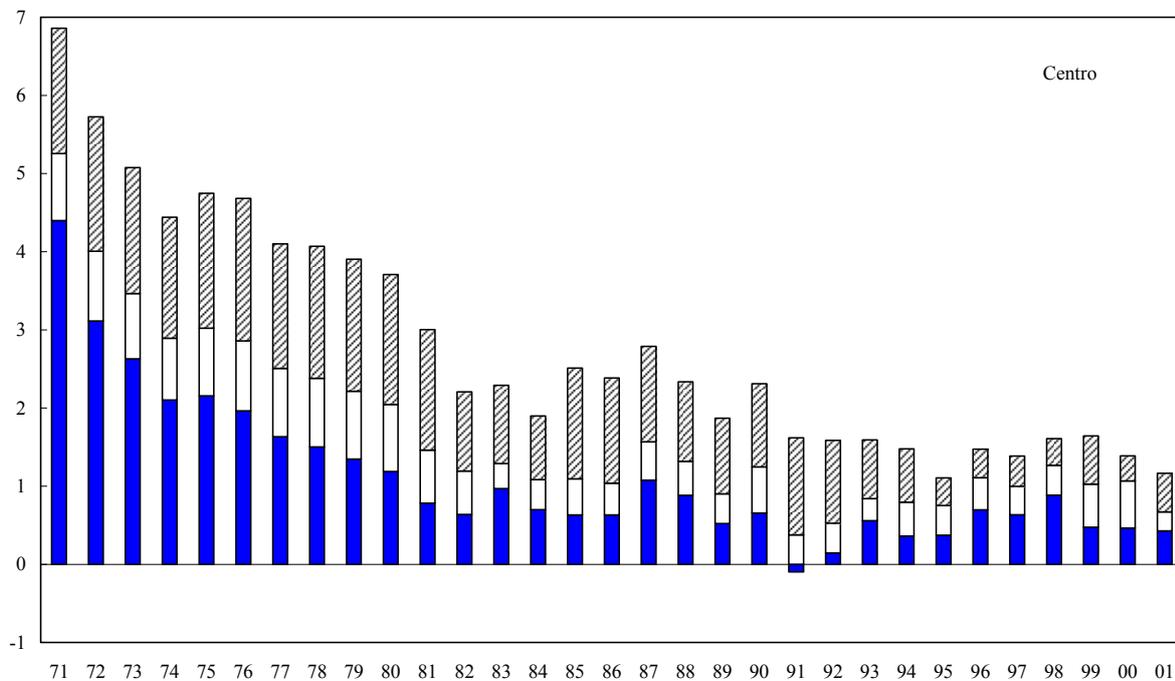
**Crescita del capitale pubblico, per tipo di opera e per area**  
*(variazioni e punti percentuali; valori a prezzi costanti 1995)*



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Figura 2 (segue)

**Crescita del capitale pubblico, per tipo di opera e per area**  
(variazioni e punti percentuali; valori a prezzi costanti 1995)

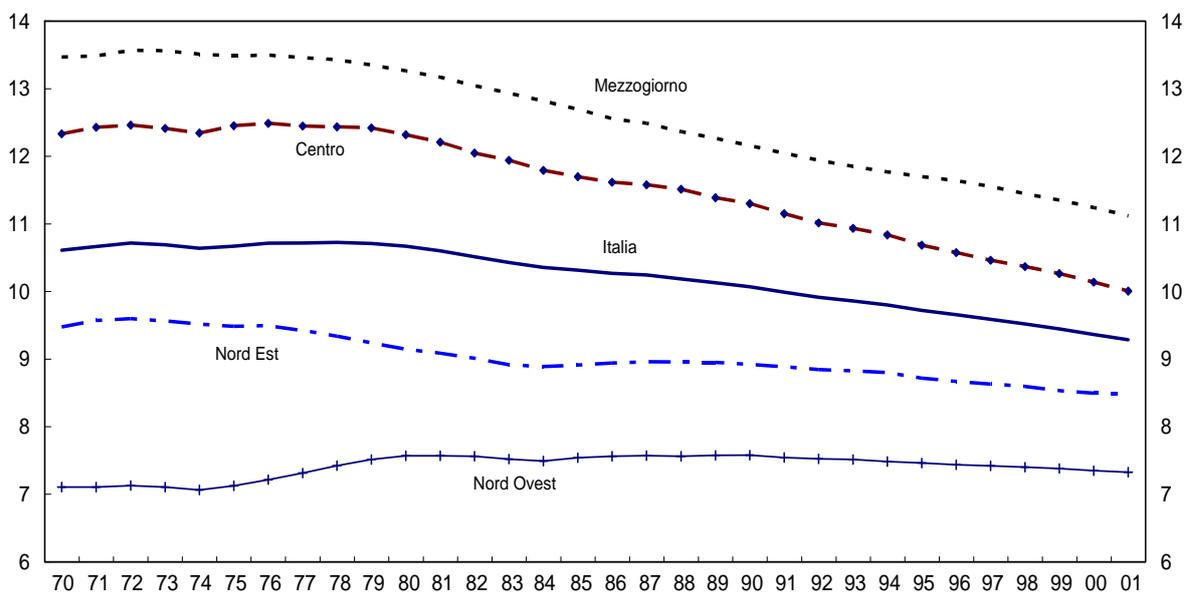


■ Opere di trasporto      □ Opere di edilizia pubblica e sociale      ▨ Altre opere

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Figura 3

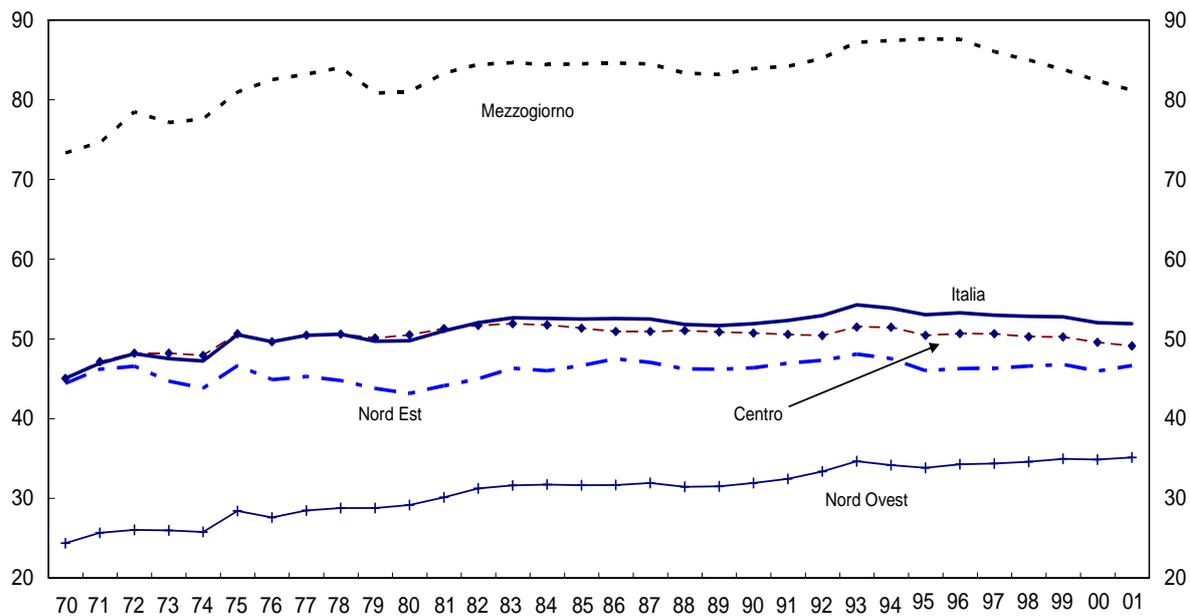
**Incidenza del capitale pubblico sul totale (capitale pubblico e privato), per area geografica**  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Figura 4

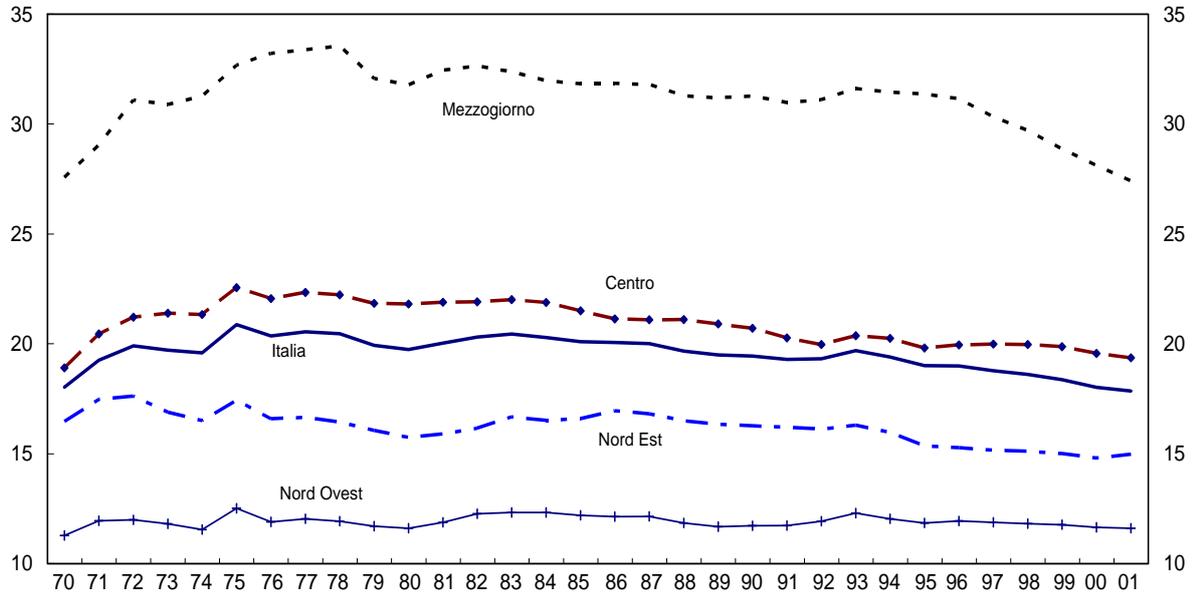
**Incidenza del capitale pubblico sul pil, per area geografica**  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

**Figura 5**

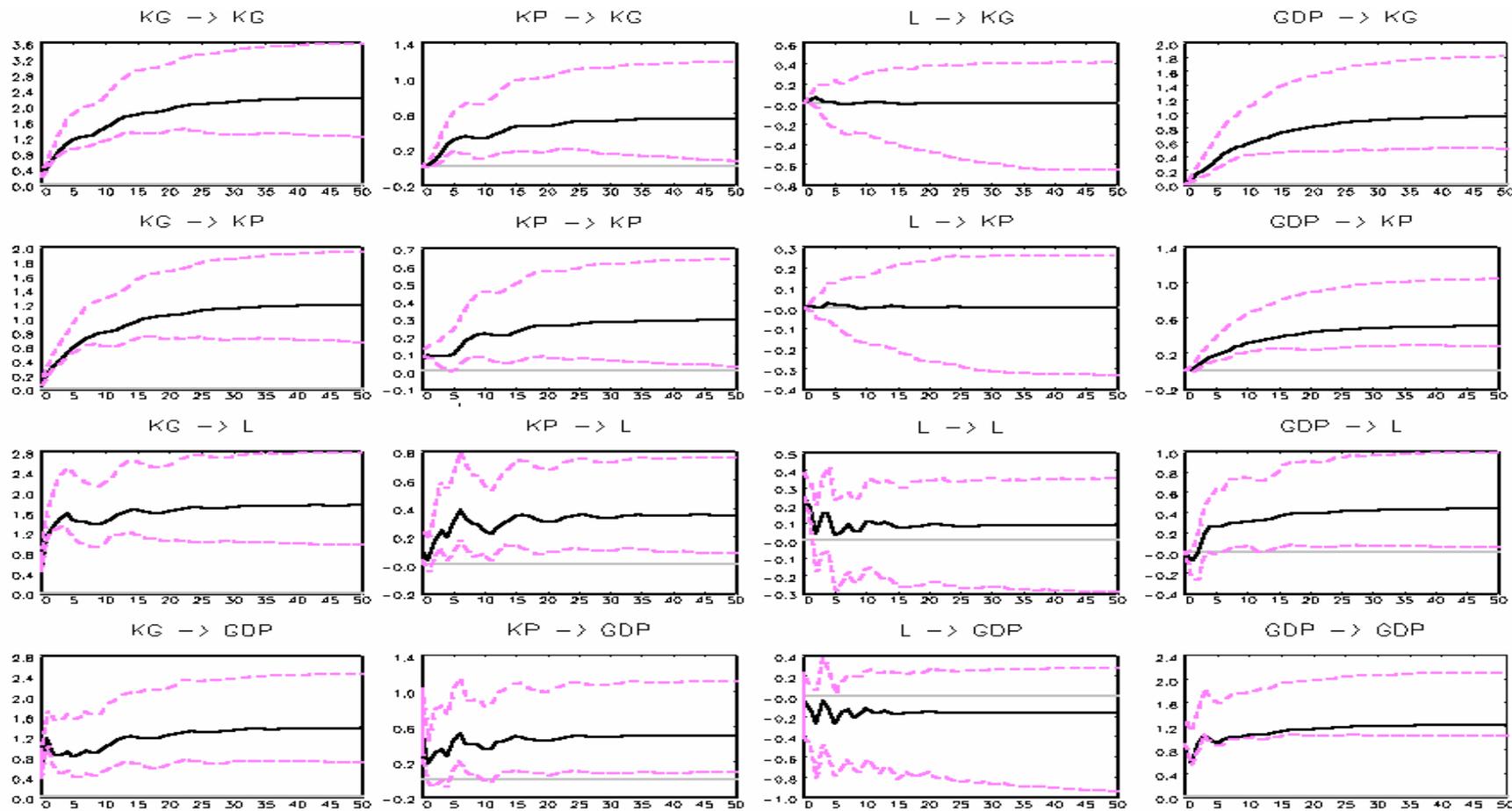
**Incidenza del capitale di trasporto sul pil, per area geografica**  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Figura 6

## Funzioni di impulse-response per l'Italia



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

**BIBLIOGRAFIA**

- Alessi L., Barigozzi M. e Capasso M. (2008), *A Review of Nonfundamentalness and Identification in Structural VAR Models*, BCE Working Paper Series, No. 922.
- Aschauer D., (1989a), *Is Public Expenditure Productive?*, in *Journal of Monetary Economics*, Vol. 23, pp. 177-200.
- (1989b), *Does Public Capital Crowd Out Private Capital?*, in *Journal of Monetary Economics*, Vol. 24, pp. 171-188.
- Baghli M., Cahn C. e Villette J.P. (2006), *Estimating Potential Output with a Production Function for France, Germany and Italy*, in *Convergence or Divergence in Europe?*, Bandt O., Herrmann H. e Parigi G. (a cura di), Springer.
- Baxter M. e King R.G. (1993), *Fiscal Policy in General Equilibrium*, in *American Economic Review*, Vol. 83, No. 3, pp. 315-33.
- Blanchard O.J. e Quah D. (1989), *The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances*, in *American Economic Review*, Vol. 79, No. 4, pp. 655-73.
- Bonaglia F., La Ferrara E. e Marcellino M. (2000), *Public Capital and Economic Performance: Evidence from Italy*, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, No. 2, pp. 221-44.
- Bonaglia F. e Picci L. (2000), *Lo stock di capitale nelle regioni italiane*, Università di Bologna, Dipartimento di Scienze economiche, Quaderni, No. 374.
- Bronzini R. e Piselli P. (2009), *Determinants of Long-Run Regional Productivity: the Role of R&D, Human Capital and Public Infrastructure*, in *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 39, No. 2, pp. 187-199.
- Christiano L.J., Eichenbaum M. e Vigfusson R. (2006), *Assessing Structural VARs*, NBER Working Paper No. 12353, National Bureau of Economic Research.
- De Stefanis S. e Sena V. (2005), *Public Capital and Total Factor Productivity: New Evidence from the Italian Regions, 1970–98*, in *Regional Studies*, Vol. 39, No. 5, pp. 603-17.
- Ecoter (2000), *La dotazione infrastrutturale nelle province italiane. Aggiornamento al 1997*, Confindustria, Area Mezzogiorno e Area Politiche Territoriali, No. 33.
- Golden M. e Picci L. (2005), *Proposal for a new measure of corruption, illustrated with italian data*, in *Economics & Politics*, Vol. 17, No. 1.
- Hansen L.P. e Sargent T.J. (1980), *Formulating and Estimating Dynamic Linear Rational Expectations Models*, in *Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 2, No. 2, pp. 7-46.
- Holtz-Eakin D. (1993), *State-Specific Estimates of State and Local Government Capital*, in *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 23, pp. 185-209.
- Holtz-Eakin D. e Schwartz A.E. (1995), *Spatial Productivity Spillovers from Public Infrastructures: Evidence from State Highways*, in *International Tax and Public Finance*, Vol. 2, pp. 459-468.
- Johansen S. (1988), *Statistical Analysis of Cointegration Vectors*, in *Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 12, No. 2-3, pp. 231-54.
- Johansen S. (1991), *Estimation and Hypothesis Testing of Cointegration Vectors in Gaussian Vector Autoregressive Models*, in *Econometrica*, Vol. 59, No. 6, pp. 151-1580.

- Kamps C. (2005), *The Dynamic Effects of Public Capital: VAR Evidence for 22 OECD Countries*, in *International Tax and Public Finance*, Vol. 12, pp. 533-58.
- La Ferrara E. e Marcellino M. (2000), *TFP, Costs, and Public Infrastructure: An Equivocal Relationship*, IGIER Working Paper No. 176.
- Lippi M. e Reichlin L. (1993), *The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances: Comment*, in *American Economic Review*, Vol. 83, No. 3, pp. 644-52.
- (1994), *VAR Analysis, Nonfundamental Representations, Blaschke Matrices*, in *Journal of Econometrics*, Vol. 63, No. 1, pp. 307-25.
- Lutkepohl H. (2001), *Vector Autoregressions*, in B.H. Baltagi (ed.), *A Companion to Theoretical Econometrics*, Oxford, Blackwell.
- MacKinnon J.G., Haug, A.A. e Michelis L. (1999), *Numerical Distribution Functions of Likelihood Ratio Tests for Cointegration*, in *Journal of Applied Econometrics*, Vol. 5, pp. 563-77.
- Mittnik S. e Neumann T. (2001), *Dynamic Effects of Public Investment: Vector Autoregressive Evidence from Six Industrialized Countries*, in *Empirical Economics*, Vol. 26, No. 2, pp. 429-46.
- Montanaro P. (2003), *Lo stock di capitale pubblico: una stima per regione e per tipologia di bene*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, Vol. XVII, 2003, No. 3.
- Munnell A.H. (1990), *How Does Public Infrastructure Affect Regional Economic Performance?*, in *New England Economic Review*, Sept.-Oct, pp. 11-33.
- Munnell A.H. (1992), *Infrastructure Investment and Economic Growth*, in *Journal of Economic Perspective*, Vol. 6, pp. 189-98.
- OCSE (1992), *Methods Used by OECD Countries to Measure Stocks of Fixed Capital*, in *National Accounts: Sources and Methods*, No. 2, Paris.
- (2001), *Measuring Capital. Measurement of Capital Stocks, Consumption of Fixed Capital and Capital Services*, Paris.
- Pereira A.M. (2000), *Is All Public Capital Created Equal?*, in *Review of Economics and Statistics*, Vol. 82, No. 3, pp. 513-18.
- Pereira A.M. (2001), *Public Investment and Private Sector Performance – International Evidence*, in *Public Finance & Management*, Vol. 1, No. 2, pp. 261-77.
- Pereira A.M. e Roca-Sagalés O. (2003), *Spillover Effects of Public Capital Formation: Evidence from the Spanish Regions*, in *Journal of Urban Economics*, Vol. 53, pp. 238-56.
- Phillips P.C.B. (1998), *Impulse Response and Forecast Error Variance Asymptotics in Nonstationary VARs*, in *Journal of Econometrics*, Vol. 83, No. 1-2, pp. 21-56.
- Picci L. (1999), *Productivity and Infrastructure in the Italian Regions*, in *Giornale degli Economisti ed Annali di Economia*, Vol. 58, pp. 329-53.
- Pina Á.M. e St. Aubyn M. (2006), *How Should We Measure the Return on Public Investment in a Var?*, in *Economics Bulletin*, Vol. 8, No. 5, pp. 1-4.
- Piselli P. (2001), *Lo stock di capitale nelle regioni italiane: una ricostruzione 1980-1996*, Banca d'Italia, mimeo.

Rosa G. e Siesto V. (1985), *Il capitale fisso industriale. Stime settoriali e verifiche dirette*, in Quaderni de L'industria, Vol. 22, Il Mulino, Bologna.

Sims C.A. (1980), *Macroeconomics and Reality*, in *Econometrica*, No. 48, pp. 1-48.

Svimez (2002), *Rapporto 2002 sull'economia del Mezzogiorno*, Roma.



## Discussione

Paola Casavola\*

### Capitale pubblico e competitività: spunti per la discussione

I tre lavori riuniti in questa sessione sono certamente diversi e meriterebbero ciascuno una discussione estesa e interna ai temi specifici proposti all'attenzione. In questi lavori, che riguardano il tema del ruolo del capitale pubblico fisico e del capitale sociale nelle dinamiche di competitività e crescita dei territori, vi è inoltre un particolare elemento di delicatezza relativo al fatto che essi intrecciano molte questioni non esaurientemente interpretabili con le sole categorie e i modelli tipici dell'analisi economica. Sarebbe quindi certamente interessante aprire in futuro la discussione su questi temi anche con altre tipologie di scienziati sociali. Su ciascuno dei lavori, mi limiterò a sollevare alcuni punti, di interesse soprattutto per chi guardi a questi argomenti per le implicazioni di policy e che abbia a cuore il tipo di messaggio che il trattare di questi temi trasmette a chi guarda all'Italia e alle sue differenze interne. Poiché da una discussione complessiva ci si attende anche qualche punto di riflessione più ampio, e di collegamento tra i temi affrontati, tenterò alla fine di ricucire il filo del ragionamento in chiave più generale. Prima di entrare nel merito dei singoli argomenti, tuttavia, mi preme sollevare una questione di carattere solo apparentemente metodologico, che non riguarda in particolare questi lavori, e che attiene alla "responsabilità allargata" di chi fa ricerca economica applicata.

#### 1) Sulla ricostruzione dei fatti oggetto dell'analisi

Da molto tempo, ma ad oggi sempre di più, la ricerca economica applicata non si limita ad analizzare dati ufficiali e a scavare con modelli, teorie e tecniche le implicazioni profonde di fatti che sono sempre quelli e già noti; ma anche si costruisce i propri dati, presenta fatti nuovi e da questi poi muove per sottoporre a test teorie e proporre interpretazioni. Ne derivano una maggiore ricchezza per il dibattito, ma anche maggiori elementi di varietà nelle misurazioni che finiscono con il riguardare il racconto degli accadimenti e non solo le loro interpretazioni. In altri termini, la ricerca economica applicata sempre più racconta "cosa" è accaduto (un tempo retaggio solo della statistica ufficiale o della ricerca storica) insieme al "perché" è accaduto. Da ciò discende una particolare responsabilità per la ricerca: comprendere appieno gli effetti delle ricostruzioni dei fatti che si presentano e sottoporre a scrutinio i dati che si costruiscono, in particolare considerando la circostanza che le tecniche di analisi sono spesso più avanzate (e non di immediata comprensione) dei dati a disposizione, della loro robustezza e significatività intrinseca. Assume pertanto notevole importanza il modo con cui dati e risultati sono presentati.

Ciò è di particolare rilievo nel caso italiano in cui è carente il dibattito pubblico e la consapevolezza allargata dei fatti e, ancor di più, all'interno di un progetto complessivo che sarà guardato con particolare attenzione, perché ruota attorno a un tema delicato, anche se non di grande ribalta, che riguarda il Mezzogiorno e le politiche di sviluppo e perché proviene da una Istituzione

---

\* Discussione dei lavori: *I problemi nella realizzazione delle opere pubbliche: le differenze territoriali* di C. Bentivogli, P. Casadio e R. Cullino; *Le determinanti dell'efficienza del settore pubblico: il ruolo della cultura e delle istituzioni* di R. Giordano, P. Tommasino e M. Casiraghi; *Effetti macroeconomici del capitale pubblico: un'analisi su dati regionali* di V. Di Giacinto, G. Micucci e P. Montanaro.

dotata di grande credibilità. Il tema Mezzogiorno è complesso, non facilmente riassumibile da indicatori semplici e per cui la discussione è spesso ostacolata dalla esiguità delle informazioni sui fatti o dalla loro non completa diffusione.

## 2) Su capitale sociale, istituzioni e servizi

Il lavoro di Giordano, Tommasino e Casiraghi – costruendo misure di efficienza di alcuni servizi pubblici sui territori delle province italiane – ambisce a valutare la validità per il caso italiano di due ipotesi ormai classiche in tema di buon governo: gli effetti sull'efficacia dell'azione pubblica corrente derivante dall'accumulo di capitale sociale nel passato e quelli derivanti da una maggiore vicinanza dei governanti ai governati. Riassumendo piuttosto sinteticamente i risultati presentati, gli autori mostrerebbero che:

- a) una maggiore pressione/sorveglianza dei cittadini, approssimata da diverse proxy di civismo e interesse alla vita pubblica, aumenta l'efficienza dei servizi pubblici.

Poiché questo succede di più, in media, nel Nord del Paese, viene confermata la cd. ipotesi culturalista (avanzata già da tempo per il caso italiano) che vede il Mezzogiorno penalizzato, forse per sempre, da una storia secolare diversa che avrebbe meno facilitato l'accumulazione di capitale sociale.

- b) i servizi erogati da soggetti pubblici più vicini ai territori non sembrano essere in tutti i casi di maggiore qualità rispetto a quelli erogati da responsabilità centrali.

In altri termini, "il decentramento funziona meglio se lo sviluppo già c'è" e, quindi, si potrebbe aggiungere, nell'attuale scenario di riforma istituzionale, che non bisogna attendersi dal prossimo cd. federalismo effetti miracolistici sull'efficienza delle amministrazioni territoriali più arretrate.

Benché possano sorgere alcune perplessità in ordine ai dati utilizzati ed all'equilibrio tra i meccanismi di test per le due ipotesi considerate, assolutamente non semplici i primi da costruire in modo soddisfacente e le seconde da valutare (in considerazione appunto dei complessi intrecci tra storia dei territori, storia politica nazionale e delle istituzioni decentrate che sono state assai diversificate anche dal dopoguerra e non solo in secoli molto lontani), ci sono sufficienti evidenze complessive, anche esterne a questo lavoro, per considerare i temi sollevati, anche più delle specifiche conclusioni presentate, di assoluto rilievo per il caso italiano e il Mezzogiorno.

Adottando volutamente una prospettiva più positiva, vorrei segnalare tre questioni. La prima è relativa al fatto che sappiamo – sia da questo lavoro, sia soprattutto da molti altri dati – esistere degli *outlier* anche in territori che considerati in modo più aggregato (per es. una intera regione del Sud o l'intero Mezzogiorno) presentano valori medi molto insoddisfacenti. Esistono, in altri termini, situazioni assai più positive della media che andrebbero meglio indagate nelle loro determinanti. Il tema è di rilievo per comprendere le modalità con cui effettivamente, e ad oggi, può svilupparsi il capitale sociale e come possono effettivamente funzionare meglio le istituzioni intermedie anche in contesti difficili.

La seconda, più specifica alla logica di un modello di pressione della cittadinanza su amministratori e governanti (particolarmente sentito dagli autori che vi dedicano infatti una lunga sezione teorica), è relativa alla circostanza che nella realtà, e diversamente dai modelli più semplici, l'esercizio di pressione dei cittadini utenti per avere migliori servizi è assai complesso e non è sufficiente un mero interesse. In molti casi reali il costo di ottenere informazione utile è quasi infinito e la possibilità di esercitare sanzioni quasi assente. Ne consegue che forse possiamo essere più ottimisti nelle potenzialità di disegni istituzionali e regolatori che incrementino gli obblighi informativi da parte degli erogatori di servizi e la capacità di segnalare insoddisfazione da parte dei cittadini utenti.

Il terzo elemento di attenzione è che la cd. ipotesi culturalista (per cui il capitale sociale o è frutto di accumulo secolare o non è) può essere pericolosamente assolutoria per chi ha responsabilità generali di policy. Il tema è oggettivamente assai delicato, ma se, com'è probabilmente vero, il capitale sociale è molto importante nello sviluppo e potenti sono le persistenze, una maggiore attenzione da parte degli analisti ai meccanismi di costruzione del capitale sociale, agli ostacoli che oggi impediscono il suo sviluppo e agli intrecci tra politica e policy è doverosa. Dismettere qualunque tentativo di policy che voglia sobbarcarsi l'onere di attivare meccanismi fini di costruzione istituzionale e di comunità nelle aree arretrate, segnalando l'inutilità degli stessi a causa dello scarso capitale sociale accumulato, può avere implicazioni involontariamente perverse.

### 3) Su effetti macroeconomici del capitale pubblico

Il lavoro di Di Giacinto, Micucci e Montanaro con un esercizio econometrico e di ricostruzione di dati certamente complesso, ma straordinariamente trasparente tanto da renderlo accessibile anche al lettore tecnicamente meno attrezzato, presenta nuove evidenze a favore del ruolo del capitale pubblico materiale nel favorire la dinamica dell'attività economica. I risultati presentati sono numerosi. In particolare gli autori:

segnalano, ad esito dell'aggiornamento di una precedente ricostruzione dei dati, che in Italia negli ultimi decenni (dal 1970) l'accumulazione di capitale pubblico è molto rallentata e che è particolarmente rallentata al Sud dalla fine degli anni ottanta;

presentano nuove evidenze a favore del fatto che l'investimento pubblico (soprattutto nei trasporti) ha effetti positivi sull'attività economica nel breve e nel lungo periodo (con stime più positive di quelle di altri contributi), con differenze però nelle grandezze degli impatti sul territorio (inferiori nel Mezzogiorno per quanto riguarda i rendimenti di lungo termine) e scarsi (o più scarsi che altrove) spillover di sistema.

Una prima notazione è doverosa in relazione alla ricostruzione dei dati sul capitale pubblico. Mentre il giudizio che ne deriva sulle insoddisfacenti dinamiche recenti dell'investimento pubblico è in linea con quanto desumibile da altre fonti, un po' diverse sono le implicazioni della ricostruzione per quanto riguarda i livelli. Benché gli autori non vi si dilunghino, i dati presentati sulla dotazione segnalerebbero che nel Mezzogiorno il capitale pubblico manca meno di quanto solitamente si crede.

Un punto di attenzione va segnalato in proposito, perché tale dato in parte contrasta con altre evidenze relative alle dotazioni infrastrutturali del Mezzogiorno che però si riferiscono direttamente alla misurazione delle tipologie di infrastrutture esistenti, piuttosto che a una ricostruzione monetaria del valore del capitale quale quella fatta dagli autori e che, come sempre in questi casi, sconta la difficoltà di misurare adeguatamente il "punto di partenza". Il punto è di qualche rilievo in sé e perché, anche al di là di possibili utilizzi strumentali dei dati (elemento cui è comunque opportuno prestare una certa attenzione), ha in parte a che vedere con l'origine dei differenziali territoriali di rendimento di lungo periodo sulla attività economica evidenziato dagli autori.

Le molte evidenze disponibili sulla peggiore qualità dei servizi infrastrutturali nel Mezzogiorno inducono a ritenere che il problema non sia tanto un conflitto latente tra obiettivi distributivi e allocativi tra le aree del Paese e che riguardano quindi la decisione iniziale sulla dimensione finanziaria dell'investimento pubblico da riservare alle aree più arretrate, ma forse soprattutto la qualità, appropriatezza e corretta gestione del capitale pubblico nel Mezzogiorno. Se ciò è vero, la composizione interna del capitale pubblico disponibile (come anche a livello

settoriale evidenziato dagli autori) e la sua capacità di funzionare appieno potrebbe essere più rilevante del suo valore monetario assoluto stimato nello spiegare gli effetti di più lungo termine.

Particolarmente interessante, ancorché meritevole di ulteriore approfondimento, è il risultato che evidenzia l'esistenza di bassi *spillover* di sistema, cioè bassi effetti su regioni diverse da quella in cui il capitale fisicamente si accumula. La questione del perché il capitale pubblico accumulato in Italia sia, meno che altrove, in grado di offrire servizi a largo raggio è particolarmente rilevante perché sollecita una riflessione sulle ragioni del ritardo accumulato nelle grandi decisioni di investimento, sui motivi per cui, nel tempo, il Paese abbia mancato di disegno strategico generale, su quanto ciò possa avere in particolare pesato sulla sorte di sviluppo delle aree ancora oggi più arretrate.

#### 4) Sui problemi di realizzazione delle opere pubbliche

Il lavoro di Bentivogli, Casadio e Cullino racconta in modo molto fluido un tema, quello del ciclo di realizzazione delle opere pubbliche, molto intricato, tracciando un quadro ampio dei problemi, sin qui noto quasi solo agli addetti ai lavori. Gli autori, pur non potendo basarsi su dati completi di confronto internazionale (che sono in questo ambito assai pochi e non facilmente comparabili), presentano evidenze indirette e/o basate su alcuni casi specifici, per segnalare una situazione più problematica per l'Italia rispetto ad altri Paesi in relazione alla tempistica di completamento delle opere pubbliche. All'interno del caso italiano, emerge una situazione ancora più difficile per il Mezzogiorno.

Considerando le poche evidenze internazionali disponibili sul tema, l'ipotesi degli autori risulta confermata. I tempi medi di completamento delle opere pubbliche in Italia sembrerebbero assai più lunghi che altrove. Il dato elaborato dagli autori sulla base di informazioni tratte dalle evidenze amministrative raccolte dall'Autorità sui lavori pubblici (circa 11,5 anni per le opere di valore oltre i 50 milioni di euro) che conferma precedenti stime elaborate dall'Unità di verifica degli investimenti pubblici del DPS (12,5 anni per le opere di valore oltre i 100 milioni di euro) sopravanza notevolmente quanto elaborato in altri studi relativi ad altri Paesi<sup>1</sup>.

Tuttavia, ferme restando queste differenze (certamente di particolare gravità in considerazione che tempi lunghi di realizzazione delle opere si riscontrano in Italia anche per opere di minore dimensione e non particolarmente complesse), va richiamata la circostanza che l'eccessiva durata dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche è una questione che non riguarda solo l'Italia e che è ovunque una preoccupazione costante delle autorità responsabili e dei gestori di grandi programmi di investimento. Oltre al fatto che l'investimento non è fruibile dalle collettività interessate fino a che le opere non sono completate e che l'eccessiva durata delle realizzazioni può essere causa di disagi e di perdite economiche, vi sono, infatti per molti Paesi, coerenti evidenze che l'incremento dei costi rispetto alle ipotesi iniziali è collegato alla durata superiore al previsto delle realizzazioni complessive. Nel caso di programmi di sviluppo ad alto contenuto di investimento in opere pubbliche, a livello internazionale viene suggerita la pratica di introdurre meccanismi speciali di monitoraggio per tenere i tempi di effettiva realizzazione in linea con quelli previsti. Il problema, dunque, a guardare la letteratura internazionale in argomento, non riguarda solo l'Italia. Tuttavia in Italia sembra più grave e più sistemico ed è importante comprenderne le motivazioni. Gli autori si concentrano molto sulle maggiori difficoltà che sembrano delinearsi per il Mezzogiorno, ma va ribadito che, seppure nell'area la situazione appare più critica, il disagio italiano appare più ampio.

<sup>1</sup> Si vedano ad esempio le evidenze su un campione di 258 grandi progetti di 20 Paesi presentate in *What Causes Cost Overrun in Transport Infrastructure Projects?*, Flybjerg, Skamris Holm and Buhl (Transport Review, 2004).

Gli autori, proponendo anche evidenze derivanti da un'indagine ad hoc, portano all'attenzione alcune grandi questioni che, soprattutto nel Mezzogiorno, avrebbero un impatto negativo sul fenomeno considerato. Essi insistono molto sull'evidenziare il ruolo negativo della insufficiente capacità dell'amministrazione nel gestire il ciclo del progetto e negli effetti connessi alla maggiore generale carenza di legalità. Fermo restando che si tratta certamente di questioni rilevanti, va anche detto che tali argomenti non sono però del tutto sufficienti a indicare una possibile strada da percorrere.

Se è indubbiamente vero che la capacità amministrativa è un tema da affrontare, vanno anche però individuati i canali da privilegiare per arrivare a un utile incremento di capacità, soprattutto in considerazione del fatto, peraltro messo ben in evidenza dagli autori, che molti tentativi recenti di affrontare la questione attraverso procedure semplificate per la gestione del singolo ciclo del progetto (come avvenuto ad esempio per le cd. "grandi opere") non hanno dato risultati positivi.

A mio avviso un argomento rilevante riguarda la capacità di programmare non solo le singole, ma gli insiemi delle opere, e la chiarezza del disegno generale che si persegue. Queste capacità programmatiche appaiono davvero particolarmente carenti e i loro effetti negativi sono stati fortemente esacerbati dalla scarsità di risorse disponibili per l'investimento pubblico che non ha premiato la razionalità dei disegni generali. Il tema, pertanto, non riguarda tanto (o perlomeno non prevalentemente) gli esiti del ciclo realizzativo di ciascuna opera pubblica singolarmente considerata, ma il quadro programmatico che sta a monte delle scelte. In questo, sia il Mezzogiorno che l'Italia intera, si mostrano oggi particolarmente carenti.

In assenza di tale quadro programmatico generale, cogente nelle conseguenze operative e chiaro nelle sue teorie di fondo in relazione ai risultati di breve e lungo periodo da ottenere attraverso le opere – un quadro necessario sia che si tratti di grandi questioni di mobilità di sistema, sia di organizzazione infrastrutturale di territori più ridotti – diventa difficile sia procedere all'auspicato da tutti ordinamento delle priorità, sia definire le indispensabili compatibilità tra piani finanziari complessivi e ordinamento tecnico delle opere. Per esperire utilmente procedure ordinate, è necessario avere idee ordinate. Questo tipo di quadro programmatico oggi spesso manca (anche perché non è formalmente richiesto o non efficacemente fatto valere) e l'esistenza di piani realizzativi di singole opere compilati anche da grandi soggetti di livello nazionale e regionale (spesso liste di opere non sempre chiare nella logica d'ispirazione) non può essere giudicato un sufficiente sostituto.

A fronte quindi delle crescenti evidenze disponibili sulla pessima performance di realizzazione delle opere pubbliche che si traducono ormai in gridi di allarme lanciati da più fronti, è utile fare uno sforzo per distinguere tra cause prime e ulteriori difficoltà intervenienti. In ciò potrebbe anche essere considerato che l'effettiva richiesta (anche a livello normativo) di una programmazione complessivamente più chiara, e più esplicitamente orientata a dare conto del senso delle grandi o piccole scelte e dei conseguenti esiti in relazione alla priorità delle opere da realizzare e alle loro implicazioni di ordine tecnico e finanziario, sarebbe un elemento di disciplina molto potente per l'amministrazione e avrebbe potenziali ricadute positive in tema di legalità.

## **5) Alcuni spunti per mettere insieme temi e sollecitazioni diverse**

Dagli specifici lavori della sessione e dalle riflessioni che essi sollecitano è forse possibile tentare qualche conclusione riunificante. Da quanto discusso sembrerebbe infatti che in tema di capitale pubblico e competitività, le maggiori difficoltà registrate nelle regioni meridionali appaiano come un ulteriore sintomo (piuttosto che la causa) di un Paese che nel suo complesso si mostra in difficoltà. Considerando che, data la ormai lunga storia nazionale, molte decisioni di rilievo che si sono cumulate nel tempo nei loro esiti non possono essere considerate solo come il

frutto dei percorsi autonomi delle singole aree territoriali, appaiono evidenze sufficienti per ritenere che l'Italia nel suo complesso (e non solo nel Mezzogiorno) mostri ormai da tempo difficoltà nell'organizzazione dell'azione collettiva e istituzionale intorno a questioni rilevanti per la competitività di sistema.

Le evidenze presentate nei lavori in relazione a persistenza nelle differenziate dotazioni di capitale sociale, incapacità nel modificare le norme anche quando poco utili, difficoltà a continuare ad ammodernare il capitale fisico puntano in direzione di carenza generalizzata di innovazione e capacità di cambiamento; quelle relative alla carenza di *spill over* positivi del capitale pubblico disponibile su territori diversi e della difficoltà a identificare in modo conseguente le priorità nella realizzazione delle opere pubbliche segnalano fatica a identificare correttamente l'interesse generale; sistemici difetti nella capacità di cooperazione e di coordinamento si rinvencono nelle evidenze sulla forte varianza nei livelli dei servizi, nei tempi lunghi di realizzazione delle opere e nei segnali di rivalità istituzionale. Seppure è evidente che moltissimo va migliorato soprattutto da parte delle istituzioni e amministrazioni del Mezzogiorno, è assai poco probabile che ciò possa avere possibilità di praticabilità e di successo senza una più ampia consapevolezza che molti mutamenti di rilievo possono essere immaginati solo se il tema del capitale pubblico ritorna a essere compreso come tema relativo ai meccanismi di funzionamento delle scelte collettive e che queste, pur avendo in molti casi importanti una base territorialmente circoscritta, in molti altri investono comunque la collettività nazionale nel suo complesso.

# LA GIUSTIZIA CIVILE IN ITALIA: I DIVARI TERRITORIALI

*Amanda Carmignani\* e Silvia Giacomelli\**

## 1. Introduzione

La giustizia civile italiana si caratterizza nel confronto internazionale per l'elevato livello di inefficienza. Adottando come parametro di riferimento la durata dei processi<sup>1</sup>, gli studi disponibili, pur con i limiti impliciti nella comparazione di sistemi giuridici diversi, evidenziano che i tempi necessari per la risoluzione delle controversie in Italia sono di gran lunga superiori a quelli dei paesi più direttamente confrontabili per dimensione e grado di sviluppo economico<sup>2</sup>. Il sistema giudiziario civile in Italia si caratterizza ulteriormente per le profonde differenze di funzionamento tra le diverse aree del paese: la durata dei procedimenti civili risulta in media significativamente superiore nelle regioni meridionali rispetto a quelle del Centro Nord.

La durata dei procedimenti può essere vista schematicamente come risultante della interazione tra domanda (intesa come insieme delle controversie per la cui risoluzione ci si rivolge al sistema giudiziario) e offerta (intesa come capacità del sistema di produrre decisioni che definiscono le controversie). Tra i fattori che incidono sulla domanda figurano i costi di accesso al sistema e gli incentivi delle parti in causa; mentre l'offerta dipende, tra l'altro, dall'insieme delle risorse umane e materiali destinate al sistema giudiziario, dagli assetti organizzativi degli uffici giudiziari, dagli incentivi degli operatori.

L'obiettivo del presente lavoro, attraverso un approccio prevalentemente descrittivo, è di documentare le differenze nel funzionamento della giustizia civile tra le varie aree e di individuare possibili spiegazioni esaminando a livello territoriale le caratteristiche della litigiosità (dal lato della domanda) e la dotazione di risorse umane e finanziarie degli uffici giudiziari (dal lato dell'offerta); elevata litigiosità e inadeguatezza delle risorse vengono frequentemente indicate anche dagli operatori del settore quali principali cause del malfunzionamento del sistema<sup>3</sup>.

L'analisi risente delle rilevanti lacune nelle informazioni statistiche pubblicamente disponibili. Nel corso degli ultimi anni, a causa della riduzione delle risorse destinate al settore giustizia nell'ambito del sistema statistico nazionale, le rilevazioni effettuate hanno subito un drastico ridimensionamento. In particolare, allo stato attuale non viene più rilevata la durata

---

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

Si ringraziano Magda Bianco, Luigi Cannari, Alberto Dalmazzo, Guido de Blasio e Giuliana Palumbo per i preziosi commenti. Si ringraziano inoltre l'INPS e il Ministero della Giustizia per i dati messi a disposizione. Le opinioni espresse riflettono quelle delle autrici e non impegnano l'Istituto di appartenenza.

<sup>1</sup> La durata dei processi è solo una delle dimensioni sulle quali può essere valutata la qualità di un sistema giudiziario. Altri fondamentali aspetti sono l'imparzialità e l'accuratezza delle decisioni (cioè la conformità alle prescrizioni e allo spirito del diritto sostanziale), le possibilità di accesso, l'efficienza nell'impiego delle risorse pubbliche. La misurazione di questi altri aspetti risulta particolarmente complessa sia per ragioni di carattere metodologico (in particolare, per quanto riguarda l'imparzialità e l'accuratezza) sia per la carenza di informazioni. Tuttavia, le fonti disponibili sono concordi nell'indicare nella eccessiva durata dei processi il principale problema della giustizia civile in Italia.

<sup>2</sup> Secondo il rapporto Cepej (2006), che analizza e confronta i sistemi giudiziari europei, nel 2004 il tempo necessario per concludere una causa di licenziamento in primo grado in Italia era di 969 giorni, più del doppio che in Francia e quasi nove volte il tempo necessario in Spagna. In base al rapporto Doing Business (World Bank, 2008), nel 2008 la durata stimata di un procedimento di recupero di un credito originato da una disputa di carattere commerciale era in Italia di 1.210 giorni, di 331 in Francia, di 394 in Germania e di 515 in Spagna. L'Italia è tra i paesi OCSE quello in cui la durata dei procedimenti risulta maggiore.

<sup>3</sup> Si vedano, ad esempio, le Relazioni dei Presidenti delle Corti di appello tenute in occasione dell'apertura dell'Anno giudiziario 2008 disponibili sul sito [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

“effettiva” dei processi civili<sup>4</sup>. Ciò si aggiunge alla scarsità di informazioni relative alle risorse (umane e finanziarie) impiegate negli uffici giudiziari<sup>5</sup>.

Il lavoro si concentra sull’attività dei tribunali prendendo in considerazione i procedimenti di cognizione di primo grado (cognizione ordinaria e lavoro, previdenza e assistenza) e i procedimenti esecutivi e speciali<sup>6</sup>. L’analisi si riferisce al 2006 (ultimo anno disponibile), ma poiché i fenomeni esaminati sono persistenti nel tempo, ai risultati può essere attribuita una valenza più generale<sup>7</sup>. In tale anno, i procedimenti esaminati costituivano il 75 per cento del totale dei procedimenti in materia civile sopravvenuti nei tribunali<sup>8</sup>. I dati presentati sono aggregati per distretto di Corte d’appello (29 in totale).

Il lavoro è organizzato come segue. Nel paragrafo 2 si descrive la durata dei procedimenti. Nel paragrafo 3 si esaminano le caratteristiche della litigiosità, mentre nel paragrafo successivo si analizza la dotazione di risorse umane e finanziarie degli uffici giudiziari. Il paragrafo 5 conclude.

## 2. La durata dei procedimenti

Sulla base dei dati forniti dal Ministero della Giustizia, la durata media stimata<sup>9</sup> dei procedimenti di cognizione in primo grado nei tribunali italiani nel 2006 era pari a 985 giorni nella cognizione ordinaria e a 861 giorni in materia di lavoro, previdenza e assistenza. La durata dei procedimenti di cognizione presenta elevata variabilità a livello territoriale, risultando in media significativamente superiore nei tribunali del Mezzogiorno rispetto alle altre aree del paese (figure 1 e 2). Nel 2006, nei distretti del Mezzogiorno i procedimenti duravano mediamente 1.209 giorni per la cognizione ordinaria e 1.031 giorni per le cause in materia di lavoro, previdenza e assistenza; al Centro Nord i valori si attestavano rispettivamente a 842 e 521 giorni. Considerando i singoli distretti, la durata dei procedimenti di cognizione ordinaria nei tribunali del distretto meno efficiente (Lecce) era pari a circa 3 volte quella del distretto più efficiente (Torino); più marcate risultavano le differenze nel caso dei procedimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza: la durata media nel distretto meno efficiente (Taranto) era pari a circa 7 volte quella del distretto

<sup>4</sup> Le rilevazioni Istat sulla durata dei procedimenti (tempo trascorso tra la data di iscrizione a ruolo e la definizione del procedimento) sono state effettuate fino al 2001 per le cause civili di cognizione ordinaria e fino al 2006 per le cause civili in materia di lavoro, previdenza e assistenza.

<sup>5</sup> Per quanto concerne i magistrati, sul sito del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) sono disponibili i dati relativi alla pianta organica e alla copertura delle posizioni nei vari uffici giudiziari; tali dati non hanno profondità storica. Il sito del Ministero della Giustizia rende disponibili i dati sulla pianta organica dei magistrati e del personale amministrativo presso gli uffici giudiziari, ma senza indicazioni circa l’effettiva copertura delle posizioni e senza profondità storica. Non sono disponibili dati pubblici relativi al costo di funzionamento degli uffici giudiziari.

<sup>6</sup> I processi di cognizione sono i processi finalizzati all’accertamento dell’esistenza di un diritto e costituiscono la tipologia fondamentale di processo civile. Nei tribunali vengono trattati i procedimenti di cognizione di primo grado a eccezione delle cause di ridotto valore economico (di competenza dei Giudici di pace) e di alcune marginali tipologie di cause (di competenza delle Corti di appello). I processi esecutivi sono finalizzati alla attuazione pratica, in via coattiva o forzata, di un diritto la cui esistenza è già stata giuridicamente accertata. I procedimenti speciali includono i procedimenti ingiuntivi e quelli cautelari.

<sup>7</sup> Risultati analoghi sono stati ottenuti analizzando i dati del 2000 e del 2005.

<sup>8</sup> Tra gli altri procedimenti civili trattati nei tribunali figurano i procedimenti di cognizione di secondo grado (il tribunale è competente in appello per i procedimenti trattati in primo grado dai Giudici di pace) e le procedure fallimentari.

<sup>9</sup> Poiché, come già indicato, la durata effettiva dei procedimenti non è più rilevata, l’Istat stima la durata annuale media in base alla formula:

$$Durata_{i,t} = \frac{(Pendenti_{iniziali_{i,t}} + Pendenti_{finali_{i,t}})}{Sopravvenuti_{i,t} + Esauriti_{i,t}} \times 365$$

dove  $i$  indica l’ufficio giudiziario e  $t$  il tempo (cfr. Istat, 2001). L’indicatore approssima, sotto alcune condizioni, il periodo di tempo in cui una causa permane nel sistema. Le indicazioni fornite da tale indicatore devono essere tuttavia interpretate con cautela, soprattutto nel caso venga impiegato per valutare l’evoluzione della durata nel tempo; per esempio, quando il flusso di procedimenti sopravvenuti supera quello degli esauriti esso tende a sottostimare la durata (cfr. Bianco *et al.*, 2007).

maggiormente efficiente (Torino)<sup>10</sup> (Tavola 1).

L'esistenza di divari territoriali nell'efficienza della giustizia civile viene confermata dall'analisi della durata dei procedimenti di esecuzione e di quelli speciali.

Nel 2006 i procedimenti esecutivi immobiliari duravano mediamente 1.702 giorni, quelli mobiliari 317 giorni (Tavola 2). Tempi significativamente più lunghi caratterizzano i tribunali meridionali, dove nel 2006 la durata media superava quella nei tribunali del Centro Nord di circa l'80 per cento nei procedimenti immobiliari (2.322 giorni contro 1.306) e del 60 per cento nei procedimenti mobiliari (393 giorni contro 246) (Figura 3). Le regioni in cui i procedimenti immobiliari durano più a lungo sono la Calabria, la Basilicata e la Sicilia (oltre 8 anni), le durate inferiori si registrano nelle province autonome di Trento e Bolzano (circa 1 anno e mezzo). La lentezza della procedura mobiliare interessa prevalentemente la Sicilia e la Sardegna, dove la durata media dei procedimenti nel 2006 era pari a oltre quattro volte quella dei distretti del Trentino Alto Adige.

I procedimenti speciali, pur con un ordine di grandezza inferiore a quello dei procedimenti esecutivi, confermano l'esistenza di un divario tra le regioni del Centro Nord e quelle del Mezzogiorno: nel 2006 nei distretti meridionali i procedimenti speciali duravano mediamente quasi il doppio rispetto al Centro Nord (117 giorni contro 63) (Tavola 2).

### 3. La litigiosità

#### *Analisi descrittiva*

La giustizia civile italiana si caratterizza rispetto ai principali paesi europei per l'elevata litigiosità. Secondo lo studio CEPEJ (2008), il tasso di litigiosità (numero di nuove cause avviate ogni anno rispetto alla popolazione) in Italia è pari 3,5 volte quello della Germania e quasi due volte quello di Francia e Spagna.

All'interno del Paese, il fenomeno presenta una forte variabilità territoriale e risulta significativamente superiore nelle regioni meridionali rispetto alle altre aree.

Nel 2006 il numero di nuovi procedimenti avviati di cognizione ordinaria e in materia di lavoro, previdenza e assistenza era pari a 2,2 per 100 abitanti nel Mezzogiorno, rispetto a 1,1 al Centro Nord. Considerando distintamente le due tipologie di procedimenti, nella cognizione ordinaria il quoziente di litigiosità nel 2006 in Italia era di 804 procedimenti ogni 100.000 abitanti (Tavola 3, Figura 4). Situazioni di elevata conflittualità caratterizzano il Centro, influenzato dalla litigiosità del distretto di Roma, e in misura lievemente inferiore il Mezzogiorno. Nel 2006 in tali aree il tasso di litigiosità, pari rispettivamente a 928 e 918 procedimenti per 100.000 abitanti, risultava superiore a quello delle regioni settentrionali (664) del 40 per cento circa. Esaminando i singoli distretti di Corte d'appello, il quoziente di litigiosità presentava valori superiori alla media nazionale soltanto in tre distretti del Centro Nord (Genova, Ancona e Roma), mentre caratterizzava oltre la metà dei distretti localizzati al Sud e nelle Isole (Tavola 3, Figura 4).

I divari territoriali nella litigiosità si accentuano significativamente in materia di lavoro, previdenza e assistenza: nel 2006 oltre i due terzi della domanda (67,1 per cento dei sopravvenuti) proveniva dal Mezzogiorno, dove il quoziente di litigiosità risultava pari a 1.279 procedimenti ogni 100.000 abitanti (valore pari a 3,8 volte quello del Centro Nord) (Figura 5). Il fenomeno presenta una forte concentrazione a livello regionale: ben il 44 per cento dei procedimenti si registra in due

<sup>10</sup> Sulla base dei dati disponibili, nel 2006 in Italia la durata effettiva dei procedimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza era pari a 805 giorni; il valore si attestava a 562 giorni al Centro Nord, mentre era uguale a 922 nel Mezzogiorno.

regioni, Campania e Puglia (che in termini di popolazione residente pesano complessivamente solo per il 16,8 per cento). Nel solo distretto di Bari nel 2006 il quoziente di litigiosità era pari a 4,1 volte quello nazionale. La domanda risulta molto elevata anche in Sicilia e Calabria, soprattutto nei distretti di Messina e Reggio Calabria, dove il quoziente di litigiosità è pari rispettivamente a 2.043 e 1.733 procedimenti ogni 100.000 abitanti. Valori più bassi, ma comunque superiori alla media nazionale, si registrano anche nel Lazio (Tavola 4).

Distinguendo tra cause in materia di lavoro e quelle di previdenza e assistenza si nota che il Nord del paese è interessato prevalentemente da cause di lavoro, mentre al Centro e, soprattutto, nel Mezzogiorno prevalgono le cause di previdenza e assistenza (Tavola 5). L'analisi dei quozienti di litigiosità mostra comunque che le regioni meridionali presentano valori più elevati della domanda rispetto al resto del Paese in entrambe le materie. Nel 2006 nel Mezzogiorno il numero di procedimenti per 100.000 abitanti era pari a 1,7 volte quello del Centro Nord per le cause di lavoro e a 6,2 volte quello per le cause di previdenza e assistenza. Con riferimento ai procedimenti di lavoro, nel 2006 solo due regioni del Centro Nord, Piemonte e Lazio, presentavano quozienti di litigiosità superiori alla media nazionale, mentre il fenomeno interessava tutte le regioni meridionali tranne Sicilia e Sardegna (Tavola 5). Le differenze risultano significativamente più accentuate in materia di previdenza e assistenza: nel 2006 il valore registrato al Sud e nelle Isole era pari a circa 12 volte quello delle regioni settentrionali. La litigiosità in queste materie assume dimensioni allarmanti in alcune aree del Paese con differenze tra le regioni più litigiose e quelle meno litigiose difficilmente spiegabili sulla base delle pur rilevanti differenze delle caratteristiche socio-economiche: i quozienti di litigiosità nei distretti più litigiosi (Bari e Messina) sono pari rispettivamente a 113 e 79 volte quello del distretto meno litigioso (Trento) (per un approfondimento cfr. il riquadro *La litigiosità in materia di previdenza e assistenza: un approfondimento su dati INPS*).

Nel 2006 i procedimenti esecutivi avviati in Italia sono stati 74 e 655 ogni 100.000 abitanti rispettivamente per le procedure immobiliari e mobiliari<sup>11</sup>. Analogamente a quanto si registra per i procedimenti di cognizione, anche per quelli esecutivi la domanda di giustizia interessa prevalentemente le regioni meridionali, con differenze territoriali rilevanti soprattutto con riferimento alle procedure mobiliari (Figura 6). Nel 2006 i procedimenti mobiliari avviati nel Mezzogiorno erano pari a 915 ogni 100.000 abitanti, al Centro Nord il numero si attestava a 514. Le regioni in cui il fenomeno risultava più accentuato erano la Campania e la Calabria, dove i procedimenti mobiliari pro capite erano pari a circa 4 volte quelli della Lombardia, la regione con minore litigiosità (Tavola 6).

#### *Le determinanti della litigiosità: un'analisi empirica*

Al fine di esaminare le determinanti della domanda di giustizia in Italia e le rilevanti differenze territoriali evidenziate nell'analisi descrittiva è stata condotta un'analisi empirica su dati medi provinciali per il periodo 2000-05<sup>12</sup>. Il modello stimato esprime il grado di litigiosità in funzione di una serie di variabili di natura socio-economica. La specificazione adottata è la seguente:

$$\text{Litigiosità}_i = \alpha_0 + \alpha_1 \text{redd}_i + \alpha_2 \text{concterr}_i + \alpha_3 \text{capsoc}_i + \alpha_4 \text{avv}_i + \varepsilon_i$$

<sup>11</sup> La discrepanza nel numero di sopravvenuti per le due tipologie di procedimenti è riconducibile al grado di liquidità dei beni oggetto di espropriazione (e quindi ai tempi di realizzo del diritto dei creditori).

<sup>12</sup> I dati utilizzati per l'analisi empirica, disaggregati per circondario di tribunale, sono di fonte Ministero della Giustizia. Il 2005 è l'ultimo dato disponibile.

### La litigiosità in materia di previdenza e assistenza: un approfondimento su dati INPS

I dati relativi alle cause in cui è coinvolto l'INPS, come attore o convenuto, consentono di indagare ulteriormente le differenze territoriali nella litigiosità in queste materie.

La Tavola 1r, in cui sono riportati i tassi di litigiosità per materia e per area geografica, evidenzia come, sebbene nel Mezzogiorno la litigiosità sia generalmente superiore a quella del Centro Nord come era già emerso dai dati aggregati, le differenze territoriali risultino significativamente più accentuate nel caso delle prestazioni assistenziali (prestazioni a sostegno del reddito e invalidità civile) rispetto a quelle previdenziali.

**Tavola 1r**

#### Numero di cause in cui è coinvolto l'INPS per materia e area geografica - 2006

(giudizi iniziati per 100.000 abitanti)

AREA	Prestazioni pensionistiche	Prestazioni a sostegno del reddito	Invalidità Civile	Altro	Totale
Nord Ovest	28	2	27	48	105
Nord Est	25	2	14	66	107
Centro	70	4	212	85	371
Sud e Isole	101	232	540	135	1.008
<b>Italia</b>	<b>61</b>	<b>83</b>	<b>241</b>	<b>89</b>	<b>475</b>

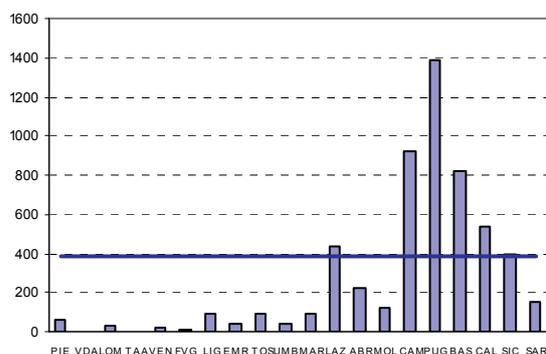
Fonte: elaborazioni su dati INPS e Istat.

Concentrando l'attenzione sulle cause in materia assistenziale, per verificare se le differenze nella litigiosità sono associate alla diversa distribuzione territoriale delle prestazioni assistenziali dell'INPS sono stati confrontati due indicatori: il rapporto tra numero di beneficiari e popolazione e il rapporto tra numero di cause avviate e numero di beneficiari in ciascuna regione (Figura 1r).

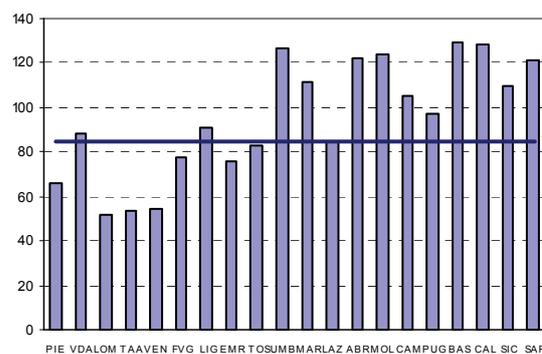
I dati confermano la peculiare concentrazione del fenomeno in alcune regioni meridionali (e nel Lazio tra quelle del Centro Nord): il numero di cause avviate in materia assistenziale in rapporto al numero di soggetti che beneficiano di tali prestazioni risulta pari a quasi 1.400 (per 10.000 beneficiari) in Puglia, 921 in Campania e 821 in Basilicata. Per contro, nelle regioni settentrionali l'analogo tasso di litigiosità è in media pari a 38. La distribuzione delle prestazioni assistenziali nelle varie regioni risulta di gran lunga più uniforme, sebbene, come è ragionevole attendersi data la natura delle prestazioni, il numero di beneficiari in rapporto alla popolazione è mediamente superiore al Centro Sud rispetto alle regioni settentrionali. Nel complesso, la distribuzione territoriale della litigiosità in materia assistenziale non sembra riflettere quella dei beneficiari. Va tuttavia evidenziato che il numero degli effettivi beneficiari costituisce un'approssimazione imperfetta del numero dei soggetti che potrebbero avere un contenzioso con l'INPS in quanto esclude i soggetti che non ricevono prestazioni, ma ritengono di averne diritto.

Figura 1r

**Cause avviate in rapporto ai beneficiari di prestazioni assistenziali INPS – 2006**  
(cause per 10.000 beneficiari)



**Numero di beneficiari di prestazioni assistenziali INPS - 2006**  
(beneficiari per 1.000 abitanti)



Fonte: elaborazioni su dati INPS e Istat.

I dati INPS forniscono ulteriori interessanti informazioni. Con riferimento alla decisione di avviare i procedimenti, la quasi totalità dei procedimenti relativi al contenzioso sulle prestazioni di invalidità risultano avviati dalla parte avversa all'INPS (in media 99 per cento con distribuzione pressoché uniforme tra le regioni), tale quota si riduce di poco (95 per cento) nel caso delle prestazioni a sostegno del reddito, con alcune regioni che si discostano sensibilmente dal dato medio e dove pertanto l'INPS risulta più frequentemente parte attiva (Marche 65 per cento, Toscana 74 per cento e Veneto 77 per cento). I dati relativi all'esito dei giudizi indicano che in media le decisioni dei giudici sono più frequentemente a favore della parte avversa che non dell'INPS (nel 70 per cento dei casi in materia di invalidità civile e nell'80 per cento dei casi in materia di prestazioni a sostegno del reddito); la percentuale di decisioni avverse all'INPS è in media più elevata nelle regioni meridionali, soprattutto con riferimento alle prestazioni a sostegno del reddito. La maggiore frequenza di decisioni favorevoli alla parte avversa all'INPS potrebbe spiegare in parte la maggiore litigiosità del Mezzogiorno: gli individui si rivolgono ai tribunali per far valere diritti contro l'ente che vengono poi effettivamente riconosciuti loro dai giudici. Tuttavia, è possibile che anche in materia assistenziale operino meccanismi simili a quelli evidenziati da Ichino et al. (2003) con riferimento al contenzioso in materia di lavoro, per cui condizioni economico sociali sfavorevoli potrebbero condizionare le decisioni dei giudici a favore della parte ritenuta "debole".

dove  $i = 1, \dots, N$  indica le province. La variabile dipendente (LITIGIOSITÀ) misura il numero di procedimenti di cognizione (totale procedimenti di cognizione ordinaria e in materia di lavoro e previdenza) sopravvenuti in primo grado per 100.000 abitanti. Le variabili inserite dal lato delle esplicative, individuate sulla base della letteratura empirica sul tema<sup>13</sup>, tendono a catturare fattori socio-economici che dovrebbero influenzare la domanda di giustizia: il valore aggiunto pro capite

<sup>13</sup> Cfr., tra gli altri, Posner (1997), Yates et al. (2001), Ginsburg e Hoetker (2006), Hansenn (1999) e, per l'Italia, Felli et al. (2007).

(REDD), il grado di concentrazione territoriale della popolazione (CONCTERR)<sup>14</sup> e il capitale sociale (CAPSOC)<sup>15</sup>. Si considera inoltre il numero di avvocati per 100.000 abitanti (AVV), quale *proxy* per la disponibilità di servizi legali. Tra le variabili di controllo sono incluse *dummy* di area geografica.

Da un punto di vista teorico l'effetto del valore aggiunto pro capite sulla litigiosità non è identificabile in modo univoco. L'elevato numero e la complessità delle transazioni che accompagnano lo sviluppo economico (di cui il valore aggiunto pro capite rappresenta una *proxy*) potrebbero favorire l'insorgere di controversie e quindi il ricorso ai tribunali; viceversa, è possibile che peggiori condizioni economiche favoriscano gli inadempimenti contrattuali e quindi la litigiosità. Per quanto riguarda le altre variabili di natura socio-economica, la maggiore complessità sociale (misurata dal grado di concentrazione territoriale) e il minore livello di capitale sociale dovrebbero aumentare la probabilità che si verifichino inadempimenti contrattuali e quindi incentivare il ricorso ai tribunali.

Considerando il numero degli avvocati come *proxy* dell'intensità della concorrenza nel mercato dei servizi legali, da un punto di vista economico è possibile identificare due canali attraverso i quali tale variabile può incidere sulla litigiosità. In primo luogo, la maggiore concorrenza può portare a una riduzione del prezzo del servizio e quindi, a parità di altri fattori, rendere più conveniente in termini relativi intraprendere un'azione legale. In secondo luogo, come evidenzia la letteratura sui servizi professionali, i professionisti potrebbero rispondere alla accresciuta pressione concorrenziale con l'adozione di comportamenti volti a stimolare la domanda per i propri servizi, sfruttando le asimmetrie informative nel rapporto con i clienti. Gli incentivi a indurre la domanda sono più forti quando la struttura dei compensi dei professionisti non dipende dal risultato della prestazione, ma è determinata esclusivamente in base al carico di lavoro svolto (Polinsky e Rubinfeld, 2003). In Italia il metodo di remunerazione degli avvocati è basato sul numero e sulla tipologia di operazioni che il professionista pone in essere per lo svolgimento della causa (in relazione sia alla preparazione della causa sia alla partecipazione alle udienze)<sup>16</sup>.

Le statistiche descrittive relative ai dati usati nell'analisi empirica (Tavola 7) mostrano che in media nel periodo 2000-05 il tasso di litigiosità nella cognizione (totale procedimenti di cognizione ordinaria e in materia di lavoro e previdenza) era di 1.381 procedimenti ogni 100.000 abitanti. Al Centro Nord il valore era pari a 1.075 procedimenti, mentre nel Mezzogiorno risultava uguale a 1.949. Ampie differenze si riscontrano anche per le variabili di natura socio-economica. Il valore aggiunto pro capite, che nella media del periodo in Italia era uguale a 17.745 euro, oscillava tra 12.798 euro nelle regioni meridionali e 20.404 in quelle del Centro Nord. La dotazione di capitale sociale, misurata dal numero di associazioni di volontariato registrate, nel complesso del Paese ammontava a 36, variando da 24 associazioni al Sud e nelle Isole a circa il doppio (42) nelle regioni centro settentrionali. I dati mostrano differenze territoriali accentuate anche con riferimento alla presenza degli avvocati. Nella media del periodo in Italia vi erano 154 avvocati ogni 100.000 abitanti, il numero saliva a 177 nel Meridione e si attestava a 142 nel resto del Paese.

L'analisi empirica si basa su stime OLS. I risultati presentati nella colonna (1) della tavola 8 suggeriscono che livelli più elevati di sviluppo economico e di capitale sociale riducono la litigiosità, mentre una maggiore complessità sociale tende ad accrescere la domanda di giustizia.

<sup>14</sup> La concentrazione territoriale è misurata per provincia come rapporto tra la popolazione che vive nella città capoluogo e la popolazione che vive fuori dal capoluogo (fonte: Istat).

<sup>15</sup> Come *proxy* del capitale sociale si utilizza il numero di associazioni di volontariato registrate in base alla legge n. 291/1991 ogni 100.000 abitanti per provincia nel 1999 (fonte: Istat).

<sup>16</sup> Inoltre, fino al 2006 non era consentito stabilire forme di compenso parametriche al raggiungimento di predeterminati obiettivi.

L'effetto del numero di avvocati in rapporto alla popolazione sulla variabile dipendente risulta positivo e statisticamente significativo<sup>17</sup>.

In base all'evidenza empirica, le variabili che hanno maggiore impatto sul tasso di litigiosità sono il valore aggiunto pro capite e il numero di avvocati per abitante. Passando dalle province con valore aggiunto pro capite (avvocati per 100.000 abitanti) in corrispondenza del 25-esimo percentile della distribuzione a quelle con valore aggiunto pro capite (avvocati per 100.000 abitanti) in corrispondenza del 75-esimo percentile, il tasso di litigiosità si riduce (aumenta) da 1.745 (1.043) procedimenti ogni 100.000 abitanti a 1.108 (1.564).

Per verificare se le determinanti della litigiosità contribuiscono a spiegare i divari territoriali osservati, ovvero se l'impatto di tali variabili sulla litigiosità è maggiore nelle regioni meridionali rispetto al resto del paese, si è ri-stimato il modello includendo l'interazione tra le variabili esplicative e una *dummy* di area relativa al Mezzogiorno. I risultati delle stime sono riportati nella colonna (2) della tavola 8. L'evidenza empirica mostra che, con l'esclusione della concentrazione territoriale, l'effetto di tutte le variabili sulla litigiosità è superiore nel Mezzogiorno.

#### 4. Le risorse

Dal confronto internazionale sull'entità delle risorse (umane e finanziarie) destinate alla giustizia non emergono indicazioni univoche. Il numero di magistrati per abitante in Italia è confrontabile con quello della Spagna e della Francia, paesi che però si caratterizzano per una minore litigiosità, ed è di gran lunga inferiore a quello della Germania. La spesa pubblica per abitante destinata ai tribunali è in Italia superiore del 18 per cento a quella della Francia<sup>18</sup>.

Se il confronto internazionale sulle risorse è reso difficile dalle differenze tra i sistemi giudiziari, quello interno al Paese incontra limiti rilevanti nell'insufficiente livello di disaggregazione dei dati a disposizione.

In particolare, per quanto concerne i magistrati in attività presso i tribunali<sup>19</sup>, i dati disponibili (forniti dal Ministero della Giustizia) sono relativi al numero complessivo di magistrati addetti; ciò non consente di stabilire quanti di essi siano impiegati nel settore civile e quanti nel settore penale e, all'interno di queste due categorie, come si distribuiscano tra le varie tipologie di procedimento (ad esempio, nell'ambito della giustizia civile, tra procedimenti di cognizione ed esecutivi, tra primo grado e appello). Le carenze informative sull'allocazione dei magistrati tra le varie attività derivano in parte dal fatto che nei tribunali di dimensioni minori generalmente non è prevista una ripartizione in "sezioni" e quindi i magistrati si occupano in maniera relativamente indistinta delle varie materie e tipologie di procedimenti<sup>20</sup>. Per ovviare parzialmente a tali limiti e

<sup>17</sup> Per tenere conto della potenziale endogenità della variabile e verificare la robustezza dei risultati ottenuti con le stime OLS è stata impiegata una procedura IV a due stadi, utilizzando come strumento la distanza tra la provincia a cui si riferisce il numero degli avvocati e la provincia con un ateneo in cui era presente la facoltà di giurisprudenza nel 1975. L'idea alla base dell'utilizzo di tale variabile è che la vicinanza della facoltà di giurisprudenza riduca i costi di divenire avvocato; pertanto, la presenza della facoltà di giurisprudenza nella provincia dovrebbe favorire lo sviluppo della professione legale in una determinata area indipendentemente dalla domanda di servizi legali. I risultati delle stime (non riportati) non si discostano da quelli presentati nel testo.

<sup>18</sup> Cfr. CEPEJ (2008). Il numero di magistrati per abitante è pari a 10 in Spagna, 11, in Italia, 11,9 in Francia e 24,5 in Germania. I dati sulla spesa non sono disponibili per Germania e Spagna.

<sup>19</sup> Si tratta dei magistrati con funzioni giudicanti nei settori civile e penale, sono esclusi quindi i magistrati con funzioni requirenti del settore penale (addetti alle Procure).

<sup>20</sup> La distribuzione dei magistrati all'interno degli uffici giudiziari (in questo caso i tribunali) ed eventualmente la ripartizione in sezioni, viene stabilita nelle cosiddette "tabelle di composizione". Si tratta dei documenti organizzativi fondamentali dei tribunali, redatti secondo criteri definiti da circolari del CSM sulla base di un procedimento che coinvolge, tra l'altro, i magistrati e dirigenti dell'ufficio, i Presidenti delle Corti d'appello che formulano le proposte, il CSM che sulla base della proposta ricevuta formula la tabella. Tra gli obiettivi che devono essere perseguiti nella definizione delle tabelle vi è quello dell'efficiente funzionamento degli uffici.

distinguere almeno tra magistrati che trattano cause civili e magistrati che trattano cause penali, sono state utilizzate le informazioni relative alla distribuzione dei magistrati nelle sezioni civili e penali dei tribunali di maggiore dimensione tratte dal sito del Consiglio Superiore della Magistratura. In particolare, sulla base di un campione costituito da 44 tribunali, è stata calcolata per ciascun distretto la quota di magistrati addetti al settore civile come quota media dei tribunali del distretto presenti nel campione<sup>21</sup>.

Per il personale addetto a compiti di tipo amministrativo si dispone esclusivamente del dato aggregato a livello territoriale.

Per quanto concerne la spesa pubblica territoriale nel settore della giustizia, i limiti informativi dei dati a disposizione risultano ancora più rilevanti. All'interno del dato regionale non solo non è possibile distinguere la spesa relativa al settore civile da quella relativa al settore penale, ma neanche discernere la spesa per il funzionamento dei tribunali dal complesso delle spese riconducibili al settore della giustizia, che includono, ad esempio, anche quelle per il sistema penitenziario. Inoltre, tali dati non includono le spese per la magistratura.

#### *La distribuzione del personale nei tribunali (magistrati e personale amministrativo)*

Nella figura 7 è riportato il numero di magistrati di tribunale addetti al settore civile per abitante nelle diverse aree geografiche nel 2006. Sulla base di tale indicatore, che viene utilizzato nel confronto internazionale dei sistemi giudiziari, la distribuzione dei magistrati rispetto alla popolazione risulta sbilanciata a favore delle regioni meridionali e centrali. In particolare, il numero di magistrati addetti al settore civile per abitante è pari a 5,2 per 100.000 abitanti nel Mezzogiorno e a 5 nelle regioni centrali, mentre il valore medio nazionale è pari a 4,4. Il distretto in cui il numero di magistrati per abitante è più elevato è quello di Reggio Calabria (8,1) seguito da quelli di Napoli e Roma (6,8) (Tavola 9).

Il quadro sopra delineato appare diverso se si considera la distribuzione dei magistrati in relazione alla domanda di giustizia (Tavola 10)<sup>22</sup>. Rapportando il numero dei magistrati al flusso annuo di nuovi procedimenti emerge che il flusso pro capite per magistrato è relativamente omogeneo a livello nazionale, con valori solo di poco superiori alla media nazionale nel Mezzogiorno (più 2 per cento). I dati medi nascondono però realtà molto diverse: nel Mezzogiorno sono localizzati sia i distretti con il maggiore numero di magistrati per procedimento (Caltanissetta e Reggio Calabria) sia i distretti con minore numero di magistrati (Bari e Salerno).

Indicazioni ancora differenti si ottengono se si considera la distribuzione territoriale dei magistrati in relazione al carico dei procedimenti (misurato come somma dei procedimenti pendenti a inizio anno e dei procedimenti sopravvenuti in corso d'anno), quindi tenendo conto anche della litigiosità pregressa non ancora definita (Tavola 10). In questo caso il carico dei procedimenti civili per magistrato risulta significativamente superiore nel Mezzogiorno rispetto al resto del paese: il carico pro capite dei magistrati del Mezzogiorno è pari a 2.895, tale valore supera del 65 per cento quello relativo al Nord Ovest, del 50 per cento quello relativo al Nord Est e del 42 per cento quello

<sup>21</sup> La quota così ottenuta è stata quindi moltiplicata per il numero complessivo di magistrati del distretto al fine di ottenere il numero di magistrati addetti al settore civile. I tribunali considerati sono rappresentativi di tutti i distretti con l'eccezione di quelli di Campobasso e L'Aquila nei quali non sono presenti tribunali con sezioni distinte. Si ringraziano Cristina Giorgiantonio e Giuliana Palumbo per aver messo a disposizione i dati.

<sup>22</sup> Poiché le informazioni disponibili sono relative al numero dei magistrati complessivamente addetti al settore civile nel tribunale, nel misurare la domanda di giustizia, per omogeneità con i dati relativi ai magistrati, si considerano tutti i procedimenti civili di competenza del tribunale. Si tratta quindi di aggregati più ampi rispetto all'insieme dei procedimenti di cognizione ordinaria, dei procedimenti di lavoro, previdenza e assistenza e dei procedimenti esecutivi e speciali ai quali si è fatto riferimento nei paragrafi 2 e 3.

relativo al Centro. I carichi risultano particolarmente elevati nei distretti di Bari (5.414), Taranto (4.207) e Salerno (3.907)<sup>23</sup>.

Alla maggiore incidenza dei carichi pro capite dei magistrati delle regioni meridionali contribuisce anche il fatto che in quelle regioni, diversamente dal resto del Paese, la ripartizione dei magistrati tra il settore civile e quello penale si discosta sensibilmente da quella dei procedimenti: nel Mezzogiorno la quota di procedimenti civili sul totale è pari al 65 per cento, mentre la percentuale di magistrati addetti al settore è pari solo al 48 per cento. Tali differenze risultano particolarmente rilevanti nei distretti di Bari, Catanzaro e Palermo (Tavola 10). Sulla ripartizione delle risorse tra le due componenti del sistema giudiziario è ragionevole presumere che incidano fattori di tipo qualitativo. Sotto questo profilo, il maggior peso attribuito al settore penale in alcune regioni del Mezzogiorno potrebbe dipendere dalla maggiore complessità dei procedimenti penali trattati.

I dati fino ad ora considerati sulla ripartizione dei magistrati nei tribunali si riferiscono alle posizioni previste in organico effettivamente coperte. In realtà si riscontra un certo scostamento tra organici teorici ed organici effettivi. Nel Mezzogiorno il numero di posizioni scoperte nell'organico della magistratura risulta pari al 3 per cento; un tasso maggiore di scopertura caratterizza i tribunali settentrionali (5 per cento), mentre al Centro le presenze effettive superano i posti in organico (quest'ultimo risultato dipende dal dato relativo al distretto di Roma) (Tavola 9). Tuttavia, i tassi di copertura a livello di tribunale presentano una rilevante disomogeneità: il tasso di copertura varia da un minimo del 58 per cento nel tribunale di Vallo della Lucania (Salerno) a un massimo del 118 per cento nel tribunale di Campobasso. Le differenze maggiori si riscontrano distinguendo i tribunali in base alla dimensione: in generale i tribunali più piccoli, a prescindere dalla localizzazione geografica, sono caratterizzati da tassi di copertura degli organici inferiori a quelli dei tribunali più grandi.

Nello svolgimento dell'attività giudicante nei tribunali i magistrati ordinari (cosiddetti togati) sono affiancati da magistrati onorari (giudici onorari di tribunale)<sup>24</sup>. Nel confronto tra le regioni, anche in questo caso la ripartizione sul territorio è maggiormente favorevole al Mezzogiorno rispetto al resto del Paese. Il numero di magistrati onorari è pari infatti a 4,6 (per 100.000 abitanti) nelle regioni meridionali e a 2,5 al Centro Nord al quale corrispondono rispettivamente 4,4 e 3,5 magistrati onorari per 10 magistrati togati<sup>25</sup>.

La distribuzione del personale amministrativo rispetto agli abitanti<sup>26</sup>, come quella dei magistrati, è più favorevole alle regioni meridionali (Tavola 10). Il rapporto tra personale e abitanti è pari a 30,6 (per 100.000 abitanti) nel Mezzogiorno e a 20,2 al Centro Nord. Rilevanti differenze emergono considerando i singoli distretti. Il numero più elevato di addetti si registra nei distretti di Reggio Calabria (54,5) e Caltanissetta (49,5), il meno elevato a Brescia (11,9), Bolzano (14,2) e Venezia (14,4). Il settore amministrativo si caratterizza per l'elevata percentuale di posizioni previste in organico, ma non coperte. In media la percentuale di posizioni coperte rispetto a quelle

<sup>23</sup> Tali risultati sono in linea con quelli di Leonardi e Rancan (2008) che mostrano come, considerando il rapporto tra risorse assegnate ai distretti e numero dei procedimenti pendenti, risulta che i distretti del Mezzogiorno dispongono di una quantità minore di risorse rispetto a quelli del Centro Nord. I distretti che hanno a disposizione la quantità minore di risorse in rapporto ai procedimenti sono quelli della Campania e della Puglia. I dati utilizzati da Leonardi e Rancan sono relativi a tutti gli uffici giudiziari del distretto (Corte d'appello, Tribunali e uffici del Giudice di pace) e si riferiscono al complesso delle spese sostenute nel settore civile, i due terzi dei quali riguardano il personale (magistrati e personale amministrativo). La componente di spesa relativa al settore civile è assunta pari al 60 per cento della spesa totale in ciascun distretto.

<sup>24</sup> L'attività dei giudici onorari di tribunale è disciplinata dall'art. 43-bis del R.D. n. 12/1941 (ordinamento giudiziario). La legge prevede che i giudici onorari svolgano i compiti loro assegnati dal presidente del tribunale con l'esclusione di alcune attività espressamente indicate.

<sup>25</sup> I dati sui giudici onorari di tribunale sono stati scaricati dal sito del CSM nell'ottobre 2008 (non è indicata la data alla quale i dati si riferiscono) e sono relativi alle posizioni effettivamente coperte; non si distingue l'attività civile da quella penale.

<sup>26</sup> Nel caso del personale amministrativo si considera il numero complessivo degli addetti al tribunale.

previste è pari all'86 per cento, con valori superiori nel Mezzogiorno rispetto alle altre aree del paese. Le carenze di organico più significative si registrano nei tribunali del Centro Nord<sup>27</sup> (Tavola 10).

Le considerazioni fin qui svolte necessitano di un'importante qualificazione. I carichi dei magistrati sono calcolati senza tenere conto in alcun modo della eterogeneità dei procedimenti (diversa tipologia dei casi, diversa complessità all'interno della stessa tipologia). Come si è visto a proposito della ripartizione dei magistrati tra attività civile e penale, è presumibile ritenere che questi elementi incidano sulle decisioni relative all'assegnazione delle risorse.

### *La spesa pubblica nel settore della giustizia*

Con riferimento ai costi della giustizia, informazioni sulla spesa del settore per regione sono disponibili nei Conti pubblici territoriali (CPT). Nell'analisi di questi dati è tuttavia necessaria molta cautela in quanto secondo la definizione dei CPT, il settore giustizia non comprende soltanto l'amministrazione, il funzionamento o il supporto ai tribunali civili e penali e al sistema giudiziario, ma anche le attività di rappresentanza e consulenza legale svolte per conto dell'amministrazione o di terzi e la costruzione, l'amministrazione e il funzionamento del sistema carcerario e degli altri luoghi per la detenzione o la riabilitazione dei detenuti<sup>28</sup>. Viceversa, la definizione non include le spese per la magistratura, che risultano classificate nel settore "amministrazione generale" dei CPT.

La spesa complessiva del settore si articola nelle due componenti delle spese in conto corrente e spese in conto capitale. Il 95 per cento dell'aggregato è costituito dalle spese in conto corrente, che consistono sostanzialmente in spese per il personale (65 per cento) e spese per acquisto di beni e servizi (25 per cento).

Sulla base degli ultimi dati disponibili, nel 2006 in Italia la spesa complessiva pro capite del settore giustizia ammontava a circa 115 euro. Livelli superiori alla media si registravano nel Mezzogiorno (135 euro) e al Centro (128 euro). In tutte le regioni settentrionali tranne una (Liguria) il livello di spesa pro capite risultava inferiore alla media nazionale, mentre nel resto del paese esso si attestava al di sotto di quello nazionale soltanto in tre regioni, Toscana, Marche e Puglia (Figura 8).

Nel complesso le informazioni disponibili sul fronte della distribuzione della spesa pubblica nel settore della giustizia non consentono di chiarire se l'inadeguatezza delle infrastrutture di supporto e della dotazione dei beni di consumo frequentemente lamentata dagli operatori dei tribunali del Mezzogiorno sia effettiva né eventualmente di individuarne le cause (inadeguatezza dei volumi di spesa e/o inefficiente gestione delle risorse).

## **5. Conclusioni**

Il lavoro documenta il divario tra il Mezzogiorno e il resto del paese nel funzionamento della giustizia civile ed esamina a livello territoriale le caratteristiche della litigiosità e della distribuzione delle risorse (umane e finanziarie) con l'obiettivo di verificare se la peggiore performance dei tribunali delle regioni meridionali possa essere spiegata sulla base di questi elementi.

<sup>27</sup> Tra i 30 tribunali che presentano tassi di copertura delle posizioni inferiori all'80 per cento solo tre sono localizzati nel Mezzogiorno.

<sup>28</sup> Cfr. Ministero dello Sviluppo economico (2007).

Nell'insieme, il quadro delineato non consente di trarre indicazioni univoche circa i nessi tra durata, litigiosità e disponibilità di risorse e quindi di spiegare in maniera esaustiva le differenze territoriali nel funzionamento della giustizia civile.

Rispetto alla distribuzione della popolazione, le regioni meridionali si caratterizzano nel confronto con quelle del Centro Nord per una maggiore litigiosità alla quale corrisponde una quota superiore di risorse assegnate. Tuttavia, la dotazione di risorse del Mezzogiorno risulta inferiore a quella delle altre aree se la si misura in relazione al carico complessivo dei procedimenti civili (misurato come somma dei procedimenti pendenti e di quelli sopravvenuti nell'anno) a causa del maggiore accumulo di casi pendenti nei tribunali meridionali. Sulla base delle informazioni a disposizione non è possibile stabilire se, e in quale misura, l'attuale maggiore *stock* di procedimenti pendenti sia attribuibile a un'inadeguata quantità di risorse e/o a una loro inferiore produttività.

I fatti stilizzati riportati con riferimento al 2006 presentano tra l'altro una notevole persistenza nel tempo. Evidenza dell'accumulo di procedimenti pendenti e di un conseguente maggiore carico per i magistrati del Meridione si riscontra già a partire dagli anni Settanta<sup>29</sup>.

In questo contesto appare evidente come la produzione di accurate informazioni relative alla domanda di giustizia che si rivolge ai tribunali e alla produttività degli uffici giudiziari costituisca un elemento imprescindibile per una più approfondita conoscenza delle cause di malfunzionamento dei tribunali e per una più efficiente distribuzione delle risorse sul territorio.

Sotto altro profilo, si evidenzia che, come dimostrato dall'esperienza storica italiana e dalle riforme attuate in altri paesi, il mero incremento del numero di magistrati e di personale amministrativo che prescinda da riforme di tipo organizzativo non necessariamente assicura un migliore funzionamento dei tribunali<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Elaborazioni condotte su dati relativi al 1971 mostrano che il carico di lavoro per magistrato, valutato rapportando i procedimenti di cognizione ordinaria al numero totale di magistrati, assumeva particolare rilievo nel Mezzogiorno, principalmente nei distretti di Cagliari, Reggio Calabria e Lecce; con l'eccezione di Taranto, i distretti con il minor carico di lavoro per magistrato erano tutti localizzati al Nord del Paese (cfr. Cecchi, 1975). Risultati simili relativi ad anni più recenti (2001) sono riportati in Marchesi (2003) con riferimento al complesso dei procedimenti civili e penali.

<sup>30</sup> Cfr. World Bank (2005).

## **TAVOLE E FIGURE**

Tavola 1

**Durata media dei procedimenti di cognizione in primo grado per  
distretto di corte d'appello e area geografica – 2006<sup>(1)</sup>**  
(giorni)

Distretto	Cognizione ordinaria	Lavoro, previdenza e assistenza
Torino	555	242
Milano	682	372
Brescia	771	540
Genova	898	532
Trento	606	282
Bolzano	694	403
Venezia	893	668
Trieste	723	603
Bologna	1.004	587
Firenze	946	558
Perugia	1.100	849
Ancona	989	602
Roma	945	581
L'Aquila	1.049	679
Campobasso	1.101	389
Napoli	1.075	806
Salerno	1.259	1.072
Bari	1.558	1.490
Lecce	1.599	1.124
Taranto	1.213	1.644
Potenza	1.463	1.133
Catanzaro	1.463	935
Reggio Calabria	950	1.244
Palermo	995	801
Messina	1.534	1.104
Caltanissetta	1.523	956
Catania	1.007	823
Cagliari	1.222	920
Sassari	1.185	782
Nord Ovest	694	369
Nord Est	897	609
Centro	960	591
Sud e isole	1.209	1.031
<b>Italia</b>	<b>985</b>	<b>861</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia.

<sup>(1)</sup> La durata media è stimata (per la metodologia di calcolo cfr. Istat, 2001)

Tavola 2

**Durata media dei procedimenti esecutivi e speciali presso i tribunali per  
distretto di corte d'appello e area geografica - 2006<sup>(1)</sup>**  
(giorni)

Distretto	Procedimenti esecutivi immobiliari	Procedimenti esecutivi mobiliari	Procedimenti speciali
Torino	1.029	234	35
Milano	1.016	374	86
Brescia	956	265	70
Genova	1.176	169	112
Trento	581	138	42
Bolzano	449	112	28
Venezia	883	179	48
Trieste	713	254	28
Bologna	982	168	42
Firenze	1.096	267	58
Perugia	1.625	321	42
Ancona	1.583	162	38
Roma	2.386	266	83
L'Aquila	1.740	439	67
Campobasso	2.073	402	58
Napoli	1.377	226	82
Salerno	1.858	485	138
Bari	2.236	359	191
Lecce	2.160	943	103
Taranto	3.035	459	80
Potenza	3.133	455	78
Catanzaro	3.005	394	169
Reggio Calabria	3.920	457	349
Palermo	3.387	608	57
Messina	2.316	409	96
Caltanissetta	3.629	367	68
Catania	3.041	561	99
Cagliari	2.686	673	153
Sassari	2.790	461	97
Nord Ovest	1.036	277	72
Nord Est	862	178	42
Centro	1.896	261	68
Sud e isole	2.322	393	117
<b>Italia</b>	<b>1.702</b>	<b>317</b>	<b>82</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia.

<sup>(1)</sup> La durata media è stimata (per la metodologia di calcolo cfr. Istat, 2001).

Tavola 3

**Procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado  
per distretto di corte d'appello e area geografica – 2006**

Distretto	Procedimenti sopravvenuti		Quozienti di litigiosità <sup>(1)</sup>
	Numero	% sul totale	
Torino	29.129	6,1	651
Milano	47.477	10,0	726
Brescia	15.215	3,2	512
Genova	15.933	3,4	880
Trento	2.559	0,5	507
Bolzano	3.003	0,6	619
Venezia	30.804	6,5	648
Trieste	7.815	1,6	646
Bologna	27.078	5,7	644
Firenze	26.295	5,5	767
Perugia	6.696	1,4	769
Ancona	12.355	2,6	806
Roma	59.008	12,5	1.091
L'Aquila	10.977	2,3	840
Campobasso	2.646	0,6	826
Napoli	57.384	12,1	1.224
Salerno	13.673	2,9	1.254
Bari	17.090	3,6	750
Lecce	8.239	1,7	680
Taranto	5.514	1,2	950
Potenza	4.500	0,9	759
Catanzaro	13.224	2,8	921
Reggio Calabria	4.850	1,0	859
Palermo	14.801	3,1	694
Messina	7.561	1,6	1.164
Caltanissetta	2.253	0,5	531
Catania	17.277	3,6	952
Cagliari	6.452	1,4	611
Sassari	4.068	0,9	677
Nord Ovest	107.754	22,7	682
Nord Est	71.259	15,0	638
Centro	104.354	22,0	928
Sud e isole	190.509	40,2	918
<b>Italia</b>	<b>473.876</b>	<b>100,0</b>	<b>804</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia e Istat.

<sup>(1)</sup> Procedimenti sopravvenuti per 100.000 abitanti.

Tavola 4

**Procedimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza in primo grado per distretto di  
corte d'appello e area geografica – 2006**

Distretto	Procedimenti sopravvenuti		Quozienti di litigiosità (1)
	Numero	% sul totale	
Torino	15.843	4,0	354
Milano	15.825	4,0	242
Brescia	4.521	1,1	152
Genova	7.098	1,8	392
Trento	433	0,1	86
Bolzano	558	0,1	115
Venezia	7.584	1,9	159
Trieste	2.627	0,7	217
Bologna	7.606	1,9	181
Firenze	8.520	2,2	249
Perugia	3.022	0,8	347
Ancona	5.144	1,3	335
Roma	51.278	13,0	948
L'Aquila	8.297	2,1	635
Campobasso	3.997	1,0	1.247
Napoli	79.203	19,9	1.675
Salerno	12.400	3,1	1.137
Bari	61.957	15,7	2.719
Lecce	10.878	2,8	898
Taranto	9.901	2,5	1.706
Potenza	6.980	1,8	1.178
Catanzaro	17.254	4,4	1.201
Reggio Calabria	9.784	2,5	1.733
Palermo	11.622	2,9	545
Messina	13.223	3,3	2.043
Caltanissetta	3.111	0,8	733
Catania	10.479	2,6	578
Cagliari	4.951	1,3	468
Sassari	2.075	0,5	345
Nord Ovest	43.287	10,9	274
Nord Est	18.808	4,8	168
Centro	67.964	17,2	604
Sud e isole	266.112	67,1	1.279
<b>Italia</b>	<b>396.171</b>	<b>100,0</b>	<b>671</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia e Istat.

(1) Procedimenti sopravvenuti per 100.000 abitanti.

Tavola 5

**Composizione dei procedimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza sopravvenuti in primo grado per distretto di corte d'appello e area geografica – 2006**

<b>Distretto</b>	<b>Numero totale procedimenti</b>	<b>% lavoro</b>	<b>% previdenza e assistenza</b>	<b>Quoziente di litigiosità lavoro<sup>(1)</sup></b>	<b>Quoziente di litigiosità previdenza e assistenza<sup>(1)</sup></b>
Torino	15.843	74,9	25,1	265	89
Milano	15.825	76,0	24,0	184	58
Brescia	4.521	57,1	42,9	87	65
Genova	7.098	46,0	54,0	180	212
Trento	433	74,6	25,4	64	22
Bolzano	558	69,9	30,1	80	35
Venezia	7.584	57,1	42,9	91	68
Trieste	2.627	45,7	54,3	99	118
Bologna	7.606	47,0	53,0	85	96
Firenze	8.520	45,0	55,0	112	137
Perugia	3.022	38,5	61,5	134	214
Ancona	5.144	40,5	59,5	136	200
Roma	51.278	46,9	53,1	444	503
L'Aquila	8.297	37,0	63,0	235	400
Campobasso	3.997	47,0	53,0	586	661
Napoli	79.203	26,2	73,8	443	1.246
Salerno	12.400	22,8	77,2	259	878
Bari	61.957	9,4	90,6	256	2.463
Lecce	10.878	16,1	83,9	144	754
Taranto	9.901	24,3	75,7	414	1.292
Potenza	6.980	26,0	74,0	307	871
Catanzaro	17.254	38,3	61,7	460	741
Reggio Calabria	9.784	36,9	63,1	640	1.093
Palermo	11.622	34,7	65,3	189	356
Messina	13.223	14,8	85,2	302	1.742
Caltanissetta	3.111	39,5	60,5	289	444
Catania	10.479	40,2	59,8	232	345
Cagliari	4.951	43,6	56,4	204	264
Sassari	2.075	46,2	53,8	160	186
Nord Ovest	43.287	68,7	31,3	188	86
Nord Est	18.808	52,2	47,8	88	81
Centro	67.964	45,8	54,2	277	328
Sud e isole	266.112	24,5	75,5	314	969
<b>Italia</b>	<b>396.171</b>	<b>34,3</b>	<b>65,7</b>	<b>230</b>	<b>442</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia e Istat.

<sup>(1)</sup> Procedimenti sopravvenuti per 100.000 abitanti.

Tavola 6

**Procedimenti esecutivi e speciali sopravvenuti per distretto  
di corte d'appello e area geografica – 2006<sup>(1)</sup>**

<b>Distretto</b>	<b>Procedimenti esecutivi immobiliari</b>	<b>Procedimenti esecutivi mobiliari</b>	<b>Procedimenti speciali</b>
Torino	77	507	954
Milano	72	367	1.240
Brescia	59	321	860
Genova	92	649	631
Trento	48	341	677
Bolzano	77	471	1.019
Venezia	57	404	824
Trieste	74	415	854
Bologna	59	452	1.046
Firenze	79	614	1.138
Perugia	84	620	1.043
Ancona	69	480	938
Roma	80	877	1.248
L'Aquila	100	539	1.019
Campobasso	89	715	1.388
Napoli	85	1.427	1.243
Salerno	81	1.077	1.359
Bari	72	958	1.689
Lecce	76	487	680
Taranto	83	1.325	870
Potenza	80	597	546
Catanzaro	68	1.262	804
Reggio Calabria	68	1.446	779
Palermo	68	561	756
Messina	89	926	929
Caltanissetta	63	402	631
Catania	96	469	868
Cagliari	64	456	650
Sassari	78	588	782
Nord Ovest	73	430	1.018
Nord Est	60	423	913
Centro	79	723	1.156
Sud e isole	80	915	1.031
<b>Italia</b>	<b>74</b>	<b>655</b>	<b>1.029</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia e Istat.

<sup>(1)</sup> Procedimenti sopravvenuti per 100.000 abitanti.

**Tavola 7****Statistiche descrittive**

<b>Variabile</b>	<b>Media</b>	<b>Mediana</b>	<b>Dev Std</b>	<b>I q</b>	<b>III q</b>
<i>Variabile dipendente</i>					
Litigiosità (1)	1.380,61	1.205,17	672,16	887,90	1.621,09
<i>Variabili indipendenti</i>					
Valore aggiunto pro capite	17.745,22	18.680,32	4.276,83	13.405,24	20.989,13
Concentrazione territoriale	47,52	29,00	75,21	20,73	48,07
Capitale sociale	35,69	32,10	15,67	23,50	45,00
Avvocati	154,44	151,16	47,86	111,88	177,51

Numero di osservazioni: 103.

<sup>(1)</sup> Numero di procedimenti di cognizione (totale cognizione ordinaria e lavoro, previdenza e assistenza) sopravvenuti per 100.000 abitanti.

Tavola 8

**Determinanti della litigiosità**  
(stime OLS)

	(1)	(2)
<i>Valore aggiunto pro capite</i>	-0,084 *** (0,020)	-0,068 *** (0,016)
<i>Concentrazione territoriale</i>	0,681 ** (0,293)	0,675 *** (0,275)
<i>Capitale Sociale</i>	-6,622 *** (2,378)	-1,665 (2,081)
<i>Avvocati</i>	7,932 *** (0,878)	5,753 *** (0,849)
<i>Interazione con la variabile dummy</i>		
<i>Sud e Isole:</i>		
- <i>Valore aggiunto pro capite</i>		-0,075 * (0,041)
- <i>Concentrazione territoriale</i>		-3,609 (2,642)
- <i>Capitale sociale</i>		-19,023 * (10,135)
- <i>Avvocati</i>		5,939 *** (1,577)
<i>Dummy di area</i>	<i>sì</i>	<i>sì</i>
<i>N. osservazioni</i>	103	103
<i>R-quadrato</i>	0,722	0,781

Le stime sono effettuate su dati medi provinciali (103 province) per il periodo 2000-05. La variabile dipendente (LITIGIOSITÀ) è definita come il numero di procedimenti di cognizione (cognizione ordinaria più lavoro e previdenza) sopravvenuti per 100.000 abitanti. La *concentrazione territoriale* è definita come rapporto tra la popolazione che vive nella città capoluogo e la popolazione che vive fuori dal capoluogo in ciascuna provincia. Il *CAPITALE SOCIALE* è misurato dal numero di associazioni di volontariato registrate per provincia; la variabile *AVVOCATI* misura il numero di avvocati per 100.000 abitanti. Le regressioni includono la costante. Errori standard robusti in parentesi. \*\*\*, \*\*, \* indicano rispettivamente un livello di significatività del coefficiente dell'1, 5 e 10 per cento.

Tavola 9

**Magistrati e personale amministrativo nei tribunali per distretto di corte d'appello e area geografica -2006<sup>(1)</sup>**  
(unità e valori percentuali)

Distretto	Magistrati del settore civile per abitante <sup>(2)</sup>	Personale amministrativo per abitante	Percentuale posizioni coperte nella magistratura	Percentuale posizioni coperte tra il personale amministrativo
Torino	3,4	18,8	94	77,9
Milano	4,1	18,0	94	81,1
Brescia	2,5	11,9	94	84,5
Genova	4,7	30,9	98	86,8
Trento	3,8	16,4	97	79,8
Bolzano	4,5	14,2	87	55,2
Venezia	3,1	14,4	96	83,1
Trieste	3,6	21,7	96	81,4
Bologna	2,9	17,8	95	86,4
Firenze	3,3	22,2	95	88,2
Perugia	3,2	21,0	93	85,1
Ancona	3,3	20,9	98	88,2
Roma	6,8	31,0	109	86,0
L'Aquila	n.d.	28,2	91	87,4
Campobasso	n.d.	29,3	89	89,4
Napoli	6,8	32,5	100	90,4
Salerno	4,5	31,5	93	87,9
Bari	4,1	20,3	101	86,1
Lecce	4,3	22,5	99	97,5
Taranto	4,7	24,6	90	82,2
Potenza	3,8	30,9	90	82,8
Catanzaro	4,9	37,0	101	90,6
Reggio Calabria	8,1	54,5	95	90,1
Palermo	4,3	34,0	96	91,0
Messina	6,1	40,0	99	90,6
Caltanissetta	4,9	49,5	92	91,3
Catania	4,8	26,2	95	85,8
Cagliari	4,1	23,9	96	90,7
Sassari	4,4	27,6	87	88,8
Nord Ovest	3,7	18,6	95	81,6
Nord Est	3,2	16,4	95	82,4
Centro	5,0	26,2	104	86,7
Sud e isole	5,2	30,6	97	89,3
<b>Italia</b>	<b>4,3</b>	<b>23,8</b>	<b>97</b>	<b>86,1</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia e Istat.

<sup>(1)</sup> Il numero complessivo di magistrati è calcolato imputando al numero di posizioni in organico previste per il 2005 la percentuale di posti coperti rispetto a quelli previsti in organico nel 2007. La quota di magistrati addetti al settore civile è stata calcolata sulla base della ripartizione nei tribunali con sezioni distinte dei vari distretti nel 2005; con l'esclusione dei distretti di Campobasso e L'Aquila nei quali non sono presenti tribunali con sezioni distinte. – <sup>(2)</sup> Numero magistrati per 100.000 abitanti.

Tavola 10

**Indici di carico e ripartizione delle risorse  
nei tribunali per distretto di corte d'appello e area geografica – 2006<sup>(1)</sup>**  
(unità e valori percentuali)

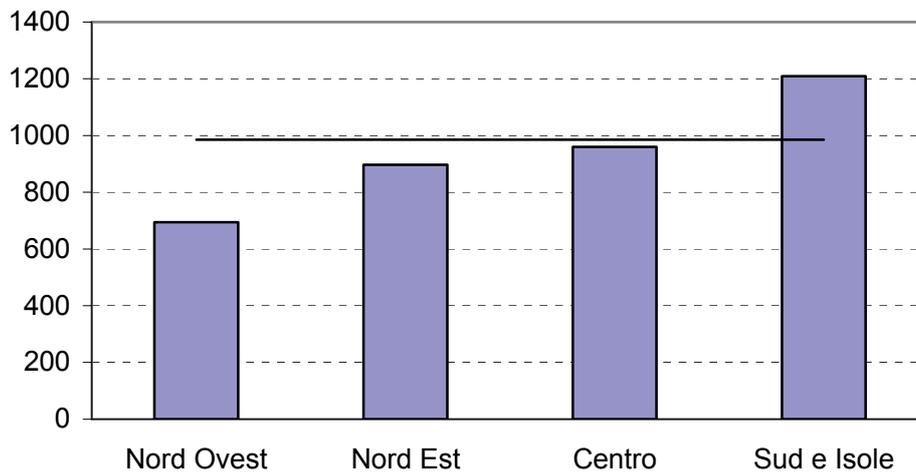
Distretto	Procedimenti civili sopravvenuti per magistrato	Carico procedimenti civili per magistrato <sup>(2)</sup>	Quota magistrati del settore civile sul totale	Quota carichi civili sul totale
Torino	1.066	1.783	48	47
Milano	878	1.601	56	51
Brescia	1.157	2.128	54	58
Genova	838	1.834	51	50
Trento	877	1.289	66	46
Bolzano	766	1.216	64	54
Venezia	965	1.941	62	64
Trieste	968	1.687	51	47
Bologna	1.186	2.265	52	45
Firenze	1.262	2.480	48	54
Perugia	1.213	2.621	54	42
Ancona	1.171	2.410	54	66
Roma	789	1.794	61	61
L'Aquila	n.d.	n.d.	n.d.	57
Campobasso	n.d.	n.d.	n.d.	65
Napoli	1.009	2.486	53	60
Salerno	1.403	3.907	43	63
Bari	1.875	5.414	51	85
Lecce	1.000	2.946	54	65
Taranto	1.248	4.207	51	72
Potenza	1.143	3.596	45	68
Catanzaro	1.144	3.228	40	64
Reggio Calabria	718	2.368	46	67
Palermo	797	2.119	40	64
Messina	974	3.209	49	69
Caltanissetta	664	1.853	34	55
Catania	811	2.105	50	63
Cagliari	761	2.090	55	64
Sassari	800	2.010	56	54
Nord Ovest	957	1.750	52	51
Nord Est	1.026	1.943	59	52
Centro	941	2.030	54	58
Sud e isole	1.054	2.895	48	65
<b>Italia</b>	<b>1.030</b>	<b>2.363</b>	<b>51</b>	<b>59</b>

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

<sup>(1)</sup> Il numero complessivo di magistrati è calcolato imputando al numero di posizioni in organico previste per il 2006 la percentuale di posti coperti rispetto a quelli previsti in organico nel 2007. La quota di magistrati addetti al settore civile è stata calcolata sulla base della ripartizione nei tribunali con sezioni distinte dei vari distretti nel 2005; con l'esclusione dei distretti di Campobasso e L'Aquila nei quali non sono presenti tribunali con sezioni distinte. – <sup>(2)</sup> Il carico è dato dalla somma dei procedimenti pendenti a inizio anno e dei procedimenti sopravvenuti nell'anno.

Figura 1

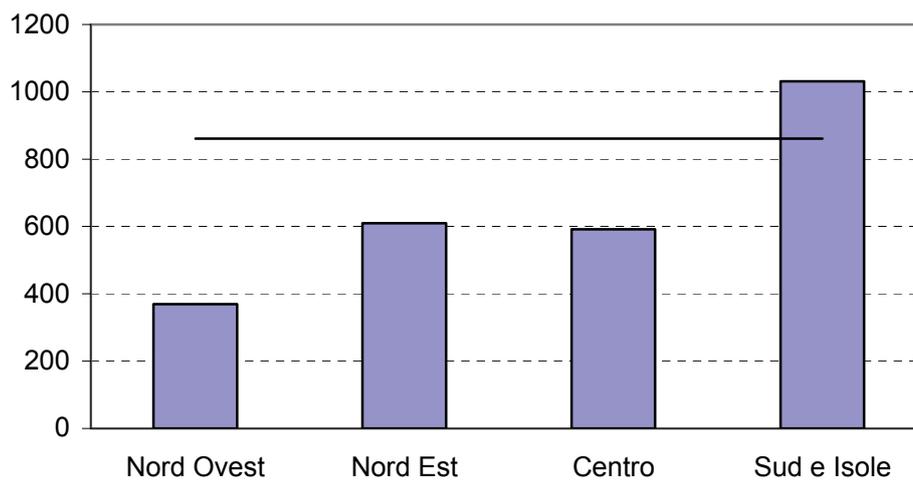
**Durata media dei procedimenti di cognizione ordinaria nei tribunali  
per area geografica – 2006**  
(giorni)



Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

Figura 2

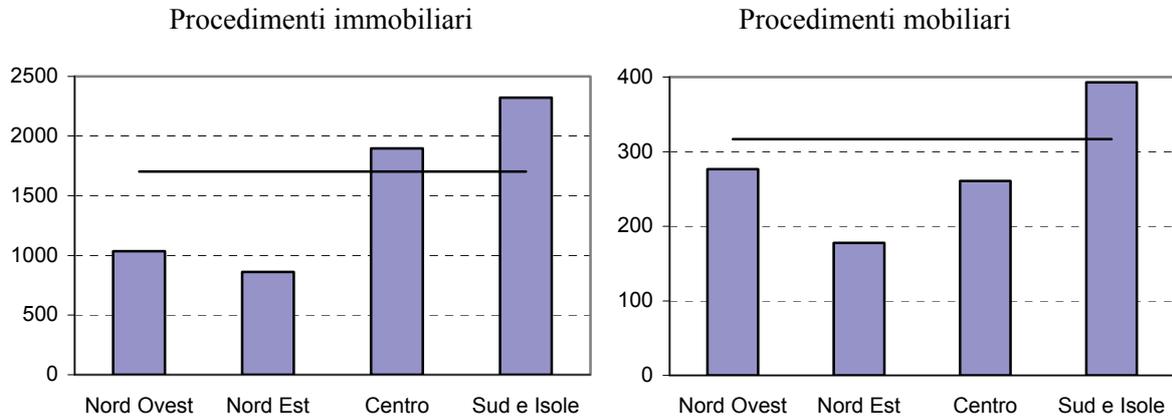
**Durata media dei procedimenti in materia di lavoro, previdenza e  
assistenza nei tribunali per area geografica – 2006**  
(giorni)



Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

**Figura 3**

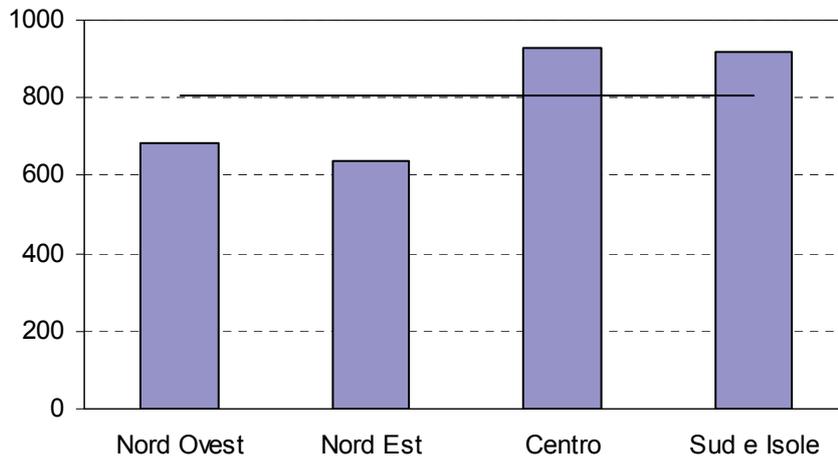
**Durata media dei procedimenti esecutivi per area geografica – 2006**  
(giorni)



Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

**Figura 4**

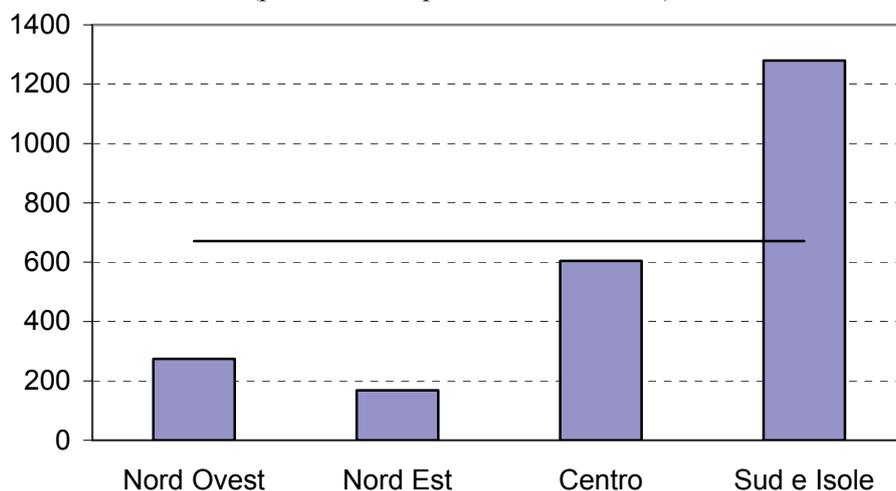
**Procedimenti di cognizione ordinaria sopravvenuti nei tribunali per area geografica – 2006**  
(procedimenti per 100.000 abitanti)



Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia e Istat.

Figura 5

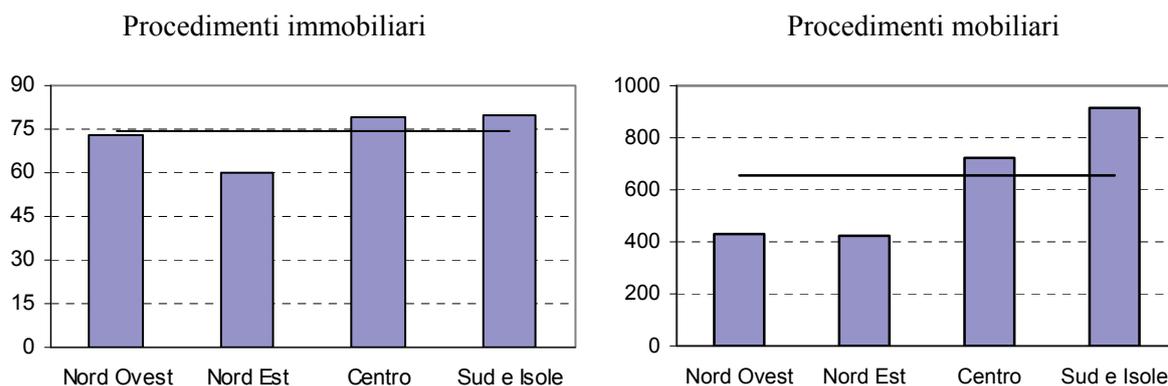
**Procedimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza sopravvenuti nei tribunali per area geografica – 2006**  
(procedimenti per 100.000 abitanti)



Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia e Istat.

Figura 6

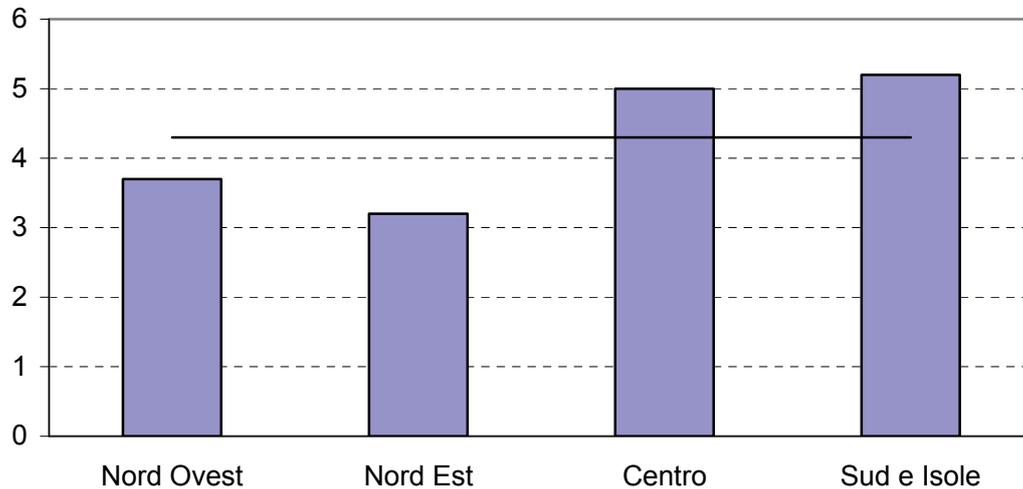
**Procedimenti esecutivi sopravvenuti per area geografica – 2006**  
(procedimenti per 100.000 abitanti)



Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia e Istat.

Figura 7

**Numero stimato di magistrati addetti al settore civile per abitante  
nei tribunali per area geografica – 2006<sup>(1)</sup>**  
(magistrati per 100.000 abitanti)

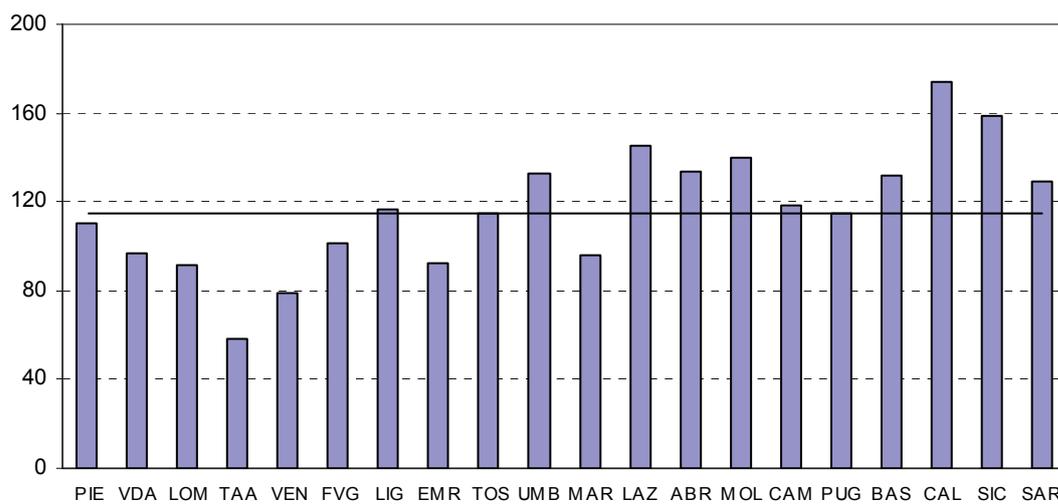


Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia e Istat.

<sup>(1)</sup> Il numero complessivo di magistrati è calcolato imputando al numero di posizioni in organico previste per il 2005 la percentuale di posti coperti rispetto a quelli previsti in organico nel 2007. La quota di magistrati addetti al settore civile è stata calcolata sulla base della ripartizione nei tribunali con sezioni distinte dei vari distretti nel 2005; con l'esclusione dei distretti di Campobasso e L'Aquila nei quali non sono presenti tribunali con sezioni distinte.

Figura 8

**Spesa complessiva pro capite del settore giustizia per regione – 2006**  
(euro)



Fonte: elaborazioni su dati dei Conti Pubblici territoriali e Istat.

**RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

- Bianco M., Giacomelli S., Giorgiantonio C., Palumbo G. e Szego B. (2007), *La durata (eccessiva) dei procedimenti civili in Italia: offerta, domanda o rito?* in *Rivista di Politica Economica*, Vol. 97, serie III, fascicolo IX-X.
- Cecchi C. (1975), *Analisi statistica dei procedimenti civili di cognizione in Italia*, ed. Laterza.
- CEPEJ – European Commission for the Efficiency of Justice (2006), *European Judicial Systems*, Strasbourg.
- (2008), *European Judicial Systems*, Strasbourg.
- Felli E. L., Londono-Bedoya D. A., Solferino N. e Tria G. (2007), *The Demand for Justice in Italy: Civil Litigation and the Judicial System*, in Padovano, F. and Ricciuti R. (Eds), *Italian Institutional Reforms*, Springer-Verlag New York Inc.
- Ginsburg T. e Hoetker G. (2006), *The Unreluctant Litigant? An Empirical Analysis of Japan's Turn to Litigation*, in *Journal of Legal Studies*, Vol. 35, No. 1, pp. 35-59.
- Hansenn F. A. (1999), *The Effects of Judicial Institutions on Uncertainty and the Rate of Litigation: The Election Versus Appointment of State Judges*, in *Journal of Legal Studies*, Vol. 28, No. 1, pp. 205-32.
- Ichino A., Polo M. e Rettore E. (2003), *Are Judges Biased by Labor Market Conditions?*, in *European Economic Review*, Vol. 47, pp. 913-44.
- Istat (2001), *La giustizia civile in Italia: funzionalità e processo di riforma*, Informazioni, No. 3.
- Leonardi M. e Rancan R. (2008), *L'andamento lento della giustizia civile*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).
- Marchesi D. (2003), *Litiganti, Avvocati e Magistrati: Diritto ed Economia del processo civile*, Bologna, il Mulino.
- Ministero dello Sviluppo economico (2007), *Guida ai Conti pubblici territoriali*, Roma.
- Polinsky A.M. e Rubinfeld D.L. (2003), *Aligning the Interests of Lawyers and Clients*, in *American Law and Economics Review*, Vol. 5, No. 1, pp. 165-88.
- Posner R. A. (1997), *Explaining the Variance in the Number of Tort Suits across U.S. States and between the United States and England*, in *Journal of Legal Studies*, Vol. 26, No. 2, pp. 477-89.
- World Bank (2005), *Doing Business in 2004*, Washington.
- (2008), *Doing Business in 2009*, Washington.
- Yates J., Creel Davis B. e Glick H. R. (2001), *The Politics of Torts: Explaining Litigation Rates in the American States*, in *State Politics and Policy Quarterly*, Summer, pp. 127-143.

# INFORMATIZZAZIONE, TRASPARENZA CONTABILE E COMPETITIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: UN'ANALISI A LIVELLO REGIONALE

*C.M. Arpaia\*, R. Doronzo\* e P. Ferro\**

## 1. Introduzione

L'operatore pubblico influenza in vari modi l'attività dei soggetti economici, fissando le regole e le procedure per l'autorizzazione all'esercizio delle attività e per il loro regolare svolgimento, modificando il contesto ambientale (per esempio in termini di infrastrutture, o di controllo del territorio) in cui l'attività è condotta, sostenendo finanziariamente, in taluni casi, gli investimenti delle imprese. La performance delle Pubbliche amministrazioni è quindi un fattore importante che concorre a determinare la competitività del territorio su cui l'azione pubblica insiste. In un contesto di apertura dei mercati a livello internazionale, la concorrenza si sviluppa anche sulla base dell'efficienza dei sistemi territoriali in cui operano le imprese. Il rafforzamento delle capacità dell'amministrazione può quindi rappresentare un fattore decisivo per lo sviluppo.

L'analisi del ruolo dell'operatore pubblico e delle conseguenze delle politiche poste in essere per ridurre i divari di sviluppo territoriali non può esimersi dal tentativo di misurare il divario di performance delle amministrazioni pubbliche nelle diverse regioni italiane. Un'analisi di questo tipo è purtroppo fortemente limitata dalla scarsità di dati disaggregati a livello territoriale capaci di sintetizzare in modo sufficientemente oggettivo l'efficienza e l'efficacia dell'operato delle pubbliche amministrazioni.

Lo scopo del presente lavoro è quello di fornire informazioni utili per valutare la performance territoriali delle amministrazioni pubbliche con riferimento a due aspetti: 1) il grado di informatizzazione e i servizi offerti in rete; 2) la trasparenza contabile nella rendicontazione e l'utilizzo delle informazioni contabili come strumento di controllo e benchmarking. Questi aspetti sono esaminati ricorrendo a informazioni periodicamente raccolte dalla Banca d'Italia. Al fine di offrire un panorama più completo sulla qualità dell'azione della PA, gli indicatori relativi a entrambi i fenomeni sopra citati sono poi comparati con gli indicatori elaborati dal Formez, relativi alle politiche in favore delle imprese, del lavoro e della competitività territoriale.

Il lavoro è strutturato come segue. Nel paragrafo 2 si analizza, sulla base di alcuni indicatori forniti da organismi economici internazionali, il posizionamento dell'Italia rispetto agli altri paesi in relazione alle tematiche della semplificazione amministrativa e della diffusione delle tecnologie informatiche nella pubblica amministrazione. Nel paragrafo 3 si illustrano i risultati dell'indagine della Banca d'Italia sull'informatizzazione degli enti locali, sulla qualità delle segnalazioni contabili effettuate dagli enti locali al sistema informativo Siope e sull'utilizzo di queste informazioni da parte degli enti stessi; si effettua inoltre un confronto con gli indicatori di "buon governo" elaborati dal Formez. Il paragrafo 4 riporta le principali conclusioni.

## 2. Il posizionamento dell'Italia nel contesto internazionale

La teoria economica ha attribuito negli ultimi anni un'importanza crescente al ruolo che le

---

\* Banca d'Italia, Servizio Rapporti con il Tesoro.

Gli autori desiderano ringraziare Luigi Cannari, Guido De Blasio, Alessandra Staderini, Gianfranco Viesti, Giuseppe Pennella (direttore del dipartimento ricerche economiche del Formez) per gli utili suggerimenti, Giorgio Ivaldi e Michele Nicoloso del Servizio Rapporti con Tesoro per il valido supporto fornito nella raccolta e nell'analisi dei dati.

istituzioni nazionali o sub-nazionali svolgono nel favorire lo sviluppo economico<sup>1</sup>. Numerosi lavori empirici hanno messo in luce come l'azione, l'efficienza e la capacità competitiva delle istituzioni economiche e di governo possano avere effetti diretti sull'incremento di reddito pro capite e siano in grado di spiegare il persistere di differenziali di crescita sia tra nazioni (Hall and Jones 1999; Knack and Keefer 1995) sia tra le regioni di uno stesso paese (Magrini 1997; Caroleo e Coppola 2005). La visione della Pubblica amministrazione come fattore chiave nel determinare lo sviluppo (o il ritardo) dei territori è ormai largamente condivisa dalla teoria economica e dagli studi delle più importanti organizzazioni economiche internazionali (La Porta et al. 1999; European Commission 2000, 2004).

Secondo autorevoli valutazioni, la Pubblica amministrazione italiana è considerata uno degli elementi cruciali della scarsa performance economica del sistema paese (Ferro et al. 1998 e 1999). Sebbene negli ultimi anni, grazie all'introduzione delle tecnologie informatiche e alla realizzazione di politiche di semplificazione del contesto normativo di riferimento e di maggiore trasparenza dei processi amministrativi, qualche passo in avanti sia stato compiuto, la Pubblica amministrazione si trova in un guado complesso in cui al vecchio che tarda a morire si sovrappone il nuovo che nasce troppo lentamente. In diverse occasioni la Confindustria ha sottolineato che la maggior parte dei manager privati colloca al primo posto tra le priorità politiche del paese la riforma della Pubblica amministrazione e lo snellimento delle procedure burocratiche gravanti sulle imprese (Confindustria 1999, 2004, 2006). La semplificazione può avere un impatto rilevante sullo sviluppo economico e sull'occupazione, e quindi sulla competitività dei sistemi nazionali e territoriali. Le imprese, nella loro interazione con le PA, sostengono una serie di costosi adempimenti amministrativi, che potrebbero essere eliminati o fortemente ridotti con una migliore regolamentazione o con altri interventi di semplificazione. Nei confronti internazionali in questo ambito l'Italia è risultata storicamente indietro rispetto agli altri paesi europei e rispetto alla media dei paesi più sviluppati. Negli ultimi anni però sono stati compiuti progressi in termini di riduzione dei tempi, dei costi e delle procedure, che tendono ad avvicinare l'Italia alla media degli altri paesi avanzati. Tali miglioramenti sono evidenziati in numerosi studi. Una ricerca dell'OCSE (Conway et al. 2005) relativa ad alcuni indicatori di regolamentazione e ostacolo all'attività di impresa, evidenzia chiaramente il progresso compiuto dall'Italia nel quinquennio 1998-2003 (Figura 1)<sup>2</sup>. Nel 1998 l'Italia si collocava al penultimo posto nella graduatoria tra i paesi OCSE avanzati, con un valore dell'indice pari a 2,7, a fronte di un valore medio di 1,9. Dopo cinque anni la situazione risulta sensibilmente migliorata.

Risultati simili emergono anche da un più recente studio della Banca Mondiale<sup>3</sup> relativo all'estensione e alla modalità della regolamentazione dell'attività produttiva in diverse aree per 178 paesi. La posizione dell'Italia nel 2008 ha subito un significativo miglioramento passando dall'82esimo al 53esimo posto<sup>4</sup>. In particolare, il paese guadagna numerose posizioni per quanto

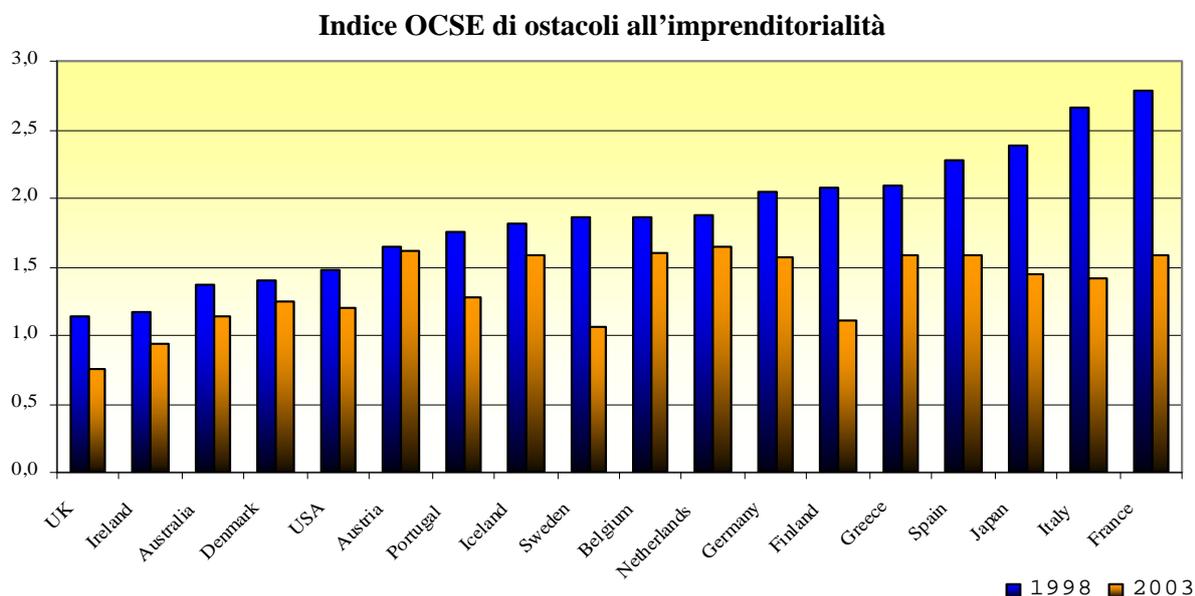
<sup>1</sup> Cfr. North (1990), Temple (1999), Rodrick (2000). A differenza del modello neoclassico, con lo svilupparsi della teoria della crescita endogena alla fine degli anni ottanta (Romer 1986; Lucas 1988) e di nuove teorie di crescita regionale (New Economic Geography, Krugman, 1991; Fujita et al. 1999) sono emersi argomenti in favore di uno specifico ruolo attribuibile alle istituzioni nazionali in generale e a quelle locali in particolare.

<sup>2</sup> Nel la figura 1 è riportato il valore dell'indice sintetico di "ostacoli alla imprenditorialità" negli anni 1998 e 2003. Questo indice è costruito come una media ponderata di diversi indicatori tra cui i più importanti sono il peso degli oneri amministrativi sulle società per azioni, sulle aziende in fase di start-up, e le barriere alla libera competizione. Per quanto riguarda in particolare gli oneri sulle aziende di nuova costituzione, l'indagine comprende essenzialmente i seguenti aspetti: 1. numero di procedure amministrative che un imprenditore deve svolgere per registrare una nuova azienda; 2. numero di enti pubblici o privati che un imprenditore deve contattare per l'attività di registrazione della nuova azienda; 3. numero di giorni lavorativi richiesto per completare l'attività di registrazione; 4. costo economico sostenuto per svolgere l'attività di registrazione. Maggiori valori dell'indice indicano maggiori ostacoli all'imprenditorialità.

<sup>3</sup> Quinto rapporto Doing Business (settembre 2008).

<sup>4</sup> I miglioramenti sembrano principalmente imputabili a un nuovo e più attento calcolo dei punteggi piuttosto che all'attuazione di specifiche riforme nelle aree oggetto di analisi nel periodo considerato.

Figura 1



Fonte: P. Conway, V. Janod, G. Nicoletti (2005)

Tavola 1

**Quinto Rapporto Doing Business (2008)**

Settore di Regolamentazione	Italia	Francia	Germania	Spagna	UK	USA	OCSE
Avvio di un'impresa	65 (52)	12	71	118	6	4	33
Concessione di licenze	78 (104)	17	16	46	54	24	38
Mercato del lavoro	56 (101)	144	137	154	21	1	75
Registrazione della proprietà	49 (53)	159	47	42	19	10	48
Accesso al credito	68 (65)	36	3	13	1	7	28
Protezione degli investitori	51 (83)	64	83	83	9	5	5
Pagamento delle tasse	122 (117)	82	67	93	12	76	54
Ostacoli al commercio internazionale	62 (110)	25	10	47	27	15	25
Rispetto dei contratti	155 (141)	14	15	55	24	8	31
Chiusura di un'impresa	25 (49)	32	29	17	10	18	17
Posizione complessiva	53 (82)	31 (35)	20 (21)	38 (39)	6 (6)	3 (3)	22 (32)

Fonte: World Bank, settembre 2008. I valori in parentesi indicano la posizione del paese nell'anno 2007.

riguarda il mercato del lavoro, la protezione degli investitori e la chiusura delle imprese anche se nel complesso va tuttavia sottolineato come, nonostante il netto avanzamento, la posizione italiana resti significativamente peggiore degli altri paesi europei segnalando l'esigenza di ulteriori significativi interventi di riforma (Tavola 1).

Il principale contributo alla riduzione delle barriere allo start-up è derivato dall'introduzione dello "*Sportello unico per le attività produttive*" (SUAP). Questo innovativo strumento nasce all'interno di un generale processo di semplificazione dei rapporti tra pubblica amministrazione e utenza. Con la legge 112 del 1998 viene disegnato un nuovo procedimento unitario, volto all'integrazione e al coordinamento delle funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la ri-localizzazione di impianti produttivi, il rilascio di concessioni e autorizzazioni per l'esercizio di attività di impresa. L'imprenditore ha dunque un unico interlocutore che diventa responsabile dell'intero procedimento, che ha inizio con la presentazione di un'unica domanda e si conclude con un'unica autorizzazione. Lo Sportello unico ha cercato di costituire una risposta all'obiettivo della semplificazione, configurandosi come struttura unica che segue l'intero procedimento amministrativo, acquisendo da tutti gli enti competenti le autorizzazioni necessarie, assicurando il rispetto dei tempi in linea con le esigenze dell'imprenditore.

Questo innovativo strumento assieme ad altre riforme di semplificazione ha prodotto come principale risultato la riduzione dei tempi, dei costi e delle procedure riguardanti la creazione di nuove attività imprenditoriali o nuovi insediamenti produttivi<sup>5</sup>. Sebbene l'introduzione dello sportello unico abbia rappresentato un indiscusso elemento di semplificazione amministrativa, esso non ha tuttavia corrisposto pienamente alle attese per alcune resistenze interne alle amministrazioni e soprattutto per difetti organizzativi e tecnologici connessi ai ritardi accumulati nella realizzazione della rete infrastrutturale che avrebbe dovuto consentire la condivisione e l'interoperabilità tra le banche dati delle amministrazioni coinvolte nel processo autorizzativo<sup>6</sup>.

La rapida e capillare diffusione delle tecnologie informatiche è uno strumento cruciale per conseguire l'obiettivo della semplificazione. Il livello di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni può quindi essere considerato un altro degli elementi in base al quale valutare il grado di sviluppo dell'apparato amministrativo e la sua capacità di soddisfare con rapidità e a costi contenuti i bisogni degli utenti esterni. L'agenda di Lisbona e, a livello nazionale, i piani di governo e le iniziative legislative, hanno sottolineato l'importante ruolo che l'ICT può e deve avere per rafforzare l'azione delle pubbliche amministrazioni, sia a livello centrale che locale. Le linee in più occasioni tracciate dalla Commissione europea (European Commission 2003, 2005, 2006, 2007) sostengono la sussistenza di una correlazione positiva tra il grado di informatizzazione di una amministrazione - inteso come capacità della stessa di auto-organizzarsi e di fornire servizi all'utenza utilizzando i più moderni strumenti dell'ICT - la semplificazione dei processi e l'efficacia della propria azione amministrativa<sup>7</sup>.

Sebbene in Italia la diffusione dell'ICT si inserisca in un ampio progetto di riforma della pubblica amministrazione avviato già da oltre un decennio<sup>8</sup>, si ha la sensazione che permanga,

<sup>5</sup> Secondo un recente studio (Ferrara e Milana, in Formez 2008) le procedure riguardanti le ditte individuali sono scese da 11 a 5, i tempi da 16 settimane a 1, i costi da 1150 euro a 340. La riduzione per le società per azioni è stata ancora più consistente: le procedure sono passate da 21 a 12, le settimane da 22 a 6, i costi da 7700 a 3500 euro.

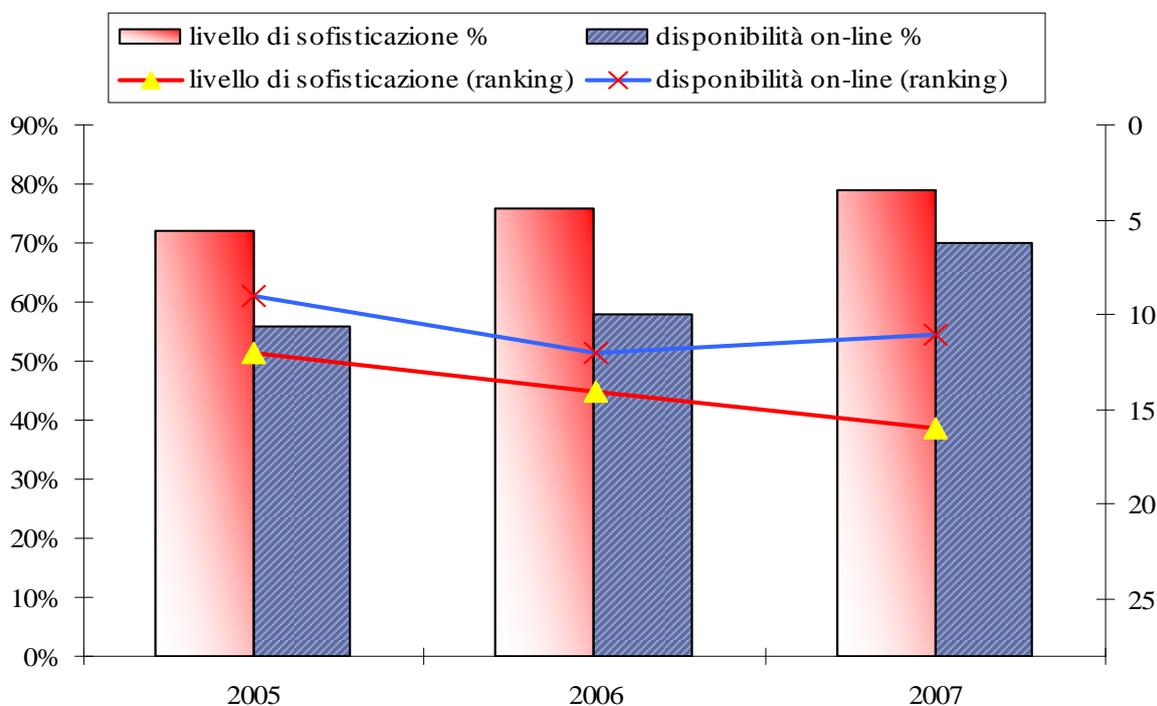
<sup>6</sup> Nelle più recenti linee guida per la riforma della pubblica amministrazione si ipotizza una accelerazione degli iter burocratici per la costituzione di un'impresa che dovrebbero consentire di avviare l'attività produttiva in un giorno. In questa direzione si colloca il progetto, in corso di sperimentazione, sulla "comunicazione unica d'impresa", avviato da Unioncamere, Agenzia delle Entrate, Inail e Inps, che consente alle imprese in fase di costituzione, utilizzando un canale telematico, di comunicare dati ai fini fiscali, previdenziali e assicurativi all'Ufficio del registro presso la camera di commercio di competenza. Gli enti si scambiano in tempi rapidi i dati e forniscono l'esito dell'esame all'impresa al massimo entro sette giorni.

<sup>7</sup> La Commissione europea (2005) definisce l'e-government come "l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni, coniugato a modifiche organizzative e all'acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici e i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche".

<sup>8</sup> I principi fondamentali di questo processo di riforma sono stati: a) separazione tra politica e amministrazione; b) decentramento e federalismo; c) semplificazione normativa e procedimentale; d) liberalizzazione e deregolamentazione; e) maggiore autonomia gestionale dei dirigenti; f) introduzione della responsabilità per i risultati conseguiti; g) introduzione di forme di controllo di risultato.

Figura 2

**Livello di sofisticazione e di disponibilità dei servizi on line  
delle Pubbliche amministrazioni italiane**



Fonte: European Commission (2005; 2006; 2007).

soprattutto in particolari settori e aree geografiche, una situazione di sottoutilizzo delle potenzialità delle nuove tecnologie, una difficoltà a tradurre le opportunità offerte dall'ICT in nuovi servizi digitali e applicazioni operative. La difficoltà a integrare le innovazioni nei processi amministrativi, che richiederebbe un cambiamento strutturale e una rimodulazione dei processi e delle modalità di erogazione dei servizi, si traduce in un non adeguato livello di servizi offerti all'economia (Banca d'Italia, 2006).

I dati di *benchmarking sull'e-government* periodicamente rilevati dalla Commissione europea mostrano che l'Italia migliora costantemente le sue performance ma a tassi più bassi degli altri paesi dell'Europa a 27. Prendendo in esame le ultime tre indagini sui servizi erogati on-line dalle Pubbliche amministrazioni, svolte da Capgemini per conto della Commissione europea (European Commission 2005, 2006, 2007) e confrontando la performance dell'Italia sulla base dei due principali indici elaborati (livello di sofisticazione dei servizi e piena disponibilità on-line dei servizi<sup>9</sup>), si registrano netti miglioramenti in termini assoluti, ma una perdita di competitività nei confronti degli altri paesi dell'Europa a 27. Se consideriamo, infatti, la percentuale di servizi

<sup>9</sup> Gli indici di sofisticazione e di piena disponibilità on-line sono calcolati considerando una gamma di 20 tipologie di servizi pubblici di base offerti dalle PA a cittadini e imprese. In particolare l'indice di sofisticazione valuta i diversi servizi pubblici prendendo in considerazione 5 diversi livelli di integrazione tra back-office e front-office (e, pertanto, di interazione con l'utenza): 1) informativo; 2) interazione a un senso; 3) integrazione a doppio senso; 4) transazione; 5) personalizzazione. L'indice di piena disponibilità on-line classifica i diversi servizi tra i "non pienamente disponibili on-line" se erogati con modalità rispondenti a uno dei primi 3 livelli della scala di sofisticazione, o tra i "pienamente disponibili on-line" negli altri casi.

erogati totalmente on-line dalle Amministrazioni pubbliche, l'Italia passa dal 9° posto del 2005 all'11° del 2007; l'indice del grado di sofisticazione dei servizi pubblici offerti in rete indica uno scenario ancora peggiore, considerato che l'Italia scende dal 12° posto nel 2005 al 16° nel 2007 (Figura 2).

### **3. La misurazione della capacità competitiva delle Amministrazioni pubbliche a livello regionale**

Nonostante sia diffusa la constatazione che il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione delle pubbliche amministrazioni concorre a rendere più competitivo un sistema locale, si registra una sostanziale carenza di dati disaggregati a livello regionale in grado di mettere in evidenza il diverso livello di sviluppo e di capacità competitiva delle amministrazioni pubbliche. L'esigenza di disporre di indicatori in questo ambito è particolarmente sentita poiché solo da un'analisi comparata dell'azione delle diverse amministrazioni è possibile capire quali siano le "best practices" e studiare il loro impatto sulla realtà economiche locali.

In questa sezione vengono proposte due diverse misure della performance delle amministrazioni pubbliche locali. La prima è relativa al grado di informatizzazione degli enti territoriali, la seconda sintetizza la qualità delle segnalazioni contabili inviate dagli stessi enti agli organismi di controllo e il grado di utilizzo di tali informazioni da parte degli enti. I dati utilizzati per queste due misurazioni sono ricavati da indagini periodiche del Servizio Rapporti col Tesoro della Banca d'Italia (indice di informatizzazione) e dalla base dati statistica Siope (indice di trasparenza contabile e grado di utilizzo del sistema informativo). Entrambe le misure vengono poi comparate con gli indicatori Formez<sup>10</sup>, relativi alla qualità delle politiche poste in essere dalle amministrazioni locali, sintetizzate in un indice di "buon governo". La motivazione del confronto è originata dalla constatazione che la qualità dell'amministrazione pubblica è un concetto multidimensionale: almeno in linea di principio è possibile che un'amministrazione presenti, per esempio, un elevato livello di informatizzazione, ma sia invece carente sotto il profilo della promozione della competitività del territorio o viceversa. Il confronto tra gli indicatori consente dunque di fornire un panorama più completo delle caratteristiche delle amministrazioni.

La scelta degli indici Formez per effettuare il confronto deriva dal fatto che essi rappresentano, per quanto di nostra conoscenza, gli indicatori sintetici caratterizzati dal maggior grado di completezza sotto il profilo della misurazione della qualità dell'azione delle Amministrazioni pubbliche<sup>11</sup>.

#### *3.1 L'indice di informatizzazione degli enti locali*

Il ritardo della pubblica amministrazione italiana nell'utilizzo delle tecnologie informatiche per l'erogazione di servizi di pubblica utilità, assume diversa intensità a livello regionale. Tuttavia non esistono al momento basi-dati pubbliche che consentano di disaggregare agevolmente il dato nazionale, al fine di individuare l'esistenza di un gap di utilizzo delle tecnologie nell'erogazione di servizi pubblici e di misurarne in qualche modo l'entità. I dati Istat (2007) forniscono informazioni utili sulle dotazioni tecnologiche e sugli investimenti in formazione informatica delle diverse tipologie di enti locali ma, oltre a non presentare sempre una disaggregazione su base regionale,

<sup>10</sup> Il Formez è un istituto che risponde al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri. La sua attività principale consiste nell'accompagnare le Amministrazioni pubbliche nello sviluppo di progetti di innovazione organizzativa e amministrativa, e nel monitoraggio delle politiche e dei processi di innovazione.

<sup>11</sup> Sebbene il Formez non fornisca serie storiche ma semplicemente i risultati di una ampia ricerca svolta negli anni 2004-08.

non sono finalizzati a una valutazione del livello dei servizi offerti in rete, né a spiegare in che modo l'ICT sia effettivamente riuscita a cambiare il rapporto con l'utenza, con riferimento a specifiche aree di attività.

Da diversi anni la Banca d'Italia segue la tematica dell'informatizzazione delle amministrazioni pubbliche per le interrelazioni che sussistono tra il processo di innovazione tecnologica e i sistemi di pagamento, nel cui ambito le PA svolgono un ruolo molto rilevante. Il raggiungimento di standard tecnologici elevati nei sistemi informativi della pubblica amministrazione centrale e degli enti pubblici locali è una condizione necessaria per garantire un funzionamento efficiente e ordinato del sistema dei pagamenti pubblici e una gestione tempestiva e trasparente dei relativi flussi informativi per finalità di monitoraggio e controllo. Questa è stata una delle motivazioni che hanno indotto la Banca d'Italia ad avviare, a partire dal 2000, un'indagine campionaria volta ad approfondire il grado di diffusione delle moderne tecnologie e degli strumenti di colloquio in rete tra gli enti territoriali. Le indicazioni provenienti da tale ricerca, aggiornata e rinnovata negli anni 2002, 2005 e 2008 hanno contribuito a fornire un quadro importante sul grado generale di informatizzazione degli enti e, in particolare, sulla qualità del colloquio tra ente e tesoriere bancario. I risultati di tali indagini consentono, inoltre, di evidenziare le aree in cui è maggiore la necessità di intervento, fornendo una mappa del livello di sviluppo delle nuove tecnologie sia su base territoriale che con riferimento alle diverse categorie di enti. In un quadro di crescente, progressivo decentramento amministrativo e fiscale, in cui le best practices nell'utilizzo dell'ICT assumono un ruolo chiave nel qualificare l'azione pubblica, tali informazioni possono risultare importanti, in quanto un diverso livello di informatizzazione su base territoriale può influire sulla performance delle pubbliche amministrazioni locali e sulla capacità di queste ultime di innescare una positiva interazione con il tessuto economico.

In questa sezione si utilizzano i dati provenienti dalle indagini svolte dalla Banca d'Italia sull'informatizzazione degli enti territoriali per illustrare le modalità di utilizzo dell'ICT a livello territoriale. Attraverso l'analisi delle risposte fornite dagli enti del campione relativamente alla gestione di un proprio sito internet, alle tipologie di servizi economici offerti alle imprese tramite rete e ai collegamenti telematici con le altre amministrazioni centrali e locali, si è costruito un indice sintetico di informatizzazione su base regionale utile per comparazioni di tipo geografico e temporale.

La principale caratteristica di tale indice rispetto alle informazioni fornite dall'Istat e da altre istituzioni, è la disaggregazione del dato su base regionale. Le risposte fornite da ciascun ente sono state, inoltre, ponderate sulla base della rilevanza dell'ente rispetto alla regione di appartenenza. Il coefficiente di ponderazione è stato calcolato assumendo che l'importanza relativa dei servizi erogati dall'ente sul territorio sia proporzionale all'incidenza delle spese correnti e in conto capitale dell'ente sul totale delle spese degli enti della stessa regione inclusi nel campione, depurati dai trasferimenti ad altre Pubbliche amministrazioni. I dati relativi alla spesa sono estratti dalla banca dati Siope<sup>12</sup> per l'anno 2007. Tale tipo di ponderazione da un lato aiuta a tenere conto della disomogeneità dimensionale fra enti diversi (Comuni, Regioni, Province) all'interno della stessa regione, dall'altro rende possibile il confronto tra gli indici di regioni diverse. Le componenti elementari dell'indice si riferiscono alla disponibilità di un sito internet, ai servizi erogati on-line alle imprese, all'esistenza di una rete telematica in grado di connettere l'ente con gli altri enti territoriali regionali e con il sistema pubblico di connettività, all'esistenza di una rete telematica in grado di connettere l'ente con le altre amministrazioni diverse dagli enti territoriali. La modalità statistica di calcolo dell'indice sintetico è descritta in dettaglio nel riquadro 1.

<sup>12</sup> Come viene illustrato con maggiore dettaglio nel prossimo paragrafo, il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (Siope) è un archivio gestito dalla Banca d'Italia per conto della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) che raccoglie giornalmente dai tesoriери delle Amministrazioni pubbliche informazioni sugli incassi e i pagamenti dagli stessi effettuati.

### Riquadro 1: L'indice regionale di informatizzazione

L'indice di informatizzazione è stato costruito al fine di disporre di un indicatore, disaggregato su base regionale, del livello di informatizzazione degli enti territoriali. La base di calcolo è costituita da alcune delle informazioni rilevate nelle quattro indagini effettuate dal Servizio Rapporti con il Tesoro della Banca d'Italia (2000, 2002, 2005 e 2008). I dati sono stati raccolti attraverso un questionario inviato ad un campione di circa 450 enti che comprende tutte le Regioni, tutte le province e circa 300 comuni<sup>13</sup> ma, ai fini del calcolo dell'indice, è stato considerato solo il sotto-insieme di enti che ha risposto a tutte le quattro indagini (261 comuni, 93 province e tutte le Regioni). Le domande che costruiscono la base di calcolo dell'indice di informatizzazione regionale e i relativi punteggi sono i seguenti:

1. L'ente ha un proprio sito internet? (Sì = 6; Sì ma aderisce a un portale con altri enti = 3; No = 0)
2. Quali sono i servizi erogati on-line alle imprese? (SUAP e altre iniziative a sostegno economico diverse dallo SUAP = 6; SUAP o altre iniziative a sostegno economico diverse dallo SUAP = 3; Nessuna delle due = 0)
3. Esiste una rete telematica in grado di connettere l'ente con gli altri enti territoriali regionali e con il sistema pubblico di connettività? (Sì = 6; No = 0)
4. Esiste una rete telematica in grado di connettere l'ente con le altre amministrazioni diverse dagli enti territoriali? (Sì = 6; No = 0)

I pesi assegnati sono rispettivamente 0,25 per la domanda 1, 0,35 per la domanda 2, 0,2 per le domande tre e quattro. Si è scelto di assegnare un peso lievemente maggiore alle prime due domande perché in grado di catturare le potenziali ricadute sugli utenti esterni dell'utilizzo delle tecnologie informatiche da parte degli enti locali, a differenza delle domande 3 e 4 che indicano semplicemente l'esistenza di forme di interconnessione telematica tra le varie amministrazioni. Il valore per il singolo ente dell'indice di informatizzazione è pari alla media ponderata dei punteggi relativi alle quattro domande. Una volta calcolato questo valore si è provveduto ad aggregare i dati degli enti appartenenti alla medesima regione secondo un meccanismo di ponderazione che tenesse conto del peso specifico dell'ente all'interno della regione. Tra i vari meccanismi di ponderazione possibili si è scelto di utilizzare il criterio della spesa. Si è pertanto ipotizzato che la rilevanza dei servizi erogati dall'ente sul territorio sia proporzionale all'incidenza delle spese correnti e in conto capitale dell'ente sul totale della spesa degli enti della stessa regione inclusi nel campione, al netto dei trasferimenti verso altri enti<sup>14</sup>. I dati relativi alla spesa sono stati ricavati dalla banca dati Siope e si riferiscono all'anno 2007. La scelta di utilizzare la spesa nel 2007 anziché la spesa relativa agli anni in cui si è effettivamente realizzata l'indagine è causata dal fatto che la banca dati Siope raccoglie queste informazioni in maniera completa e dettagliata solo a partire dal 2007. Ciò non dovrebbe comunque determinare problemi nel calcolo dell'indice poiché il rapporto tra le spese dei singoli enti e la spesa totale a livello regionale risulta essere piuttosto stabile negli anni che stiamo considerando.

La formula per il calcolo dell'indice di informatizzazione regionale è pertanto la seguente:

$$INF_{it} = \sum_{j=1}^N \sum_{k=1}^4 \alpha_k X_{kj} * (\omega_j / \omega_i)$$

dove:

i = regione (i = 1, ..., 20)

t = anno (t = 2000, 2002, 2005, 2008)

j = enti del campione appartenenti alla regione i (j = 1, ..., N)

X = domanda (k = 1, ..., 4)

$\alpha$  = peso relativo alla domanda k

$\omega_j$  = spesa relativa all'ente J

$\omega_i$  = spesa complessiva dei j enti appartenenti alla regione i

<sup>13</sup> Il campione è lo stesso utilizzato dalla Banca per le indagini sulla finanza locale e regionale; dal 2005 sono state inserite nell'indagine anche le ASL.

<sup>14</sup> La scelta di non considerare i titoli dello schema di codifiche Siope relativi alle partite finanziarie e a quelle di giro (trasferimenti ad altri enti e istituzioni, rapporti finanziari con altri conti di tesoreria, conti anticipazioni) deriva dalla volontà di depurare il dato da eventuali partite di giro che potrebbero gonfiare in maniera impropria il ruolo dell'ente sul territorio. Per analogo ragionamento non sono stati considerati i flussi relativi ai trasferimenti ad altri enti in quanto non rappresentativi di spesa sostenuta a fronte dell'erogazione diretta di servizi. Il discorso vale in particolar modo per i trasferimenti delle Regioni alle ASL relativi alla spesa sanitaria, esclusi dal peso delle Regioni in quanto i relativi servizi vengono erogati dalle ASL e dalle strutture sanitarie.

La tavola 2 illustra il posizionamento relativo delle regioni italiane con riferimento alle singole componenti dell'indice sintetico di informatizzazione. Si osserva una sostanziale uniformità di punteggi per quanto attiene la disponibilità di un proprio portale: le uniche due regioni che evidenziano valori dell'indice inferiori a 5 sono infatti Sicilia e Campania. Esistono tuttavia delle marcate differenze con riferimento agli altri tre indicatori. In particolare, con riferimento alla componente più importante dell'indice sintetico (disponibilità di servizi on line alle imprese) si osserva che la regione più virtuosa (Piemonte) ha un valore più che triplo rispetto alla regione con il punteggio più basso (Puglia) e che, più in generale, il rapporto tra Sud e Centro Nord si ferma al 65 per cento.

La tavola 3 riporta invece i valori dell'indice sintetico di informatizzazione nei diversi anni in cui è stata svolta l'indagine. Analizzando i valori medi 2000-08 (colonna 1) si osserva che il livello di informatizzazione delle regioni meridionali risulta inferiore rispetto a quello delle regioni del Centro Nord: tutte le regioni del Sud, ad eccezione di Molise e Basilicata, occupano la parte più bassa della classifica con valori inferiori alla media nazionale. Il valore medio dell'indice di informatizzazione per queste regioni è pari a circa il 77 per cento del valore delle regioni del Centro Nord nell'arco temporale preso in esame. Tuttavia, osservando l'evoluzione nel tempo di questo rapporto, si registra una sensibile diminuzione del divario tra le due macro aree: il rapporto Sud/Centro Nord passa dal 65 per cento del 2000 all'89 per cento del 2008. Nonostante l'ampiezza del processo di convergenza permangono tuttavia sensibili gap tra le diverse regioni: il valore dell'indice nell'anno 2008 della regione più virtuosa, la Valle d'Aosta, è ancora sensibilmente più elevato rispetto a quello della regione meno informatizzata, la Puglia. Questa disparità indica che c'è ancora molta strada da percorrere per raggiungere le priorità indicate nel piano e-Europe 2005<sup>15</sup> di estendere a tutti i cittadini e alle imprese i benefici derivanti dall'utilizzo delle reti telematiche e di Internet entro il 2010 e che è diversa l'intensità con cui gli indirizzi dell'agenda di Lisbona e dei piani nazionali di e-government sono stati attuati a livello territoriale.

### *3.2 L'indice di "trasparenza contabile" degli enti locali e l'uso del Siope*

Le differenze di performance fra gli enti a livello regionale possono essere misurate anche in un segmento specifico come quello delle segnalazioni informativo-contabili che gli enti sono tenuti a fornire al Ministero dell'Economia e agli organismi di controllo per finalità di coordinamento e monitoraggio della finanza pubblica. Per analizzare questo aspetto e verificare comportamenti eventualmente differenziati degli enti locali a livello territoriale sono stati utilizzati i dati sui flussi di cassa inviati dai tesoriери degli enti al Siope.

La qualità dei dati e la rapidità della trasmissione sono aspetti particolarmente importanti del processo di segnalazione. La capacità degli enti di produrre informazioni di natura contabile affidabili e tempestive impatta infatti sulla performance dell'operatore pubblico e quindi sulla competitività del sistema paese sotto diversi aspetti. Dal punto di vista "macro" le segnalazioni al Siope rappresentano una fonte primaria per il monitoraggio dei conti pubblici sia per la particolare rilevanza che i flussi di cassa assumono nell'ambito delle Amministrazioni pubbliche, sia per la

<sup>15</sup> Il Piano d'azione e-europe 2005, approvato dal Consiglio europeo di Siviglia nel giugno 2002, mira a tradurre la connettività in un aumento della produttività economica e in un miglioramento della qualità e dell'accessibilità dei servizi a profitto di tutti i cittadini europei, sulla base di un'infrastruttura a banda larga protetta e ampiamente disponibile.

Tavola 2

**Componenti dell'indice di informatizzazione delle Pubbliche amministrazioni  
(media 2000-2008)**

<b>Regione</b>	<b>Disponibilità sito</b>	<b>Servizi on line alle imprese</b>	<b>Connessione con enti territoriali e SPC</b>	<b>Connessione con altri enti</b>
Piemonte	5,93	4,66	5,69	5,36
Emilia Romagna	5,96	4,15	5,78	5,07
Valle d'Aosta	6,00	3,45	6,00	6,00
Liguria	5,90	4,59	4,56	4,89
Marche	5,63	4,40	5,55	4,14
Trentino Alto Adige	5,97	2,80	5,99	5,90
Lazio	5,90	3,31	5,77	5,50
Lombardia	4,99	3,67	5,45	5,39
Toscana	5,84	2,92	5,27	4,79
Basilicata	5,68	3,25	5,26	3,81
Molise	6,00	1,46	5,77	5,53
Friuli Venezia Giulia	5,97	2,15	4,95	5,54
Veneto	5,81	3,13	3,08	5,19
Umbria	5,17	2,15	4,38	5,27
Abruzzo	5,35	2,41	2,27	4,48
Calabria	5,30	2,22	3,12	4,51
Campania	4,41	3,02	3,03	4,85
Sicilia	3,46	1,93	4,83	4,67
Sardegna	5,72	2,38	1,40	3,19
Puglia	5,60	1,26	3,04	2,03
Italia	5,53	2,97	4,56	4,80
- Sud <sup>(1)</sup>	5,19	2,24	3,59	4,12
- Centro Nord	5,75	3,45	5,21	5,36
Sud/Centro Nord	0,90	0,65	0,69	0,78

Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia (2000, 2002, 2005, 2008).

<sup>(1)</sup> Include Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia.

Tavola 3

## Indice di informatizzazione delle Pubbliche amministrazioni 2000-2008

Regione	Media 2000-2008	2000	2002	2005	2008
Piemonte	5,27	4,38	5,39	5,59	5,67
Emilia Romagna	5,10	4,33	5,02	5,53	5,57
Valle d'Aosta	5,08	3,90	4,86	5,83	5,83
Liguria	4,94	4,13	4,81	5,37	5,54
Marche	4,92	3,28	5,17	5,44	5,67
Trentino Alto Adige	4,86	4,79	4,79	4,91	4,98
Lazio	4,72	4,07	4,07	5,28	5,76
Lombardia	4,71	2,80	4,60	5,70	5,77
Toscana	4,44	3,90	4,00	4,96	5,13
Basilicata	4,31	2,90	3,79	5,23	5,56
Molise	4,27	3,77	4,33	4,48	4,49
Friuli Venezia Giulia	4,26	3,54	3,60	4,90	5,32
Veneto	4,10	3,05	3,26	5,22	5,29
Umbria	3,90	3,22	3,30	4,69	4,70
Abruzzo	3,89	2,56	3,08	4,93	5,40
Calabria	3,60	2,81	3,34	4,08	4,29
Campania	3,60	1,41	2,44	5,52	5,60
Sicilia	3,38	2,71	3,04	3,27	4,67
Sardegna	3,05	1,81	1,98	4,34	4,59
Puglia	2,75	1,83	1,87	3,46	4,28
Italia	4,26	3,25	3,84	4,93	5,21
- Sud <sup>(1)</sup>	3,61	2,47	2,98	4,41	4,86
- Centro Nord	4,69	3,78	4,40	5,28	5,44
Sud/Centro Nord	0,77	0,65	0,68	0,83	0,89

Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia (2000, 2002, 2005, 2008).

<sup>(1)</sup> Include Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia.

### Riquadro 2: Il Siope

Il Sistema informatizzato delle operazioni degli enti pubblici (Siope) è un archivio gestito dalla Banca d'Italia per conto della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) che raccoglie giornalmente dai tesorieri delle Amministrazioni pubbliche informazioni sugli incassi e i pagamenti dagli stessi effettuati, codificate in maniera omogenea per ciascun comparto d'appartenenza (Regioni, Province e comuni, altri enti locali, strutture sanitarie, università, enti di ricerca). Tali informazioni, rilevate tramite messaggi inviati dalle banche su rete telematica, sono tempestivamente messe a disposizione del Ministero dell'Economia tramite il Sistema Pubblico di Connettività (SPC), nonché degli stessi enti che lo alimentano e degli altri soggetti autorizzati dalla RGS tramite il sito web [www.siope.it](http://www.siope.it). Il sito offre, attualmente, la possibilità di visualizzare report giornalieri e mensili, sia per singolo ente che per comparto di appartenenza. In prospettiva, con l'avvio dell'aggiornamento telematico delle anagrafi tra Istat, RGS e Banca d'Italia, sarà possibile visualizzare report calcolati sulla base della dimensione e della direttrice geografica, elaborare indici (come ad esempio l'indice di autonomia finanziaria) ed estrarre serie storiche.

Il Siope è partito in fase sperimentale nel 2006 per poi essere gradualmente esteso alle diverse amministrazioni pubbliche comprese nella lista S13 pubblicata dall'Istat. Attualmente segnalano regolarmente al Sistema quasi 12.500 soggetti (tra cui regioni, comuni, province, altri enti locali, strutture sanitarie, università, enti di ricerca) che rappresentano circa il 92 per cento di tutte le Amministrazioni pubbliche e circa il 98 per cento della spesa delle stesse. L'affidabilità dei dati inviati al Sistema è stata riconosciuta adeguata dalla RGS che, con la manovra finanziaria per il 2009/2011<sup>16</sup> ha disposto la sostituzione, a partire dal 2010, degli obblighi trimestrali di segnalazione (cartacea) dei flussi di cassa per gli enti che inviano i dati al Siope in maniera corretta<sup>17</sup>. In tal modo, il Siope diventa il principale strumento di monitoraggio dei flussi di cassa delle Amministrazioni pubbliche.

tempestività con cui gli stessi si rendono disponibili<sup>18</sup>. Sotto il profilo “micro” l'effettiva disponibilità di una rappresentazione dettagliata dei principali fenomeni gestionali, un concetto che potremmo definire di “trasparenza contabile”, costituisce una componente essenziale del sistema di pianificazione e controllo degli enti pubblici, influenzando l'efficacia delle politiche perseguite e dell'azione amministrativa necessaria per realizzarle.

L'atteggiamento che gli enti dimostrano nei confronti degli obblighi di segnalazione può essere pertanto considerato una misura del ruolo che l'informativa contabile assume nel loro processo gestionale. Un ente che non predisponga tempestivamente i reports, che sottoponga a successiva rettifica una parte dei dati originariamente segnalati, che classifichi con notevole ritardo le partite in sospeso (c.d. “carte contabili”) non potrà disporre di un efficace sistema informativo per il monitoraggio della propria azione amministrativa. La “trasparenza contabile” è inoltre strettamente connessa al livello generale di informatizzazione dell'ente e al grado di integrazione delle procedure contabili con le altre procedure amministrative. L'avvio del Siope, oltre a rendere

<sup>16</sup> D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge n. 133/2008.

<sup>17</sup> La portata di tale misura è rafforzata dall'applicazione, agli enti inadempienti, del blocco dei pagamenti a valere sui conti di tesoreria diversi da pensioni e stipendi, che potrà avere come effetto un ulteriore miglioramento della qualità dei dati.

<sup>18</sup> Le principali decisioni degli organi deliberanti degli enti pubblici vengono, di fatto, prese in sede di approvazione del bilancio previsionale che, individuando le principali fonti di finanziamento della gestione, le spese correnti e gli investimenti, diventa un vero e proprio documento programmatico. Le operazioni di incasso e pagamento registrate dal Siope rappresentano invece uno strumento per disporre in tempo reale di un riscontro oggettivo degli equilibri di tipo finanziario che lo stesso deve mantenere. In sintesi, nell'assenza di una contabilità economica che rilevi la congruenza dei comportamenti di spesa con riferimento ai concetti di costi e benefici dei servizi erogati e dei programmi attuati, i dati consuntivi di cassa rappresentano lo strumento forse più appropriato per un monitoraggio tempestivo degli equilibri finanziari e la principale base di partenza per l'analisi di quelli economici (Pica e Torre, 2008).

più efficiente il processo attraverso il quale la Ragioneria generale dello Stato produce e pubblica i dati sui flussi di cassa delle Amministrazioni pubbliche, ha contribuito a fornire importanti informazioni sull'effettivo grado di informatizzazione degli enti coinvolti e sull'efficienza dei relativi sistemi contabili. In particolare il Siope ha permesso di monitorare il fenomeno della regolarizzazione delle carte contabili, ovvero dei pagamenti e degli incassi effettuati dagli enti in assenza di mandato o reversale<sup>19</sup>. L'esigenza degli enti di disporre di tempi lunghi per regolarizzare tali operazioni imputandole ai rispettivi capitoli di bilancio, rappresenta un forte limite alla leggibilità e alla significatività dei dati di cassa. Un ente che, ad esempio, a un mese di distanza da un dato periodo di osservazione, non abbia attribuito classificazione economica (attraverso il relativo codice Siope indicato sul documento di entrata o di uscita) a una parte significativa degli importi segnalati fra gli incassi e i pagamenti non fornisce agli organi di monitoraggio e controllo una informativa contabile trasparente e tempestiva, né dispone di informazioni essenziali per il monitoraggio della propria gestione finanziaria. Da un altro punto di osservazione i tempi di regolarizzazione delle carte contabili forniscono una misura sintetica, anche se relativa, dell'efficienza dei rispettivi sistemi informativo-contabili. Nei primi anni di gestione del Siope la velocità di regolarizzazione delle operazioni in sospeso degli enti locali è stata piuttosto differenziata: a fronte di enti che, entro un mese dal periodo di riferimento, sono riusciti a ridurre a livelli contenuti le spese e le entrate non codificate, si trovano enti che, ad un anno dal periodo di riferimento, non hanno ancora individuato per percentuali rilevanti la natura delle operazioni effettuate. Al fine di misurare in modo strutturato tale fenomeno sono stati costruiti, sulla base dei dati Siope riferiti agli anni 2007 e 2008, degli indicatori basati sulla rilevazione della percentuale delle operazioni codificate in tre momenti diversi: alla fine del mese di riferimento e nei due mesi successivi. La formula di calcolo degli indicatori è la seguente:

$$Itrcont_{ik} = E_t \left[ \frac{\sum_{j=1}^N (Ec + Uc)_{jtk}}{\sum_{j=1}^N (Etot + Utot)_{jtk}} \right]_{k=0,1,2}$$

dove:

$i$  = regione ( $i = 1, \dots, 20$ )

$t$  = mese ( $t = 1, \dots, 19$ )

$k$  = distanza temporale (espressa in mesi) tra mese di osservazione e mese di riferimento  $t$  ( $k = 0, 1, 2$ )

$J$  = enti appartenenti alla regione  $i$  ( $j = 1, \dots, N$ )

$Ec$  = Entrate codificate

$Uc$  = Uscite codificate

$Etot$  = Entrate totali

$Utot$  = Uscite totali

L'indice copre un periodo di 19 mesi (da gennaio 2007 a luglio 2008)<sup>20</sup> ed è calcolato su base regionale aggregando i dati relativi alle entrate ed uscite dei circa 12.400 enti che partecipano al Siope. Per ciascun mese è stato rilevato il rapporto tra le operazioni codificate e quelle totali degli enti di ciascuna regione. Le operazioni considerate hanno un'incidenza proporzionale al loro importo, pertanto l'indice è principalmente influenzato dal comportamento degli enti più grandi

<sup>19</sup> La reversale di incasso è il documento con cui l'ente autorizza il tesoriere a riscuotere ovvero regolarizza un incasso effettuata in conto sospeso, indicando il capitolo di entrata del bilancio e la natura dell'operazione (indicando il codice gestionale Siope sullo stesso documento).

<sup>20</sup> Si è scelto di far partire la rilevazione dal 2007 in modo da far riferimento ad un insieme di enti omogeneo (la maggior parte dei comuni è entrata a regime in Siope solo nel 2007); in futuro sarà possibile calcolare tale indice sfruttando serie storiche più lunghe.

(regioni, comuni capoluogo, etc.) presenti in una determinata regione. Nella tavola 5 sono riportate su base regionale le percentuali delle operazioni codificate alla fine del mese di riferimento, dopo un mese e dopo due mesi. La colonna D invece esprime un indice sintetico di “trasparenza contabile” calcolato come media delle prime tre colonne: esso indica quindi la percentuale media delle operazioni codificate nel periodo di riferimento e rappresenta pertanto una misura sintetica della capacità degli enti pubblici di fornire agli organi di monitoraggio e controllo informazioni tempestive e affidabili sui propri flussi di cassa.

La tavola 5 indica un andamento piuttosto omogeneo nel tempo del processo di regolarizzazione da parte degli enti delle diverse regioni; la percentuale media di dati codificati risulta essere pari all’88 per cento un mese dopo il periodo di riferimento mentre sale al 93 per cento alla fine del secondo mese. L’analisi dei valori sintetici riportati nella colonna D conferma l’eccellenza di alcune realtà regionali del Centro Nord, come Valle d’Aosta, Lombardia, l’Emilia Romagna e Toscana cui si aggiungono alcune regioni del Sud (Basilicata, Calabria e Molise). L’indice di trasparenza contabile pertanto, a differenza dell’indice di informatizzazione analizzato in precedenza, non evidenzia una netta “spaccatura” geografica: il valore dell’indice per le regioni meridionali è sostanzialmente in linea con quello delle regioni del Centro e del Nord, indicando quindi una performance degli enti pubblici del Mezzogiorno essenzialmente identica a quella del resto del paese. Questo risultato potrebbe avere diversi fattori esplicativi. Il grado di informatizzazione degli enti può avere una certa influenza sulla capacità degli stessi di inviare e predisporre informazioni contabili tempestive e trasparenti, ma, evidentemente, non è l’unico fattore esplicativo. Se infatti osserviamo la correlazione tra l’indice di informatizzazione e l’indice di trasparenza contabile (Figura 3), notiamo che essa non è particolarmente elevata. Ciò potrebbe essere, in parte, spiegato dal rilevante ruolo assunto dai tesoriери bancari nella qualità delle segnalazioni: la centralizzazione, spesso a livello di gruppo bancario, della gestione e dello sviluppo delle procedure bancarie che producono le segnalazioni Siope, fa sì che l’offerta di tali servizi agli enti risulti piuttosto indifferenziata sul territorio nazionale. Un’ulteriore parziale spiegazione, confermata dai singoli episodi riscontrati nella gestione del Siope, può essere ricercata nell’atteggiamento negativo di alcuni enti che hanno, o che rivendicano, una maggiore autonomia nei confronti delle segnalazioni da effettuare agli organismi di controllo centrali. In tale prospettiva si comprenderebbero i valori particolarmente bassi dell’indice di trasparenza contabile calcolato per le regioni Friuli, Sardegna, Trentino A.A. e Veneto.

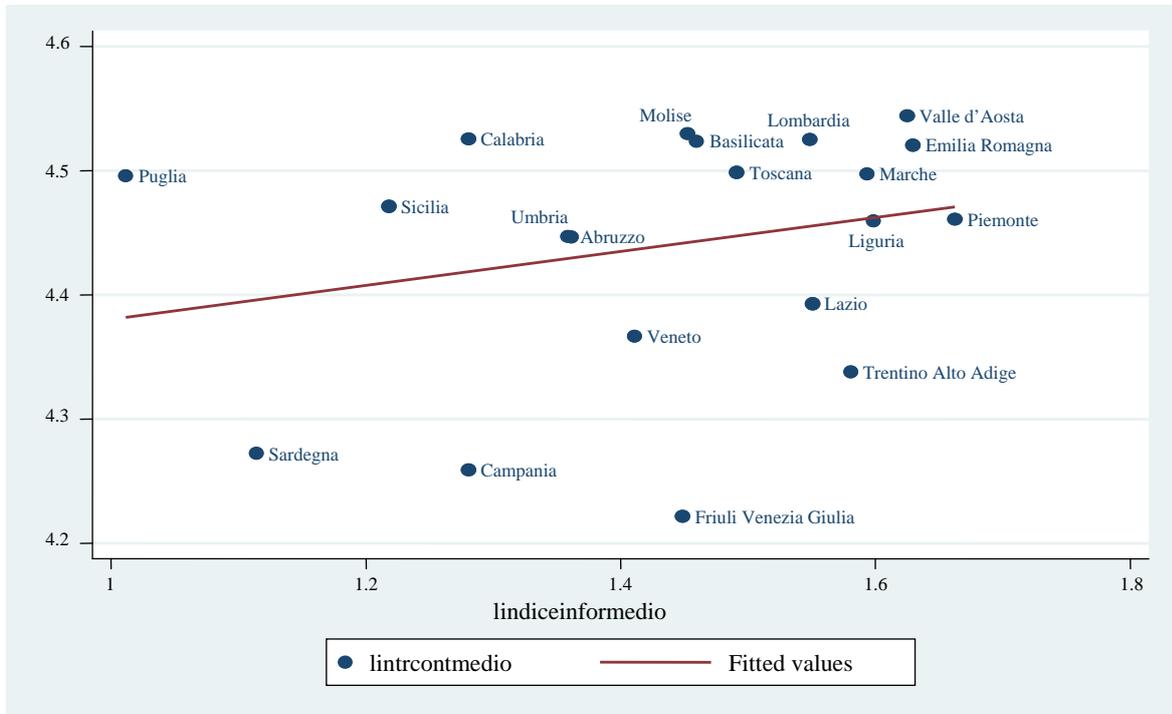
Un aspetto di particolare rilievo collegato all’entrata a regime del Siope è la possibilità di utilizzo di tale base dati con finalità di benchmarking. Gli enti possono infatti accedere al sito web [www.siope.it](http://www.siope.it), gestito e sviluppato dalla Banca d’Italia<sup>21</sup> non solo per controllare le proprie evidenze ma anche per ottenere informazioni sulle spese effettuate e sulle entrate acquisite dagli altri partecipanti al sistema ed effettuare confronti. Questa funzione, almeno in linea di principio, può rivelarsi di straordinaria utilità per valutare tanto l’efficienza della spesa quanto il grado di utilizzo da parte dei diversi enti della leva tributaria e tariffaria.

Una misura del diverso atteggiamento degli enti a livello regionale nei confronti sia dell’utilizzo di strumenti tecnologici per coadiuvare la propria gestione, sia della capacità di sfruttare il patrimonio informativo contenuto nelle segnalazioni inviate al Siope è offerta dal numero di accessi al sito web del Siope. Le indicazioni sugli accessi al sito forniscono una indicazione di massima su quali siano le aree geografiche del paese maggiormente sensibili allo sfruttamento della base dati per finalità di controllo gestionale e di benchmarking. I dati inclusi nei grafici 8 e 9 e la tavola 4 evidenziano chiaramente una maggiore propensione degli enti del Nord a un utilizzo attivo della base-dati.

<sup>21</sup> Gli utenti che non dispongano di una Carta nazionale dei servizi (CNS) richiedono alla Banca d’Italia una user-id e una password.

Figura 3

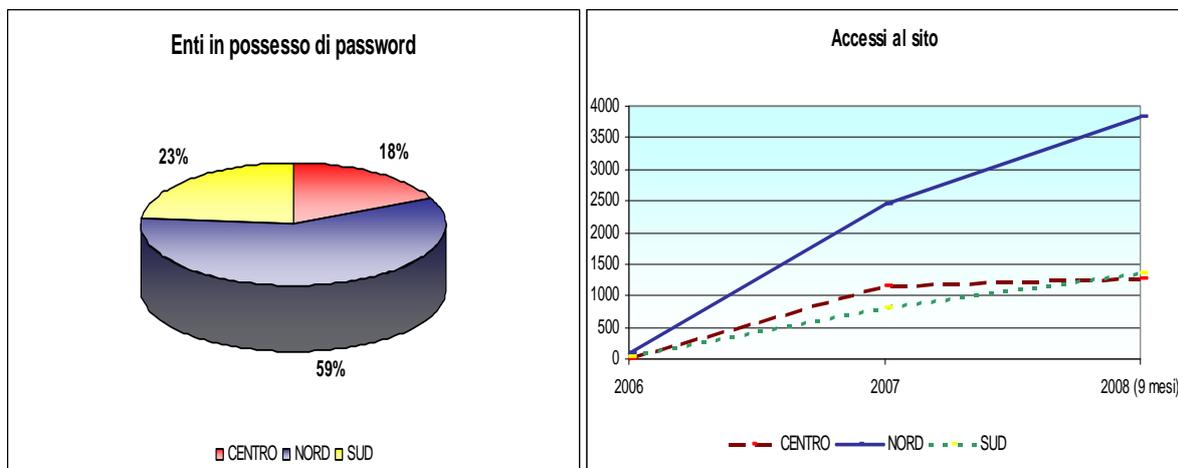
Indice di informatizzazione medio 2000-08 (asse X) e Indice di Trasparenza contabile (asse Y) (scale logaritmiche), Indice di correlazione = 0.26



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia e su dati Siope.

Figure 4 e 5

Ripartizione per macro-aree geografiche degli accessi al Siope



Fonte: elaborazione su dati Siope.

Tavola 4

Indice di trasparenza contabile e sue componenti<sup>(1)</sup>

REGIONE	A - Operazioni codificate a fine mese	B - Operazioni codificate dopo 1 mese	C - Operazioni codificate dopo 2 mesi	D - Indice di trasparenza contabile (media A,B,C)
Valle D'Aosta	0,863	0,975	0,983	0,941
Molise	0,847	0,952	0,983	0,927
Calabria	0,838	0,958	0,974	0,923
Lombardia	0,843	0,953	0,972	0,923
Basilicata	0,841	0,948	0,976	0,922
Emilia Romagna	0,825	0,952	0,980	0,919
Toscana	0,793	0,938	0,966	0,899
Marche	0,797	0,931	0,965	0,898
Puglia	0,770	0,932	0,986	0,896
Sicilia	0,779	0,904	0,941	0,875
Piemonte	0,747	0,901	0,950	0,866
Liguria	0,738	0,900	0,956	0,865
Abruzzo	0,734	0,879	0,948	0,854
Umbria	0,676	0,902	0,981	0,853
Lazio	0,619	0,857	0,950	0,809
Veneto	0,654	0,823	0,887	0,788
Trentino-Alto Adige	0,625	0,791	0,879	0,765
Sardegna	0,563	0,753	0,834	0,717
Campania	0,625	0,728	0,768	0,707
Friuli Venezia Giulia	0,580	0,699	0,765	0,681
Italia	0,73	0,88	0,93	0,85
-Sud <sup>(2)</sup>	0,74	0,88	0,92	0,85
-Centro Nord	0,73	0,88	0,93	0,85
Sud / Centro Nord	1,02	0,99	0,98	1

Fonte: elaborazioni su dati Siope.

<sup>(1)</sup> Percentuali medie da gennaio 2007 a luglio 2008. – <sup>(2)</sup> Include Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia.

Più in particolare, le statistiche sull'utilizzo dei dati Siope mostrano che:

- il numero di enti che hanno chiesto un'autorizzazione all'accesso alla banca dati è, al momento, ancora limitato. I Comuni attualmente autorizzati ad accedere al sito internet sono 206, il 2,5 per cento dei Comuni italiani; l'autorizzazione ad accedere è più diffusa tra i Comuni di maggiore dimensione; la percentuale di popolazione residente nei Comuni che hanno la possibilità di accedere è pari al 15,4 per cento;
- le autorizzazioni ad accedere e gli utilizzi della banca dati sono assai meno frequenti tra i Comuni del Mezzogiorno. La possibilità di accedere si riscontra per l'1,8 per cento dei Comuni del Mezzogiorno, contro il 2,9 per cento del Centro Nord; in termini di popolazione dei Comuni che hanno la possibilità di accedere, le quote sono rispettivamente pari al 21,8 per cento al Centro Nord e al 3,5 per cento nel Mezzogiorno. Le richieste di interrogazione della banca dati effettuate nel 2007 (per 100 Comuni) erano pari a 25 al Centro Nord e a 6,5 nel Mezzogiorno (2,5 per il mezzogiorno contro 22 del Centro Nord nei primi 9 mesi del 2008).

### 3.3 Un confronto con gli indici Formez

In questo paragrafo si propone un confronto tra gli indicatori di informatizzazione, di trasparenza contabile, le variabili indicanti l'utilizzo del Siope e l'indice generale di "buon governo delle pubbliche amministrazioni" elaborato dal Formez. Quest'ultimo indicatore è basato su una serie di variabili elementari raccolte in un database creato nel 2003 mediante l'istituzione di una banca dati interdisciplinare con informazioni provenienti da diverse fonti (Formez, Istat, Ipi, Censis, Isfol, Ministero dell'Economia e delle finanze, Ministero delle Attività produttive, Politecnico di Torino). I dati raccolti si basano sulle indagini campionarie svolte dall'istituto sottoponendo questionari agli amministratori dei vari enti e su alcune valutazioni di merito effettuate dagli esperti del Formez in relazione ad alcune tematiche specifiche (in particolare per quanto attiene la rilevanza degli interventi normativi). I dati sono stati poi sintetizzati in una serie di indicatori disaggregati a livello regionale in grado di rappresentare il diverso grado di sviluppo delle politiche economiche delle amministrazioni locali, evidenziando la loro capacità operativa e la qualità delle loro iniziative. Grazie a questi indicatori è possibile individuare le amministrazioni locali caratterizzate da una maggiore capacità competitiva. I tre indicatori proposti dal Formez sono i seguenti: 1. Politiche di semplificazione/regolazione a favore delle imprese; 2. Politiche a favore del lavoro; 3. Politiche a favore della competitività dei sistemi territoriali. Ciascun indice è costruito sulla base di una serie di variabili elementari opportunamente pesate e, a sua volta, costituisce la base di calcolo per un macro-indicatore sintetico definito "Indice generale di buon governo" (cfr. Appendice).

La figura 6 riporta la correlazione tra l'indice generale di buon governo del Formez e l'indice di informatizzazione regionale. La correlazione tra le due variabili è piuttosto elevata (0,68) evidenziando una stretta interconnessione tra la diffusione delle tecnologie ICT e la qualità delle politiche realizzate dagli enti locali come misurata dal Formez. Ancora una volta il dualismo Nord-Sud emerge con chiarezza: la performance delle Pubbliche amministrazioni nel Mezzogiorno è in media inferiore rispetto al resto del paese, sia osservando la qualità delle politiche pubbliche in tema di semplificazione, sviluppo del mercato del lavoro e competitività, sia osservando l'intensità nell'utilizzo delle tecnologie informatiche.

La maggior parte delle regioni del meridione si trova nella parte in basso a sinistra del quadrante; gli unici due outliers sono Basilicata e Molise che presentano, a fronte di un indice di buon governo piuttosto basso, un livello di informatizzazione più alto rispetto a quanto indicato dalla retta di regressione.

Tavola 5

## Utilizzo dei dati Siope da parte dei comuni

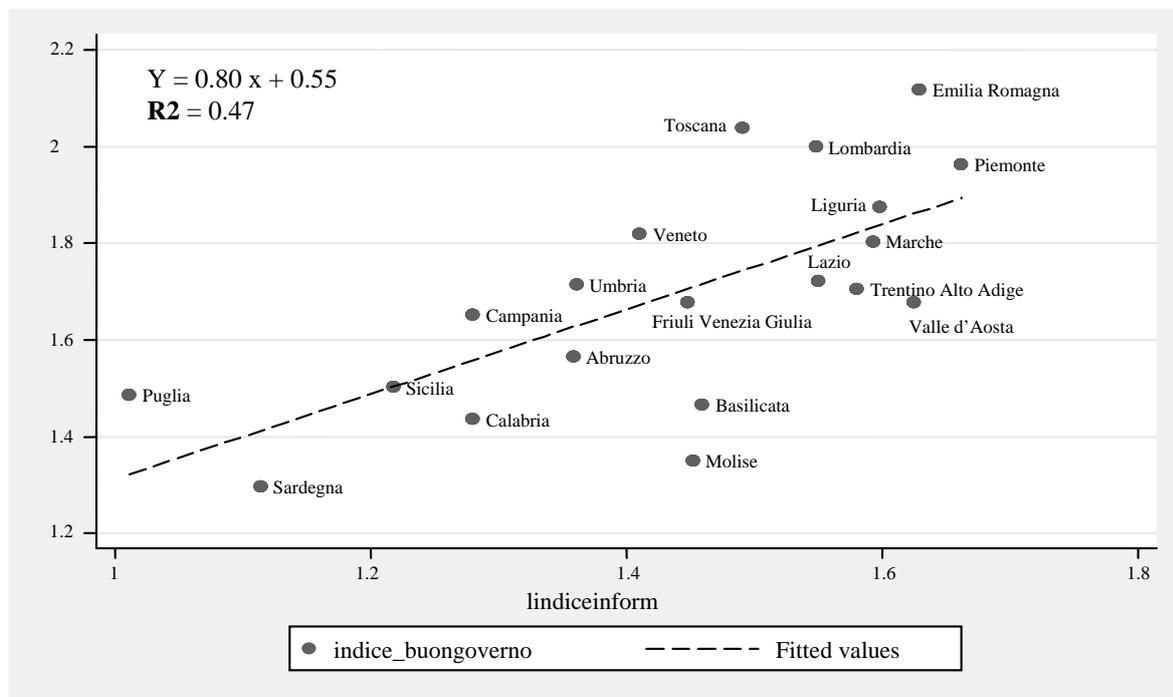
Regione	Comuni che hanno accesso (percent)	Popolazione dei comuni che hanno accesso (percent)	Comuni che hanno effettuato richieste di password nel 2007 (percent)	Comuni che hanno effettuato richieste di password nel 2008 (percent) <sup>(1)</sup>	Richieste estrazione dati effettuate nel 2007 (per 100 Comuni)	Richieste estrazione dati effettuate nel 2008 (per 100 Comuni) <sup>(1)</sup>
Piemonte	1,6	4,5	0,5	0,2	3,2	1,7
Valle d'Aosta	1,4	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Lombardia	3,8	25,6	1,3	0,9	23,5	10,2
Liguria	4,3	7,8	1,7	0,9	13,2	3,4
<b>Nord Ovest</b>	<b>2,9</b>	<b>17,7</b>	<b>1,0</b>	<b>0,6</b>	<b>14,2</b>	<b>6,1</b>
Trentino-Alto Adige	0,6	1,2	0,3	0,3	3,2	2,7
Veneto	3,6	15,1	1,5	1,0	33,6	21,3
Friuli V. Giulia	1,4	19,8	0,5	0,5	9,1	2,7
Emilia Romagna	5,0	19,9	2,1	1,5	49,0	41,6
<b>Nord Est</b>	<b>2,9</b>	<b>16,2</b>	<b>1,2</b>	<b>0,9</b>	<b>26,6</b>	<b>19,0</b>
Toscana	5,6	17,7	1,4	1,4	39,0	8,4
Umbria	1,1	18,5	1,1	1,1	25,0	1,1
Marche	2,4	17,2	1,2	0,8	23,2	221,1
Lazio	1,3	49,7	0,3	0,3	93,7	49,2
<b>Centro</b>	<b>2,8</b>	<b>32,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>	<b>54,4</b>	<b>75,3</b>
<b>Centro Nord</b>	<b>2,9</b>	<b>21,8</b>	<b>1,0</b>	<b>0,7</b>	<b>24,8</b>	<b>22,0</b>
Abruzzo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Molise	0,7	0,2	0,7	0,0	2,2	0,0
Campania	1,6	2,2	0,7	0,0	3,8	0,0
Puglia	1,6	4,3	0,4	0,4	0,4	11,6
Basilicata	0,8	0,2	0,8	0,0	2,3	0,0
Calabria	1,2	3,4	0,2	0,0	16,1	0,0
Sicilia	5,4	4,7	1,5	0,0	14,6	0,0
Sardegna	1,6	6,7	0,5	0,8	3,7	9,3
<b>Mezzogiorno</b>	<b>1,8</b>	<b>3,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,2</b>	<b>6,5</b>	<b>2,5</b>
<b>Italia</b>	<b>2,5</b>	<b>15,4</b>	<b>0,9</b>	<b>0,5</b>	<b>19,0</b>	<b>15,9</b>

Fonte: elaborazioni su dati Siope.

(1) Primi 9 mesi del 2008.

Figura 6

**Indice di informatizzazione medio 2000-08 (asse X) e indice generale di buon governo Formez (asse Y), (scale logaritmiche), Indice di correlazione = 0.68**



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia e Formez.

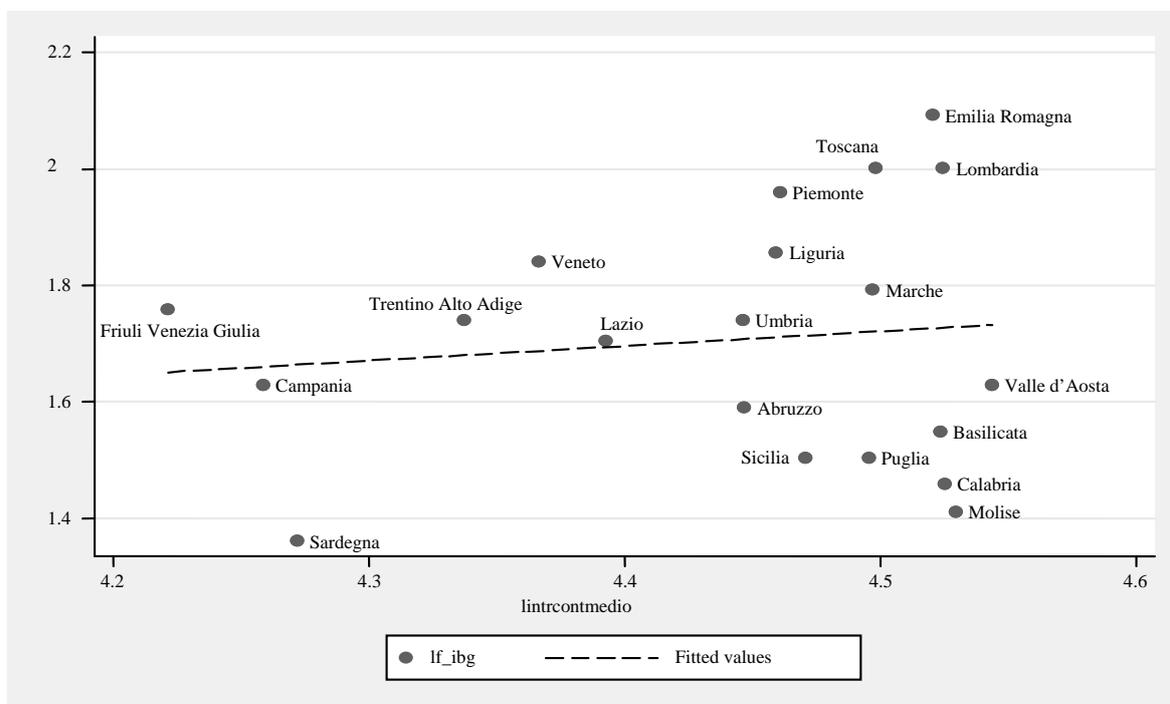
Analizzando la correlazione tra l'indice di trasparenza contabile e l'indicatore Formez di buon governo (Figura 7) si scopre che essa risulta invece decisamente debole. Questo risultato non sorprende, considerato il ruolo che i tesoriери bancari, la cui offerta di servizi è piuttosto omogenea sul territorio nazionale, possono assumere sulla qualità delle segnalazioni contabili fornite dagli enti. Non è possibile, pertanto, individuare dalla figura una chiara tendenza della retta interpolante che, al contrario, appare quasi orizzontale suggerendo una quasi totale mancanza di correlazione tra i due fenomeni. Risultati più interessanti emergono se si scompone il campione in due sottogruppi. Per le regioni del Centro Nord (tutte quelle sopra la retta tratteggiata ad eccezione della Valle d'Aosta) emerge una stretta connessione positiva tra i due indicatori: le regioni che sono meglio governate secondo i parametri Formez sono anche quelle più trasparenti dal punto di vista contabile. Questa relazione appare invece decisamente debole (se non addirittura negativa se eliminiamo gli outliers Campania e Sardegna) per le regioni del Sud.

Se si sposta l'attenzione dalla qualità delle segnalazioni fornite all'archivio Siope alla percentuale di enti che hanno effettivamente effettuato degli accessi al sito nel periodo 2007-08 si scoprono risultati molto significativi. La correlazione tra l'indice Formez di buon governo e la percentuale di comuni che accedono è particolarmente elevata (Figura 8). Questo risultato suggerisce l'esistenza di una stretta relazione tra l'attitudine al buon governo e la propensione a sfruttare la base dati Siope per finalità di confronto e benchmarking.

Se si eccettuano alcuni outliers (Sardegna e Sicilia per il Sud, Piemonte e Trentino Alto Adige per il Nord) si può identificare una relazione positiva lineare tra i due fenomeni il che lascia supporre che la propensione ad accedere al sito dei comuni possa essere intesa come una proxy

Figura 7

**Indice di trasparenza contabile (asse X) e indice generale di buon governo Formez (asse Y), (scale logaritmiche), Indice di correlazione = 0.14**



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia e Formez.

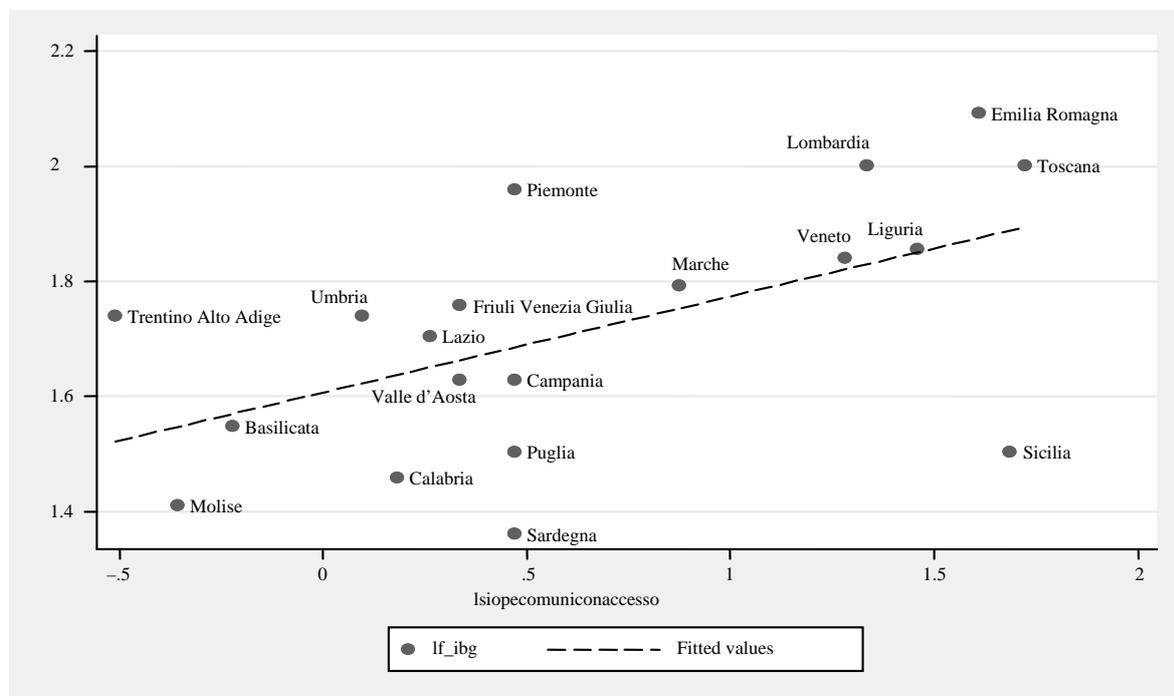
dell'interesse per le tematiche della sana e corretta gestione e più in generale della propensione al buon governo e alla buona amministrazione. Le regioni in cui il numero di comuni che accedono è più elevato sono al tempo stesso quelle in cui la qualità degli interventi normativi, l'efficacia delle politiche del lavoro e di sostegno alla competitività sono maggiori. Questo risultato è particolarmente importante. L'obbligatorietà delle segnalazioni contabili degli enti unita all'offerta ormai uniforme di servizi integrati per la gestione di tesoreria da parte delle banche fa sì che non si osservi una spaccatura Nord Sud nella qualità delle segnalazioni contabili e che questo aspetto sia in generale scollegato dal buon governo. Ma se consideriamo gli accessi al sito che avvengono interamente su base volontaria (un ente può infatti semplicemente limitarsi agli obblighi di segnalazione ma se non richiede le chiavi di autenticazione non ha accesso al sito e non può operare confronti con gli altri enti aderenti al sistema) osserviamo una notevole disparità tra le diverse regioni e tra le due macro aree del paese con le regioni del Centro Nord, quelle meglio governate secondo i parametri Formez, ancora una volta in testa per quanto attiene la frequenza degli accessi e le richieste di estrazione dati per finalità di benchmarking.

#### 4. Conclusioni

L'obiettivo del presente lavoro è quello di fornire informazioni utili per valutare la qualità dell'azione pubblica con riferimento a due aspetti: 1) il grado di informatizzazione e i servizi offerti in rete; 2) la trasparenza contabile degli enti e l'utilizzo delle informazioni contabili come strumento di controllo e di benchmarking.

Figura 8

Percentuali di comuni con accesso al Siope (asse X) e indice generale di buon governo Formez (asse Y), (scale logaritmiche), Indice di correlazione = 0.58



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia e Formez.

L'analisi degli indicatori sul livello di informatizzazione degli enti evidenzia in generale una migliore performance delle regioni del Centro Nord. Con riferimento alle componenti principali dell'indice sintetico di informatizzazione si osserva una sostanziale uniformità di punteggi per quanto attiene la disponibilità di un proprio portale, mentre in relazione alla componente più importante dell'indice (disponibilità di servizi on line alle imprese) si osserva che la regione più virtuosa (Piemonte) ha un valore più che triplo rispetto alla regione con il punteggio più basso (Puglia) e che, più in generale, il rapporto tra Sud e Centro Nord si ferma al 65 per cento. Nonostante permangano forti differenze tra le diverse regioni si è registrato un progressivo e costante processo di convergenza tra le due macro aree del paese con il valore dell'indice di informatizzazione per le regioni del Sud pari a circa il 90 per cento di quello delle regioni del Centro Nord nell'anno 2008.

Meno univoca, invece, l'interpretazione dei valori dell'indice di trasparenza contabile elaborato sui dati del Siope che, pur evidenziando differenze anche notevoli tra regioni, sembrerebbe indicare che l'asse Nord Sud non sia particolarmente rilevante per la lettura del differenziale di performance. Quanto all'utilizzo delle informazioni disponibili di altri enti pubblici per attività di benchmarking, i risultati mostrano uno scarso sfruttamento della banca dati Siope (sia pure in crescita) da parte degli enti pubblici di tutto il Paese e una situazione di arretratezza molto più accentuata nelle regioni del Mezzogiorno.

Dal confronto con gli indicatori di buon governo elaborati dal Formez emergono dei risultati molto significativi che in parte confermano l'analisi svolta usando i nostri dati. Esiste una stretta interconnessione tra il livello di informatizzazione e la qualità delle politiche pubbliche: la

performance delle Pubbliche amministrazioni nel Mezzogiorno risulta inferiore rispetto al Centro Nord sia osservando la qualità delle politiche in tema di semplificazione, sviluppo del mercato del lavoro e competitività, sia osservando l'intensità nell'utilizzo delle tecnologie informatiche. La correlazione tra l'indice di trasparenza contabile e l'indicatore Formez di buon governo appare invece decisamente debole, risultato non sorprendente considerata la sostanziale uniformità delle segnalazioni contabili fornite dagli enti nelle diverse aree del paese. Esiste invece una relazione positiva tra l'indice Formez di buon governo e la percentuale di comuni che accedono al sito del Siope e che possono pertanto usare i dati dell'archivio per confrontare i risultati della propria gestione con quelli di altri enti.

Nel complesso, sebbene con vari distinguo, dagli indicatori esaminati si ricava un giudizio di peggiore qualità dell'azione dell'amministrazione pubblica nelle regioni meridionali. Valutare in che misura questa peggiore qualità sia causa del ritardo dell'economia del Sud o piuttosto conseguenza del sottviluppo dell'ambiente socio-economico in cui le stesse si trovano ad operare non è l'obiettivo di questo lavoro. Ci pare però che la crescita economica del Mezzogiorno non possa prescindere dall'innalzamento dei livelli di performance dell'operatore pubblico, dalla costruzione di un "buon governo", di uno Stato ordinario efficiente, prerequisito essenziale di ogni azione di sviluppo. Vi è la necessità che le amministrazioni pubbliche (e in particolare quelle locali) ricorrano sempre più all'uso di meccanismi di controllo interno, supportati da corrispondenti controlli esterni sulla gestione; assume un ruolo rilevante l'impianto di un adeguato sistema di misurazione dei risultati delle politiche pubbliche. La disponibilità di un sistema informativo contabile che fornisca dati tempestivi, affidabili e costruiti sulla base di criteri comuni che ne garantiscano la comparabilità spazio-temporale, costituisce un importante punto di partenza in questo processo di riforma, nella consapevolezza che la carenza di informazioni è una malattia letale per la buona gestione. Gli strumenti informativi oggi esistono; utilizzarli appieno costituisce un'opportunità per lo sviluppo del Mezzogiorno e dell'intero Paese.

## Appendice A

### Gli indicatori Formez

Di seguito si analizzano in dettaglio i tre indicatori usati dal Formez come base di calcolo dell'Indice generale di buon governo. Il posizionamento delle singole regioni, sia con riferimento ad ognuno dei tre sub-indici, che all'indice generale di buon governo è riportato nella tavola A1.

**Tavola A.1**

#### Indicatori Formez di capacità competitiva delle pubbliche amministrazioni regionali

Regione	(1) Indice generale di buon governo <sup>(1)</sup>	(2) Indice di Semplificazione/ regolazione	(3) Indice di efficacia delle politiche del lavoro	(4) Indice di competitività dei sistemi territoriali
Emilia Romagna	8,31	8,43	7,40	8,60
Toscana	7,67	7,99	6,40	7,90
Lombardia	7,38	7,66	6,00	7,80
Piemonte	7,12	7,20	6,80	7,20
Liguria	6,51	6,28	6,20	6,90
Veneto	6,17	5,79	6,10	6,60
Marche	6,07	5,63	5,90	6,60
Lazio	5,59	4,71	4,90	6,80
Umbria	5,55	5,61	5,80	5,40
Trentino A. A.	5,50	3,99	8,30	5,90
Valle d'Aosta	5,36	4,34	6,10	6,10
Friuli V. G.	5,35	5,12	5,60	5,50
Campania	5,21	5,03	3,60	6,10
Abruzzo	4,78	4,37	5,30	5,00
Sicilia	4,49	4,40	4,00	4,80
Puglia	4,42	4,83	4,20	4,10
Basilicata	4,33	4,82	4,40	3,80
Calabria	4,20	4,67	3,80	3,90
Molise	3,85	3,73	4,10	3,90
Sardegna	3,66	3,50	3,70	3,80
Italia	5,58	5,40	5,43	5,84
- Sud <sup>(2)</sup>	4,37	4,42	4,14	4,42
- Centro Nord	6,38	6,06	6,30	6,67
Sud/Centro Nord	0,68	0,73	0,66	0,65

Fonte: elaborazioni su dati Formez (2006, 2008).

<sup>(1)</sup> Media ponderata delle colonne 2, 3 e 4 con pesi 0,42, 0,18 e 0,40. – <sup>(2)</sup> Include Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia.

### **A) Indice di semplificazione/regolamentazione a favore delle imprese**

Lo snellimento delle procedure per l'avvio e la localizzazione di attività produttive risulta essere un fattore ormai decisivo per la competitività di un sistema territoriale. La globalizzazione e la diffusione delle nuove tecnologie dell'informatizzazione ha fortemente accentuato la competizione nella localizzazione degli investimenti diretti esteri. Essi rappresentano un importantissimo fattore di sviluppo, contribuendo all'accumulazione di capitale, alla creazione di occupazione e al trasferimento tecnologico. Per questi motivi molti Paesi e le regioni all'interno di uno stesso paese, attuano politiche attive per l'attrazione degli IDE. Queste politiche possono includere incentivi agli investimenti, sussidi, sconti fiscali, servizi reali e assistenza tecnica agli investitori e sono realizzate in base all'idea che la competizione si attua non più solo sulla base di vantaggi di costo, ma soprattutto sulla valorizzazione delle specializzazioni/conoscenze locali, sull'efficienza e la stabilità delle istituzioni, e sulla semplicità del contesto normativo/regolamentare di riferimento. Il Formez ha cercato di sintetizzare questi aspetti proponendo un indicatore in grado di misurare il livello di semplificazione amministrativa e il peso della regolazione sulle imprese che intendono operare in un determinato territorio. Questo indicatore rappresenta la sintesi di alcune variabili elementari che esprimono l'esistenza e il grado di funzionamento dello Sportello unico delle attività produttive, la qualità delle normative e delle politiche in tema di impianti produttivi e aree ecologicamente attrezzate, la qualità delle politiche di semplificazione amministrativa a favore delle imprese. La tavola A1 indica con chiarezza che esiste una netta spaccatura tra le due macro aree geografiche del paese. Il rapporto Sud/Centro Nord dell'indicatore esaminato è pari ad appena 0,73 evidenziando quindi un maggiore orientamento alla semplificazione e all'alleggerimento della regolazione sulle imprese per le regioni del Centro Nord.

### **B) Indice di efficacia delle politiche per il lavoro**

La Pubblica amministrazione può mettere in atto una serie di iniziative capaci di realizzare la crescita del capitale umano e in generale un migliore funzionamento del mercato del lavoro. La gestione delle risorse destinate alla formazione professionale rappresenta una tra le prime competenze attribuite alle Regioni in materia di politica economica. La creazione dei centri per l'impiego è un altro strumento importante delle amministrazioni locali in questo ambito<sup>22</sup>. Un ruolo determinante per il funzionamento dei centri per l'impiego è attribuibile alle amministrazioni provinciali, che mobilitano risorse finanziarie, investono in risorse umane, progettano percorsi formativi. L'indice Formez relativo alle politiche per il lavoro misura la presenza e il livello qualitativo dei servizi di mediazione e incontro fra domanda e offerta di lavoro forniti dai Centri per l'impiego. Particolare enfasi è posta sulla presenza e sul livello qualitativo dei servizi di consulenza alle imprese forniti dai centri per l'impiego, nonché sulla capacità delle amministrazioni di utilizzare le risorse finanziarie stanziata dall'Unione europea per interventi finalizzati alla concreta attuazione della strategia per l'occupazione prevista dai trattati europei. Al tempo stesso viene osservata anche l'effettiva capacità di realizzazione degli interventi finanziati con questi fondi, mediante l'analisi del rapporto tra pagamenti effettuati e stanziamenti complessivi. Nell'indicatore sintetico viene infine anche considerata la qualità delle politiche regionali in materia di formazione professionale, valutata monitorando alcune variabili chiave quali il numero di giovani e/o adulti occupati iscritti a corsi di formazione rispetto al potenziale bacino di utenza. Secondo questo indicatore nelle regioni del Centro Nord le pubbliche amministrazioni

<sup>22</sup> I centri pubblici per l'impiego (CPI) sono le principali strutture che erogano servizi per l'impiego e dipendono dalle Province, sulla base di quanto disposto dal D.Lgs. 469/97, che ha delegato agli Enti territoriali il collocamento e le politiche attive per il lavoro. I CPI hanno preso il posto degli uffici di collocamento, rispetto ai quali non si limitano alla sola gestione dell'anagrafe dei lavoratori ma forniscono anche servizi personalizzati. Il loro obiettivo è da un lato di migliorare le possibilità di accesso dei disoccupati al mondo del lavoro, dall'altro di assistere le imprese, attraverso attività di mediazione e incontro domanda/offerta, utilizzando la Borsa nazionale del lavoro.

Tavola A.2

## Principali componenti dell'indice Formez di competitività dei sistemi territoriali

Regione	Capacità utilizzo risorse finanziarie	Mrkt territoriale regionale	Mrkt territoriale provinciale	Qualità politiche per la ricerca	Qualità politiche di incentivazione	Stato attuazione SPRINT
Abruzzo	6.21	6.3	6.21	4.54	4.07	3
Basilicata	5.59	4.29	4.35	6.07	5.21	7.39
Calabria	5.39	3.13	5.19	3	3.47	8.1
Campania	7.12	3.38	6.03	7.54	6.2	9.01
Emilia Romagna	8.2	9	9	9	9	9
Friuli V. G.	7.3	6.55	6	6.07	8.35	9.01
Lazio	5.25	7.33	6.06	7.54	7.14	3.46
Liguria	3.45	8.48	8.22	7.54	6.48	4.32
Lombardia	7.27	6.18	8.02	9	9	6.18
Marche	9	7.2	8.02	4.54	8.35	9.01
Molise	6.19	5.05	5.31	4.54	3.33	8.1
Piemonte	8.34	8.48	7.18	7.54	9	9.01
Puglia	4.27	3	4.09	4.54	3.54	3.46
Sardegna	5.22	5.53	3	6.07	6.21	9.01
Sicilia	5.39	6.31	4.28	6.07	3	8.1
Toscana	7.2	5.41	8.55	7.54	7.42	9.01
Trentino A. A.	7.51	5.17	9.01	4.54	7.26	7.39
Umbria	7.03	7.33	6.34	3	6.48	8.1
Valle d'Aosta	5.22	8.23	8.18	3	6.11	9.01
Veneto	3	6.31	8.39	7.54	8	4.13
Italia	6.22	6.19	6.41	6.1	6.32	7.17
-Sud <sup>(1)</sup>	5.52	4.47	4.55	5.29	4.32	7.07
-Centro Nord	6.43	7.20	7.51	6.37	7.51	7.23
Sud / Centro Nord	0,87	0,65	0,63	0,83	0,58	0,96

Fonte: elaborazioni su dati Formez (2006, 2008).

<sup>(1)</sup> Include Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia.

risultano più efficienti nella realizzazione di politiche orientate all'intermediazione e al buon funzionamento del mercato del lavoro.

### **Indice di competitività dei sistemi territoriali**

Se si allarga l'orizzonte di osservazione e ci si sposta da indicatori che analizzano politiche specifiche, come quelli di semplificazione/regolazione e proattività nelle politiche del lavoro, a misure più generali di efficacia dell'operato delle amministrazioni pubbliche locali nelle politiche di sostegno allo sviluppo, il dualismo Nord Sud permane, anche se in termini più sfumati. L'indice Formez di competitività dei sistemi territoriali è costruito su una serie di variabili elementari che esprimono le seguenti direttrici di indagine:

1. *capacità di utilizzo delle risorse finanziarie*: questa variabile misura la capacità delle regioni di utilizzare le risorse finanziarie messe a disposizione dai superiori livelli di governo per interventi finalizzati alle politiche di incentivazione e sviluppo economico;
2. *marketing territoriale regionale e provinciale*: l'indicatore misura la qualità dei siti istituzionali delle Regioni e delle Province in tema di marketing territoriale;
3. *qualità politiche a favore della ricerca*: questo indicatore esprime l'attenzione delle amministrazioni regionali nei confronti delle attività di ricerca, la loro capacità di attuarle, nonché la qualità delle politiche stesse;
4. *qualità delle politiche di incentivazione*: questo indicatore esprime la qualità delle politiche regionali in tema di incentivi a favore delle imprese;
5. *attuazione dello sportello regionale per l'internazionalizzazione (SPRINT)*<sup>23</sup>: questo indicatore misura l'attenzione delle amministrazioni in tema di politiche a favore della internazionalizzazione delle imprese locali, considerando tempestività con cui le regioni hanno provveduto a rendere operativo il proprio sportello per l'internazionalizzazione.

<sup>23</sup> Lo Sportello per l'internazionalizzazione del sistema delle imprese, (previsto dall'articolo 24 del Decreto legislativo n.143/1998.) è una struttura operativa destinata a fornire alle imprese servizi di: a) assistenza sulle modalità di accesso e di utilizzo degli strumenti promozionali, finanziari e assicurativi utilizzabili a livello sia nazionale che regionale; b) consulenza in materia legale, fiscale e amministrativa; c) supporto e guida nella selezione dei mercati esteri, nella scelta di partner in progetti di investimento, ecc.

**Appendice B:**  
**Variabili, descrizioni, fonti e correlazioni**

**Tavola B1**

**Variabili, descrizione e fonti**

<b>Variabile</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Fonte</b>
<i>F_ibg</i>	Indice generale di buon governo	Formez (2006)
<i>F_sr</i>	Indice semplificazione-regolamentazione a favore delle imprese	Formez (2006)
<i>F_pl</i>	Indice di efficacia delle politiche per il lavoro	Formez (2006)
<i>F_pc</i>	Indice di competitività dei sistemi territoriali	Formez (2006)
<i>Infor</i>	Indice di informatizzazione AAPP regionali	Banca d'Italia (2000-08)
<i>Infor_m</i>	Indice di informatizzazione AAPP regionali (media 2000-08)	Banca d'Italia (2000-08)
<i>Itrcont</i>	Indice di trasparenza contabile	Banca d'Italia (2008)
<i>Siope_%acc</i>	Indice Siope: percentuale dei comuni con accesso al sito	Banca d'Italia (2008)
<i>Siope_estrazioni</i>	Indice Siope: richieste di estrazione dati per 100 comuni	Banca d'Italia (2008)

**Tavola B2**

**Indici di Correlazione**

	<i>F_ibg</i>	<i>F_sr</i>	<i>F_pl</i>	<i>F_pc</i>	<i>Infor</i>	<i>Infor_m</i>	<i>Itrcont</i>	<i>Siope_%acc</i>	<i>Siope_estrazioni</i>
<i>F_ibg</i>	1.000								
<i>F_sr</i>	0.393	1.000							
<i>F_pl</i>	0.767	0.222	1.000						
<i>F_pc</i>	0.938	0.351	0.718	1.000					
<i>Infor</i>	0.424	-0.256	0.469	0.433	1.000				
<i>Infor_m</i>	0.677	0.207	0.756	0.701	0.623	1.000			
<i>Itrcont</i>	0.142	0.000	0.076	0.080	0.142	0.264	1.000		
<i>Siope_%acc</i>	0.579	0.000	0.233	0.587	0.578	0.145	0.217	1.000	
<i>Siope_estrazioni</i>	0.238	0.000	0.133	0.318	0.232	0.252	0.079	0.165	1.000

## BIBLIOGRAFIA

- Banca d'Italia (2006), *I progressi nella diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel sistema dei pagamenti*, Tematiche istituzionali.
- Caroleo F. e Coppola G. (2005), *The Impact of the Institutions on Regional Unemployment Disparities*, Università di Salerno, discussion paper No. 98.
- Confindustria (1999), *I rapporti tra imprese e pubblica amministrazione*, No. 122 7/1997.
- (2004), *Giornata della Semplificazione*, Atti del Convegno 16-6-2004.
- (2006), *Semplificazione annunciata, percepita rilevata. La strategia, il metodo, le proposte*.
- Conway P., Janod V. e Nicoletti G. (2005), *Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003*, Economic Departments Working Papers, No. 419.
- European Commission (2000), *Real Convergence and Catching Up in the EU*, EU economy 2000 review, Luxembourg.
- (2003), *The Role of e-Government for Europe's Future*, Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels [SEC(2003) 1038].
- (2004), *A New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Cooperation*, Third Report on Economic and Social Cohesion, Brussels.
- (2005), *Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing?*, preparato da Capgemini per la Commissione europea.
- (2006), *Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing?*, preparato da Capgemini per la Commissione europea.
- (2007), *The User Challenge, Benchmarking the Supply of Online Public Services*, preparato da Capgemini per la Commissione europea.
- Ferro P., Momigliano S. e Salvemini G. (1998), *Sistemi imprenditoriali, pubblica amministrazione e competitività*, in *I controlli delle gestioni pubbliche*, Banca d'Italia, Roma.
- Ferro P., Lo Faso S. e Salvemini G. (1999), *L'azione della pubblica amministrazione per la competitività internazionale in presenza di vincoli di finanza pubblica*, in *Concorrenza fiscale in un'economia internazionale integrata*, a cura di Bordignon M. e Empoli D., Franco Angeli, Milano.
- Formez (2006), *Le misure di cambiamento nelle PA: indicatori di performance*, Quaderni Formez, Roma.
- (2007), *Cambiamenti e sfide nell'interazione tra pubblica amministrazione e imprese: linee guida per un meta-modello di intervento*, Quaderni Formez, Roma.
- (2008), *Innovazione amministrativa e crescita del paese: rapporto con raccomandazioni*, Quaderni Formez, Roma.
- Fujita M., Krugman P. e Venables A. (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, MIT Press.
- Hall R. e Jones C. (1999), *Why do Some Countries Produce so Much More Output than Others?*, in *The Quarterly Journal of Economics*, No. 114, pp. 83-116.
- Istat (2007), *ICT e amministrazioni locali*, Roma.

- Knack S. e Keefer P. (1997), *Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation*, in *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4, pp. 1251-88.
- Krugman P. (1991), *Increasing returns and economic geography*, in *Journal of Political Economy*, No. 99, pp. 183-99.
- La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Schleifer A. e Vishny R. (1999), *The Quality of Government*, in *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 15, No. 1, pp. 222-79.
- Lucas R. (1988), *On the Mechanics of Economic Development*, in *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, No. 1, pp. 3-42.
- Magrini S. (1997), *Spatial Concentration in Research and Regional Income Disparities in a Decentralised Model of Endogenous Growth*, Research Paper, Environmental and Spatial Analysis.
- North D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pica F. e Torre S. (2008), *Competenza e cassa nel sistema contabile degli enti locali*, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, No. 1/2008.
- Rodrick D. (2000), *Institutions for High-quality Growth: What they are and How to Acquire them*, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, pp. 3-31.
- Romer P. (1986), *Increasing Returns and Long Run Growth*, in *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 2, pp. 1002-37.
- Temple J. (1999), *The New Growth Evidence*, in *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 1, pp. 112-56.
- World Bank (2008), *Doing Business 2008*.



# I SERVIZI PUBBLICI NEL MEZZOGIORNO E IL PROGRAMMA DEGLI OBIETTIVI DI SERVIZIO

*Roberto Rassu\* e Giuseppe Saporito\**

## 1. Introduzione

Nel corso del 2007 la Banca d'Italia ha realizzato un progetto di ricerca sul tema dei servizi pubblici locali (SPL); i documenti prodotti, anche con l'ausilio di rilevazioni campionarie, forniscono nuove e più aggiornate informazioni sull'evoluzione dell'offerta, della domanda e dell'efficienza di alcuni servizi collettivi<sup>1</sup>. L'insieme dei lavori e dei dati raccolti evidenzia, in linea con i dati dell'Istat, un forte ritardo delle regioni meridionali, rispetto a quelle del Centro Nord, nella qualità dell'offerta complessiva del sistema dei SPL. Nelle aree maggiormente dinamiche del Paese le riforme legislative introdotte a partire dagli anni novanta, miranti alla liberalizzazione dei settori e all'introduzione di elementi di concorrenza, hanno favorito un processo di razionalizzazione e riorganizzazione su base industriale dell'offerta, con significativi recuperi di efficienza e con la crescita imprenditoriale di alcuni soggetti gestori dei servizi. Nel Mezzogiorno le riforme sono state avviate complessivamente con maggior lentezza e hanno fronteggiato in molti casi più elevate resistenze. Il sistema dell'offerta, svantaggiato anche da una domanda meno sviluppata ed evoluta rispetto a quella delle regioni settentrionali, è rimasto frammentato, maggiormente ancorato a gestioni di tipo pubblico, poco aperto alle sollecitazioni del mercato. L'inferiore livello di emancipazione degli operatori dagli enti territoriali e il debole confronto concorrenziale hanno frenato lo sviluppo efficiente del settore, con riflessi sulle performance economico-finanziarie, sui livelli di produttività e sulla qualità dei servizi disponibili ai cittadini.

La gestione efficiente dei servizi pubblici a livello locale, la loro apertura nei confronti delle forze concorrenziali, l'ampliamento dell'offerta e il raggiungimento di soddisfacenti livelli di qualità incide sulla crescita della competitività generale dei sistemi economici. Questa connessione è più forte per il Mezzogiorno, dove il ruolo del settore pubblico nell'economia e nel supporto alla coesione sociale è più rilevante. In quest'area, più che altrove, il processo di riqualificazione del sistema dei servizi pubblici locali può agire da stimolo per l'innalzamento della produttività nei servizi privati e negli altri settori economici.

L'impegno per il miglioramento dell'offerta dei servizi collettivi a livello locale è esplicitamente previsto nella nuova programmazione nazionale per la spesa dei fondi comunitari, elaborata nel Quadro strategico nazionale (QSN 2007-2013). Il progetto "obiettivi di servizio" prevede interventi in quattro ambiti specifici: *innalzare i livelli d'istruzione degli studenti e di tutta la popolazione; aumentare l'offerta di servizi per la prima infanzia e socio-sanitari, soprattutto in favore degli anziani; migliorare il servizio idrico; migliorare la gestione dei rifiuti urbani*. Al raggiungimento di target quantitativi prefissati è connesso un sistema di premialità che rende disponibili risorse aggiuntive rispetto a quelle già stanziare per le regioni.

In questo lavoro si illustrano inizialmente le differenze nella qualità dell'offerta dei servizi pubblici tra Mezzogiorno e Centro Nord attraverso i dati disponibili presso l'Istat e i risultati del progetto di ricerca della Banca d'Italia. Si descrive inoltre l'intervento pubblico recente inquadrato nel progetto degli obiettivi di servizio, esaminando lo stato attuale e la probabile evoluzione nelle

---

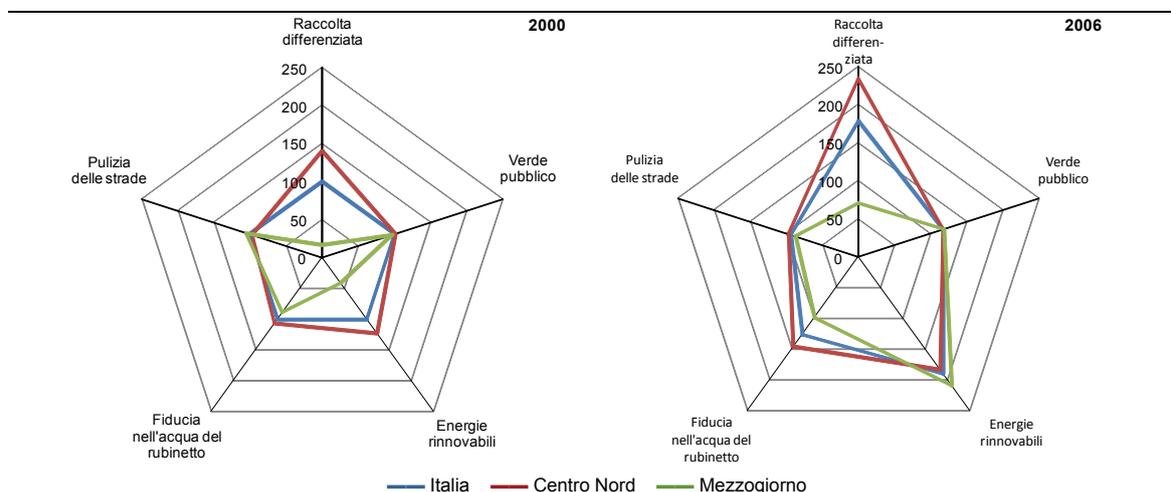
\* Banca d'Italia, Cagliari.

Gli autori desiderano ringraziare Luigi Cannari, Magda Bianco, Guido de Blasio, Alessio d'Ignazio e i partecipanti al progetto di ricerca della Banca d'Italia sui servizi pubblici locali per gli utili suggerimenti e consigli. Si ringraziano infine Armando Tantino e Fabrizio Gargano per il lavoro di raccolta e sistemazione dei dati. Le opinioni espresse sono degli autori e non impegnano in alcun modo la responsabilità dell'istituto di appartenenza.

<sup>1</sup> Cfr. Questioni di economia e finanza, nn. 18-30, Banca d'Italia.

Figura 1

**Qualità dei servizi ambientali<sup>(1)</sup>**  
(numeri indice, Italia 2000=100)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

<sup>(1)</sup> Indicatori sottostanti ai numeri indice. Raccolta differenziata: quota dei rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale. Verde pubblico: metri quadri di verde urbano (gestito da comuni, province, regioni) nei comuni capoluogo di provincia per abitante. Energie rinnovabili: produzione lorda di energia elettrica da fonti rinnovabili (escluso idrico) in percentuale dei consumi interni lordi. Fiducia nell'acqua del rubinetto: reciproco della percentuale di famiglie che dichiarano la sfiducia nell'acqua del rubinetto molto o abbastanza presente. Pulizia delle strade: reciproco della percentuale di famiglie che dichiarano la sporcizia nelle strade molto o abbastanza presente.

regioni del Mezzogiorno degli indicatori considerati. Si analizzano in seguito le linee generali dei piani d'azione predisposti nelle regioni meridionali per il miglioramento della performance nei servizi pubblici locali e si fornisce infine una descrizione delle principali caratteristiche del disegno di policy degli obiettivi di servizio, evidenziando alcuni aspetti critici riguardanti in particolare la distribuzione delle risorse finanziarie.

## 2. I servizi pubblici locali: differenze tra Mezzogiorno e Centro Nord

*I servizi per l'ambiente* – In base ad alcuni indicatori dell'Istat relativi agli ultimi anni, si osserva un crescente ritardo del Mezzogiorno nell'offerta di servizi pubblici per l'ambiente (Figura 1).

Nella gestione sostenibile del ciclo dei rifiuti e nell'igiene urbana, il progresso registrato nelle regioni meridionali non è stato sufficiente a colmare la distanza con il Centro Nord; la percezione delle famiglie riguardo alla pulizia negli spazi pubblici nel Mezzogiorno si è notevolmente deteriorata, in particolare in Campania.

A poco più di dieci anni dal decreto Ronchi (D. lgs. n. 22/1997), che ha disciplinato in modo organico il settore della raccolta e della gestione dei rifiuti al fine di introdurre criteri di maggiore efficienza, efficacia ed economicità, le regioni meridionali appaiono in generale ritardo (Chiades e Torrini, 2008). Nel 2006 la percentuale media di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti per il Mezzogiorno era pari a circa il 10 per cento, contro il 33 delle regioni centro settentrionali (rispettivamente 2,4 e 20,3 per cento nel 2000, tavola a1). Pur essendo stato razionalizzato il sistema delle discariche, la rilevanza di questo tipo di strutture nel Meridione rimane ancora elevata (nel 2005 accoglievano circa il 70 per cento dei rifiuti prodotti nell'area) mentre la diffusione degli

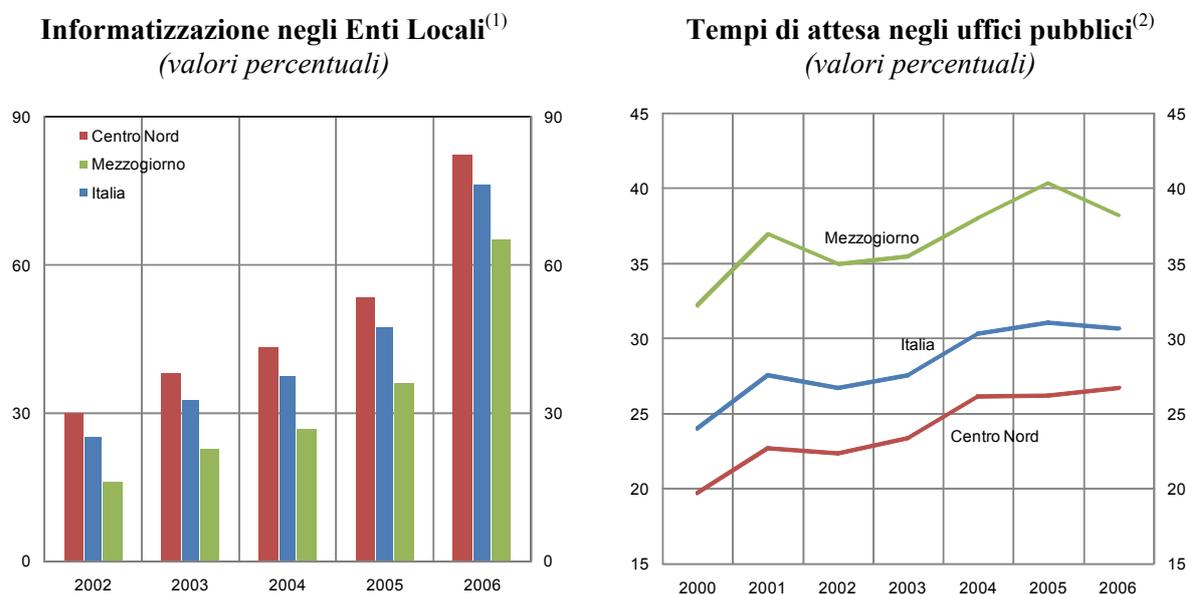
impianti di termovalorizzazione e di compostaggio è limitata: le strutture di questi due tipi localizzate nel Mezzogiorno rappresentano rispettivamente l'11 e il 14 per cento del totale nazionale in termini di rifiuti trattati, a fronte del 33 per cento di quelli prodotti. Gli operatori localizzati nel Mezzogiorno – generalmente attivi oltre che nella raccolta anche nella gestione delle discariche – si caratterizzano per una dimensione mediamente inferiore rispetto a quelli delle altre aree territoriali. In base ai dati del Bureau van Dijk e a quelli raccolti dalla Banca d'Italia i soggetti piccoli e medi sono al Sud pari ai tre quarti del totale, contro circa il 42 per cento nel Centro Nord. L'operatività delle aziende, quasi totalmente di proprietà pubblica, si limita nelle regioni meridionali generalmente alle sole attività *core* (circa l'80 per cento delle aziende); le *multiutilities*, attive anche nella produzione di energia elettrica e calore attraverso impianti di cogenerazione e termovalorizzazione (o in altri comparti dei servizi pubblici locali) si concentrano al Nord (circa l'86 per cento). L'analisi dei dati di bilancio dal 1997 al 2006 delle aziende che si occupano della gestione del ciclo dei rifiuti urbani nei comuni capoluogo di provincia indica una performance peggiore dei soggetti attivi nel Mezzogiorno: le imprese operanti in quest'area si caratterizzano per un più elevato livello di indebitamento, una minore redditività e una produttività del lavoro inferiore.

Nel settore dell'approvvigionamento energetico, riguardo al quale la strategia prevalente a livello comunitario si basa sulla riduzione della dipendenza dal petrolio e sulla sostituzione delle fonti energetiche fossili con quelle rinnovabili, le regioni meridionali hanno migliorato complessivamente la loro posizione negli ultimi anni, recuperando il preesistente distacco rispetto al Centro Nord. Nel 2006 la quota di produzione proveniente da fonti rinnovabili, eccettuata quella idroelettrica, è stata, nel Mezzogiorno, pari al 4,7 per cento (0,9 per cento nel 2000), un valore superiore rispetto alla media nazionale.

*La burocrazia a livello locale* – Soddisfacenti livelli di efficienza nell'offerta di servizi generali da parte della pubblica amministrazione contribuiscono alla qualità delle politiche pubbliche, all'innalzamento della produttività nell'erogazione degli altri servizi alla collettività e al generale miglioramento dell'ambiente di riferimento delle imprese e dei cittadini. Alcuni indicatori riguardanti sia la diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione negli enti locali, come misura della capacità innovativa della PA, sia l'efficienza nell'erogazione di alcuni servizi di pubblica utilità segnalano una distanza ancora ampia tra Centro Nord e Mezzogiorno. Nelle regioni meridionali l'informatizzazione del servizio anagrafico comunale, seppur in costante significativa crescita negli ultimi anni, è inferiore rispetto al Centro Nord: nel 2006 la quota della popolazione servita da un sistema informatizzato era pari a circa il 65 per cento, contro l'82,3 per cento delle regioni centro settentrionali (Figura 2); dal 2002 il divario tecnologico è inoltre lievemente aumentato.

In base a indicatori che misurano i tempi di attesa dei cittadini presso uffici pubblici (anagrafe comunale, ASL) o presso strutture eroganti servizi di pubblica utilità (sportelli postali), si osserva, negli ultimi anni, un deterioramento della qualità complessiva per gli utenti a livello nazionale; il peggioramento del servizio ha riguardato tutte le aree del Paese. Nel Mezzogiorno la quota degli utenti che sopportano tempi di attesa medi superiori a 20 minuti risulta di gran lunga superiore rispetto a quella misurata nelle regioni del Centro Nord: nel 2006 il valore era pari al 38,2 per cento, in lieve miglioramento rispetto al massimo toccato nell'anno precedente, ma lontano dal 26,7 per cento registrato nelle altre aree del Paese. L'inefficienza risulta particolarmente accentuata per i servizi di sportello delle ASL (Tavola a2).

Figura 2



Fonte: Istat.

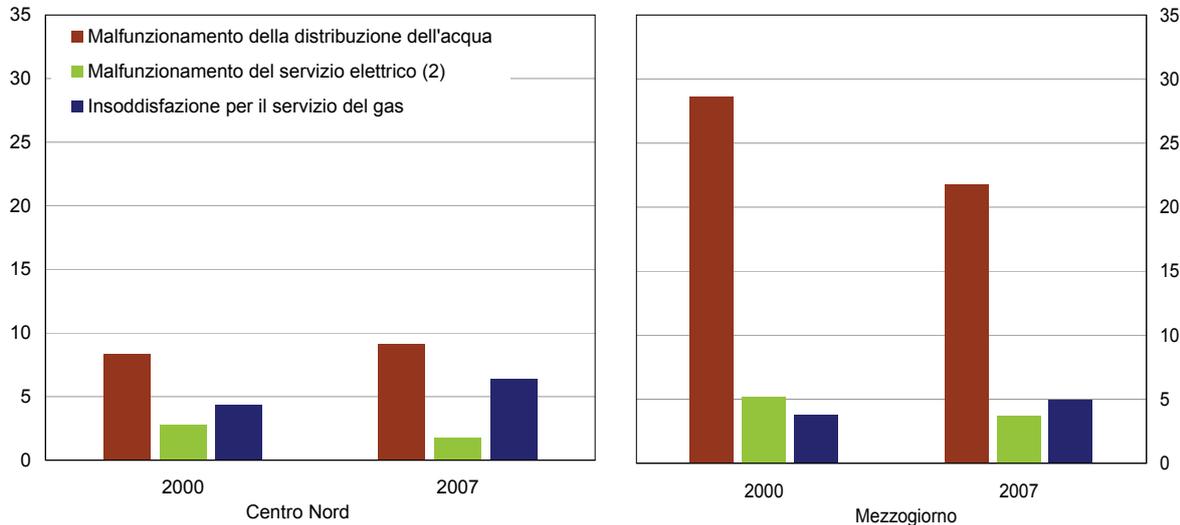
<sup>(1)</sup> Popolazione residente dei comuni con anagrafe collegata al sistema INA-SAIA sul totale della popolazione regionale. <sup>(2)</sup> Percentuale di file oltre 20 minuti presso l'Anagrafe, le ASL e gli uffici postali su 100 persone.

*Qualità delle infrastrutture per servizi di pubblica utilità* – Gli indicatori sulla dotazione fisica di infrastrutture per regione, elaborati dall'Istituto Tagliacarne (2004), mostrano un ritardo del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese, sebbene, in base ad alcune stime (Montanaro, 2003) lo stock di capitale pubblico per abitante nelle regioni meridionali calcolato sulla base della spesa per investimenti, non appare inferiore a quello del Centro Nord. Questi dati in controtendenza suggeriscono un problema di efficacia e di efficienza della spesa pubblica nel Mezzogiorno, come evidenziato anche in alcuni studi (Picci, 2002), che individuano aree territoriali caratterizzate da indici fisici di infrastrutturazione contenuti e contemporaneamente un elevato stock monetario di capitale fisso. Tale inefficienza si riflette sulla qualità dei servizi disponibili sul territorio: per esempio, i dati dell'Istat riguardanti le condizioni della fornitura di alcuni servizi di rete a livello locale (elettricità, acqua e gas) mostrano in particolare che nella distribuzione dell'acqua esiste un'elevata disparità tra il Sud e il Centro Nord (Figura 3).

Nel 2007 la percentuale di famiglie che denunciavano irregolarità nella distribuzione dell'acqua era pari a quasi il 22 per cento. Rispetto al 2000 l'indicatore è migliorato (-6,8 punti percentuali), ma rimane superiore al doppio di quello del Centro Nord: il divario nel livello di qualità del servizio permane soprattutto in Sicilia e, nonostante i miglioramenti registrati negli ultimi anni, in Calabria (Tavola a3). Secondo un'indagine della Banca d'Italia presso le Autorità d'ambito (AATO) il grado di dispersione della rete idrica, misurato dalla quota di acqua immessa nel sistema e non fatturata ai clienti, è pari al 53,5 per cento nel Mezzogiorno rispetto al 32,3 del Centro Nord. Inoltre, il costo delle amministrazioni addette alla regolazione del servizio idrico, pari a circa 92 centesimi per abitante nella media nazionale, risulta di 1,09 euro nel Mezzo giorno e di 1,68 euro nel Centro, contro i 97 centesimi del Nord Est e i 35 del Nord Ovest. La maggiore spesa nelle regioni centrali e meridionali è connessa rispettivamente a più elevati oneri per il personale e per i compensi destinati ai membri degli organi societari (Benvenuti e Gennari, 2008).

Figura 3

**Indicatori di qualità in alcuni servizi di rete<sup>(1)</sup>**  
(valori percentuali)



Fonte: Istat.

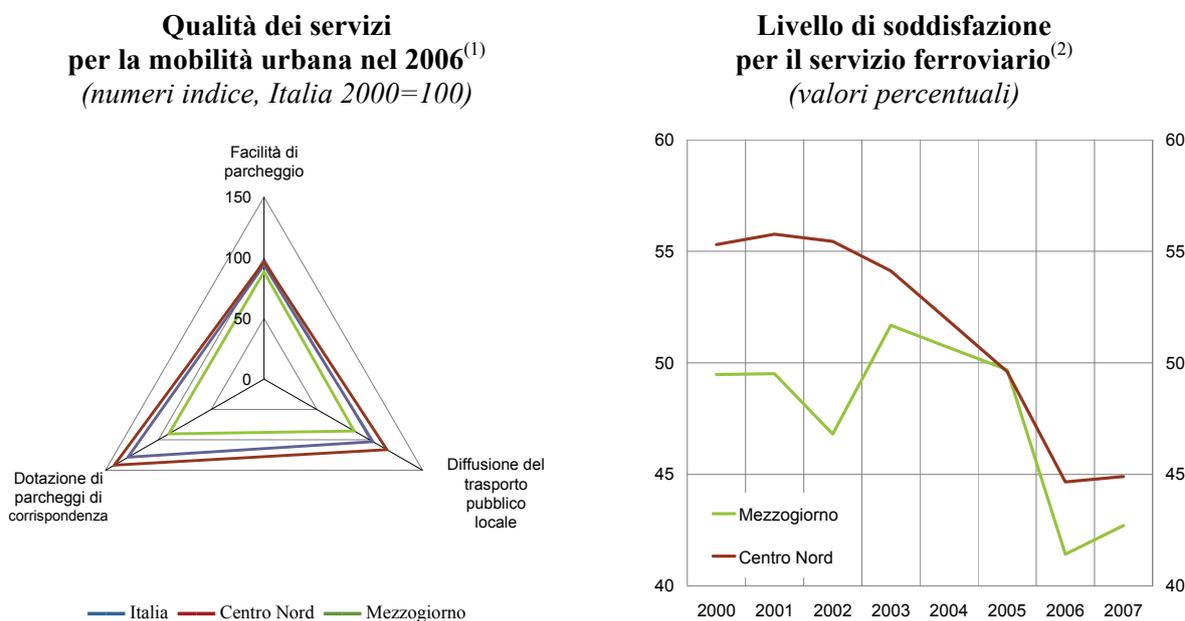
<sup>(1)</sup> Malfunzionamento della distribuzione dell'acqua: percentuale delle famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua. Malfunzionamento del servizio elettrico: frequenza delle interruzioni accidentali lunghe del servizio elettrico (numero medio per utente). Insoddisfazione per il servizio del gas: percentuale degli utenti insoddisfatti. – <sup>(2)</sup> Anno 2006.

Nella distribuzione del gas, in base agli indicatori Istat la percentuale di utenti insoddisfatti nel 2007 risultava limitata sia nel Mezzogiorno sia nel Centro Nord. Il settore si caratterizza per una struttura differente tra le aree territoriali: il processo di liberalizzazione del settore, avviato nel 2000 con il decreto Letta (D. lgs. 164/2000), ha prodotto una razionalizzazione dell'offerta, ealzzatasi in particolare nelle regioni settentrionali dove, storicamente, la struttura dell'offerta è stata caratterizzata dal ruolo rilevante delle amministrazioni locali nella realizzazione delle reti e nell'implementazione del servizio (Giacomelli, 2008). Nel Mezzogiorno, la minore domanda di gas espressa per usi civili e industriali spesso non è stata sufficiente a stimolare l'organizzazione dell'offerta da parte di soggetti locali e il ruolo svolto dai grandi operatori pubblici nazionali (Eni, Enel) è stato preponderante: ne è risultato un sistema più concentrato.

*I servizi pubblici per la mobilità* – I dati dell'Istat segnalano l'esistenza di un divario tra Centro Nord e Mezzogiorno anche nei servizi alla mobilità, relativa sia ai centri urbani sia al trasporto ferroviario extraurbano. In generale, negli ultimi anni, la qualità di questo tipo di servizi non è migliorata in misura apprezzabile in tutto il Paese e, in alcuni casi, si segnala un deterioramento della soddisfazione dell'utenza; in questo quadro le regioni meridionali non hanno colmato la distanza con quelle centro settentrionali (Figura 4). Nei servizi per la mobilità urbana, dal 2000 al 2006 il numero dei posti nelle aree di sosta in corrispondenza dei capolinea delle reti di trasporto è passato al Sud da 7,9 a 10,8 unità per 1.000 automobili circolanti e al Centro Nord da 14,2 a 18. Le difficoltà di parcheggio segnalate dalle famiglie residenti negli ultimi anni sono aumentate lievemente in tutto il Paese; la variazione è stata più accentuata nelle regioni meridionali.

L'offerta di collegamenti di trasporto pubblico urbano nel Mezzogiorno rimane inferiore rispetto alla media del Paese; la distanza è elevata in particolare nei confronti del Nord Ovest, mentre risulta minima rispetto al Nord Est (Tavola a4). Negli ultimi anni la dotazione

Figura 4



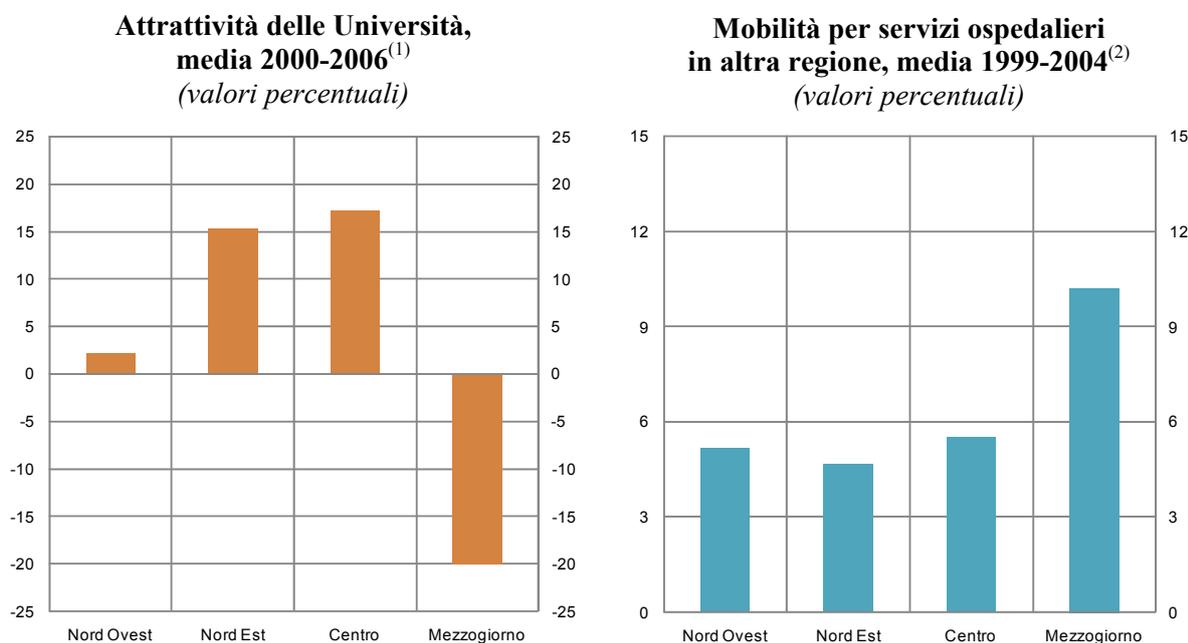
Fonte: elaborazioni su dati Istat.

<sup>(1)</sup> Indicatori sottostanti ai numeri indice. Facilità di parcheggio: reciproco della percentuale di famiglie che dichiarano la difficoltà di parcheggio molto o abbastanza presente. Diffusione del trasporto pubblico locale: linee urbane di trasporto pubblico locale nei comuni capoluogo di provincia per 100 Km<sup>2</sup> di superficie comunale. Dotazione di parcheggi di corrispondenza: numero di stalli di sosta nei parcheggi di corrispondenza dei comuni capoluogo di provincia per 1.000 autovetture circolanti. – <sup>(2)</sup> Percentuale di utenti soddisfatti per i servizi di trasporto ferroviario.

infrastrutturale nelle regioni meridionali è cresciuta: nei comuni capoluogo il numero delle linee di trasporto pubblico per 100 km<sup>2</sup> di territorio è passato da 104,7 al 111,7 unità; il divario si è ridotto rispetto al Centro, dove l'indicatore è rimasto sostanzialmente stabile e in misura inferiore con il Nord Est; mentre con il Nord Ovest si è incrementato.

I risultati dell'attuazione del decreto Burlando (D. lgs. 422/97), che ha avviato in Italia un processo di riforma del trasporto pubblico locale (TPL), appaiono differenziati tra le diverse aree del Paese. In base agli studi condotti dalla Banca d'Italia sui comuni capoluogo di provincia, il settore risulta frammentato e l'apertura alla concorrenza bassa (Bentivogli, Cullino e Del Colle, 2008). Le regioni del Mezzogiorno occupano le ultime posizioni nella distribuzione dei valori di un indice di liberalizzazione, costruito tenendo conto delle modalità di affidamento del servizio, della presenza di privati nelle aziende di trasporto e della separazione tra la proprietà di reti e impianti e la gestione. La minore pressione concorrenziale si accompagna a una inferiore *accountability*: i controlli sulla gestione, gli obblighi informativi del gestore, le indagini sulla qualità dei servizi offerti e sul grado di soddisfazione degli utenti risultano particolarmente carenti nelle regioni meridionali. La scarsa qualità percepita si riflette nel limitato utilizzo dei mezzi da parte dei cittadini: in base ai dati dell'Istat alla fine del 2006 solo il 17 per cento della popolazione del Mezzogiorno con almeno 14 anni utilizzava un mezzo pubblico (autobus, filobus o tram), contro il 24 per cento della media nazionale. Anche le performance economico-finanziarie dei gestori del servizio di trasporto locale risultano peggiori nel Mezzogiorno: in base alle elaborazioni effettuate sui bilanci di un campione di imprese, nel 2006 i ricavi per addetto erano pari a 37,5 mila di euro (74,1 in Italia) e risultavano assorbiti per oltre il 70 per cento dai costi del personale (il 50 per cento a livello nazionale).

Figura 5



Fonte: Istat e, per il 2006, MIUR.

<sup>(1)</sup> Saldo migratorio netto degli immatricolati sul totale delle immatricolazioni. – <sup>(2)</sup> Emigrazione ospedaliera in altra regione per ricoveri ordinari acuti sul totale delle persone ospedalizzate residenti nella regione.

Nel trasporto ferroviario i dati dell'Istat segnalano un notevole calo a livello nazionale della soddisfazione dei clienti negli ultimi anni. Al Centro Nord, dove all'inizio degli anni duemila la quota dei clienti soddisfatti era molto superiore rispetto alle regioni meridionali, l'indicatore è progressivamente peggiorato; nel Mezzogiorno, la qualità percepita è rimasta sostanzialmente stabile dal 2000 al 2005 ed è fortemente diminuita nel 2006 per poi stabilizzarsi l'anno successivo: il deterioramento ha riguardato principalmente la Campania e la Basilicata.

*I servizi di istruzione superiore e socio-assistenziali* – Un'ulteriore indicazione del ritardo del Mezzogiorno proviene dai dati sull'attrattività delle Università e sui servizi ospedalieri, di assistenza agli anziani e per la prima infanzia. In generale le Università del Mezzogiorno hanno difficoltà ad attrarre studenti provenienti da altre aree del Paese, inoltre una quota consistente dei giovani diplomati residenti nelle regioni meridionali sceglie di immatricolarsi in atenei del Centro Nord. Il saldo migratorio netto verso le altre regioni italiane in rapporto al totale degli immatricolati è risultato, nella media degli anni dal 2000 al 2006, pari a circa -20 per cento (Figura 5). La riduzione del mercato di riferimento per le Università, aggravata dalla flessione del numero dei diplomati connessa ai cambiamenti demografici in corso, contribuisce inoltre a creare pressione sui costi del sistema universitario del Mezzogiorno.

Nei servizi ospedalieri si osservano differenze tra il Mezzogiorno e il Centro Nord riguardanti sia la tipologia delle prestazioni sia la qualità dei servizi erogati (Lozzi, 2008). In base agli studi della Banca d'Italia, l'offerta nelle regioni meridionali si caratterizza per una superiore frammentarietà: il numero dei presidi sul territorio è più elevato rispetto al Centro Nord (24,7 contro 18,4 per milione di abitanti) e la dimensione media delle strutture risulta inferiore; il 66,5 per cento degli ospedali presenti nelle regioni del Sud ha meno di 200 posti letto (45,6 per cento nelle regioni centro settentrionali). Nelle regioni meridionali la disponibilità di posti per ricoveri ordinari e in day-hospital risulta minore, soprattutto quella garantita dalle strutture pubbliche

(3,1 posti letto per mille abitanti, contro i 3,8 delle regioni centro settentrionali), inoltre la complessità delle prestazioni erogate è sensibilmente più bassa della media nazionale. La qualità del servizio risulta mediamente inferiore: l'indicatore di "inadeguatezza", che tiene conto della quota dei parti cesarei sul totale e della percentuale di dimessi da reparti chirurgici senza aver subito interventi di medicina operatoria, si attestava alla fine del 2004 su valori superiori alla media italiana in tutte le regioni del Mezzogiorno. La carenza dell'offerta dei servizi ospedalieri per le prestazioni più complesse e la loro qualità inferiore incrementano l'emigrazione ospedaliera verso le strutture del Centro Nord, non solo dalle regioni più piccole e meno popolate, ma anche da quelle di maggiori dimensioni, come la Campania e la Calabria (Tavola a5).

I servizi di assistenza domiciliare agli anziani nel Mezzogiorno sono meno sviluppati rispetto al Centro Nord: nella media degli anni dal 2001 al 2005, la quota delle persone con 65 anni e oltre che ha usufruito di queste prestazioni era pari a circa la metà rispetto a quella delle regioni centro settentrionali; il tasso di crescita è risultato tuttavia superiore. I dati dell'Istat relativi al 2005, segnalano nel Mezzogiorno una minore diffusione rispetto al Centro Nord dei servizi pubblici per la prima infanzia: la quota dei Comuni che avevano attivato asili nido era del 25,1 per cento (51,0 nelle regioni centro settentrionali). I dati dell'Istituto degli Innocenti indicano una forte dispersione territoriale della ricettività delle strutture: il numero dei posti in rapporto all'utenza potenziale (i bambini residenti da 0 a 3 anni), disponibili con un aggiornamento agli anni tra il 2003 e il 2005, è al Centro Nord molto superiore rispetto al Mezzogiorno (14,5 contro il 2,9 per cento), con un massimo del 23,9 per cento in Emilia Romagna (5,3 e 5,2 per cento rispettivamente in Sardegna e Abruzzo, le regioni meridionali dove è maggiore la presenza degli asili nido). Secondo le informazioni raccolte dalla Banca d'Italia la qualità del servizio nel Mezzogiorno risulta complessivamente peggiore: gli standard appaiono inferiori in particolare in Calabria e Campania, dove si riscontrano classi più numerose, una minore disponibilità di spazi verdi e una più limitata presenza di personale diplomato (Zollino, 2008). Dalle indagini presso le famiglie emergono anche indicazioni concordanti: nelle regioni meridionali la quota delle famiglie che esprimono un livello di soddisfazione alto o molto alto per i servizi si attesta intorno al 30 per cento, contro circa il 90 per cento del Nord; il Centro e le Isole si collocano in posizione mediana. Nelle regioni meridionali la percezione di un'inadeguata qualità dell'offerta rispetto ai costi limita la scelta di affidare da parte delle famiglie, per cui il servizio di asilo spesso non è considerato una valida alternativa alle cure nell'ambito familiare.

### **L'azione pubblica: il programma degli "obiettivi di servizio"**

La nuova programmazione contenuta nel Quadro strategico nazionale (QSN), relativa all'impiego dei fondi comunitari per il periodo dal 2007 al 2013, riconosce un'importanza rilevante, in particolare nel Mezzogiorno, al rafforzamento dell'offerta di servizi collettivi: miglioramenti in quest'area sono ritenuti essenziali per la qualità della vita dei cittadini e per la convenienza a investire delle imprese.

Al fine di incidere su questi aspetti è stato introdotto, tra le leve di politica economica, lo strumento cosiddetto degli "obiettivi di servizio". Con questo meccanismo si individuano alcuni limitati obiettivi, al cui raggiungimento entro il 2013 è associata una "premieria" finanziaria pari, complessivamente, a 3 miliardi di euro. I soggetti attuatori sono le otto Regioni del Mezzogiorno, che a tal fine predispongono appositi "piani d'azione" e, in misura limitata, il Ministero della Pubblica Istruzione (Tavola a6)<sup>2</sup>. Gli obiettivi riguardano quattro ambiti dell'offerta di servizi collettivi a livello locale: l'istruzione (lo scopo è elevare le competenze degli studenti e le capacità di apprendimento della popolazione); i servizi per l'infanzia e per la cura degli anziani (al fine di

<sup>2</sup> Il Ministero della Pubblica Istruzione partecipa relativamente all'obiettivo riguardante l'istruzione.

Tavola 1

## Obiettivi di servizio e target al 2013

Obiettivo	Indicatori	Target <sup>(1)</sup>	
Elevare le competenze degli studenti e le capacità di apprendimento della popolazione	S.01	Riduzione dell'abbandono scolastico. Quota di giovani con età compresa tra i 18 e i 24 anni, con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore e che non partecipa ad altre attività formative	10,0
	S.02	Percentuale degli studenti quindicenni con un basso livello di competenza nella lettura	20,0
	S.03	Percentuale degli studenti quindicenni con un basso livello di competenza nella matematica	21,0
Aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro	S.04	Comuni che hanno attivato il servizio di asilo nido sul totale dei comuni della regione	35,0
	S.05	Bambini fino ai tre anni che hanno usufruito del servizio di asilo nido sul totale della popolazione tra 0 e 3 anni	12,0
	S.06	Anziani assistiti in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione superiore a 64 anni	3,5
Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani	S.07	Rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante all'anno	230
	S.08	Percentuale di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani raccolti	40,0
	S.09	Quota di frazione umida trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale per la produzione di compost (ex. D.lgs 217/06)	20,0
Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato	S.10	Acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale	75,0
	S.11	Abitanti equivalenti serviti da impianti di depurazione delle acque reflue, con trattamento secondario e terziario, rispetto agli abitanti equivalenti totali urbani della regione	70,0

Fonte: Ministero dello Sviluppo economico, *Quadro strategico nazionale 2007-2013*.<sup>(1)</sup> Valori percentuali; per l'indicatore S.07 chilogrammi.

umentare i servizi di cura alla persona alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro); il miglioramento della qualità dell'ambiente in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani; il miglioramento della qualità dell'ambiente in relazione al servizio idrico integrato.

Il conseguimento degli obiettivi da parte delle Regioni è misurato attraverso 11 indicatori quantitativi, per i quali sono stati fissati i target da raggiungere ai fini della premialità, uguali per tutte le regioni (Tavola 1)<sup>3</sup>.

*La scelta degli obiettivi e degli indicatori* – La selezione degli obiettivi e dei corrispondenti indicatori, che sono in numero limitato rispetto al novero dei servizi pubblici locali, è stata effettuata attraverso un processo di “concertazione”, che ha coinvolto il Governo, le Regioni, le altre amministrazioni competenti e l'Istat, come ente fornitore delle statistiche. I criteri rilevanti nella scelta degli obiettivi sono stati: il loro ruolo per lo sviluppo regionale, per il diretto innalzamento della qualità della vita dei cittadini e per l'impatto sul contesto; la rilevanza dell'attore pubblico per il miglioramento in tali ambiti; un elevato grado di comprensione e condivisione da parte dei cittadini, con benefici connessi alla partecipazione e al controllo dei risultati. Riguardo al primo punto, gli ambiti individuati – istruzione, servizi assistenziali e sociali, ambiente e risorse naturali – risultano rilevanti, anche alla luce della strategia di Lisbona e delle indicazioni che il Consiglio europeo ha dato all'Italia nel marzo del 2007<sup>4</sup>.

Gli indicatori sono stati selezionati considerando dati statistici provenienti da indagini campionarie (S.01-03, S.10-11), censuarie (S.04-05) o rilevazioni di informazioni amministrative (S.06-09). La fonte principale è l'Istat, che mette a disposizione propri dati e quelli prodotti da altri soggetti: l'Invalsi per l'indagine OCSE-PISA sulle competenze degli studenti, il Ministero della Salute per i dati sull'assistenza domiciliare integrata, l'ISPRA (ex APAT) per le informazioni sulla gestione dei rifiuti. Al fine di ottenere dati tempestivi e dettagliati secondo il livello territoriale necessario sono state stipulate convenzioni con i produttori dei dati. La trasparenza nei confronti del pubblico riguardo alla natura di questi indicatori è curata attraverso la pubblicazione di metadati e l'indicazione dei principali elementi di criticità. Nello specifico, un problema di misurazione potrebbe riguardare l'indicatore S.07: per la Campania, i dati disponibili sui rifiuti urbani smaltiti in discarica pur comprendendo la quota stoccata temporaneamente in attesa di essere avviata allo smaltimento, potrebbero sottostimare l'effettivo stock non destinato a recupero o a termovalorizzazione<sup>5</sup>. Relativamente a un altro indicatore (S.10), i metadati segnalano la non perfetta confrontabilità tra il dato del 1999, proveniente da una rilevazione censuaria, e quello del 2005, ottenuto attraverso un'indagine campionaria.

Per altri due indicatori si prevede il rispetto di un “vincolo” ulteriore per poter accedere alla premialità: per i servizi di cura agli anziani (S.06) è stabilito che l'intensità della spesa per l'assistenza domiciliare rimanga in futuro almeno pari a quella osservata nell'anno baseline, affinché l'incremento del numero delle persone che usufruiscono del trattamento (ovvero dell'indicatore) non comporti una riduzione della qualità del servizio offerto. Per i rifiuti urbani

<sup>3</sup> I dati relativi alla maggior parte degli indicatori sono regolarmente rilevati dall'Istat; solo per due, riguardanti il livello delle competenze nella lettura e nella matematica, non esistono ancora informazioni complete per tutte le regioni meridionali. Secondo le indicazioni del QSN i dati dell'indagine sulle competenze degli studenti (PISA) svolta con cadenza triennale dall'OCSE, che costituiscono la fonte informativa per questi indicatori, saranno rese disponibili per tutte le regioni in tempo utile per la valutazione dei risultati.

<sup>4</sup> Presidenza del Consiglio dei ministri (2007), Strategia di Lisbona. Piano nazionale di riforma – Secondo Rapporto sullo Stato di attuazione, Roma. L'istruzione è considerata uno dei principali asset per la competitività futura dei sistemi economici; lo sviluppo di servizi di cura per i bambini e gli anziani risponde alle trasformazioni in corso nella società: da un lato favorendo la partecipazione della popolazione al mercato del lavoro, dall'altro ampliando e razionalizzando l'assistenza sanitaria di lungo periodo in risposta alle necessità connesse al processo di invecchiamento della popolazione. Riguardo alle risorse ambientali, il loro utilizzo efficiente e sostenibile è considerato, a livello europeo e sempre di più nella comunità internazionale, un'opportunità economica, oltre che un'esigenza dettata dalla necessità di preservare condizioni ambientali adeguate.

<sup>5</sup> Cfr. Chiades e Torrini, 2008.

destinati alla discarica si richiede, oltre che il raggiungimento dell'obiettivo di 230 kg/pro capite, anche che la quantità smaltita secondo tale modalità non sia superiore alla metà della produzione complessiva di rifiuti, al fine di incentivarne la riduzione.

Secondo le regole individuate dal CIPE<sup>6</sup>, ai quattro obiettivi è assegnato un ammontare uguale di risorse (Tavola a6). Al raggiungimento del target per ciascun indicatore sono associati fondi determinati in base a pesi prestabiliti, uguali per tutte le regioni, mentre tra queste, le risorse complessive si distribuiscono secondo il meccanismo di riparto del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) nel periodo 2007-2013. È prevista una "clausola di flessibilità", in base alla quale i fondi per ciascun indicatore si rendono comunque disponibili se si è registrato un progresso pari ad almeno il 60 per cento della distanza tra il valore di partenza (*baseline*) e il target<sup>7</sup>.

*La situazione e le prospettive nelle regioni del Mezzogiorno.* – In base ai dati disponibili, nell'anno preso come riferimento per la misura dei progressi (*baseline*), il livello della qualità dell'offerta nei servizi coinvolti dal meccanismo della premialità è generalmente molto inferiore, nel Mezzogiorno, rispetto a quello stabilito come obiettivo per il 2013.

Solo in cinque casi il target era stato raggiunto: per due indicatori in Molise (diffusione dell'assistenza agli anziani e depurazione delle acque) e in Basilicata, Campania e Sardegna per uno (riguardante nella prima regione l'assistenza agli anziani e nelle altre due l'attività di depurazione; Figura 6).

In base ai dati dell'anno successivo a quello *baseline*, disponibili per sette degli undici indicatori, si registra complessivamente un lieve progresso, con marcate differenze tra le regioni. In particolare si osserva: una lieve riduzione del tasso di abbandono scolastico, concentrata soprattutto in Sardegna, e in misura più limitata in Puglia e Sicilia; un incremento dei comuni dotati di servizi per l'infanzia (in Campania è stato raggiunto il target), al quale si associa tuttavia una quota pressoché stazionaria di bambini che usufruiscono di tale offerta; una stabilità del livello di diffusione dell'assistenza agli anziani; una modesta flessione della quantità pro capite di rifiuti destinati alla discarica (significativi progressi in Calabria e Sardegna); tendenze complessivamente positive nella raccolta differenziata e nel trattamento della frazione umida, anche se la distanza da colmare rispetto al target rimane elevata (Tavola a7-14).

Considerando la distanza media del valore *baseline* dall'obiettivo per nove indicatori su undici<sup>8</sup> è possibile ottenere una misura sintetica dello sforzo di policy richiesto alle singole regioni, il cui valore è compreso tra il 40,6 per cento della Basilicata e il 73,4 per cento della Sicilia; le regioni maggiormente distanti dall'obiettivo risultano essere quelle più grandi (Tavola 2).

In prospettiva, le informazioni raccolte sui progressi osservati negli ultimi anni indicano la necessità di un'accelerazione ai fini del raggiungimento degli obiettivi nel 2013. In base ai dati disponibili, ipotizzando che il valore di ciascun indicatore si modifichi in futuro seguendo la variazione misurata negli ultimi anni, si osserva che, senza alcun cambiamento nelle tendenze in corso e senza interventi, in nessuna regione sarà raggiunto alla scadenza il target per tutti gli indicatori. In Sardegna, la regione per la quale si osservano i maggiori progressi, il livello prestabilito sarebbe raggiunto per cinque indicatori tra quelli per i quali è possibile fare una proiezione; in Sicilia e Puglia solamente per uno (Tavola 3). Tenendo conto anche della clausola di

<sup>6</sup> La documentazione normativa principale relativa al meccanismo premiale è la seguente: QSN (par. III. 4) approvato con delibera CIPE del 22 dicembre 2006, n. 147. Delibera CIPE del 3 agosto 2007, n. 82. Delibera CIPE del 21 dicembre 2007, n. 166.

<sup>7</sup> Per ottenere l'ammontare complessivo dei finanziamenti la clausola di flessibilità deve funzionare per un massimo di quattro indicatori e non per più di un indicatore per ciascun obiettivo. Le eventuali risorse non assegnate a una Regione per il mancato raggiungimento degli obiettivi potranno essere destinate a quelle altre che hanno conseguito il risultato pieno, che quindi possono ottenere risorse finanziarie più elevate rispetto a quelle inizialmente previste. Oltre alla verifica finale del 2013 è previsto un riscontro su target intermedi a novembre del 2009, in base al quale possono essere attribuite quote della premialità.

<sup>8</sup> Non si considerano gli indicatori S.02 e S.03, per i quali non sono ancora disponibili i dati per tutte le regioni del Mezzogiorno (cfr. nota n. 3).

Figura 6

**Distanza media del valore baseline rispetto al target<sup>(1)</sup>**  
*(valori percentuali; milioni di euro; euro)*



Fonte: elaborazioni su dati Istat e OCSE.

<sup>(1)</sup> Questi indicatori (baseline=2003) saranno disponibili per tutte le regioni del Mezzogiorno a partire dall'indagine OCSE-PISA del 2009. Il target sarà considerato raggiunto se al 2013 la quota degli studenti con basso livello di competenza nella lettura o matematica sarà non superiore al 20 o al 21 per cento (metà delle risorse) e se tra il 2009 e il 2012 si osserverà una riduzione di tale quota superiore al 70 per cento di quella rilevata per il Mezzogiorno.

Tavola 2

**Distanza media del valore baseline rispetto al target<sup>(1)</sup>**  
(valori percentuali; milioni di euro; euro)

Regioni	Distanza media
Abruzzo	45,0
Basilicata	40,6
Calabria	68,0
Campania	60,2
Molise	55,7
Puglia	68,0
Sardegna	63,6
Sicilia	73,4

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Ministero dello Sviluppo economico.

<sup>(1)</sup> La distanza è calcolata come media del valore assoluto del complemento a 1 del rapporto tra valore baseline e target per ciascun indicatore.

flessibilità, il numero degli indicatori soddisfatti aumenterebbe di tre unità in Abruzzo e di una unità nelle altre regioni, ad eccezione di Basilicata e Campania.

Il calcolo del valore prospettico al 2013 è stato effettuato per otto indicatori, per i quali sono disponibili dati per più anni e quindi è possibile ottenere una tendenza<sup>9</sup>. Il valore è stato calcolato sommando all'ultimo dato disponibile per ciascun indicatore e fino al 2013 una variazione costante pari a quella misurata in media negli ultimi anni a partire dal 2000. Trattandosi di dati percentuali la variazione media è ottenuta dividendo la differenza semplice tra i valori dell'ultimo e del primo anno per il numero degli anni compresi nell'intervallo; solo per l'indicatore S.07 (rifiuti pro capite in discarica), espresso in chilogrammi, si è applicata la variazione media percentuale del passato. Inoltre, relativamente all'indicatore S.11, di cui sono disponibili solo i dati del 2005, si è ipotizzato che nelle regioni in cui a quella data il target era già stato raggiunto (Molise, Campania e Sardegna), sia mantenuto in futuro almeno il livello di servizio esistente.

Considerando i target raggiungibili pienamente e quelli in base alla clausola di flessibilità (complessivamente 28 casi), le risorse della premialità effettivamente distribuite al 2013 sarebbero 782 milioni di euro, pari a poco più di un terzo del totale di pertinenza delle Regioni escludendo dal computo i target per i quali non è possibile fare una proiezione. Tra le regioni, quella più virtuosa otterrebbe oltre il 60 per cento della premialità; quelle maggiormente in ritardo circa il 20 per cento (Tavola 4). Il meccanismo distribuirebbe soprattutto i fondi connessi alla diffusione di strutture per la prima infanzia (l'87 per cento del totale), alla riduzione dell'abbandono scolastico (64,3 per cento) e alla riduzione dei rifiuti destinati a discarica (50,7 per cento).

### I piani d'azione regionali

Nel corso del 2008 le amministrazioni regionali del Mezzogiorno hanno predisposto i "piani d'azione" finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di servizio; solo per cinque di esse (Abruzzo,

<sup>9</sup> S.01, S.04, S.05, S.06, S.07, S.08, S.09, S.10.

Tavola 3

Obiettivi di servizio – Risultati in base alle proiezioni<sup>(1)(2)</sup>

	Istruzione			Servizi per infanzia e anziani			Gestione dei rifiuti			Servizio idrico	
	S.01	S.02	S.03	S.04	S.05	S.06	S.07	S.08	S.09	S.10	S.11
Abruzzo	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Basilicata	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Campania <sup>(3)</sup>	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Calabria	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Molise	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Puglia	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Sicilia	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Sardegna	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Target pieno già raggiunto in base all'ultimo dato disponibile <sup>(1)</sup>	■			Non è possibile una proiezione. Gli ultimi dati indicano una distanza dal target inferiore al 20 per cento.						■	
Target raggiungibile pienamente nel 2013	■			Non è possibile una proiezione. Gli ultimi dati indicano una distanza dal target superiore al 20 per cento.						■	
Target raggiungibile nel 2013 in base alla "clausola di flessibilità"	■			Dati non disponibili						■	
Target non raggiungibile	■									■	

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

<sup>(1)</sup> L'ultimo dato disponibile è il 2005 per gli indicatori S.04, S.05, S.10 e S.11, il 2006 per gli indicatori S.02, S.03, S.06, S.07, S.08, S.09 e il 2007 per l'indicatore S.01. – <sup>(2)</sup> Le variazioni utilizzate per il calcolo della proiezione al 2013 si riferiscono agli ultimi anni disponibili a partire dal 2000 (1999 per l'indicatore S.10). – <sup>(3)</sup> I dati sull'indicatore S.07 relativi alla Campania sono sottostimati (cfr. nota n. 9).

Basilicata, Calabria, Sardegna e Sicilia) i documenti sono già disponibili<sup>10</sup>. La redazione dei piani da parte delle strutture regionali è avvenuta sulla base delle linee guida contenute in un documento precedentemente approvato dalla Conferenza Stato-Regioni<sup>11</sup>. Tra gli aspetti indicati rientrano: la struttura e i contenuti minimi dei piani d'azione, gli aspetti di governance e responsabilità, l'eventuale supporto tecnico da parte degli uffici del Ministero, la comunicazione verso il pubblico. Sono fornite inoltre indicazioni riguardanti la disponibilità dei dati per la misurazione dei progressi e la verifica degli avanzamenti.

Gli uffici di programmazione economica della Regione coordinano i processi operativi, forniscono il supporto agli attori coinvolti, predispongono i rapporti di esecuzione, pianificano le

<sup>10</sup> Il piano d'azione della Regione Molise si è reso disponibile nel marzo del 2009, e non è stato possibile considerarlo nel presente lavoro.

<sup>11</sup> Conferenza Stato Regioni (2007), Regole di attuazione del meccanismo di incentivazione legato agli obiettivi di servizio del QSN 2007-2013, Roma.

Tavola 4

**Risorse premiali per gli obiettivi di servizio distribuibili in base alle proiezioni<sup>(1)</sup>**  
(valori percentuali; milioni euro)

Regioni	Quota dei target raggiungibili	Risorse distribuibili in base alle proiezioni	Quota delle risorse distribuibili
Abruzzo	55,6	55	55,5
Basilicata	44,4	53	51,0
Calabria	33,3	87	40,1
Campania	30,0	192	34,0
Molise	30,0	25	37,8
Puglia	22,2	76	19,8
Sardegna	60,0	194	62,2
Sicilia	22,2	100	19,8
<b>Totale</b>	<b>37,3</b>	<b>782</b>	<b>34,8</b>

Fonte: Istat e Ministero dello Sviluppo economico.

<sup>(1)</sup> Non si considerano gli indicatori S.02 e S.03; per l'indicatore S.11 si considera il dato di Campania, Molise e Sardegna, che avevano già raggiunto il target nell'anno baseline.

risorse e attuano le modifiche al piano; gestiscono inoltre le azioni di comunicazione e i rapporti con il partenariato. Nella governance assume particolare rilievo il coinvolgimento dei settori dell'amministrazione regionale competenti ordinariamente per i diversi servizi: in genere i vari uffici sono responsabili delle azioni, curano il monitoraggio e forniscono il feedback al coordinamento del piano. È previsto un sistema di sorveglianza per la valutazione del processo di attuazione e dei progressi compiuti. Questo sistema è realizzato generalmente con la costituzione di un comitato coordinato da un ufficio regionale "terzo" rispetto a quello che si occupa della gestione del piano. In tutti i piani è previsto un sistema premiale sub-regionale, con il quale sono assegnati incentivi ai singoli enti erogatori o ai responsabili dei servizi sul territorio (fino a un massimo pari al 50 per cento di quelle previste per ciascun indicatore), anche qualora le Regioni non raggiungessero il target per alcuni obiettivi o non rientrassero nella clausola di flessibilità.

I documenti contenenti i piani sono suddivisi in una parte generale e in sezioni tematiche riguardanti i singoli obiettivi di servizio; nei casi di Abruzzo, Basilicata e Sardegna tali sezioni si configurano come autonomi piani d'azione tematici. I piani di Calabria, Sardegna, Sicilia e, per la parte finanziaria, Basilicata, considerano tutti i quattro obiettivi di servizio (*istruzione, servizi di cura alla persona, gestione dei rifiuti e servizio idrico*); nel programma dell'Abruzzo non è presente l'obiettivo di istruzione, in previsione di un coordinamento con il Ministero. La predisposizione delle azioni, organizzate per ciascun obiettivo e suddivise per indicatore, è stata preceduta generalmente da un'attività conoscitiva che prende in considerazione tre aspetti: la situazione esistente; i riferimenti normativi e la programmazione in corso. All'analisi segue l'individuazione delle linee direttrici e degli interventi dettagliatamente individuati.

*Le risorse* – I piani d'azione dell'Abruzzo, della Calabria e della Sardegna e della Basilicata contengono i dati sulle risorse finanziarie disponibili al fine dell'esecuzione del programma; per le prime tre regioni, le informazioni suddivise per obiettivo sono distinguibili anche per singola azione. In tutte e quattro le regioni i fondi previsti risultano complessivamente molto superiori alle

Tavola 5

**Piani d'azione: fondi stanziati per gli obiettivi di servizio**  
(milioni di euro e valori percentuali)

Obiettivi	Abruzzo		Basilicata		Calabria		Sardegna	
	Finanzia- menti	Quota %	Finanzia- menti	Quota %	Finanzia- menti	Quota %	Finanzia- menti	Quota %
Istruzione <sup>(1)</sup>	-	-	81,7	23,9	344,5	24,2	512,7	52,6
Servizi per l'infanzia e per la cura degli anziani	143,1	57,5	148,6	43,5	481,3	33,9	100,6	10,3
Gestione dei rifiuti urbani	27,0	10,8	25,2	7,4	193,0	13,6	25,3	2,6
Servizio idrico integrato	76,8	30,8	86,4	25,3	402,4	28,3	336,5	34,5
Azioni trasversali	2,2	0,9	-	-	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>249,1</b>	<b>100,0</b>	<b>342,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1.421,2</b>	<b>100,0</b>	<b>975,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Regione Abruzzo, Regione Basilicata, Regione Calabria e Regione Sardegna.

<sup>(1)</sup> Il Piano d'azione della Regione Abruzzo non contempla interventi per l'istruzione, in attesa del piano di interventi del Ministero dell'Istruzione.

risorse ottenibili attraverso il meccanismo premiale. Nel caso della Calabria e della Sardegna i finanziamenti ammontano rispettivamente a 1.421 e a 975 milioni di euro, contro un valore della premialità pari a 304 e 371 milioni; in Abruzzo e in Basilicata, a fronte di 139 milioni e 146 milioni di risorse premiali, i fondi a disposizione per il raggiungimento dei target sono 249 milioni nella prima e 342 nella seconda (Tavola 5). In Abruzzo la cifra non comprende tuttavia i fondi per l'obiettivo dell'istruzione. I piani ripartiscono le risorse in misura differenziata tra gli obiettivi. In Abruzzo oltre la metà degli stanziamenti è destinata all'incremento dei servizi per l'infanzia e gli anziani e circa il 30 per cento è assorbito dalle azioni migliorative del servizio idrico. Anche i piani d'azione della Calabria e della Basilicata indirizzano le risorse prevalentemente verso gli obiettivi 2 e 4; l'istruzione assorbe poco meno di un quarto dei fondi. La Regione Sardegna compie scelte parzialmente diverse: l'obiettivo dell'istruzione attrae oltre la metà delle risorse finanziarie mentre ai servizi per l'infanzia e gli anziani è indirizzato circa il 10 per cento degli stanziamenti. In tutte le regioni gli interventi destinati al ciclo dei rifiuti assorbono la quota più bassa delle risorse.

### Caratteristiche del programma e aspetti critici

Sebbene una valutazione dello strumento sia prematura, è utile focalizzare l'attenzione su alcune importanti caratteristiche del suo funzionamento, illustrandone le particolarità e i possibili effetti.

*Le differenze con la premialità del ciclo di programmazione 2000-06* – Un meccanismo premiale era previsto anche dalla precedente programmazione dei fondi comunitari: una riserva finanziaria aggiuntiva era destinata a premiare gli attuatori della policy essenzialmente in merito all'efficienza

della gestione e dell'attuazione finanziaria dei programmi (PON a livello nazionale, POR per le regioni); l'obiettivo era di rafforzare l'impatto degli interventi comunitari in essi contenuti. L'ammontare delle risorse potenziali assegnate alle regioni facenti parte Obiettivo 1 (tutte quelle del Mezzogiorno ad eccezione dell'Abruzzo<sup>12</sup>) era pari a circa 3,2 miliardi di euro, considerando il contributo e le riserve di premialità di competenza nazionale e quello comunitaria. In base ai risultati pubblicati dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica (DSC, ex DPS), il programma ha raggiunto un risultato positivo in termini finanziari, con l'effettiva assegnazione della quasi totalità dei fondi (99,5 per cento circa), sebbene non tutte le regioni abbiano registrato i medesimi livelli di performance e in alcuni casi (Calabria e Sardegna) le risorse assegnate siano state inferiori rispetto a quelle potenzialmente ottenibili. L'impatto sull'effettivo miglioramento del benessere nelle regioni considerate è di difficile determinazione poiché i benefici che il meccanismo prevedeva erano connessi principalmente al raggiungimento di obiettivi intermedi riguardanti adempimenti interni dell'attività amministrativa e istituzionale. A questo proposito, lo stesso DPS<sup>13</sup> indica, nella sua attività di monitoraggio, il rischio di scarsi progressi sostanziali, a fronte dell'adempimento formale e dell'approvazione di atti amministrativi. Queste riflessioni, oltre che quelle riguardanti l'opportunità di sviluppare nelle prassi dell'amministrazione pubblica una maggiore connessione con il raggiungimento di obiettivi esterni, hanno favorito la riforma del meccanismo premiale nella programmazione per gli anni 2007-2013.

Con gli obiettivi di servizio rimane il meccanismo, ma sono introdotte alcune rilevanti novità rispetto al passato. Innanzitutto, si considerano i risultati raggiunti su output esterni riguardanti la vita dei cittadini e non più, almeno non direttamente, i processi e le pratiche interne all'azione amministrativa. Nella scelta degli ambiti di intervento e degli indicatori si è data importanza agli aspetti della loro misurabilità, alla possibilità di individuare i principali centri di responsabilità rispetto alla qualità dei servizi erogati e alla comprensibilità e condivisione degli obiettivi da raggiungere. Inoltre, la programmazione si sposta dalle politiche di sviluppo orientate alla crescita economica, a temi che appaiono propri delle politiche ordinarie: servizi di base per il territorio, le imprese e i cittadini.

Queste novità rappresentano da un lato un'innovazione volta a favorire prassi amministrative orientate al risultato, dall'altro sono lo specchio delle difficoltà nelle quali si trova l'amministrazione ordinaria della cosa pubblica, in particolare nel Mezzogiorno, e della sua scarsa reattività e capacità evolutiva. Infatti, al fine di recuperare efficienza e qualità di attività ordinarie si rende necessario un programma straordinario, innestato all'interno delle tradizionali politiche per lo sviluppo e la coesione del QSN. L'incremento della coesione sociale appare comunque un interesse perseguito dagli obiettivi di servizio: la cronica inadeguatezza dei servizi collettivi essenziali non solo riduce la qualità della vita e le opportunità per i cittadini, ma contribuisce anche a distorcere, nel tempo, il meccanismo di formazione delle preferenze, riducendo la domanda per servizi pubblici di qualità sufficiente. Ciò si riflette, quando i servizi in questione sono rilevanti per la vita collettiva, nel degrado delle norme sociali e delle istituzioni (Brezzi e Utili, 2007), contribuendo ad allargare il solco esistente tra il Mezzogiorno e il resto del Paese. A queste considerazioni è connessa la scelta dei target per i singoli indicatori su valori identici per tutte le regioni, senza differenze rispetto ai livelli di partenza di ciascuna di esse: riguardo alla qualità dei servizi considerati, le soglie individuate sono state ritenute infatti quelle minime da conseguire su tutto il territorio nazionale e riguardo a tutti i cittadini.

*La distribuzione e l'adeguatezza delle risorse* – Come richiamato in precedenza, i fondi della premialità sono ripartiti tra le regioni in base ai criteri prestabiliti per il FAS, che tengono conto soprattutto della dimensione regionale (popolazione e superficie) e del livello generale di sviluppo

<sup>12</sup> Molise in regime di Phasing out.

<sup>13</sup> Dipartimento per le Politiche di sviluppo, (2005) Relazione di monitoraggio sul consolidamento degli obiettivi di premialità dei fondi strutturali – anno 2005, Roma.

economico<sup>14</sup>, e in misura uguale tra obiettivi. Lo strumento potrebbe essere tanto più efficace quanto più il premio previsto è proporzionato allo sforzo di policy richiesto per il raggiungimento dell'obiettivo. Al fine di misurare l'esistenza di questo legame è stato effettuato un test empirico nel quale, per nove indicatori, si regredisce per ciascuna delle otto regioni l'ammontare delle risorse pro capite disponibili per ciascun indicatore sul valore della distanza del valore baseline dal target al 2013, secondo questa semplice specificazione:

$$\text{PREMIO PRO CAPITE}_{r,j} = \alpha + \beta \text{DISTANZA}_{r,j} + \varepsilon_{r,j}$$

dove  $r=1, \dots, 8$  indica le regioni e  $j=1, \dots, 9$  connota i singoli indicatori. La variabile dipendente misura le risorse premiali disponibili scalate per la popolazione residente al 1 gennaio 2006, la distanza è calcolata come valore assoluto del complemento a 1 del rapporto tra valore baseline e target per ciascun indicatore. I risultati indicano l'esistenza di una relazione negativa tra le variabili due variabili (Tavola a15): ad una maggiore distanza dall'obiettivo, nel qual caso si richiede un più intenso impegno, si assocerebbe un minore incentivo finanziario; il risultato è sostanzialmente confermato tenendo conto degli effetti fissi a livello di singolo indicatore e di regione. Ulteriori esercizi, effettuati adottando una differente specificazione della variabile dipendente, con l'utilizzo del valore delle risorse disponibili per le politiche di sviluppo 2007-2013 e l'ammontare della spesa connessa allo sviluppo effettuata dal settore pubblico allargato nelle regioni dal 2000 al 2006 negli stessi ambiti considerati dagli obiettivi di servizio, mostrano risultati analoghi<sup>15</sup>. Queste indicazioni quantitative segnalano un aspetto che può influire sull'effettiva efficacia dello strumento: le regioni più in ritardo infatti potrebbero considerare eccessivo lo sforzo ad esse richiesto e quelle con un minor gap da colmare potrebbero avere un incentivo maggiore. Inoltre, in ciascuna regione, poiché le risorse per i singoli indicatori non sono allocate in base all'impegno richiesto, lo sforzo di policy potrebbe indirizzarsi in modo diverso da quello più efficiente al miglioramento della situazione complessiva.

Affinché il meccanismo incentivante dimostri efficacia si richiede che il premio per il miglioramento del servizio, oltre che essere connesso all'impegno necessario, sia ritenuto sufficientemente elevato da ripagare il costo sostenuto per l'ottenimento dell'obiettivo. L'ammontare complessivo delle risorse premiali per le regioni del Mezzogiorno, circa 3 miliardi di euro, risulta pari al 15 per cento della spesa complessiva connessa allo sviluppo effettuata al Sud dal 2001 al 2006 dal settore pubblico allargato nei settori dell'istruzione, dell'assistenza sociale, dei servizi idrici e dello smaltimento dei rifiuti<sup>16</sup>: una quota che potrebbe essere considerata un buon incentivo. Le risorse della premialità, tuttavia, costituiscono una parte limitata di quelle complessivamente destinate alle regioni meridionali dal QSN (circa 100 miliardi di euro<sup>17</sup>), la cui gestione è per la maggior parte demandata alle amministrazioni regionali. Questo "fattore di scala" potrebbe contribuire a far considerare agli attuatori della policy i finanziamenti della premialità come "marginali" e a indebolire il loro impegno; inoltre, rispetto al precedente periodo di programmazione (2000-06) gli stanziamenti assegnati al programma incentivante sono diminuiti di circa il 10 per cento e ciò potrebbe segnalare una riduzione dell'interesse di tale tipo di politiche.

L'incisività di questo strumento non pare risiedere completamente nell'incentivo finanziario: prescindendo dai singoli indicatori e dalle risorse, il progetto dovrebbe avere anche la funzione di *training field* per le amministrazioni locali, finalizzato all'immissione di innovazione e buone

<sup>14</sup> Si tiene conto anche del potenziale di sviluppo del mercato del lavoro, misurato dai tassi di occupazione femminile e totale e, in parte della disponibilità media di servizi collettivi essenziali. Il Fondo assegna, inoltre, quote correttive supplementari alle piccole regioni e alle isole.

<sup>15</sup> Inoltre si ottengono risposte coerenti anche ricorrendo a una misura di distanza lievemente diversa (rapporto tra la differenza il valore baseline e target e il valore baseline stesso).

<sup>16</sup> Base dati dei Conti pubblici territoriali.

<sup>17</sup> Comprensive del contributo comunitario, del cofinanziamento nazionale e delle risorse del FAS.

prassi. L'impatto dello strumento potrebbe essere rilevante in connessione con la capacità del programma di accelerare una riflessione strategica sul "modus operandi" della complessiva macchina amministrativa pubblica (Sestito, 2008), contribuendo così a un più completo cambiamento dell'amministrazione pubblica. Pare meno attraente un utilizzo minimale, al mero fine di raggiungere i target statistici richiesti.

Gli obiettivi di servizio, inoltre, potrebbero costituire un utile test in vista dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e l'avvio del progetto di "federalismo fiscale", nel cui ambito la valutazione della qualità dei servizi erogati sarà essenziale. Il progetto di riforma suddivide i servizi pubblici forniti localmente in due categorie: quella dei servizi essenziali e una seconda comprendente le altre funzioni svolte in ambito locale; esso indica inoltre l'abbandono del riferimento alla spesa storica nel calcolo delle risorse da assegnare attraverso i trasferimenti perequativi e l'adozione del costo standard. L'utilizzo di questo criterio responsabilizza i soggetti erogatori nella fornitura di un adeguato livello di servizio e favorisce inoltre la ricerca dell'efficienza al fine di poter offrire sul territorio servizi sufficienti; la riforma in senso federale infatti ha infatti tra i suoi effetti l'eliminazione dei "residui fiscali" generati dalla distribuzione delle risorse statali localmente per servizi pubblici sulla base della spesa storica<sup>18</sup>. In base a questi cambiamenti, per i quali la valutazione dell'offerta dei servizi è effettuata in rapporto ai costi, risulta importante l'esistenza di incentivi per un utilizzo efficiente delle risorse e, a tal fine, di un monitoraggio sistematico della loro qualità e quantità della spesa (Visco, 2008).

*Le indicazioni dei "piani d'azione"* – Le informazioni contenute nei piani d'azione regionali disponibili indicano che al raggiungimento degli obiettivi sono destinate risorse notevolmente superiori rispetto agli eventuali premi del meccanismo incentivante. Questi finanziamenti non hanno carattere aggiuntivo rispetto alle altre risorse regionali e fanno parte del complesso dei fondi disponibili in bilancio; attraverso gli obiettivi di servizio, tuttavia, sono organizzati secondo un nuovo schema organizzativo e un modello di governance più vincolante, con l'indicazione di un elevato coinvolgimento sugli obiettivi da parte delle Regioni, indifferentemente rispetto ai fondi aggiuntivi della premialità.

A questo proposito l'analisi dei primi dati disponibili non evidenzia una forte connessione tra l'impegno annunciato e lo sforzo richiesto per il raggiungimento dei valori soglia: considerando tutti obiettivi la relazione tra la distanza media dal target e il valore pro capite delle risorse previste non appare significativa (Figura 7); la scelta delle Regioni riguardo alla distribuzione delle risorse appare connessa a criteri di programmazione che esulano dal meccanismo premiale.

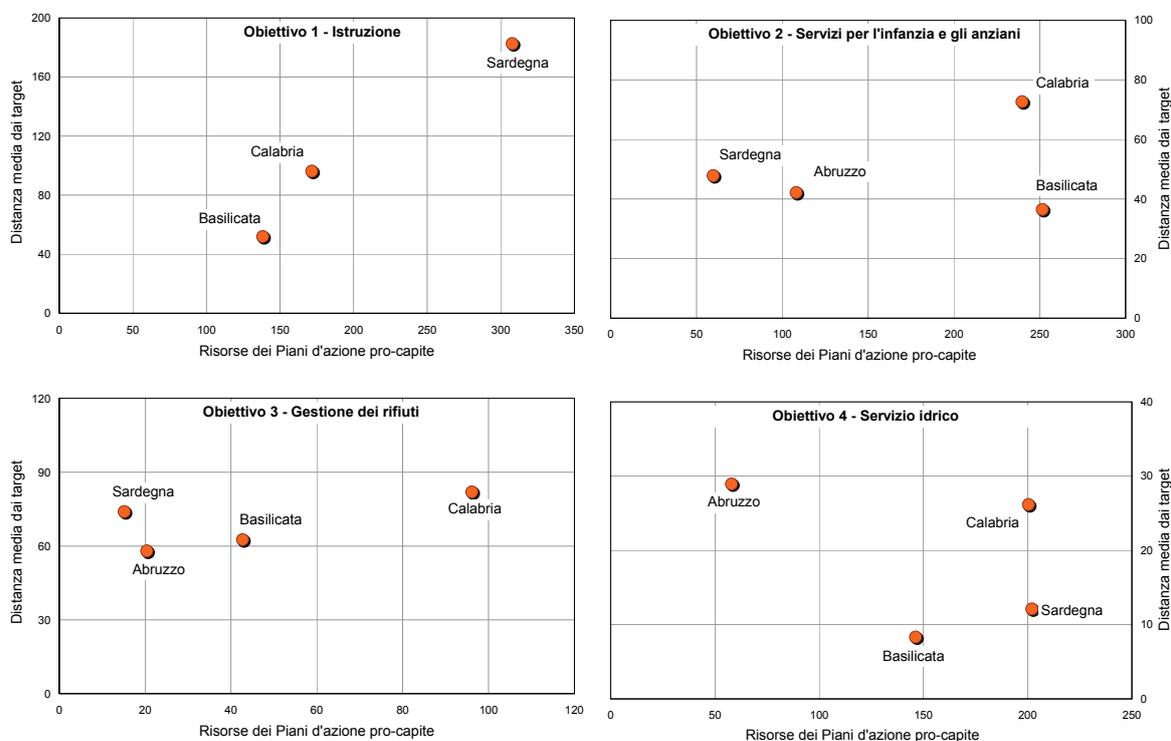
*Gli aspetti di coordinamento* – Nel programma degli obiettivi di servizio le amministrazioni regionali sono i responsabili diretti dell'attuazione e i beneficiari principali della premialità. Questo in ragione della competenza che le Regioni hanno negli ambiti considerati dal programma. Solo con riferimento all'istruzione è previsto un ruolo diretto del Ministero e una sua partecipazione alla riserva premiale. Relativamente alla governance del programma, l'esistenza di presupposti esterni al ruolo svolto dalle Regioni, afferenti all'azione degli altri livelli di governo rilevanti riguardo alla qualità dei servizi pubblici potrebbe condurre a problemi di coordinamento. A livello di governo centrale il conseguimento degli obiettivi può dipendere dalle azioni di alcune amministrazioni di settore che, sebbene senza responsabilità dirette, influiscono sugli indicatori attraverso l'emanazione di particolari atti amministrativi, l'esercizio di loro responsabilità o specifiche iniziative di accompagnamento. Questo aspetto è considerato nelle regole di attuazione del meccanismo premiale<sup>19</sup> attraverso la previsione di risorse finanziarie (7 milioni di euro), destinate all'assistenza tecnica e ad azioni di sistema a supporto degli obiettivi di servizio. Tali iniziative

<sup>18</sup> Cfr. Staderini A. e Vadalà E. (2009), Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane, in questo volume.

<sup>19</sup> Delibera CIPE del 3 agosto 2007, n. 82.

Figura 7

**Distanza media rispetto al target e risorse dei Piani d'azione<sup>(1)(2)</sup>**  
(valori percentuali; euro)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Ministero dello Sviluppo economico e Amministrazioni regionali di Abruzzo, Basilicata, Calabria e Sardegna.

<sup>(1)</sup> La distanza è calcolata come media del valore assoluto del complemento a 1 del rapporto tra valore baseline e target per ciascun indicatore. – <sup>(2)</sup> I dati riguardanti l'Abruzzo non comprendono le risorse per l'obiettivo di istruzione.

rientrano in un organico programma che impegna le amministrazioni centrali interessate a favorire il conseguimento degli obiettivi di servizio attraverso uno svolgimento coerente e tempestivo della politica ordinaria. La previsione di questo coordinamento non sposta la responsabilità relativamente ai risultati, che rimane in capo alle Regioni insieme agli eventuali benefici. Ciò appare connesso alla necessità di tener conto che, in uno strumento di policy essenzialmente *place based* come quello degli obiettivi di servizio, se le azioni svolte a livello centrale in ambiti dove le responsabilità si intersecano sono importanti, altrettanto lo è il modo in cui tali azioni sono poi declinate e attuate localmente<sup>20</sup>.

Il raggiungimento degli obiettivi dipende inoltre dal ruolo degli Enti locali competenti sul territorio (Comuni, Province, aziende sanitarie, autorità d'ambito, ecc.) e quindi dalla capacità di coordinamento dell'azione svolta a livello sub regionale. Il programma affronta questo aspetto prevedendo meccanismi differenti: da un lato la "contrattualizzazione" delle azioni dei soggetti coinvolti, anche all'interno degli strumenti di cooperazione istituzionale (Intesa istituzionale di programma, Accordi di programma quadro), dall'altro un meccanismo incentivante sub-regionale

<sup>20</sup> Cfr. Cannari L., Magnani M. e Pellegrini G. (2009), *Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio*, in questo volume.

in base al quale le Regioni possono destinare parte delle risorse premiali ai responsabili di servizio o agli Enti locali erogatori, qualora gli esiti delle loro prestazioni siano considerati positivi. Le risorse, in questo caso, sono assegnate in modo specifico al singolo Ente o responsabile a livello locale; il meccanismo è applicabile tuttavia solo per gli indicatori e per gli ambiti per i quali sarà possibile usufruire in tempo utile di informazioni statistiche sufficientemente disaggregate: a questo proposito sono previsti appositi accorgimenti negli accordi tra i produttori dei dati e il DSC. I piani d'azione delle Regioni recepiscono la possibilità di istituire sistemi premiali sub-regionali, in alcuni casi tenendo conto dell'esistenza di simili strumenti già utilizzati ai fini dell'attuazione delle politiche regionali e individuando gli specifici soggetti beneficiari. L'effettiva implementazione del meccanismo è tuttavia connessa alla necessità di eseguire una ricognizione delle modalità di erogazione dei servizi sul territorio e di dotarsi di un adeguato sistema informativo ai fini valutativi.

## **Conclusioni**

Attraverso informazioni statistiche e di carattere qualitativo in questo lavoro si fornisce una descrizione dei divari tra il Mezzogiorno e le altre aree territoriali nella qualità e nell'efficienza della fornitura di alcuni rilevanti servizi pubblici. I dati dell'Istat indicano un forte ritardo delle regioni meridionali rispetto al Centro Nord nella disponibilità e nel livello qualitativo di numerosi servizi collettivi.

La ricerca della Banca d'Italia sull'evoluzione dei servizi pubblici locali conferma la distanza tra il Mezzogiorno e le altre aree territoriali. Nel Mezzogiorno, le riforme legislative sui servizi pubblici avviate a partire dagli anni novanta, che miravano a separare la gestione dal controllo delle istituzioni locali e a introdurre elementi di concorrenza sono state realizzate solo in parte e con molta difficoltà; il perdurare di forti legami tra le amministrazioni locali e gli organismi gestori ha influito negativamente sullo sviluppo di un'industria efficiente. Nel Nord, di contro, l'offerta è andata assumendo una configurazione industriale, che ha favorito un recupero di efficienza, la nascita di nuove opportunità di business e la crescita di importanti realtà imprenditoriali.

Il rilevante ruolo che i servizi pubblici erogati sul territorio rivestono per le opportunità di crescita delle imprese e per la qualità della vita dei cittadini, contestualmente all'analisi della situazione nelle regioni meridionali, hanno portato ad attivare, all'interno delle politiche di sviluppo e coesione, nuovi strumenti finalizzati al recupero di livelli minimi di efficienza. Con il meccanismo premiale degli obiettivi di servizio sono stati individuati obiettivi da raggiungere su alcuni limitati indicatori e si sono impegnate le Regioni del Mezzogiorno a porre in atto piani di intervento per il raggiungimento dei livelli prefissati. L'attenzione dei policy makers, riguardo alle politiche territoriali, si sposta quindi parzialmente dall'obiettivo della crescita economica a quello del recupero della qualità nell'amministrazione ordinaria. Attraverso la crescita dell'efficienza nei servizi pubblici si mira, oltre che a incrementare il welfare per i cittadini, a stimolare l'innovazione e la produttività dei settori economici.

L'analisi delle caratteristiche del programma degli obiettivi di servizio mette in luce le potenzialità e le criticità del disegno di policy. I benefici appaiono fortemente connessi con la capacità reattiva delle pubbliche amministrazioni e tanto più raggiungibili quanto più questo tipo di azioni si rivelerà occasione per una revisione complessiva degli elementi di inefficienza. Un rischio risiede invece nella debolezza dell'incentivo finanziario e nella possibilità che lo strumento limiti la sua funzione a semplice atto formale finalizzato alla distribuzione di risorse aggiuntive.

## APPENDICE

## Tavola a1

**Indicatori di qualità dei servizi ambientali<sup>(1)</sup>**  
*(2006; tra parentesi i dati relativi al 2000; valori percentuali; mq per abitante)*

Regioni e aree geografiche	Diffusione della raccolta differenziata		Diffusione del verde pubblico nelle città		Produzione di energia da fonti rinnovabili		Sfiducia nell'acqua del rubinetto		Sporcizia nelle strade	
Piemonte	40,8	(17,2)	21,5	(16,0)	0,8	(0,4)	29,5	(40,8)	34,8	(33,7)
Valle d'Aosta	31,3	(14,9)	25,0	(14,0)	0,3	(0,0)	18,7	(19,7)	25,2	(16,0)
Lombardia	43,6	(32,0)	17,1	(13,3)	2,9	(0,9)	36,7	(48,2)	34,4	(34,8)
Liguria	16,7	(11,7)	31,9	(31,3)	0,7	(0,3)	23,2	(43,4)	40,5	(43,3)
<b>Nord Ovest</b>	<b>39,9</b>	<b>(25,3)</b>	<b>21,4</b>	<b>(17,6)</b>	<b>2,1</b>	<b>(0,7)</b>	<b>33,1</b>	<b>(45,4)</b>	<b>35,1</b>	<b>(35,2)</b>
Trentino Alto Adige	49,1	(23,3)	68,6	(69,1)	1,0	(1,0)	5,4	(8,7)	20,2	(15,7)
Veneto	48,7	(26,6)	107,2	(100,9)	1,3	(0,8)	25,1	(35,7)	25,3	(24,1)
Friuli Venezia Giulia	33,3	(18,4)	21,4	(18,8)	2,4	(0,4)	16,4	(23,6)	21,7	(29,1)
Emilia Romagna	33,4	(21,7)	34,0	(29,5)	3,3	(1,3)	37,2	(49,0)	21,5	(23,3)
<b>Nord Est</b>	<b>41,3</b>	<b>(23,3)</b>	<b>58,6</b>	<b>(54,3)</b>	<b>2,1</b>	<b>(0,9)</b>	<b>27,0</b>	<b>(36,9)</b>	<b>23,0</b>	<b>(23,6)</b>
Toscana	30,9	(21,5)	124,4	(123,6)	25,0	(23,1)	39,4	(62,7)	34,6	(35,8)
Umbria	24,5	(6,9)	190,6	(45,5)	2,1	(0,3)	36,6	(59,0)	26,7	(27,1)
Marche	19,5	(9,7)	186,7	(189,1)	0,6	(0,3)	34,5	(44,7)	23,9	(22,9)
Lazio	11,1	(4,6)	15,4	(13,2)	1,5	(0,3)	23,0	(24,8)	49,7	(45,6)
<b>Centro</b>	<b>20,0</b>	<b>(11,4)</b>	<b>66,0</b>	<b>(55,2)</b>	<b>10,0</b>	<b>(8,7)</b>	<b>30,9</b>	<b>(42,0)</b>	<b>39,6</b>	<b>(38,2)</b>
<b>Centro Nord</b>	<b>33,2</b>	<b>(20,3)</b>	<b>48,2</b>	<b>(41,7)</b>	<b>4,1</b>	<b>(2,7)</b>	<b>30,7</b>	<b>(41,9)</b>	<b>32,9</b>	<b>(32,9)</b>
Abruzzo	16,9	(6,1)	176,4	(178,7)	3,3	(0,1)	22,7	(32,4)	26,5	(30,5)
Molise	5,0	(2,3)	18,3	(9,9)	10,7	(0,2)	31,2	(36,1)	23,7	(23,0)
Campania	11,3	(1,8)	36,9	(19,9)	3,7	(2,1)	34,1	(38,8)	52,8	(37,0)
Puglia	8,8	(3,7)	4,2	(2,9)	5,7	(1,7)	36,9	(45,0)	26,4	(26,0)
Basilicata	7,8	(3,4)	16,3	(15,7)	6,1	(0,0)	19,1	(26,3)	28,7	(20,8)
Calabria	8,0	(1,1)	19,7	(17,7)	12,0	(0,1)	45,9	(54,6)	33,7	(31,8)
Sicilia	6,6	(1,9)	54,5	(48,1)	2,3	(0,1)	68,5	(63,5)	33,5	(28,6)
Sardegna	19,8	(1,7)	94,6	(81,9)	4,7	(0,6)	59,0	(79,6)	36,6	(27,8)
<b>Mezzogiorno</b>	<b>10,2</b>	<b>(2,4)</b>	<b>48,5</b>	<b>(40,0)</b>	<b>4,7</b>	<b>(0,9)</b>	<b>45,3</b>	<b>(50,4)</b>	<b>36,7</b>	<b>(30,3)</b>
<b>Italia</b>	<b>25,8</b>	<b>(14,4)</b>	<b>48,3</b>	<b>(41,2)</b>	<b>4,2</b>	<b>(2,2)</b>	<b>35,4</b>	<b>(44,7)</b>	<b>34,1</b>	<b>(32,0)</b>

Fonte: Istat.

<sup>(1)</sup> Raccolta differenziata: quota dei rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale. Verde pubblico: metri quadri di verde urbano (gestito da comuni, province, regioni) nei comuni capoluogo di provincia per abitante. Energie rinnovabili: produzione lorda di energia elettrica da fonti rinnovabili (escluso idrico) in percentuale dei consumi interni lordi. Sfiducia nell'acqua del rubinetto: percentuale di famiglie che dichiarano la sfiducia nell'acqua del rubinetto molto o abbastanza presente. Sporcizia nelle strade: percentuale di famiglie che dichiarano la sporcizia nelle strade molto o abbastanza presente.

Tavola a2

**Indicatori di efficienza negli uffici<sup>(1)</sup>**  
(2006; tra parentesi i dati relativi al 2000; valori percentuali)

Regioni e aree geografiche	Tempi di attesa Anagrafe		Tempi di attesa ASL		Tempi di attesa Uffici postali		Grado di informatizzazione negli enti locali <sup>(2)</sup>	
Piemonte	13,0	(9,3)	41,9	(36,8)	23,8	(14,4)	86,6	(22,4)
Valle d'Aosta	3,8	(3,8)	27,8	(15,7)	10,3	(4,2)	92,7	(43,1)
Lombardia	12,1	(7,4)	36,4	(29,1)	21,8	(12,3)	82,1	(25,0)
Liguria	13,5	(7,2)	48,6	(38,9)	27,9	(14,9)	91,0	(8,1)
<b>Nord Ovest</b>	<b>12,4</b>	<b>(7,9)</b>	<b>39,1</b>	<b>(32,2)</b>	<b>22,9</b>	<b>(13,1)</b>	<b>84,3</b>	<b>(22,7)</b>
Trentino Alto Adige	4,6	(2,9)	19,1	(17,6)	5,7	(2,0)	53,1	(21,3)
Veneto	7,2	(6,5)	31,5	(29,0)	19,0	(10,7)	85,4	(39,1)
Friuli Venezia Giulia	6,8	(7,0)	38,2	(37,4)	12,7	(9,1)	73,2	(32,5)
Emilia Romagna	12,0	(8,2)	36,7	(34,7)	23,2	(11,0)	81,0	(25,1)
<b>Nord Est</b>	<b>8,7</b>	<b>(6,9)</b>	<b>33,1</b>	<b>(31,1)</b>	<b>18,7</b>	<b>(9,9)</b>	<b>79,5</b>	<b>(31,5)</b>
Toscana	14,3	(12,6)	38,5	(30,6)	25,7	(12,3)	79,9	(24,2)
Umbria	20,2	(9,3)	37,7	(32,0)	23,5	(15,8)	94,6	(44,7)
Marche	8,1	(6,1)	32,2	(27,0)	15,2	(14,5)	83,8	(26,8)
Lazio	37,0	(26,0)	61,3	(47,5)	48,2	(34,6)	81,4	(52,0)
<b>Centro</b>	<b>24,8</b>	<b>(17,5)</b>	<b>47,3</b>	<b>(37,5)</b>	<b>34,9</b>	<b>(23,0)</b>	<b>82,3</b>	<b>(39,2)</b>
<b>Centro Nord</b>	<b>15,0</b>	<b>(10,4)</b>	<b>39,9</b>	<b>(33,6)</b>	<b>25,3</b>	<b>(15,2)</b>	<b>82,3</b>	<b>(30,2)</b>
Abruzzo	15,7	(6,2)	49,9	(32,9)	27,9	(15,2)	70,8	(5,4)
Molise	10,9	(4,7)	51,7	(48,6)	30,5	(17,7)	76,7	(8,1)
Campania	13,3	(11,2)	48,7	(37,0)	46,1	(38,0)	61,5	(24,3)
Puglia	12,9	(12,8)	53,1	(50,6)	43,7	(36,8)	70,8	(25,7)
Basilicata	12,8	(9,1)	56,0	(57,2)	48,9	(33,4)	91,9	(20,0)
Calabria	17,4	(14,1)	58,1	(57,0)	47,4	(44,0)	52,6	(1,9)
Sicilia	19,4	(14,6)	56,3	(52,5)	52,7	(41,9)	62,8	(10,1)
Sardegna	20,1	(17,4)	58,5	(52,0)	44,3	(37,0)	71,9	(6,8)
<b>Mezzogiorno</b>	<b>15,7</b>	<b>(12,7)</b>	<b>53,4</b>	<b>(47,0)</b>	<b>45,5</b>	<b>(37,0)</b>	<b>65,3</b>	<b>(16,0)</b>
<b>Italia</b>	<b>15,1</b>	<b>(11,1)</b>	<b>43,7</b>	<b>(37,4)</b>	<b>33,3</b>	<b>(23,5)</b>	<b>76,3</b>	<b>(25,1)</b>

Fonte: Istat.

<sup>(1)</sup> Percentuale di file oltre 20 minuti presso l'Anagrafe, le ASL e gli uffici postali su 100 persone e popolazione residente dei comuni con anagrafe collegata al sistema INA-SAIA sul totale della popolazione regionale. – <sup>(2)</sup> Tra parentesi anno 2002.

## Tavola a3

**Indicatori di qualità delle infrastrutture di rete<sup>(1)</sup>**  
*(2007; tra parentesi i dati relativi al 2000; valori percentuali; unità pro capite)*

Regioni e aree geografiche	Insoddisfazione per il servizio del gas		Malfunzionamento del servizio elettrico <sup>(2)</sup>		Malfunzionamento della distribuzione dell'acqua	
Piemonte	5,0	(3,7)	2,0	(3,3)	10,2	(9,6)
Valle d'Aosta	6,3	(8,3)	1,3	(3,5)	10,7	(9,3)
Lombardia	5,8	(4,8)	1,3	(3,7)	9,2	(8,7)
Liguria	4,2	(3,2)	2,3	(2,1)	5,2	(6,2)
<b>Nord Ovest</b>	<b>5,4</b>	<b>(4,3)</b>	<b>1,6</b>	<b>(3,2)</b>	<b>9,0</b>	<b>(8,7)</b>
Trentino Alto Adige	5,2	(1,4)	1,8	(1,7)	4,1	(4,2)
Veneto	7,9	(6,6)	1,7	(4,7)	8,5	(5,8)
Friuli Venezia Giulia	9,9	(4,0)	1,0	(2,5)	5,0	(4,4)
Emilia Romagna	9,4	(4,3)	1,3	(1,8)	5,3	(5,6)
<b>Nord Est</b>	<b>8,7</b>	<b>(5,0)</b>	<b>1,5</b>	<b>(2,0)</b>	<b>6,5</b>	<b>(5,4)</b>
Toscana	6,8	(5,1)	1,6	(4,0)	11,4	(11,8)
Umbria	6,4	(6,3)	1,7	(2,8)	9,3	(7,7)
Marche	7,1	(5,0)	1,9	(2,8)	8,0	(8,3)
Lazio	4,6	(1,9)	2,7	(4,0)	14,1	(10,9)
<b>Centro</b>	<b>5,7</b>	<b>(3,7)</b>	<b>2,2</b>	<b>(3,7)</b>	<b>12,1</b>	<b>(10,6)</b>
<b>Centro Nord</b>	<b>6,4</b>	<b>(4,3)</b>	<b>1,7</b>	<b>(2,8)</b>	<b>9,2</b>	<b>(8,3)</b>
Abruzzo	6,0	(5,7)	2,4	(3,4)	17,4	(13,3)
Molise	4,4	(3,9)	1,9	(2,9)	12,8	(18,3)
Campania	3,9	(3,4)	3,9	(5,0)	18,1	(20,7)
Puglia	4,0	(3,4)	2,8	(3,5)	17,1	(20,6)
Basilicata	6,0	(1,5)	2,7	(3,2)	15,3	(28,0)
Calabria	7,8	(7,4)	3,6	(8,5)	30,6	(47,8)
Sicilia	4,9	(2,6)	4,7	(5,6)	30,5	(33,7)
Sardegna	0,0	(0,0)	4,0	(6,5)	15,1	(47,4)
<b>Mezzogiorno</b>	<b>4,9</b>	<b>(3,8)</b>	<b>3,7</b>	<b>(5,2)</b>	<b>21,8</b>	<b>(28,6)</b>
<b>Italia</b>	<b>6,1</b>	<b>(4,2)</b>	<b>2,4</b>	<b>(3,6)</b>	<b>13,2</b>	<b>(15,0)</b>

Fonte: Istat.

<sup>(1)</sup> Insoddisfazione per il servizio del gas: percentuale degli utenti insoddisfatti. Malfunzionamento del servizio elettrico: frequenza delle interruzioni accidentali lunghe del servizio elettrico (numero medio per utente). Malfunzionamento della distribuzione dell'acqua: percentuale delle famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua. - <sup>(2)</sup> Anno 2006.

Tavola a4

**Indicatori di efficienza dei servizi per la mobilità<sup>(1)</sup>**  
*(2006; tra parentesi i dati relativi al 2000; valori percentuali; unità per 100 kmq;  
 unità per 1.000 autovetture)*

Regioni e aree geografiche	Difficoltà di parcheggio		Diffusione del trasporto pubblico locale		Dotazione di parcheggi di corrispondenza		Qualità del servizio ferroviario <sup>(2)</sup>	
Piemonte	39,2	(38,2)	194,5	(187,8)	15,1	(5,7)	40,9	(52,6)
Valle d'Aosta	31,3	(34,3)	543,5	(543,5)	5,4	(2,6)	41,1	(55,1)
Lombardia	43,8	(41,0)	225,9	(208,3)	24,1	(21,3)	42,0	(52,5)
Liguria	51,4	(50,3)	294,2	(299,9)	19,8	(4,3)	35,3	(57,7)
<b>Nord Ovest</b>	<b>43,2</b>	<b>(41,1)</b>	<b>229,5</b>	<b>(221,4)</b>	<b>19,9</b>	<b>(13,0)</b>	<b>40,9</b>	<b>(53,2)</b>
Trentino Alto Adige	35,2	(34,4)	193,5	(152,2)	31,0	(51,0)	59,2	(64,5)
Veneto	30,2	(27,0)	125,8	(122,0)	39,6	(33,9)	47,1	(59,2)
Friuli Venezia Giulia	26,6	(28,3)	266,6	(266,6)	11,9	(7,6)	46,6	(57,1)
Emilia Romagna	31,4	(32,0)	98,3	(96,3)	23,9	(20,6)	44,7	(54,7)
<b>Nord Est</b>	<b>30,7</b>	<b>(29,7)</b>	<b>120,8</b>	<b>(116,2)</b>	<b>27,7</b>	<b>(24,5)</b>	<b>47,2</b>	<b>(57,7)</b>
Toscana	41,1	(38,6)	134,5	(139,6)	19,1	(16,2)	46,0	(53,2)
Umbria	28,3	(28,2)	194,8	(200,4)	27,2	(30,8)	44,7	(52,7)
Marche	35,5	(29,6)	179,7	(169,8)	8,4	(4,3)	44,0	(52,2)
Lazio	53,8	(48,3)	125,2	(120,2)	6,7	(6,1)	52,6	(59,1)
<b>Centro</b>	<b>45,4</b>	<b>(41,4)</b>	<b>142,2</b>	<b>(141,9)</b>	<b>10,9</b>	<b>(9,6)</b>	<b>48,9</b>	<b>(56,0)</b>
<b>Centro Nord</b>	<b>40,3</b>	<b>(38,0)</b>	<b>150,4</b>	<b>(147,2)</b>	<b>18,0</b>	<b>(14,2)</b>	<b>44,9</b>	<b>(55,3)</b>
Abruzzo	33,4	(29,9)	100,5	(99,4)	21,2	(14,0)	38,1	(54,0)
Molise	30,6	(28,4)	297,7	(274,3)	5,7	(4,5)	38,3	(47,7)
Campania	53,6	(50,5)	256,3	(203,3)	12,4	(6,2)	51,1	(56,6)
Puglia	43,7	(43,5)	113,3	(109,4)	8,1	(3,7)	40,9	(49,7)
Basilicata	38,3	(30,2)	87,4	(84,3)	2,4	(4,7)	36,4	(36,8)
Calabria	29,0	(34,3)	382,7	(358,1)	19,8	(19,8)	33,4	(37,3)
Sicilia	46,5	(38,5)	72,5	(69,5)	5,7	(4,9)	34,2	(45,2)
Sardegna	37,5	(33,9)	53,9	(51,2)	16,7	(16,9)	42,8	(50,2)
<b>Mezzogiorno</b>	<b>44,0</b>	<b>(40,8)</b>	<b>111,7</b>	<b>(104,7)</b>	<b>10,8</b>	<b>(7,9)</b>	<b>42,7</b>	<b>(49,5)</b>
<b>Italia</b>	<b>41,4</b>	<b>(38,9)</b>	<b>133,8</b>	<b>(128,9)</b>	<b>15,9</b>	<b>(12,7)</b>	<b>44,3</b>	<b>(53,6)</b>

Fonte: Istat.

<sup>(1)</sup> Difficoltà di parcheggio: percentuale di famiglie che dichiarano la difficoltà di parcheggio molto o abbastanza presente. Diffusione del trasporto pubblico locale: linee urbane di trasporto pubblico locale nei comuni capoluogo di provincia per 100 Km<sup>2</sup> di superficie comunale. Dotazione di parcheggi di corrispondenza: numero di stalli di sosta nei parcheggi di corrispondenza dei comuni capoluogo di provincia per 1.000 autovetture circolanti. Qualità del servizio ferroviario: percentuale di utenti soddisfatti per i servizi di trasporto ferroviario. – <sup>(2)</sup> Anno 2007.

## Tavola a5

**Indicatori di qualità dei servizi di istruzione superiore e socio-assistenziali<sup>(1)</sup>**  
*(2006; tra parentesi i dati relativi al 2000; valori percentuali)*

Regioni e aree geografiche	Attrattività delle Università		Mobilità per i servizi ospedalieri <sup>(2)</sup>		Diffusione degli asili nido <sup>(3)</sup>		Diffusione dell'assistenza agli anziani <sup>(4)</sup>		Soddisfazione per i servizi ospedalieri <sup>(5)</sup>	
Piemonte	-4,1	(-5,5)	5,7	(6,1)	28,6	(29,6)	1,5	(1,4)	44,8	(33,4)
Valle d'Aosta	-207,7	::	14,4	(14,8)	100,0	(100,0)	0,2	(0,0)	61,6	(50,4)
Lombardia	12,5	(12,4)	3,8	(3,7)	54,6	(55,3)	3,5	(2,4)	49,8	(36,3)
Liguria	-12,0	(-18,5)	8,5	(7,9)	75,3	(67,7)	3,1	(3,6)	45,5	(50,8)
<b>Nord Ovest</b>	<b>5,9</b>	<b>(4,5)</b>	<b>5,0</b>	<b>(5,0)</b>	<b>47,0</b>	<b>(47,2)</b>	<b>2,8</b>	<b>(2,6)</b>	<b>48,1</b>	<b>(37,0)</b>
Trentino Alto Adige	-31,9	(-31,1)	9,4	(9,2)	75,8	(40,7)	0,9	(0,2)	56,9	(53,0)
Veneto	-6,0	(-13,5)	3,3	(3,1)	42,7	(41,1)	5,1	(3,0)	47,9	(43,6)
Friuli Venezia Giulia	13,1	(20,3)	5,6	(5,4)	53,0	(47,5)	7,5	(7,6)	37,2	(46,2)
Emilia Romagna	33,0	(38,9)	5,0	(5,0)	78,0	(77,7)	5,6	(1,9)	50,3	(42,6)
<b>Nord Est</b>	<b>13,1</b>	<b>(16,0)</b>	<b>4,7</b>	<b>(4,6)</b>	<b>59,9</b>	<b>(50,4)</b>	<b>5,3</b>	<b>(2,9)</b>	<b>48,6</b>	<b>(44,2)</b>
Toscana	24,1	(16,6)	4,5	(4,5)	78,0	(63,8)	2,1	(1,9)	44,0	(38,6)
Umbria	23,3	(31,9)	11,5	(10,1)	51,1	(39,1)	4,0	(1,5)	42,8	(19,3)
Marche	3,4	(13,8)	8,2	(7,7)	45,9	(50,4)	3,7	(4,0)	37,4	(38,4)
Lazio	24,4	(16,4)	4,6	(4,7)	30,4	(28,0)	3,4	(1,7)	36,5	(30,7)
<b>Centro</b>	<b>22,0</b>	<b>(17,5)</b>	<b>5,5</b>	<b>(5,4)</b>	<b>49,8</b>	<b>(44,8)</b>	<b>3,1</b>	<b>(2,1)</b>	<b>39,5</b>	<b>(32,8)</b>
<b>Centro Nord</b>	<b>12,9</b>	<b>(12,7)</b>	<b>5,1</b>	<b>(5,0)</b>	<b>51,0</b>	<b>(47,6)</b>	<b>3,6</b>	<b>(2,5)</b>	<b>45,7</b>	<b>(38,0)</b>
Abruzzo	29,1	(-16,6)	10,5	(10,2)	26,2	(23,6)	3,4	(0,9)	20,8	(21,4)
Molise	-62,7	(-80,7)	18,7	(21,4)	2,9	(2,2)	5,4	(5,8)	20,0	(17,6)
Campania	-15,8	(-3,9)	9,9	(10,0)	39,2	(30,5)	1,2	(0,8)	13,5	(19,7)
Puglia	-42,3	(-41,9)	7,9	(7,1)	27,5	(24,0)	1,6	(1,1)	13,1	(19,9)
Basilicata	-244,5	(-258,0)	22,2	(25,3)	32,8	(16,8)	4,3	(2,6)	35,1	(24,2)
Calabria	-52,5	(-71,0)	16,2	(15,9)	7,8	(6,6)	2,5	(0,6)	24,7	(15,9)
Sicilia	-12,6	(-9,0)	7,5	(10,2)	33,3	(33,1)	1,0	(0,6)	19,1	(20,8)
Sardegna	-18,8	(-19,8)	4,7	(7,9)	17,2	(14,9)	1,3	(0,5)	28,4	(33,4)
<b>Mezzogiorno</b>	<b>-21,0</b>	<b>(-22,8)</b>	<b>9,7</b>	<b>(10,7)</b>	<b>25,1</b>	<b>(21,1)</b>	<b>1,7</b>	<b>(0,9)</b>	<b>18,4</b>	<b>(20,8)</b>
<b>Italia</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>6,7</b>	<b>(6,9)</b>	<b>42,8</b>	<b>(39,2)</b>	<b>3,0</b>	<b>(2,0)</b>	<b>35,2</b>	<b>(31,8)</b>

Fonte: Istat.

<sup>(1)</sup> Attrattività delle Università: saldo migratorio netto degli immatricolati sul totale delle immatricolazioni. Mobilità per i servizi ospedalieri: emigrazione ospedaliera in altra regione per ricoveri ordinari acuti sul totale delle persone ospedalizzate residenti nella regione. Diffusione degli asili nido: percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei Comuni della regione. Diffusione dell'assistenza agli anziani: anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre). Soddisfazione per i servizi ospedalieri: persone molto soddisfatte dei servizi ospedalieri per sesso e regione (rapporti per 100 ricoverati). - <sup>(2)</sup> 2005. - <sup>(3)</sup> 2005; tra parentesi 2004. - <sup>(4)</sup> Tra parentesi 2001. - <sup>(5)</sup> Tra parentesi 2005.

Tavola a6

**Obiettivi di servizio: distribuzione delle risorse premiali**  
(milioni di euro)

	Obiettivi / indicatori											Risorse per partecipante
	Istruzione			Servizi per l'infanzia e per la cura degli anziani			Gestione dei rifiuti urbani			Servizio idrico integrato		
	S.01	S.02	S.03	S.04	S.05	S.06	S.07	S.08	S.09	S.10	S.11	
Abruzzo	10,9	10,9	10,9	8,9	8,9	17,7	13,3	13,3	8,9	17,7	17,7	139,0
Molise	6,1	6,1	6,1	4,9	4,9	9,9	7,4	7,4	4,9	9,9	9,9	77,6
Campania	52,2	52,2	52,2	42,6	42,6	85,2	63,9	63,9	42,6	85,2	85,2	667,7
Puglia	41,6	41,6	41,6	33,9	33,9	67,9	50,9	50,9	33,9	67,9	67,9	532,1
Basilicata	11,4	11,4	11,4	9,3	9,3	18,7	14,0	14,0	9,3	18,7	18,7	146,4
Calabria	23,7	23,7	23,7	19,4	19,4	38,8	29,1	29,1	19,4	38,8	38,8	303,9
Sicilia	54,8	54,8	54,8	44,8	44,8	89,5	67,1	67,1	44,8	89,5	89,5	701,5
Sardegna	28,9	28,9	28,9	23,6	23,6	47,3	35,5	35,5	23,6	47,3	47,3	370,6
Min. Istruzione	20,4	20,4	20,4	-	-	-	-	-	-	-	-	61,3
Risorse per indicatore	250,0	250,0	250,0	187,5	187,5	375,0	281,2	281,2	187,5	375,0	375,0	3.000
Risorse per obiettivo		750			750			750		750		3.000

Fonte: Ministero dello Sviluppo economico.

Tavola a7

## Obiettivi di servizio – Indicatori, target e proiezioni al 2013 – Abruzzo

Obiettivi e indicatori	Baseline	Ultimo dato disponibile	Valore dell'indicatore al 2013 in base alla variazione osservata negli ultimi anni	Valore dell'indicatore calcolato come baseline +/- il 60% rispetto al target	Target 2013
<b>Elevare le competenze degli studenti e le capacità di apprendimento della popolazione</b>					
S.01	14,7 (2006)	15,0 (2007)	11,8	11,9	10,0
S.02	-	-	-	-	20,0
S.03	-	-	-	-	21,0
<b>Aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro</b>					
S.04	23,6 (2004)	26,2 (2005)	47,2 <sup>(*)</sup>	30,4	35,0
S.05	6,7 (2004)	7,2 (2005)	10,9	9,9	12,0
S.06	1,8 (2005)	3,4 (2006)	7,0 <sup>(*)</sup>	2,8	3,5
<b>Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani</b>					
S.07	399 (2005)	432 (2006)	537	298	230,0
S.08	15,6 (2005)	16,9 (2006)	29,5	30,2	40,0
S.09	12,1 (2005)	10,9 (2006)	17,4	16,8	20,0
<b>Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato</b>					
S.10	59,1 (2005)	59,1 (2005)	56,5	68,6	75,0
S.11	44,3 (2005)	44,3 (2005)	-	59,7	70,0

Fonte: Istat.

<sup>(\*)</sup> Target raggiunto.

## Tavola a8

## Obiettivi di servizio – Indicatori, target e proiezioni al 2013 – Molise

Obiettivi e indicatori	Baseline	Ultimo dato disponibile	Valore dell'indicatore al 2013 in base alla variazione osservata negli ultimi anni	Valore dell'indicatore calcolato come baseline +/- il 60% rispetto al target	Target 2013
<b>Elevare le competenze degli studenti e le capacità di apprendimento della popolazione</b>					
S.01	16,2 (2006)	16,4 (2007)	18,6	12,5	10,0
S.02	-	-	-	-	20,0
S.03	-	-	-	-	21,0
<b>Aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro</b>					
S.04	2,2 (2004)	2,9 (2005)	8,8	21,9	35,0
S.05	3,2 (2004)	3,9 (2005)	9,7	8,5	12,0
S.06	6,1 <sup>(*)</sup> (2005)	5,4 <sup>(*)</sup> (2006)	5,0 <sup>(*)</sup>	-	3,5
<b>Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani</b>					
S.07	395 (2005)	374 (2006)	488	296	230,0
S.08	5,2 (2005)	5,0 (2006)	8,1	26,1	40,0
S.09	1,1 (2005)	0,8 (2006)	0,0	12,4	20,0
<b>Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato</b>					
S.10	61,4 (2005)	61,4 (2005)	59,1	69,6	75,0
S.11	88,4 <sup>(*)</sup> (2005)	88,4 <sup>(*)</sup> (2005)	88,4 <sup>(*)</sup>	-	70,0

Fonte: Istat.

<sup>(\*)</sup> Target raggiunto.

Tavola a9

## Obiettivi di servizio – Indicatori, target e proiezioni al 2013 – Campania

Obiettivi e indicatori	Baseline	Ultimo dato disponibile	Valore dell'indicatore al 2013 in base alla variazione osservata negli ultimi anni	Valore dell'indicatore calcolato come baseline +/- il 60% rispetto al target	Target 2013
<b>Elevare le competenze degli studenti e le capacità di apprendimento della popolazione</b>					
S.01	27,1 (2006)	29,0 (2007)	29,7	16,8	10,0
S.02	-	36,1 (2006)	-	-	20,0
S.03	-	44,3 (2006)	-	-	21,0
<b>Aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro</b>					
S.04	30,5 (2004)	39,2 <sup>(*)</sup> (2005)	100,0 <sup>(*)</sup>	33,2	35,0
S.05	1,5 (2004)	1,9 (2005)	5,1	7,8	12,0
S.06	1,4 (2005)	1,2 (2006)	1,6	2,7	3,5
<b>Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani</b>					
S.07	305 (2005)	293 (2006)	205 <sup>(*)</sup>	260	230,0
S.08	10,6 (2005)	11,3 (2006)	22,4	28,2	40,0
S.09	2,3 (2005)	1,8 (2006)	0,0	12,9	20,0
<b>Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato</b>					
S.10	63,2 (2005)	63,2 (2005)	58,3	70,3	75,0
S.11	75,8 <sup>(*)</sup> (2005)	75,8 <sup>(*)</sup> (2005)	75,8 <sup>(*)</sup>	-	70,0

Fonte: Istat.

<sup>(\*)</sup> Target raggiunto.

## Tavola a10

## Obiettivi di servizio – Indicatori, target e proiezioni al 2013 – Puglia

Obiettivi e indicatori	Baseline	Ultimo dato disponibile	Valore dell'indicatore al 2013 in base alla variazione osservata negli ultimi anni	Valore dell'indicatore calcolato come baseline +/- il 60% rispetto al target	Target 2013
<b>Elevare le competenze degli studenti e le capacità di apprendimento della popolazione</b>					
S.01	27,0 (2006)	25,1 (2007)	14,7	16,8	10,0
S.02	-	36,3 (2006)	-	-	20,0
S.03	-	43,0 (2006)	-	-	21,0
<b>Aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro</b>					
S.04	24,0 (2004)	27,5 (2005)	55,4 <sup>(*)</sup>	30,6	35,0
S.05	4,8 (2004)	4,9 (2005)	5,6	9,1	12,0
S.06	2,0 (2005)	1,6 (2006)	2,4	2,9	3,5
<b>Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani</b>					
S.07	453 (2005)	465 (2006)	565	319	230,0
S.08	8,2 (2005)	8,8 (2006)	14,7	27,3	40,0
S.09	1,8 (2005)	6,0 (2006)	0,0	12,7	20,0
<b>Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato</b>					
S.10	53,7 (2005)	53,7 (2005)	57,9	66,5	75,0
S.11	61,2 (2005)	61,2 (2005)	-	66,5	70,0

Fonte: Istat.

<sup>(\*)</sup> Target raggiunto.

## Tavola a11

## Obiettivi di servizio – Indicatori, target e proiezioni al 2013 – Basilicata

Obiettivi e indicatori	Baseline	Ultimo dato disponibile	Valore dell'indicatore al 2013 in base alla variazione osservata negli ultimi anni	Valore dell'indicatore calcolato come baseline +/- il 60% rispetto al target	Target 2013
<b>Elevare le competenze degli studenti e le capacità di apprendimento della popolazione</b>					
S.01	15,2 (2006)	14,1 (2007)	8,3 <sup>(*)</sup>	12,1	10,0
S.02	-	34,0 (2006)	-	-	20,0
S.03	-	38,2 (2006)	-	-	21,0
<b>Aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro</b>					
S.04	16,8 (2004)	32,8 (2005)	100,0 <sup>(*)</sup>	27,7	35,0
S.05	5,1 (2004)	5,6 (2005)	9,2	9,2	12,0
S.06	3,9 <sup>(*)</sup> (2005)	4,3 <sup>(*)</sup> (2006)	6,8 <sup>(*)</sup>	-	3,5
<b>Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani</b>					
S.07	235 (2005)	238 (2006)	149 <sup>(*)</sup>	232	230,0
S.08	5,5 (2005)	7,8 (2006)	12,9	26,2	40,0
S.09	0,1 (2005)	0,3 (2006)	0,8	12,0	20,0
<b>Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato</b>					
S.10	66,1 (2005)	66,1 (2005)	65,8	71,4	75,0
S.11	66,7 (2005)	66,7 (2005)	-	68,7	70,0

Fonte: Istat.

<sup>(\*)</sup> Target raggiunto.

## Tavola a12

## Obiettivi di servizio – Indicatori, target e proiezioni al 2013 – Calabria

Obiettivi e indicatori	Baseline	Ultimo dato disponibile	Valore dell'indicatore al 2013 in base alla variazione osservata negli ultimi anni	Valore dell'indicatore calcolato come baseline +/- il 60% rispetto al target	Target 2013
<b>Elevare le competenze degli studenti e le capacità di apprendimento della popolazione</b>					
S.01	19,6 (2006)	21,3 (2007)	20,0	13,8	10,0
S.02	-	-	-	-	20,0
S.03	-	-	-	-	21,0
<b>Aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro</b>					
S.04	6,6 (2004)	7,8 (2005)	17,6	23,6	35,0
S.05	2,0 (2004)	2,1 (2005)	3,4	8,0	12,0
S.06	1,6 (2005)	2,5 (2006)	5,1 (*)	2,7	3,5
<b>Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani</b>					
S.07	395 (2005)	317 (2006)	228 (*)	296	230,0
S.08	8,6 (2005)	8,0 (2006)	16,0	27,4	40,0
S.09	0,8 (2005)	10,1 (2006)	18,3	12,3	20,0
<b>Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato</b>					
S.10	70,7 (2005)	70,7 (2005)	65,0	73,3	75,0
S.11	37,4 (2005)	37,4 (2005)	-	57,0	70,0

Fonte: Istat.

(\*) Target raggiunto.

## Tavola a13

## Obiettivi di servizio – Indicatori, target e proiezioni al 2013 – Sicilia

Obiettivi e indicatori	Baseline	Ultimo dato disponibile	Valore dell'indicatore al 2013 in base alla variazione osservata negli ultimi anni	Valore dell'indicatore calcolato come baseline +/- il 60% rispetto al target	Target 2013
<b>Elevare le competenze degli studenti e le capacità di apprendimento della popolazione</b>					
S.01	28,1 (2006)	26,1 (2007)	17,0	17,2	10,0
S.02	-	40,8 (2006)	-	-	20,0
S.03	-	48,9 (2006)	-	-	21,0
<b>Aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro</b>					
S.04	33,1 (2004)	32,3 (2005)	35,4 <sup>(*)</sup>	34,2	35,0
S.05	6,0 (2004)	6,4 (2005)	9,1	9,6	12,0
S.06	0,8 (2005)	1,0 (2006)	1,4	2,4	3,5
<b>Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani</b>					
S.07	473 (2005)	507 (2006)	587	327	230,0
S.08	5,5 (2005)	6,6 (2006)	12,1	26,2	40,0
S.09	1,3 (2005)	1,5 (2006)	3,5	12,5	20,0
<b>Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato</b>					
S.10	68,7 (2005)	68,7 (2005)	71,8	72,5	75,0
S.11	33,1 (2005)	33,1 (2005)	-	55,2	70,0

Fonte: Istat.

<sup>(\*)</sup> Target raggiunto.

## Tavola a14

## Obiettivi di servizio – Indicatori, target e proiezioni al 2013 – Sardegna

Obiettivi e indicatori	Baseline	Ultimo dato disponibile	Valore dell'indicatore al 2013 in base alla variazione osservata negli ultimi anni	Valore dell'indicatore e calcolato come baseline +/- il 60% rispetto al target	Target 2013
<b>Elevare le competenze degli studenti e le capacità di apprendimento della popolazione</b>					
S.01	28,3 (2006)	21,8 (2007)	5,1 <sup>(*)</sup>	17,3	10,0
S.02	-	37,2 (2006)	-	-	20,0
S.03	-	45,3 (2006)	-	-	21,0
<b>Aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro</b>					
S.04	14,9 (2004)	17,2 (2005)	36,3 <sup>(*)</sup>	27,0	35,0
S.05	10,0 (2004)	9,1 (2005)	2,2	11,2	12,0
S.06	1,1 (2005)	1,3 (2006)	2,3	2,5	3,5
<b>Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani</b>					
S.07	390 (2005)	339 (2006)	290	294	230,0
S.08	9,9 (2005)	19,8 (2006)	40,9 <sup>(*)</sup>	28,0	40,0
S.09	4,5 (2005)	15,2 (2006)	36,1 <sup>(*)</sup>	13,8	20,0
<b>Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato</b>					
S.10	56,8 (2005)	56,8 (2005)	52,9	67,7	75,0
S.11	80,5 <sup>(*)</sup> (2005)	80,5 <sup>(*)</sup> (2005)	80,5 <sup>(*)</sup>	-	70,0

Fonte: Istat.

<sup>(\*)</sup>Target raggiunto.

## Tavola a15

**Relazione tra risorse premiali e distanza del valore baseline rispetto al target<sup>(1)</sup>**  
(stime OLS)

<b>I) VARIABILE DIPENDENTE: RISORSE PREMIALI PRO CAPITE</b>			
Distanza dal target nell'anno baseline	-6,365*** (1,829)	-3,242 (2,697)	-5,731** (2,430)
Dummies indicatore	no	si	no
Dummies regione	no	no	si
N. osservazioni	72	72	72
R-quadrato	0,148	0,437	0,649
<b>II) VARIABILE DIPENDENTE: RISORSE PREMIALI SCALATE PER IL VALORE DEI FONDI REGIONALI PER LE POLITICHE DI SVILUPPO 2007-13.</b>			
Distanza dal target nell'anno baseline	-6,144*** (1,939)	-4,878** (1,877)	-4,273** (1,853)
Dummies indicatore	no	si	no
Dummies regione	no	no	si
N. osservazioni	72	72	72
R-quadrato	0,125	0,282	0,755
<b>III) VARIABILE DIPENDENTE: RISORSE PREMIALI SCALATE PER LA SPESA 2000-06 CONNESSA ALLO SVILUPPO EFFETTUATA NELLE REGIONI DAL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO.</b>			
Distanza dal target nell'anno baseline	-4,501*** (1,197)	-1,058 (1,571)	-4,651** (1,991)
Dummies indicatore	no	si	no
Dummies regione	no	no	si
N. osservazioni	72	72	72
R-quadrato	0,168	0,651	0,494

<sup>(1)</sup> Le stime sono effettuate considerando le otto regioni del Mezzogiorno e nove indicatori degli undici indicatori (non sono stati considerati gli indicatori S.02 e S.03, per i quali non è disponibile il dato baseline per regione. La variabile dipendente (risorse premiali) è stata scalata nell'esercizio I) con la popolazione residente per regione al 1 gennaio 2006, nell'esercizio II) con le risorse complessive assegnate alle regioni dai fondi comunitari FESR e FSE per il ciclo di programmazione 2007-13 e nell'esercizio III) dal valore contenuto nella base dati dei Conti Pubblici Territoriali riguardante la spesa connessa allo sviluppo effettuata dal settore pubblico allargato nelle regioni considerate negli anni dal 2000 al 2006. Le regressioni includono la costante. Errori standar e errori standar robusti in parentesi. \*\*\*, \*\*, \* indicano rispettivamente un livello di significatività del coefficiente dell'1, 5 e 10 per cento.

**BIBLIOGRAFIA**

- Aschauer D. (1989), *Is Public Expenditure Productive?* in Journal of Monetary Economics, Vol. 23, pp. 177-200.
- Benvenuti M. e Gennari E. (2008), *Il servizio idrico in Italia. Stato di attuazione della legge Galli ed efficienza delle gestioni*, in Questioni di economia e finanza, No. 23, Banca d'Italia.
- Bentivogli C. (2008), *Il servizio di taxi e di noleggio con conducente dopo la riforma Bersani: un'indagine sulle principali città italiane*, in Questioni di economia e finanza, No. 24, Banca d'Italia.
- Bentivogli C., Cullino R. e Del Colle M. (2008), *Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale: i divari regionali*, in Questioni di economia e finanza, No. 20, Banca d'Italia.
- Bianco M., Mele D. e Sestito P. (2008), *Le grandi imprese italiane dei servizi pubblici locali: vincoli, opportunità e strategie di crescita*, in Questioni di economia e finanza, No. 26, Banca d'Italia.
- Brezzi M. e Utili F. (2007), *Targeting Final Objectives of Public Service Provision to Expand Capabilities: a Policy Application in the South of Italy*, Dipartimento per le politiche di sviluppo, Ministero dello Sviluppo economico, Roma.
- Cannari L., Magnani M. e Pellegrini G. (2009), *Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio*, Banca d'Italia, in questo volume.
- Chiades P. e Torrini R. (2008), *Il settore dei rifiuti urbani a 11 anni dal decreto Ronchi*, in Questioni di economia e finanza, No. 22, Banca d'Italia.
- Commission of the European Communities (2007), *Green Paper - Towards a New Culture for Urban Mobility*, Brussels.
- Conferenza Stato-Regioni (2007), *Regole di attuazione del meccanismo di incentivazione legato agli obiettivi di servizio del QSN 2007-2013*, Roma.
- Daly H. E. (1990), *Toward Some Operational Principles of Sustainable Development, Ecological Economics*, Vol. 2, No. 1-6. Elsevier Science Publishers, Amsterdam.
- Dipartimento di Economia pubblica, Facoltà di Economia, Università La Sapienza (2007), *Enti territoriali e servizi pubblici locali: liberalizzazioni investimenti, gestione*. Rapporto Dexia Crediop. Roma.
- Dipartimento per le Politiche di sviluppo – Ministero dello Sviluppo economico (2007), *Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Roma.
- Giacomelli S. (2008), *La distribuzione di gas naturale: l'attuazione della riforma e i suoi effetti*, in Questioni di economia e finanza, No. 21, Banca d'Italia.
- ISAE (2007), *Le tendenze in corso nei servizi pubblici, locali: aspetti economici e normativi*, I Temi dei Rapporti dell'ISAE, Roma.
- Iuzzolino G. (2008), *Domanda e offerta di servizi ospedalieri. Tendenze Internazionali*, in Questioni di economia e finanza, No. 27, Banca d'Italia.
- Lozzi M. (2008), *L'assistenza ospedaliera in Italia*, in Questioni di economia e finanza, No. 28, Banca d'Italia.
- Montanaro P. (2003), *Lo stock di capitale pubblico: una stima per regione e per tipologia di bene*, in Rivista economica del Mezzogiorno, XVII, pp. 423-61.

- Picci L. (2002), *Le infrastrutture in Italia. Le differenze territoriali e l'efficienza della spesa*, in *L'Italia nella competizione globale – Regole per il mercato*, a cura di Baldassarri M., Galli G. e Piga G., Milano, Edizioni Il Sole-24 Ore.
- Presidenza del Consiglio dei ministri (2007), *Strategia di Lisbona. Piano nazionale di riforma – Secondo rapporto sullo stato di attuazione*, Roma.
- Regione Abruzzo (2008), *Piano d'azione per il raggiungimento degli obiettivi di servizio*, L'Aquila.
- Regione Basilicata (2008), *Piano d'azione 2007-2013*, Potenza.
- Regione Calabria (2008), *Piano d'azione per il raggiungimento degli obiettivi di servizio*, Catanzaro.
- Regione Autonoma della Sardegna (2008), *Piano d'azione per il raggiungimento degli obiettivi di servizio*, Cagliari.
- Regione Siciliana (2008), *Piano d'azione per gli obiettivi di servizio del QSN 2007-2013*, Palermo.
- Sabbatini D. (2008), *I servizi pubblici locali tra mercato e regolazione*, in *Questioni di economia e finanza*, No. 19, Banca d'Italia.
- Schiavone A. (2008), *L'efficienza tecnica degli ospedali pubblici italiani*, in *Questioni di economia e finanza*, No. 22, Banca d'Italia.
- Sestito P. (2008), *Gli obiettivi di servizio: potenzialità, condizioni di funzionamento e criticità*, workshop "Gli Obiettivi di servizio per i cittadini delle Regioni del Mezzogiorno nel Quadro strategico nazionale 2007-2013", Forum PA 2008, Roma.
- Staderini A. e Vadalà E. (2009), *Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane*, Banca d'Italia, in questo volume.
- Vergara Caffarelli F. (2008), *Un'analisi sulla gestione dei rifiuti urbani nei comuni capoluogo di provincia*, mimeo, Banca d'Italia.
- Visco I. (2008), *Indagine conoscitiva sul disegno di legge "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*, Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia Ignazio Visco presso il Senato della Repubblica, Banca d'Italia.
- Zollino F. (2008), *Il difficile accesso ai servizi di istruzione per la prima infanzia in Italia: i fattori di offerta e di domanda*, in *Questioni di economia e finanza*, No. 30, Banca d'Italia.

## Discussione

*Gianfranco Viesti\**

Questo testo racchiude dapprima specifici commenti ai singoli lavori e, a seguire, alcune brevi riflessioni d'insieme sulle loro implicazioni e sull'intero progetto del Servizio studi della Banca d'Italia.

Il lavoro di Amanda Carmignani e Silvia Giacomelli (2009) fornisce importanti dati e riflessioni per analizzare e comprendere le differenze territoriali nel funzionamento di un servizio pubblico fondamentale sia per il benessere dei cittadini sia per il funzionamento dell'economia: la giustizia civile. Esso completa e dettaglia informazioni già presentate nella Relazione annuale del Governatore per l'anno 2007 (Relazione annuale 2007, pag. 123). Oltre a fornire dati ed analisi, esso apre numerosi interrogativi sia per comprendere le cause delle differenze, sia, soprattutto, per elaborare interventi in grado di accrescerne l'efficienza sull'intero territorio nazionale.

I dati di Carmignani e Giacomelli confermano come l'efficienza del servizio della giustizia civile sia assai inferiore in molte aree del Mezzogiorno rispetto alla media nazionale. Si noti che esse correttamente approssimano l'efficienza del servizio attraverso la durata media dei procedimenti: ma in mancanza di dati sull'effettiva durata dei singoli procedimenti, debbano stimarla utilizzando congiuntamente i dati dei procedimenti pendenti, sopravvenuti e esauriti; similmente le autrici debbono procedere ad altre misure attraverso stime (che appaiono corrette). Indirettamente il lavoro ci informa che il nostro paese non dispone di rilevazioni dirette ed affidabili circa il funzionamento di un servizio pubblico essenziale.

Perché l'efficienza della giustizia civile è inferiore alla media nazionale in molte aree meridionali? Il lavoro non consente una risposta univoca, ma fornisce alcune importanti indicazioni. In sintesi: la spesa per la giustizia, rapportata al flusso annuale dei nuovi procedimenti – cioè all'effettiva domanda – appare nel Mezzogiorno in linea con il resto del paese; tuttavia nel Mezzogiorno ciascun magistrato ha un numero di provvedimenti pendenti molto maggiore che nel resto del paese (stando ai dati della Tavola 10, sono 2895 contro i 2363 della media nazionale, cioè il 22,5 per cento in più) con picchi anche molto superiori in alcune realtà; il lavoro fornisce indicazioni per cui è forse possibile ipotizzare che questa situazione perduri da diversi decenni. Non sono disponibili invece dati che consentano di analizzare l'efficienza dell'organizzazione degli uffici.

Le autrici mettono in relazione il sovraccarico con una litigiosità molto maggiore che caratterizzerebbe il Mezzogiorno: i dati infatti mostrano che il numero di nuovi procedimenti, rapportato alla popolazione, è maggiore al Sud rispetto al resto del paese. Perché questa maggiore litigiosità? Le autrici cercano di correlare il dato sulla litigiosità con indicatori di contesto – possibili cause esplicative – quali il livello di reddito, la presenza di avvocati (che indirettamente solleciterebbero un "eccesso" di domanda di giustizia), il capitale sociale. Tuttavia gli stessi dati del lavoro mostrano come la litigiosità appaia estremamente differenziata all'interno del Sud, mentre le possibili variabili esplicative utilizzate certamente tendono a mostrare una varianza assai minore all'interno della circoscrizione. Con i dati del lavoro è ad esempio possibile verificare che delle 16 sedi meridionali analizzate ben 7 mostrino livelli di litigiosità civile inferiore alla media nazionale, e così 8 nel caso dei provvedimenti mobiliari, 5 nel caso delle cause relative alla previdenza, 4 nelle cause di lavoro. La litigiosità mostra poi grandissime differenze all'interno di regioni caratterizzate da

---

\* Università di Bari. Discussione dei lavori: *La giustizia civile in Italia: i divari territoriali* di A. Carmignani e S. Giacomelli; *Informatizzazione, trasparenza contabile e competitività della Pubblica amministrazione: un'analisi a livello regionale* di C.M. Arpaia, R. Doronzo e P. Ferro; *I servizi pubblici nel Mezzogiorno e il programma degli obiettivi di servizio* di R. Rassu e G. Saporito.

situazioni di contesto molto simili. Rispetto al quoziente di litigiosità italiano nei procedimenti di cognizione ordinaria, pari a 804 (Tavola 3), il dato all'interno della Sicilia è pari a 531 (-34 per cento) a Caltanissetta, a 694 (-14 per cento) a Palermo, a 952 (+18 per cento) a Catania e addirittura a 1164 (+48 per cento) a Messina. Come si vede il quoziente di litigiosità è oltre il doppio a Messina rispetto a Caltanissetta. Discrepanze simili si ritrovano anche in Puglia, mentre la litigiosità appare sistematicamente maggiore rispetto alla media nazionale nei due distretti di Corte d'Appello campani e inferiore nei due sardi. Tutto ciò potrebbe spingere ad ulteriori analisi circa i nessi fra condizioni di contesto, litigiosità e sovraccarichi. Ad esempio i diversi territori potrebbero essere caratterizzati da livelli di efficienza differenziati di alcuni servizi pubblici, a loro volta forse concause dei dati registrati. Si noti ad esempio che le controversie contro l'INPS per invalidità civile sono altrettanto differenziate territorialmente; e si noti – come mostrato nel lavoro – che per il 70 per cento esse si concludono a vantaggio del ricorrente. Se è possibile ipotizzare – ma non ve ne è prova – che queste conclusioni possano essere influenzate da un atteggiamento dei magistrati più favorevoli ai ricorrenti, appare tuttavia difficile ipotizzare che si tratti di un “eccesso di domanda” di giustizia. In conclusione, come già accennato, la grande qualità del lavoro e i suoi contenuti per molti versi innovativi forniscono utili indicazioni ma soprattutto aprono nuove piste di analisi e riflessione.

Il lavoro di C.M. Arpaia, R. Doronzo e P. Ferro fornisce invece alcuni possibili indicatori circa l'efficienza delle amministrazioni pubbliche, sempre a livello territoriale. Del lavoro sono assai apprezzabili sia l'intuizione di utilizzare a questo scopo, pionieristicamente, alcune basi dati nella disponibilità della Banca Centrale per altre finalità, sia lo sforzo di costruzione di indicatori di sintesi. Anche in questo caso il lavoro fornisce già una serie di utili dati ed indicazioni e si presta ad approfondimenti successivi. Qualche cautela aggiuntiva pare in particolare necessaria, sia per il lasso temporale coperto sia per la stessa significatività dell'indicatore nel caso dell'indice di “utilizzo dati siope da parte dei Comuni” (Tavola 5).

I risultati degli autori non sono banali. Mostrano che “l'indice di trasparenza contabile” da essi costruito (tav. 4) non ha differenze territoriali; ancora, mostrano che l'indice di “informatizzazione”, nell'indicare un tradizionale scarto Nord Sud segnala un significativo recupero delle realtà meridionali. Posto infatti pari a 100 l'indice per il Centro Nord (tav. 3) il Mezzogiorno passa da un valore di 65 nel 2000 ad un valore di 89 nel 2008. Ciò appare di particolare interesse soprattutto in relazione agli indicatori “di buon governo” utilizzati dal Foromez che mostrano valori per le pubbliche amministrazioni del Sud, posto sempre pari a 100 il Centro Nord, compresi fra 65 e 73 (Tavola A1). È legittimo ipotizzare, alla luce dei dati disponibili, che esistono significativi scarti territoriali nell'efficienza delle pubbliche amministrazioni in Italia; ma di interesse ancora maggiore appare verificare se e in che misura tali scarti si stiano modificando. Indicatori monitorabili nel tempo, come quelli costruiti da Arpaia, Doronzo e Ferro, si prestano molto bene a queste analisi, e quindi appaiono di particolare interesse.

Il lavoro di Roberto Rasso e Giuseppe Saporito si occupa di analizzare il programma degli “obiettivi di servizio” previsto nel Quadro strategico nazionale 2007-2013. Esso appare importante in primo luogo perché è uno dei pochissimi contributi volti a sottolineare questa importante innovazione introdotta nelle politiche di sviluppo regionale nel nostro paese, che non pare purtroppo sostenuta né da un adeguato livello di conoscenza, né da una, seppur limitata, discussione pubblica circa gli obiettivi posti e i progressi realizzati. Come notano gli autori, infatti, anche ricordando molti recenti studi della Banca d'Italia, il livello di non pochi servizi pubblici e di interesse collettivo è nel Mezzogiorno inferiore rispetto al resto del paese (e ancor più rispetto al resto dell'Unione europea). In questo senso il programma degli “obiettivi di servizio” individua correttamente il loro miglioramento come un fine essenziale delle politiche regionali; indicando poi come obiettivi da raggiungere

indicatori di effettiva disponibilità dei servizi, esso consente di passare da meri dati di spesa a dati di risultato finalità delle politiche. Rasso e Saporito “prendono sul serio” questo programma; e dopo averne ricordato gli aspetti principali analizzano in dettaglio le iniziative in atto in diverse regioni del Sud per raggiungerli. Sulla base delle prime evidenze disponibili, essi esprimono alcune preoccupazioni circa la strumentazione predisposta. Il lavoro compie dunque uno sforzo, purtroppo relativamente isolato, per monitorare i progressi realizzati e prevedibili nel più importante sforzo di *policy* mai messo in atto nel nostro paese per ovviare a deficit strutturali delle regioni del Sud. Anch’esso si presta dunque bene ad approfondimenti ed aggiornamenti.

In generale i tre lavori forniscono, come appena ricordato, ulteriori evidenze alla valutazione che la qualità di molti servizi pubblici è nel Mezzogiorno inferiore alla media nazionale; a sua volta molto spesso inferiore a quella europea. Con tutta probabilità essa è in non pochi casi significativamente inferiore nel Sud dell’Italia rispetto alle aree in ritardo di sviluppo di altri grandi paesi europei con significative disparità interne, come Spagna e Germania. E contribuiscono a ricordare come questo determini effetti significativi e negativi tanto sulla qualità della vita dei cittadini quanto sulla competitività delle imprese, e in senso generale, sulle possibilità di sviluppo. Contribuiscono infine a ricordare come il loro miglioramento dovrebbe rappresentare un obiettivo strategico delle politiche di sviluppo dell’intero paese.

Ma vi è assai di più. I lavori, insieme ad altri contributi recenti della Banca d’Italia, consentono di fornire alcune prime risposte o quanto meno alcune ipotesi rispetto ad una questione centrale: perché i servizi pubblici funzionano peggio nel Mezzogiorno rispetto al resto d’Italia? La ricerca di risposte corrette, argomentate, differenziate, a questo interrogativo dovrebbe essere centrale nella discussione di politica economica, per poter disegnare al meglio gli interventi possibili, per dati vincoli di bilancio pubblico. Al contrario, la discussione intorno a queste tematiche pare assai superficiale e polarizzata. Da un lato, minoritari e sempre meno influenti, vi sono quanti attribuiscono la causa principalmente a risorse pubbliche scarse per date, difficili, condizioni strutturali; e indicano l’incremento nei flussi finanziari pubblici come principale rimedio. Dall’altro, ormai nettamente maggioritari e sempre più influenti, vi sono quanti attribuiscono la causa ad un uso inefficiente di risorse pubbliche forse sovrabbondanti, a causa di diffuse e pervasive corrottele, clientelismi, sprechi, o più in generale di ataviche carenze di “capitale sociale”; e indicano la riduzione delle risorse pubbliche verso il Mezzogiorno – anche attraverso una estrema ma mai celata interpretazione del “federalismo fiscale” – come unico rimedio: in grado di determinare, esclusivamente attraverso un assai più drastico vincolo di bilancio, un repentino aumento dell’efficienza.

L’evidenza disponibile, dai lavori qui commentati come da altri, tende invece a suggerire che cause della minore efficienza dei servizi pubblici al Sud possono essere tanto carenze di risorse (finanziarie o umane o tecniche), per date, più difficili, condizioni di contesto; quanto un cattivo utilizzo delle stesse risorse disponibili. Esse possono avere maggiore o minore rilevanza in diversi casi, o essere compresenti. Hanno tuttavia implicazioni di politica economica assai diverse, e che possono essere assai inefficaci se applicate in un contesto erraneo: così come un incremento di risorse disponibili non migliora i servizi ai cittadini in presenza di diffuse inefficienze, una riduzione di risorse non fa che peggiorarli se applicata a casi in cui esse sono già relativamente carenti. Occorre, dunque, rifuggire da generalizzazioni ed analizzare con grande attenzione situazioni e cause diverse, che possono portare a casi ed implicazioni molto diverse. Le stesse analisi della Banca d’Italia consentono ad esempio di affermare come la spesa farmaceutica al Sud, espressa pro capite, sia eccessiva rispetto ai parametri nazionali, suggerendo misure di efficienza e di controllo (Relazione 2007, pag. 124); al contrario i dati di finanza comunale (riportati ad esempio in Viesti, *Mezzogiorno a tradimento*, Laterza 2009, pag. 82) mostrano che dietro la circostanza che solo 105 bambini campani contro 2220 emiliani possano frequentare gli asili nido vi sono carenze di disponibilità finanziarie degli enti locali. Appare essenziale distinguere; prestare attenzione alle inefficienze tanto degli attori

locali quanto di grandi attori nazionali assai meno attenti alla qualità del servizio in alcune aree del paese; alle grandi differenze per gli stessi indicatori all'interno del Sud (come nel caso di cui qui si è detto, della giustizia civile); alle dinamiche di miglioramento (come nel caso dell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni) o di peggioramento. Le soluzioni, a parte i casi più estremi non appaiono banali: si pensi ancora solo al caso della giustizia analizzato in Carmignani e Giacomelli: se possono essere ipotizzate misure di efficientamento di tutti i distretti giudiziari (specie di quelli con minore produttività relativa), appare difficile migliorare l'efficienza della giustizia civile in molte aree del Sud senza affondare il problema dei grandissimi carichi pendenti che tendono a permanere.

Senza comprendere le cause della minore qualità dei servizi pubblici disponibili per cittadini e imprese appare velleitario immaginare rimedi di politica economica, al di là di schematismi preconfezionati. Ma la stessa comprensione delle cause non è semplice: occorrono dati trasparenti e dettagliati e analisi approfondite; un confronto sistematico dei risultati, tenendo ben in conto le diverse condizioni strutturali. Per una corretta attuazione in sede locale di importanti politiche pubbliche, o per gli stessi effetti locali di politiche pubbliche nazionali, occorrono istituzioni nazionali in grado di misurare, comparare, valutare, e per quanto possibile, legare strettamente gli interventi finanziari a meccanismi di premio e disincentivo. Purtroppo il nostro paese si caratterizza per uno sforzo estremamente modesto di indagine e di azione in questo senso, e per una riproposizione di schemi di intervento precostituiti. Appare dunque della massima importanza, tecnica e culturale, che una istituzione nazionale, con un forte senso dell'interesse nazionale, come la Banca d'Italia abbia dedicato analisi così approfondite come quelle qui discusse a questi temi, centrali per il progresso, economico ma anche civile, dell'intero paese.

#### **Sessione 4**

### **I DIVARI NELLE REGIONI EUROPEE E L'ESPERIENZA DI ALTRI PAESI**



## I DIVARI TERRITORIALI DI SVILUPPO IN ITALIA NEL CONFRONTO INTERNAZIONALE

Giovanni Iuzzolino\*

### Introduzione e principali conclusioni

A metà di questo decennio il PIL pro capite delle regioni meridionali non raggiungeva il 60 per cento di quello centro-settentrionale; alla metà degli anni sessanta tale ritardo era di dimensioni identiche<sup>1</sup>.

La frattura territoriale nel nostro paese appare almeno altrettanto ampia, anche con riferimento ad indicatori di sviluppo più direttamente correlati alle condizioni materiali di vita delle popolazioni, come i tassi di occupazione, la diffusione della povertà, i livelli di istruzione o il funzionamento dei servizi pubblici locali. L'elevata ampiezza percepita dei trasferimenti di risorse effettuati nel corso dei decenni in favore delle aree meridionali acuisce il senso di insoddisfazione verso le attuali dimensioni del dualismo territoriale italiano<sup>2</sup>.

Nella vastissima letteratura che, in tempi recenti o remoti, ha studiato il ritardo del Mezzogiorno è raro trovare contributi empirici che consentano di confrontare tale ritardo con le situazioni dualistiche eventualmente presenti in altri paesi. Lavori, cioè, che si propongano di valutare se il divario di sviluppo economico e di qualità della vita che continua a separare le due principali macroaree della nostra penisola, sia presente, con analoghe caratteristiche di gravità e persistenza, in altre realtà nazionali simili all'Italia per dimensioni e/o livello di ricchezza. E che diano allo stesso tempo informazioni sull'entità delle risorse pubbliche adoperate per annullare i divari di sviluppo o attenuarne le conseguenze sulle condizioni di vita delle popolazioni residenti nelle regioni economicamente arretrate.

---

\* Banca d'Italia, Napoli.

L'autore, che desidera ringraziare Luigi Cannari e un anonimo *referee* per i suggerimenti forniti, resta l'unico responsabile delle opinioni espresse.

<sup>1</sup> Secondo recenti ricostruzioni storiche, il dualismo economico italiano era presente in misura molto più limitata alla data dell'unificazione politica della penisola. In particolare, fino alla conclusione del XIX secolo, il PIL pro capite delle regioni meridionali non scese mai al di sotto del 90 per cento di quello centro-settentrionale (Daniele e Malanima, 2007). Non si tratta di un dato sorprendente in un paese che non aveva ancora sperimentato rapidi fenomeni di decollo economico: *"nell'Italia di allora – un Paese complessivamente arretrato rispetto alle grandi nazioni europee – le differenze locali, dipendenti dalla disponibilità o carenza di risorse immobili, e segnatamente dalla relativa concentrazione spaziale di popolazione e attività produttive, appaiono assai più rilevanti di quelle regionali nella geografia nazionale della ricchezza e della povertà. A livello regionale le differenziazioni interne al Mezzogiorno e al Nord sono certo assai più importanti di quelle esistenti tra le due aree"* (Daniele e Malanima, 2007, pag. 286). Il divario si forma invece, e piuttosto rapidamente, a partire dai primi decenni del secolo scorso, quando sia avvia un processo di sviluppo relativamente intenso, soprattutto nelle regioni nord-occidentali: il PIL pro capite del Mezzogiorno scendeva all'82 per cento di quello del Centro Nord già nel 1910 per poi abbassarsi al 64 per cento nel 1930 e raggiungere il minimo storico del 47 per cento nella prima metà degli anni cinquanta. Con riferimento a tale ultimo periodo, J.G. Williamson notava come solo il Brasile, la Colombia e la Spagna mostravano un livello di squilibrio territoriale superiore a quello italiano (Williamson, 1965). Il successivo ventennio rappresenta l'unico episodio di convergenza tra Nord e Sud nel nostro paese: alla metà degli anni settanta il divario Nord-Sud era tornato ai livelli di quarant'anni prima, con un PIL pro capite del Mezzogiorno che raggiungeva il 65 per cento di quello centro-settentrionale. Ciononostante, la gran parte degli economisti che in quel periodo analizzavano le dinamiche territoriali dell'economia italiana non esprimevano ottimismo (Cfr. Giannola e Del Monte, 1978 e Graziani e Pugliese, 1979: il recupero dei redditi pro capite veniva interpretato come un effetto di breve periodo di politiche poco lungimiranti e ricche di elementi distorsivi che tendevano a produrre incrementi immediati del prodotto piuttosto che a porre le basi di una crescita della occupazione nel lungo termine. E in effetti, il "miracolo economico meridionale" si esaurisce molto rapidamente: già alla fine degli anni ottanta il reddito del Mezzogiorno torna a calare in rapporto a quello del Centro Nord, posizionandosi su livelli prossimi al 59 per cento; nel successivo ventennio il divario ha mostrato una ulteriore, seppure lenta, tendenza all'ampliamento: nella media degli anni duemila il rapporto tra il PIL per abitante delle due aree è stato pari al 57 per cento.

<sup>2</sup> Al di là delle percezioni, la questione se l'ammontare di risorse pubbliche destinate alla riduzione dei divari di sviluppo in Italia sia stata, specialmente negli anni recenti, proporzionata all'ambizione dell'obiettivo è controversa (cfr. Rossi, 2005 e Viesti, 2009).

Eppure si tratta di elementi di rilevanza non trascurabile per giudicare se lo stato di arretratezza che perdura nel nostro Mezzogiorno sia effettivamente anomalo, per dimensioni, durata e caratteri, oppure se sia un tratto comune anche all'esperienza di altri paesi.

Il contributo proposto in questo lavoro vuole rappresentare una risposta a tale domanda. Una risposta parziale, poiché, come vedremo, le difficoltà che si incontrano nella raccolta di dati regionali riferiti a serie sufficientemente estese, sia nel tempo sia per numero di paesi di confronto, raramente consentono di trarre conclusioni quantitativamente precise. Ciononostante, è opinione dell'autore che gli ordini di grandezza descritti nei paragrafi che seguono, diano informazioni sufficienti per affermare che la questione meridionale si colloca su dimensioni di particolare gravità non solo nella storia economica del nostro paese, ma anche nel confronto internazionale.

Il lavoro comincia col descrivere la posizione dell'Italia nella graduatoria internazionale della disuguaglianza territoriale di reddito pro capite nel 2005. In particolare, ci si sofferma su quella componente della disuguaglianza attribuibile alla distanza che separa il complesso delle regioni economicamente "povere", individuate in base a differenti soglie di povertà, dal resto del paese. Con riferimento a tale misura, i divari interni di reddito nel nostro paese appaiono oggi sensibilmente superiori rispetto a tutte le nazioni di confronto con livelli di sviluppo paragonabili al nostro.

Si passa poi ad illustrare il fenomeno della persistenza dei divari territoriali con riferimento agli ultimi cinquanta anni e a 14 paesi per i quali sono disponibili dati di lungo periodo. Si rileva, a tale riguardo, come il caso italiano rappresenti l'unico esempio di paese dove i divari interni non si sono mai significativamente ridotti: tra il 1955 e il 2005 e a differenza di quanto avvenuto in tutte le altre nazioni, le regioni italiane in ritardo di sviluppo non sono state capaci di mostrare tassi di crescita sensibilmente superiori alla media nazionale. Anche nel periodo "migliore", quello tra il 1955 e il 1977, il divario di crescita tra Sud e Nord nel nostro paese non ha superato il mezzo punto percentuale l'anno, meno di un terzo rispetto al differenziale di crescita tra aree arretrate e avanzate rilevato in altre nazioni. Tale fenomeno non appare correlato alla capacità di crescita dell'intero paese: altre nazioni che hanno manifestato ritmi di sviluppo simili o inferiori al nostro hanno annullato o colmato in misura significativa e duratura gli aspetti più macroscopici del ritardo economico di alcuni territori.

Nel terzo paragrafo si descrivono i divari di sviluppo con riferimento ai tassi di occupazione e alla qualità della vita percepita dalle popolazioni. In entrambi i casi la gravità del dualismo territoriale italiano appare ancora più intensa rispetto a quella resa evidente dal solo indicatore del reddito prodotto.

Si mostra, in particolare, come la anomala dimensione del divario regionale di reddito in Italia, sia pressoché per intero da attribuire ai bassissimi tassi di attività della popolazione meridionale, laddove i divari di produttività non sembrano diversi rispetto ai paesi di confronto. A bassi tassi di occupazione si associano fenomeni di povertà relativa più diffusi nel Sud Italia rispetto ad altre aree in ritardo di sviluppo.

Allo stesso modo, la percezione della qualità della vita nel luogo di residenza, così come rilevata da un'indagine campionaria dell'Eurostat, appare nelle regioni meridionali sensibilmente peggiore di quanto non sia nelle aree arretrate di altri paesi europei. Limitatamente agli ambiti in cui è possibile un riscontro quantitativo a conforto di tale percezione, il ritardo del Mezzogiorno nelle condizioni di vita appare generalmente confermato.

Il lavoro si conclude con alcune evidenze empiriche sulla dimensione dello sforzo finanziario connesso ai trasferimenti di risorse pubbliche attuati nell'ultimo decennio nei paesi europei, al fine di attenuare le disuguaglianze nelle condizioni di vita dettate dai divari interni di sviluppo (trasferimenti correnti) o per avviare politiche di sviluppo (trasferimenti in conto capitale).

Per quanto riguarda le partite correnti, pur nei limiti imposti dalla natura dei dati disponibili, le evidenze suggeriscono che in Italia il trasferimento territoriale di risorse connesse allo svolgimento delle funzioni pubbliche non è generalmente inferiore a quello di altri paesi europei caratterizzati dalla presenza di divari territoriali di sviluppo, presentandosi significativamente più basso solo rispetto al caso tedesco.

Anche per quanto riguarda la spesa finalizzata allo sviluppo, misurata però solo con riferimento alle risorse finanziarie allocate tramite i Fondi dell'Unione europea e alle connesse misure di cofinanziamento nazionale, si rileva come l'afflusso di risorse stanziato in favore dei territori meridionali sia stato, in rapporto alla popolazione, simile alla media delle regioni dell'obiettivo 1. L'afflusso è stato invece inferiore alla media se calcolato in termini di risorse spese a causa di una capacità di utilizzo dei fondi relativi ai Piani operativi regionali, particolarmente bassa nel Mezzogiorno.

## 1. Dimensioni dei divari territoriali di reddito interni ai paesi OCSE nel 2005

A metà di questo decennio, il grado di disparità regionale nel reddito pro capite si presenta assai variabile all'interno dei paesi OCSE (Tavola 1); in media, i divari tra le regioni risultano inversamente proporzionali al livello di sviluppo delle singole nazioni (Figura 1): a seconda dell'indicatore utilizzato, i due paesi a minore reddito, la Turchia e il Messico, denotano livelli di disuguaglianza da 2 a 6 volte superiori al dato mediano e da 3 a 12 volte superiori a quello degli Stati Uniti.

Su un totale di 27 paesi, l'Italia si situa al sedicesimo posto nella graduatoria del reddito e al settimo posto come intensità del divario interno di sviluppo, con un livello di disuguaglianza che supera di due terzi quello mediano e che è pari a quasi il doppio di quello rilevato in molti paesi con PIL pro capite simile (Spagna, Germania, Giappone o Regno Unito).

Inoltre, in molti dei paesi considerati, ma non in Italia, il livello della disuguaglianza risulta influenzato dalla presenza di una singola regione con reddito particolarmente elevato, spesso coincidente con il territorio di ubicazione della capitale (Tavola 2). Al netto di tali regioni, la posizione in graduatoria del nostro paese sale al terzo posto, subito dopo Messico e Turchia. Più in generale, in Italia risulta elevata la quota di disparità regionale attribuibile alla distanza che separa il complesso delle regioni "povere" dal resto del paese di appartenenza: nella tavola 3, tale quota viene misurata dal peso della componente *between* dell'indice di Theil calcolata dividendo ogni paese in due sole macroregioni: quelle "povere" (con un reddito pro-capite inferiore ad una soglia  $k$ ) e le altre<sup>3</sup>. In particolare i dati della tavola mostrano che, con riferimento alla soglia più severa (quella che considera "povere" le regioni con un reddito inferiore al 65 per cento della media nazionale), la quota di disuguaglianza complessiva spiegata dalla distanza tra regioni povere e resto del paese è massima in Italia. La situazione non muta significativamente considerando le due soglie

<sup>3</sup> La soglia è espressa in percentuale del reddito medio nazionale. Calcolando il valore dell'indicatore al variare della soglia  $k$ , otteniamo una relazione che associa a ogni livello  $k$  di povertà relativa una distanza di reddito pro capite tra il complesso delle regioni arretrate (A) e il resto del paese (B):

$$T_k = \sum_{i=A}^B \omega_i \log\left(\frac{x_i}{\mu}\right)$$

dove:

$x_i$  è il reddito pro capite della regione  $i$ ;

$\mu$  è il reddito pro capite medio nazionale;

$\omega_i$  è il rapporto tra il reddito della regione  $i$  e il totale nazionale.

Tale distanza, rapportata all'indice di Theil di cui è una componente, esprime la quota di disuguaglianza di redditi attribuibile alla presenza di un gruppo di regioni "povere".

successive: al 75 e all'85 per cento solo la distanza tra le due regioni irlandesi supera, in termini di contributo ai divari complessivi di reddito, il dato italiano<sup>4</sup>.

L'utilità dell'indicatore considerato, ovvero l'informazione aggiuntiva che esso dà rispetto a una valutazione complessiva della dispersione dei redditi regionali, la si può notare dall'esame della figura 2. Qui vengono riportati i valori *assoluti* (quindi non più in rapporto al totale dell'indice di Theil) della componente *between* per un *range* di soglie che varia dal 40 per cento al 160 per cento della media nazionale, considerando quindi anche la coda superiore della distribuzione. Risulta evidente il maggior peso che la coda inferiore assume in Italia, dove l'indicatore si avvicina molto rapidamente al suo livello massimo. Quest'ultimo invece, nei paesi di confronto, è quasi sempre collocato intorno alla metà della curva, a volte a causa della presenza di un'unica regione particolarmente "ricca" (segnalata dalla presenza di un "gradino" di altezza relativamente elevata nella parte di destra della distribuzione). Anche qui, solo il Messico e la Turchia presentano una distribuzione della curva di distanza che "domina" interamente quella italiana; al contrario sono ben nove i paesi (Germania, Finlandia, Danimarca, Olanda, Irlanda, Corea, Giappone, Australia e Nuova Zelanda) la cui curva giace interamente al di sotto di quella del nostro paese. In tutti gli altri casi, livelli di distanza tra le aree "povere" e il resto del territorio superiori al caso italiano vengono raggiunti solo in corrispondenza di soglie di povertà relativa non particolarmente gravi (vicine o superiori al 90 per cento del reddito medio nazionale).

In definitiva, il dualismo economico italiano, che vede una quota rilevante della popolazione risiedere in un'area molto povera rispetto alla media nazionale, si presenta assai più grave rispetto agli altri paesi con livelli di sviluppo simili e si avvicina invece alle condizioni di disparità che caratterizzano i paesi economicamente meno avanzati (Figura 3). Tale conclusione non risente della particolare tipologia di unità geografiche elementari considerate nell'analisi (cfr. le note metodologiche in Appendice): anche utilizzando un maggiore dettaglio territoriale, in grado di cogliere l'eventuale presenza di aree sub regionali che denotino livelli di reddito relativamente elevati, i risultati non mutano. Al contrario, i dati della tavola 4 mostrano come, nel complesso dei paesi europei diversi dall'Italia, all'interno delle regioni arretrate una quota non trascurabile di popolazione (18,1 per cento) risiede in province che superano la "soglia di povertà" dell'85 per cento, fenomeno invece assente nel nostro paese dove la provincia più sviluppata presentava, nel 2005, un reddito pari all'82,4 per cento della media.

## 2. La persistenza dei divari territoriali di reddito

L'esistenza di significativi divari regionali di sviluppo è un fenomeno che si osserva quasi sempre in qualche tratto della storia economica di ogni paese (Williamson, 1965). All'origine vi sono plausibilmente gli stessi meccanismi illustrati da Lucas con riferimento ai divari internazionali di crescita e cioè, da un lato, il fatto che il decollo economico non avviene in modo "sincronizzato" nei diversi territori e, dall'altro, che eventuali meccanismi di riduzione dei divari regionali entrano in azione con modalità e tempi differenziati tra le aree e comunque tendono a manifestarsi in archi temporali non brevi (Lucas, 2000).

Se la "data di partenza" dello sviluppo è diversa fra le nazioni e, all'interno di queste, fra le regioni, confrontare i divari territoriali in un singolo punto del tempo, può rappresentare una descrizione molto parziale delle diverse situazioni dualistiche che caratterizzano i paesi. La peculiarità del caso italiano, precedentemente illustrata con riferimento al livello delle disparità interne di reddito, necessita dunque di essere valutata anche in senso dinamico. Analizzando cioè se

<sup>4</sup> Naturalmente, essendo il contributo della componente *within* il complemento a 100 di quella *between*, i dati appena esposti significano anche che i divari di reddito interni al gruppo di regioni "povere" e al gruppo di regioni "ricche" sono in Italia particolarmente bassi nel confronto internazionale.

e in che misura, in un arco temporale sufficientemente esteso, tali disparità assumano una più accentata connotazione di persistenza nel nostro paese in confronto ad altri sistemi economici.

*I divari regionali tra il 1955 e il 2005* – Serie storiche sui redditi regionali abbastanza lunghe da consentire una valutazione robusta della dinamica dei divari territoriali non sono usualmente disponibili. La raccolta di dati più “antica” che abbiamo trovato è quella riportata nel citato lavoro di Williamson, che contiene osservazioni sulla distribuzione regionale della popolazione e del reddito nel 1955 per una ventina di paesi. Abbiamo quindi adattato la banca dati OCSE utilizzata nel precedente paragrafo e riferita all’anno 2005, in modo da ottenere la massima conformità possibile rispetto al livello di disaggregazione geografica dei dati proposto da Williamson. L’intersezione tra i due archivi consente di disporre di due fotografie del livello del prodotto pro capite di 147 regioni appartenenti a 14 paesi, scattate a mezzo secolo di distanza (Tavola 5).

Le rilevanti modifiche che in cinquanta anni sono intervenute nella produzione delle statistiche sul reddito tra i paesi e, all’interno di questi, tra le regioni, non consentono probabilmente di utilizzare tali informazioni in modo particolarmente “fine”, ad esempio per stime econometriche sulla velocità di “convergenza” delle regioni. Esse dovrebbero però essere sufficienti per rilevare eventuali evidenze macroscopiche sulle differenze nazionali nella evoluzione del divario di sviluppo e in particolare per valutare se la permanenza di un forte divario tra le regioni italiane sia o meno un’eccezione nel panorama internazionale.

E in effetti i dati della tavola 6 confermano la peculiarità del dualismo italiano anche sotto il profilo della sua persistenza nel tempo: in cinquanta anni, le situazioni di più grave disparità territoriale dei redditi, identificate dalla presenza di una significativa quota di popolazione residente in regioni con un reddito inferiore al 65, 70 o 75 per cento della media nazionale, risultano scomparse o fortemente ridimensionate in tutti i paesi considerati ad eccezione dell’Italia. Con riferimento alla soglia del 75 per cento, ad esempio, la metà dei paesi presentava nel 1955 una quota di popolazione superiore al 10 per cento residente in regioni “arretrate”: cinquanta anni dopo tale quota si annulla in Canada, Finlandia, Francia e Norvegia, passa dal 43,2 al 2,5 per cento in Spagna e si dimezza (dal 20,7 al 10,4 per cento) in Grecia. Nel nostro paese la quota cala invece di appena 5 punti percentuali, dal 34,8 al 29,8 per cento.

La situazione non muta significativamente considerando la soglia di povertà dell’80 per cento mentre, con riferimento alle soglie meno severe (85 e 90 per cento), il dato italiano assume connotazioni più simili alla media: l’anomalia del dualismo italiano riguarda infatti il mancato recupero delle regioni particolarmente povere nell’anno di partenza, che sono tutte e solo quelle meridionali, mentre man mano che ci si avvicina alla parte centrale della distribuzione territoriale dei redditi, emergono i casi di “successo” di alcune aree dell’Italia Centrale, l’Umbria e le Marche in particolare, che hanno rapidamente colmato il divario, partendo peraltro da condizioni di ritardo meno gravi (cfr. i dati sulle singole regioni riportati nella tavola 5).

Un modo alternativo di guardare allo stesso fenomeno è quello di osservare come e quanto è mutato il peso delle diverse componenti dell’indice di Theil per ognuno dei paesi per i quali si hanno informazioni: la tavola 7 evidenzia a tale riguardo la sensibile riduzione della componente *between* riferita a soglie di arretratezza “severe” (65 o 75 per cento). Ancora una volta il fenomeno, che segnala l’avvicinamento alla media nazionale del reddito pro capite delle regioni più povere, riguarda tutti i paesi ma non l’Italia. Alla soglia dell’85 per cento la tendenza si inverte: aumenta la disomogeneità tra aree arretrate e avanzate e si riduce invece la componente *within*, sia quella riferita al complesso delle regioni “povere” sia quella calcolata per il gruppo delle regioni “ricche”. È quest’ultimo dato quello che viene colto in una serie di recenti contributi (per tutti, Bouvet, 2005)

che mostrano come i divari interni ai singoli paesi sarebbero cresciuti negli ultimi decenni<sup>5</sup>. La nostra analisi non smentisce tale tendenza, ma rileva che essa, in qualche misura, nasconde la presenza di fenomeni di sensibile riduzione delle forme più estreme di divario territoriale interno. Riduzione avvenuta praticamente in tutti paesi ad eccezione dell'Italia.

*Dinamiche intertemporali* – I dati fin qui analizzati possono risentire, come abbiamo detto, delle differenze nelle fonti e nei metodi di rilevazione dei dati sul reddito regionale che sono intercorse tra i due periodi considerati. Inoltre, essi non consentono di valutare cosa è successo nel (lungo) intervallo di tempo esaminato, in particolare se i casi di maggior crescita delle regioni povere si siano manifestati in modo “robusto”, cioè non altalenante nel corso del tempo, oppure discontinuo, segnalando in tal caso il pericolo che l'anno finale considerato colga situazioni peculiari non rappresentative dell'effettivo svolgimento di tendenze di lungo periodo. Sfuggono infine all'analisi alcuni casi, particolarmente rilevanti in ambito europeo, come quello delle regioni della ex Germania Orientale che potrebbero arricchire l'evidenza empirica sugli episodi di convergenza interni ai paesi. Per ottenere informazioni che almeno in parte consentano di ovviare a tali inconvenienti, abbiamo adoperato le seguenti due banche dati, raccordando anche in questo caso le unità territoriali di riferimento a quelle utilizzate in precedenza:

1. la banca dati del CRENOS ([www.crenos.it](http://www.crenos.it)) che raccoglie dati regionali riferiti ad alcuni paesi europei per il periodo 1977-1996.
2. la banca dati eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>) che contiene dati sui conti economici delle regioni europee dal 1995 al 2005.

Sulla base di tali archivi, nella tavola 8 sono riportati i dati sui divari regionali in alcuni paesi europei rilevati a quattro date: 1955, 1977, 1995 e 2005. Le tre principali informazioni che possiamo trarne riguardano:

1. la sostanziale “tenuta” degli episodi di “convergenza” che, laddove si sono verificati, non hanno subito sensibili inversioni di tendenza nei periodi successivi;
2. il recupero mostrato dalle regioni arretrate della Germania nel decennio successivo alla riunificazione, che, soprattutto con riferimento alle due soglie di povertà più basse, conferma l'eccezione del caso italiano anche con riferimento agli anni più recenti;
3. la significativa concentrazione degli episodi di “convergenza” nel primo ventennio del periodo considerato<sup>6</sup>. Tale fenomeno è positivamente correlato ai ritmi di crescita mostrati dai paesi considerati, nei quali la variazione media annua del PIL pro capite in termini reali è stata pari al 3,4 per cento tra il 1955 e il 1977 e all'1,9 per cento nei 25 anni successivi (OCSE, 2006). È plausibile immaginare che vi abbia contribuito il guadagno di produttività connesso alle modifiche nella composizione settoriale dell'economia, in particolare alla perdita di peso del settore agricolo, più intense negli anni cinquanta e sessanta e nelle regioni in maggiore ritardo di sviluppo<sup>7</sup>. È anche possibile immaginare che più intensi tassi di crescita nazionali favoriscano

<sup>5</sup> In particolare, tali lavori rilevano come il processo di convergenza visibile tra le regioni europee risulti interamente dovuto alla riduzione dei divari tra paesi, che ha più che compensato la contemporanea crescita dei divari regionali interni alle nazioni.

<sup>6</sup> Considerando, ad esempio, le regioni con i maggiori ritardi di sviluppo, il PIL pro capite dell'Extremadura passa dal 55 al 64 per cento della media nazionale tra il 1955 e il 1977 per poi recuperare soli 4 punti (salendo al 68 per cento) tra il 1977 e il 2005. Il complesso delle altre regioni spagnole che cinquant'anni fa mostravano una forte arretratezza (Galicia, Castilla La Mancha, Andalucía e Murcia) recuperano ben 16 punti in media tra il 1955 e il 1977 (dal 70 all'85 per cento) per poi arretrare lievemente all'83 per cento nel 2005. Fenomeni simili riguardano molte regioni della Grecia (Tracia, Tessaglia e Isole ioniche). Anche in Italia tra il 1955 e il 1977 si rileva un'attenuazione dei divari, sebbene con intensità molto ridotta rispetto ai paesi di confronto. Il fenomeno riguarda solamente le regioni più piccole del Mezzogiorno: Abruzzi, Basilicata e Calabria. Nello stesso periodo si concentrano in Francia quasi i due terzi del progresso realizzato in cinquant'anni dalle 4 regioni a maggiore ritardo di sviluppo (Bretagne, Limousin, Pays de la Loire e Poitou - Charentes).

<sup>7</sup> Il fenomeno, colto anche in termini teorici già dai classici modelli di Lewis (1954) e Fei-Ranis (1964), continua ad agire anche negli anni ottanta, come illustrato da Paci-Pigliaru (1977). Ciò che qui si ipotizza, in mancanza di dati, è che esso sia stato ancora più importante nei decenni precedenti.

flussi di investimento tra le regioni “ricche” e l’area arretrata del paese. Oppure che le maggiori entrate fiscali in periodi di forte crescita aumentino le risorse da destinare allo sviluppo delle aree povere.

Queste possibilità possono far sorgere una domanda in merito al mancato recupero del divario di reddito nelle regioni del Mezzogiorno. Se esiste una relazione tra crescita nazionale e riduzione dei divari interni di sviluppo e se l’Italia fosse cresciuta poco rispetto ad altri paesi caratterizzati dalla presenza di divari territoriali, il mancato avvicinamento delle regioni meridionali ai livelli di sviluppo del Centro Nord potrebbe essere in gran parte attribuito a “difetto nazionale” di crescita complessiva. I dati esposti nella tavola 9 non confermano tale possibilità per gran parte dell’arco temporale preso in considerazione: tra il 1955 e il 1977 e tra il 1977 e il 1995 la crescita a prezzi costanti del PIL pro capite italiano è stata infatti superiore alla media degli altri paesi: di 0,9 e 0,6 punti l’anno, rispettivamente. Ma ciò è dovuto esclusivamente al contributo della parte economicamente avanzata dell’Italia, mentre il territorio meridionale ha mostrato tassi di crescita sistematicamente inferiori al sottoinsieme di regioni “arretrate” dei paesi di confronto (di 0,5 e 2,5 per cento, nei due periodi).

Quest’ultimo fenomeno si manifesta anche nell’ultimo decennio: tra il 1995 e il 2005 la crescita media del Mezzogiorno, a prezzi correnti, è di 1,3 punti l’anno inferiore rispetto ai territori arretrati di confronto. È peraltro vero che in tale periodo, diversamente del passato, l’intero paese è cresciuto meno della media. Ma non molto meno della Germania, paese nel quale i divari di PIL pro capite si sono significativamente ridotti: è significativo notare che il differenziale di crescita Germania/Italia nel decennio è stato pari a soli 0,2 punti l’anno tra le aree avanzate dei due paesi mentre è stato pari a 0,8 punti tra le aree arretrate.

Va rilevato a tale riguardo che i dati Eurostat relativi al periodo 1995-2005, a differenza di quelli utilizzati per gli anni precedenti, sono espressi in euro correnti alle cosiddette PPA (parità dei poteri d’acquisto). La teoria delle PPA tuttavia si basa su una serie di ipotesi semplificatrici che potenzialmente introducono distorsioni non facilmente quantificabili nel confronto spaziale e temporale (Eurostat e OCDE, 2006). Per valutare se e in che misura i risultati riportati nella tavola 9 possano essere influenzati dalla scelta del deflatore abbiamo ripetuto il confronto, limitatamente alle regioni “arretrate” di Italia, Germania e Spagna, utilizzando dati di fonte statistica nazionale che consentono di utilizzare per il PIL sia i prezzi correnti nazionali (non PPA) sia indicatori di volume (Tavola 10). Le macro tendenze qualitative vengono confermate qualunque sia l’unità di misura considerata: si può ad esempio notare come la crescita italiana nel decennio non sia stata molto inferiore a quella tedesca (1,1 contro 1,2 per cento in media all’anno, a prezzi costanti) ma il differenziale di crescita tra regioni arretrate e avanzate è stato in Germania pari all’ 1,0 per cento, il doppio rispetto all’Italia. Altrettanto evidente risulta il divario con la Spagna, paese dove le regioni arretrate sono riuscite a crescere dello 0,8 per cento all’anno in più rispetto a un dato nazionale già molto elevato (2,6 per cento, 1,5 punti in più dell’Italia).

### **3. Misure alternative dei divari territoriali di sviluppo: i tassi di occupazione e la qualità della vita**

La gravità del ritardo di sviluppo del Mezzogiorno italiano è stata fin qui misurata con riferimento al livello e alla persistenza del divario di PIL pro capite rispetto al resto del paese. Altri fattori, anche non strettamente correlati ai livelli di reddito, vanno adesso presi in considerazione, per non esaurire la complessa problematica del dualismo territoriale nell’ambito unidimensionale della ricchezza media prodotta. Quest’ultimo parametro presenta in effetti una serie di elementi problematici, in specie quando lo si utilizza nei confronti internazionali dei divari di sviluppo, che

possono indebolire significativamente la sua correlazione con le condizioni materiali di vita cui le popolazioni dei diversi territori possono accedere<sup>8</sup>.

In primo luogo, il PIL pro capite è un indicatore eccessivamente sintetico e può nascondere livelli e dinamiche diversificate tra le sue componenti, la produttività media degli occupati e il rapporto tra occupati e popolazione (“tasso di occupazione”). Il diverso peso attribuibile a questi due canali di formazione dei divari di reddito non è neutrale rispetto alle condizioni di vita delle popolazioni delle regioni arretrate. A tale riguardo è idealmente possibile isolare tre diverse situazioni: nella prima, i due fattori (produttività e occupazione) hanno un peso sostanzialmente simile cosicché l’informazione già commentata sui divari di reddito è esaustiva di entrambi gli aspetti; un secondo caso si manifesta quando in presenza di tassi di occupazione non dissimili tra aree arretrate e avanzate, il differenziale di reddito è interamente attribuibile al canale della produttività. Infine, va considerato il caso opposto, in cui sono i differenziali di occupazione a determinare gran parte dei divari di reddito. È evidente che quest’ultima situazione è la peggiore possibile per le popolazioni residenti nelle regioni in ritardo di sviluppo, in quanto i benefici di una eventuale “convergenza” nel prodotto per occupato risulterebbero distribuiti in modo molto diseguale, ovvero a vantaggio della sola (ed esigua) quota di popolazione occupata. Come vedremo, tale questione si presenta assai rilevante per l’analisi del caso italiano.

In secondo luogo, il PIL pro capite, così come ognuna delle sue componenti, può cogliere solo in misura parziale e/o distorta i reali differenziali di qualità della vita tra regioni arretrate e avanzate di uno stesso paese. In particolare è possibile che un’equa distribuzione (o redistribuzione) dei redditi e/o un efficiente funzionamento dei servizi pubblici nell’intero territorio nazionale possano determinare condizioni materiali di vita molto più omogenee tra le regioni rispetto a quelle teoricamente rese possibili dai soli livelli di produttività o di occupazione.

*Produttività versus occupazione* – Torniamo alla fotografia dei divari interni di sviluppo scattata con riferimento all’anno 2005 e all’insieme dei paesi OCSE. Avevamo notato nel secondo paragrafo come, all’interno di tali paesi, il Messico, la Turchia e l’Italia presentassero le più gravi connotazioni dualistiche. È interessante notare, come mostra la figura 4a, che nella correlazione tra divari di produttività e di occupazione, misurati in base all’indice di Theil, questi tre paesi si posizionano su valori estremi rispetto alle altre nazioni, rappresentando allo stesso tempo l’intero spettro delle tre possibili situazioni in cui i divari di reddito possono essere diversamente alimentati: mentre la Turchia presenta valori sensibilmente elevati sia nei divari di produttività che in quelli di occupazione, il Messico e l’Italia si presentano invece come *outlier*, indebolendo la correlazione positiva che queste due variabili denotano nell’insieme dei paesi considerati (Figura 4b). Nel caso del Messico i divari territoriali nei tassi di occupazione appaiono molto bassi data la dimensione dei divari di produttività (che resta anche controllando per la presenza della regione “capitale”, particolarmente rilevante in Messico; Figura 4c). L’opposto avviene nel caso italiano, dove la differenza tra regioni nei tassi di occupazione, molto più elevata della media, non sembra in linea con quella rilevata nel livello di produttività.

Il risultato non cambia, tenendo conto di alcune “imperfezioni” degli indicatori utilizzati. Come abbiamo ripetuto, infatti, l’indice di Theil non misura soltanto la distanza fra regioni “povere” e regioni “ricche”, ma anche i divari interni ai due raggruppamenti di regioni; tuttavia anche considerando la sola componente *between*, la posizione del dato italiano non si corregge: la distanza tra i tassi di occupazione dell’area arretrata e quella dell’area avanzata continua ad apparire alta rispetto a quella nella produttività (Figura 4d). Un’altra possibile imperfezione riguarda il fatto che mentre gli indicatori di produttività sono calcolati ponendo al denominatore gli

<sup>8</sup> A tale riguardo va ricordato come il reddito pro capite è solo una delle tre componenti (insieme all’istruzione e allo stato di salute della popolazione) dell’indice di sviluppo umano utilizzato dalle Nazioni Unite, (cfr. per un’applicazione a dati regionali, Felici, 2007).

occupati “interni”<sup>9</sup>, il tasso di occupazione pone al numeratore gli occupati “residenti”. Anche in questo caso, comunque, il risultato non muta: anzi, il differenziale territoriale nel rapporto tra PIL e occupati residenti è infatti in Italia ancora più basso, rispetto a quello dei paesi di confronto, di quanto non sia l’indicatore di produttività calcolato sugli occupati interni (Tavola 11).

I maggiori divari di reddito che il nostro paese mostra nel confronto internazionale sembrano quindi dipendere per intero dall’anomala dimensione della distanza fra regioni nelle diverse componenti del tasso di occupazione: la quota di forza lavoro occupata e, soprattutto, il tasso di attività della popolazione in età da lavoro. Quest’ultima variabile, in particolare, mostra un divario tra Mezzogiorno e Centro Nord di quasi 27 punti percentuali (Tavola 11), mentre nei paesi di confronto esso è mediamente inferiore a 5 punti.

Utilizzando fonti diverse dai conti economici regionali per misurare la particolare gravità dei fenomeni di inoccupazione nel Mezzogiorno, si giunge alle medesime conclusioni. Secondo la *labour force survey* dell’Eurostat, ad esempio, il tasso di occupazione della popolazione tra 15 e 64 anni è pari al 47,1 per cento, dieci punti in meno rispetto alla media delle regioni arretrate dei paesi europei, e non raggiunge il 75 per cento del dato del Centro Nord, laddove in ognuno degli altri paesi considerati tale rapporto supera l’87 per cento (Tavola 12). Allo stesso modo, la componente di lunga durata e quelle giovanili e femminili della disoccupazione si manifestano su livelli assai più intensi nel confronto con altri territori in ritardo di sviluppo. Infine, anche i risultati della *Perception survey* condotta dall’Eurostat su un campione di città europee<sup>10</sup> mostrano come il grado di facilità nel reperire un lavoro soddisfacente, in una scala di giudizi compresa tra zero e cento, sia pari ad appena 2,7 nelle due città meridionali comprese nel campione<sup>11</sup> (Tavola 13). Tale valore si confronta con il 26,3 del complesso delle città localizzate in aree economicamente arretrate ed è pari a meno dell’8 per cento del giudizio espresso dai residenti nelle quattro città del Centro Nord, laddove nel complesso dei paesi considerati il rapporto tra aree arretrate ed avanzate è superiore ai due terzi.

Tali risultati qualificano in modo ulteriormente negativo le peculiarità del dualismo italiano che, a differenza dei paesi di confronto, si scarica prevalentemente su un aspetto essenziale delle condizioni di vita della popolazione residente nelle regioni arretrate e cioè sulla loro probabilità di occupazione.

In questo lavoro non ci poniamo l’obiettivo di indagare le cause ultime di tale peculiarità ma, restando nell’ambito di un confronto descrittivo delle caratteristiche strutturali delle aree in ritardo di sviluppo, non possiamo non chiederci in che misura l’anomalia rilevata per l’Italia, con riferimento alla diversa ampiezza dei divari regionali nei tassi di occupazione e di produttività, sia da ricondurre a peculiarità altrettanto forti in alcuni dei parametri che giocano un ruolo importante nel determinare i ritmi di crescita occupazionale nelle aree depresse. In particolare è utile soffermarsi su due variabili: le caratteristiche della “funzione di produzione” nelle regioni arretrate e il differenziale territoriale di costo del lavoro.

Il primo fattore riguarda le *differenze nelle tecnologie produttive* utilizzate nell’area arretrata. I divari territoriali nei tassi di occupazione possono infatti aumentare se le imprese dell’area arretrata hanno un minor fabbisogno di manodopera a causa di una più alta intensità di capitale.

<sup>9</sup> Si tratta dei lavoratori impiegati negli stabilimenti ubicati nelle regioni di riferimento, indipendentemente dalla regione di residenza dei lavoratori stessi.

<sup>10</sup> 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 di povertà più basse non consentivano di selezionare un insieme sufficientemente numeroso di città. Informazioni dettagliate sull’indagine sono riportate in Commissione europea (2007, 2).

<sup>11</sup> Si tratta di Napoli e Palermo. Le altre città italiane nel campione sono Bologna, Roma, Torino e Verona.

Dati che consentano una stima precisa dei parametri della funzione di produzione a livello regionale non sono disponibili; una misura indiretta del fenomeno, fornita dal rapporto tra investimenti fissi e valore aggiunto, mostra comunque una forte peculiarità del Mezzogiorno dove tale rapporto, nei settori industriali, è circa il doppio rispetto alle regioni arretrate degli altri paesi (Tavola 14). Un differenziale questo, particolarmente anomalo, che potrebbe riflettere una differente composizione, per settori e dimensioni d'impresa, dell'industria meridionale: se infatti, nel confronto con le altre aree arretrate, il Mezzogiorno fosse caratterizzato dalla maggiore presenza di imprese di grandi dimensioni e/o di settori dove le economie di scala tendono a essere più incisive, questo potrebbe spiegare la minore intensità di lavoro nei processi produttivi. Ma l'evidenza disponibile non conforta tale possibilità. Al contrario, sempre dalla tavola 14 possiamo notare come la dimensione media degli stabilimenti industriali insediati nel Mezzogiorno, pari a poco più di 5 addetti, sia la più piccola in assoluto insieme a quella delle aree arretrate della Grecia. Allo stesso modo, il peso dei settori dell'industria chimica e metalmeccanica, normalmente quelli a più alta intensità di capitale, non è nel Sud Italia particolarmente elevato, risultando anzi inferiore rispetto alle regioni arretrate di confronto (42,4 contro 46,0 per cento).

Resta dunque il dubbio sulle cause della possibile peculiarità delle tecnologie produttive adottate dalle imprese meridionali, anche se è possibile che il fenomeno sia in parte riconducibile agli effetti di alcuni elementi distorsivi delle politiche di intervento pubblico che, per le tipologie di incentivi adottate, avrebbero privilegiato il fattore capitale rispetto al lavoro<sup>12</sup>.

Il *fattore costo del lavoro*, oltre a essere di ovvia importanza, è anche particolarmente rilevante per il caso italiano: va infatti ricordato che, a partire dagli anni settanta, cioè proprio nel periodo nel quale si forma e si amplia la discrasia tra divario occupazionale e divario di produttività (Tavola 15 e Figura 5), il Mezzogiorno è interessato dall'abolizione di due sistemi normativi che contribuivano a contenere significativamente il costo del lavoro per le imprese: le cosiddette "gabbie salariali", a partire dal 1969 e le agevolazioni contributive insieme ai provvedimenti di fiscalizzazione degli oneri sociali, a partire dal 1994.

Utilizzando i dati regionali della più recente *labour cost survey* dell'Eurostat, riferita all'anno 2004, la tavola 16 mostra come nel complesso dei settori manifatturieri il costo unitario del lavoro nelle regioni meridionali italiane è pari a circa l'86 per cento del resto del paese, un valore di 6 punti superiore rispetto al divario rilevabile tra aree arretrate e avanzate in Grecia e Francia e oltre 12 punti maggiore in confronto alla Germania e al Portogallo. Solo il Belgio presenta un divario inferiore a quello italiano, che si manifesta invece simile a quello di Spagna e Regno Unito. Il fenomeno appare indipendente dalla composizione settoriale dell'industria nei diversi territori di riferimento, così come, anche nella grande maggioranza dei settori non industriali, l'Italia sembra manifestare divari territoriali di costo del lavoro spesso significativamente inferiori agli altri paesi (Tavola 17).

Rispetto ai paesi per i quali sono disponibili anche indicatori territoriali di produttività settoriale del lavoro e limitatamente al settore industriale, la figura 6 mostra inoltre come in Italia, insieme al Belgio e al Portogallo, il divario territoriale di costo unitario del lavoro è significativamente inferiore a quello di produttività. Il contrario avviene in Germania, Grecia, Francia e Spagna.

<sup>12</sup> Trent'anni fa Augusto Graziani scriveva: "L'economia del Mezzogiorno presenta una palese contraddizione fra massa di investimenti assorbiti e volume di occupazione creata. Mentre...per diversi aspetti l'economia meridionale si presenta come un'economia di veloce sviluppo, l'occupazione rimane depressa. Come alcuni a proposito del Mezzogiorno hanno parlato di industrializzazione senza sviluppo, così sembra si possa parlare, sempre per il Mezzogiorno, di sviluppo senza occupazione" (Graziani, 1979, pag. 17). Considerazioni simili, unitamente a un'analisi del nesso tra scarsa crescita occupazionale e effetto distorsivo delle politiche di intervento pubblico sono contenute in Giannola-Del Monte (1978, cap. VIII e 1997, cap. 7) e Siracusano-Tresoldi (1990).

La debole coerenza tra divari di produttività e di costo del lavoro può dunque aver rappresentato, almeno limitatamente ad alcuni paesi di confronto, un importante canale di alimentazione nella formazione di quei divari occupazionali tra Nord e Sud che risultano così ampi nel confronto internazionale.

*La qualità della vita nelle regioni arretrate europee* – Come abbiamo detto, le condizioni materiali di vita nelle regioni economicamente arretrate ma appartenenti a paesi a elevato livello di reddito tendono ad attestarsi su livelli migliori rispetto a quelli raggiungibili in base alle sole risorse “endogenamente” prodotte. Ciò è vero nella misura in cui gli effetti di efficaci politiche sociali consentono di attenuare la relazione tra un basso livello di reddito e la diffusione delle situazioni di povertà e/o di garantire l’accesso a taluni servizi essenziali come quelli relativi alla salute, all’istruzione o alla sicurezza.

Per quanto riguarda la diffusione dei fenomeni di povertà relativa, nella tavola 18, basata sulla citata indagine *Perception survey* condotta dall’Eurostat, si riporta un indicatore di difficoltà nel pagare le bollette a fine mese, costruito su una scala da zero a cento in base al diverso grado di difficoltà espresso dagli intervistati. Per le famiglie residenti nelle città meridionali oggetto dell’indagine, tale indicatore è pari a 56: un valore sensibilmente superiore al dato medio delle città europee localizzate in regioni economicamente arretrate (33). Inoltre, il dato meridionale supera di quasi un terzo quello delle città centro settentrionali, laddove tale differenza tra aree arretrate ed avanzate negli altri paesi di confronto raggiunge un massimo del 17 per cento, nel caso della Germania. Ulteriori conferme delle difficoltà economiche che interessano una quota significativa di residenti meridionali, provengono da dati raccolti sulla base di fonti statistiche nazionali che mostrano, ad esempio, come la percentuale di famiglie che non può permettersi alcune voci di spesa sia assai più elevata nelle regioni meridionali rispetto a quelle residenti nelle regioni “povere” della “Spagna” (Tavola 19). La quota di popolazione a rischio di povertà nel 2006 nel Mezzogiorno, infine, supera di 4 volte la quota centro settentrionale mentre lo stesso rapporto era pari a sole 1,6 volte nei nuovi Lander tedeschi<sup>13</sup>.

A più diffuse situazioni di povertà relativa, peraltro non sorprendenti date le già commentate, rilevanti differenze nei tassi di occupazione della popolazione, si associano nelle città meridionali percezioni di qualità della vita marcatamente più negative.

A tale riguardo e sempre utilizzando i dati della *Perception survey* dell’Eurostat, nella tavola 20 sono riportati i giudizi espressi dal campione di cittadini, sull’efficienza delle amministrazioni locali e sulla qualità dei servizi pubblici erogati nel territorio. Tali giudizi fanno riferimento a 14 indicatori rappresentativi di altrettante tipologie di servizio, dall’istruzione alla sanità dai trasporti all’igiene urbana. Anche qui ogni giudizio è espresso attraverso un indicatore sintetico, il cui livello 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”.

La media semplice dei valori assunti dai 14 indicatori nelle città dell’Italia meridionale comprese nel campione è particolarmente bassa, pari a 48,1 e cioè circa la metà rispetto al giudizio relativo alle città localizzate in altre regioni arretrate. Poiché tale confronto potrebbe essere influenzato da una percezione di uno scadente livello di servizi pubblici nell’intero paese, è utile guardare ai differenziali tra regioni arretrate ed avanzate. Ma anche in questo caso, appare macroscopico il divario tra il Mezzogiorno e le altre aree europee in ritardo di sviluppo: in tali aree

<sup>13</sup> I due dati non sono strettamente confrontabili. Il dato italiano, di fonte Istat, fa riferimento alla definizione di povertà relativa che prevede siano considerati povere le famiglie la cui spesa media mensile per consumi è pari o al di sotto della spesa media pro-capite nel Paese. La linea di povertà fa riferimento alle famiglie di due componenti; per le famiglie di diversa ampiezza il valore della linea si ottiene applicando un’opportuna scala di equivalenza. Il dato tedesco è invece calcolato, sulla base della metodologia Eurostat, come quota di popolazione il cui reddito disponibile è inferiore al 60 per cento del dato mediano dell’intera popolazione.

infatti la qualità percepita nei servizi pubblici non è significativamente diversa da quelle del resto del territorio nazionale, mentre in Italia, il giudizio espresso dai cittadini meridionali supera di poco i due terzi di quello rilevato nelle regioni del Centro Nord. Questi divari si manifestano su livelli non molto dissimili tra le varie tipologie di servizi considerati.

L'indice di soddisfazione espresso relativamente ai servizi ospedalieri, ad esempio, è pari a 33,5 nel Mezzogiorno, meno della metà sia del valore medio del complesso delle regioni arretrate sia di quello relativo alle città centro-settentrionali. È difficile disporre di indicatori quantitativi in grado di confermare se e in che misura, a tale negativa percezione corrispondano livelli di servizi sanitari effettivamente erogati, che per quantità e/o qualità si situino su valori inferiori rispetto ai territori di confronto. Una variabile frequentemente utilizzata per confrontare nel tempo e/o fra diverse aree geografiche è quella della mortalità infantile (Felici, 2007): la tavola 21 mostra come i divari regionali in Italia relativi a tale variabile siano molto più elevati della media: il tasso di mortalità nelle città meridionali supera infatti del 47 per cento quello delle città centro settentrionali, un dislivello più che doppio rispetto a quello rilevato negli altri paesi.

Con riferimento ai servizi scolastici, i giudizi espressi dal campione di cittadini della *Perception Survey* sono meno severi, anche se il valore assunto dall'indicatore sintetico (57,1) permane su livelli inferiori alla media delle aree arretrate (76,6). Un riscontro quantitativo sul ritardo d'istruzione del Mezzogiorno è riportato nella tavola 22, dove si mostra come la quota di popolazione di età compresa tra i 25 e i 64 anni e in possesso di un titolo di studio elevato (corrispondente ai livelli ISCED 5 o 6) è pari all'11 per cento nelle regioni meridionali, la metà del valore medio degli altri territori europei economicamente arretrati. Si tratta di un elemento di particolare gravità, soprattutto qualora si consideri la positiva correlazione esistente tra potenzialità di crescita di una regione e il livello di istruzione della forza lavoro (Crespo Quaresma e altri, 2009). Il rapporto tra regioni in ritardo di sviluppo e resto del paese non è invece dissimile in Italia rispetto ad altri paesi, ad eccezione della Germania che rappresenta l'unico caso in cui il livello medio di istruzione delle regioni arretrate supera la media nazionale. Sulla base di fonti nazionali, il confronto con la Germania si può utilmente estendere al grado delle competenze acquisite dagli studenti nel percorso scolastico: in base ai risultati dell'indagine OCSE-PISA riferita al 2006, la percentuale di quindicenni con scarse competenze in lettura e in matematica è pressoché doppia nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. In Germania, invece, il divario di competenze tra Länder orientali e Occidentali è mediamente nullo (PISA-Konsortium Deutschland, 2008).

Anche i giudizi sulla "sicurezza" percepita non sono tra i peggiori, pur restando su livelli minimi nel confronto con le altre aree. A tale riguardo, i risultati dell'indagine *Urban Audit* condotta dall'Eurostat su un campione di oltre 400 città europee, confermano la presenza di tassi di criminalità nel Mezzogiorno superiori, ma non eccessivamente distanti dalla media: in particolare, il numero di auto rubate e di furti d'appartamento è pari a 9,4 per mille abitanti nella media delle città meridionali, il 14 per cento in più rispetto al resto del territorio italiano (Tavola 23). Tali valori appaiono significativamente più elevati rispetto a quelli delle aree arretrate di Germania, Portogallo e Grecia, in linea con quelli della Francia e meno gravi rispetto al Belgio e al Regno Unito.

Infine, tra le variabili dove peggiore è il giudizio espresso dai cittadini, risalta quella relativa all'efficienza nella spesa delle risorse pubbliche, che con un valore di 23,8 su cento si situa su un livello pari a meno della metà rispetto alle aree centro settentrionali. Tale percezione sembra confermata, limitatamente all'aspetto quantitativo della capacità di spesa, dall'indicatore relativo al grado di utilizzo dei fondi europei e commentato alla fine del seguente paragrafo.

#### 4. I trasferimenti di risorse in favore delle aree arretrate: un confronto tra paesi europei

In quest'ultima sezione del lavoro proponiamo un confronto sull'intensità dei trasferimenti di risorse pubbliche in favore delle aree arretrate attuati in alcuni paesi europei nell'ultimo decennio. Rispetto alle evidenze illustrate nei precedenti paragrafi, l'obiettivo è quello di capire se ai più gravi divari territoriali che caratterizzano il nostro paese si associ un minore impegno quantitativo delle politiche pubbliche.

A tale scopo utilizzeremo essenzialmente due indicatori, il primo si basa sulla formazione del reddito disponibile delle famiglie e fornisce indicazioni sull'impatto redistributivo delle imposte e dei trasferimenti correnti pubblici tra territori nazionali caratterizzati da diversi livelli di sviluppo; il secondo riguarda l'utilizzo dei fondi dell'Unione europea ed è rappresentativo dei trasferimenti in conto capitale in favore delle aree depresse presenti nei singoli paesi.

*Redistribuzione regionale del reddito in alcuni paesi europei* – Le uniche informazioni disponibili che possono fornire un confronto tra paesi in merito all'ordine di grandezza dell'impatto redistributivo della politica fiscale nazionale, sono quelle riferite ai conti regionali del reddito disponibile delle famiglie pubblicate dall'Eurostat. In particolare, utilizzando il conto della distribuzione secondaria del reddito, è possibile calcolare il rapporto tra il reddito netto disponibile delle famiglie e il reddito primario: poiché la differenza tra le due voci è data dalla somma algebrica tra i trasferimenti netti di risorse incluse le prestazioni sociali (con segno positivo) e le imposte correnti e i contributi sociali pagati (con segno negativo), tale rapporto crescerà all'aumentare del peso del contributo pubblico netto nella formazione del reddito disponibile dell'area.

Una stima dell'intensità della politica redistributiva, sebbene limitatamente all'aggregato dei trasferimenti correnti pubblici, la si può quindi ottenere confrontando il valore del rapporto riferito alle regioni economicamente arretrate con quello riferito al resto del paese<sup>14</sup>. Tale confronto è riportato nella tavola 24: risulta evidente come, per ognuno dei periodi considerati e per diverse soglie di povertà utilizzate per identificare le regioni "arretrate"<sup>15</sup>, il rapporto tra reddito disponibile e reddito primario tende ad essere più basso nei territori economicamente avanzati, per effetto della progressività delle imposte e dei differenziali di reddito disponibile.

Per quanto riguarda le aree in ritardo di sviluppo, si può notare come il reddito disponibile nel Mezzogiorno risulti pari al 95 per cento circa del reddito primario, un valore simile alla media dei paesi considerati<sup>16</sup>.

Il divario tra regioni arretrate e ed avanzate, pari in Italia a quasi dieci punti, è invece superiore alla media di tutti i paesi di confronto ad eccezione della Germania dove il livello particolarmente elevato del divario (18 punti) risente presumibilmente dell'ingente sforzo finanziario successivo alla riunificazione.

Se ne può quindi concludere che, entro i limiti dettati dalla natura dei dati utilizzati, il trasferimento netto di risorse correnti dall'area avanzata a quella arretrata del paese non è inferiore in Italia rispetto alla media dei paesi europei caratterizzati dalla presenza di divari interni di sviluppo.

<sup>14</sup> Sulle potenzialità e i limiti di tale indicatore si veda Cannari-Chiri (2006).

<sup>15</sup> Nella tavola sono riportate le medie annue di due quinquenni (1995-99 e 2000-04) e due soglie di identificazione delle regioni arretrate (80 e 85 per cento del PIL pro capite nazionale); i risultati non cambiano modificando i valori delle soglie o selezionando diversi periodi di riferimento.

<sup>16</sup> In particolare nelle regioni meridionali e in rapporto al reddito primario, risultano inferiori sia i prelievi sia i trasferimenti correnti di risorse rispetto alle aree arretrate di confronto: l'effetto netto, in termini di differenziale di incidenza delle politiche fiscali sul reddito disponibile, è pressoché nullo.

Un indicatore alternativo di “dipendenza” delle regioni arretrate da trasferimenti di risorse esterni è dato dal rapporto tra importazioni nette e PIL. Anche questo è un indicatore imperfetto, in quanto il numeratore può comprendere non solo i trasferimenti ma anche i prestiti di risorse, esso inoltre non è disponibile nella banca dati Eurostat, ed è stato possibile ricostruirlo solo per Italia e Germania, sulla base di fonti statistiche nazionali. Dalla figura 7 si può comunque notare come nei primi anni di questo decennio la “dipendenza” delle regioni tedesche si manteneva considerevolmente superiore rispetto al caso meridionale, confermando quindi le evidenze notate con riferimento all’incidenza dei trasferimenti netti di risorse sul reddito disponibile e aggiornate al 2004. La dinamica mostrata dall’indicatore è però molto diversa tra le due aree: mentre nel Mezzogiorno il rapporto si mantiene su livelli costanti tra il 1995 e il 2007, esso segue una tendenza fortemente calante nei Länder tedeschi, scendendo al di sotto del dato meridionale a partire dal 2004: nella media del periodo considerato l’indicatore assume valori identici e pari al 21 per cento nelle due aree. Nel grafico viene anche riportata anche una stima del contributo dei trasferimenti pubblici<sup>17</sup> al rapporto tra importazioni nette e PIL: considerando solo tale componente, sia i livelli che le tendenze dell’indice di “dipendenza” non sembrano mutare in modo sensibile.

*I Fondi UE: stanziamenti e spese* – Sulla base dei risultati della *ex post evaluation* delle politiche di coesione relative ai programmi comunitari 2000-06 (Commissione europea, 2007), nella tavola 25 riportiamo alcuni indicatori di intensità e di capacità di spesa pubblica in conto capitale nelle regioni europee. Tali regioni sono suddivise in due insiemi, quelle comprese nel cosiddetto obiettivo 1 delle politiche comunitarie, selezionate per un basso valore del PIL pro capite *rispetto alla media europea* agli inizi del decennio e quelle che nello stesso periodo presentavano un significativo ritardo di sviluppo *rispetto alla media nazionale*. Nel complesso di paesi considerati, la quota di popolazione nazionale residente in tali raggruppamenti di regioni è pari al 29,9 per cento per il primo insieme, e al 21,3 per cento per il secondo aggregato, che in larga misura è un sottoinsieme del primo<sup>18</sup>.

Le risorse finanziarie rilevate, sia negli stanziamenti sia nella spesa realizzata, coprono la gran parte dei Fondi strutturali, comprese le quote di cofinanziamento nazionale e il Fondo di coesione<sup>19</sup>.

Dal punto di vista dell’intensità di spesa, si rileva come il rapporto tra risorse stanziata e popolazione nelle regioni arretrate italiane<sup>20</sup> sia stato lievemente superiore al livello medio degli altri 12 paesi di confronto: la differenza è pari allo 0,7 per cento se consideriamo come regioni arretrate tutte quelle dell’obiettivo 1, mentre sale al 7,9 per cento se il confronto viene fatto con le regioni arretrate rispetto al dato nazionale<sup>21</sup>. Considerando il rapporto tra risorse stanziata e PIL, la maggiore intensità di spesa verso le regioni meridionali è ancora più evidente, e pari a circa il 20 per cento: tra i paesi considerati livelli di spesa significativamente superiori si riscontrano solo in Grecia, Spagna e Portogallo, ovvero le tre nazioni beneficiarie del Fondo di coesione per l’intero periodo considerato.

<sup>17</sup> La stima è effettuata ipotizzando che la quota di trasferimenti pubblici sul totale delle importazioni nette nel periodo 2000-07 sia stata simile a quella del periodo 1995-99 i cui valori sono riportati in Sinn-Westermann (2002) per la Germania e in Cannari-Chiri (2006) per l’Italia.

<sup>18</sup> Fanno eccezione alcune regioni di Austria e Francia il cui PIL pro capite, pur inferiore all’85 per cento della media nazionale, era superiore alla soglia di riferimento per la selezione delle regioni obiettivo 1.

<sup>19</sup> I beneficiari del fondo di coesione non sono direttamente le singole regioni ma i paesi che denotano un PIL pro capite inferiore a una data soglia. Tra i paesi considerati e relativamente al periodo 2000-06 nel beneficiavano la Grecia, la Spagna e il Portogallo. L’Irlanda ne ha beneficiato fino al 2004.

<sup>20</sup> Si tratta di tutte le regioni meridionali escluso l’Abruzzo. Includendo l’Abruzzo i risultati presentati nella tavola non cambiano significativamente.

<sup>21</sup> Il divario è in grande misura attribuibile al fatto che, in molti paesi, livelli elevati di risorse pro-capite sono attribuiti a regioni che, pur nell’obiettivo 1, non risultano “arretrate” rispetto alla media nazionale.

Considerando la quantità di risorse effettivamente spese alla fine del 2007<sup>22</sup>, tale differenza nell'intensità di spesa si attenuano considerevolmente a causa della particolarmente bassa capacità di utilizzo dei fondi mostrata dalle aree meridionali per l'attuazione dei Piani operativi regionali: alla fine del 2007 la quota di pagamenti sulle risorse stanziata era infatti pari al 72 per cento nel Mezzogiorno e all'87 per cento nella media degli altri paesi. Per effetto di tale differenza, il rapporto tra risorse spese e popolazione risulta, nelle regioni meridionali, inferiore del 10,4 per cento rispetto agli altri territori dell'obiettivo 1, e del 3,2 per cento rispetto alle aree che risultano arretrate nel confronto con la media nazionale.

I dati fin qui considerati sono tuttavia rappresentativi di una quota limitata del complesso della spesa pubblica connessa allo sviluppo nei diversi paesi, non comprendendo gli investimenti e i trasferimenti in conto capitale verso famiglie e imprese effettuati per l'attuazione di politiche nazionali diverse dal cofinanziamento dei fondi comunitari. Limitatamente al confronto con le regioni spagnole, tuttavia, i dati esposti nella tavola 26 mostrano come il complesso della spesa in conto capitale, valutata in termini di flussi di cassa erogati dalle pubbliche amministrazioni in rapporto al PIL, sia stato nel Mezzogiorno significativamente superiore tra il 1996 e il 2003. Il confronto con la Spagna è significativo in quanto tale paese, come abbiamo visto nella tavola 25, ha avuto a disposizione una maggiore quantità di risorse comunitarie in quanto beneficiario del Fondo di coesione. Entro i limiti di confrontabilità dei dati riportati nelle tavole 25 e 26, le due evidenze suggeriscono una differente incidenza delle risorse comunitarie sul totale della spesa pubblica considerata. Un'incidenza che si presenterebbe molto più elevata in Spagna che in Italia, dove la spesa nazionale formalmente destinata a investimenti o trasferimenti in conto capitale nei territori meridionali avrebbe più che compensato il minor peso della componente collegata ai fondi comunitari.

Tornando alla quota di risorse comunitarie non utilizzate, vale la pena sottolineare che le regioni del Mezzogiorno sono le uniche in Europa ad aver mostrato una efficacia quantitativa nella realizzazione dei Piani operativi (misurata appunto dalla quantità di risorse spese) inferiore rispetto ad altri territori del paese che, pur non presentando gravi ritardi di sviluppo, erano comunque destinatari di fondi strutturali (cosiddette regioni obiettivo 2): la capacità di spesa delle regioni italiane centro-settentrionali ha infatti superato di ben 12 punti quella delle regioni meridionali (Tavola 27), mentre altrove tale differenza è mediamente nulla<sup>23</sup>. Lo stesso fenomeno lo si riscontra confrontando il grado di utilizzo dei fondi gestiti dalle singole regioni (i POR, per l'appunto) con quello riferito ai programmi settoriali multiregionali, gestiti per lo più dalle amministrazioni centrali degli Stati: la differenza in Italia è negativa (71,9 contro 81,9 per cento) mentre nella media degli altri paesi è positiva (87,4 contro 77,3 per cento).

Poiché l'efficacia nell'utilizzo dei fondi comunitari è in larga misura dipendente dalla qualità della programmazione regionale, troviamo qui un'ulteriore conferma di un divario territoriale di efficienza delle Amministrazioni pubbliche locali presente nel nostro paese in misura non riscontrabile altrove.

<sup>22</sup> Va ricordato che, in linea con il principio dell' "n+2 requirements", i pagamenti potevano completarsi entro la fine del 2008 (il termine è stato poi prorogato). Va altresì notato che, a parità di altre condizioni, anche la velocità di spesa può essere interpretata come segnale di efficienza.

<sup>23</sup> Evidenze empiriche riferite ad altri ambiti di spesa pubblica confermano la minore efficienza delle Amministrazioni meridionali. Ad esempio, sui divari tra Mezzogiorno e Centro Nord nei tempi di realizzazione dei progetti relativi agli accordi di programma si veda Viesti (2009), pagg. 143-4.

## APPENDICE

### TIPOLOGIA DI REGIONI E INDICATORI DI DISUGUAGLIANZA

La comparazione di dati territoriali tra paesi presenta numerosi profili di complessità di carattere metodologico che l'attuale livello di dettaglio delle statistiche disponibili non consente di risolvere in modo soddisfacente (Magrini, 2004). Ciò vale anche quando non ci si ponga il problema di valutare econometricamente qualche ipotesi sulle determinanti della convergenza, ma si sia interessati a descrivere l'evoluzione dell'intera distribuzione della variabile dipendente (Quah, 1996). In grande misura, i problemi derivano dal fatto che le unità amministrative che identificano i territori per i quali sono disponibili dati, sono molto variabili tra i paesi e all'interno dei paesi quanto a dimensioni assolute e grado di auto-contenimento dei fenomeni economici rilevanti (si pensi al problema del pendolarismo). La differente numerosità e dimensione media delle regioni ostacola il confronto tra paesi nelle misure di disuguaglianza in misura crescente all'aumentare del livello di disaggregazione geografica delle unità territoriali di riferimento.

L'obiettivo principale di questo lavoro, come detto nell'introduzione, non è però quello di analizzare la disuguaglianza tra *tutte* le regioni di un paese, ma di valutare la distanza di reddito tra il *complesso* delle regioni particolarmente arretrate e il resto del paese di appartenenza: ciò che spesso ci troviamo a confrontare, quindi, è il divario esistente tra *due* gruppi di territori, entrambi di dimensione mediamente elevata. Tale impostazione tende a rendere i risultati dell'analisi meno influenzati dai summenzionati problemi di ordine metodologico.

Ciononostante, è opportuno dare conto di come abbiamo impostato il confronto, relativamente alle seguenti due questioni:

1. **Quale livello di disaggregazione territoriale utilizzare, per rendere il confronto del reddito pro capite tra paesi, meno sensibile alla presenza di "valori anomali"?** Tali anomalie possono formarsi attraverso due canali: il primo riguarda il numeratore del rapporto, e si forma in quei casi in cui a uno o più territori vengono attribuiti ingenti volumi di valore aggiunto riferiti a produzioni che richiedono bassissimi livelli di manodopera<sup>24</sup>. La scelta adottata in questo lavoro è quella di eliminare le (poche e piccole) regioni caratterizzate dalla presenza di tali fenomeni. Il secondo e più diffuso canale di anomalia è il cosiddetto problema dei *commuting-flows* e riguarda il denominatore del rapporto. Esso è determinato dai flussi di pendolarismo della popolazione tra regioni limitrofe che alterano il confronto nel PIL pro capite quando la formazione del valore aggiunto è in parte significativa slegata dal contributo della popolazione residente (Magrini, 1999). Tale problema è tanto più rilevante quanto più piccola è la dimensione dell'area territoriale prescelta per l'analisi e trova una soluzione ideale solo potendo utilizzare dati sulle cosiddette "regioni funzionali" (Hall e Hay, 1980). Non disponendo di dati aggiornati con riferimento a tali aggregazioni di aree, in questo lavoro abbiamo scelto di adottare riferimenti territoriali relativamente grandi e di dimensioni abbastanza omogenee: le regioni TL2 della banca dati regionali dell'OCSE e la combinazione di regioni NUTS1 e NUTS2 utilizzata nella banca dati CRENOS. Questa scelta riduce ma non risolve il problema che, tuttavia, non ha una rilevanza enorme in questo lavoro dove, come ripetuto, siamo più interessati ai divari tra il *complesso* delle regioni povere e il resto dei paesi di riferimento, piuttosto che ai dati delle *single* regioni: in tal caso, a causa delle più elevate dimensioni dei territori di confronto, il problema dei *commuting-flows* è di assai minore rilevanza: il dato mediano del rapporto tra occupati interni e occupati residenti nei paesi OCSE è pari al 96 per cento nel 2005, risultando compreso nel 75 per cento dei casi all'interno dell'intervallo 94-103 per cento.

<sup>24</sup> Tipico è il caso del reddito generato dalla produzione olandese di gas estratto nel Mare del Nord e contabilizzato nella regione di Groningen.

La scelta di non utilizzare aggregati territoriali di piccola dimensione è giustificata anche da un altro ordine di motivi: nella misura della disuguaglianza geografica dei redditi tale scelta riduce il peso di eventuali situazioni caratterizzate dalla presenza di province povere all'interno di regioni ricche (che in qualche paese, come il Regno Unito sono di notevole importanza). Ciò consente di concentrare l'attenzione sulle situazioni in cui il ritardo di sviluppo coinvolge porzioni di territorio relativamente estese, un contesto che rende più confrontabile la questione del Mezzogiorno italiano con i "dualismi" di altri paesi.

2. **Quale indicatore di disuguaglianza utilizzare?** Con riferimento a tale questione la nostra descrizione sui divari di sviluppo si basa principalmente sul seguente indicatore di disuguaglianza  $T$  che corrisponde a un indice di Theil ponderato per la dimensione relativa delle regioni in termini di reddito:

$$T = \sum_{i=1}^n \omega_i \log\left(\frac{x_i}{\mu}\right)$$

dove:

$x_i$  è il tra reddito pro capite della regione  $i$ ;

$\mu$  è il reddito pro capite medio nazionale;

$\omega_i$  è il rapporto tra il reddito della regione  $i$  e il totale nazionale.

Questa scelta ha varie motivazioni, innanzitutto l'indice di Theil gode di tutte le proprietà minimali desiderabili per un indicatore di disuguaglianza (Cowell, 2000), in più esso è agevolmente scomponibile in fattori che consentono di misurare il peso relativo della componenti *between e within*; in terzo luogo anche i divari di produttività e di occupazione sono componenti dell'indice di Theil calcolato sui redditi pro-capite, e ciò consente di ottenere misure metodologicamente coerenti di tutti e tre i fattori. Ancora, l'indice pondera i divari attribuendo ad ogni regione un peso dato dalla sua quota di PIL sul totale nazionale: si tratta di una proprietà utile teso a ridurre il peso di eventuali outlier quando questi si riferiscono a regioni di piccola dimensione. Infine, come diversi lavori mostrano (Bouvet, 2005) la graduatoria della disuguaglianza tra regioni tende a essere molto robusta rispetto al cambiamento dell'indicatore utilizzato. Ciò non significa che diversi indici disuguaglianza possano essere considerati equivalenti: variazioni che interessino specifiche parti della distribuzione dei redditi si traducono anzi in mutamenti di diversa intensità nel calcolo della disuguaglianza, a seconda dell'indice utilizzato<sup>25</sup>. Nel testo vengono quindi riportati i confronti con i seguenti indicatori alternativi, corrispondenti a quelli principalmente utilizzati in letteratura, ponderati per il peso relativo ( $p_i$ ) delle regioni in termini di popolazione:

$$\text{Varianza dei logaritmi : } I = \sum_{i=1}^n [p_i (\log(x_i) - \log(\mu))]^2$$

$$\text{Indice di Williamson : } W = \sqrt{\sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{\mu} - 1\right)^2 p_i}$$

$$\text{Deviazione logaritmica media : } L = \sum_{i=1}^n p_i \log\left(\frac{\mu}{x_i}\right)$$

<sup>25</sup> Ad esempio, l'indice di Gini, che tratta in modo simmetrico variazioni nella coda inferiore o superiore della distribuzione dei redditi, è più sensibile a mutamenti nella parte centrale della distribuzione. La deviazione logaritmica media è invece particolarmente sensibile a variazioni che interessano la coda inferiore. Per l'indice di Atkinson, la sensibilità dipende dal valore del parametro  $\epsilon$ , al diminuire del quale l'indice diventa via via più sensibile a mutamenti che coinvolgono la coda superiore della distribuzione.

$$\text{Indice di Gini : } G = \frac{1}{2\mu} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n p_i p_j |x_i - x_j|$$

Indice di Atkinson :

$$A(\varepsilon) = 1 - \left[ \sum_{i=1}^n p_i \log\left(\frac{x_i}{\mu}\right)^{1-\varepsilon} \right]^{\frac{1}{1-\varepsilon}} \text{ per } \varepsilon \neq 1$$

$$A(\varepsilon) = 1 - \exp\left[ \sum_{i=1}^n p_i \log\left(\frac{x_i}{\mu}\right) \right] \text{ per } \varepsilon = 1$$

**TAVOLE E FIGURE**

Tavola 1

**Disuguaglianza tra i redditi pro capite regionali nel 2005:  
paesi OCSE ordinati per valori decrescenti dell'indice di Theil**

Paese	PIL pro capite <sup>(1)</sup>	Indici di disuguaglianza dei redditi <sup>(2)</sup>							
		Theil	Williamson	Gini	Deviazione logaritmica media	Varianza dei logaritmi	Atkinson		
							e=0,5	e=1	e=2
Mexico	10.410	0,1435	0,5843	0,2898	0,1325	0,2561	0,0670	0,1241	0,2113
Slovak Republic	13.968	0,1037	0,5206	0,4071	0,0848	0,1409	0,0460	0,0813	0,1284
Hungary	15.290	0,0803	0,4135	0,4282	0,0781	0,1544	0,0390	0,0751	0,1357
Turkey	10.204	0,0758	0,3865	0,2187	0,0818	0,1819	0,0387	0,0786	0,1597
Czech Republic	18.060	0,0631	0,3980	0,1477	0,0523	0,0872	0,0284	0,0510	0,0828
Belgium	29.193	0,0503	0,3450	0,1459	0,0445	0,0800	0,0234	0,0435	0,0759
Italy	25.933	0,0358	0,2609	0,2024	0,0384	0,0829	0,0184	0,0377	0,0775
Greece	22.212	0,0353	0,2705	0,1354	0,0344	0,0675	0,0173	0,0338	0,0636
Poland	12.316	0,0321	0,2629	0,2401	0,0307	0,0592	0,0156	0,0302	0,0565
Portugal	17.279	0,0317	0,2588	0,2612	0,0303	0,0584	0,0154	0,0299	0,0555
France	26.503	0,0302	0,2582	0,1224	0,0279	0,0517	0,0144	0,0275	0,0497
Norway	39.124	0,0287	0,2479	0,1253	0,0273	0,0520	0,0139	0,0269	0,0498
United Kingdom	28.724	0,0224	0,2231	0,1046	0,0206	0,0379	0,0107	0,0204	0,0369
Austria	30.381	0,0216	0,2122	0,1142	0,0209	0,0409	0,0106	0,0207	0,0396
Canada	30.591	0,0208	0,2153	0,0968	0,0189	0,0348	0,0099	0,0188	0,0340
Sweden	30.904	0,0205	0,2104	0,0989	0,0191	0,0359	0,0099	0,0190	0,0349
Spain	23.201	0,0196	0,1988	0,1180	0,0196	0,0395	0,0098	0,0194	0,0382
Germany	26.615	0,0195	0,2004	0,1072	0,0194	0,0391	0,0097	0,0192	0,0380
Ireland	34.391	0,0147	0,1657	0,1467	0,0158	0,0341	0,0076	0,0157	0,0332
Denmark	30.183	0,0134	0,1648	0,0845	0,0134	0,0269	0,0067	0,0133	0,0263
Finland	28.671	0,0124	0,1565	0,0825	0,0127	0,0261	0,0063	0,0126	0,0255
United States	36.902	0,0119	0,1678	0,0760	0,0108	0,0202	0,0056	0,0107	0,0202
Japan	27.106	0,0077	0,1225	0,0694	0,0079	0,0163	0,0039	0,0079	0,0161
Netherlands	30.603	0,0054	0,1028	0,0551	0,0055	0,0112	0,0027	0,0055	0,0111
Australia	30.171	0,0052	0,1045	0,0470	0,0050	0,0095	0,0025	0,0050	0,0095
New Zealand	23.564	0,0020	0,0627	0,0268	0,0021	0,0043	0,0010	0,0021	0,0043
Korea	20.061	0,0015	0,0544	0,0546	0,0015	0,0029	0,0007	0,0015	0,0029

Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

<sup>(1)</sup> GDP Per head, US \$, constant prices, constant PPPs, OECD base year. – <sup>(2)</sup> Le formule utilizzate per il calcolo degli indici sono riportate nella sezione precedente dell'appendice.

Tavola 2

**Graduatoria della disegualianza nel 2005 al lordo e al netto  
della regione con capitale e della regione più ricca  
(indici di Theil)**

Paese	Numero di regioni	Valori assoluti dell'indice di Theil			Indice di Theil Italia=100		
		Totale regioni	al netto della regione con capitale	al netto della regione più ricca	Totale regioni	al netto della regione con capitale	al netto della regione più ricca
Mexico	32	0,1435	0,0786	0,0786	400	208	219
Slovak Republic	4	0,1037	0,0076	0,0076	289	20	21
Hungary	7	0,0803	0,0163	0,0163	224	43	45
Turkey	26	0,0758	0,0779	0,0673	211	206	188
Czech Republic	8	0,0631	0,0017	0,0017	176	4	5
Belgium	3	0,0503	0,0108	0,0108	140	29	30
<b>Italy</b>	<b>21</b>	<b>0,0358</b>	<b>0,0377</b>	<b>0,0359</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Greece	4	0,0353	0,0007	0,0007	98	2	2
Poland	16	0,0321	0,0114	0,0114	90	30	32
Portugal	7	0,0317	0,0061	0,0061	88	16	17
France	22	0,0302	0,0027	0,0027	84	7	8
Norway	7	0,0287	0,0044	0,0044	80	12	12
United Kingdom	12	0,0224	0,0044	0,0044	63	12	12
Austria	9	0,0216	0,0071	0,0071	60	19	20
Canada	12	0,0208	0,0338	0,0204	58	90	57
Sweden	8	0,0205	0,0012	0,0012	57	3	3
Spain	19	0,0196	0,0159	0,0159	55	42	44
Germany	16	0,0195	0,0198	0,0151	54	52	42
Ireland	2	0,0147	..	..	41	..	..
Denmark	3	0,0134	0,0186	0,0027	38	49	7
Finland	5	0,0124	0,0030	0,0124	35	8	35
United States	51	0,0119	0,0085	0,0085	33	22	24
Japan	10	0,0077	0,0060	0,0078	21	16	22
Netherlands	4	0,0054	0,0066	0,0022	15	18	6
Australia	8	0,0052	0,0047	0,0049	15	12	14
New Zealand	2	0,0020	..	..	6	..	..
Korea	7	0,0015	0,0026	0,0010	4	7	3

Fonte: elaborazioni su dati OCSE. "...": Dato non rilevante perchè il numero di regioni considerate è inferiore a 3.

## Tavola 3

**Quota di disuguaglianza dei redditi nel 2005 spiegata dalla distanza  
fra il reddito pro capite delle regioni povere e quello del resto del paese**  
(componente between dell'indice di Theil in percentuale dell'indice)

Paesi	Valori di <i>k</i> : soglie di reddito pro-capite regionale per la selezione delle regioni povere (in % della media nazionale)				
	<65%	<75%	<85%	<95%	<100%
AUS: Australia	0,0	0,0	7,8	17,7	33,5
AUT: Austria	0,0	8,8	33,5	59,6	72,3
BEL: Belgium	0,0	39,2	39,2	39,2	82,7
CAN: Canada	0,0	1,0	30,5	34,4	70,5
CZE: Czech Republic	0,0	0,0	11,3	98,0	98,0
DEU: Germany	0,0	46,3	46,3	61,6	62,2
DNK: Denmark	0,0	0,0	32,4	88,4	88,4
ESP: Spain	0,0	7,3	55,9	78,5	85,4
FIN: Finland	0,0	37,6	37,6	92,6	92,6
FRA: France	0,0	0,0	24,5	73,2	73,2
GBR: United Kingdom	0,0	0,0	13,6	46,6	71,1
GRC: Greece	0,0	0,0	75,2	99,0	99,0
HUN: Hungary	16,7	74,1	74,1	80,3	89,1
IRL: Ireland	0,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ITA: Italy	55,7	82,3	90,6	89,8	89,8
JPN: Japan	0,0	9,5	60,5	78,1	78,1
KOR: Korea	0,0	0,0	0,0	25,6	79,4
MEX: Mexico	34,0	52,0	65,5	68,1	73,1
NLD: Netherlands	0,0	0,0	67,7	67,7	79,8
NOR: Norway	0,0	0,0	44,6	56,1	89,6
NZL: New Zealand	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
POL: Poland	0,0	26,1	38,8	57,6	59,3
PRT: Portugal	0,0	0,0	38,3	91,9	91,9
SVK: Slovak Republic	0,0	17,5	38,7	94,7	94,7
SWE: Sweden	0,0	0,0	0,0	79,2	95,9
TUR: Turkey	37,3	70,4	71,8	74,2	74,1
USA: United States	0,0	10,8	27,2	48,4	50,4

Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

Tavola 4

**Territori interni alle regioni arretrate: distribuzione della popolazione  
per livello di reddito pro capite nel 2005<sup>(1)</sup>**  
(valori percentuali)

Paesi	Reddito pro capite in rapporto alla media nazionale					
	Inferiore all'85%	Pari o superiore all'85%				Totale
		85-90%	90-95%	95-100%	>100%	
Austria	71,4	0,0	0,0	9,3	19,4	28,6
Belgium	89,3	0,0	0,0	10,7	0,0	10,7
Czech Republic	85,7	14,3	0,0	0,0	0,0	14,3
Germany	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Denmark	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Spain	85,7	9,8	4,4	0,0	0,0	14,3
Finland	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
France	80,3	13,7	6,0	0,0	0,0	19,7
United Kingdom	66,8	7,8	1,4	11,1	12,9	33,2
Greece	80,8	9,9	0,0	0,0	9,3	19,2
Hungary	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ireland	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Italy</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Japan	58,8	29,6	11,6	0,0	0,0	41,2
Netherlands	67,8	32,2	0,0	0,0	0,0	32,2
Norway	85,8	14,2	0,0	0,0	0,0	14,2
Poland	93,4	6,6	0,0	0,0	0,0	6,6
Portugal	61,6	1,2	6,5	30,6	0,0	38,4
Slovak Republic	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Turkey	95,1	1,2	0,8	1,6	1,3	4,9
<b>Totale al netto dell'Italia</b>	<b>81,9</b>	<b>10,5</b>	<b>3,7</b>	<b>2,4</b>	<b>1,4</b>	<b>18,1</b>

Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

<sup>(1)</sup> Territori corrispondenti alla disaggregazione TL3 della banca dati regionale dell'OCSE. Per l'Italia i territori corrispondono alle province.

## Tavola 5

**Popolazione e pil pro capite nelle regioni di 14 paesi tra il 1955 e il 2005**  
(valori percentuali)

Paese	Regione	Quota di popolazione		PIL pro capite (media nazionale=100)	
		1955	2005	1955	2005
Australia	Victoria	27,5	24,8	105,5	98,5
Australia	New South Wales	38,2	34,5	102,4	100,4
Australia	South Australia	9,1	7,6	99,8	88,9
Australia	Western Australia	7,2	9,9	92,7	125,0
Australia	Tasmania	3,4	2,4	92,5	82,3
Australia	Queensland	14,5	20,8	89,2	95,1
Austria	Wien	23,4	19,9	138,3	137,9
Austria	Voralberg	2,9	4,4	111,5	104,6
Austria	Salzburg	4,7	6,4	101,1	110,8
Austria	Tirol	6,3	8,4	95,5	103,3
Austria	Oberoesterreich	15,8	17,0	91,3	95,2
Austria	Steiemark	16,0	14,6	88,3	86,3
Austria	Kanten	7,0	6,8	84,0	85,1
Austria	Niederösterreich	20,0	19,1	83,7	80,0
Austria	Burgenland	4,0	3,4	64,1	68,9
Canada	British Columbia	8,5	13,2	121,5	94,5
Canada	Ontario	33,5	38,9	119,6	99,4
Canada	Alberta	6,9	10,3	101,7	158,2
Canada	Manitoba	5,3	3,6	93,8	86,2
Canada	Yukon and Northwest Territory	0,2	0,3	92,8	151,0
Canada	Saskatchewan	5,6	3,0	90,4	103,7
Canada	Quebec	28,8	23,5	86,3	84,2
Canada	Nova Scotia	4,4	2,9	73,2	77,6
Canada	New Brunswick	3,5	2,3	66,1	76,3
Canada	Prince Edward Island	0,6	0,4	54,6	70,9
Canada	Newfoundland	2,6	1,6	53,4	110,7
Finlandia	Etela-Suomi	38,4	49,3	129,4	115,1
Finlandia	Lansi-Suomi	39,3	25,4	84,9	88,7
Finlandia	Pohjois-Suomi	4,3	12,1	84,2	86,6
Finlandia	Aland	0,5	0,5	79,1	122,8
Finlandia	Ita-Suomi	17,5	12,7	73,9	75,6
Segue....					

## segue Tavola 5

Paese	Regione	Quota di popolazione		PIL pro capite (media nazionale=100)	
		1955	2005	1955	2005
Francia	Region Parisienne	17,4	18,8	161,7	152,2
Francia	Lorraine	4,6	3,8	104,5	81,6
Francia	Normandie (Haute)	3,0	3,0	104,0	89,8
Francia	Nord	7,9	6,6	103,4	78,1
Francia	Alsace	2,8	3,0	102,8	92,9
Francia	Rhone - Alpes	8,5	9,9	100,8	99,5
Francia	Champagne	2,7	2,2	92,9	91,4
Francia	Franche - Comtè	2,0	1,9	91,5	85,5
Francia	Picardie	3,3	3,1	90,5	78,9
Francia	Provence	6,0	7,8	89,3	93,4
Francia	Auvergne	3,0	2,2	82,6	82,9
Francia	Bourgogne	3,2	2,7	81,8	86,1
Francia	Centre	4,1	4,1	80,0	88,6
Francia	Normandie (Basse)	2,7	2,4	77,7	82,5
Francia	Languedoc	3,4	4,1	76,8	78,1
Francia	Aquitaine	5,1	5,1	76,7	89,2
Francia	Pays de la Loire	5,4	5,6	74,4	89,9
Francia	Limousin	1,7	1,2	72,9	81,1
Francia	Midì - Pyrenees	4,6	4,5	72,5	88,7
Francia	Poitou - Charentes	3,3	2,8	71,7	83,7
Francia	Bretagne	5,4	5,1	69,7	87,7
Germania Ovest	Hamburg	3,5	2,7	159,0	164,2
Germania Ovest	Bremen	1,3	1,0	142,0	127,6
Germania Ovest	North Rhein-Westfalen	29,5	28,0	117,0	92,8
Germania Ovest	Baden-Wurtemberg	14,2	16,6	104,0	104,6
Germania Ovest	Hessen	9,1	9,4	96,0	113,3
Germania Ovest	Bayern	18,2	19,3	84,0	110,1
Germania Ovest	Niedersachsen	13,0	12,4	83,0	82,3
Germania Ovest	Rheinland-Pfalz	6,6	6,3	79,0	82,9
Germania Ovest	Schlewsig-Holstein	4,5	4,4	71,0	83,4
Giappone	Kinki	14,7	16,5	118,8	95,2
Giappone	Kanto	27,6	38,3	111,9	111,4
Giappone	Hokkaido	5,5	4,5	101,4	86,5
Giappone	Toukai	7,8	8,9	100,1	111,5
Giappone	Hokuriku	6,0	4,4	93,1	98,1
Giappone	Chugoku	8,0	6,1	90,9	95,6
Giappone	Shikoku	4,9	3,2	87,2	81,5
Giappone	Kyushu	14,8	10,6	84,9	82,2
Giappone	Tohoku	10,7	7,6	80,3	84,6
Grecia	Stereia Hellas and Euboia	30,9	47,5	143,0	122,5
Grecia	Macedonia	22,4	19,9	91,9	80,8
Grecia	Aegean Islands	3,5	1,8	84,7	68,6
Grecia	Peloponnesos	14,2	5,4	84,1	87,6
Grecia	Thessaly	8,3	6,6	79,7	76,6
Grecia	Cyclades Dodecanesos	3,1	2,7	74,7	98,0
Grecia	Crete	6,0	5,4	72,8	85,1
Grecia	Thrace	4,4	5,5	62,5	65,8
Grecia	Ionian Islands	2,8	2,0	61,1	77,7
Grecia	Epirus	4,4	3,1	58,3	71,2
Segue....					

## segue Tavola 5

Paese	Regione	Quota di popolazione		PIL pro capite (media nazionale=100)	
		1955	2005	1955	2005
Italia	Valle d Aosta	0,2	0,2	166,5	117,6
Italia	Lombardia	13,8	16,1	152,5	130,2
Italia	Piemonte	7,4	7,4	149,3	109,5
Italia	Liguria	3,3	2,7	141,5	102,7
Italia	Lazio	7,3	9,0	121,7	122,1
Italia	Emilia - Romagna	7,3	7,1	110,5	122,2
Italia	Trentino-Alto Adige	1,5	1,7	108,6	123,6
Italia	Friuli - Venezia G.	2,5	2,1	103,7	112,3
Italia	Toscana	6,6	6,2	101,0	109,0
Italia	Veneto	8,0	8,1	92,6	118,0
Italia	Marche	2,8	2,6	81,2	99,6
Italia	Umbria	1,7	1,5	78,1	94,0
Italia	Sardegna	2,8	2,8	77,2	76,5
Italia	Campania	9,3	9,9	68,6	63,8
Italia	Sicilia	9,5	8,6	64,5	64,3
Italia	Abruzzo e Molise	3,5	2,8	62,9	79,8
Italia	Puglia	6,9	6,9	62,5	65,0
Italia	Basilicata	1,3	1,0	53,8	70,9
Italia	Calabria	4,3	3,4	49,9	64,4
Norvegia	Oslo og Akershus	19,2	22,3	154,2	144,3
Norvegia	Sør-Østlandet	19,4	19,3	104,6	80,7
Norvegia	Agder og Rogaland	11,8	14,3	90,2	97,1
Norvegia	Vestlandet	18,3	17,4	85,1	96,7
Norvegia	Hedmark og Oppland	9,8	8,0	84,1	77,2
Norvegia	Trøndelag	9,2	8,7	82,7	85,5
Norvegia	Nord-Norge	12,3	10,0	65,6	79,4
Olanda	West-Nederland	50,5	46,7	112,2	109,9
Olanda	Oost-Nederland	17,7	21,2	87,8	83,9
Olanda	Zuid-Nederland	20,3	21,7	86,7	96,8
Olanda	Noord-Nederland	11,4	10,4	83,1	95,0
Regno Unito	London and Southeastern Region	21,1	12,4	119,6	155,2
Regno Unito	Eastern Region	7,0	9,2	111,1	95,3
Regno Unito	Midland Region	8,9	8,9	108,7	88,9
Regno Unito	North Midland Region	6,9	7,2	99,5	91,5
Regno Unito	East And West Riding	8,0	8,5	99,1	86,2
Regno Unito	Southern Region	5,3	13,6	98,2	109,0
Regno Unito	Northwestern Region	12,5	11,4	97,3	87,4
Regno Unito	Northern Region	6,2	4,2	86,9	80,8
Regno Unito	Scotland Old	10,0	8,5	86,6	95,0
Regno Unito	Wales	5,0	4,9	84,2	77,3
Regno Unito	Southwestern Region	6,4	8,4	80,3	93,6
Regno Unito	North Ireland	2,7	2,9	63,9	81,3
Segue....					

## segue Tavola 5

Paese	Regione	Quota di popolazione		PIL pro capite (media nazionale=100)	
		1955	2005	1955	2005
Spagna	Pais Vasco	4,1	4,9	207,0	127,0
Spagna	Madrid	7,4	13,6	159,3	130,0
Spagna	Cataluna	12,2	15,8	139,6	118,5
Spagna	Navarra	1,3	1,4	119,6	125,5
Spagna	Cantabria	1,4	1,3	119,1	97,9
Spagna	Asturias	3,3	2,5	117,6	87,6
Spagna	Rioja	0,8	0,7	110,9	106,8
Spagna	Baleares	1,5	2,2	107,5	110,4
Spagna	Comunidad Valenciana	8,2	10,5	104,4	92,1
Spagna	Aragon	3,8	2,9	100,2	106,3
Spagna	Castilla-Leon	9,9	5,8	86,8	94,1
Spagna	Canarias	2,9	4,4	79,6	90,9
Spagna	Andalucia	19,8	17,9	74,1	78,0
Spagna	Murcia	2,7	3,0	69,7	85,1
Spagna	Galicia	9,1	6,3	69,3	81,7
Spagna	Castilla-La Mancha	6,8	4,3	64,4	79,5
Spagna	Extremadura	4,8	2,5	55,6	67,7
Svezia	Stockholm	16,2	20,8	133,7	140,3
Svezia	Vaestsverige	18,8	20,0	98,4	96,1
Svezia	Oestra Mellansverige	16,6	16,8	97,7	84,6
Svezia	Sydsverige	13,8	14,6	96,9	88,7
Svezia	Norra Mellansverige	11,8	9,1	92,6	85,9
Svezia	Mellersta Norrland	5,9	4,1	87,5	91,2
Svezia	Smaaland Med Oearna	10,1	8,9	84,4	86,2
Svezia	Oevre Norrland	6,7	5,6	80,9	91,1

Fonte: i dati relativi al 1955 sono tratti da Williamson (1965) mentre quelli riferiti al 2005 sono elaborazioni su dati OCSE. Gli ambiti territoriali di riferimento riportati nelle due fonti sono stati resi omogenei laddove non coincidenti.

Tavola 6

**Quota di popolazione nazionale residente in regioni relativamente “povere”,  
per diverse soglie di povertà  
(valori percentuali)**

Nazione	Soglia 65%			Soglia 70%			Soglia 75%		
	1955	2005		1955	2005		1955	2005	
		totale	di cui al di sotto della soglia nel 1955		totale	di cui al di sotto della soglia nel 1955		totale	di cui al di sotto della soglia nel 1955
Australia	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Austria	4,0	...	...	4,0	3,4	3,4	4,0	3,4	3,4
Canada	3,2	...	...	6,7	...	...	11,1	0,4	0,4
Finlandia	...	...	...	...	...	...	17,5	...	...
Francia	...	...	...	5,4	...	...	20,4	...	...
Germania Ovest	...	...	...	...	...	...	4,5	...	...
Giappone	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Grecia	11,6	...	...	11,6	7,3	5,5	20,7	10,4	8,6
Italia	25,5	28,8	18,9	34,8	28,8	28,8	34,8	29,8	29,8
Norvegia	...	...	...	12,3	...	...	12,3	...	...
Olanda	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Regno Unito	2,7	...	...	2,7	...	...	2,7	...	...
Spagna	11,7	...	...	23,5	2,5	2,5	43,2	2,5	2,5
Svezia	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Nazione	Soglia 80%			Soglia 85%			Soglia 90%		
	1955	2005		1955	2005		1955	2005	
		totale	di cui al di sotto della soglia nel 1955		totale	di cui al di sotto della soglia nel 1955		totale	di cui al di sotto della soglia nel 1955
Australia	...	...	...	...	2,4	...	14,5	10,0	...
Austria	4,0	22,5	3,4	31,0	22,5	22,5	47,0	43,9	43,9
Canada	11,1	5,6	5,6	11,1	29,0	5,6	39,8	32,7	29,0
Finlandia	18,0	12,7	12,7	61,6	12,7	12,7	61,6	50,2	50,2
Francia	31,6	13,9	4,1	41,9	26,3	12,7	47,9	58,2	39,8
Germania Ovest	11,1	...	...	42,3	23,0	23,0	42,3	23,0	23,0
Giappone	...	...	...	25,5	21,4	18,2	30,4	25,9	21,4
Grecia	29,0	19,0	17,2	46,7	38,9	19,0	46,7	49,7	29,8
Italia	39,3	35,4	35,4	42,1	35,4	35,4	42,1	35,4	35,4
Norvegia	12,3	18,0	10,0	31,4	37,3	18,0	49,7	46,0	26,8
Olanda	...	...	...	11,4	21,2	...	49,5	21,2	21,2
Regno Unito	2,7	4,9	...	14,2	12,0	7,8	30,4	40,8	12,0
Spagna	46,1	24,7	24,7	46,1	31,0	31,0	56,1	36,5	34,1
Svezia	...	...	...	16,8	16,8	...	22,7	49,4	8,9

Fonte: per il 2005, elaborazioni su dati OCSE. Per il 1955, Williamson (1965). “...” Assenza di regioni nel sottoinsieme considerato. La soglia dell’x% identifica le regioni con un PIL pro capite non superiore all’x% della media nazionale nell’anno di riferimento.

Tavola 7

**Quota di disuguaglianza regionale dei redditi spiegata dalle componenti  
between e within dell'indice di Theil  
(valori percentuali)**

Paese	Anno	Soglia 65%			Soglia 75%			Soglia 85%		
		Between (tra aree arretrate e avanzate)	Within		Between (tra aree arretrate e avanzate)	Within		Between (tra aree arretrate e avanzate)	Within	
			Interna alle aree arretrate	Interna alle aree avanzate		Interna alle aree arretrate	Interna alle aree avanzate		Interna alle aree arretrate	Interna alle aree avanzate
Australia	1955	0,0	...	100,0	0,0	...	100,0	0,0	...	100,0
	2005	0,0	...	100,0	0,0	...	100,0	10,0	0,0	90,0
Austria	1955	5,4	0,0	94,6	5,4	0,0	94,6	1,6	20,3	78,1
	2005	0,0	...	100,0	8,8	0,0	91,2	33,5	1,1	65,4
Canada	1955	10,4	4,3	85,4	13,7	6,3	80,0	13,7	6,3	80,0
	2005	0,0	...	100,0	1,0	0,0	99,0	30,6	0,8	68,5
Finlandia	1955	0,0	...	100,0	0,1	0,0	99,9	3,2	96,8	0,0
	2005	0,0	...	100,0	0,0	...	100,0	37,5	0,0	62,5
Francia	1955	0,0	...	100,0	0,4	4,7	94,9	2,2	73,3	24,5
	2005	0,0	...	100,0	0,0	...	100,0	24,2	0,3	75,5
Germania Ovest	1955	0,0	...	100,0	1,9	0,0	98,1	3,1	7,9	89,0
	2005	0,0	...	100,0	0,0	...	100,0	41,3	0,0	58,7
Giappone	1955	0,0	...	100,0	0,0	...	100,0	8,9	1,3	89,8
	2005	0,0	...	100,0	0,0	...	100,0	59,4	0,3	40,3
Grecia	1955	22,1	2,5	75,5	48,6	7,5	43,9	58,4	41,4	0,2
	2005	0,0	...	100,0	26,8	0,2	73,1	73,7	3,2	23,1
Italia	1955	6,2	5,9	88,0	12,8	6,6	80,6	4,5	17,7	77,9
	2005	78,5	0,0	21,5	81,2	0,1	18,7	90,7	1,9	7,4
Norvegia	1955	0,0	...	100,0	10,5	0,0	89,5	9,3	32,1	58,6
	2005	0,0	...	100,0	0,0	...	100,0	44,6	0,2	55,2
Olanda	1955	0,0	...	100,0	0,0	...	100,0	48,7	0,0	51,3
	2005	0,0	...	100,0	0,0	...	100,0	67,7	0,0	32,3
Regno Unito	1955	15,8	0,0	84,2	15,8	0,0	84,2	16,9	7,9	75,2
	2005	0,0	...	100,0	0,0	...	100,0	13,6	0,1	86,3
Spagna	1955	3,1	0,1	96,8	30,8	8,3	60,9	25,8	13,3	60,9
	2005	0,0	...	100,0	7,6	0,0	92,4	56,7	1,2	42,1
Svezia	1955	0,0	...	100,0	0,0	...	100,0	15,7	7,6	76,6
	2005	0,0	...	100,0	0,0	...	100,0	12,2	0,0	87,8

Fonte: elaborazioni su dati Williamson (1965), per il 1955 e OCSE, per il 2005. In quest'ultimo caso i dati della componente *between* non corrispondono esattamente a quelli della tavola 3 in quanto il numero e le dimensioni delle regioni considerate sono differenti a causa della necessità di rendere omogenee le disaggregazione territoriali nel 2005 e nel 1955. "..." Assenza di regioni arretrate nel sottoinsieme di regioni considerate.

## Tavola 8

**Quota di popolazione nazionale residente in regioni che nel 1955 erano relativamente  
“povere”, per diverse soglie di povertà  
(valori percentuali)**

Nazione	Soglia 65%						Soglia 70%					
	1955	1977	1995		2005		1955	1977	1995		2005	
	(1)	(2)	(2)	(3)	(3)	(4)	(1)	(2)	(2)	(3)	(3)	(4)
Austria	4,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4
Belgio	n.d.	0,0	0,0	0,0	0,0	n.d.	n.d.	0,0	0,0	0,0	0,0	n.d.
Francia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Germania Ovest	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Germania	n.d.	n.d.	n.d.	6,4	0	0,0	n.d.	n.d.	n.d.	17,4	8,0	5,2
Grecia	11,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11,6	3,4	3,5	0,0	5,5	5,5
Italia	25,5	12,3	12,5	19,6	18,9	18,9	34,8	23,5	30,6	30,7	28,8	28,8
Olanda	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Portogallo	n.d.	0,0	0,0	0,0	0,0	n.d.	n.d.	0,0	0,0	0,0	0,0	n.d.
Regno Unito	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Spagna	11,7	2,9	0,0	2,7	0,0	0,0	23,5	2,9	2,7	2,7	2,5	2,5
Nazione	Soglia 75%						Soglia 80%					
	1955	1977	1995		2005		1955	1977	1995		2005	
	(1)	(2)	(2)	(3)	(3)	(4)	(1)	(2)	(2)	(3)	(3)	(4)
Austria	4,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	4,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4
Belgio	n.d.	0,0	0,0	0,0	0,0	n.d.	n.d.	0,0	0,0	0,0	0,0	n.d.
Francia	20,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	31,6	9,1	8,0	3,9	4,1	4,1
Germania Ovest	4,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Germania	n.d.	n.d.	n.d.	17,4	16,2	16,2	n.d.	n.d.	n.d.	17,4	16,2	16,2
Grecia	20,7	9,3	3,5	3,1	8,6	8,6	29,0	11,3	3,5	3,1	17,2	17,2
Italia	34,8	30,2	30,6	30,7	30,4	29,8	39,3	33,0	34,1	34,2	33,2	35,4
Olanda	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Portogallo	n.d.	0,0	0,0	0,0	0,0	n.d.	n.d.	0,0	0,0	0,0	0,0	n.d.
Regno Unito	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Spagna	43,2	2,9	20,9	20,8	2,5	2,5	46,1	23,5	27,9	20,8	24,7	24,7
Nazione	Soglia 85%						Soglia 90%					
	1955	1977	1995		2005		1955	1977	1995		2005	
	(1)	(2)	(2)	(3)	(3)	(4)	(1)	(2)	(2)	(3)	(3)	(4)
Austria	31,0	0,0	0,0	0,0	0,0	22,5	47,0	0,0	0,0	0,0	0,0	43,9
Belgio	n.d.	32,7	32,7	32,7	32,5	n.d.	n.d.	32,7	32,7	32,7	32,5	n.d.
Francia	41,9	19,5	22,3	17,6	12,7	12,7	47,9	30,3	47,8	35,2	39,8	39,8
Germania Ovest	42,3	0,0	6,3	0,0	23,0	23,0	42,3	23,0	22,9	22,9	23,0	23,0
Germania	n.d.	n.d.	n.d.	17,4	16,2	16,2	n.d.	n.d.	n.d.	17,4	38,4	38,4
Grecia	46,7	20,9	5,3	12,5	19,0	19,0	46,7	28,1	16,9	25,0	29,8	29,8
Italia	42,1	35,2	34,1	34,2	35,4	35,4	42,1	35,2	36,3	36,4	35,4	35,4
Olanda	11,4	0,0	7,2	7,2	7,2	0,0	49,5	30,3	28,5	28,6	29,1	21,2
Portogallo	n.d.	55,3	55,6	61,1	60,1	n.d.	n.d.	55,3	55,6	61,1	60,1	n.d.
Regno Unito	14,2	2,7	7,8	7,8	7,8	7,8	30,4	7,7	12,3	12,3	12,0	12,0
Spagna	46,1	23,5	32,2	34,9	31,0	31,0	56,1	35,6	34,9	34,9	34,0	34,1

Fonte: (1) Williamson (1965), (2) CRENOS, (3) (Eurostat), 4 (OCSE). Nostre elaborazioni.

La soglia dell'x% identifica le regioni con un PIL pro capite non superiore all'x% della media nazionale nell'anno di riferimento. Per il Belgio e il Portogallo, mancando informazioni relative al 1955, la selezione delle regioni arretrate si riferisce al 1977.

Tavola 9

**Tassi di crescita medi annui del pil pro capite nei paesi europei caratterizzati da forti divari territoriali di sviluppo**  
(variazioni percentuali)

Paesi con presenza di regioni con PIL pro capite inferiore al 75% della media nazionale nell'anno iniziale dei periodi considerati	1955-1977 <sup>(1)</sup>			1977-1995 <sup>(2)</sup>			1995-2005 <sup>(3)</sup>		
	Paese	Regioni arretrate	Differenziale tra regioni arretrate e resto del paese	Paese	Regioni arretrate	Differenziale tra regioni arretrate e resto del paese	Paese	Regioni arretrate	Differenziale tra regioni arretrate e resto del paese
Francia	3,7	4,3	0,8	0,2			3,0	3,7	0,6
Germania Ovest	3,8	4,9	1,1	1,0					
Germania							2,4	3,1	0,8
Grecia	5,6	6,2	0,8	1,0	2,0	1,1	4,4	4,2	-0,2
Italia	4,3	4,5	0,5	1,2	1,1	-0,1	2,2	2,3	0,2
Regno Unito	2,1	3,0	1,0	0,4			3,9		
Spagna	5,4	6,2	1,3	1,0	2,8	1,9	4,2	4,6	0,5
<b>Totale paesi al netto dell'Italia</b>	<b>3,4</b>	<b>5,0</b>	<b>1,8</b>	<b>0,6</b>	<b>2,6</b>	<b>1,7</b>	<b>3,2</b>	<b>3,6</b>	<b>0,7</b>

Fonte: <sup>(1)</sup> Il Pil pro capite nazionale è tratto da OCSE (2006) ed è espresso a prezzi costanti 1990 (international Geary-Khamis dollars), <sup>(2)</sup> Crenos, dati a prezzi costanti 1990; <sup>(3)</sup> Eurostat, dati a prezzi correnti in PPA.

Tavola 10

**Tassi di crescita medi annui del pil pro capite in Germania, Italia e Spagna: 1995-2005**  
(valori percentuali)

Paesi	Unità di misura		
	Prezzi correnti <sup>(1)</sup>	Parità poteri d'acquisto <sup>(2)</sup>	Prezzi costanti <sup>(1)(3)</sup>
<b>Germania</b>			
Paese	1,9	2,4	1,2
Regioni arretrate <sup>(4)</sup>	2,8	3,1	2,0
Differenziale tra regioni arretrate e resto del paese	1,1	0,8	1,0
<b>Italia</b>			
Paese	3,9	2,2	1,1
Regioni arretrate <sup>(4)</sup>	4,3	2,3	1,4
Differenziale tra regioni arretrate e resto del paese	0,6	0,2	0,5
<b>Spagna</b>			
Paese	6,2	4,2	2,6
Regioni arretrate <sup>(4)</sup>	6,8	4,6	3,2
Differenziale tra regioni arretrate e resto del paese	0,8	0,5	0,8

Fonte: <sup>(1)</sup> Statistiche Bundesamt, per la Germania, Prometeia per l'Italia e Instituto Nacional de Estadística per la Spagna., <sup>(2)</sup> Eurostat. <sup>(3)</sup> Prezzi a valori concatenati - anno di riferimento 2000, <sup>(4)</sup> Le regioni arretrate sono quelle che presentavano nel 1995 un Pil pro capite inferiore al 75 per cento della media nazionale.

## Tavola 11

**Formazione dei divari di reddito pro-capite nel 2005  
attraverso le componenti di produttività e occupazione  
(valori percentuali)**

Paesi	Indicatori di reddito, produttività e occupazione delle regioni "arretrate" in rapporto al resto del paese <sup>(1)</sup>							
	PIL pro capite = a*d	a) Pil su occupati residenti =b*c	di cui:		d) Tasso di occupazione =e*f*g	di cui:		
			b) Pil su occupati interni	c) Occupati interni su occupati residenti		e) Occupati residenti su forze di lavoro	f) Forze di lavoro su popolazione di 15 anni e oltre	g) popolazione di 15 anni e oltre su popolazione
Italia	56,4	77,9	81,9	95,1	72,4	90,1	83,3	96,5
Mediana altri paesi	70,4	73,3	80,2	94,1	94,4	97,7	96,3	99,5
Indici Italia =100								
AUS: Australia	145	113	105	108	128	109	114	103
AUT: Austria	131	95	106	89	138	112	119	104
BEL: Belgium	113	93	102	91	121	105	113	102
CAN: Canada	137	104	95	110	131	108	115	106
CZE: Czech Republic	131	101	102	99	130	105	120	103
DEU: Germany	119	90	94	95	132	100	121	109
DNK: Denmark	129	100	109	92	129	109	114	105
ESP: Spain	127	107	110	97	118	105	110	102
FIN: Finland	129	108	103	105	120	107	107	106
FRA: France	132	100	103	98	132	109	116	104
GBR: United Kingdom	137	108	106	102	127	111	111	103
GRC: Greece	112	86	83	104	129	108	115	103
HUN: Hungary	87	78	79	99	112	107	103	101
IRL: Ireland	117	90	90	100	131	111	115	102
JPN: Japan	139	105	99	106	132	111	116	103
MEX: Mexico	74	58	55	105	127	107	121	99
NOR: Norway	123	93	98	95	132	83	151	105
POL: Poland	121	86	89	97	141	114	121	102
PRT: Portugal	113	76	77	98	149	112	129	103
SVK: Slovak Republic	100	89	93	96	113	98	116	99
TUR: Turkey	88	68	...	...	131	112	127	92
USA: United States	134	102	98	105	131	111	113	105

Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

<sup>(1)</sup> Le regioni "arretrate" sono quelle con un PIL pro capite inferiore all'85 per cento della media nazionale.

Tavola 12

**Tassi di occupazione e disoccupazione in Europa nel 2005**  
(valori percentuali)

tasso di occupazione 15-64 anni						
Paese	Soglia di arretratezza: 80% del PIL procapite nazionale			Soglia di arretratezza: 85% del PIL procapite nazionale		
	a) regioni non arretrate	b) regioni arretrate	Divario: b/a*100	a) regioni non arretrate	b) regioni arretrate	Divario: b/a*100
Austria	69,3	68,1	98,3	69,3	68,1	98,3
Belgio	59,9	56,1	93,7	59,9	56,1	93,7
Francia	64,4	56,5	87,7	64,1	60,9	95,0
Germania	64,9	61,8	95,2	65,4	62,8	96,0
Grecia	60,1	59,0	98,1	62,2	58,0	93,2
Italia	63,7	47,1	73,9	64,2	48,4	75,3
Portogallo	68,3	65,9	96,5	67,2	68,7	102,1
Regno Unito	71,3	68,3	95,7	72,4	67,0	92,6
Spagna	64,7	57,1	88,1	65,0	58,1	89,3
Totale	65,4	56,8	86,8	65,9	59,0	89,7
tasso di occupazione femminile 15-64 anni						
Paese	Soglia di arretratezza: 80% del PIL procapite nazionale			Soglia di arretratezza: 85% del PIL procapite nazionale		
	a) regioni non arretrate	b) regioni arretrate	Divario: b/a*100	a) regioni non arretrate	b) regioni arretrate	Divario: b/a*100
Austria	62,3	59,9	96,2	62,3	59,9	96,2
Belgio	52,9	48,4	91,6	52,9	48,4	91,6
Francia	59,1	47,5	80,5	58,8	53,9	91,7
Germania	58,9	59,2	100,5	59,1	59,0	99,9
Grecia	45,3	43,5	96,2	47,2	42,7	90,5
Italia	53,5	31,7	59,2	54,2	33,3	61,4
Portogallo	62,1	59,6	96,1	60,6	63,0	104,0
Regno Unito	65,5	64,3	98,2	66,5	62,0	93,3
Spagna	52,9	41,4	78,2	53,1	43,8	82,5
Totale	57,2	45,7	79,9	57,5	49,2	85,7
disoccupazione di lunga durata (quota sul totale dei disoccupati)						
Paese	Soglia di arretratezza: 80% del PIL procapite nazionale			Soglia di arretratezza: 85% del PIL procapite nazionale		
	a) regioni non arretrate	b) regioni arretrate	Divario: b/a*100	a) regioni non arretrate	b) regioni arretrate	Divario: b/a*100
Austria	22,0	29,0	131,9	22,0	29,0	131,9
Belgio	49,0	58,6	119,6	49,0	58,6	119,6
Francia	39,4	45,6	115,7	39,5	42,3	107,0
Germania	50,7	59,5	117,6	50,2	56,0	111,5
Grecia	49,9	53,0	106,2	46,1	54,5	118,2
Italia	34,6	57,8	167,2	33,6	56,4	167,5
Portogallo	41,7	52,1	124,8	40,6	48,6	119,8
Regno Unito	21,8	22,0	100,7	19,6	28,5	145,0
Spagna	23,6	26,3	111,2	23,0	27,7	120,6
Totale	35,0	49,8	142,3	33,0	48,0	145,2
tasso di disoccupazione giovanile 15-64 anni						
Paese	Soglia di arretratezza: 80% del PIL procapite nazionale			Soglia di arretratezza: 85% del PIL procapite nazionale		
	a) regioni non arretrate	b) regioni arretrate	Divario: b/a*100	a) regioni non arretrate	b) regioni arretrate	Divario: b/a*100
Austria	9,9	12,8	129,2	9,9	12,8	129,2
Belgio	24,7	31,8	129,0	24,7	31,8	129,0
Francia	20,1	30,7	152,4	20,0	25,7	128,7
Germania	15,7	21,3	135,6	14,8	19,5	131,9
Grecia	27,3	28,5	104,6	23,6	30,5	129,1
Italia	15,1	38,0	251,5	14,5	36,1	249,1
Portogallo	17,2	15,9	92,2	18,1	15,3	84,2
Regno Unito	12,8	12,9	100,6	12,7	13,3	105,0
Spagna	18,1	23,7	131,3	17,9	23,1	129,1
Totale	17,2	28,0	162,8	16,5	25,5	154,8
tasso di disoccupazione femminile						
Paese	Soglia di arretratezza: 80% del PIL procapite nazionale			Soglia di arretratezza: 85% del PIL procapite nazionale		
	a) regioni non arretrate	b) regioni arretrate	Divario: b/a*100	a) regioni non arretrate	b) regioni arretrate	Divario: b/a*100
Austria	5,3	7,4	140,3	5,3	7,4	140,3
Belgio	11,4	13,7	120,7	11,4	13,7	120,7
Francia	9,3	14,7	158,6	9,4	11,8	125,8
Germania	10,3	18,9	183,7	9,7	15,6	160,7
Grecia	16,9	16,3	96,0	14,6	17,9	122,4
Italia	7,2	20,2	278,5	6,8	19,2	281,9
Portogallo	8,4	10,4	124,6	9,0	8,4	92,4
Regno Unito	4,3	3,4	78,6	4,4	3,9	89,3
Spagna	10,8	19,0	176,2	10,6	17,7	166,6
Totale	9,0	16,7	186,4	8,5	14,8	174,0

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, Labour Force Survey series.

Tavola 13

## Opportunità lavorative percepite in un campione di città europee

Paesi	a) città localizzate in regioni arretrate <sup>(1)</sup>	b) altre città	Divario: a/b*100
	<i>"It is easy to find a good job here" (synthetic index 0-100)</i>		
Belgio	36,4	52,6	69,3
Francia	36,8	40,8	90,2
Germania	9,1	31,3	29,0
Grecia	...	37,4	...
Italia	2,7	34,8	7,6
Portogallo	26,9	19,1	140,8
Regno Unito	50,6	58,0	87,3
Spagna	31,3	33,6	93,2
<b>Totale</b>	<b>26,3</b>	<b>39,2</b>	<b>67,1</b>

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

<sup>(1)</sup> Le regioni arretrate sono quelle con un PIL pro capite inferiore all'85 per cento della media nazionale. Per l'Italia i dati fanno riferimento alle città di Napoli e Palermo. "..." Assenza di regioni nel sottoinsieme di riferimento.

Tavola 14

Alcune caratteristiche di struttura industriale nelle regioni arretrate dei paesi europei<sup>(1)</sup>

Paesi	Rapporto Investimenti fissi/Valore aggiunto <sup>(2)</sup>		Dimensione media stabilimenti <sup>(3) (4)</sup>		Quota di occupazione nei settori a più elevata intensità di capitale <sup>(5)</sup>	
	Aree arretrate	Divario con resto del paese	Aree arretrate	Divario con resto del paese	Aree arretrate	Divario con resto del paese
Italia	30,5	6,5	5,3	-3,7	42,4	-9,5
mediana altri paesi	16,8	1,1	13,3	-0,3	46,0	-5,7
Altri paesi						
AUT: Austria	n.d.	n.d.	17,1	-2,4	46,4	-9,4
BEL: Belgium	19,2	1,2	13,6	-4,8	55,5	4,5
CZE: Czech Republic	n.d.	n.d.	9,5	1,3	n.d.	n.d.
DEU: Germany	21,2	8,3	12,4	-8,5	62,5	-6,5
ESP: Spain	16,5	-1,4	9,3	-3,2	36,7	-8,5
FIN: Finland	14,4	0,9	13,3	-2,6	73,8	17,2
FRA: France	15,5	1,1	12,4	-0,7	44,9	-9,6
GBR: United Kingdom	n.d.	n.d.	25,5	6,8	54,1	4,5
GRC: Greece	16,8	-1,6	5,1	0,1	30,9	-4,3
HUN: Hungary	26,4	3,0	12,2	1,8	44,9	-8,3
IRL: Ireland	13,1	1,1	44,0	-4,1	49,6	-5,2
NLD: Netherlands	12,6	1,1	16,8	1,0	47,3	-6,2
NOR: Norway	11,7	-6,7	18,6	-2,3	45,6	-4,5
POL: Poland	22,7	-1,3	13,3	2,1	36,6	-4,7
PRT: Portugal	19,7	-2,7	11,4	3,9	25,9	-17,1
SVK: Slovak Republic	36,5	6,0	61,1	1,9	54,2	-4,1

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

<sup>(1)</sup> Le regioni arretrate sono individuate tra quelle con un PIL pro-capite inferiore all'85 per cento della media nazionale. - <sup>(2)</sup> Media del periodo 2001-04. - <sup>(3)</sup> Media del periodo 2001-05. - <sup>(4)</sup> Numero di addetti. - <sup>(5)</sup> Anno 2005.

Tavola 15

**Formazione dei divari territoriali di reddito in Italia  
attraverso i canali della produttività e del tasso di occupazione**  
(valori percentuali)

Periodo	Pil pro capite del Mezzogiorno in % del Centro Nord		Contributi % alla determinazione del divario nel periodo considerato <sup>(1)</sup>	
	Anno iniziale	Anno finale	Produttività	Occupazione
1891-1913	93	80	54	46
1920-1939	74	57	77	23
1951-1973	47	66	92	8
1974-2004	65	60	0	100

Fonte: Daniele-Malanima (2007).

<sup>(1)</sup> Scomposizione logaritmica.

Tavola 16

**Costo del lavoro per addetto full-time equivalent nell'industria manifatturiera: anno 2004**  
(euro e valori percentuali)

Paesi	Per employee in full-time units, per hour			Per employee in full-time units, per year		
	a) regioni non arretrate	b) regioni arretrate	Divario (a/b %)	a) regioni non arretrate	b) regioni arretrate	Divario (a/b %)
Belgio	32,7	32,4	99,2	50.701	48.658	96,0
Francia	32,7	26,2	80,2	48.807	39.104	80,1
Germania	33,2	24,5	73,8	53.162	39.975	75,2
Grecia	15,1	12,2	80,6	27.255	19.878	72,9
Italia	22,2	19,2	86,4	38.115	32.878	86,3
Portogallo	10,7	7,7	71,9	17.106	12.447	72,8
Regno Unito	25,6	22,5	88,2	50.582	44.641	88,3
Spagna	17,6	15,1	85,9	30.882	26.635	86,2

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat. Le regioni arretrate sono quelle che nell'anno di riferimento presentavano un PIL pro capite inferiore all'85 per cento della media nazionale. I valori riportati nella tavola sono le medie semplici dei corrispondenti indicatori regionali. La disaggregazione territoriale disponibile (NUTS1) è in taluni casi di dimensioni più ampie rispetto a quelle considerate nel resto del lavoro. Sono esclusi alcuni territori di Francia e Grecia al cui interno erano presenti regioni sia arretrate sia avanzate.

Tavola 17

**Divari territoriali di costo del lavoro in alcuni settori economici: anno 2004**  
(rapporto tra costo orario del lavoro per unità full-time di addetti nelle regioni arretrate e resto del paese; indici Italia=100)

Paesi	Industria Manifatturiera	di cui:				
		Alimentari	Cuoio e calzature	Metalli	Macchine per telecomunicazioni	Autoveicoli
Belgio	114,9	110,3	...	97,6	...	114,9
Francia	92,8	117,2	...	116,1	...	103,5
Germania	85,5	78,5	64,5	83,6	72,2	81,6
Grecia	93,3	93,5	92,4	106,9	86,3	131,2
Portogallo	83,3	79,5	102,9	92,0	68,6	72,5
Regno Unito	102,1	93,2	...	95,3	67,0	97,8
Spagna	99,5	102,5	98,6	96,7	93,1	115,4
Paesi	Elettricità, gas e acqua	Costruzioni	Commercio	Alberghi e ristoranti	Trasporti e comunicazioni	Servizi alle imprese
Belgio	...	102,5	111,5	93,4	117,6	107,3
Francia	...	92,2	117,3	86,1	103,2	94,4
Germania	81,1	91,4	96,3	79,8	90,1	84,2
Grecia	95,4	86,9	108,6	66,3	99,1	83,1
Portogallo	89,2	106,8	134,4	76,5	85,9	94,0
Regno Unito	96,8	100,0	113,3	87,3	95,8	95,3
Spagna	97,5	99,5	107,5	88,8	90,4	94,6

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat. Le regioni arretrate sono quelle che nell'anno di riferimento presentavano un PIL pro capite inferiore all'85% della media nazionale. I valori riportati nella tavola sono calcolati sulla base delle medie semplici degli indicatori regionali. La disaggregazione territoriale disponibile (NUTS1) è in taluni casi di dimensioni più ampie rispetto a quelle considerate nel resto del lavoro. Sono esclusi alcuni territori di Francia e Grecia con presenza di regioni sia arretrate sia avanzate. "....." Dato non disponibile.

Tavola 18

**Situazioni di povertà percepite in un campione di città europee**  
(medie semplici delle città campione)

Paesi	a) città localizzate in regioni arretrate <sup>(1)</sup>	b) altre città	Divario: a/b*100
	"Difficulty paying the bills at the end of the month" (synthetic index 0-100)		
Belgio	33,5	32,8	102,1
Francia	29,5	32,5	90,7
Germania	21,6	18,4	117,4
Grecia	...	43,1	...
Italia	56,0	42,5	131,6
Portogallo	33,1	42,5	77,9
Regno Unito	31,7	35,3	89,7
Spagna	32,8	29,2	112,5
<b>Totale</b>	<b>33,4</b>	<b>33,1</b>	<b>100,9</b>

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

<sup>(1)</sup> Le regioni arretrate sono quelle con un PIL pro capite inferiore all'85 per cento della media nazionale. Per l'Italia i dati fanno riferimento alle città di Napoli e Palermo "..." Assenza di regioni nel sottoinsieme di riferimento.

## Tavola 19

**Famiglie che non possono permettersi alcune voci di spesa: un confronto tra regioni arretrate di Italia e Spagna**  
(valori percentuali)

Territori	Mangiare carne o pesce ogni due giorni	Riscaldare adeguatamente la casa	Una settimana di ferie in un anno	Affrontare spese impreviste
<b>Italia</b>				
a: media nazionale	6,2	10,4	38,7	32,9
b: di cui regioni arretrate <sup>(1)</sup>	10,0	21,9	60,3	46,4
b/a*100	160,5	210,1	155,7	141,0
<b>Spagna</b>				
a: media nazionale	2,3	7,9	35,8	30,5
b: di cui regioni arretrate <sup>(1)</sup>	1,8	11,0	44,4	33,4
b/a*100	78,3	138,6	123,9	109,6

Fonte: per l'Italia, Istat le prime tre variabili sono rilevate per l'anno 2006, la quarta per il 2007. Per la Spagna, INE, Encuesta de condiciones de vida 2007.

<sup>(1)</sup> Le regioni arretrate sono quelle con un PIL pro capite inferiore all'85 per cento della media nazionale.

## Tavola 20

## Qualità della vita percepita in un campione di città europee

Paesi	a) città localizzate in regioni arretrate <sup>(1)</sup>	b) altre città	Divario: a/b*100	a) città localizzate in regioni arretrate <sup>(1)</sup>	b) altre città	Divario: a/b*100	a) città localizzate in regioni arretrate <sup>(1)</sup>	b) altre città	Divario: a/b*100
	Media semplice dei 14 indicatori			Administrative services help efficiently (synthetic index 0-100)			Resources are spent in a responsible way (synthetic index 0-100)		
Belgio	75,1	78,0	96,3	70,3	72,2	97,4	51,0	59,9	85,2
Francia	82,0	79,3	103,4	64,9	63,2	102,6	63,2	58,5	108,1
Germania	74,2	79,9	92,8	44,6	55,3	80,6	23,3	45,6	51,0
Grecia	...	62,0	...	...	49,9	...	...	51,6	...
Italia	48,1	71,7	67,2	33,3	64,7	51,4	23,8	54,2	44,0
Portogallo	75,6	63,5	119,2	71,7	52,4	136,8	69,1	39,6	174,5
Regno Unito	82,2	77,0	106,7	75,7	68,2	111,0	61,6	54,4	113,2
Spagna	68,6	74,8	91,7	56,5	65,5	86,3	53,8	54,0	99,6
<b>Totale</b>	<b>72,2</b>	<b>75,1</b>	<b>96,2</b>	<b>57,6</b>	<b>62,2</b>	<b>92,5</b>	<b>45,0</b>	<b>53,3</b>	<b>84,3</b>
Paesi	Satisfied with hospitals (synthetic index 0-100)			Satisfied with doctors (synthetic index 0-100)			Satisfied with green space (synthetic index 0-100)		
Belgio	92,4	89,4	103,4	95,0	93,7	101,4	64,9	71,9	90,3
Francia	92,3	87,3	105,7	94,4	91,0	103,7	75,3	79,1	95,2
Germania	82,7	83,6	98,9	85,0	88,2	96,3	82,6	87,7	94,3
Grecia	...	54,1	...	...	64,9	...	...	38,4	...
Italia	33,5	69,0	48,6	50,3	74,9	67,2	36,3	71,1	51,0
Portogallo	62,2	56,0	111,1	66,9	67,2	99,6	47,6	50,9	93,5
Regno Unito	81,8	75,3	108,5	87,2	82,2	106,1	81,2	83,2	97,6
Spagna	68,7	73,6	93,3	73,7	77,2	95,4	51,1	70,0	73,0
<b>Totale</b>	<b>73,0</b>	<b>76,5</b>	<b>95,4</b>	<b>78,9</b>	<b>82,1</b>	<b>96,2</b>	<b>66,9</b>	<b>73,4</b>	<b>91,2</b>
Paesi	Satisfied with public transport (synthetic index 0-100)			Satisfied with schools (synthetic index 0-100)			This is a clean city (synthetic index 0-100)		
Belgio	75,8	75,1	100,9	86,3	82,2	105,1	30,9	42,7	72,5
Francia	86,2	78,7	109,5	92,8	89,2	104,1	59,8	50,7	118,0
Germania	87,5	85,9	101,9	62,1	73,0	85,1	53,6	72,6	73,8
Grecia	...	71,8	...	...	51,8	...	...	37,5	...
Italia	32,0	55,4	57,7	57,1	77,6	73,6	16,2	55,1	29,4
Portogallo	75,0	62,7	119,6	85,2	69,4	122,8	84,6	39,8	212,6
Regno Unito	77,2	75,9	101,7	91,5	79,0	115,8	62,4	45,3	137,9
Spagna	69,7	71,5	97,5	80,5	78,1	103,0	38,8	63,4	61,2
<b>Totale</b>	<b>72,1</b>	<b>73,2</b>	<b>98,4</b>	<b>76,6</b>	<b>77,4</b>	<b>99,1</b>	<b>49,5</b>	<b>53,8</b>	<b>92,2</b>
Paesi	Feel safe in this city (synthetic index 0-100)			Feel safe in this neighbourhood (synthetic index 0-100)			Satisfied with public internet access (synthetic index 0-100)		
Belgio	69,0	78,3	88,2	84,9	87,3	97,3	85,8	84,2	102,0
Francia	80,9	85,7	94,4	90,8	93,0	97,6	80,2	81,6	98,3
Germania	87,4	91,3	95,8	92,2	93,1	99,1	82,1	82,5	99,6
Grecia	...	74,3	...	...	82,5	...	...	74,2	...
Italia	61,4	79,0	77,7	73,8	84,7	87,1	56,1	72,1	77,8
Portogallo	93,0	71,2	130,6	96,0	85,1	112,8	77,8	66,5	117,0
Regno Unito	91,6	85,0	107,8	91,6	87,7	104,4	83,0	88,0	94,3
Spagna	90,2	87,9	102,7	90,8	90,5	100,3	73,9	81,9	90,2
<b>Totale</b>	<b>82,8</b>	<b>83,5</b>	<b>99,1</b>	<b>88,4</b>	<b>89,0</b>	<b>99,4</b>	<b>77,1</b>	<b>80,0</b>	<b>96,4</b>
Paesi	Satisfied with sport facilities (synthetic index 0-100)			Satisfied with cinemas (synthetic index 0-100)			Satisfied with cultural facilities (synthetic index 0-100)		
Belgio	70,3	74,0	95,0	86,6	89,2	97,1	87,6	92,0	95,2
Francia	81,5	78,0	104,5	91,6	89,4	102,4	94,4	85,2	110,9
Germania	72,5	74,9	96,8	91,6	90,5	101,2	90,9	94,6	96,1
Grecia	...	66,9	...	...	85,5	...	...	64,7	...
Italia	43,8	74,6	58,7	84,4	86,8	97,2	72,3	84,2	85,9
Portogallo	72,4	60,1	120,5	88,7	86,6	102,4	68,7	81,2	84,6
Regno Unito	80,9	75,5	107,2	92,8	87,5	106,1	92,7	91,3	101,6
Spagna	61,1	71,2	85,9	82,5	80,7	102,2	68,9	81,8	84,2
<b>Totale</b>	<b>69,4</b>	<b>73,7</b>	<b>94,2</b>	<b>89,3</b>	<b>87,4</b>	<b>102,2</b>	<b>84,6</b>	<b>85,6</b>	<b>98,8</b>

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

<sup>(1)</sup> Le regioni arretrate sono quelle con un PIL pro capite inferiore all'85 per cento della media nazionale. Per l'Italia i dati fanno riferimento alle città di Napoli e Palermo. "..." Assenza di regioni nel sottoinsieme di riferimento.

Tavola 21

**Tassi di mortalità infantile**  
(per mille nati vivi; medie semplici delle città campione)

Paesi	a) città localizzate in regioni arretrate <sup>(1)</sup>	b) altre città	Divario: a/b*100
Belgio	19,9	12,7	157,4
Francia	4,8	4,4	109,1
Germania	4,1	4,1	100,2
Grecia	5,1	4,6	110,5
Italia	4,9	3,3	147,1
Portogallo	3,3	4,3	76,2
Regno Unito	5,0	4,8	104,3
Spagna	5,7	5,6	100,8
<b>Totale</b>	<b>5,5</b>	<b>4,8</b>	<b>113,6</b>

Fonte: Eurostat, indagine Urban Audit, Periodo 2003- 06. Key indicators for core cities.

<sup>(1)</sup> Le regioni arretrate sono quelle con un PIL pro capite inferiore all'85 per cento della media nazionale. Per l'Italia i dati fanno riferimento a 16 città meridionali e 16 città del Centro Nord.

Tavola 22

**Quota di popolazione tra i 25 e i 64 anni con livello di istruzione elevata (ISCED=5 o 6)**  
(valori percentuali)

Paesi	a) città localizzate in regioni arretrate <sup>(1)</sup>	b) altre città	Divario: a/b*100
Belgio	28,7	36,1	79,6
Francia	19,6	23,0	85,1
Germania	27,1	23,3	116,0
Grecia	17,0	17,1	99,6
Italia	11,3	12,7	88,8
Portogallo	10,1	14,6	68,8
Regno Unito	25,7	29,6	87,0
Spagna	22,6	29,7	75,8
<b>Totale</b>	<b>19,6</b>	<b>22,8</b>	<b>86,0</b>

Fonte: Eurostat, indagine Urban Audit, Periodo 2003- 06. Key indicators for core cities.

<sup>(1)</sup> Le regioni arretrate sono quelle con un PIL pro capite inferiore all'85 per cento della media nazionale. Per l'Italia i dati fanno riferimento alle città di Napoli e Palermo "...". Assenza di regioni nel sottoinsieme di riferimento.

Tavola 23

**Numero di auto rubate e furti d'appartamento in un campione di città europee**  
(numero di reati denunciati per mille abitanti; medie semplici delle città campione)

Paesi	a) città localizzate in regioni arretrate <sup>(1)</sup>	b) altre città	Divario: a/b*100
Belgio	14,7	9,2	159,9
Francia	9,1	7,8	116,5
Germania	3,1	3,7	84,5
Italia	9,4	8,2	114,3
Portogallo	7,8	9,2	84,1
Regno Unito	12,8	14,8	86,1
Spagna	3,7	3,4	108,3
<b>Totale</b>	<b>7,8</b>	<b>8,0</b>	<b>97,4</b>

Fonte: Eurostat, indagine Urban Audit, Periodo 2003- 06. Key indicators for core cities.

<sup>(1)</sup> Le regioni arretrate sono quelle con un PIL pro capite inferiore all'85 per cento della media nazionale. Per l'Italia i dati fanno riferimento a 16 città meridionali e 16 città del Centro Nord.

Tavola 24

**Rapporto tra reddito disponibile delle famiglie e reddito primario in alcuni paesi europei**  
(valori percentuali)

Soglia per identificare le regioni arretrate: 80% del PIL pro capite nazionale							
Paesi	Periodo 1995-1999			Periodo 2000-2004			Pil pro capite delle regioni arretrate nel 2005 (in % della media nazionale)
	a) Regioni arretrate	b) Resto del paese	a/b: stima dell'intensità redistributiva della politica fiscale	a) Regioni arretrate	b) Resto del paese	a/b: stima dell'intensità redistributiva della politica fiscale	
be Belgium	84,5	78,4	107,9	83,1	77,4	107,5	72,2
de Germany	100,1	83,5	119,9	103,3	84,5	122,3	67,0
es Spain	96,0	86,6	110,8	94,6	86,4	109,5	77,2
fr France	92,6	86,4	107,2	92,5	86,7	106,7	78,4
gr Greece	99,1	99,4	99,7	97,2	97,2	100,0	68,5
it Italy	95,5	85,2	112,1	95,1	85,5	111,3	66,7
pt Portugal	...	95,1	...	...	95,9	...	79,6
uk United Kingdom	100,3	91,0	110,2	99,7	88,5	112,6	77,3
<b>Totale</b>	<b>96,1</b>	<b>86,3</b>	<b>111,4</b>	<b>96,3</b>	<b>86,4</b>	<b>111,5</b>	<b>---</b>
Soglia per identificare le regioni arretrate: 85% del pro capite PIL nazionale							
Paesi	Periodo 1995-1999			Periodo 2000-2004			Pil pro capite delle regioni arretrate nel 2005 (in % della media nazionale)
	a) Regioni arretrate	b) Resto del paese	a/b: stima dell'intensità redistributiva della politica fiscale	a) Regioni arretrate	b) Resto del paese	a/b: stima dell'intensità redistributiva della politica fiscale	
be Belgium	84,5	78,4	107,9	83,1	77,4	107,5	72,2
de Germany	100,1	83,5	119,9	103,3	84,5	122,3	76,3
es Spain	95,8	86,1	111,3	94,7	85,9	110,2	78,2
fr France	92,7	85,2	108,8	92,6	85,6	108,2	80,3
gr Greece	98,1	99,7	98,3	96,1	97,5	98,5	74,1
it Italy	95,5	85,2	112,1	95,1	85,5	111,3	66,7
pt Portugal	99,4	90,7	109,5	100,7	90,9	110,7	81,7
uk United Kingdom	100,4	90,8	110,6	99,5	88,3	112,7	79,5
<b>Totale</b>	<b>95,8</b>	<b>85,8</b>	<b>111,6</b>	<b>95,9</b>	<b>85,9</b>	<b>111,7</b>	<b>---</b>

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat. "..." Assenza di regioni arretrate per quella soglia.

Tavola 25

**Fondi strutturali dell'Unione europea relativi al quadro comunitario di sostegno 2000-2006:  
indici di intensità delle risorse disponibili e spese**  
(valori percentuali e euro)

Paese	Regioni con un PIL pro capite inferiore all'85 per cento della media nazionale							
	Incidenza della spesa dei Fondi Strutturali (1)				Indici Italia=100			
	Risorse stanziare		Risorse spese (2)		Risorse stanziare		Risorse spese (2)	
	su PIL	su Popolazione	su PIL	su Popolazione	su PIL	su Popolazione	su PIL	su Popolazione
Austria	1,6	359	1,4	320	10,2	15,3	12,1	18,2
Belgio	2,9	557	2,6	500	18,5	23,7	22,2	28,5
Finlandia	6,9	1.518	5,7	1.261	43,8	64,7	48,5	71,7
Francia	3,2	649	3,2	633	20,5	27,7	26,7	36,0
Germania	12,9	2.343	11,7	2.121	81,6	99,8	98,6	120,6
Grecia	34,7	3.795	25,6	2.803	219,7	161,7	216,6	159,4
Irlanda	7,1	1.703	6,8	1.627	44,8	72,5	57,2	92,5
<b>Italia</b>	<b>15,8</b>	<b>2.348</b>	<b>11,8</b>	<b>1.759</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Olanda	5,6	1.193	5,9	1.255	35,5	50,8	49,9	71,4
Portogallo	29,8	3.212	25,0	2.693	188,8	136,8	211,3	153,2
Regno Unito	4,2	934	3,4	754	26,6	39,8	28,7	42,9
Spagna	21,2	2.998	17,1	2.417	134,5	127,7	144,8	137,5
Svezia	...	...	...	...	...	...	...	...
<b>Totale paesi meno Italia</b>	<b>12,7</b>	<b>2.161</b>	<b>10,7</b>	<b>1.815</b>	<b>80,4</b>	<b>92,1</b>	<b>90,2</b>	<b>103,2</b>
Paese	Regioni dell'obiettivo 1 (3)							
	Incidenza della spesa dei Fondi Strutturali (1)				Indici Italia=100			
	Risorse stanziare		Risorse spese (2)		Risorse stanziare		Risorse spese (2)	
	su PIL	su Popolazione	su PIL	su Popolazione	su PIL	su Popolazione	su PIL	su Popolazione
Austria	7,4	1.408	6,4	1.221	47,0	60,0	54,4	69,4
Belgio	6,1	1.060	5,7	996	38,6	45,2	48,4	56,6
Finlandia	6,9	1.518	5,7	1.261	43,8	64,7	48,5	71,7
Francia	8,3	1.535	7,1	1.305	52,6	65,4	59,7	74,2
Germania	12,5	2.251	11,4	2.049	79,4	95,9	96,5	116,5
Grecia	21,7	3.274	15,9	2.401	137,4	139,5	134,5	136,5
Irlanda	4,6	1.548	4,5	1.510	29,1	66,0	37,9	85,8
<b>Italia</b>	<b>15,8</b>	<b>2.348</b>	<b>11,8</b>	<b>1.759</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Olanda	5,6	1.193	5,9	1.255	35,5	50,8	49,9	71,4
Portogallo	25,0	3.283	21,1	2.774	158,6	139,9	178,9	157,7
Regno Unito	4,9	1.100	4,1	917	30,8	46,9	34,3	52,2
Spagna	18,7	2.851	15,3	2.328	118,5	121,5	129,2	132,4
Svezia	2,2	609	2,3	620	14,3	26,0	19,4	35,3
<b>Totale paesi meno Italia</b>	<b>12,9</b>	<b>2.332</b>	<b>10,7</b>	<b>1.942</b>	<b>81,8</b>	<b>99,3</b>	<b>90,9</b>	<b>110,4</b>

Fonte: elaborazioni su dati della Commissione europea (2007).

(1) Totale delle risorse nel periodo 2000-06 in rapporto alla media annua del PIL e della popolazione. Le risorse comprendono i Fondi FESR, FSE, FEOGA e SFOP, i corrispondenti fondi di cofinanziamento nazionale e il Fondo di coesione per Grecia, Irlanda (fino al 2003), Spagna e Portogallo. I fondi a destinazione multiregionale sono stati suddivisi tra le regioni in misura proporzionale alla quota di popolazione delle stesse. - (2) Pagamenti registrati dalla Commissione. I dati non comprendono i fondi SFOP destinati al settore della pesca.

- (3) Alcune regioni di Francia, Regno Unito e Svezia i cui territori ricadono in parte nell'obiettivo 1 e in parte nell'obiettivo 2, sono interamente attribuite all'obiettivo 1. "..." Assenza di regioni nel sottoinsieme considerato.

## Tavola 26

**Incidenza sul PIL della spesa in conto capitale della Pubblica amministrazione  
nelle regioni italiane e spagnole in ritardo di sviluppo<sup>(1)</sup>**  
(valori percentuali)

Anno	Italia meridionale: flussi di cassa in uscita	Regioni spagnole dell'obiettivo 1 <sup>(2)</sup>	
		Flussi di pagamenti nell'anno	Importi esigibili <sup>(3)</sup>
1996	7,1	4,0	5,9
1997	6,1	3,8	5,8
1998	6,3	4,2	6,4
1999	6,4	4,4	6,4
2000	6,4	3,9	5,9
2001	6,9	4,2	6,0
2002	6,7	3,6	5,1
2003	6,3	3,5	5,1
2004	6,2	...	...
2005	5,8	...	...
2006	5,6	...	...

Fonte: per le regioni italiane, elaborazioni su dati Istat e Conti pubblici territoriali, Spesa connessa allo sviluppo delle Pubbliche amministrazioni. Per le regioni spagnole, elaborazioni su dati INE e banca dati BADESPE <http://www.estadief.meh.es>

<sup>(1)</sup> Investimenti e trasferimenti in conto capitale a famiglie e imprese. – <sup>(2)</sup> Per gli anni 2002 e 2003 sono disponibili dati solo sugli importi esigibili. I pagamenti effettuati sono stati quindi stimati sulla base del rapporto tra pagamenti e importi esigibili rilevato per il 2001. Per gli importi esigibili riferiti al 2002 e al 2003, la componente di competenza degli enti locali diversi dalle Comunità autonome è stata stimata ipotizzando un tasso di crescita del totale simile a quello rilevato nei conti economici settoriali dell'INE e riproporzionando il dato sulla base della popolazione delle singole regioni. – <sup>(3)</sup> Crediti verso la Pubblica amministrazione riconosciuti validi nell'anno di riferimento, indipendentemente dalla loro trasformazione in pagamenti effettivi nel corso dell'esercizio finanziario (cosiddette *obligaciones reconocidas*). "..." Dato non disponibile.

Tavola 27

**Fondi strutturali dell'Unione europea relativi al quadro comunitario di sostegno 2000-2006:  
grado di utilizzo delle risorse disponibili al 31.12.2007**  
(valori percentuali)

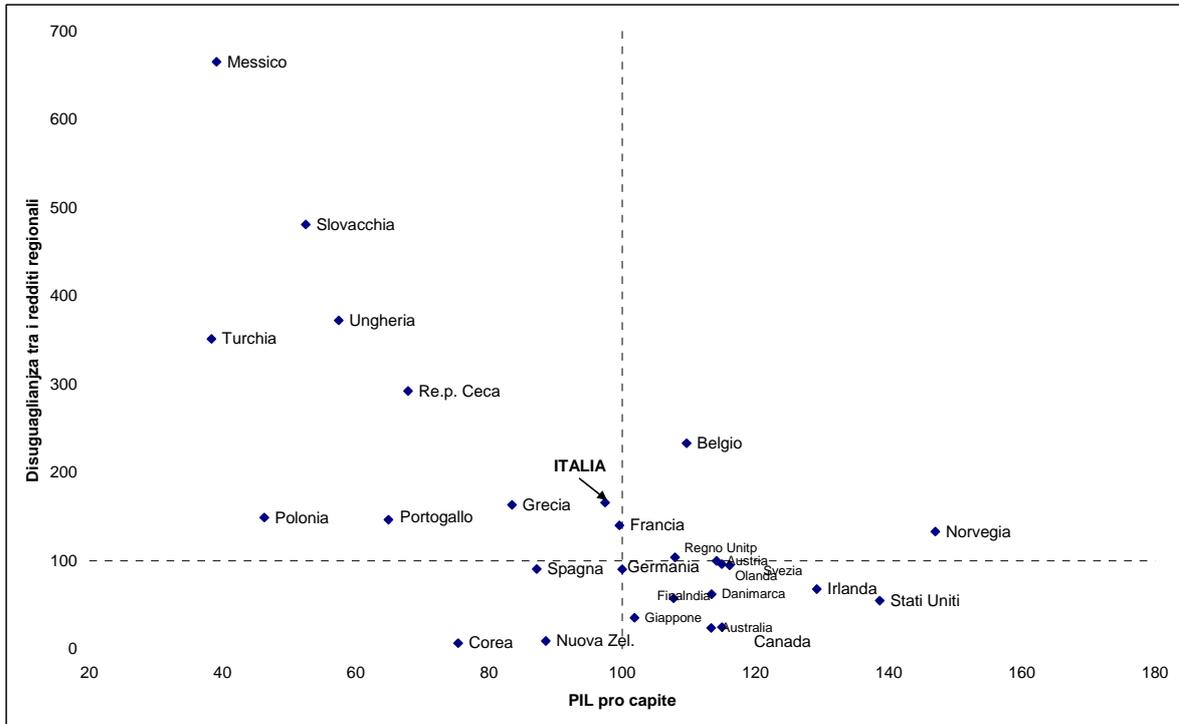
Paese	Quota di risorse spese alla fine del 2007 <sup>(1)</sup>				Fondo di coesione e altri Fondi a destinazione multiregionale <sup>(4)</sup>	Grado di decentramento nella gestione delle risorse	
	Piani operativi regionali (P.O.R.)					Quota di fondi gestiti dai P.O.R. <sup>(5)</sup>	Grado di decentramento amministrativo della spesa <sup>(6)</sup>
	Regioni arretrate <sup>(2)</sup>	Regioni non arretrate	Regioni obiettivo 1 <sup>(3)</sup>	Regioni obiettivo 2			
Austria	89,3	96,5	86,7	94,8	...	100,0	alto
Belgio	89,8	96,6	93,9	88,6	...	100,0	alto
Finlandia	83,1	90,1	83,1	90,1	...	100,0	basso
Francia	97,5	90,6	85,0	95,2	80,1	99,9	medio
Germania	90,9	87,3	91,5	84,5	89,0	82,7	alto
Grecia	77,3	77,4	77,4	...	71,9	28,2	basso
Irlanda	85,5	90,5	88,7	...	101,1	26,5	medio
<b>Italia</b>	<b>71,9</b>	<b>83,9</b>	<b>71,9</b>	<b>83,9</b>	<b>81,9</b>	<b>67,1</b>	<b>medio</b>
Olanda	105,2	90,1	105,2	90,1	...	100,0	medio
Portogallo	85,9	89,3	87,4	...	82,4	43,0	basso
Regno Unito	80,8	84,4	83,4	83,4	...	100,0	alto
Spagna	85,7	87,5	87,8	76,9	72,9	63,1	medio
Svezia	...	101,6	101,7	100,6	...	100,0	medio
<b>Totale paesi meno Italia</b>	<b>87,1</b>	<b>87,8</b>	<b>87,4</b>	<b>87,8</b>	<b>77,3</b>	<b>61,8</b>	

Fonte: per le regioni italiane, elaborazioni su dati Istat e Conti pubblici territoriali, Spesa connessa allo sviluppo delle Pubbliche amministrazioni. Per le regioni spagnole, elaborazioni su dati INE e banca dati BADESPA <http://www.estadief.meh.es>

<sup>(1)</sup> Investimenti e trasferimenti in conto capitale a famiglie e imprese. – <sup>(2)</sup> Per gli anni 2002 e 2003 sono disponibili dati solo sugli importi esigibili. I pagamenti effettuati sono stati quindi stimati sulla base del rapporto tra pagamenti e importi esigibili rilevato per il 2001. Per gli importi esigibili riferiti al 2002 e al 2003, la componente di competenza degli enti locali diversi dalle Comunità autonome è stata stimata ipotizzando un tasso di crescita del totale simile a quello rilevato nei conti economici settoriali dell'INE e riproporzionando il dato sulla base della popolazione delle singole regioni. – <sup>(3)</sup> Crediti verso la Pubblica amministrazione riconosciuti validi nell'anno di riferimento, indipendentemente dalla loro trasformazione in pagamenti effettivi nel corso dell'esercizio finanziario (cosiddette *obligaciones reconocidas*). – <sup>(4)</sup> Dati riferiti alle regioni dell'obiettivo 1. Gli stanziamenti e i pagamenti dei fondi a destinazione multiregionale sono stati suddivisi tra le regioni in misura proporzionale alla quota di popolazione delle stesse. – <sup>(5)</sup> Rapporto fra i fondi stanziati per i P.O.R. e totale delle risorse stanziato nelle regioni dell'obiettivo 1. – <sup>(6)</sup> Classificazione riportata in EPRC (2008,1), tavola 1. "..." assenza di regioni nel sottoinsieme di riferimento.

Figura 1

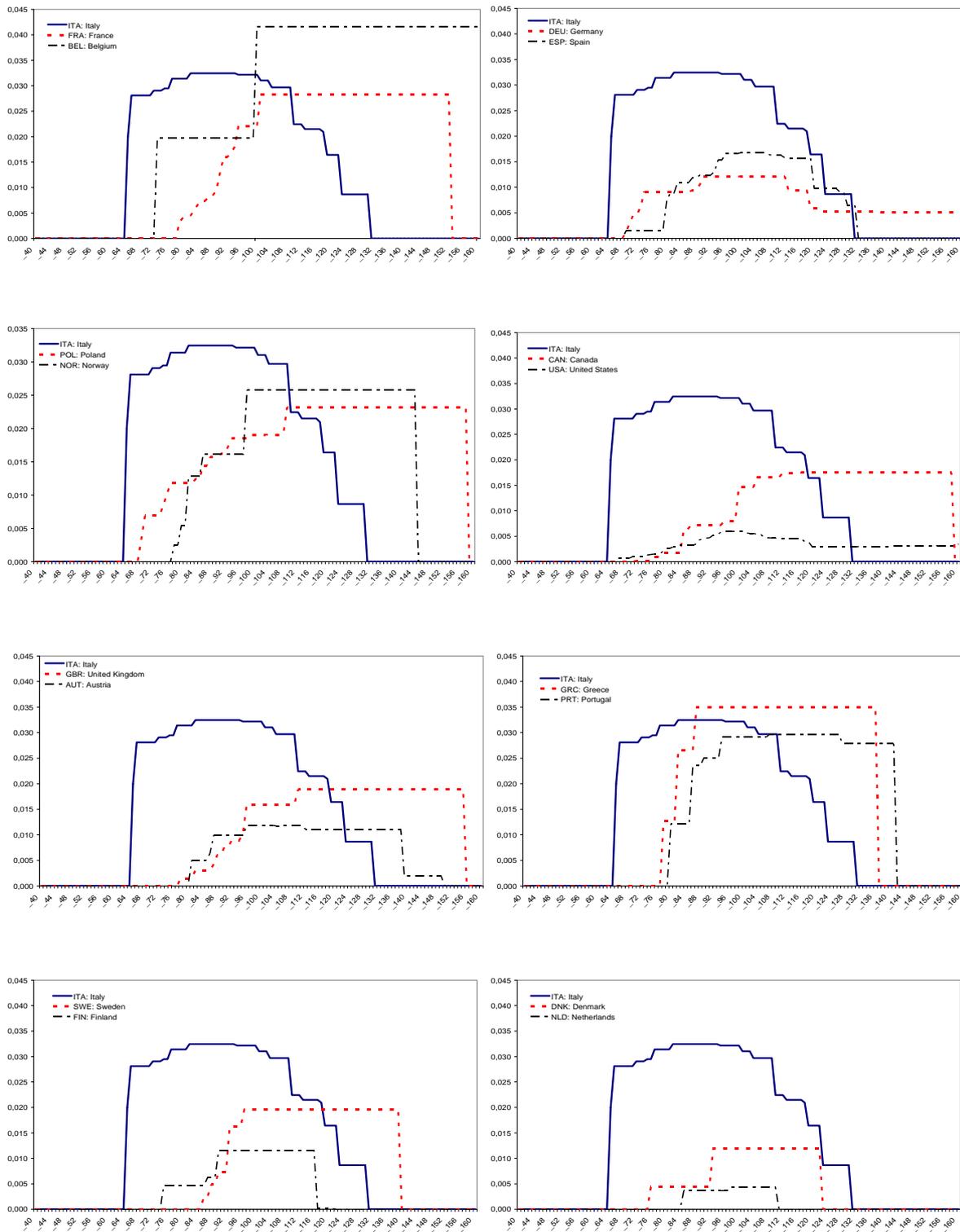
**Disuguaglianza interna dei redditi (indice di Theil)  
e livello di sviluppo dei paesi OCSE nel 2005**  
(in percentuale del dato mediano dei paesi considerati)



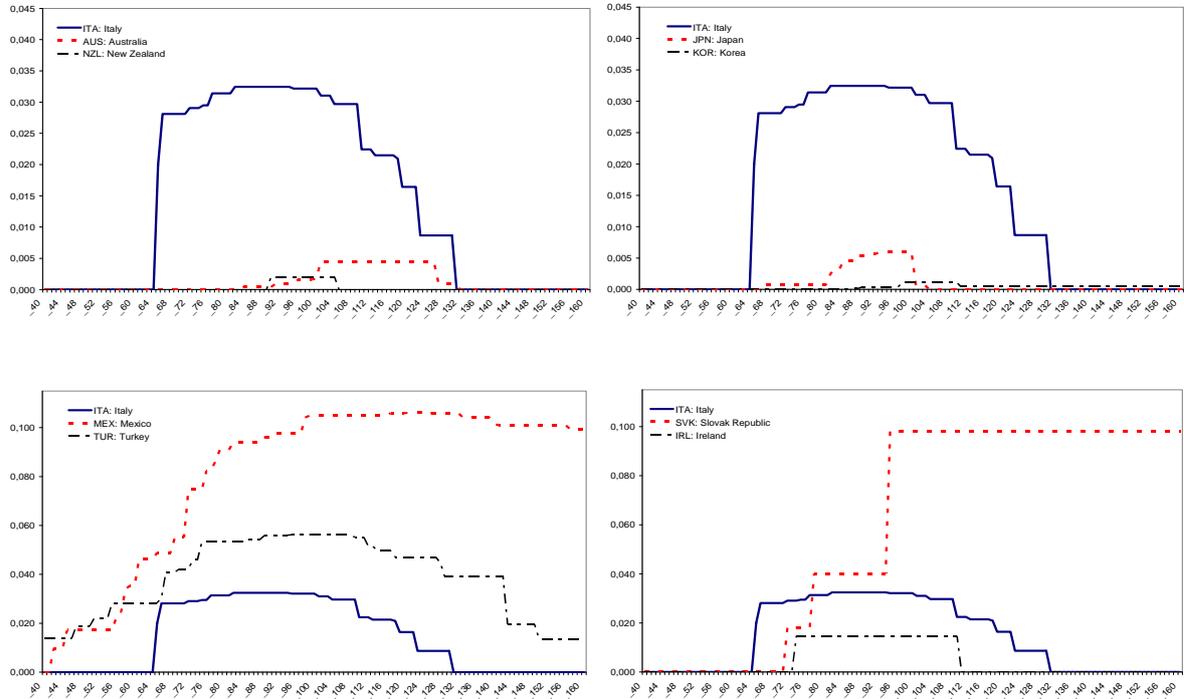
Fonte: elaborazioni su dati OCSE. Gli assi sono centrati sul valore mediano.

Figura 2

Distanza tra regioni interne ai paesi per soglie di povertà relativa nel 2005



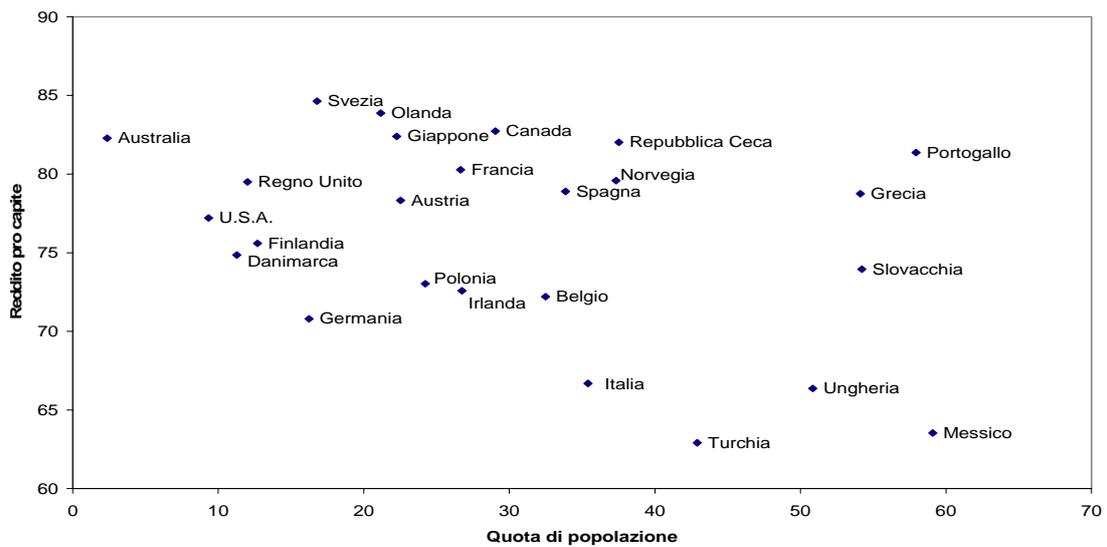
Segue Figura 2



Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

Figura 3

**Reddito pro capite e quota di popolazione delle regioni arretrate nel 2005<sup>(1)</sup>**  
*(valori percentuali sulla media nazionale)*

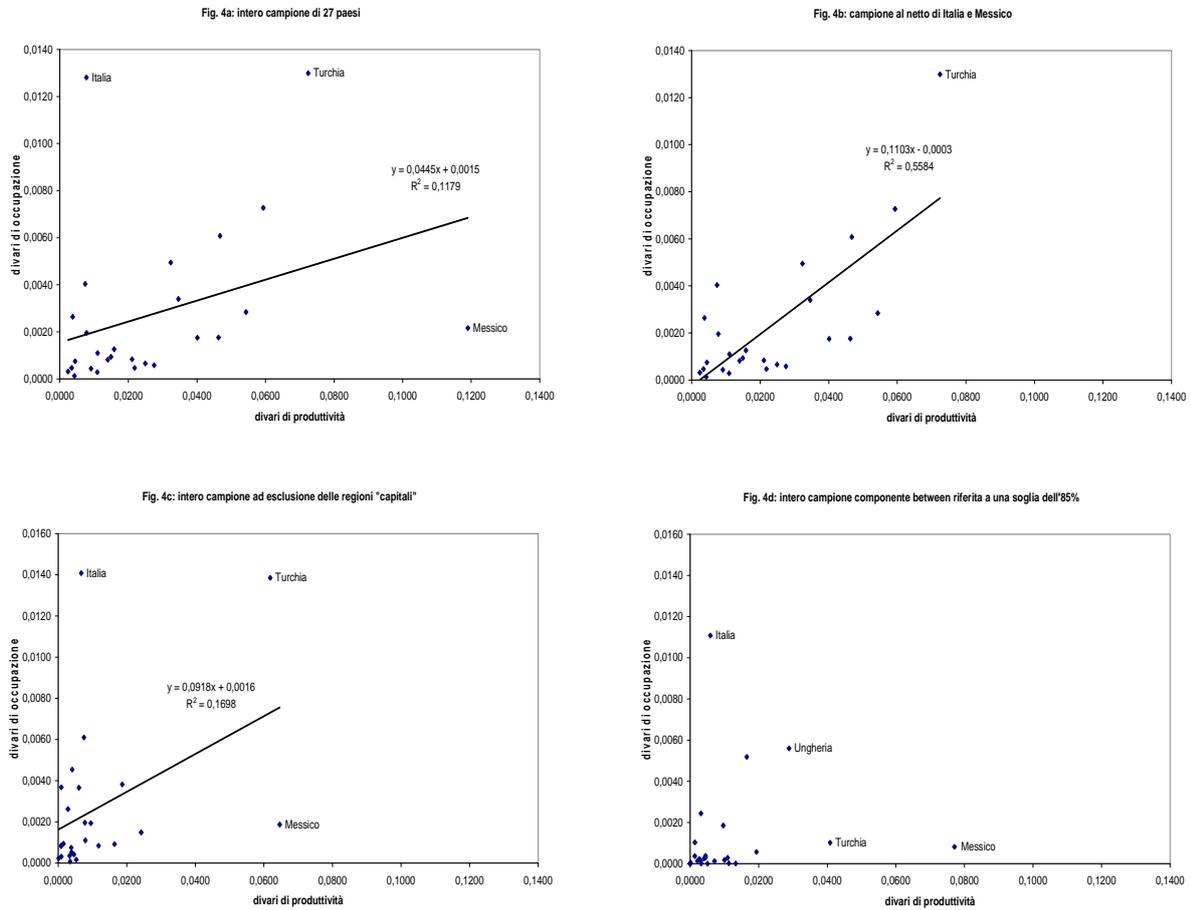


Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

<sup>(1)</sup> Regioni con un reddito pro capite inferiore all'85 per cento della media nazionale. Per l'Italia sono comprese tutte le otto regioni meridionali.

**Figura 4**

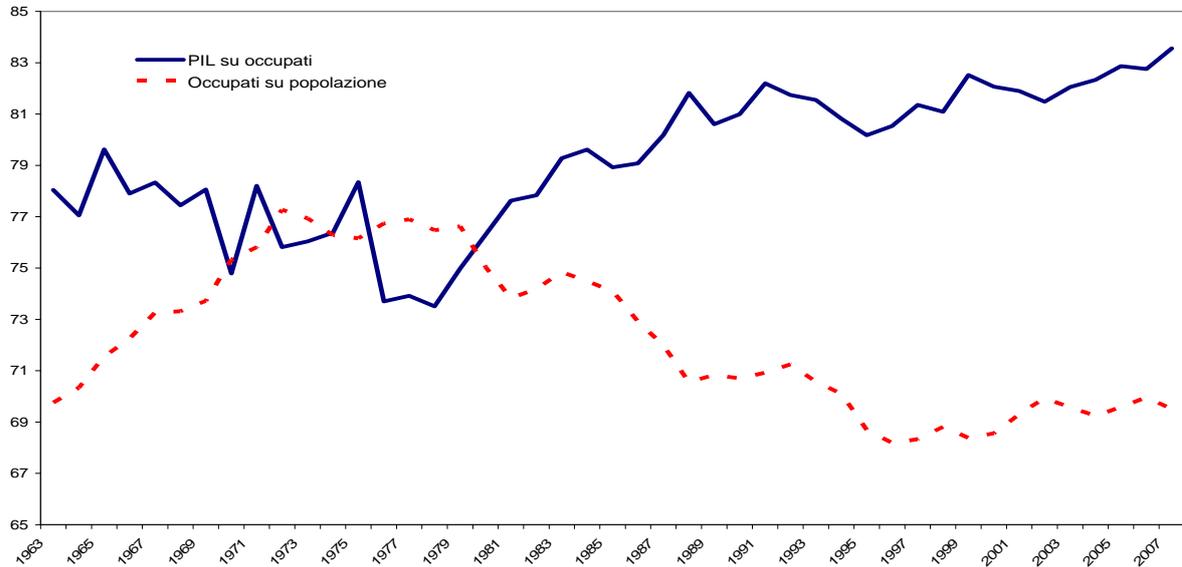
**Divari regionali di occupazione e di produttività nel 2005**  
(valori dell'indice di Theil)



Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

Figura 5

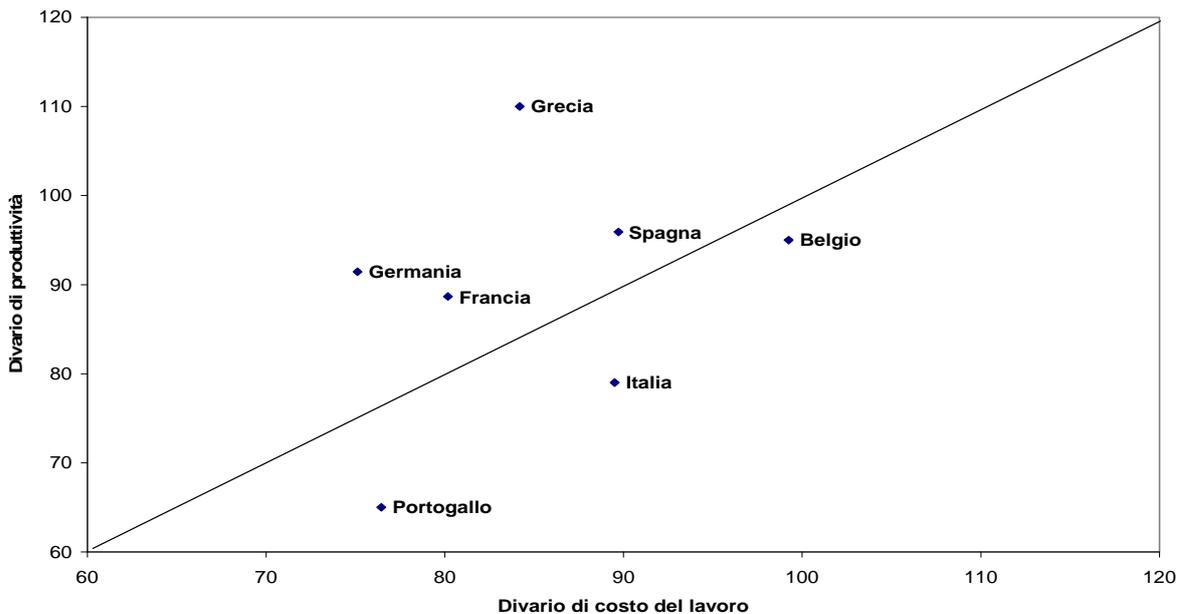
**Divari regionali di produttività e di occupazione in Italia**  
(rapporti percentuali tra Mezzogiorno e Centro Nord)



Fonte: elaborazioni su dati Prometeia.

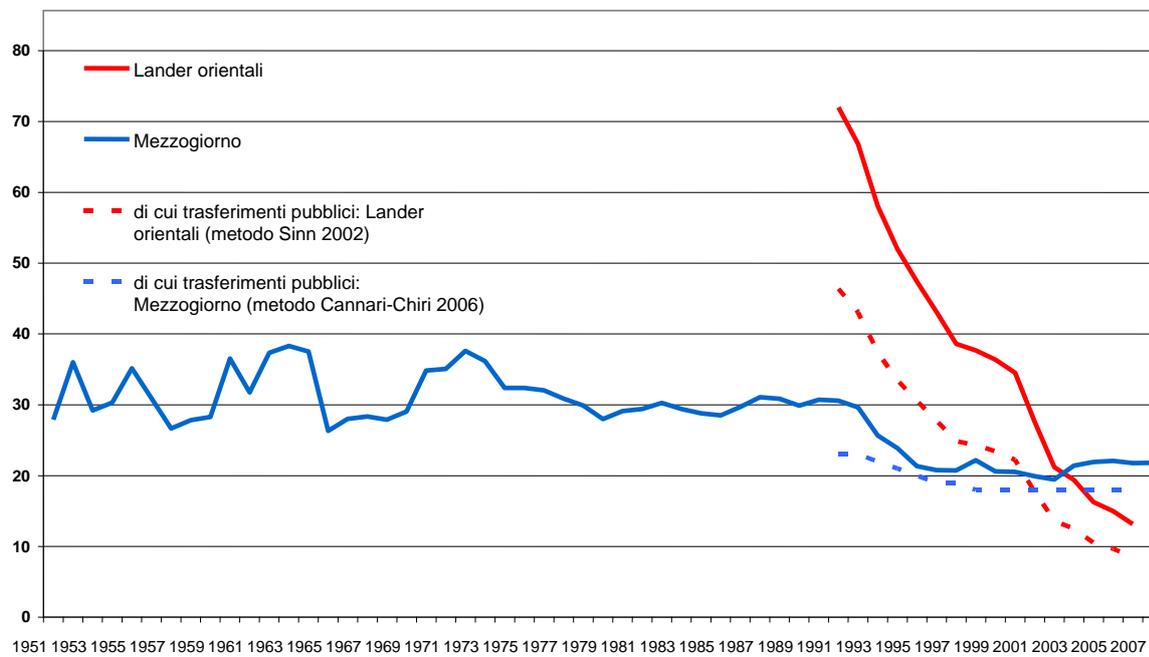
Figura 6

**Divari regionali di costo e di produttività del lavoro nell'industria in senso stretto nel 2004**  
(rapporti percentuali tra regioni arretrate e resto del paese)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat. La produttività è calcolata in base ai conti economici regionali, rapportando il valore aggiunto al numero di dipendenti. Il costo del lavoro fa invece riferimento alla *labour costs survey* e al numero di addetti equivalenti a tempo pieno. I due indicatori non sono pertanto pienamente confrontabili.

Figura 7

**Una stima del grado di dipendenza della spesa dall'afflusso di risorse esterne:  
importazioni nette in % del PIL**

Fonte: elaborazioni su fonti statistiche nazionali.

## BIBLIOGRAFIA

- Boldrin M. e Canova F. (2001), *Europe's Regions: Income Disparities and Regional Policies*, in *Economic Policies*, April 2001.
- Bouvet F (2005), *Dynamics of Regional Income Inequality in Europe and Impact of EU Regional Policy and EMU*, mimeo.
- Cannari L. e Chiri S. (2006), *La Bilancia dei pagamenti di parte corrente Nord-Sud:1998-2000* in Cannari L. e Panetta F. (2006), *Il sistema finanziario e il Mezzogiorno*, Cacucci Editore, Bari.
- Commissione europea (2007, 1), *Survey on Perceptions of Quality of Life in 75 European Cities* in [www.urbanaudit.org](http://www.urbanaudit.org)
- (2007, 2), *19TH Annual Report on Implementation of the Structural Fund e Annual report on the Cohesion Fond* in:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/repor\\_it.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/repor_it.htm)
- Crespo Quaresma J., Doppelhorfer G. e FeldKircher M (2009), *The Determinants of Economic Growth in European Regions*, CESIFO Working Paper, No. 2519, Gennaio 2009.
- Cowell F. (2000), *Measurement of Inequality*, Handbook of Income Distribution, Vol. 1.
- Daniele V. e Malanima P. (2007), *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, in *Rivista di politica economica*, marzo-aprile 2007, Vol 97, s. 3, No. 3-4, pp. 267-315.
- Del Monte A. e Giannola A. (1978), *Il Mezzogiorno dell'economia italiana*, Bologna, Il Mulino.
- (1997), *Istituzioni economiche e Mezzogiorno. Analisi delle politiche per lo sviluppo*, Roma NIS.
- EPRC (2008, 1), *The Management and Implementation of Cohesion Policy (ERDF) in the EU25, 2000-06*.
- (2008, 2), *Overview of Management and Implementation Systems of Cohesion Policy in 2000-06*, Paesi vari.
- Graziani A. e Pugliese E. (1979), *Investimenti e disoccupazione nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
- Hall P.e Hay D.G. (1980), *Growth Centres in the European Urban System*, Heinemann, London.
- Ram R. (1992), *Interstate Income Inequality in the United States: Measurement, Modelling and Some Characteristic*, in *Review of Income & Wealth*, March 1992, Vol. 38, No. 1, pp. 39-49.
- Rossi N. (2005), *Mediterraneo del Nord*, Laterza, Bari.
- Eurostat-OCDE (2006), *Methodological Manual on Purchasing Power Parities*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-BE-06-002/EN/KS-BE-06-002-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BE-06-002/EN/KS-BE-06-002-EN.PDF).
- Fei J.C.H. e Ranis G. (1964), *Development of the Labour Surplus Economy: Theory and Policy*", Homewood, 1964.
- Felici E. (2007), *Divari regionali e intervento pubblico*, Il Mulino, Bologna.
- Lewis W.A. (1954), *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, Manchester Sch. Econ. Soc. Stud., Maggio 1954, Vol. 22, pp. 139-91.

- Lucas R.E. Jr (2000), *Some Macroeconomics for the 21<sup>st</sup> Century*, in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 1, pp. 159-68.
- Magrini S. (1999), *The Evolution of Income Disparities Among the Regions of the European Union*, in *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 29, pp. 257-81.
- (2004), *Regional (Di)Convergence*, in *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 4, Cap. 62.
- Marvakov J. e Mathä T.Y. (2007), *An Analysis of Regional Commuting Flows in the European Union*, Banque Centrale du Luxembourg, Working Paper, No. 28, Novembre 2007.
- OCSE (2006), *The World Economy*, Vol. 2, Historical Statistics.
- Paci R. (1997), *More Similar and Less Equal. Economic Growth in the European Regions*, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 133, No. 4, pp. 609-34.
- Paci R. e Pigliaru F. (1997), *European Regional Growth: Do Sectors Matter?* CRENOS Working Paper.
- PISA-Konsortium Deutschland (2008), *PISA 2006 in Deutschland: die Kompetenzen der Jugendlichen* in, dritten Landervergleich, mimeo.
- Siracusano F. e Tresoldi C. (1990), *Le piccole imprese manifatturiere: diseconomie esterne, incentivi, equilibri gestionali e finanziari*, Banca d'Italia, *Il sistema finanziario nel Mezzogiorno*, Roma, 1990.
- Williamson J.G. (1965), *Regional Inequality and the Process of National Development*, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. XIII, No. 4, parte 2, luglio 1965.
- Sinn H.W e Westermann F. (2002), *Two Mezzogiornos*, mimeo.
- Tsionas E.G. (2000), *Regional Growth and Convergence: Evidence from the United States*, in *Regional Studies*, 2000, Vol. 34, pp. 231-38.
- Viesti G. (2009), *Mezzogiorno a tradimento: il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Laterza, Bari.



# RIUNIFICAZIONE INTERTEDESCA E POLITICHE PER LA CONVERGENZA

*Juan Carlos Martinez Oliva\**

## 1. Introduzione

L'esperienza dei diciotto anni sinora trascorsi dal momento della riunificazione tedesca mostra, senza ombra di dubbio, come il compito che le autorità si sono trovate a fronteggiare – integrare le nuove regioni nel paese ricongiunto – sia stato più arduo di quanto all'avvio del processo avrebbero potuto immaginare anche gli osservatori più pessimisti. Non si è infatti trattato solamente di colmare i divari esistenti nella quantità e nella qualità dei fattori produttivi e delle infrastrutture, ma si sono aggiunti anche i pesanti costi dell'aggiustamento tra due sistemi profondamente diversi e l'esigenza di gestire una vasta massa di lavoratori pienamente mobili all'interno del territorio. Per fronteggiare un vastissimo dominio di intervento, pertinente a più sfere – politica, economica, sociale, demografica, culturale – è stato messo in campo un formidabile arsenale di politiche. Guidare nella giusta direzione una porzione così significativa del paese si è rivelato tuttavia compito assai più arduo del semplice colmare i divari regionali nelle infrastrutture o nella dotazione fattoriale. Nel tempo trascorso le azioni delle autorità, succedutesi senza soluzione di continuità, sono state tese a obiettivi complessi che hanno sovente richiesto un drastico ridisegno degli strumenti; la risoluzione di un problema ne ha spesso evidenziati di nuovi, imponendo il riesame delle scelte compiute.

Nel contesto descritto, non è sinora venuto meno l'impegno delle autorità tedesche all'obiettivo prefissato. L'azione governativa, ancorché spesso oggetto di critiche, è stata in ogni occasione caratterizzata da tenacia e coerenza nel puntare verso l'obiettivo di recupero del divario tra le due parti del paese sul piano produttivo, infrastrutturale e di benessere, a costi non irrilevanti. Un impegno di tale portata ha, evidentemente, trovato la sua *raison d'être* nella assoluta cogenza dell'obiettivo che ci si prefiggeva, nonché in una ampia disponibilità di risorse utilizzabili al fine del suo raggiungimento. Nei fatti, si può ritenere che la congiunzione di questi due elementi rappresenti un caposaldo fondamentale per la comprensione del processo di riunificazione delle due Germanie. Come è stato efficacemente enunciato da osservatori autorevoli: "l'unità nazionale è un valore che trascende la logica economica, per il quale può ben valere la pena sacrificare il 5 per cento del PIL"<sup>1</sup>.

La fortissima spinta politica alla riunificazione nasce dalla necessità improrogabile di riparare la drammatica lacerazione del 1949, allorché, nel clima teso dell'incipiente guerra fredda, le zone di occupazione francese, britannica e statunitense formarono la Repubblica federale tedesca. La zona di occupazione russa diventerà, in quello lo stesso anno, la Repubblica democratica tedesca. Berlino, la capitale storica, resterà divisa in due zone, dall'agosto 1961 delimitate da un muro, simbolo della frattura politica del paese, e del mondo intero.

Quanto alle risorse, queste sono state convogliate attraverso vari canali, ordinari e straordinari. Per la sua elevata rilevanza istituzionale, un ruolo particolare assume in questo contesto il particolare sistema tedesco di gestione e tutela dei rapporti finanziari tra il governo

---

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

Desidero ringraziare Pietro Alessandrini, Luca Bianchi, Luigi Cannari, Elvio Dal Bosco, Stefano Fenoaltea, Michele Fratiani, Giovanni Iuzzolino, Alberto Niccoli e Massimo Roccas per i loro utili contributi a questo lavoro in varie fasi della sua elaborazione; i partecipanti ai seminari, in Banca d'Italia e presso il Mo.Fi.R. – Università Politecnica delle Marche, ove il lavoro è stato presentato, per commenti e osservazioni; Valentina Poli per la valida assistenza alla ricerca editoriale. Resto il solo responsabile delle opinioni espresse e di eventuali errori.

<sup>1</sup> Sinn e Westermann (2000), p. 28.

federale (*Bund*) e quelli delle regioni (*Länder*), e di redistribuzione delle risorse all'interno di questi ultimi, il cosiddetto *Finanzausgleich* statale. Il principio perequativo che informa il *Finanzausgleich* consente al *Bund* di indirizzare flussi ingenti di risorse dai *Länder* più ricchi a quelli più poveri.

Pur dovendosi riconoscere il notevole sforzo sinora compiuto nel tentativo di reintegrare i *Länder* orientali nella Germania unita, non ci si può nascondere che il risultato non è stato ancora raggiunto. Al processo di crescita impetuosa dei primi anni successivi alla riunificazione, che ha consentito il recupero della grave caduta dell'attività economica associata allo shock della riunificazione, è seguita una fase di crescita lenta, insufficiente a colmare i divari con le regioni occidentali in tempi brevi. La disoccupazione resta tuttora molto elevata, i bassi ritmi di crescita sembrano ormai radicati, il permanere degli squilibri regionali rappresenta un'ipoteca per le prospettive sociali ed economiche del paese. Le previsioni di lungo termine sono minacciate da tendenze demografiche avverse e dall'esigenza di consolidamento fiscale. Nel migliore dei casi, dovrà trascorrere ancora un periodo di tempo difficilmente quantificabile con esattezza, ma certamente non breve, perché si possa assistere a tangibili miglioramenti. Risulta arduo ascrivere questi risultati negativi a fattori specifici, al momento non individuati con chiarezza dalla pur vasta mole di studi sino ad oggi dedicati al tema. Si può tuttavia osservare come l'avvio del processo di convergenza sia stato viziato da scelte affrettate che ne hanno accresciuto i costi, non solo monetari. Le conseguenze di questi "peccati originali" continuano a comportare un onere gravoso sul contribuente delle regioni occidentali, minacciando la sostenibilità del meccanismo della solidarietà interregionale.

Le sezioni centrali del lavoro affrontano i temi descritti, nel tentativo di offrire una lettura il più possibile esauriente dei diversi aspetti del processo di unificazione intertedesca, dalle premesse agli sviluppi più recenti. Gli spunti di riflessione che questo lavoro offre non possono non concludersi con il raffronto, cui è dedicata l'ultima sezione, tra l'esperienza tedesca e quella italiana del Mezzogiorno. Accomuna i due processi un'elevata dipendenza dall'intervento statale, perpetuata da una evidente difficoltà di avvio di un processo di sviluppo autonomo. Per contro, differentemente dal nostro Mezzogiorno le regioni orientali della Germania beneficiano oggi di una dotazione infrastrutturale di elevatissimo livello; di un sistema legale efficiente ed efficace; di un capitale umano di elevata qualità, parzialmente ereditato dalla ex-DDR, che minaccia tuttavia di impoverirsi irrimediabilmente per effetto di una costante migrazione verso l'Ovest delle risorse più giovani e qualificate dell'area.

## **2. Premesse della motivazione politica**

Per comprendere quanto imperiosa sia stata la spinta alla riunificazione delle due Germanie occorrerebbe risalire alle origini del processo di amalgamazione politica – all'indomani della sconfitta di Napoleone a Waterloo nel 1815 – che culminerà nella fondazione dello stato tedesco nel 1871, al prolungato dibattito politico al suo interno sull'opportunità di ampliare i confini nazionali, ai successivi sviluppi egemonici che condurranno la Germania alla sconfitta nei due conflitti mondiali dello scorso secolo. Basti qui ricordare che con la creazione, nel 1949, di due nuovi stati dai territori tedeschi occupati dagli Alleati ebbe termine, per la prima volta dall'inizio del diciannovesimo secolo, la predominanza prussiana sul processo politico interno e l'avvio di una nuova epoca. Le due Germanie nate dalle rovine del terzo Reich erano delle entità politiche completamente differenti, sotto ogni aspetto. Nel 1948 gli Stati Uniti, il Regno Unito e la Francia unificarono le zone sotto il loro controllo, riorganizzando gli stati regionali rispetto ai loro confini originari. Nel clima dell'incipiente guerra fredda, destinata a durare per oltre quaranta anni, nel luglio di quell'anno i governatori militari dei tre Alleati occidentali affidarono ai ministri-presidenti delle undici regioni dell'ovest l'incarico di convocare una assemblea costituente, detta Consiglio

parlamentare. Durante lo svolgimento dei lavori si contrapposero le posizioni federaliste di parte dei democratici cristiani, particolarmente la CSU bavarese, incoraggiate dagli americani e dai francesi, e quelle centraliste propugnate dai socialdemocratici. Al termine di lunghe negoziazioni, il 23 maggio 1949 il consiglio parlamentare promulgò a Bonn la Legge Fondamentale costitutiva (*Grundgesetz*)<sup>2</sup>, detta “Costituzione di Bonn”, che sanciva una precisa divisione di competenze tra il governo centrale (*Bund*) e le regioni (*Länder*), basato sui principi dell’economia sociale di mercato (*Sozialmarktwirtschaft*). La Germania occidentale fu in grado da quel momento di beneficiare del contributo del piano Marshall, dal quale era stata inizialmente esclusa, e partecipò attivamente al processo di integrazione europea avviato con la costituzione dell’OECE<sup>3</sup>.

Sin dal suo avvio, la Repubblica federale si attribuì la rappresentanza dell’intera Germania, prevedendo nella *Grundgesetz* la possibilità futura di associare ulteriori *Länder* a quelli originari. Questo principio sarebbe poi stato definitivamente sancito dalla Corte Costituzionale federale in una decisione del 31 luglio 1973 che confermava il principio in base al quale la Repubblica federale era legalmente la continuazione dello stato tedesco e quindi rappresentava la Germania storica. In quella decisione, in particolare, si sottolineava che:

*L'imperativo della riunificazione comporta che nessun organo costituzionale della Repubblica federale di Germania potrà abbandonare l'obiettivo politico di ristabilire l'unità politica; tutti gli organi costituzionali hanno l'obbligo di perseguire il raggiungimento di tale obiettivo; ciò comporta l'obbligo di mantenere vivo lo scopo della riunificazione all'interno e di perseguirlo con tenacia all'esterno, e di astenersi da qualsiasi azione che potrebbe ostacolare la riunificazione*<sup>4</sup>.

Nei fatti, la Repubblica federale mantenne sempre l’obiettivo della riunificazione. Conseguentemente, essa non riconobbe la Repubblica democratica quale Stato, in quanto non legittimata da elezioni libere e democratiche. Il principio del non riconoscimento della Repubblica democratica da parte della Repubblica federale si estese, alla metà degli anni cinquanta, a qualsiasi stato estero che avesse riconosciuto ufficialmente la Repubblica democratica. Questo orientamento di politica estera, conosciuto come Dottrina Halstein, dal ministro degli Esteri Walther Halstein che la elaborò, condusse, tra il 1957 e il 1971, alla rottura, o alla sospensione, delle relazioni diplomatiche con vari paesi in via di sviluppo politicamente vicini al blocco sovietico, nonché alla cessazione o al congelamento di numerosi programmi di aiuti<sup>5</sup>.

La Repubblica democratica, dal canto suo, si proponeva come uno Stato socialista, nuovo e libero da ogni legame con il passato. In quel contesto, l’esistenza di due Germanie separate venne accettato come l’inevitabile conseguenza degli accordi intercorsi tra gli Alleati a Potsdam nel 1945, e i riferimenti nella *Grundgesetz* alla possibilità per i *Länder* dell’Est di unirsi alla Repubblica federale furono considerati una sgradevole intromissione negli affari di uno stato estero<sup>6</sup>.

Solamente dagli anni settanta, sotto la spinta del Cancelliere Willy Brandt, si avviò nella Repubblica federale una progressiva distensione dei rapporti con la Repubblica democratica che

<sup>2</sup> Non si tratta infatti di una vera Costituzione (*Verfassung*), a differenza di quelle vigenti nei *Länder*. Per non perpetuare la divisione della Germania la *Grundgesetz* fu infatti voluta come una carta costituzionale provvisoria, destinata ad essere sostituita in futuro da una *Verfassung* definitiva.

<sup>3</sup> Nel corso degli anni cinquanta, in particolare, il paese divenne uno dei principali attori delle iniziative di cooperazione economica in Europa. Si veda al riguardo Martinez Oliva e Stefani (2000).

<sup>4</sup> Corte Costituzionale Federale, Decisione del 31 luglio, 1973 - 2 BvF 1/73. La decisione nasceva da un ricorso dello stato di Baviera che aveva sollevato la questione della costituzionalità della *Grundgesetz*, ottenendo una temporanea sospensione dei suoi effetti.

<sup>5</sup> La dottrina trovò la sua prima applicazione con la rottura delle relazioni con la Jugoslavia nel 1957 e fu estesa, oltre che ai paesi dell’Est europeo, a molte nuove nazioni del Terzo Mondo. Il graduale indebolimento della dottrina si avviò, già prima dell’avvento dell’*Ostpolitik*, con il riacciarsi delle relazioni diplomatiche con la Romania, nel 1967, e della Jugoslavia, nel 1968.

<sup>6</sup> E’ opportuno al riguardo sottolineare come, fino al 1952, gli Alleati sovietici avessero caldeggiato l’unificazione della Germania e la sua “neutralizzazione” e “denuclearizzazione”. A partire da quell’anno, la Costituzione della Germania orientale fu modificata per avvicinarla a quella sovietica, e la struttura federale dello stato venne sostituita da una più accentrata.

consentì, attraverso la stipula di vari trattati, di giungere a importanti concessioni reciproche, tra le quali il mutuo riconoscimento degli assetti territoriali dei due paesi e della sovranità dei due Stati<sup>7</sup>.

Sedici anni dopo, al culmine della crisi dell'Unione Sovietica e dell'intero sistema delle economie pianificate dell'Europa orientale, le autorità della Germania orientale annunciarono, il 9 novembre 1989, che sarebbe stata consentita la piena mobilità dei cittadini tra le due parti di Berlino. Ne seguì immediatamente lo smantellamento del muro che dal 1961 aveva separato le due parti della città, e l'avvio del processo di unificazione tra le due Germanie, che si sarebbe concluso formalmente il 3 ottobre 1990.

L'unificazione fu preceduta da consultazioni diplomatiche tra le due Germanie e gli antichi Alleati, per la stipula di accordi su alcune questioni legali e territoriali. Si concordò che il confine est del nuovo stato si sarebbe fermato ai fiumi Oder e Neiße, garantendo alla Polonia la rinuncia a ulteriori rivendicazioni territoriali da parte tedesca. L'Unione Sovietica ritirò le proprie obiezioni all'adesione del nuovo stato alla NATO a fronte di varie concessioni economiche, tra cui cospicui rimborsi alle spese delle truppe sovietiche, nel periodo transitorio in cui avrebbero continuato a stazionare nelle regioni orientali del nuovo stato, e generosi crediti commerciali. Fu infine stipulato, il 12 settembre 1990, il *Treaty on Final Settlements*, il trattato per la definitiva cessazione dello stato di occupazione della Germania da parte degli Alleati; questi, a fronte dell'impegno tedesco alla pace e alla cooperazione europea e internazionale, ritiravano le proprie truppe e armi dal suolo tedesco<sup>8</sup>. Per effetto del trattato, la Germania diverrà uno stato pienamente sovrano il 15 marzo del 1991<sup>9</sup>.

### 3. I principi del federalismo cooperativo in Germania e il costo della convergenza

La *Grundgesetz* disciplina costituzionalmente i rapporti finanziari fra i diversi livelli di governo in cui si articola l'ordinamento federale tedesco, attraverso il X titolo, dedicato alla gestione finanziaria, che comprende gli articoli dal 104 al 115. La legislazione è affiancata da una vasta normativa di carattere integrativo, evolutasi nel corso degli anni, soggetta all'approvazione del *Bundesrat* (Riforma).

La *Grundgesetz* riconosce ai *Länder* un'autonomia in materia tributaria (*Steuerfindungsrecht*) assai limitata, prevedendo un sistema di redistribuzione del gettito delle principali imposte. Elemento caratterizzante il federalismo fiscale tedesco è un articolato sistema di compensazione finanziaria detto *Finanzausgleich*, che gestisce il rapporto finanziario fra *Bund* e *Länder*. Il sistema ha due dimensioni perequative, quella verticale, che consente la distribuzione delle risorse tributarie tra i diversi livelli di governo, fondamentalmente il *Bund* e i *Länder*, cui si aggiungono le municipalità, e quella orizzontale, che ridistribuisce le risorse tra i *Länder*.

Per quanto riguarda la perequazione verticale, la *Grundgesetz* assegna il gettito dell'imposta sul reddito in parti uguali al *Bund* e ai *Länder*, fatte salve alcune correzioni marginali<sup>10</sup>. In base all'articolo 106(3) della *Grundgesetz* la distribuzione verticale del gettito dell'IVA è invece discrezionale, in quanto governata da una legge federale che la sottopone all'approvazione del *Bundesrat*, o Consiglio federale, l'organo attraverso il quale i *Länder* partecipano al potere legislativo e all'amministrazione del *Bund*. La distribuzione dei proventi dell'IVA tra *Bund* e

<sup>7</sup> A seguito della distensione nei loro rapporti reciproci, nel 1973 i due Paesi saranno ammessi all'ONU.

<sup>8</sup> Per il testo integrale del trattato si veda: <http://usa.usembassy.de/etexts/2plusfour8994e.htm>

<sup>9</sup> Poiché il trattato dichiarava cessati i diritti e le responsabilità nei confronti della Germania e di Berlino, ne conseguiva che la Germania unita avrebbe goduto di piena sovranità sui propri affari interni e internazionali. Si veda l'art. 7 (1) e (2).

<sup>10</sup> Per la precisione, il 15 per cento del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche va alle municipalità, e il resto viene suddiviso tra *Bund* e *Länder*. Tra le correzioni effettuate la più rilevante è forse quella che prevede la distribuzione dell'imposta sul reddito delle imprese con stabilimenti in più regioni (*Zerlegungsgesetz*).

*Länder*, diviene così un importante strumento politico, utilizzato dal governo federale per guadagnare il consenso dei governi regionali. In particolare, dopo la riunificazione la quota dei *Länder* si è notevolmente accresciuta, passando nei primi dieci anni dal 37 al 49,5 per cento, per garantire l'appoggio delle regioni occidentali ai forti trasferimenti erogati in favore dell'est.

La perequazione orizzontale, basata su un meccanismo particolarmente complesso, si articola in tre fasi distinte. In una prima fase si trasferiscono risorse finanziarie a favore dei *Länder* le cui entrate tributarie siano inferiori al 92 per cento della media nazionale utilizzando il 25 per cento del gettito dell'IVA, al netto della quota spettante al *Bund*, mentre il restante 75 per cento viene ripartito fra i *Länder* in base al numero di abitanti. In una seconda fase si opera un'ulteriore correzione redistributiva, confrontando la capacità finanziaria di ciascun *Land*, misurata dalla somma dei tributi propri, del gettito delle imposte comuni e del 50 per cento del gettito delle imposte comunali<sup>11</sup>, con un indicatore di fabbisogno, costruito con la media nazionale delle entrate fiscali pro capite moltiplicata per la popolazione del *Land*. Il confronto tra i due indici determina se il *Land* è erogatore netto o beneficiario netto del sistema di perequazione. Nel secondo caso, la capacità finanziaria del *Land* viene aumentata, mediante il sistema di perequazione, ad almeno al 95 per cento di quella media del paese. Da ultimo, il meccanismo perequativo prevede l'erogazione di ulteriori trasferimenti integrativi da parte del *Bund* a favore di alcuni *Länder* in casi speciali.

Questo sistema, in accordo con gli articoli 72, par. 2 e 106, par. 3 del *Grundgesetz*, consente ai *Länder* di svolgere autonomamente i compiti ad essi affidati e di fornire ai cittadini una dotazione di infrastrutture e pubblici servizi equivalente nelle diverse regioni e rappresenta la base del federalismo cooperativo (*Politikverflechtung*), che costituisce il carattere saliente del modello politico tedesco. Vale la pena notare, inoltre, che al di là del meccanismo perequativo formale sopra descritto, è fatto obbligo al *Bund* e ai *Länder* di soccorrere finanziariamente le regioni in difficoltà finanziarie. L'obbligo è sancito dal principio di cooperazione e supporto (*Bündisches Prinzip*) che caratterizza il sistema della finanza pubblica tedesco. Numerosi esempi, anche in anni recenti, attestano che le regioni possono contare sull'assistenza finanziaria statale e interregionale<sup>12</sup>.

Il concetto di *Finanzaausgleich* si riscontra sin dal momento in cui, all'uscita dalla seconda guerra mondiale la Germania si trovava in una condizione di estrema difficoltà economica, riguardante una parte preponderante del territorio. L'obiettivo di uno sviluppo regionale equilibrato e del livellamento delle condizioni di vita nelle diverse aree del paese apparve – a chi affrontò il disegno delle regole e delle istituzioni della nascente Repubblica federale – coerente con il modello del federalismo che aveva permeato la storia della Germania prima e dopo la nascita dello Stato tedesco nel 1871, nonché il più appropriato per un corretto svolgimento della vita politica ed economica del paese. Già nel 1951, il principio della perequazione orizzontale fece la sua comparsa all'interno del nuovo ordinamento, con una legge federale del 16 marzo per la redistribuzione di risorse finanziarie dalle regioni più agiate a quelle bisognose di assistenza. Tra gli oneri a carico delle regioni disagiate che la legge si proponeva di alleviare con l'intervento distributivo erano compresi numerosi costi dovuti alla guerra quali i costi sociali, quelli dovuti alle distruzioni, quelli di asilo ai senzatetto e quelli della disoccupazione di lungo termine<sup>13</sup>.

E' stato osservato che l'evoluzione temporale della Germania federale è stata caratterizzata, sin dalla sua nascita, da un progressiva centralizzazione del potere politico, e da una corrispondente erosione delle prerogative e dei poteri politici delle regioni<sup>14</sup>; nel solco di questa tendenza si

<sup>11</sup> Comprendono le entrate dalla imposta sulle imprese.

<sup>12</sup> Si vedano ad esempio i casi di *bailout* pubblico a favore di Bremen e Saarland nel 12992, cui furono garantiti fondi federali straordinari nel periodo 1994-2004 e Berlino nel 2003. Per un esame critico del sistema di "federalismo distributivo" tedesco si veda Siebert (2005), pp.278-282.

<sup>13</sup> Si veda Rothweiler (1972), p. 15.

<sup>14</sup> Si veda al riguardo Cole (1975), p. 325 e segg.

collocano la serie di importanti modifiche che nel 1968 vennero apportate al quadro legislativo del paese, tra le quali numerosi emendamenti alla *Grundgesetz*. In quello stesso periodo si registrarono importanti riforme anche sul piano della legislazione finanziaria; un ampio programma presentato dalla *Große Koalition*<sup>15</sup> già a metà 1967 creava infatti i presupposti per “un più vasto bacino di risorse tributarie comuni” (*grosser Steuerverbund*), destinati a favorire la perequazione orizzontale. La legge venne approvata solamente nel 1969, vincendo, con l’introduzione di una serie di clausole compromissorie, le resistenze del fronte dei sei *Länder* più ricchi che non erano pronti ad accettare quello che veniva percepito come un intervento troppo diretto e radicale del *Bund* nella correzione degli squilibri regionali<sup>16</sup>. Con le modifiche previste dalla riforma del 1969 risultò così rafforzato il principio, previsto nell’articolo 106, Sezione 3, della *Grundgesetz* relativo alla salvaguardia della “uniformità delle condizioni vitali all’interno del territorio della federazione”. In conseguenza della nuova legislazione si attenuarono, almeno in parte, i divari regionali, ma, per contro, si accentuarono, a livello politico, i conflitti interregionali tra i contribuenti e i beneficiari del sistema perequativo. Significativamente, ancora venti anni dopo l’introduzione della riforma del 1969, e poco prima della riunificazione, erano in corso procedimenti avviati da quattro *Länder* per sottoporre alla Corte costituzionale federale la legittimità delle norme della perequazione interregionale tra *Länder* occidentali<sup>17</sup>.

All’avvio dell’unificazione apparve chiaro che l’immediata inclusione dei nuovi *Länder* nel meccanismo del *Finanzausgleich*, come si era dapprima inteso fare, ne avrebbe gravemente ostacolato il funzionamento, ponendo un carico eccessivo sulle regioni occidentali della Germania<sup>18</sup>. Di fronte alle crescenti pressioni dei rappresentanti dei nuovi *Länder*, ove la situazione finanziaria era talmente degradata da rendere probabile una svolta catastrofica, nel febbraio del 1991 vennero introdotte correzioni alle clausole finanziarie del Trattato sull’unificazione che prevedeva un meccanismo transitorio di finanziamento, il Fondo per l’unità tedesca (*Fonds Deutsche Einheit*), equamente suddiviso tra il *Bund* e i *Länder* occidentali. Il Fondo, il cui ammontare fu riveduto in due successive occasioni, tra il 1990 e il 1994 erogò ai nuovi *Länder* un totale di contributi equivalente a circa 82 miliardi di euro<sup>19</sup>. Oltre che a far fronte alle necessità finanziarie immediate delle regioni occidentali, il Fondo consentì di posporre la difficile controversia sulla distribuzione dell’onere della convergenza delle nuove regioni tra l’amministrazione centrale e quelle locali. Nel periodo successivo, infatti, il dibattito istituzionale sull’inserimento delle regioni orientali nello schema federale del *Finanzausgleich* avrà come *leitmotiv* la questione della ripartizione dell’onere finanziario della riunificazione tra *Bund* e *Länder*. Il consenso venne raggiunto attraverso una correzione alla perequazione orizzontale che comportò il trasferimento dal *Bund* ai *Länder* di una quota addizionale del 7 per cento del gettito dell’IVA<sup>20</sup>. Frutto dell’accordo fu la legge del 1993 per l’implementazione del programma federale di consolidamento (*Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms - FKPG*), da cui nacque lo schema detto Patto di Solidarietà (*Solidarpakt*). La finalità della nuova legislazione, fornire la base finanziaria per consentire alle nuove regioni di colmare il gap nelle infrastrutture e negli standard vitali con il resto della Germania, prevedeva il trasferimento all’Est di 56 miliardi di marchi all’anno per 10 anni, fino al 2005. Successivamente, per l’operare del meccanismo del *Finanzausgleich*, sarebbero stati utilizzati gli strumenti della perequazione orizzontale nei tre stadi

<sup>15</sup> Guidata dal Cancelliere Kurt Georg Kiesinger tra il 1966 e il 1969.

<sup>16</sup> Per una narrazione del complesso iter legislativo relativo all’approvazione della riforma del 1969 si veda Rothweiler (1972), pp. 18-21.

<sup>17</sup> Rensch (1998), p. 131.

<sup>18</sup> Occorre considerare, al riguardo, che nel 1991 le regioni dell’Est potevano disporre di entrate tributarie equivalenti solamente ad un terzo di quelle delle regioni occidentali. La perequazione orizzontale avrebbe comportato quindi una pressione insostenibile sul sistema. Rensch (1998), p. 129.

<sup>19</sup> Si veda Rensch (1998), p. 136.

<sup>20</sup> Rensch (1998), p. 139.

**Tavola 1**

**Stima dei trasferimenti netti ai *Länder* orientali**

	<b>In miliardi di Euro</b>	<b>In percentuale del PIL dei <i>Länder</i> occidentali</b>	<b>In percentuale del PIL dei <i>Länder</i> orientali</b>
1991	75,8	-5,7	42,8
1992	88,4	-6,3	42,4
1993	103,7	-7,3	44,8
1994	114,3	-7,7	45,3
1995	115,0	-7,6	42,3
1996	111,7	-7,2	39,6
1997	110,3	-7,0	38,8
1998	101,0	-6,2	34,7
1999	95,9	-5,8	32,0
2000	89,8	-5,2	29,4
2001	83,6	-4,8	26,9
2002	83,0	-4,6	26,0

Fonte: Jansen 2004.

**Tavola 2**

**Trasferimenti ai *Länder* orientali (incluso Berlino Est) nel 2003**

	<b>In miliardi di Euro</b>	<b>In % del totale</b>
Totale trasferimenti lordi	116	100
di cui: Sviluppo economico	10	9
Spesa sociale	52	45
Infrastrutture	15	13
Trasferimenti non condizionati ( <i>Finanzausgleich</i> )	24	21
Altro	14	12
Prelievo fiscale nei <i>Länder</i> orientali	33	
Trasferimenti netti	83	

Fonte: Ragnitz. IWH-Pressemitteilung No. 21/2003.

sopra descritti, fino al raggiungimento del 99,5 per cento della capacità finanziaria media di tutte le regioni.

Venne altresì istituito il *Erblastentilgungsfonds*, un fondo da 40 miliardi di marchi annui per l'ammortamento di vari debiti residui tra cui quelli provenienti dalla DDR e il debito della *Treunhandanstalt*, che avrebbero rischiato di soffocare finanziariamente le nuove regioni. A partire dal 1° gennaio 1995 venne imposta a tutti i cittadini tedeschi una tassa federale equivalente al 7,5 per cento del reddito delle persone fisiche e delle imprese, ridotta al 5,5 per cento dal 1998.

Calcolare l'ammontare complessivo dei trasferimenti di cui hanno beneficiato i *Länder* orientali nella fase che dall'avvio delle politiche per la convergenza si conclude con la scadenza del *Solidarpakt* – momento in cui si era previsto che le regioni orientali avrebbero raggiunto una adeguata autonomia finanziaria – è un esercizio reso difficoltoso dall'ampio numero di schemi di trasferimento coinvolti, che al di là del più immediato, rappresentato dal *Finanzausgleich*, includono canali quali il sistema di previdenza sociale di entità difficilmente quantificabile<sup>21</sup>. Secondo stime non ufficiali i trasferimenti lordi sarebbero ammontati per il periodo 1991-2003 a 1.250-1500 miliardi di euro, equivalenti a una media di 96-115 miliardi annui. Calcoli alternativi basati su uno studio della Commissione europea non si discostano molto dalle valutazioni suddette<sup>22</sup>.

Vale tuttavia la pena notare come nel corso del tempo i trasferimenti siano andati riducendosi dai picchi della metà degli anni novanta (tavola 1), in rapporto al PIL sia delle regioni occidentali sia di quelle orientali.

Significativamente, la maggior parte dei trasferimenti è stata destinata al consumo. Nel 2003, secondo un calcolo effettuato presso l'Istituto di Halle, il 45 per cento dei trasferimenti netti complessivi di 83 miliardi di euro è andata alla spesa sociale (sussidi alla disoccupazione e pensioni) e il 21 per cento sono stati trasferimenti perequativi attuati attraverso il *Finanzausgleich*; solamente il 13 per cento è andato a finanziare l'investimento in infrastrutture (tavola 2)<sup>23</sup>.

A far tempo dal 1° gennaio 2005 è stato esteso fino al 2019 il Patto di solidarietà, con il nome di *Solidarpakt II*, includendo tuttavia alcune modifiche alle vigenti procedure perequative, in risposta al ricorso alla Corte costituzionale di alcune regioni dell'ovest perché venissero introdotte regole più competitive nel sistema federale tedesco<sup>24</sup>. In accordo con le revisioni normative incluse nella legge del 1993 sul programma di consolidamento del bilancio federale, il *Solidarpakt II* prevede, tra le altre innovazioni, l'adattamento del meccanismo per l'allocatione del gettito dell'IVA per incentivare i *Länder* a procurarsi le risorse finanziarie con i propri mezzi, senza tuttavia impoverire il principio di solidarietà interregionale e tenendo in conto l'esigenza per le regioni orientali di convergere verso i livelli produttivi e di benessere di quelle occidentali. Le due politiche in cui si articola sono denominate *Körben* (cesti). Il *Korb I* fornisce alle regioni orientali un totale di 105 miliardi di euro per 15 anni in forma di fondi federali supplementari per esigenze speciali. I fondi dovranno far fronte al divario infrastrutturale tra l'est e l'ovest della Germania, e compensare le carenze finanziarie delle municipalità orientali. I trasferimenti rimarrebbero pressoché invariati ai livelli del 2004, per iniziare a ridursi gradualmente a partire dal 2009. Il Governo federale trasferirà ulteriori 51 miliardi di euro dal 2005 al 2019 attraverso il *Korb II*. (Figura 1) I fondi, provenienti dal bilancio federale, dovrebbero promuovere lo sviluppo economico

<sup>21</sup> Al riguardo uno studio della Commissione europea denuncia che a partire dal 1999 non sono più state pubblicate statistiche ufficiali sui trasferimenti all'Est. Si veda Jansen (2004), p. 2.

<sup>22</sup> Jansen (2004), p. 3.

<sup>23</sup> Si veda Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2003).

<sup>24</sup> Il ricorso fu avviato dalla Bavaria e dal Baden-Württemberg, cui si unì successivamente l'Hesse, che si ritenevano eccessivamente oberati dal costo della riunificazione.

nell'est del paese. Le politiche finanziate dal *Korb II* vengono concordate tra il *Bund* e i *Länder* e a partire dal 2006 è prevista la rendicontazione sulla destinazione dei fondi impiegati.

#### 4. Le scelte dell'avvio

All'avvio del processo di unificazione ci si dovette confrontare con tre scelte di estrema rilevanza che riguardarono il tasso di conversione dei marchi orientali in marchi occidentali, la fissazione dei salari e il processo di privatizzazione.

All'indomani dell'unificazione, il 1° luglio 1990, le autorità federali sostituirono i marchi della ex Repubblica Democratica Tedesca (RDT) con il marco occidentale. Si scelse un tasso di conversione di 1:1 per i piccoli depositi a risparmio (2.000 per i bambini fino ai 14 anni; 4.000 per gli adulti fino ai 59 anni, 6.000 per gli anziani). Per il resto delle consistenze si applicò un tasso di 2:1<sup>25</sup>. I salari, gli stipendi e le pensioni vennero convertiti alla pari, mentre le passività finanziarie, essenzialmente debiti delle imprese e mutui, furono convertiti a 2:1.

Sul piano politico la conversione intendeva segnalare l'irrevocabilità dell'unificazione e i suoi termini favorevoli avevano lo scopo di frenare la migrazione di massa dall'est all'ovest. Su di un piano più strettamente tecnico l'operazione si proponeva di mantenere l'economia delle regioni orientali sul mercato; rifornire di liquidità il sistema della Germania unificata; dotare le popolazioni dell'Est di una pur minima dotazione di capitale iniziale per favorirne l'inserimento nel paese unificato.

Sulla scelta del tasso "ottimale" di conversione che si sarebbe potuto adottare le opinioni furono fortemente divise. Da un lato si riteneva che il tasso di "equilibrio" tra le due monete fosse approssimato ragionevolmente dal cambio di mercato nero; il ruolo di quest'ultimo come indicatore di riferimento venne però meno allorché, già all'inizio del 1990, le aspettative speculative lo portarono a raggiungere 7:1 e in taluni episodi lo spinsero anche molto oltre. Sul fronte opposto si riteneva che la scelta sui termini di conversione fosse resa particolarmente ardua in considerazione delle ambiguità e delle contraddizioni che emergevano dai calcoli della parità del potere d'acquisto nelle due aree. Se, ad esempio, un apparecchio televisivo costava nell'Est assai di più che nell'Ovest, una forma di pane costava considerevolmente meno; il risultato era fortemente sensibile alla scelta del paniere. Era peraltro azzardato paragonare la qualità dei medesimi beni nelle due aree, e addirittura impossibile effettuare confronti nei casi dei beni e servizi disponibili all'Ovest che non esistevano affatto all'Est<sup>26</sup>. I termini adottati per la conversione furono dunque dettati da considerazioni politiche, piuttosto che tecniche, e risultarono da una mediazione tra le vedute del governo, favorevole ad un tasso generalizzato di 1:1, e quelle della *Bundesbank*, incline a scelte più caute, dettata dal desiderio di contenere gli effetti di un paventato aumento eccessivo della liquidità<sup>27</sup>. Come risultato del compromesso finale, dei 191 miliardi di marchi orientali che al momento dell'unificazione costituivano l'intera ricchezza finanziaria del paese, solamente 66 miliardi poterono essere convertiti alla pari, mentre i rimanenti 125 miliardi vennero cambiati al tasso di 2:1, con una perdita, rispetto all'ipotesi di cambio alla pari, di circa 62 miliardi di marchi, equivalenti 3.800 DM a persona<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Con l'eccezione dei profitti speculativi relativi all'anno dell'unificazione, convertiti a 3:1.

<sup>26</sup> Vale anche la pena menzionare la difficoltà di confrontare i servizi offerti gratuitamente dallo stato nell'Est, con quelli analoghi disponibili all'Ovest a pagamento (trasporti pubblici, assistenza sanitaria, istruzione ecc.)

<sup>27</sup> I depositi a risparmio nella RDT ammontavano nel 1988 a 173 miliardi di marchi orientali, e il circolante a 16 miliardi (1048 e 142 miliardi, rispettivamente, nella Germania federale), con un ventaglio di possibili effetti sugli aggregati della Germania riunificata a seconda delle ipotesi sui tassi di conversione e sulla velocità di circolazione. Si veda al riguardo Giucca e Martinez Oliva (1990), pp. 43-46.

<sup>28</sup> Sinn e Sinn (1992), p. 70.

Quello di cui ci si rese conto tardivamente fu che se il cambio di 1:1 poteva essere ritenuto più o meno appropriato per la conversione dei prezzi e dei costi interni, esso risultava drammaticamente inadeguato nel caso dei prezzi dei beni esportati. La conversione alla pari, a fronte di un tasso di cambio implicito di circa 4:1<sup>29</sup>, ebbe effetti disastrosi perché da un giorno all'altro rese i prodotti dell'industria delle regioni orientali irragionevolmente costosi, così precludendo loro l'accesso sia ai tradizionali mercati di sbocco dell'Europa orientale, che per di più stavano scontando le conseguenze della crisi del sistema sovietico, sia al mercato interno che a parità di prezzo preferiva orientarsi verso i prodotti della Germania occidentale e del resto del mondo.

Sul fronte dei salari, la situazione descritta venne aggravata dalla forte crescita dei costi unitari del lavoro, dovuta al marcato processo di *catching-up* salariale nei confronti delle regioni occidentali già avviato prima dell'unificazione a fronte di una produttività pari a meno della metà di quella della Germania federale. Le negoziazioni che ebbero luogo nel 1991 predeterminarono il profilo temporale delle retribuzioni nelle regioni orientali della Germania collegandone l'andamento a quelle delle regioni occidentali<sup>30</sup>. Essendo il processo di privatizzazione ancora nelle sua fase iniziale, la controparte delle nascenti organizzazioni sindacali dei nuovi *Länder* - coadiuvate dai ben più organizzati sindacati della repubblica Federale - fu rappresentata dalle confederazioni industriali della Germania occidentale. La negoziazione non fu influenzata solamente da una visione erroneamente ottimistica sul processo di convergenza del PIL e della produttività, ma anche dal fondato timore che un livello retributivo troppo basso avrebbe potuto causare ingenti migrazioni di manodopera dall'Est all'Ovest, e spostamenti delle imprese in direzione opposta, comprimendo i salari e l'occupazione nelle regioni occidentali. Si programmò allora uno scenario di completa convergenza dei salari delle regioni orientali verso quelli della Germania occidentale nello spazio di pochi anni<sup>31</sup>. Nel 1992 i salari dei nuovi *Länder* passarono così dal 7 al 37 per cento di quelli occidentali, per poi raggiungere il 72 per cento nel 1995. Dopo quell'anno il differenziale si stabilizzò, perché le imprese delle regioni orientali abbandonarono le associazioni di categoria, denunciando l'accordo<sup>32</sup>, ma il livello del costo del lavoro, eccessivo in relazione alla produttività, aveva ormai determinato la fuoriuscita dal mercato delle imprese meno produttive. Le imprese più flessibili e dinamiche adottarono invece processi ad elevata intensità di capitale, riuscendo così a comprimere i costi unitari del lavoro al costo a spese dell'occupazione.

Quanto al processo di privatizzazione, venne affidato alla *Treuhandanstalt* il compito di gestire l'aggiustamento strutturale dell'economia tedesco-orientale, modernizzando settori cruciali dell'economia<sup>33</sup>. Perseguendo un ambizioso programma di vendita sul mercato delle imprese già possedute e gestite dalla RDT, la *Treuhandanstalt* assunse il controllo di 8-9 mila gruppi industriali (*Kombinate*) comprendenti 45 mila impianti; di 33 mila piccole imprese ed esercizi commerciali; di 62 mila chilometri quadrati di territorio, pari al 57 per cento dell'intera Germania orientale. Le proprietà gestite dall'ente occupavano 4,1 milioni di persone, pari al 41 per cento del totale delle

<sup>29</sup> Misurato sulla base del rapporto medio tra l'introito in *Deutschemark* e il costo in *Ostmark* dei prodotti esportati. La fonte è DIW, *DDR-Wirtschaft im Umbruch*, Berlino, gennaio 1990, citato in Sinn e Sinn (1992), p.59.

<sup>30</sup> Si veda Sinn e Sinn (1992), pp. 164-68.

<sup>31</sup> Ad esempio, nel caso dell'accordo per l'industria metallurgica, nel marzo 1991, fu deciso che il livello dei salari dell'Est avrebbe raggiunto quello dell'ovest entro il 1° aprile 1994. L'accordo fu vigorosamente difeso dal presidente della *Gesammetall*, l'associazione degli industriali metallurgici, come "un compromesso accettabile". Si veda Sinn (1992), p. 166.

<sup>32</sup> Secondo Sinn (2002), p. 125, al termine del primo decennio dall'unificazione aveva lasciato le associazioni di categoria circa l'85 per cento delle imprese, con una percentuale di addetti pari al 55 per cento sul totale. Nel 2003 la percentuale delle imprese fuoriuscite era salita al 90 per cento, con una quota di addetti pari al 71 per cento. Si veda Hunt (2006).

<sup>33</sup> La *Treuhandanstalt* esisteva infatti sin dal marzo 1990, voluta dal governo Modrow (novembre 1989 - marzo 1990) quale estremo tentativo di riforma e modernizzazione dell'economia della RDT. Si veda Howard (2001), p. 21. A pieno regime la *Treuhandanstalt* impiegava circa 5000 persone. Nello stesso periodo le analoghe agenzie per la privatizzazione delle imprese statali in Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca erano composte da 200, 160 e 60 addetti, rispettivamente. Si veda Roland (2000), p. 246.

forze di lavoro<sup>34</sup>. Alla chiusura della *Treuhandanstalt*, il 31 dicembre 1994, la missione dell'ente era stato largamente compiuta. La maggior parte delle imprese risultava completamente privatizzata, poco meno del 13 per cento venne restituita ai proprietari originari<sup>35</sup> e una piccola porzione, il 2 per cento, venne affidata al controllo delle autorità locali.

Il valore delle proprietà gestite dalla *Treuhandanstalt*, inizialmente stimato in 600 miliardi di marchi (circa 300 miliardi di euro), determinò l'aspettativa che l'ente sarebbe stato quanto meno in grado di finanziare la propria costosa attività con i proventi delle vendite. Questa stima si rivelò troppo ottimistica. Nel bilancio definitivo, i proventi dell'operazione alla chiusura dell'ente risultarono complessivamente inferiori a 50 miliardi di euro e l'ente chiuse con un deficit stimato tra i 250 e i 270 miliardi di marchi, pari all'intero PIL della Germania orientale nel 1994<sup>36</sup>.

In generale, il passaggio da un'economia socialista ad un'economia di mercato ha messo molti paesi dell'Europa orientale di fronte ad un dilemma economico spesso descritto come *stock-flow constraint*<sup>37</sup>. In assenza di ricchezza finanziaria preesistente, all'avvio del processo di transizione le proprietà statali di un paese possono essere liquidate nei limiti del flusso di risparmio annuo della popolazione, cui si aggiunge la ricchezza finanziaria preesistente e l'importazione di capitale dall'estero. Questo vincolo pone le autorità di fronte all'alternativa di rallentare il processo di privatizzazione, accrescendo i proventi delle liquidazioni, oppure di accelerarne il ritmo, a prezzi più bassi e con introiti più esigui.

Il prevalere di questa seconda opzione nel caso della privatizzazione delle imprese tedesco-orientali portò alla rapida conclusione del mandato della *Treuhandanstalt* alla fine 1994, ma anche a costi ingenti a carico dei contribuenti delle regioni occidentali. Va peraltro notato che, nella larga maggioranza dei casi, non essendo i cittadini dell'Est in grado di acquisire le imprese in vendita, risultarono favoriti soprattutto gli acquirenti tedesco-occidentali e gli stranieri. L'esperienza della privatizzazione delle imprese della Germania orientale contrasta fortemente con quella di altre economie ex-socialiste d'Europa<sup>38</sup>. Nel caso, ormai paradigmatico, della ex-Cecoslovacchia le autorità della Repubblica Ceca perseguirono una rigorosa politica di *voucher privatization*<sup>39</sup> e di restituzione di proprietà precedentemente espropriate. Con questa scelta si fu in grado di integrare i cittadini nel nuovo assetto del paese, ottenendo il rafforzamento della democrazia e un più profondo coinvolgimento popolare alle sorti economiche del paese<sup>40</sup>.

Nella Germania orientale i diritti di proprietà e controllo delle imprese di dimensioni medio-grandi furono concentrati nelle mani di un ristretto numero di investitori strategici, in larga parte imprenditori e società tedesco-occidentali, o di altri paesi europei. Rimasero ai residenti solamente piccole imprese commerciali, artigianali o di servizi. Il 18 per cento circa delle imprese di medie

<sup>34</sup> Howard (2001), p. 26.

<sup>35</sup> Al riguardo, il 31 agosto 1990 il Ministero federale della Giustizia aveva inserito nel Trattato sull'unificazione due leggi, sulla proprietà e sugli investimenti. Inizialmente venne adottato, all'interno della nuova legislazione, il criterio della prevalenza del principio della restituzione su quello dell'indennizzo. Nel caso della privatizzazione di proprietà statali, gestito dalla *Treuhandanstalt*, ciò venne a costituire un ostacolo determinante all'investimento, aggravando il compito dell'Ente. La necessaria lunghezza delle istruttorie miranti a determinare i diritti proprietari condussero infatti a significativi ritardi, e talora al decisivo accantonamento delle decisioni di investimento. Per ovviare a questo problema furono adottati nuovi indirizzi legislativi che diedero vita, nel 1992, alla legge sulla priorità dell'investimento, che pur mantenendo saldo il principio della priorità della restituzione sull'indennizzo creò al tempo stesso una base legale per dare priorità all'investimento rispetto alla restituzione, anche contro la volontà degli originali proprietari. Si veda al riguardo Southern (1993).

<sup>36</sup> Si veda Brücker (1995), p. 69.

<sup>37</sup> Si veda al riguardo Bolton e Roland (1992), Sinn e Sinn (1992) e Roland (2000).

<sup>38</sup> In Cecoslovacchia, ad esempio, si scelse di offrire ai cittadini l'opportunità di prendere parte alla trasformazione dell'economia nazionale, discriminando tra acquirenti locali e stranieri a favore dei primi. Inoltre, vennero distribuiti a prezzo politico libretti di coupons con i quali era possibile acquistare azioni delle nuove imprese privatizzate. Cfr. Stack (1997), pp. 1244-45.

<sup>39</sup> Per *voucher privatization* si intende una privatizzazione di massa nella quale si distribuiscono ai cittadini coupons, gratuitamente a prezzo politico, da utilizzarsi per l'acquisto di azioni di aziende vendute dallo stato.

<sup>40</sup> Si veda Stack (1997), 1243-1248.

dimensioni furono oggetto di acquisizioni da parte del management delle imprese medesime (MBO, *Management Buy Out*) o proveniente da altre imprese (MBI, *Management Buy In*), mentre non vi furono sostanzialmente acquisizioni da parte dei dipendenti (EBO, *Employee Buy Out*) o miste<sup>41</sup>. Ad eccezione che nei casi di restituzione di proprietà, la *Treuhandanstalt* evitò qualsiasi forma di distribuzione di azioni<sup>42</sup>.

Nel valutare l'operato della *Treuhandanstalt* occorre considerare che la strategia di concentrare il possesso delle imprese nelle mani di investitori strategici può avere aiutato a contenere i successivi costi di corporate governance e migliorato la qualità dell'informazione sugli acquirenti, riducendo il costo potenziale di una allocazione inefficiente dei diritti proprietari. Al tempo stesso va messo in conto che essa poté disporre delle risorse necessarie a sussidiare gli acquirenti, ove necessario<sup>43</sup>, e di un vasto bacino di potenziali acquirenti nazionali composto di imprese solide, ricche e in grado di accedere al mercato dei capitali.

A fronte del basso livello dei proventi delle vendite, resta dunque il dubbio se esso debba attribuirsi ad una scarsa capacità di negoziazione dell'ente, alla presenza di un numero troppo esiguo di offerenti, alla richiesta agli acquirenti di impegnarsi al perseguimento obiettivi di occupazione e di investimento. Gli investimenti promessi dagli acquirenti delle imprese privatizzate ammontarono complessivamente a 206,5 miliardi di marchi, i posti di lavoro a 1,5 milioni di unità<sup>44</sup>. Gli accordi con gli acquirenti sull'occupazione e l'investimento si rivelarono forse controproducenti sotto alcuni aspetti, sia perché limitarono le possibilità di trasformazione strutturale di molte imprese, almeno nei primi anni di attività, sia perché il controllo del rispetto degli impegni da parte degli acquirenti comportò la necessità di mantenere un costoso apparato burocratico. Malgrado questo si calcola che circa il 20 per cento dei nuovi proprietari non abbia potuto o voluto rispettare gli accordi stipulati con l'ente al momento dell'acquisto<sup>45</sup>.

Il mandato della *Treuhandanstalt* prevedeva il mantenimento del maggior numero possibile di posti di lavoro; la tutela dei diritti umani e proprietari; lo stimolo all'investimento; l'istituzione di programmi formativi; il ristabilimento delle condizioni necessarie a consentire il raggiungimento, da parte delle popolazioni delle regioni orientali, del tenore di vita dei cittadini di quelle occidentali. Al riguardo, il testo della legge che regolava l'attività dell'ente, la *Treuhandgesetz*, fu redatto in termini alquanto generici, forse per lasciare ai gestori dell'ente la libertà di implementare le direttive fondamentali nel modo più opportuno. Sul piano della realizzazione, l'obiettivo di investimento fu raggiunto con successo poiché gli investimenti effettuati dalle imprese acquisite superarono ampiamente il livello minimo previsto dagli accordi; diversamente, sul piano dell'occupazione i risultati conseguiti furono più che deludenti poiché di 4,1 milioni di occupati nelle imprese gestite dalla *Treuhandanstalt* nel giugno 1990, nel gennaio 1995 restava meno di un milione.

## 5. L'economia delle regioni orientali dopo la riunificazione

Nel 1989 l'economia della Germania orientale era caratterizzata da una struttura produttiva obsoleta rispetto agli standard occidentali e da una forte dipendenza dal mercato dei paesi dell'area

<sup>41</sup> Alla fine dell'attività della *Treuhandanstalt* furono completate 2.983 operazioni MBO/MBI. Si veda Howard (2001), p. 30.

<sup>42</sup> Si veda al riguardo Brücker (1995), pp. 59-60.

<sup>43</sup> In molti casi, effettivamente, fu la *Treuhandanstalt* a trasferire fondi agli acquirenti perché assumessero la proprietà delle imprese e ne garantissero il futuro.

<sup>44</sup> Degli 1,5 milioni di posti di lavoro, 937 mila furono esplicitamente inclusi nei contratti di compravendita delle imprese, e per 706 mila furono previste penalità in caso di inadempienza. Analogamente fu fatto per gli investimenti, il 60 per cento dei quali furono scritti nei contratti, per oltre 2/3 coperti da penalità in caso di inadempienza. Cfr. Brücker (1995), p. 69.

<sup>45</sup> Brada (1996), p. 71.

comunista, che assorbivano oltre il 70 per cento delle sue esportazioni. Il 55 per cento del macchinario industriale aveva più di dieci anni e circa il 21 per cento ne aveva oltre venti. I settori agricolo, estrattivo e manifatturiero occupavano circa il 47 per cento delle forze di lavoro (contro il 37 per cento della Germania occidentale), stimate tra 9,3 e 9,7 milioni di unità, un numero pari a circa un terzo delle forze di lavoro della Germania occidentale.

Nei pochi mesi successivi al luglio 1990 la produzione industriale cadde a circa il 60 per cento della media del primo semestre di quell'anno; a fine anno aveva raggiunto il 49 per cento e nel corso del 1991 giunse fino a un terzo. Il PIL cadde del 35 per cento e il numero degli occupati precipitò a 5 milioni<sup>46</sup>. L'avvio, da parte delle autorità, di un impetuoso processo di ricostruzione delle infrastrutture e il riavvio dell'attività produttiva nelle aziende privatizzate stimolò una forte ripresa dell'attività economica, a tassi annui del 7-8 per cento, che consentì un apprezzabile recupero del livello del prodotto lordo. Nel periodo 1991-94 gli investimenti in costruzioni raddoppiarono in termini reali<sup>47</sup>. Successivamente al 1995, il progressivo ridimensionamento del settore, dopo l'espansione abnorme degli anni precedenti, si ripercosse sull'attività economica complessiva inducendone il forte rallentamento. Tra il 1995 e il 2004 il PIL crebbe in media all'1,2 per cento all'anno, più o meno in linea con quello delle regioni occidentali, mentre il settore delle costruzioni si sgonfiava gradualmente, riducendosi nello stesso periodo di oltre il 50 per cento. Non è certo che il processo di aggiustamento sia oggi del tutto completato, se si considera che la quota dell'attività edilizia nell'economia complessiva è ancora considerevolmente più ampia che nelle regioni occidentali. La disoccupazione resta molto elevata, a tassi compresi tra il 15 e il 19 per cento nelle diverse regioni<sup>48</sup>, ed è sempre molto sostenuta la migrazione verso l'Ovest, particolarmente di lavoratori giovani e qualificati. Con il suo effetto di impoverimento del capitale umano nelle regioni orientali il fenomeno contribuisce a indebolire le prospettive di medio termine di una crescita sostenuta nell'area. Nel 2006 il PIL è accelerato al 3 per cento, riflettendo il ciclo favorevole, e si stima un tasso analogo anche per il 2007.

Il processo di *catching-up* è fortemente rallentato dopo il 1995. Il PIL reale pro capite nelle regioni orientali si colloca infatti nel 2006 al 62 per cento di quello corrispondente delle regioni occidentali e la produttività del lavoro al 74 per cento. Il rapporto percentuale tra il PIL dell'Est e quello dell'Ovest, passato da 10 a 16 tra il 1991 e il 1996, è rimasto più o meno stabilmente su quel valore. La popolazione delle regioni orientali, che al momento dell'unificazione ammontava al 31 per cento di quella delle regioni occidentali è oggi al 25,4, mentre gli occupati sono passati dal 29 al 21,4. La produttività tedesco-orientale è ancora di poco superiore ai tre quarti di quella delle regioni occidentali (figure 2-6). L'economia dell'Est continua a dipendere fortemente dai trasferimenti pubblici dall'Ovest all'Est, che sono ammontati ad oltre 80 miliardi di euro all'anno, pari a circa il 4 per cento del PIL dell'Ovest, e al 30 del PIL dell'Est<sup>49</sup>. E' stato stimato che in assenza di tali trasferimenti, la domanda nell'Est sarebbe del 25 per cento più bassa, mentre il PIL pro capite dell'Est scenderebbe a poco più della metà di quello dell'Ovest<sup>50</sup>. Se il perseguimento delle politiche per la convergenza è stato, ed è tuttora, consentito dalla disponibilità di risorse dell'economia più forte e prospera dell'Unione Europea, e una tra le più ricche e produttive del mondo, lo sforzo per il raggiungimento di livelli adeguati di reddito e di una moderna rete di infrastrutture e servizi nelle regioni orientali non ha mancato di pesare fortemente sull'economia tedesca. Solamente nei primi cinque anni del processo il debito pubblico del paese è passato dal

<sup>46</sup> Si veda Sinn e Sinn (1992), p. 29.

<sup>47</sup> European Commission (2002), p. 30.

<sup>48</sup> Secondo i dati regionali rilasciati dall'Eurostat a fine 2007, i tassi di disoccupazione per il totale delle forze di lavoro erano nel 2006: 19,2 in Mecklenburg-Vorpommern, 16,5 nel Brandenburg, 17,8 in Sachsen-Anhalt, 15,2 in Thüringen, 16,2 in Sachsen, 16,5 a Berlin.

<sup>49</sup> Ragnitz (2007).

<sup>50</sup> Lehmann, Ludwig e Ragnitz, *Originäre Wirtschaftskraft der neuen Länder noch schwächer als bislang angenommen*, *Wirtschaft im Wandel*, No. 5/2005, pp. 134-45, cit. in Ragnitz (2005).

41,1 al 60,3 per cento del prodotto lordo, un effetto inaspettato essendo stato il potenziale impatto fiscale della riunificazione in forte misura sottostimato<sup>51</sup>. Si calcola che oggi sia di poco superiore al 63 per cento, e non scenderebbe sotto il 59 per cento ancora nel 2012<sup>52</sup>.

## 6. I problemi del mercato del lavoro

La condizione di piena occupazione tipica di un'economia pianificata che aveva caratterizzato la Germania orientale fino al 1989 venne drasticamente modificata dall'ingente distruzione di posti di lavoro che seguì l'unificazione. Nel corso del 1991 il numero degli occupati diminuì di circa 3,3 milioni di unità, con una perdita più che proporzionale di mano d'opera femminile<sup>53</sup>; un milione di persone sfuggì alla disoccupazione accettando i prepensionamenti offerti alle vantaggiose condizioni vigenti nella Repubblica federale; un ulteriore milione di persone emigrò nelle regioni occidentali<sup>54</sup>.

Il ritmo delle migrazioni all'Ovest, ancorchè mitigato negli anni successivi, è comunque ritenuto una potenziale minaccia per la sostenibilità di lungo termine del sistema economico dei nuovi *Länder*. Dopo il primo massiccio esodo, e fino al 1999, emigrò all'incirca un altro milione di persone; ancora un milione, o più, potrebbe spostarsi all'Ovest entro il 2020<sup>55</sup>. La composizione strutturale degli emigranti dalle regioni orientali a quelle occidentali della Germania rende il fenomeno ancora più preoccupante poiché l'emigrazione interessa prevalentemente lavoratori giovani e con elevato livello di scolarizzazione e competenza professionale<sup>56</sup>. Si registrano così oggi tassi di disoccupazione elevati tra i lavoratori meno qualificati, mentre le imprese incontrano difficoltà a reperire le competenze necessarie sul mercato locale. Si teme che questa situazione possa aggravarsi in pochi anni<sup>57</sup>.

Nella consapevolezza che non esistono strategie dirette di contenimento efficaci dei flussi migratori intranazionali le autorità tedesche hanno avviato dei programmi sperimentali che mirano al rafforzamento dei legami familiari e sociali dei cittadini delle regioni orientali. Nel settembre 2005 è stato varato un programma pilota che si propone di stabilire o rafforzare il collegamento emotivo e sociale degli emigrati con la regione di origine. A questo fine è stata istituita nella città di Magdeburg (Sachsen-Anhalt) un'agenzia con lo scopo di aiutare gli emigrati provenienti dai *Länder* orientali a ricostituire un contatto con la regione di origine. Come parte del progetto è stata costituita una piattaforma *internet* al servizio degli emigrati, con lo scopo di rafforzarne i legami con i luoghi di provenienza; si è istituito *Netzwerk Ost*, un servizio che fornisce assistenza a chi voglia tornare nelle regioni orientali; è stato creato *Heimatschachtel*, un servizio disponibile *online* che prevede l'invio di un "pacco da casa" con doni e *vouchers*, e ha lo scopo di incoraggiare gli emigranti a visitare i luoghi di origine<sup>58</sup>. Nello stesso periodo è stato avviato un secondo progetto,

<sup>51</sup> Si veda al riguardo Deutsche Bundesbank (1997), pp. 17-19.

<sup>52</sup> Si veda IMF (2008), p. 56, tavola 6.

<sup>53</sup> Il tasso di occupazione femminile cadde dall'80 al 50 per cento. Sulla dinamica della partecipazione femminile al lavoro negli anni successivi si veda Bonin e Ewals (2002).

<sup>54</sup> A differenza di quanto si era ritenuto inizialmente (si veda ad esempio Akerloff G. A. *et al.* (1991)), la causa della migrazione di quel periodo non è esclusivamente legata alla disoccupazione, come mostrano i risultati della panel survey riportata in Wochenbericht 5-6/92, p. 60, citata in Dornbush e Wolf (1992), p. 244.

<sup>55</sup> Si veda: Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: <http://www.bmvbs.de/en/Federal-Government-Commissione/Demographic-change-,2576.970492/Demographic-change-shaping-up-.htm>

<sup>56</sup> Il fenomeno, già osservato nelle fasi iniziali del processo da Burda (1993), è confermato in analisi successive basate su microdati del GSOEP (German Socio-Economic Panel) in Hunt (2000).

<sup>57</sup> Henschel, Pohl e Thum (2008) stimano che dal 2013 potrebbero determinarsi strozzature all'offerta di lavoratori qualificati, con significativi effetti salariali che accentuerebbero le disuguaglianze nei redditi della popolazione delle regioni orientali.

<sup>58</sup> Il link è: <http://www.kontakt-ostdeutschland.de>

indirizzato agli studenti delle istituzioni universitarie delle regioni orientali, per aiutarli a costituire un nucleo familiare in prossimità del luogo di studio<sup>59</sup>. Si ritiene che la costituzione di una famiglia possa costituire un elemento stabilizzante, che ostacolerebbe l'emigrazione dei neolaureati. Al tempo stesso le università dotate di infrastrutture particolarmente adatte alle famiglie costituirebbe un beneficio supplementare che favorirebbe il reclutamento di personale universitario qualificato. Magdeburg, con 15.500 studenti, e Greifswald, con 10.400 studenti, sono oggi le due università-pilota di questo progetto.

Per fronteggiare l'ingente distruzione di posti di lavoro all'indomani dell'unificazione, il Governo federale intervenne nel 1991 con un ricorso estensivo all'occupazione a orario ridotto (*Kurzarbeit*), che coinvolse oltre 1,6 milioni di persone e assorbì quasi la metà delle risorse dedicate alle politiche attive per quell'anno; circa 800 mila persone vennero avviate verso vari tipi di programmi addestrativi, ritenendosi necessario riqualificare la mano d'opera per un suo utilizzo in una moderna economia di mercato; 200 mila persone vennero assorbite in programmi speciali di impiego sovvenzionato da svolgersi presso aziende pubbliche e private per una durata massima di tre anni, i cosiddetti ABM (*Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*). L'anno successivo fu ridotto il numero di beneficiari del *Kurzarbeit*, mentre si estendeva l'impiego degli ABM e dei corsi addestrativi. A partire dal 1993 il *Kurzarbeit* perdeva del tutto di rilevanza, mentre acquistavano peso i programmi ABM e, negli anni successivi i cosiddetti programmi SAM (*Strukturampassungsmaßnahmen*), per l'occupazione nella tutela ambientale o in altre attività ad elevata rilevanza sociale, con copertura parziale o totale del salario a carico dello stato, per una durata di cinque anni.

Gli ABM trovarono utilizzo particolarmente tra i disoccupati di lungo termine (tra il 60 e l'89 per cento), e tra quelli di oltre 50 anni (tra il 37 e il 47 per cento). Per i programmi SAM la quota dei disoccupati di lungo termine è stata inferiore (tra il 30 e il 53 per cento), mentre è andata crescendo la proporzione dei disoccupati di età più elevata. L'esame delle forze di lavoro per età evidenzia tuttora per i lavoratori anziani un tangibile svantaggio in termini salariali rispetto ai lavoratori dell'Est più giovani o di quelli delle coorti corrispondenti nei *Länder* occidentali. Il differenziale tra Est e Ovest della coorte dei lavoratori nati dopo il 1965 appare significativamente minore<sup>60</sup>. Questo risultato, che rifletterebbe solo in piccola parte differenze nei risultati dell'addestramento e della riqualificazione, suggerisce piuttosto una difficoltà culturale della mano d'opera delle fasce più elevate di età nell'affrontare le modalità lavorative di un'impresa capitalistica<sup>61</sup>.

Il costo del finanziamento delle politiche attive del mercato del lavoro nei *Länder* orientali è stata ingente. Nel 1992-94 esso ammontò a circa 16-18 miliardi di euro all'anno, per poi discendere verso 8-10 miliardi all'anno negli anni successivi fino al 2003. Nello stesso decennio il finanziamento delle politiche attive nei *Länder* dell'Ovest, con forze di lavoro pari a tre volte quelle dell'Est, ha comportato un esborso di circa 10-12 miliardi all'anno<sup>62</sup>. Dal 2003 lo stanziamento per le politiche attive sul mercato del lavoro dei *Länder* orientali si è considerevolmente ridotto, scendendo a 5 miliardi nel 2004 e a 2,5 miliardi nel 2005<sup>63</sup>.

Malgrado uno sforzo così cospicuo, nessuno dei programmi utilizzati è riuscito nell'obiettivo di ricondurre i partecipanti all'interno del mercato del lavoro, aumentandone la probabilità di

<sup>59</sup> Si veda: Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: <http://www.bmvbs.de/en/Federal-Government-Commissione/Demographic-change-,2576.970492/Demographic-change-shaping-up-.htm>

<sup>60</sup> Gathmann (2005).

<sup>61</sup> Krueger e Pischke (1995).

<sup>62</sup> Si veda Wunsch (2005), p. 33.

<sup>63</sup> Si veda Lechner e Wunsch (2007), p. 74, tavola 2.

trovare un impiego o di ottenere un salario più elevato<sup>64</sup>. Le politiche perseguite hanno tuttavia consentito di contrastare il deterioramento del capitale umano, mantenendo un adeguato livello di professionalità ai beneficiari dei programmi, in vista di un loro futuro utilizzo. Studi empirici mostrano come l'addestramento avrebbero dato risultati soddisfacenti sul piano qualitativo, anche per il buon livello culturale e professionale dei lavoratori dei *Länder* orientali prima della transizione<sup>65</sup>. La qualità professionale della mano d'opera così non sarebbe oggi significativamente differente tra l'Est e l'Ovest<sup>66</sup>. Per contro, è venuto a mancare, per i partecipanti, cui veniva corrisposto il 100 per cento del salario sindacale (ridotto al 90 per cento nel 1994) l'incentivo a cercare un'attività lavorativa permanente. Nel corso dello svolgimento dei programmi di qualificazione si sono anche registrati episodi di avviamento sistematico di numerosi lavoratori verso i settori "sbagliati", come nel caso del settore delle costruzioni, che, giunto il termine della sua prolungata espansione, non fu più in grado di assorbire i partecipanti ai corsi di qualificazione nell'edilizia<sup>67</sup>.

Nel tentare un bilancio sommario sull'esperienza descritta non si può sottacere come il loro principale merito sia stato quello di tamponare una situazione del tutto straordinaria, consentendo di offrire un'occupazione a un vasto numero di persone, assicurando loro un reddito, il che ha certamente alleviato le prevedibili tensioni sociali che la mancanza di interventi avrebbe comportato.

L'elevata disoccupazione odierna nei *Länder* orientali, pur in presenza di una forte riduzione del tasso di partecipazione, denuncia tuttavia la presenza di fattori sfavorevoli che contribuiscono a perpetuare gli squilibri sul mercato del lavoro e impediscono l'aggiustamento.

E' stata recentemente avanzata la tesi che le attuali condizioni del mercato del lavoro nei *Länder* orientali possano essere ascritte, oltre che alle negoziazioni salariali stipulate al momento dell'unificazione, anche all'adozione della legislazione del lavoro e in generale del *welfare system* vigente nella Germania occidentale, fattori ai quali già in passato si era attribuito un effetto disincentivante sui lavoratori<sup>68</sup>. Tali scelte sarebbero alla radice dell'esistenza di "trappole" quali l'adozione di tecnologie di tipo *labor-saving*, la perdita di specializzazione della mano d'opera, e il suo invecchiamento, la sottoutilizzazione dello stock di capitale, il declino dei settori esportatori<sup>69</sup>. Gli effetti avversi di queste "trappole", che rappresentano la principale causa delle difficoltà oggi sperimentate nel mercato del lavoro all'Est, renderebbero necessaria una radicale riforma delle regole e delle istituzioni.

Una spiegazione unicamente basata sulle scelte adottate sul piano della tutela e regolamentazione del mercato del lavoro rischierebbe di trascurare un altro fondamentale aspetto della questione, ossia le politiche di incentivazione alla ricostituzione dello stock di capitale. Nei primi dieci anni dalla riunificazione furono effettuati nelle regioni orientali investimenti per ben 600 miliardi di euro, a fronte di una popolazione di circa 15 milioni di unità. Due terzi degli investimenti complessivi si concentrarono nell'edilizia, residenziale e industriale, e solo un terzo andò agli investimenti fissi manifatturieri, come riflesso di una struttura di incentivi distorti<sup>70</sup>. La scelta di sussidiare il capitale ad un tal punto appare solo parzialmente giustificabile, se si tiene

<sup>64</sup> Lechner e Wunsch (2007), pp. 99-101.

<sup>65</sup> Krueger e Pischke (1995).

<sup>66</sup> Si veda Fuchs-Schündeln, Izem (2007).

<sup>67</sup> Lechner, Miquel, Wunsch (2007).

<sup>68</sup> Si veda Von Hagen e Strauch 1999.

<sup>69</sup> Merkl e Snower (2007).

<sup>70</sup> Si veda Burda (2007) e Burda e Hunt (2001). Già all'indomani dell'unificazione Sinn e Sinn (1992), pp. 174-79, criticarono le varie politiche di "premi all'investimento", "crediti all'investimento", "incentivi all'ammortamento accelerato", adottate dal governo federale.

conto che oggi il rapporto capitale/lavoro nel settore manifatturiero è più elevato nelle regioni orientali che in quelle occidentali. I sussidi furono peraltro erogati in forma di riduzioni fiscali, mettendo in condizione di beneficiarne solamente le imprese già avviate, per lo più tedesco-occidentali, in grado di fare profitti. Il *pattern* degli investimenti, che anche nel settore degli investimenti sembra preferire i settori tradizionali a quelli progrediti, sembra rappresentare un'ulteriore ipoteca sul futuro delle regioni orientali<sup>71</sup>. La riluttanza delle imprese a investire nei settori più avanzati potrebbe essere ascritta alla scarsità di lavoratori qualificati, resi necessari dal legame di complementarità tra investimenti in nuove apparecchiature e mano d'opera specializzata, e si associa probabilmente alla forte migrazione di lavoratori giovani e qualificati verso le regioni occidentali<sup>72</sup>. Flussi di investimenti tradizionali, avrebbero invece concorso a incrementi sostenuti dell'intensità di capitale e della produttività del lavoro, ma rallentato l'assorbimento di mano d'opera. Il modello di privatizzazione e industrializzazione delle regioni orientali si sarebbe indirizzato verso la produzione di semilavorati piuttosto che di prodotti finiti, condannando l'industria tedesco-orientale a un ruolo secondario, e rendendo il mercato del lavoro dell'area fortemente esposto ai fattori ciclici<sup>73</sup>. In un contesto come quello descritto la riforma del mercato del lavoro sostenuta da Snower e Merkl non sembra in grado di risolvere il problema delle regioni orientali, sulle quali pesa un insufficiente sviluppo della domanda di lavoro e, più in generale, della domanda effettiva, che si collegherebbe "in modo inestricabile con la recente riunificazione, integrazione e trasformazione in una regione periferica di una più vasta economia e società tedesche"<sup>74</sup>.

## 7. Conclusioni

Sebbene il processo di convergenza del PIL pro capite dei Länder orientali verso quello del resto della Germania sia stato molto rapido nei primi anni dopo la riunificazione, sospinto da politiche tese al riassorbimento dello shock post-unificazione, esso ha poi rallentato negli anni successivi. L'aspettativa che l'ingente trasferimento di risorse pubbliche all'Est avrebbe potuto determinare un boom della crescita e dell'occupazione, dopo la sostanziale distruzione del pur obsoleto sistema produttivo della ex-DDR, è stata frustrata da risultati inferiori alle attese. A questo risultato hanno contribuito svariati fattori. Tra questi, l'ampia quota dei consumi sul complesso dei trasferimenti di risorse all'est, che ha comportato un marcato miglioramento del benessere della popolazione a scapito del rafforzamento della capacità di competere dell'industria locale; gli incentivi distorti all'investimento che hanno determinato una composizione non ottimale della base produttiva, ancora una volta a danno dell'occupazione e della competitività dell'area; gli interventi sul mercato del lavoro che hanno finito col tradursi in tassi di disoccupazione elevati e persistenti malgrado i ridotti tassi di partecipazione al mercato del lavoro rispetto al periodo pre-unificazione.

Il confronto tra l'esperienza tedesca e il nostro Mezzogiorno è istruttivo. Pur con le dovute cautele riferite alle differenti condizioni storico-istituzionali e alla diversa dotazione fattoriale iniziale, si può osservare (Figura 7) come la convergenza del Mezzogiorno italiano negli anni d'oro dell'intervento straordinario sia stata superiore a quello dei Länder orientali della Germania dopo il 1995, a fronte di una disponibilità di risorse inferiore. Accomuna le due esperienze l'elevata dipendenza dall'intervento pubblico, perpetuata da una evidente difficoltà di avvio di un processo di sviluppo autosufficiente. Il giudizio negativo che nella larga maggioranza delle analisi viene attribuito al processo di convergenza in Germania è tuttavia da mitigare in considerazione della

<sup>71</sup> Rubart e Semmler (2007)

<sup>72</sup> Rubart e Semmler (2007), pp. 8-9.

<sup>73</sup> Hall e Ludwig (2007).

<sup>74</sup> Hall e Ludwig (2007), p. 621.

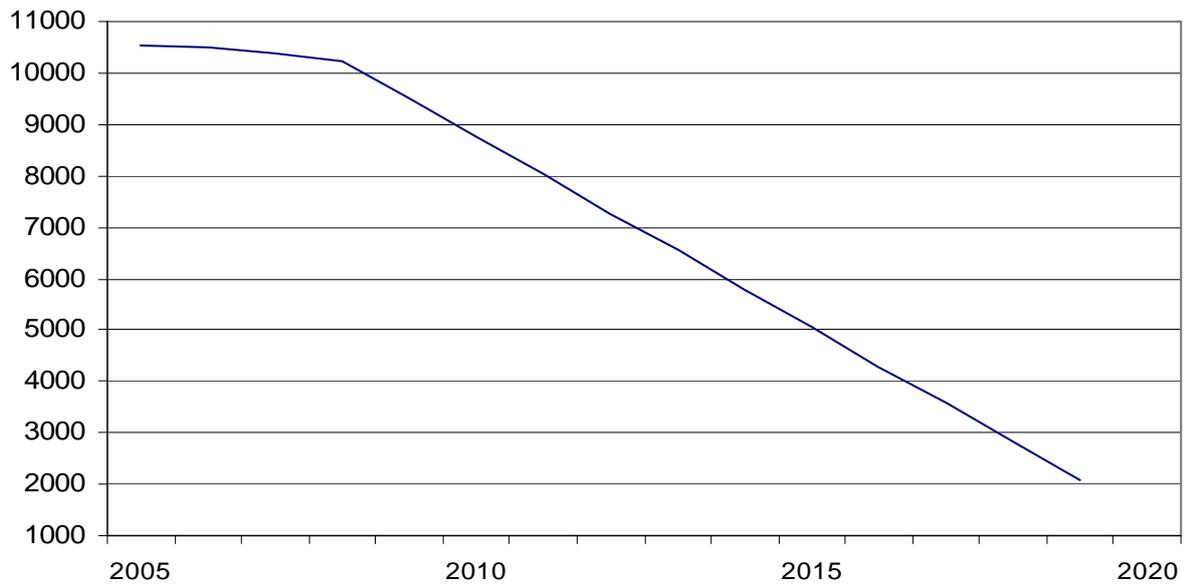
brevità dei soli diciotto anni trascorsi dall'avvio dell'esperienza tedesca contro il lungo arco temporale percorso dalle politiche per il Mezzogiorno in Italia dal secondo dopoguerra. Va altresì riconosciuto il successo delle politiche della riunificazione nell'aver offerto ai cittadini dei nuovi *Länder* una dotazione di infrastrutture di livello equivalente a quello del resto del paese e una cornice di leggi e regole che tutelano efficacemente il buon funzionamento della concorrenza e del mercato. Da ultimo, le regioni orientali della Germania sono caratterizzate da un tasso di scolarizzazione superiore a quello del nostro Mezzogiorno e più in generale da una migliore dotazione di capitale umano, parziale retaggio dell'ampio e capillare sistema di istruzione della ex-DDR.

L'esperienza tedesca consente di trarre più di una lezione utile. Il costo elevato in Germania degli interventi complessivi per i nuovi *Länder*, particolarmente rispetto ai risultati raggiunti, conferma pienamente quanto una attenta valutazione delle priorità sia una regola fondamentale applicabile a tutti i casi in cui si voglia stimolare lo sviluppo economico delle aree in ritardo. Le politiche di incentivazione a beneficio delle imprese si sono rivelate in Germania particolarmente onerose per il contribuente e di dubbia efficacia. Non meno onerose, oltre che controproducenti, sono state le scelte iniziali nella fissazione del cambio e dei salari. L'eccesso di intervento sul mercato del lavoro, pur contribuendo a omologare le condizioni dei lavoratori all'Est e all'Ovest non è valso a frenare ampi e persistenti flussi migratori di manodopera giovane e qualificata, decretando il fallimento di strategie di questo genere come strumento di controllo. Le politiche di contenimento dei flussi avviate nell'esperienza recente, basate su interventi che investono la sfera sociale piuttosto che quella economica, sono al momento degli esperimenti la cui efficacia non potrà essere verificata che nel lungo termine.

**FIGURE**

**Figura 1**

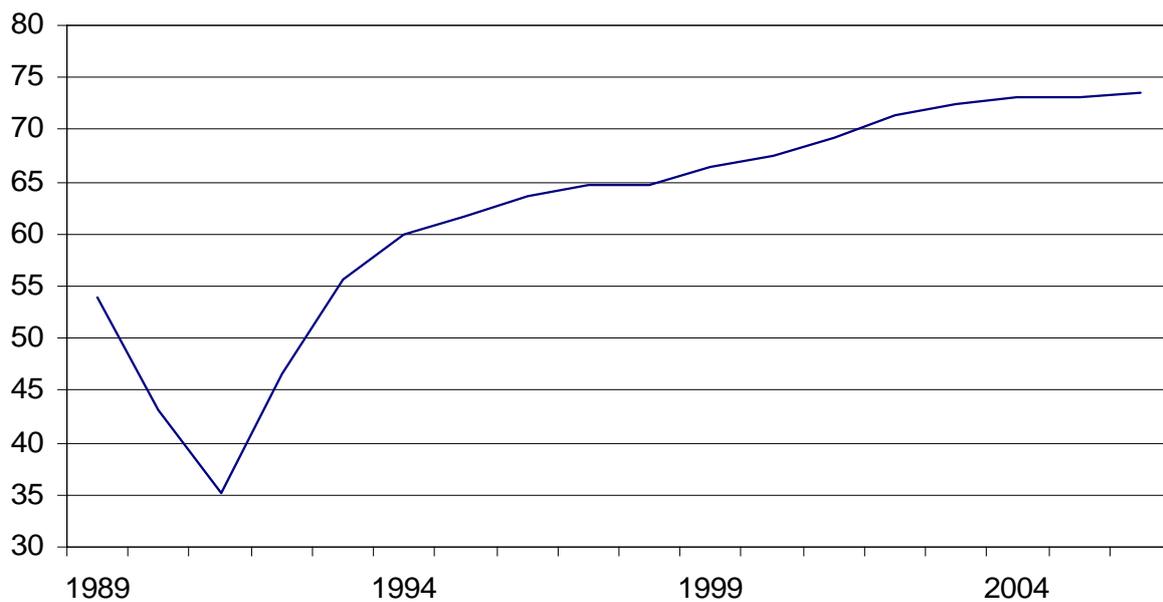
**Stanzamenti previsti dal patto di Solidarietà II (Basket 1)**  
(milioni di euro)



Fonte: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

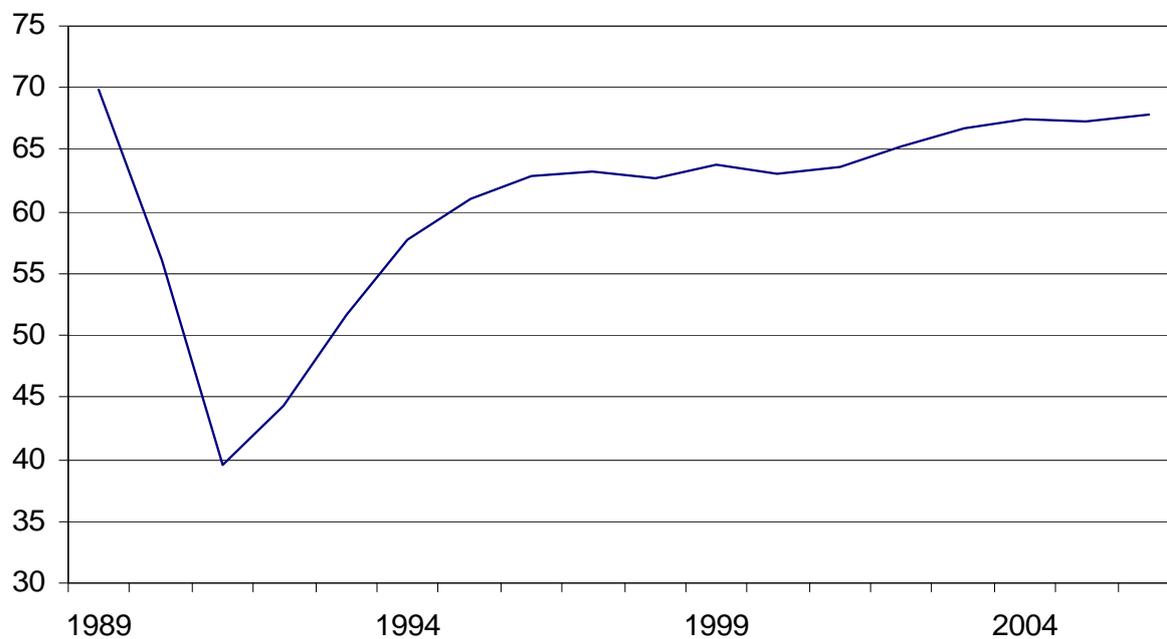
**Figura 2**

**Produttività delle regioni orientali in percento di quella delle regioni occidentali\***



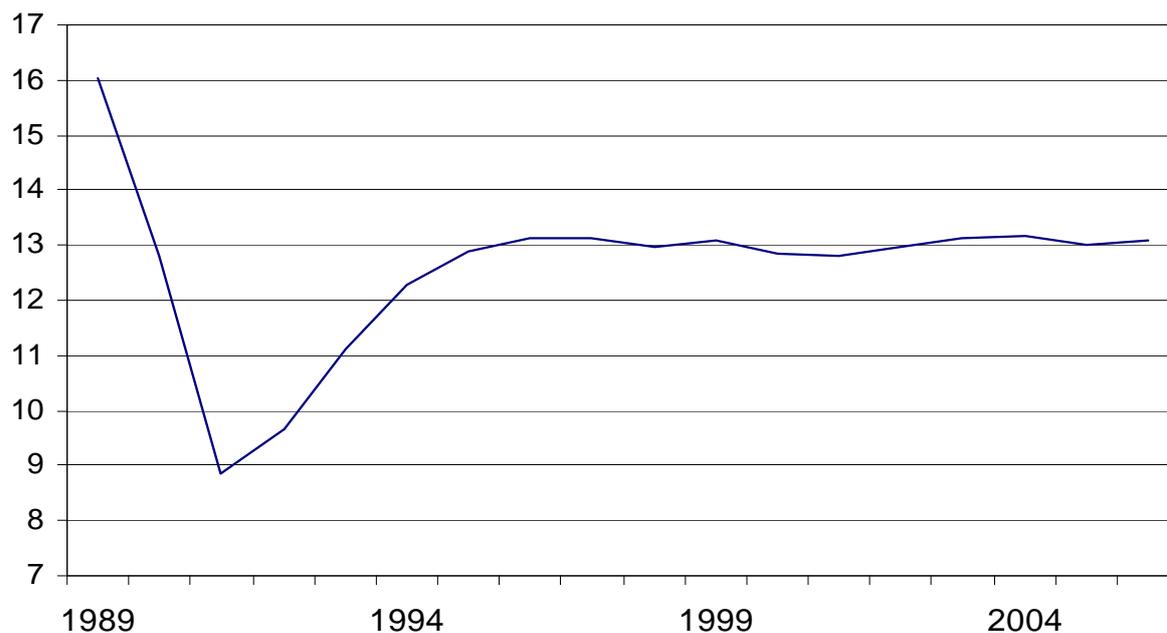
\* PIL a valori concatenati sul numero di occupati.

Fonte: Statistische Bundesamt – Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder.

**Figura 3****Reddito pro capite delle regioni orientali in percento di quello delle regioni occidentali\***

\* PIL a valori concatenati sulla popolazione.

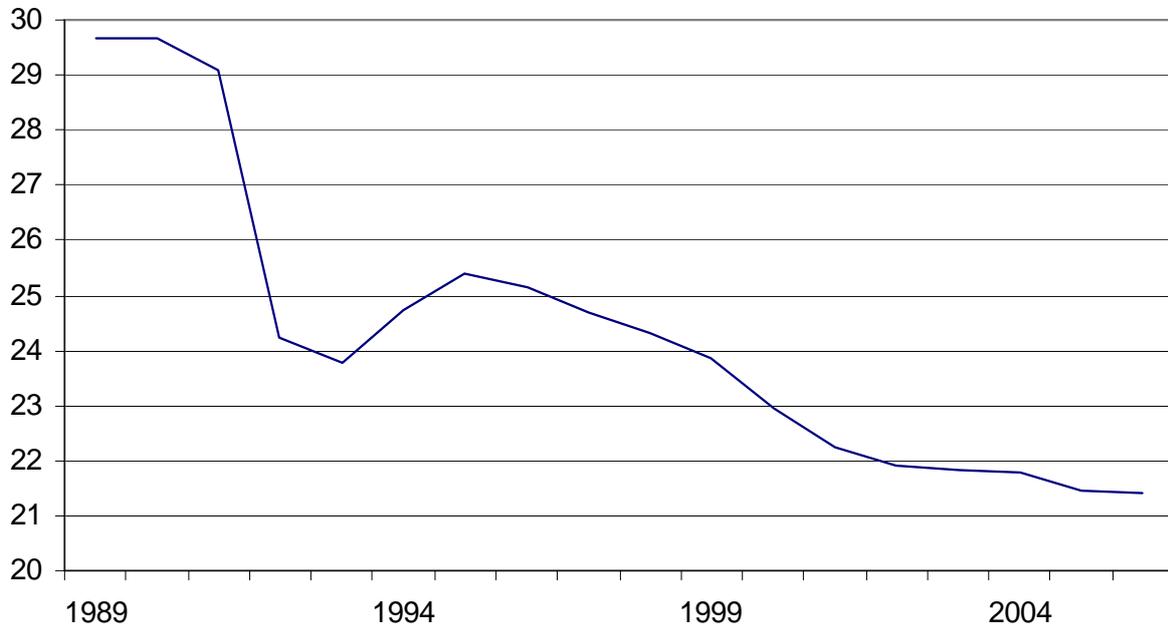
Fonte: Statistische Bundesamt – *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Laender*.

**Figura 4****PIL a valori concatenati delle regioni orientali in percento di quello delle regioni occidentali**

Fonte: Statistische Bundesamt – *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Laender*.

**Figura 5**

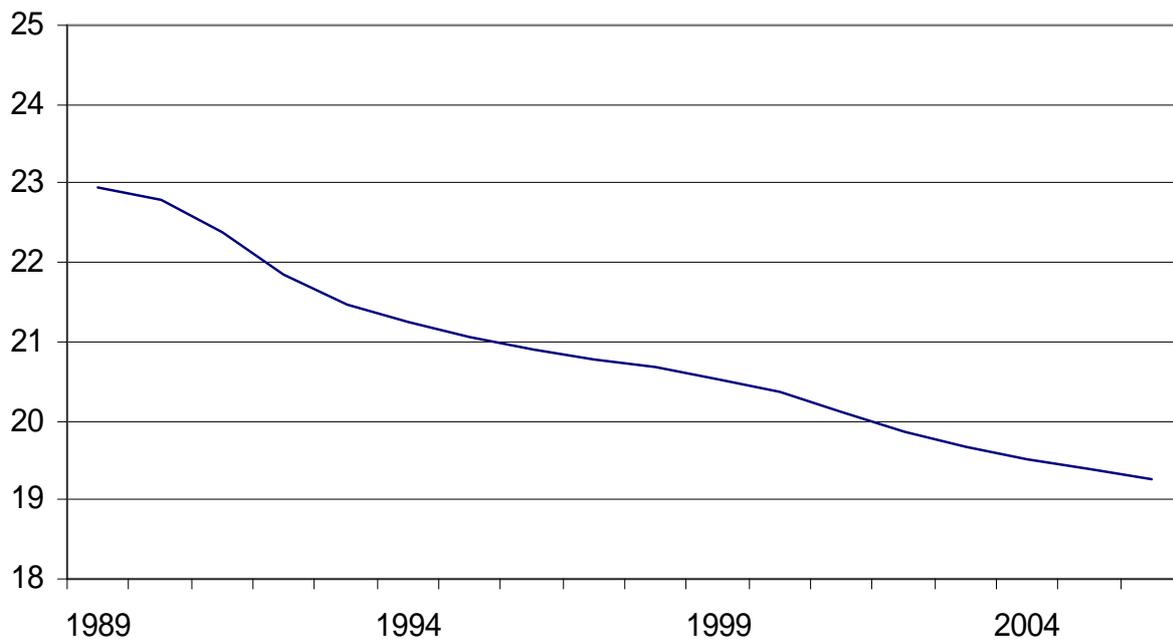
**Occupati nelle regioni orientali in percento di quelli delle regioni occidentali**



Fonte: Statistische Bundesamt – Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Laender.

**Figura 6**

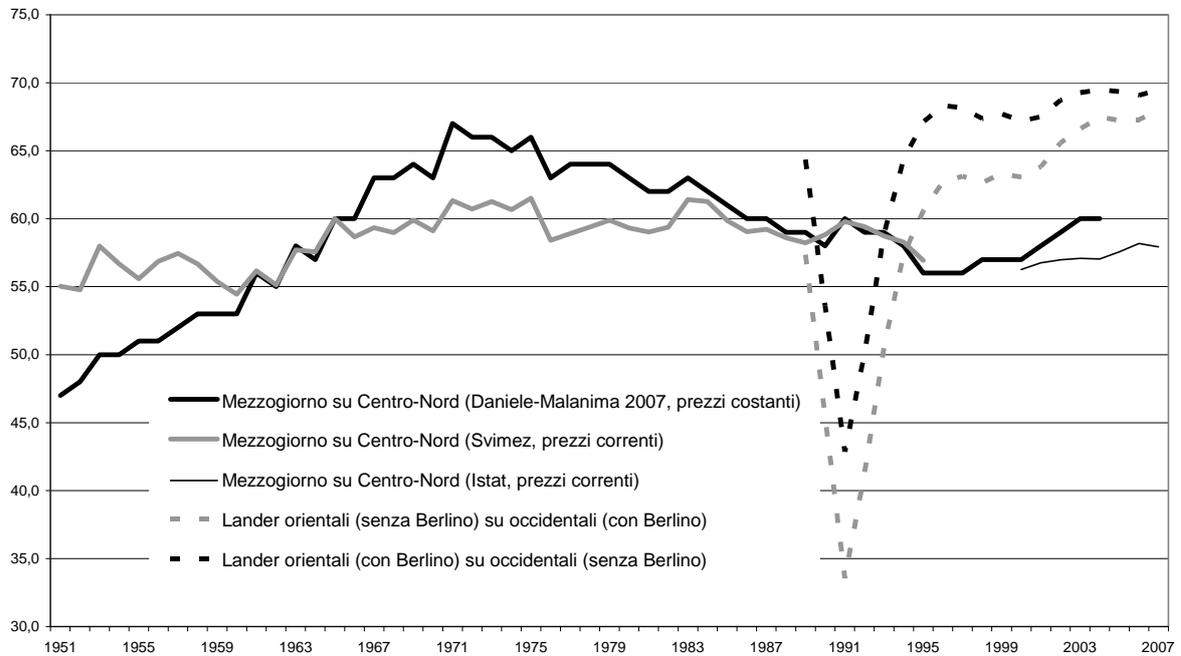
**Popolazione delle regioni orientali in percento di quella delle regioni occidentali**



Fonte: Statistische Bundesamt – Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Laender.

Figura 7

## Confronto fra i PIL pro capite regionali: Italia e Germania



**RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

- Akerloff G.A. *et al.* (1991), *East Germany in from the Cold: the Economic Aftermath of Currency Union*, Brookings Papers on Economic Activity, No. 1, pp. 1-87.
- Bolton P. e Roland G. (1992), *Privatization in Central and Eastern Europe*, in *Economic Policy*, No. 15, pp. 276-309.
- Bonin H. e Ewals R. (2002), *Participation Behavior of East German Women after German Unification*, dattiloscritto, January.
- Brücker H. (1995), *Selling Eastern Germany - On the Economic Rationale of the Treuhandanstalt's Privatisation and Restructuring Strategy*, MOCT-MOST, No. 5, pp. 55-77, Kluwer Academic Publishers.
- Buhr D. e Schmid J. (2007), *Big Reform with Little Effect? Labour Market and Employment Policy in Germany*, EU-China European Studies Centre Programme, Working Paper, July.
- Burda M.C. (2007), *What Kind of Shock Was it? Regional Integration and Structural Change in Germany after Unification*, Kieler Arbeitspapiere, No.1306.
- (1993), *The determinants of East-West German migration. Some First Results*, in *European Economic Review*, No. 37, pp. 452-61.
- Burda M.C. e Hunt J. (2001), *From Reunification to Economic Integration. Productivity and Labor Market in Eastern Germany*, in *Brookings Papers on Economy Activity*, No.2, pp. 1-71.
- Cole R.T. (1975), *West German Federalism Revisited*, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 23, No. 2 (Spring), pp. 325-36.
- Deutsche Bundesbank (1997), *Monthly Report*, March.
- Dornbusch R. e Wolf H. (1992), *Economic Transition in Eastern Germany*, *Brookings Papers on Economy Activity*, No. 1, pp. 235-72.
- European Commission (2002), *Germany's Growth Performance in the 1990s*, *Economic Papers*, No. 170, May.
- Fuchs-Schündeln N. e Izem R. (2007), *Explaining the Low Labor Productivity in East Germany - A Spatial Analysis*, *Kiel Arbeitspapiere*, No. 1307.
- Gathmann C. (2005), *The Skill Loss of Older East Germans after Unification*, *Schmollers Jahrbuch*, No. 125, pp. 7-16.
- Giucca P. e Martinez Oliva J.C. (1990), *La politica monetaria tedesca negli anni '80: aspetti istituzionali ed analitici*, in *Rivista di Politica Economica*, Giugno 1990.
- Hunt J. (2006), *Is the Transition in East Germany a Success? In Just Seven Years the Czech Republic Will be Richer*, <http://www.aicgs.org/documents/jhunt06.pdf>, April.
- (2000), *Why Do People Still Live in East Germany?*, NBER Working Paper, No.7564.
- IMF (2008), *Staff Report for the 2007 Article IV Consultation*, January, No. 30 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr0880.pdf>).
- Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2003), *Wie hoch sind die Transferleistungen für die neuen Länder?* (a cura di Joachim Ragnitz), *IWH-Pressemitteilung*, No. 21/2003.
- Jansen H (2004), *Transfers to Germany's Eastern Länder: A Necessary Price for Convergence or a Permanent Drag?*, *ECFIN Country Focus*, Vol. 1, No. 16, October.

- Lechner M., Miquel R. e Wunsch C. (2007), *The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East Germany After Unification*, in *German Economic Review*, Vol. 8, No. 4, pp. 468-509.
- Lechner M. e Wunsch C. (2007), *Active Labour Market Policy in East Germany: Waiting for the Economy to Take Off*, Kieler Arbeitspapiere, No.1308.
- Martinez Oliva J.C. e Stefani M.L. (2000), *Dal Piano Marshall all'Unione europea dei pagamenti. Alle origini dell'integrazione economica europea*, in: *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta. L'Italia nel contesto internazionale*, edited by F. Cotula, Collana storica della Banca d'Italia, Laterza, Bari.
- Merkel C. e Snower D.J. (2007), *Escaping the Unemployment Trap – The Case of East Germany*, Kiel Working Paper, No. 1309.
- Ragnitz J. (2007), *Explaining the East German Productivity Gap – The Role of Human Capital*, Kiel Working Paper, No. 1310.
- Renzsch W. (1998), *Financing German Unity: Fiscal Conflict Resolution in a Complex Federation*, *Publius*, Vol. 28, No. 4 (Autumn), pp. 127-46.
- Rothweiler R.L. (1972), *Revenue Sharing in the Federal Republic of Germany*, *Publius*, in *Oxford Economic Press*, Vol. 2, No. 1 (Spring), pp. 4-25.
- Rubart J. e Semmler W. (2007), *East German Unemployment from a Macroeconomic Perspective*, *Darmstadt Discussion Papers in Economics*, No. 187.
- Sinn H.W. e Sinn G. (1992), *Jumpstart*, MIT Press, Cambridge, USA.
- Sinn H.W. e Westermann F. (2000), *Two Mezzogiornos*, CESifo Working Paper, No. 378.
- Sinn H.W. (2002), *Germany's Economic Unification: An Assessment after Ten Years*, in *Review of International Economics*, Vol. 10, No. 1.
- Snower D.J. e Merkel C. (2006), *The Caring Hand that Cripples: The East German Labor Market after Reunification (Detailed Version)*, Kiel Working Paper, No. 1263.
- Southern D.B. (1993), *Restitution or Compensation: The Land Question in East Germany*, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 42, No. 3, July.
- Spattini S. (2005), *Una valutazione delle riforme Hartz dal punto di vista italiano e europeo*, ADAPT Associazione per gli studi internazionali e comparati sul diritto del lavoro e sulle relazioni industriali, Working Paper, No. 10 Bis.
- Stack H.M. (1997), *The "Colonization" of East Germany?: A Comparative Analysis of German Privatization*, in *Duke Law Journal*, Vol. 46, No. 5, March, pp. 1211-53.
- Uhlig H. (2007), *Regional Labor Markets, Network Externalities and Migration: The Case of German Reunification*, Kiel Working Paper, No. 1311.
- Von Hagen J. e Strauch R. (1999), *Tumbling Giant: Germany's Experience with the Maastricht Fiscal Criteria*, Center for European Integration Studies, Working Paper, No. B5.
- Wunsch C. (2005), *Labor Market Policy in Germany: Institutions, Instruments and Reforms since Unification*, Universität St. Gallen, Discussion paper, No. 2005-06, March.

## Discussione

*Luca Bianchi\**

La sessione ha per oggetto la lettura dei divari regionali nella Ue attraverso due paper: uno su “I divari territoriali di sviluppo in Italia nel confronto internazionale”, di Giovanni Iuzzolino e uno su “Riunificazione intertedesca e politiche per la convergenza” di Juan Carlos Martinez Oliva. I due lavori offrono un importante contributo di conoscenza su temi non adeguatamente scandagliati nella letteratura economica italiana. Le mie brevi considerazioni si soffermano soprattutto sul primo di essi. Mi soffermerò su quattro punti analizzati nel testo di Iuzzolino.

### 1. La persistenza del divario

L’analisi condotta, che si basa su una ampia mole di informazioni per un arco di tempo molto ampio (1955-2005), consente di confermare l’anomalia del dualismo italiano nel panorama europeo. Appaiono particolarmente originali e interessanti due considerazioni. Un primo aspetto riguarda la lettura del divario, non solo attraverso la dinamica del PIL pro capite, ma attraverso la misurazione della quota di popolazione che risiede in aree significativamente al di sotto del livello medio di sviluppo. Con riferimento all’Italia, emerge che la quota di popolazione che risiede in aree povere non solo è molto alta già in partenza (il 34,8 per cento della popolazione italiana viveva in regioni con un reddito al di sotto del 75 per cento nel 1955) ma, unico caso in Europa, tale quota, dopo una flessione tra il 1955 e il 1977, è rimasta stabile negli ultimi trent’anni.

Un secondo aspetto di interesse è costituito dalla misura delle diverse componenti (Between e Within) dell’indice di Theil per ciascuno dei Paesi analizzati. L’analisi, se da un lato conferma quanto assunto dalla più recente letteratura in merito all’esistenza di tendenze alla convergenza molto più forti tra Paesi piuttosto che all’interno di essi, dall’altro mostra la forte riduzione delle disegualianze all’interno delle due macroaree Mezzogiorno (aree deboli) e Centro Nord (aree forti). Questo elemento viene dimostrato proprio dal fatto che, da un lato, si riduce significativamente la componente within all’interno delle aree avanzate utilizzando la soglia più alta (l’85 per cento), ciò vuol dire che non esiste una sola regione leader che tende a trainare lo sviluppo (cosa che accade nella maggior parte degli altri Paesi) e che, dall’altro lato, aumenta significativamente solo nel nostro Paese la componente between, anche utilizzando una soglia del 65 per cento, a dimostrazione della permanenza di “forme più estreme di divario territoriale”. Dunque si consolida, smentendo quanti per molti anni hanno teorizzato il superamento dell’omogeneità nei fondamentali economici del Mezzogiorno a favore dei molti Mezzogiorni, la tendenza a fare sistema delle regioni meridionali; sistema che si configura sempre più come un sotto-sistema caratterizzato da un equilibrio statico di sottoutilizzazione delle proprie risorse.

### 2. Le dinamiche intertemporali

L’analisi compiuta su un arco di tempo di oltre un cinquantennio presenta, come sottolineato allo stesso autore, alcuni possibili problemi di omogeneità delle serie, ma permette di confermare alcune importanti valutazioni sul processo di sviluppo del Mezzogiorno. In primo luogo, una significativa concentrazione dei fenomeni di convergenza tra il 1955 e il 1975. Ciò riguarda in primis il nostro paese, ma anche la Spagna, Grecia, Francia, Inghilterra.

---

\* Svimez. Discussione dei lavori: *I divari territoriali di sviluppo in Italia nel confronto internazionale* di G. Iuzzolino; *Riunificazione intertedesca e politiche per la convergenza* di J.C. Martinez Oliva.

Tavola 1

**PIL in PPA nelle aree “deboli” e nelle aree “forti”**  
(tassi medi annui di crescita, percento, 2000-2005)

	REGIONI CONVERGENZA	REGIONI COMPETITIVITA'	TOTALE
ITALIA	1,5	1,7	1,7
GERMANIA	3,0	2,8	2,8
SPAGNA	6,5	5,8	6,0
IRLANDA	7,6	7,0	7,2
GRECIA	6,6	4,4	6,5
UE a 27	4,8	3,3	3,7

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

Con riferimento alla fase successiva e in particolare all'ultimo decennio, le considerazioni che emergono dal paper meritano una sottolineatura, anche perché non ampiamente condivise dalla letteratura corrente. I dati contribuiscono a smentire quanti hanno enfatizzato, con riferimento alle cattive performance del Mezzogiorno nei confronti delle altre aree deboli dell'Europa, la rilevanza che assume il “difetto nazionale” di crescita. In realtà anche con riferimento all'ultimo decennio in cui l'Italia nel suo complesso è cresciuta un pò di meno della media europea, il differenziale sfavorevole delle aree deboli italiane è assai più rilevante. Rispetto alla Germania, l'altro grande Paese dualistico europeo, il differenziale sfavorevole di crescita dell'Italia nel suo complesso è stato di appena un decimo di punto, quello tra le regioni arretrate dei due Paesi è stato invece di 6 decimi.

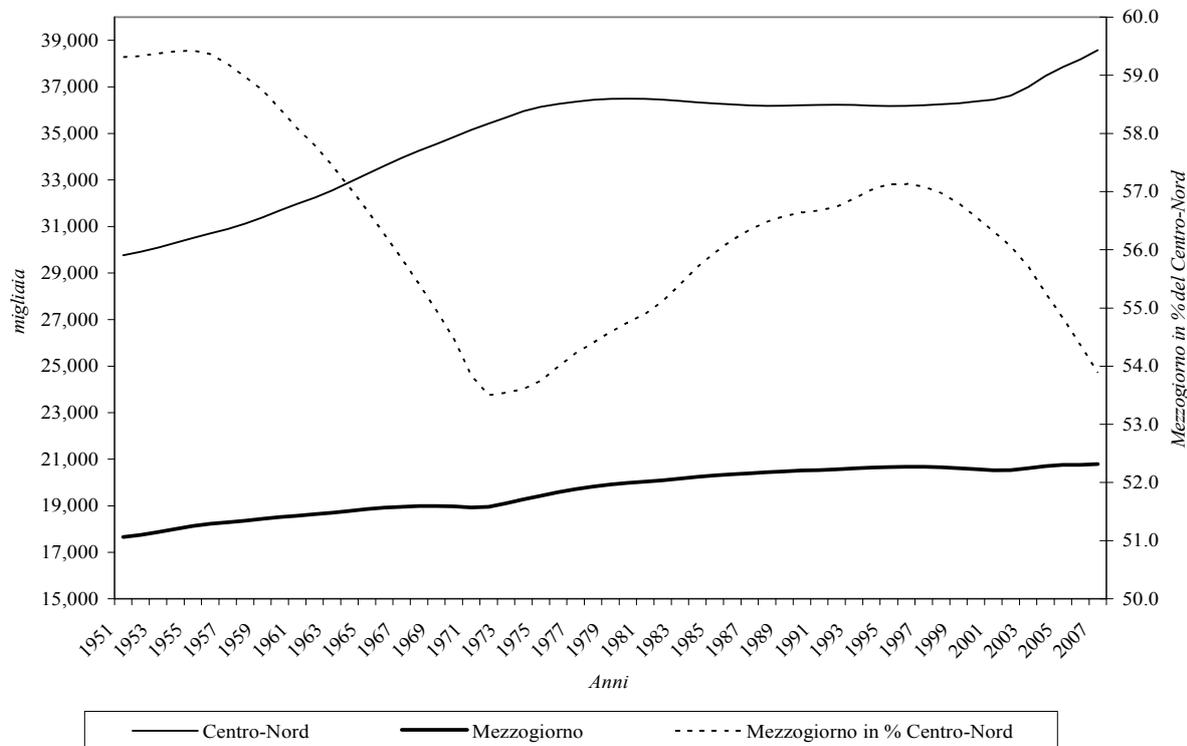
Tali considerazioni risultano chiaramente anche dai dati, da noi elaborati, sulle dinamiche del reddito nelle regioni europee, distinte tra aree convergenza e competitività della programmazione 2007-2013. L'Italia risulta l'unico Paese in cui le aree deboli crescono meno di quelle più sviluppate. In una graduatoria per tasso di crescita delle 80 regioni Convergenza della Ue a 27 le regioni italiane si collocano tutte tra il 67° e il 77° posto.

Con riferimento alla lettura delle dinamiche dei territori nel lungo periodo va però sottolineato come un ruolo assai rilevante ha giocato, almeno con riferimento al caso italiano, la componente demografica. In questo senso, l'indicatore del PIL pro capite finisce per inglobare effetti rilevanti dovuti ai mutamenti nei comportamenti della popolazione italiana. In particolare, con riferimento all'ultimo decennio, la perdita di popolazione relativa del Sud ha finito per compensare le assai peggiori performance nella dinamica del reddito. Come si evince dal grafico 1, il profilo della popolazione relativa (in percentuale di quella del Centro Nord) presenta due flessioni significative, una prima negli anni sessanta e una seconda negli anni 2000. Il ventennio 1955-1975, di convergenza economica, è stato caratterizzato da una crescita della popolazione del Centro Nord assai più intensa che nel Mezzogiorno, e con una conseguente forte flessione della curva della popolazione relativa del Sud. Ciò è avvenuto soprattutto attraverso il forte flusso migratorio interno

**Figura 1**

**Popolazione residente nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord dal 1951 al 2007**

(migliaia di unità e valori percentuali)



dal Sud verso il Nord che ha raggiunto in alcuni anni quasi le 300 mila unità. Va invece sottolineata la particolare condizione dell'ultimo decennio in cui di nuovo si è verificata una divaricazione negli andamenti demografici tra Sud e Nord. Tra il 1997 e il 2007, la sostanziale stabilità nel divario di PIL pro capite è stata resa possibile solo attraverso una perdita relativa di popolazione nel Mezzogiorno. Ciò avvenuto per due cause: la forte crescita dell'immigrazione dall'estero nelle regioni del Centro Nord e la ripresa delle migrazioni interne. Quest'ultimo aspetto, in particolare, costituisce un elemento di particolare criticità in quanto, contrariamente al passato, il Mezzogiorno perde popolazione, non più in un fase di boom demografico ma al contrario quando ormai si è prossimi alla crescita zero, con l'effetto di ridurre in alcuni anni anche in valore assoluto il numero di residenti. Si tratta di elementi che tendono a rafforzare il giudizio sulla cattiva performance del Mezzogiorno nell'ultimo decennio e contribuiscono a confermare il giudizio dato su una sostanziale inefficacia macroeconomica delle politiche di sviluppo e coesione.

**3. Le cause: le differenze nelle tecnologie produttive e il costo del lavoro**

Il paper, pur mantenendo un'ottica sostanzialmente descrittiva, si sofferma su due variabili: le caratteristiche della funzione produttiva nelle regioni arretrate e il differenziale di costo del lavoro. Ci soffermeremo, in particolare sul primo aspetto. Nel paper viene sottolineata la peculiarità nel Sud di un valore assai elevato del rapporto tra investimenti e valore aggiunto. Un valore non giustificato né da una dimensione media delle imprese più alta (è anzi inferiore a quella della altre

aree) né da un elevato peso dei settori più *capital intensive*, e che, inoltre, come visto, non è stato in grado di attivare un ampliamento dell'attività produttiva. Su tale tema appare utile segnalare diversi approfondimenti svolti dalla Svimez (per ulteriori elementi si veda, in particolare, Paniccià R. e Prezioso S. *La capacità di attivazione degli investimenti in un economia dualistica*, in Rivista Economica del Mezzogiorno No. 3, 2002). L'evoluzione seguita da tasso di accumulazione e produttività all'interno del Mezzogiorno nel secondo dopoguerra delinea un quadro, complessivamente, problematico, la cui lettura va distinta tra due fasi temporali. Tra il 1960 ed il 1975, il Mezzogiorno ha sperimentato un processo di accumulazione di entità ragguardevole, sia sotto forma d'investimenti in capitale produttivo sia sotto forma di investimenti infrastrutturali, più "intenso" di quello verificatosi nel Centro Nord. Nello stesso periodo si è verificato un effetto significativo sulle principali variabili: nel Mezzogiorno, il valore aggiunto per occupato dell'intera economia, posto uguale a 100 il livello del Centro Nord, è passato da un valore di 77 registrato nel 1960 ad uno di 84 nel 1975. Nell'intero quindicennio, il Pil è aumentato ad un tasso medio annuo del 3,7 per cento nel Centro Nord e del 5,2 per cento nel Mezzogiorno. In termini di Pil procapite, infine, il divario tra Mezzogiorno e Centro Nord si è ridotto di 7 punti percentuali (sempre posto uguale a 100 il livello del Centro Nord, il Mezzogiorno è passato dal 54,4 del 1960 al 61,5 del 1975).

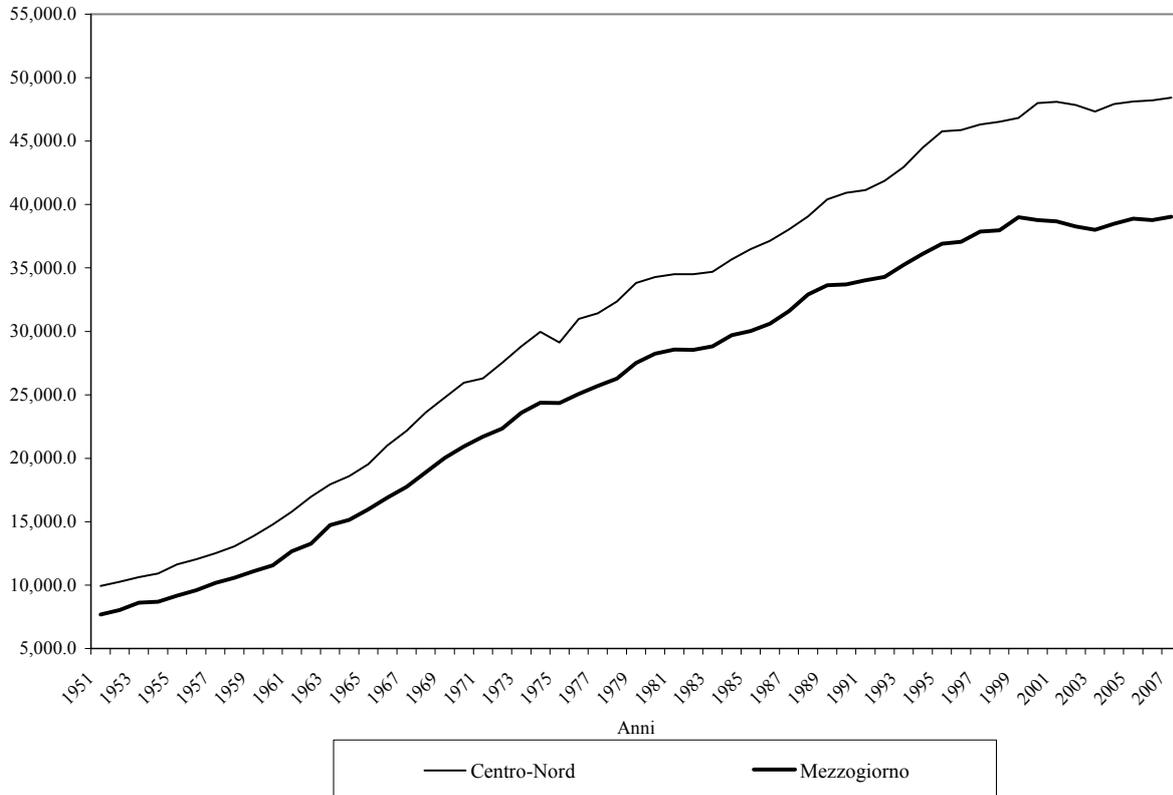
Successivamente ai primi anni settanta, tuttavia, la relazione tra tasso di accumulazione e crescita appare essersi interrotta. Le evidenze empiriche desumibili dalle tavole Input/Output (v. articolo Paniccià-Prezioso) danno una possibile spiegazione di quello che, in questo secondo periodo (1970-1998), ha costituito un apparente "paradosso", evidenziato anche da Iuzzolino. Tramite tale strumento, infatti, è stato mostrato come un più alto rapporto I/Y si registra proprio nel Mezzogiorno a causa della minore capacità di attivazione, in termini di valore aggiunto, degli investimenti meridionali rispetto a quanto avviene nelle altre aree. In altre parole, il rapporto I/Y sistematicamente superiore sperimentato dal Mezzogiorno nell'arco temporale esaminato, senza che il divario di sviluppo abbia fatto segnare apprezzabili riduzioni, è dovuto ad una matrice interindustriale scarsamente interdipendente al suo interno che disperde, verso le altre aree e/o l'estero, una parte relativamente maggiore degli effetti di attivazione indotti da un incremento nella spesa per investimenti.

In termini più generali, ne deriva che occorre utilizzare il rapporto I/Y quale indicatore tout-court di sviluppo con molto più prudenza, o quanto meno accompagnarlo con ulteriori indici. Da un lato, infatti, se un significativo incremento, sia in assoluto sia in rapporto al prodotto, nella spesa per investimenti in un'area in ritardo va considerato un passaggio ineliminabile all'interno di qualsiasi processo di sviluppo, ciò, tuttavia, deve avvenire contestualmente ad un duraturo ampliamento dell'offerta (locale) rispetto alla domanda espressa dalla medesima area. La persistenza nel tempo di un più elevato rapporto I/Y in assenza di modifiche apprezzabili nei divari di produttività indica, si ritiene, uno squilibrio tra domanda e capacità produttiva espressa dalla medesima macro area.

Con riferimento all'altro elemento sottolineato da Iuzzolino quale causa della permanenza del divario, il costo del lavoro, appare evidente la debole coerenza tra divari di produttività e di costo del lavoro; essa si riflette in un valore del costo del lavoro per unità di prodotto (Clup) più elevato nel Sud. Non sembra, invece, adeguatamente supportata da dati di raffronto una ipotesi di lettura di tale incoerenza incentrata sulla mancata flessibilità territoriale del costo del lavoro. La difficoltà a misurare i divari di costo del lavoro a livello territoriale e gli effetti della diversa struttura produttiva, per settore e dimensione di impresa, nonché la vasta presenza di lavoro sommerso rendono peraltro i confronti assai difficili. D'altra parte la lettura dei dati macroeconomici non sembra far emergere ad esempio shocks sulla dinamica del Clup in conseguenza dell'abolizione delle gabbie salariali, a partire dal 1969. Egualmente con riferimento agli ultimi anni, la progressiva abolizione degli sgravi contributivi a partire dal 1994 non sembra

**Figura 2**

**Andamento della produttività del totale economia nel Mezzogiorno e nel Centro Nord dal 1951 al 2007 (euro costanti 2000)**



aver determinato gli effetti devastanti sull'economia meridionale da molti temuti. Al contrario, la dinamica dell'ultimo decennio fa emergere un incremento relativo del Clup nel Mezzogiorno, quasi esclusivamente dovuto alla peggiore dinamica della produttività. Tale lettura conferma come gli strumenti di flessibilità salariale, anche di tipo territoriale, possano giocare un ruolo importante nell'aumentare l'efficienza interna del mercato del lavoro, ma possano contribuire in misura assai limitata nell'attivare processi di sviluppo se non supportati da interventi in grado di incrementare la produttività totale dei fattori.

Quanto detto sino ad ora porta a stressare con ancora maggiore forza la incompiutezza del processo di unificazione economica del Paese, e a evidenziare la debolezza delle politiche di sviluppo condotte nell'ultimo trentennio. Non può sfuggire infine un giudizio particolarmente severo, soprattutto alla luce dei dati esposti nella parte finale dell'articolo sull'entità dei trasferimenti, sulla politica nazionale e regionale di sviluppo portata avanti nell'ultimo decennio; un decennio che si caratterizza nel Mezzogiorno per risultati in termini di crescita economica, di dinamica dei differenziali di occupazione e di trend demografico molto negativi, sia se confrontati con quelli del resto del Paese sia, soprattutto, con quelli alle altre aree deboli dell'Unione europea.



**Sessione 5**

**LE FAMIGLIE: RISK SHARING E COMPOSIZIONE DELLA RICCHEZZA**



**LE SCELTE FINANZIARIE DELLE FAMIGLIE  
NELLE MACRO AREE TERRITORIALI ITALIANE:  
LA DECISIONE DI INVESTIRE IN ATTIVITÀ FINANZIARIE RISCHIOSE**

*Luigi Leva\**

## **1. Introduzione**

Nelle diverse aree del Paese si osserva il persistere di una differente composizione della ricchezza: nel Mezzogiorno rimane più ampia rispetto al resto del Paese l'incidenza delle attività reali (principalmente per effetto dell'investimento nell'abitazione di proprietà) mentre è minore la quota della ricchezza investita in attività con più elevate combinazioni rischio-rendimento.

Un ampio filone di letteratura si è soffermato sui motivi della bassa partecipazione al mercato delle attività rischiose e delle scelte dei risparmiatori sulla composizione dei portafogli. Una prima linea d'indagine ha esplorato l'influenza dei costi fissi di accesso al mercato. I guadagni derivanti dall'investimento in attività di rischio rispetto a quelle prive dipendono infatti sia dall'entità del premio al rischio sia dall'ammontare di ricchezza allocata in attività rischiose. Ne consegue che, per investitori con disponibilità limitate, costi fissi di partecipazione, anche contenuti, possono limitare la diversificazione del proprio portafoglio.

Un'altra linea d'indagine si è concentrata sul ruolo dei rischi non diversificabili (*background risk*), ovvero quei rischi tipicamente non assicurabili per i quali è presumibile che al loro aumentare le famiglie reagiscano riducendo o posticipando il proprio investimento in attività rischiose. Tra le fonti di rischio individuate da questo filone di letteratura hanno un ruolo consolidato l'incertezza sui futuri redditi da lavoro e la gestione di un'attività imprenditoriale. Più di recente, diversi contributi hanno messo in luce come l'investimento nell'abitazione di proprietà, oltre ad essere relativo a un'attività rischiosa, possa essere considerato un rischio non diversificabile.

Differenze in questi fattori, e in particolare nella probabilità di perdere il posto di lavoro, nei rischi connessi con un'attività imprenditoriale o con l'investimento nell'abitazione di proprietà, possono contribuire a spiegare le disparità territoriali nell'allocazione della ricchezza delle famiglie che si riscontrano nei dati. Altri elementi che possono influenzare tali disparità sono la struttura socio demografica di queste aree, i divari nel livello della ricchezza e le differenze nella propensione al rischio.

La gestione di un portafoglio di attività rischiose, infine, richiede un maggiore utilizzo delle informazioni rilevanti su quelle attività (costi di transazione, rendimenti delle attività e loro volatilità); la possibilità di utilizzare maggiore informazione finanziaria e di saperla correttamente interpretare può pertanto contribuire ad ampliare il livello di partecipazione al mercato delle attività rischiose.

In questo lavoro, dopo aver illustrato il quadro territoriale e le evidenze microeconomiche (paragrafo 2), le scelte di investire o meno in titoli a più elevato rischio e rendimento vengono analizzate in funzione delle caratteristiche socio demografiche delle famiglie, dei livelli di reddito e di ricchezza, della presenza di rischi non diversificabili e della struttura dell'offerta bancaria (paragrafo 3). L'analisi è effettuata su dati cross-section e si concentra sui divari territoriali; la possibilità che l'avversione al rischio degli investitori delle varie aree territoriali si modifichi nel

---

\* Banca d'Italia, Sede di Roma.

Si ringraziano Luigi Cannari e Silvia Magri per i preziosi commenti e gli utili suggerimenti. Le opinioni espresse, gli errori e le imprecisioni contenute nel lavoro sono responsabilità dell'autore e non impegnano in alcun modo l'istituto di appartenenza.

tempo in funzione del ciclo economico non viene qui investigata<sup>1</sup>. Nel paragrafo 4 si illustrano poi i risultati dell'indagine relativi al grado di alfabetizzazione finanziaria delle famiglie e si mostra come la diffusione del possesso di attività rischiose e la cultura finanziaria delle famiglie siano fenomeni che si muovono di pari passo. Il paragrafo 5 conclude.

## 2. Il quadro territoriale e le evidenze micro

Stime recenti della Banca d'Italia (2007) pongono in evidenza l'ampiezza dei divari tra le aree territoriali italiane. Stime relative al 2005 indicano che nel Mezzogiorno la ricchezza per abitante è pari a poco meno della metà di quella dei residenti nel Nord<sup>2</sup>. Le differenze risultano ancora più ampie per quanto attiene alla sola componente finanziaria, per la quale le disponibilità per i residenti nel Mezzogiorno sono di poco superiori a un terzo di quelle dei residenti nel Nord. Divari territoriali permangono inoltre nella composizione della ricchezza tra le regioni meridionali e quelle centro settentrionali: sempre con riferimento al 2005, nel Mezzogiorno la quota delle attività reali sulla ricchezza lorda complessiva rappresenta infatti oltre il 65 per cento, circa 9 punti percentuali in più rispetto a quanto si osserva nelle regioni del Centro Nord. Differenze si riscontrano inoltre nella struttura delle attività finanziarie: la quota di obbligazioni, fondi comuni e azioni nei portafogli delle famiglie nel Nord supera il 52 per cento, nel Centro il 40 mentre nel Mezzogiorno è di poco inferiore al 28 per cento<sup>3</sup>.

Per approfondire i motivi della minore diffusione delle attività rischiose nel Mezzogiorno le informazioni sulla composizione dei portafogli sono poste in connessione in primo luogo con le caratteristiche demografiche (età e livello d'istruzione del capofamiglia, composizione) ed economiche (reddito, ricchezza) delle famiglie.

Nelle tavole 1-4 sono riportate informazioni sulla partecipazione al mercato delle attività rischiose nelle aree territoriali italiane, ovvero la quota di famiglie in possesso di attività finanziarie rischiose definite come la somma di azioni, obbligazioni, quote di fondi comuni, titoli esteri e titoli posseduti attraverso gestioni patrimoniali.

Nella tavola 1 è riportata la quota delle famiglie che investono in attività rischiose nelle diverse aree territoriali. Tra il 1995 e il 2006 il tasso di partecipazione si è ampliato in tutte le aree territoriali; la più elevata partecipazione ha interessato in particolare il Centro e il Nord mentre nel Mezzogiorno la quota di famiglie che possiedono attività rischiose rimane notevolmente al di sotto della media nazionale (16,8 per cento): solo il 4,7 per cento delle famiglie meridionali detiene attività di rischio contro poco meno del 14 per cento di quelle dell'Italia centrale e il 26 per cento di quelle settentrionali. Nella stessa tavola si mette in evidenza la quota delle famiglie che investono in attività rischiose in ogni area territoriale secondo il grado d'istruzione del capofamiglia; un grado d'istruzione superiore indica il possesso di un titolo di studio di scuola media superiore o universitario, un grado d'istruzione base indica il possesso di un titolo di studio non superiore a quello di scuola media inferiore. Un dato comune a tutte le aree territoriali è la partecipazione più elevata al crescere dell'istruzione del capofamiglia. Come mostrano i risultati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie nell'anno 2006, l'istruzione è fortemente legata al grado di alfabetizzazione finanziaria delle famiglie, indice della capacità di prendere decisioni appropriate riguardo alla gestione delle proprie finanze.

<sup>1</sup> Recenti lavori si concentrano sulle modifiche dei comportamenti delle famiglie nella recente crisi finanziaria (Cappelletti, 2009); i risultati sono coerenti con l'ipotesi di un aumento dell'avversione al rischio degli investitori.

<sup>2</sup> Mentre i livelli della ricchezza pro capite possono essere influenzati anche da fattori demografici (ad es. nelle aree dove prevalgono classi di età intermedia la ricchezza accumulata presenta valori mediamente più elevati) i divari territoriali possono essere alimentati anche dalle preferenze nella composizione delle attività e dalla variabilità temporale delle loro quotazioni (Cannari *et al.*, 2006).

<sup>3</sup> Albareto *et al.* (2008).

Il confronto temporale indica inoltre che nel Nord e nel Mezzogiorno le famiglie il cui capofamiglia ha istruzione più elevata hanno conseguito una variazione della partecipazione più ampia di quelle in cui il capofamiglia ha un grado d'istruzione inferiore; anche per queste ultime tuttavia il tasso di partecipazione in ambito nazionale si amplia, passando dal 6,3 al 10,2 per cento. Le tavole 2-3 mostrano l'andamento della proprietà di attività rischiose per reddito e ricchezza complessiva. La partecipazione aumenta al crescere delle risorse a disposizione della famiglia: a bassi livelli di reddito o di ricchezza il numero di famiglie che investono in attività a più elevato rischio e rendimento è estremamente basso; al crescere del reddito e della ricchezza la quota dei partecipanti cresce in misura consistente. L'analisi per area territoriale segnala andamenti simili all'interno del Paese, tuttavia emergono chiare differenze nei livelli relativi di partecipazione. Tali differenze risultano più marcate per le classi di reddito o di ricchezza più elevate; ad esempio tra le famiglie che dispongono di un reddito di poco inferiore ai 40.000 euro (collocate entro il 25 per cento delle famiglie più ricche) solo il 17 per cento di quelle meridionali detiene attività rischiose contro il 46 per cento di quelle settentrionali e il 26 per cento di quelle dell'Italia centrale. Rimane inoltre particolarmente contenuta la quota di famiglie meridionali che detengono attività finanziarie rischiose quando esse hanno destinato una quota consistente della loro ricchezza all'investimento nell'abitazione di proprietà (Tavola 4).

Prendendo in esame le singole tipologie di strumenti finanziari, si riscontra la modesta diffusione di alcune forme di allocazione del risparmio come le gestioni patrimoniali, i titoli esteri e i prestiti alle società cooperative; nel Mezzogiorno i segmenti della popolazione interessati dal possesso di tali attività risultano ancor più contenuti rispetto al Centro Nord. (Tavola 5).

Per quanto riguarda le obbligazioni e i fondi comuni, in Italia tale tipologia di titoli è presente nei portafogli di circa il 12 per cento delle famiglie; nel Mezzogiorno tale quota è circa un quinto (3,2 per cento) di quella rilevata per le famiglie centro settentrionali (16,2 per cento). Presentano un grado di diffusione più contenuto tra la popolazione i titoli azionari e le partecipazioni: alla fine del 2006 circa il 6 per cento delle famiglie in Italia deteneva tale tipologia di titoli; la presenza di tali titoli nei portafogli delle famiglie centro settentrionali (8,4 per cento) è significativamente più ampia rispetto al Mezzogiorno (1,7 per cento). La diffusione di tali strumenti finanziari (obbligazioni, fondi comuni, azioni e partecipazioni) è crescente al crescere del reddito familiare e del titolo di studio del capofamiglia; nel Mezzogiorno essa rimane inoltre, a parità di caratteristiche delle famiglie, sistematicamente più contenuta rispetto al Centro Nord (Tavola 5). Ad esempio, per le famiglie con un reddito compreso tra 17.000 e 26.000 euro (collocate nel secondo quartile della distribuzione del reddito) alla fine del 2006 solo l'1,6 delle famiglie meridionali possedeva obbligazioni e fondi comuni e poco meno dell'1 per cento titoli azionari o partecipazioni; tali attività risultano più diffuse tra le famiglie centro settentrionali appartenenti alla stessa fascia di reddito dove le quote raggiungono rispettivamente l'8,2 e il 3,2 per cento (Tavola 5).

I portafogli finanziari delle famiglie che possiedono titoli rischiosi risultano inoltre composti da un numero limitato di attività finanziarie. Aggregando i titoli in categorie omogenee<sup>4</sup> il numero degli strumenti finanziari che compongono i portafogli per tali famiglie in Italia risulta in media pari a 2,7 unità; nel Mezzogiorno il numero medio di attività in portafogli in cui è presente almeno un titolo rischioso è pari a 2,5 unità, un valore di poco inferiore a quello registrato al Centro Nord (Figura 1a). Se si considerano le sole attività di rischio in tali portafogli, il numero di tipologie di strumenti detenute in media dalle famiglie meridionali e centro settentrionali supera di poco l'unità (rispettivamente 1,2 e 1,3 unità) (Figura 1b).

<sup>4</sup> I titoli in portafoglio sono stati aggregati in nove categorie: totale depositi (bancari e postali), certificati di deposito e pronti contro termine, buoni fruttiferi postali, titoli di Stato, obbligazioni e fondi comuni, azioni e partecipazioni azionarie, gestioni patrimoniali, titoli esteri, prestiti alle società cooperative.

La diversificazione diventa più intensa al crescere del reddito e dell'istruzione (Figura 1a). Portafogli composti mediamente da più attività si rilevano per le famiglie il cui capofamiglia è un dirigente, un imprenditore o un libero professionista; quando il capofamiglia è un operaio o un pensionato i portafogli delle famiglie meridionali presentano un grado di diversificazione più contenuto rispetto a quelli delle famiglie centro settentrionali il cui capofamiglia è in un'analoga condizione professionale.

### 3. Le scelte di portafoglio nelle aree territoriali italiane

L'analisi econometrica che viene condotta nel prosieguo del lavoro è volta a spiegare se le differenze osservate in ambito territoriale nelle scelte di portafoglio delle famiglie italiane siano riconducibili a una diversa struttura o livello della ricchezza familiare, alle caratteristiche demografiche delle famiglie (età e istruzione del capofamiglia o dimensione familiare) o ad altre differenze presenti nelle aree territoriali. La scelta delle famiglie di detenere attività rischiose nel proprio portafoglio viene esaminata con stime probit.

Le caratteristiche delle famiglie sono descritte da tre gruppi di variabili che sono stati utilizzati negli esercizi proposti. Il primo gruppo di indicatori (*demo*) riguarda le caratteristiche socio-demografiche delle famiglie quali la dimensione familiare (*ncomp*) e l'età del capofamiglia (*eta*). Sono state inoltre definite tre *dummy* per cogliere il sesso, il grado di istruzione e la condizione professionale del capofamiglia (rispettivamente con le variabili *maschi*, *istruzione* e *autonomo*)<sup>5</sup>.

Un secondo gruppo di variabili (*econ*) caratterizza la dimensione economica delle famiglie quali il valore della loro ricchezza totale (*ricch*), il loro reddito (*red*) e il valore delle attività finanziarie disponibili presso il nucleo familiare (*attfin*).

Il terzo gruppo di variabili considera alcuni rischi non diversificabili (*background risk*) a cui le famiglie sono esposte e a cui gli agenti non possono sottrarsi agendo sulla composizione del proprio portafoglio. Come ricordato tra le fonti potenziali di tali rischi la letteratura ha diffusamente individuato la probabilità di perdere l'occupazione; come proxy di tale rischio viene utilizzato il tasso di disoccupazione della provincia di residenza della famiglia (*disocc*). La letteratura recente ha inoltre suggerito altri fattori di rischio quale quello da attività imprenditoriale che interessa i componenti del nucleo familiare (Heaton and Lucas, 2000b), e quello derivante dalla proprietà dell'abitazione di residenza (Heaton and Lucas, 2000a); (Cocco, 2005), (Faig and Shum, 2002); in entrambi i casi la scarsa liquidità dei progetti personali d'investimento influenza le scelte di composizione dei portafogli delle famiglie. Il rischio da attività imprenditoriale<sup>6</sup> viene colto dalla variabile *imprend*, una *dummy* che assume valore uno se il capofamiglia lavora in un'impresa familiare o in una società di persone di cui detiene una quota partecipativa oppure possiede una quota di una società a responsabilità limitata.

Sono inoltre utilizzati alcuni indicatori che consentono di valutare la facilità di accesso delle famiglie a strumenti finanziari con maggior contenuto di rischio. La prima misura è un indicatore strutturale, il numero di sportelli bancari per 10.000 abitanti nella provincia di residenza (*sportab*); viene inoltre utilizzata una *dummy* (*piccola città*), pari a uno se la famiglia risiede in una cittadina con meno di 20.000 abitanti.

<sup>5</sup> La *dummy* *maschi* assume valore uno se il capofamiglia è di sesso maschile, *istruzione* è uguale a uno se l'individuo ha conseguito il diploma di licenza media superiore o un titolo universitario; la *dummy* *autonomo* assume valore pari a uno se l'individuo svolge un'attività lavorativa autonoma (imprenditore, libero professionista, artigiano ecc).

<sup>6</sup> Il rischio da attività imprenditoriale attiene oltre al valore della quota partecipativa dell'impresa dove l'imprenditore lavora anche al patrimonio personale utilizzato come garanzia dei prestiti bancari ottenuti per l'attività imprenditoriale. Nelle stime econometriche, quando viene utilizzata la *dummy* *imprend*, la *dummy* *autonomo* esclude le categorie interessate da tale variabile.

Vengono infine utilizzate le usuali variabili di controllo geografiche per la localizzazione delle famiglie (Centro, Nord e Mezzogiorno); il ruolo di tali indicatori è quello di segnalare la presenza di fattori territoriali specifici che influenzano le scelte di investimento delle famiglie.

Per tenere conto di eventuali mutamenti intervenuti nel corso del periodo considerato dall'analisi di regressione (1998-2006), le stime includono dummy annuali.

### *3.1 La scelta di detenere attività finanziarie rischiose*

La scelta di detenere attività finanziarie rischiose si configura come scelta di partecipazione ai mercati per tali attività. La partecipazione delle famiglie è posta in relazione alle loro caratteristiche demografiche ed economiche nonché alla loro esposizione a rischi non diversificabili.

Nella tavola 6 vengono riportate le stime *probit* delle determinanti alle decisioni di partecipazione. Per tenere conto di possibili non linearità nell'effetto del reddito, della ricchezza complessiva e di quella finanziaria viene utilizzato un insieme di variabili dicotomiche che segnalano per le rispettive variabili l'appartenenza al rispettivo quartile della distribuzione; per l'età viene utilizzata una relazione quadratica.

Nelle stime le dummy escluse per il reddito e la ricchezza sono quelle relative all'ultimo quartile della distribuzione (le famiglie più ricche).

In analogia con larga parte delle evidenze fornite dalla letteratura empirica e come mostrato nell'analisi descrittiva, la relazione positiva tra partecipazione, reddito e ricchezza viene confermata nelle regressioni riportate nella tavola 6 (*i-vi*). In particolare, dalle stime presentate nella colonna *i* la probabilità di possedere attività a più elevata combinazione rischio rendimento per le famiglie più ricche è più elevata di circa 12 punti percentuali rispetto a quelle più povere. L'effetto del reddito si presenta lievemente più intenso: per le famiglie con i redditi più elevati la probabilità di partecipazione supera di circa 15 punti percentuali quella delle famiglie collocate nella fascia di reddito più bassa (il primo quartile della distribuzione).

Quando si considera nel set di regressori anche la ricchezza finanziaria le differenze tra le famiglie in termini di reddito e di ricchezza complessiva hanno tuttavia un impatto più contenuto sulla probabilità di detenere attività rischiose (col.*ii-vi*); assume invece maggior rilievo la relazione con la ricchezza finanziaria. I risultati presentati nelle colonne *ii-vi* indicano infatti che la probabilità di detenere attività rischiose per le famiglie con più elevata ricchezza finanziaria è superiore a quella delle famiglie più povere (che appartengono al primo quartile della distribuzione) di oltre 16 punti percentuali.

I risultati ottenuti mettono in evidenza che, controllando per il livello del reddito e della ricchezza complessiva, le scelte di portafoglio delle famiglie dipendono dalla dimensione della loro ricchezza finanziaria. Livelli contenuti della ricchezza finanziaria possono tuttavia dipendere sia da modesti livelli di ricchezza complessiva sia da scelte di allocazione della ricchezza che privilegino l'investimento in attività reali, quali ad esempio l'abitazione di proprietà.

Anche la variabile *istruzione* presenta segno positivo: avere un titolo di studio di scuola media superiore o universitario aumenta la probabilità di partecipazione di circa 4 punti percentuali (col. *ii-vi*). Individui con più elevati livelli di istruzione riescono presumibilmente a valutare più correttamente i costi e i benefici di tale attività.

Per cogliere l'influenza degli altri fattori che possono intervenire sulle scelte delle famiglie, quali la diffusione territoriale delle strutture di offerta e l'esposizione a rischi non assicurabili, le

variabili che catturano tali aspetti vengono introdotte nelle stime prima separatamente e poi congiuntamente.

Il possesso di attività rischiose risulta facilitato dalla diffusione territoriale del sistema bancario (Tavola 6, col. *iv*); all'aumentare del numero di dipendenze per abitante nella provincia di residenza la probabilità che le famiglie abbiano in portafoglio tali attività si amplia.

La relazione tra i rischi non diversificabili e la partecipazione al mercato delle attività rischiose, in coerenza con le previsioni della letteratura, si presenta negativa (col. *iv-vi*). All'aumentare del rischio di perdita del reddito da lavoro le famiglie detengono con minore probabilità attività rischiose; tale relazione non ha tuttavia un impatto particolarmente ampio: a parità di altre condizioni la partecipazione delle famiglie di Salerno, collocate nella media del periodo nell'ultimo quartile della distribuzione dei tassi di disoccupazione provinciale, rispetto a quella delle famiglie di Biella, collocate nel primo, è inferiore di circa 1,2 punti percentuali. Anche il coefficiente della variabile che coglie il rischio da attività imprenditoriale è negativo e statisticamente significativo. Svolgere un'attività imprenditoriale comporta, a parità di altre condizioni, una partecipazione media inferiore di circa 2 punti percentuali rispetto a un lavoratore dipendente. In via generale l'esposizione a rischi non diversificabili può pertanto generare un disincentivo a orientare le scelte di portafoglio verso attività illiquide che potrebbe contribuire a spiegare la scelta di non partecipare al mercato finanziario.

Le indicazioni che si traggono da questo esercizio confermano i risultati già presentati in altri studi che hanno posto in evidenza la relazione positiva tra ricchezza, reddito e istruzione sulla partecipazione al mercato finanziario delle famiglie (tra gli altri per l'Italia, Guiso e Jappelli (2002)). Le differenze territoriali possono essere lette attraverso i coefficienti della dummy Centro e Nord che in tutte le specificazioni presentate (col. *i-vi*) risultano positivi; nel confronto con la partecipazione media nel Mezzogiorno (la dummy omessa) la partecipazione media del Nord risulta inoltre sempre statisticamente più elevata.

Queste stime rivelano tuttavia che quando si controlla per le caratteristiche socio-economiche delle famiglie e altri fattori che possono influenzare le scelte delle famiglie (diffusione territoriale del sistema bancario e esposizione a rischi non assicurabili) le differenze nella partecipazione al mercato finanziario che si rilevano tra le aree territoriali tendono a ridimensionarsi. Dalle stime presentate emerge infatti che dopo l'introduzione di questi elementi di controllo il differenziale nel tasso di partecipazione tra il Nord e il Mezzogiorno si riduce a poco meno di 5 punti percentuali, contro i 23 punti percentuali rilevato nella media del periodo nell'Indagine sui bilanci delle famiglie.

Il ridimensionamento è consistente (da 15 a 8 punti percentuali) quando viene introdotto nelle stime il livello della ricchezza finanziaria che, come mostrato nel paragrafo 2, nelle regioni meridionali è notevolmente più basso rispetto al resto del Paese. Nell'analisi del divario territoriale svolgono inoltre un ruolo significativo le strutture di offerta e l'esposizione al rischio della perdita dell'occupazione. Quando considerate separatamente, queste variabili hanno un effetto di dimensione simile sul coefficiente della dummy Nord (col. *iii* e *v*). Non appare invece rilevante il contributo dell'esposizione al rischio da attività imprenditoriale al divario territoriale nella partecipazione delle famiglie al mercato delle attività a più elevato contenuto di rischio. Va tuttavia considerato che quando queste variabili vengono considerate congiuntamente (col. *vi*) il coefficiente relativo all'esposizione al rischio della perdita del posto di lavoro, pur rimanendo statisticamente significativo, si ridimensiona.

#### **4. L'alfabetizzazione finanziaria delle famiglie**

Investimenti in attività finanziarie rischiose e cultura finanziaria possono essere fenomeni tra di loro correlati. Da un lato una maggiore cultura finanziaria, accrescendo la capacità degli individui di prendere decisioni appropriate riguardo alla gestione delle proprie finanze può favorire l'acquisto di attività con un profilo di più elevato rischio e rendimento. Dall'altro, il possesso di strumenti finanziari rischiosi può indurre le famiglie ad accrescere la propria cultura finanziaria.

In questo paragrafo si presentano i risultati sul grado di alfabetizzazione finanziaria delle famiglie delle grandi aree territoriali italiane e si analizza la correlazione tra questo fenomeno e la partecipazione ai mercati delle attività finanziarie a più elevato rischio. L'identificazione della direzione del nesso di causalità tra i due fenomeni non è qui esaminata.

Per indagare sul grado di cultura finanziaria delle famiglie italiane, nell'Indagine sui bilanci delle famiglie del 2006 sono stati proposti sei quesiti volti a cogliere la capacità di *a)* leggere un estratto conto, *b)* calcolare le variazioni nel potere d'acquisto, *c)* misurare il rendimento di un titolo, *d)* calcolare gli interessi maturati in un conto corrente, *e)* comprendere le relazioni tra strumenti finanziari, *f)* distinguere tra diverse tipologie di mutuo. (Banca d'Italia, 2008).

La percentuale di domande a cui le famiglie rispondono correttamente in Italia è in media pari al 47 per cento; nel Centro Nord tale quota è circa il 52 per cento, nel Mezzogiorno è circa il 37 per cento. Nella figura 2 è riportata, per area territoriale, la quota di famiglie che risponde correttamente ai singoli quesiti; nella figura 3 sono riportate le percentuali di risposte corrette sul totale dei quesiti proposti nelle aree territoriali italiane. Dalla figura 2 è evidente che il grado cultura finanziaria nel Mezzogiorno è sistematicamente più basso rispetto al resto del Paese. Nel Mezzogiorno le competenze più elevate sono relative alla capacità di calcolare la variazione del potere d'acquisto di una somma di denaro e riguardano circa il 50 per cento delle famiglie; poco più del 40 per cento delle famiglie meridionali è in grado di distinguere tra diverse tipologie di mutuo o di comprendere appieno le relazioni tra strumenti finanziari, circa il 38 per cento comprende correttamente le informazioni contenute in un estratto conto e il 31 per cento sa calcolare precisamente gli interessi sul conto corrente mentre solo il 15 per cento è in grado di calcolare il rendimento di un titolo. Nel Centro Nord la quota di famiglie che mostra un livello corretto di competenze supera il 50 per cento in quattro profili (lettura di un estratto conto, calcolo delle variazioni del potere d'acquisto e degli interessi maturati su un'attività finanziaria, comprensione delle relazioni tra strumenti finanziari); il livello di conoscenza minimo si rileva nel calcolo del rendimento di un titolo, valutato correttamente solo dal 33 per cento delle famiglie.

Il grado di cultura finanziaria delle famiglie è connesso con il livello d'istruzione in tutte le aree territoriali (Figura 3). A parità di istruzione del capofamiglia, le famiglie meridionali presentano tuttavia un livello di competenze finanziarie sistematicamente più contenuto rispetto a quelle centro settentrionali. Il divario territoriale è inferiore quando il capofamiglia possiede un titolo di studio universitario o un diploma di licenza media superiore. Circa la condizione professionale, il grado di alfabetizzazione finanziaria è più elevato quando il capofamiglia è un dirigente oppure un libero professionista ovvero un imprenditore o un impiegato. Anche considerando la condizione professionale del capofamiglia, nella prevalenza dei casi le competenze delle famiglie centro settentrionali sono più elevate; fanno eccezione quelle dove il maggior percettore di reddito del nucleo familiare svolge un'attività di dirigente per le quali si rilevano competenze simili su tutto il territorio nazionale. Il profilo dell'alfabetizzazione finanziaria delle famiglie italiane, per età del capofamiglia, si presenta omogeneo su base territoriale: al crescere dell'età del capofamiglia esso aumenta, raggiungendo il livello più elevato nella classe di età compresa tra i 41 e 50 anni; nelle classi d'età successive le competenze tendono a essere meno diffuse. Le famiglie meridionali risultano meno istruite di quelle centro settentrionali anche

tenendo conto dell'età del capofamiglia; le differenze risultano tuttavia più intense quando il capofamiglia è più anziano.

Può essere utile verificare in quale misura il minor grado di alfabetizzazione che si rileva nel Mezzogiorno sia riconducibile alle caratteristiche socio-demografiche e economiche delle famiglie meridionali. A tal fine viene condotto un esercizio econometrico: la variabile utilizzata come dipendente, che approssima il grado di alfabetizzazione finanziaria, è la percentuale di risposte corrette sul totale delle risposte fornite da ogni nucleo familiare che ha partecipato all'Indagine.

Nella tavola 7 sono presentate le stime condotte sulle variabili utilizzate per individuare le caratteristiche socio economiche delle famiglie, così come proposto nell'esercizio condotto sulla probabilità di investire in attività finanziarie rischiose, riportato nella sezione precedente. Per valutare l'influenza delle diverse caratteristiche delle famiglie sono state condotte stime separate (col. *i-iii*) introducendo i regressori secondo il criterio dell'appartenenza a categorie omogenee. I coefficienti delle dummy territoriali relative alla localizzazione delle famiglie segnalano, in analogia con gli esercizi presentati nella sezione precedente, la presenza di fattori territoriali specifici che influenzano il grado di cultura finanziaria delle famiglie.

Le stime presentate nella colonna *i*, forniscono una semplice indicazione del divario esistente tra Mezzogiorno e le altre aree del Paese; il grado di alfabetizzazione finanziaria nel Centro Nord risulta mediamente superiore di circa 14 punti percentuali a quello delle famiglie meridionali. Considerando le caratteristiche socio demografiche delle famiglie (col. *ii*) si rileva che il grado di cultura finanziaria è più elevato quando il capofamiglia è maschio, ha conseguito un diploma di scuola media o un titolo universitario, quando è un lavoratore autonomo. La relazione con l'età è invece di tipo quadratico, sotto forma di U rovesciata, e, nella specificazione completa della colonna *iii*, il punto di massimo si attesta intorno ai 47 anni. Tenendo conto di queste variabili, i fattori specifici territoriali sono lievemente più contenuti rispetto a quanto emerso dalla regressione presentata nella (*i*); tuttavia il loro rilievo è ancora ampio.

Introducendo le variabili connesse al reddito e alla ricchezza familiare (col. *iii*) si rileva una relazione crescente tra grado di cultura finanziaria e il livello delle attività finanziarie: per le famiglie che si collocano nel primo quartile della distribuzione la quota di risposte corrette sul totale è inferiore di circa 12 punti percentuali a quella delle famiglie con la più elevata ricchezza finanziaria. La relazione tra alfabetizzazione finanziaria e ricchezza complessiva familiare presenta un profilo analogo; il divario di competenze tra le famiglie ricche e quelle più povere è tuttavia più moderato rispetto a quanto si osserva quando si analizza la sola ricchezza finanziaria. Circa le differenze di reddito tra le famiglie, queste appaiono avere un ruolo significativo solo quando si considerano le famiglie più povere: solo per questi nuclei (collocati nel primo quartile) il grado di cultura finanziaria è più contenuto di 12 punti percentuali rispetto a quello delle famiglie più ricche. Nel considerare anche questo set di variabili i coefficienti relativi alle caratteristiche socio demografiche rimangono significativi e con lo stesso segno. Le specificità territoriali risultano tuttavia notevolmente ridimensionate: i coefficienti delle dummy Nord e Centro sono ancora significativi ma la loro dimensione è pari a circa la metà di quanto stimato nella regressione base (col. *i*). Considerare quindi le caratteristiche socio demografiche ed economiche delle famiglie contribuisce a spiegare i divari territoriali nel grado di alfabetizzazione finanziaria, anche se essi non si annullano.

Per tenere conto dell'intervallo di valori assunto dalla dipendente (tra zero e 100) sono state inoltre condotte stime tobit (Tavola 8a, col. *i-iii*) e utilizzato un modello probit di tipo ordinale (Tavola 8b, col. *i-iii*). Le stime sono state realizzate utilizzando il medesimo set di variabili e la stessa modalità di introduzione dei regressori dell'esercizio base presentato nella tavola 7. Anche utilizzando metodologie di stima differenti, i risultati ottenuti nell'esercizio base sono confermati. La relazione con l'alfabetizzazione finanziaria è di tipo quadratico per l'età del capofamiglia,

positivamente correlata per capifamiglia con livelli più elevati d'istruzione, crescente rispetto ai livelli di reddito e ricchezza finanziaria del nucleo familiare; introducendo separatamente i regressori, i coefficienti delle dummy territoriali, pur riducendosi in valore assoluto, segnalano il persistere di un divario territoriale tra il Mezzogiorno e il resto del Paese.

Il grado di alfabetizzazione finanziaria e la partecipazione al mercato delle attività rischiose presentano un'evidente correlazione su base territoriale. Confrontando su base regionale i dati medi della partecipazione al mercato delle attività rischiose nel periodo 1998-2006 con i relativi indicatori di alfabetizzazione finanziaria si osserva una correlazione ampia e positiva (l'indice di correlazione è pari a 0,718; Figura 4). Come atteso dalle evidenze sin qui presentate le regioni meridionali si collocano nella parte inferiore del grafico, per la compresenza di livelli più contenuti sia nel tasso di partecipazione sia nel grado di alfabetizzazione finanziaria.

La correlazione che si coglie nel grafico viene confermata anche quando si analizzano i residui delle regressioni condotte sulla decisione di partecipare al mercato delle attività rischiose e sul grado di alfabetizzazione finanziaria; anche tenendo conto dell'influenza delle caratteristiche socio economiche delle famiglie e delle altre determinanti, il grado di cultura finanziaria e l'investimento in attività rischiose presentano un andamento correlato (l'indice di correlazione è pari a 0,542; Figura 5).

La relazione tra partecipazione al mercato delle attività rischiose e alfabetizzazione finanziaria può anche essere colta se, mantenendo le specificazioni sin qui adottate per le stime econometriche relative a tali variabili, vengono introdotte tra i regressori rispettivamente una variabile relativa al grado di cultura finanziaria (*alfabetizzazione*), calcolata su dati medi regionali, e una dummy che segnala la decisione della famiglia di investire in attività rischiose (*partecipazione*). I risultati relativi a tali esercizi vengono presentati nella tavola 9; con essi sono riportati anche i coefficienti delle dummy territoriali.

Dalla tavola 9 è evidente la relazione positiva tra alfabetizzazione finanziaria e investimento in attività rischiose. L'esercizio mostra inoltre che i coefficienti delle dummy territoriali risultano inferiori a quelli stimati nelle regressioni presentate nelle tavole 6 (col. *vi*) e 7 (col. *iii*). L'analisi mostra pertanto che il tasso di partecipazione e il grado di alfabetizzazione finanziaria vanno di pari passo e che i divari territoriali relativi a questi due fenomeni sono tra loro significativamente correlati.

## **5. Conclusioni**

La crescita della ricchezza delle famiglie negli ultimi anni non si è accompagnata a una riduzione dei divari territoriali nei livelli e nella composizione della ricchezza, nella ripartizione delle attività finanziarie in attività rischiose e non.

In questo lavoro sono state analizzati i fattori alla base della minore diffusione tra le famiglie meridionali delle attività finanziarie rischiose. I risultati mostrano che la scelta di detenere attività rischiose è positivamente correlata con il reddito e la ricchezza familiare, con l'età e l'istruzione del capofamiglia.

La minore diffusione delle attività rischiose tra le famiglie meridionali risulta connessa con il minor livello di disponibilità finanziarie che si rileva per tali nuclei e che limita la diversificazione dei portafogli finanziari nel Mezzogiorno. Tale condizione è in parte riconducibile alle scelte d'investimento delle famiglie meridionali in attività reali: come rilevato da Cannari et al. (2006) il minor livello dei prezzi degli immobili in quest'area favorisce infatti una più ampia allocazione della ricchezza in abitazioni rispetto a altre aree del Paese, anche per le famiglie con una minore disponibilità di ricchezza complessiva. L'analisi mette inoltre in evidenza che la probabilità di

partecipare al mercato delle attività finanziarie rischiose diminuisce in presenza di rischi non assicurabili, quali la probabilità di perdere il posto di lavoro o il gestire un'attività imprenditoriale; essa risente inoltre della diffusione delle strutture bancarie in ambito territoriale. Considerando l'insieme di questi fattori i divari territoriali si ridimensionano in misura significativa.

Il divario territoriale nei tassi di diffusione delle attività rischiose va inoltre di pari passo con quello esistente nel grado di alfabetizzazione finanziaria, decisamente inferiore nelle regioni del Mezzogiorno. La correlazione tra i due fenomeni si conferma anche quando si controlla per le caratteristiche socio economiche delle famiglie.

## **APPENDICE STATISTICA**

**Tavola 1**

**Quote di famiglie detentrici di attività rischiose in portafoglio**  
(valori percentuali)

Anni	Totale	Istruzione base	Istruzione superiore
Nord			
1995	16,1	10,3	28,6
2006	26,0	16,1	43,6
Centro			
1995	10,9	6,9	18,5
2006	13,8	10,0	19,5
Mezzogiorno			
1995	2,2	0,6	6,7
2006	4,7	2,5	10,4
Italia			
1995	10,5	6,3	20,4
2006	16,8	10,2	29,4

Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie (1995, 2006).

**Tavola 2**

**Quote di famiglie detentrici di attività rischiose in portafoglio, per classe di reddito**  
(valori percentuali)

Anni	I quartile	II quartile	III quartile	IV quartile
Nord				
1995	3,5	7,2	14,0	33,1
2006	7,3	15,5	25,2	46,3
Centro				
1995	0,3	4,4	12,6	21,3
2006	2,4	7,2	14,1	25,8
Mezzogiorno				
1995	0,0	0,6	2,0	12,7
2006	0,5	2,7	8,9	17,0
Italia				
1995	1,3	4,3	10,5	26,9
2006	3,3	9,0	19,1	36,7

Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie (1995, 2006).

Tavola 3

**Quote di famiglie detentrici di ricchezza complessiva**  
(valori percentuali)

Anni	I quartile	II quartile	III quartile	IV quartile
Nord				
1995	2,2	12,4	12,9	32,7
2006	8,6	17,7	26,9	48,7
Centro				
1995	2,5	11,4	7,6	19,3
2006	4,2	5,4	12,2	25,7
Mezzogiorno				
1995	0,2	0,6	3,6	8,6
2006	1,0	2,5	5,0	19,2
Italia				
1995	1,4	6,9	9,2	25,0
2006	5,2	9,1	17,8	37,2

Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie (1995, 2006).

Tavola 4

**Quote di famiglie detentrici di attività rischiose in portafoglio, per classe di ricchezza investita in abitazioni**  
(valori percentuali)

Anni	I quartile	II quartile	III quartile	IV quartile
Nord				
1995	36,6	23,0	10,6	3,2
2006	49,3	36,1	19,1	3,2
Centro				
1995	20,7	10,4	10,1	1,5
2006	35,2	26,3	10,9	2,1
Mezzogiorno				
1995	5,8	4,0	1,2	0,3
2006	14,5	7,9	4,5	0,5
Italia				
1995	24,3	14,6	7,7	1,6
2006	38,3	27,0	12,3	1,8

Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie (1995, 2006).

Tavola 5

**Diffusione delle attività finanziarie a fine 2006, per macro area territoriale**  
(percentuali di famiglie)

Modalità <sup>(1)</sup>	Totale Depositi	CD e PCT	BFP	Titoli di Stato	Obblig. e fondi c.	Azioni e partec.	Gest. patrimon	Titoli esteri	Prestiti Coop.
Centro-Nord									
<b>Età</b>									
fino a 30 anni	96,6	1,7	3,1	4,9	6,6	5,3	0,0	0,9	1,7
da 31 a 40 anni	99,1	2,5	5,8	8,1	15,6	6,8	2,1	1,1	1,7
da 41 a 50 anni	97,4	3,0	7,8	9,1	21,2	10,8	2,2	0,9	2,6
da 51 a 65 anni	97,2	3,1	6,1	14,1	20,7	11,0	2,4	1,6	3,0
oltre 65 anni	90,4	2,5	4,6	15,0	11,1	6,1	0,9	0,4	2,3
<b>Titolo di studio</b>									
Istruzione base <sup>(2)</sup>	93,4	1,4	5,6	9,0	9,6	4,1	0,6	0,5	2,2
Istruzione superiore <sup>(2)</sup>	99,1	4,6	6,0	15,1	26,0	14,8	3,3	1,6	2,7
<b>Condizione professionale</b>									
Operaio	96,8	1,1	5,2	4,9	8,2	3,4	0,7	0,5	1,7
Impiegato	99,2	3,9	8,4	11,3	22,0	11,3	2,1	1,5	2,7
Dirigente,direttivo	100	5,3	5,5	14,6	40,7	21,7	3,7	3,2	3,7
Imprenditore,lib.prof.	98,8	3,2	6,6	17,3	27,8	17,3	5,1	1,3	1,8
Altro autonomo	97,8	3,2	2,8	7,8	13,2	6,0	1,8	1,1	4,0
Pensionati	92,2	2,6	5,3	15,3	13,3	6,9	1,3	0,5	2,2
Altri non occupati	82,4	0,4	5,1	5,2	6,2	4,9	1,4	0,6	0,7
<b>Classi di reddito familiare</b>									
1° quartile	86,1	0,0	3,5	3,5	3,9	1,4	0,0	0,0	0,1
2° quartile	94,2	0,1	5,3	8,2	8,2	3,3	0,0	0,1	2,0
3° quartile	98,8	2,5	6,3	13,6	15,8	5,8	0,2	0,1	2,8
4° quartile	99,9	5,9	7,0	16,8	30,2	19,0	3,7	1,8	3,3
<b>Totale</b>	<b>95,7</b>	<b>2,7</b>	<b>5,8</b>	<b>11,4</b>	<b>16,2</b>	<b>8,4</b>	<b>1,7</b>	<b>1,0</b>	<b>2,4</b>
Mezzogiorno									
<b>Età</b>									
fino a 30 anni	78,7	0,0	4,3	0,2	1,8	1,1	0,0	0,0	0,0
da 31 a 40 anni	83,7	0,6	6,0	2,5	3,9	1,7	1,3	0,0	0,0
da 41 a 50 anni	82,6	0,8	7,0	3,3	2,6	2,5	1,4	0,4	0,0
da 51 a 65 anni	79,8	1,5	6,5	2,4	3,9	2,8	0,4	0,1	0,2
oltre 65 anni	62,4	0,5	5,5	1,8	3,0	0,5	0,3	0,0	0,0
<b>Titolo di studio</b>									
Istruzione base <sup>(2)</sup>	67,2	0,4	5,1	1,4	1,8	0,4	0,2	0,0	0,1
Istruzione superiore <sup>(2)</sup>	93,7	1,6	8,3	4,2	6,4	4,7	1,8	0,2	0,0
<b>Condizione professionale</b>									
Operaio	73,0	0,2	5,8	0,6	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Impiegato	94,6	1,0	6,9	4,0	5,0	3,8	1,0	0,0	0,3
Dirigente,direttivo	98,8	2,8	10,3	9,5	14,0	13,2	5,5	0,0	0,0
Imprenditore,lib.prof.	95,4	4,2	4,2	8,7	4,5	1,5	2,5	1,8	0,0
Altro autonomo	86,5	1,6	11,1	0,7	1,9	0,6	1,5	0,4	0,0
Pensionati	65,8	0,4	5,3	1,6	2,8	0,8	0,3	0,0	0,0
Altri non occupati	38,6	0,0	1,6	0,3	0,2	1,1	0,0	0,0	0,0
<b>Classi di reddito familiare</b>									
1° quartile	56,1	0,0	3,2	0,5	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
2° quartile	82,4	0,0	7,7	1,3	1,6	1,0	0,0	0,0	0,0
3° quartile	92,1	1,0	8,1	2,8	6,1	3,8	0,0	0,0	0,3
4° quartile	95,9	2,7	8,4	9,6	12,8	6,0	1,2	0,1	0,0
<b>Totale</b>	<b>75,2</b>	<b>0,8</b>	<b>6,1</b>	<b>2,3</b>	<b>3,2</b>	<b>1,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>

Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie 2006.

<sup>(1)</sup> Le caratteristiche individuali si riferiscono al capofamiglia,inteso come il maggior percettore di reddito all'interno della famiglia.

<sup>(2)</sup> Cfr. la definizione data nel paragrafo 2.

Tavola 6

**Stima del possesso di attività rischiose nel portafoglio delle famiglie italiane**  
(stime probit)

Variabili	(i)		(ii)		(iii)	
	coefficienti	p-value	coefficienti	p-value	coefficienti	p-value
Centro	0,076	<0,001	0,036	<0,001	0,018	<0,001
Nord	0,152	<0,001	0,081	<0,001	0,059	<0,001
Numero componenti	-0,019	<0,001	-0,005	0,003	-0,006	0,001
Maschi	0,020	0,001	0,009	<0,001	0,010	0,010
Età	0,006	<0,001	0,003	<0,001	0,003	0,002
Età <sup>2</sup>	-0,00006	<0,001	-0,00003	0,016	-0,00003	<0,001
Istruzione	0,084	<0,001	0,040	0,002	0,040	<0,001
Piccola città	-0,011	0,059	0,001	0,853	0,003	0,489
Lav. autonomo	-0,005	0,569	-0,009	<0,001	-0,008	0,110
Red (I quartile)	-0,148	<0,001	-0,047	<0,001	-0,047	<0,001
Red (II quartile)	-0,103	<0,001	-0,034	<0,001	-0,033	<0,001
Red (III quartile)	-0,056	<0,001	-0,016	<0,001	-0,016	<0,001
Ricch (I quartile)	-0,120	<0,001	-0,028	<0,001	-0,027	<0,001
Ricch (II quartile)	-0,078	<0,001	-0,023	<0,001	-0,022	<0,001
Ricch (III quartile)	-0,058	<0,001	-0,016	<0,001	-0,015	<0,001
Attiv. fin. (I quartile)			-0,165	<0,001	-0,164	<0,001
Attiv. fin. (II quartile)			-0,120	<0,001	-0,119	<0,001
Attiv. fin. (III quartile)			-0,072	0,088	-0,071	<0,001
Sport. x 10000 ab.					0,003	<0,001
Disocc						
Imprend						
Probabilità ai v.m campionari	0,112		0,055		0,054	
Numero osservazioni	37.171		37.171		37.171	
Pseudo R <sup>2</sup>	0,235		0,383		0,384	

Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie (1998-2006). I p-value indicano il livello di probabilità a cui è significativo il coefficiente stimato. I coefficienti nella tavola indicano l'effetto della variabile indipendente sulla probabilità di possesso di attività rischiose. Tutte le regressioni includono dummy annuali.

## Tavola 6 (segue)

**Stima del possesso di attività rischiose nel portafoglio delle famiglie italiane**  
(stime probit)

Variabili	(iv)		(v)		(vi)	
	<i>coefficienti</i>	<i>p-value</i>	<i>coefficienti</i>	<i>p-value</i>	<i>coefficienti</i>	<i>p-value</i>
Centro	0,011	<0,001	0,036	<0,001	0,008	0,266
Nord	0,053	<0,001	0,081	<0,001	0,047	<0,001
Numero componenti	-0,005	0,002	-0,005	0,002	-0,005	0,002
Maschi	0,010	0,011	0,009	0,018	0,009	0,01
Età	0,003	0,003	0,003	0,003	0,003	0,002
Età <sup>2</sup>	-0,00003	<0,001	-0,00003	<0,001	-0,00003	<0,001
Istruzione	0,041	<0,001	0,040	<0,001	0,040	<0,001
Piccola città	0,003	0,468	0,000	0,891	0,003	0,399
Lav.autonomo	-0,008	0,102	-0,003	0,594	-0,003	0,678
Red (I quartile)	-0,046	<0,001	-0,047	<0,001	-0,046	<0,001
Red (II quartile)	-0,033	<0,001	-0,033	<0,001	-0,033	<0,001
Red (III quartile)	-0,016	<0,001	-0,016	<0,001	-0,016	<0,001
Ricch (I quartile)	-0,027	<0,001	-0,029	<0,001	-0,027	<0,001
Ricch (IIquartile)	-0,023	<0,001	-0,024	<0,001	-0,023	<0,001
Ricch (III quartile)	-0,015	<0,001	-0,016	<0,001	-0,015	<0,001
Attiv. fin. (I quartile)	-0,163	<0,001	-0,165	<0,001	-0,163	<0,001
Attiv. fin. (II quartile)	-0,119	<0,001	-0,120	<0,001	-0,118	<0,001
Attiv. fin. (III quartile)	-0,071	<0,001	-0,072	<0,001	-0,071	<0,001
Sport. x 10000 ab.					0,003	0,003
Disocc	-0,002	<0,001			-0,001	0,017
Imprend			-0,019	0,005	-0,018	0,006
Probabilità ai v.m campionari	0,054		0,055		0,054	
Numero osservazioni	37.171		37.171		37.171	
Pseudo R <sup>2</sup>	0.384		0.383		0.385	

Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie (1998-2006). I p-value indicano il livello di probabilità a cui è significativo il coefficiente stimato. I coefficienti nella tavola indicano l'effetto della variabile indipendente sulla probabilità di possesso di attività rischiose. Tutte le regressioni includono dummy annuali.

Tavola 7

**Stima del grado di alfabetizzazione finanziaria delle famiglie italiane**  
(*stime Ols*)

Variabili	(i)		(ii)		(iii)	
	<i>coefficienti</i>	<i>p-value</i>	<i>coefficienti</i>	<i>p-value</i>	<i>coefficienti</i>	<i>p-value</i>
Centro	14,463	<0,001	13,134	<0,001	7,834	<0,001
Nord	14,420	<0,001	12,958	<0,001	7,497	<0,001
Maschi			7,128	<0,001	3,567	<0,001
Età			1,999	<0,001	1,343	<0,001
Età <sup>2</sup>			-0,019	<0,001	-0,014	<0,001
Istruzione			17,274	<0,001	10,579	<0,001
Lav.autonomo			5,123	0,017	2,726	0,202
Red (I quartile)					-12,230	<0,001
Red (II quartile)					-3,318	0,131
Red (III quartile)					-1,210	0,528
Ricch (I quartile)					-5,665	0,018
Ricch (II quartile)					-6,981	0,002
Ricch (III quartile)					-2,021	0,312
Attiv. fin. (I quartile)					-12,213	0,005
Attiv. fin. (II quartile)					-5,654	0,007
Attiv. fin. (III quartile)					-5,457	0,003
Numero osservazioni	3.818		3.818		3.818	
R <sup>2</sup>	0,04		0,209		0,265	

Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie 2006. I p-value indicano il livello di probabilità a cui è significativo il coefficiente stimato. Le stime includono una costante.

Tavola 8a

**Stima del grado di alfabetizzazione finanziaria delle famiglie italiane**  
(*stime tobit*)

Variabili	(i)		(ii)		(iii)	
	<i>coefficienti</i>	<i>p-value</i>	<i>coefficienti</i>	<i>p-value</i>	<i>coefficienti</i>	<i>p-value</i>
Centro	17,545	<0,001	16,162	<0,001	10,058	<0,001
Nord	17,544	<0,001	15,816	<0,001	9,376	<0,001
Maschi			8,894	<0,001	4,803	<0,001
Età			2,471	<0,001	1,703	<0,001
Età <sup>2</sup>			-0,024	<0,001	-0,018	<0,001
Istruzione			19,567	<0,001	11,932	<0,001
Lav.autonomo			5,598	0,002	3,199	0,076
Red (I quartile)					-14,618	<0,001
Red (II quartile)					-2,720	0,136
Red (III quartile)					-0,883	0,589
Ricch (I quartile)					-5,509	0,006
Ricch (II quartile)					-7,760	<0,001
Ricch (III quartile)					-2,271	0,174
Attiv. fin. (I quartile)					-14,759	<0,001
Attiv. fin. (II quartile)					-5,858	0,001
Attiv. fin. (III quartile)					-5,661	0,001
Numero osservazioni	3.818		3.818		3.818	
Pseudo R <sup>2</sup>	0,005		0,027		0,035	

Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie 2006. I p-value indicano il livello di probabilità a cui è significativo il coefficiente stimato. Le stime includono una costante.

Tavola 8b

**Stima del grado di alfabetizzazione finanziaria delle famiglie italiane**  
(stime probit ordinale)

Variabili	(i)		(ii)		(iii)	
	<i>coefficienti</i>	<i>p-value</i>	<i>coefficienti</i>	<i>p-value</i>	<i>coefficienti</i>	<i>p-value</i>
Centro	0,481	<0,001	0,490	<0,001	0,313	<0,001
Nord	0,476	<0,001	0,478	<0,001	0,293	<0,001
Maschi			0,277	<0,001	0,160	0,003
Età			0,073	<0,001	0,050	<0,001
Età <sup>2</sup>			-0,00071	<0,001	-0,0005	<0,001
Istruzione			0,618	<0,001	0,394	<0,001
Lav.autonomo			0,182	0,017	0,102	0,191
Red (I quartile)					-0,445	<0,001
Red (II quartile)					-0,106	0,191
Red (III quartile)					-0,051	0,482
Ricch (I quartile)					-0,206	0,019
Ricch (II quartile)					-0,275	0,001
Ricch (III quartile)					-0,082	0,279
Attiv. fin. (I quartile)					-0,464	<0,001
Attiv. fin. (II quartile)					-0,210	0,005
Attiv. fin. (III quartile)					-0,207	0,006
Numero osservazioni	3.818		3.818		3.818	
Pseudo R <sup>2</sup>	0,01		0,06		0,08	

Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie 2006. I p-value indicano il livello di probabilità a cui è significativo il coefficiente stimato. Le stime includono una costante.

## Tavola 9

**Possesso di attività rischiose e alfabetizzazione finanziaria delle famiglie italiane**  
(stime probit e Ols)

Variabili	Variabile dipendente: possesso di attività finanziarie rischiose (stime probit)		Variabile dipendente: grado di alfabetizzazione finanziaria (stime Ols)	
	(i)		(ii)	
	coefficienti	p-value	coefficienti	p-value
Centro	-0,004	0,612	7,554	<0,001
Nord	0,036	<0,001	6,096	<0,001
Alfabetizzazione <sup>(1)</sup>	0,0013	<0,001		
Partecipazione <sup>(2)</sup>			13,128	<0,001
Numero osservazioni	37.171		37.171	
R <sup>2</sup>			0,280	
Pseudo R <sup>2</sup>	0,386			

Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie 2006. I p-value indicano il livello di probabilità a cui è significativo il coefficiente stimato. I coefficienti nella colonna *i* indicano l'effetto della variabile indipendente sulla probabilità di possesso di attività rischiose.

<sup>(1)</sup> La variabile rappresenta la media su base regionale della percentuale di risposte corrette. – <sup>(2)</sup> La variabile rappresenta una dummy che indica il possesso di attività finanziarie rischiose. Le stime della regressione *i* includono le variabili utilizzate nella regressione presentata nella tavola 6 (col. *vi*); le stime della *ii* includono le variabili utilizzate nella regressione presentata nella tavola 7 (col. *iii*).

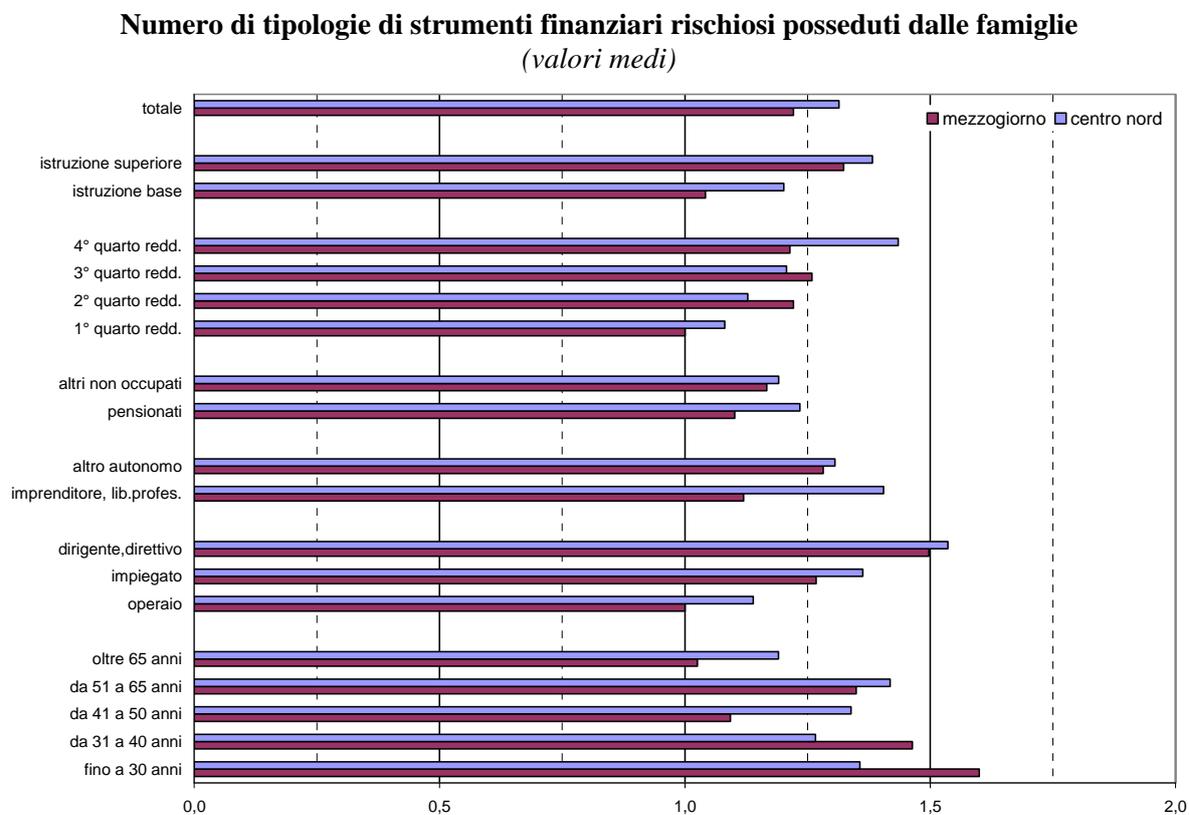
**Figura 1a**

**Numero di tipologie di strumenti finanziari posseduti dalle famiglie con attività finanziarie rischiose**  
(valori medi)



Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie 2006.

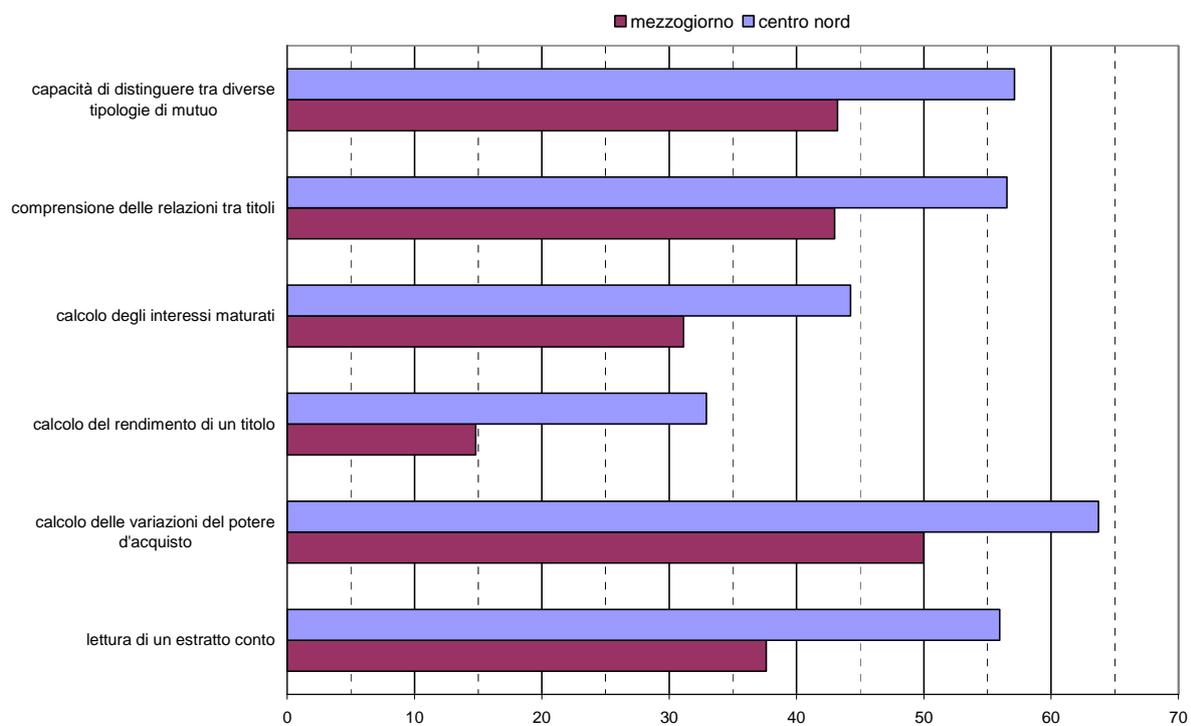
Figura 1b



Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie 2006.

Figura 2

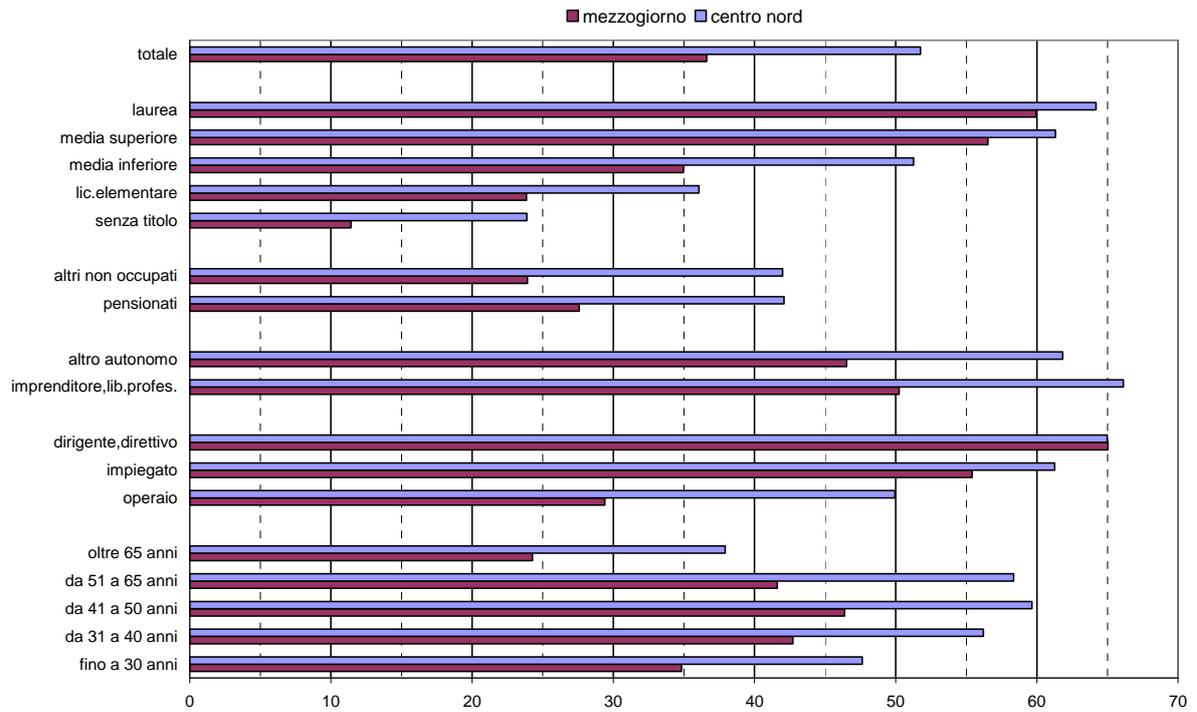
**L'alfabetizzazione finanziaria delle famiglie italiane, per macro area territoriale**  
(percentuale di famiglie che hanno fornito risposte corrette)



Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie 2006.

Figura 3

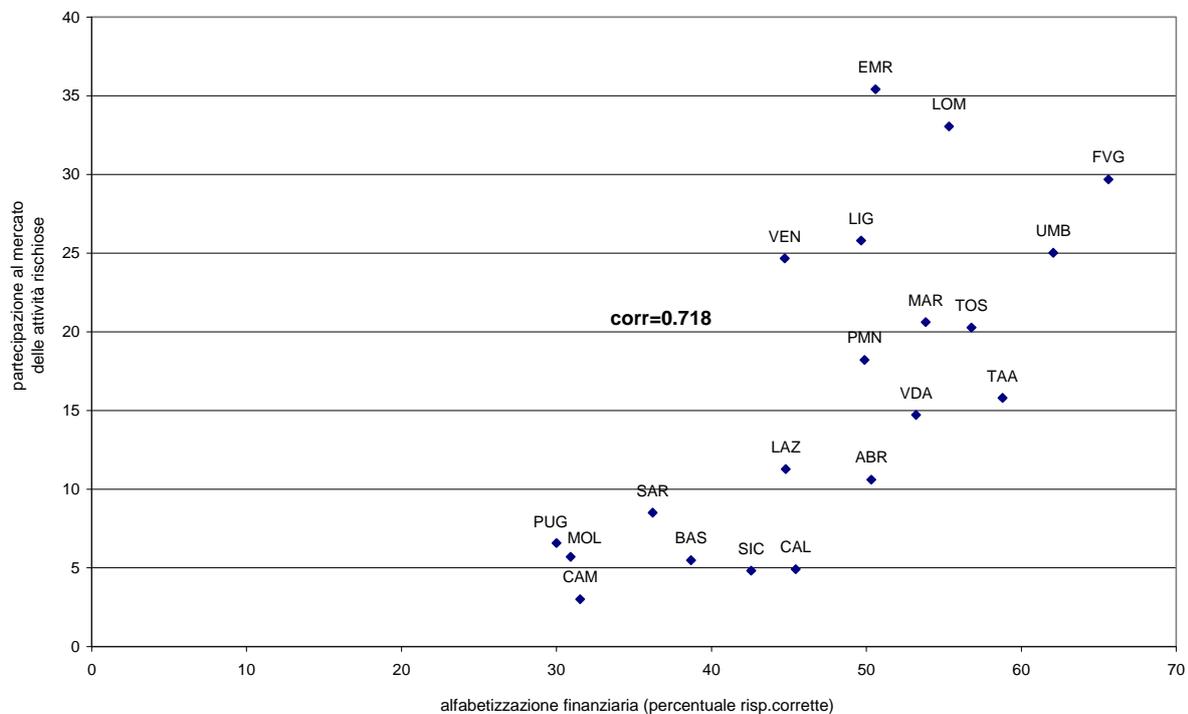
**L'alfabetizzazione finanziaria delle famiglie italiane,  
per caratteristiche del capofamiglia e per macroarea territoriale**  
(percentuale di risposte corrette)



Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie 2006.

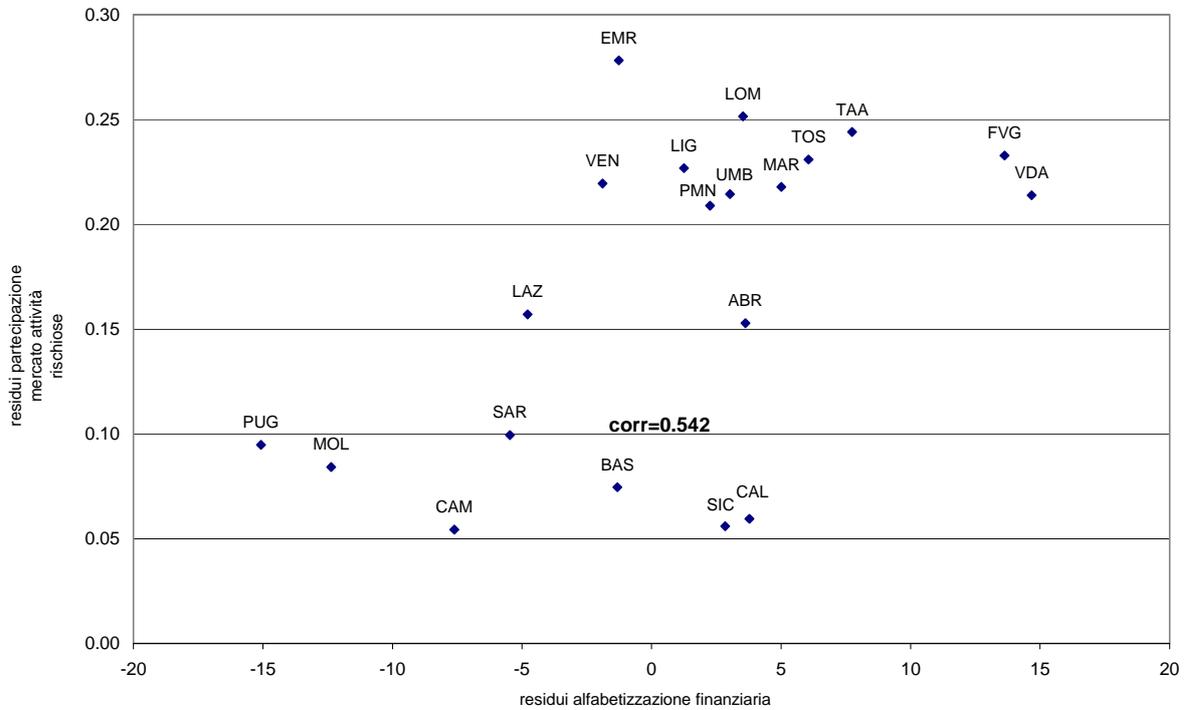
**Figura4**

**Correlazione tra partecipazione al mercato delle attività rischiose 1998-2006 e grado di alfabetizzazione finanziaria**



Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie(1998-2006).

Figura 5

**Correlazione tra i residui delle stime relative alla partecipazione al mercato delle attività rischiose 1998-2006 e al grado di alfabetizzazione finanziaria**

Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie (1998-2006).

## BIBLIOGRAFIA

- Albareto G., Bronzini R., Caprara D., Carmignani A. e Venturini A. (2008), *The real and financial wealth of Italian households by region* in Banca d'Italia, *Household wealth in Italy*, Papers presented at the conference held in Perugia, 16-17 October 2007.
- Banca d'Italia (2007), *La ricchezza delle famiglie italiane 1995-2005*, Supplementi al Bollettino Statistico –Indicatori monetari e finanziari, anno XVII,. No. 75– Dicembre 2007.
- (2008), *I bilanci delle famiglie nell'anno 2006*, Supplementi al Bollettino Statistico – Indagini campionarie, anno XVIII No. 7 – Gennaio 2008.
- Cannari L., D'Alessio G. e Paiella M. (2006), *La ricchezza delle famiglie italiane: un'analisi territoriale* in (a cura di) Cannari L. e Panetta F., *Il sistema finanziario e il Mezzogiorno*, Cacucci.
- Cappelletti G. (2009), *Do wealth fluctuations generate time-varying risk aversion? Italian micro-evidence on household asset allocation*, Banca d'Italia, mimeo.
- Curcuro S., Heaton J., Lucas D., Moore D. (2004), *Heterogeneity and Portfolio: Theory and Evidence*, mimeo.
- Cocco J. (2005), *Portfolio Choice in the Presence of Housing*, in Review of Financial Studies.
- Faig M., Shaum P. (2002), *Portfolio Choice in the Presence of Personal Illiquid Projects*, in The Journal of Finance, Vol. LVII, No.1, February 2002.
- Faig M., Shaum P. (2004), *What Explains Household Stock Holdings?*, manuscript, January 2004.
- Flavin M., Yamashita T. (2002), *Owner-Occupied Housing and the Composition of the Household Portfolio*, in The American Economic Review, March 2002.
- Gollier C. (2002), *What Does The Theory Have To Say About Household Portfolios?*, Household Portfolios, MIT Press, Cambridge, MA.
- Guiso L., Jappelli M. (2002), *Household Portfolios in Italy*, Household Portfolios, MIT Press, Cambridge, MA.
- Guiso L., Haliassos M. e Jappelli T. (2003), *Household Stockholding in Europe: Where Do We Stand and Where Do We Go?*, in Economic Policy, April 2003, pp.123-170.
- Heaton J., Lucas D. (2000b), *Portfolio Choice and Asset Prices: The Importance of Entrepreneurial Risk*, in The Journal Of Finance, Vol. LV, No. 3, pp. 1163-98.
- Heaton J., Lucas D. (2000a), *Portfolio Choice in the Presence of Background Risk*, in The Economic Journal, January 2000, pp.1-26.
- Mehra R., Prescott E. (1985), *The Equity Premium: A Puzzle*, in Journal of Monetary Economics, Vol. 10, pp.335-9.
- Paiella M. (2001), *Limited Financial Market Participation: A Transaction Cost-based Explanation*, Working Paper IFS W01/06.
- Vissing-Jorgensen A. (2002), *Towards an Explanation of Household Portfolio Choice Heterogeneity: Non Financial Income and Participation Cost Structures*. Working Paper Northwestern University.
- Van Rooij M., Lusardi A. e Alessie R. (2007), *Financial Literacy and Stock Market Participation*, Michigan Retirement Research Center – University of Michigan – Working Paper 2007 – No. 162.



# UN DIVARIO NORD SUD NELL'AMMONTARE DI RISK-SHARING DELLE FAMIGLIE ITALIANE? FATTI ED EFFETTI

Matteo Bugamelli\* e Andrea R. Lamorgese \*

## 1. Introduzione

Questo lavoro si pone tre domande: i) quali strumenti usano le famiglie italiane per assicurare il rischio idiosincratico connesso con le fluttuazioni del reddito da lavoro (d'ora in avanti, risk sharing)?; ii) la scelta di tali strumenti è uniforme nel paese o dipende dai diversi livelli di accesso a strumenti di mercato e non?; iii) quale effetto sull'attività economica ha la possibilità di assicurarsi contro tale rischio?

Queste domande sono rilevanti per la politica economica per almeno due motivi. In primo luogo, poiché l'accesso a efficaci strumenti di risk-sharing consente agli investitori di intraprendere progetti più rischiosi e più redditizi (Obstfeld, 1994), così che un accesso a tali strumenti differenziato per area geografica potrebbe contribuire alla divergenza nei tassi di crescita del prodotto. In secondo luogo, l'accesso diseguale agli strumenti di risk-sharing può indurre una distorsione delle scelte del consumatore (come, ad esempio, una riallocazione di risorse finanziarie all'interno della famiglia o una ricollocazione di risorse umane sul territorio —l'immigrazione— che non avrebbero luogo qualora la mancata percezione di un reddito da parte di un percettore venisse compensata da un meccanismo automatico di assicurazione) e pertanto giustifica l'intervento pubblico: in tal caso gioverebbe al *policymaker* essere in grado di valutare l'ammontare di risk-sharing e gli strumenti attraverso i quali si realizza per modulare le misure di politica economica e garantire che la previdenza sociale svolga un ruolo complementare agli strumenti formali del mercato, in particolare laddove l'accesso a questi ultimi è più limitato.

In letteratura numerosi sono i lavori che stimano l'ammontare di risk-sharing a diversi livelli di aggregazione (famiglie, regioni, paesi) (Cochrane, 1991; Mace, 1991; Crucini, 1999; Forni e Reichlin, 1999; Hess e Shin, 2000; Del Negro, 2002). Asdrubali *et al.* (1996) guardano per primi ai canali attraverso cui avviene il risk-sharing: su dati aggregati per i singoli stati degli Stati Uniti, essi stimano che il 39 per cento degli shocks al prodotto interno lordo sono assicurati attraverso i mercati dei capitali, il 13 per cento attraverso il *budget* del governo federale, il 23 per cento attraverso il mercato del credito, mentre il 25 per cento rimane non assicurato. Lamorgese (2004) adatta questa metodologia ai dati aggregati delle aree metropolitane degli Stati Uniti, trovando sostanziale conferma di questi risultati per le città più grandi, a fronte di una percentuale di rischio non assicurato molto più elevata (67 per cento) per il totale del campione.

Il presente lavoro applica la metodologia di stima dei canali di risk-sharing ai dati microeconomici dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane (SHIW). Nell'ambito della letteratura empirica di riferimento, l'uso di dati individuali, come quelli della SHIW, consente di fornire due importanti contributi. Da un lato l'analisi può focalizzarsi su un nuovo canale informale di risk-sharing rappresentato dai trasferimenti compensativi all'interno della famiglia (da intendersi, allargata), fornendo così un primo test di alcuni contributi teorici (Altug e Miller, 1990; Altonji *et al.*, 1992, 1996, 1997). Ragionevolmente, questo canale potrebbe rappresentare un importante strumento di assicurazione in aree meno sviluppate del paese, in cui è più limitato l'accesso ai mercati formali. Dall'altro lato, la disponibilità nella SHIW

---

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

Siamo riconoscenti ad Antonio Accetturo, Giulio Nicoletti, Monica Paiella e ai partecipanti ai seminari presso il NARSC 2008 (Brooklyn) e la Banca d'Italia per gli utili suggerimenti e a Marco Chiurato per l'eccellente assistenza editoriale. Le opinioni qui espresse sono quelle degli autori e non sono necessariamente quelle della Banca d'Italia.

di informazioni dettagliate sulle caratteristiche del nucleo familiare consente di controllare, nella fase di stima, per gli effetti di shock non osservati che potrebbero influire sulle scelte dei consumatori e quindi sull'intensità e sulla modalità di risk-sharing.

Un ulteriore contributo di questo lavoro consiste nel verificare se l'ammontare di risk-sharing così misurato sia statisticamente rilevante per l'attività economica a livello locale, in particolare per la crescita della produttività, per il grado di imprenditorialità e per la capacità di esportare.

I principali risultati sono i seguenti. Vi è un significativo divario nell'ammontare di risk-sharing a livello geografico: le famiglie residenti nel Centro Nord del paese sono in grado di assicurare circa due terzi della volatilità del reddito da lavoro, 6 punti percentuali in più rispetto alle famiglie del Mezzogiorno. Questa differenza è riconducibile alla disponibilità di un maggior numero di strumenti di assicurazione. La capacità di assicurarsi contro il rischio e, in particolare, le forti differenze tra le regioni italiane influiscono sugli indicatori di performance economica: anche controllando per altre determinanti, le regioni dove più alto è l'ammontare di risk-sharing, hanno registrato tra il 2002 e il 2006 una maggiore crescita della produttività e livelli più elevati di natalità netta ed esportazioni.

Il lavoro è strutturato nel seguente modo. Nella prossima sezione vengono introdotti il modello teorico di riferimento e i principali test empirici. La sezione 3 presenta i risultati delle stime del modello, mentre la 4 mette tali stime in relazione con le variabili economiche di performance a livello locale. L'ultima sezione trae le conclusioni.

## 2. I canali di risk-sharing: fatti

### 2.1 La teoria del perfetto risk-sharing

Il modello più semplice per introdurre la teoria del perfetto risk-sharing e ottenere una predizione verificabile empiricamente è una economia di scambio con  $N$  consumatori caratterizzati da preferenze separabili per un unico bene di consumo<sup>1</sup>. La dotazione di ciascun consumatore dipende da una variabile di stato  $s^t$  che assume valori in un insieme  $S$  a ogni istante  $t$ , per cui il rischio è generato dalla volatilità della dotazione fra due istanti nel tempo. In questa sezione la soluzione del problema dei consumatori è esemplificata per il caso del pianificatore centrale, anche se il problema può essere facilmente risolto per un'economia decentrata (Mace, 1988).

Il pianificatore centrale massimizza la somma ponderata del valore attuale delle utilità di tutti i consumatori durante tutto il loro orizzonte di vita, ovvero in formula:

$$\max \sum_{j=1}^N \lambda_j \sum_{t=1}^{\infty} \sum_{s_t} \rho_j^t \pi(s_t) u(c_j(s_t), \delta_j(s_t)), \quad (1)$$

dove i consumatori sono indicizzati da  $j$ , il tempo da  $t$ ,  $\lambda_j$  è il peso di Pareto associato all'utilità di ogni consumatore,  $\pi(s_t)$  è la probabilità dello stato  $s$  al tempo  $t$ ,  $c_j(s_t)$  è il livello di consumo del consumatore  $j$  al tempo  $t$  nello stato di natura  $s_t$  e  $\delta_j(s_t)$  è uno shock alle preferenze.

La massimizzazione di (1) è subordinata al vincolo che il consumo complessivo sia inferiore o uguale alla dotazione aggregata,

$$c_A(s_t) \equiv \sum_j c_j(s_t) \leq \sum_j e_j(s_t) \equiv e_A(s_t), \quad \text{per tutti gli } s_t, \quad (2)$$

dove  $e_j(s_t)$  e  $e_A(s_t)$  sono, rispettivamente, la dotazione del consumatore  $j$  e la dotazione globale dell'economia nello stato di natura  $s_t$ .

Le condizioni di prim'ordine del problema del pianificatore sono le seguenti:

$$\rho_j^t \lambda_j u_c(c_j(s_t), \delta_j(s_t)) = \mu(s_t), \quad \text{per tutti gli } s_t, \quad (3)$$

<sup>1</sup> Queste ipotesi, certamente stringenti, sono generalizzate in Cochrane (1991).

dove  $\mu(s_t)$  è il moltiplicatore di Lagrange associato al vincolo (2) diviso per la probabilità  $\pi(s_t)$ . Dato che il moltiplicatore dipende solo dalla dotazione aggregata e dal consumo, le condizioni del prim'ordine impongono che in equilibrio, per ogni  $s_t$  e per dati pesi di Pareto e consumo aggregato, l'utilità marginale del consumo sia uguale per tutti i consumatori. Dal momento che la dotazione individuale e i pesi di Pareto possono essere correlati, ma i pesi sono indipendenti dal tempo, riportando la condizione (3) calcolata in due punti diversi nel tempo  $t$  e  $t + 1$  si ottiene:

$$\rho_j \frac{u_c(c_{j,t+1}, \delta_{j,t+1})}{u_c(c_{j,t}, \delta_{j,t})} = \frac{\mu_{t+1}}{\mu_t} \quad (4)$$

cioè, il tasso di crescita attualizzato dell'utilità marginale è uguale per tutti i consumatori, una volta tenuto conto degli shock alle preferenze individuali. Quindi, per un dato tasso di crescita del consumo aggregato, il tasso di crescita scontato delle utilità marginali individuali è indipendente dal profilo di crescita delle dotazioni individuali.

## 2.2 Test empirici

Per rendere agevole il passaggio dal modello teorico a una specificazione empirica conviene assumere che le preferenze dei consumatori siano CRRA, con un coefficiente di avversione al rischio pari a  $\gamma^2$  e che  $b_{j,t}$  sia uno shock moltiplicativo alle preferenze (con  $\delta_{j,t} = b_{j,t}\gamma$ ). In altri termini, a partire da:

$$U(c_{j,t}, b_{j,t}\gamma) = b_{j,t} \frac{c_{j,t}^{1+\gamma} - 1}{1 + \gamma} \quad (5)$$

la condizione (4) diventa:

$$\rho_j \frac{b_{j,t+1} c_{j,t+1}^\gamma}{b_{j,t} c_{j,t}^\gamma} = \frac{\mu_{t+1}}{\mu_t}. \quad (6)$$

Trasformando in logaritmi entrambi i lati dell'equazione e considerando un errore di misura  $\xi_{j,t+1}$  si ottiene un test di perfetto risk-sharing tra gli individui:

$$\log\left(\frac{c_{j,t+1}}{c_{j,t}}\right) = \frac{1}{\gamma} \left[ \log\left(\frac{\mu_{t+1}}{\mu_t}\right) - \log\left(\frac{b_{j,t+1}}{b_{j,t}}\right) - \log(\rho_j) \right] + \xi_{j,t+1}. \quad (7)$$

L'equazione (7) suggerisce che, una volta tenuto conto degli shocks alle preferenze e delle differenze nei tassi di sconto intertemporali, i tassi di crescita del consumo individuale devono essere uguali per tutti i consumatori e quindi indipendenti da fluttuazioni in variabili specifiche al singolo consumatore tra le quali il suo reddito individuale.

Operativamente, l'equazione (7) suggerisce un test di perfetto risk-sharing in due fasi (Blundell *et al.*, 2008): nella prima il reddito e il consumo individuali vengono depurati dall'effetto di shocks idiosincratichi alle preferenze; nella seconda si verifica l'ipotesi che il tasso di crescita del residuo dei consumi individuali ( $\check{c}_{j,t}$ ) sia indipendente dal tasso di crescita del residuo del reddito individuale ( $\check{y}_{j,t}$ ), cioè, che il parametro  $\beta$  nella regressione

$$\Delta \log \check{c}_{j,t} = \alpha + \beta \Delta \log \check{y}_{j,t} + \epsilon_{j,t} \quad (8)$$

sia non statisticamente diverso da zero. Una valore di  $\beta \neq 0$ , implica che il risk-sharing non è perfetto e che la quota assicurata del rischio idiosincratico connesso con la volatilità del reddito è pari a  $100 - \beta$  per cento.

<sup>2</sup> Questa è una ipotesi comune nella letteratura a partire da Hall (1978).

### 2.3 I canali di risk-sharing

La volatilità nel tempo del reddito dipende da quella delle sue componenti. Il fatto che le diverse componenti si muovano in modo asincrono fornisce agli agenti un'opportunità di assicurazione, nella misura in cui le oscillazioni delle singole componenti attorno alla loro media si compensano reciprocamente.

Il primo passo consiste quindi nella scomposizione della volatilità del reddito in quella delle sue diverse componenti. A questo scopo ricorriamo alla metodologia proposta da Asdrubali *et al.* (1996). Questo ci consente anche di mostrare come una tecnica di stima sviluppata per i dati aggregati possa essere facilmente estesa a dati microeconomici.

Adattiamo prima l'equazione del test di Cochrane (1991), vale a dire l'equazione (8), al contesto più generale della scomposizione della volatilità del reddito. A partire dall'identità:

$$Y_{j,t} = \frac{Y_{j,t}}{C_{j,t}} C_{j,t} \quad (9)$$

se ne prenda prima una trasformazione logaritmica, si passi poi alle variazioni, si moltiplichino entrambi i membri per  $\Delta y_{j,t} = \Delta \log Y_{j,t}$  e, infine, si prendano i valori attesi. Ne discende che la varianza dei tassi di crescita del reddito può essere espressa come la somma delle covarianze tra il tasso di crescita del reddito da un lato e il tasso di crescita del risparmio e del consumo dall'altro, ovvero:

$$\text{var}[\Delta y_{j,t}] = \text{cov}[\Delta(y_{j,t} - c_{j,t}), \Delta(y_{j,t})] + \text{cov}[\Delta c_{j,t}, \Delta y_{j,t}]. \quad (10)$$

Dividendo entrambi i membri per la varianza del tasso di crescita del reddito si ottiene:

$$1 = \beta_{CS} + \beta_{\text{Cochrane}} \quad (11)$$

dove  $\beta_{CS}$  rappresenta la percentuale della volatilità del reddito da lavoro che non influisce sui consumi, in quanto compensata dalle variazioni del risparmio: essa rappresenta, quindi, la quota di rischio assicurata.  $\beta_{\text{Cochrane}}$  è invece la percentuale di rischio non assicurato (ottenibile come stima del coefficiente nell'equazione (8)) e offre quindi una misura della deviazione dall'ipotesi di perfetto risk-sharing. I coefficienti nell'equazione (11) sommano a 1 per costruzione.

L'esercizio non cambia se si considerano, oltre al risparmio, altri canali di risk-sharing, quali i mercati dei capitali, il credito, l'assicurazione informale tra membri della stessa famiglia. È questo ciò che fanno Asdrubali *et al.* (1996) su dati aggregati e cioè riprodurre le fasi che portano dalla (9) alla (11) a partire da una identità più complessa della (9), quale ad esempio:

$$Y^0 = \frac{Y^0 Y^1 Y^2 Y^3 Y^4 Y^5 Y^6}{Y^1 Y^2 Y^3 Y^4 Y^5 Y^6} C \quad (12)$$

dove  $Y^1 = Y^0 + FI$ ,  $Y^2 = Y^1 + SP$ ,  $Y^3 = Y^2 + NCC$ ,  $Y^4 = Y^3 + \Delta WF$ ,  $Y^5 = Y^4 + FT$ ,  $Y^6 = Y^5 + ND$ .  $Y^0$ ,  $SP$ ,  $FI$ ,  $NCC$ ,  $\Delta WF$ ,  $FT$ ,  $ND$  e  $C$  sono rispettivamente: il reddito da lavoro (dipendente, autonomi e pensioni), il trattamento di fine rapporto, i dividendi, il saldo netto sui conti corrente e di risparmio, la variazione della ricchezza finanziaria, i prestiti o regalie ricevute dai altri membri della famiglia (allargata), il debito netto sul mercato del credito e il consumo di beni non durevoli al tempo  $t$  (dove il tempo e l'indice dei consumatori sono stati omessi per rendere la notazione più agevole).

### 3. Equazioni stimate e risultati

Per ottenere una stima dei canali di risk-sharing tra le famiglie italiane seguiamo una procedura in due fasi. Nella prima fase si depurano le variabili  $Y^1$ ,  $Y^2$ , ...,  $Y^6$ , e  $C$  dall'effetto di shock individuali alle preferenze, regredendole su una serie di controlli individuali (dummies di tempo, anno di nascita,

istruzione, numero di componenti della famiglia, numero di figli, la regione di residenza, una dummy che assume valore 1 se il capofamiglia è disoccupato, se la famiglia vive in una grande città, se vi sono nella famiglia altri percettori di reddito a parte i genitori), e ne prendiamo il residuo. Nella seconda fase si stimano otto regressioni panel sui residui ottenuti nella prima fase:

$$\Delta \log\left(\frac{\check{Y}_{it}^0}{\check{Y}_{it}^1}\right) = \alpha_t + \beta_1 \Delta \log \check{Y}_{it}^0 + \theta_1 X_{jt} + u_{it}^1 \quad (13)$$

$$\Delta \log\left(\frac{\check{Y}_{it}^1}{\check{Y}_{it}^2}\right) = \alpha_t + \beta_2 \Delta \log \check{Y}_{it}^0 + \theta_2 X_{jt} + u_{it}^2 \quad (14)$$

$$\Delta \log\left(\frac{\check{Y}_{it}^2}{\check{Y}_{it}^3}\right) = \alpha_t + \beta_3 \Delta \log \check{Y}_{it}^0 + \theta_3 X_{jt} + u_{it}^3 \quad (15)$$

$$\Delta \log\left(\frac{\check{Y}_{it}^3}{\check{Y}_{it}^4}\right) = \alpha_t + \beta_4 \Delta \log \check{Y}_{it}^0 + \theta_4 X_{jt} + u_{it}^4 \quad (16)$$

$$\Delta \log\left(\frac{\check{Y}_{it}^4}{\check{Y}_{it}^5}\right) = \alpha_t + \beta_5 \Delta \log \check{Y}_{it}^0 + \theta_5 X_{jt} + u_{it}^5 \quad (17)$$

$$\Delta \log\left(\frac{\check{Y}_{it}^5}{\check{Y}_{it}^6}\right) = \alpha_t + \beta_6 \Delta \log \check{Y}_{it}^0 + \theta_6 X_{jt} + u_{it}^6 \quad (18)$$

$$\Delta \log\left(\frac{\check{Y}_{it}^6}{C_{it}}\right) = \alpha_t + \beta_7 \Delta \log \check{Y}_{it}^0 + \theta_7 X_{jt} + u_{it}^7 \quad (19)$$

$$\Delta \log C_{it} = \alpha_t + \beta_8 \Delta \log \check{Y}_{it}^0 + \theta_8 X_{jt} + u_{it}^8 \quad (20)$$

con l'aggiunta di dummies annuali, una serie di controlli  $X_{jt}$ , di una dummy che assume valore 1 se la famiglia è residente in una regione meridionale<sup>3</sup>, l'interazione di questa dummy con il tasso di crescita del residuo del reddito da lavoro, la volatilità intertemporale del reddito da lavoro della famiglia e la sua interazione con il tasso di crescita del residuo del reddito da lavoro. Le due ultime variabili tengono conto della possibilità, suggerita in letteratura (Krueger e Perri, 2006), che le famiglie esposte a un rischio più elevato siano meglio in grado di assicurarsi contro tale rischio. In tal modo siamo in grado di interpretare i coefficienti stimati  $\beta$  come misure dell'apporto di ciascun canale all'ammontare totale di risk-sharing e la loro interazione con la dummy per le regioni del Mezzogiorno come effetto differenziale per le famiglie ivi residenti. I primi risultati sono riportati nella tavola 1.

Come indicato nell'ultima colonna della tabella 1, l'entità del rischio non assicurato è maggiore nelle regioni meridionali (43 per cento) che nelle regioni del Centro Nord (37 per cento). Le prime sette colonne della tabella mostrano che, sia al Sud sia al Centro Nord, la maggior parte del risk-sharing avviene attraverso variazioni della ricchezza finanziaria, del reddito finanziario e, in misura minore, del risparmio. Ci sono alcune differenze nei canali di risk-sharing tra le due macro regioni: le regioni meridionali riducono il rischio di un significativo 3 per cento attraverso il canale dei proventi finanziari, e nessun risk-sharing avviene attraverso il trattamento di fine rapporto e l'effetto della famiglia allargata, rispetto ad un moderato apporto fornito nel Centro Nord<sup>4</sup>. Il mercato del credito non fornisce opportunità di risk-sharing, mostrando al contrario una lieve prociclicità. In entrambe le aree circa il 20 per cento della volatilità del reddito da lavoro è assicurato attraverso canali che sfuggono alla nostra identificazione o sono dovuti a errori di misurazione dei dati.

Per verificare la robustezza abbiamo sostituito il controllo per la volatilità intertemporale dei tassi di crescita del reddito individuale con un controllo sulla volatilità intertemporale dei livelli di reddito individuale (tabella 2, panel A) e ci siamo concentrati su un sottoinsieme di lavoratori (dipendenti del

<sup>3</sup> Le regioni meridionali sono: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.

<sup>4</sup> Controllando per il livello di ricchezza individuale e la sua interazione con il canale di ricchezza finanziaria, le famiglie più ricche mostrano una maggiore capacità di assicurarsi dai rischi (4 per cento). La differenza tra le regioni del Centro Nord e le regioni del Mezzogiorno nell'uso del canale ricchezza rimane tuttavia non significativamente diversa da zero.

Tabella 1

## Canali di risk-sharing: specificazione base

canali di risk-sharing	reddito finanziario	trattamento di fine rapporto	risparmio	ricchezza finanziaria	famiglia allargata	debito netto sul mercato del credito	altro	residuo non assicurato
crescita del reddito da lavoro	0,16*** (0,01)	0,01** (0,00)	0,09*** (0,02)	0,17*** (0,03)	0,01 (0,01)	-0,02** (0,01)	0,21*** (0,04)	0,37*** (0,02)
volatilità della crescita del reddito	0,00 (0,01)	0,00 (0,00)	-0,01 (0,01)	-0,02 (0,02)	-0,00 (0,01)	-0,00 (0,01)	0,04 (0,03)	-0,01 (0,01)
interazione dei due	0,02 (0,02)	-0,00 (0,00)	-0,01 (0,02)	0,01 (0,03)	0,01** (0,01)	0,02** (0,01)	0,07** (0,03)	-0,13*** (0,01)
interazione con la dummy Mezzogiorno	-0,03** (0,02)	-0,01** (0,00)	0,03 (0,02)	-0,04 (0,04)	-0,02* (0,01)	0,00 (0,01)	-0,00 (0,05)	0,06*** (0,02)
Osservazioni	14.347	14.347	14.347	14.347	14.347	14.347	14.347	14.347

Notes: S.E. robusti fra parentesi. \*\*\* significativo all'1 per cento, \*\* al 5 per cento, \* al 10 per cento.

settore pubblico; tabella 2, panel B), che devono affrontare lo stesso rischio di reddito da lavoro indipendentemente dalla loro ubicazione. I risultati di entrambi gli esercizi confermano le stime di riferimento. I dipendenti nel settore pubblico, in particolare, mostrano un divario geografico più ampio per quanto riguarda l'ammontare di rischio non assicurato: questa quantità è relativamente più bassa rispetto al campione completo nel Centro Nord (22 per cento contro 37 per cento) rispetto al Sud (39 per cento contro il 43 per cento). La differenza è dovuta principalmente al canale del risparmio.

#### 4. I canali di risk-sharing: effetti

In questa sezione vogliamo utilizzare le misure di risk-sharing finora ottenute per fornire supporto empirico al dibattito tra Obstfeld e Lucas, ovvero se il risk-sharing influenzi la crescita, nella misura in cui consente agli imprenditori di selezionare i progetti più rischiosi e più redditizi (Obstfeld, 1994); o se, al contrario, la volatilità sia semplicemente un'oscillazione irrilevante attorno al trend di crescita e pertanto il risk-sharing sia inutile per lo sviluppo economico (Lucas, 1987). Pertanto, verifichiamo se il risk-sharing influenzi tre proxies di performance delle economie locali, quali *i*) la crescita della produttività regionale (sezione 4.1), *ii*) la variazione del numero di imprese a livello regionale (sezione 4.2) e *iii*) il livello delle esportazioni delle imprese (sezione 4.3).

Nei tre esercizi, l'equazione stimata è:

$$y_{ijs,t} = \gamma + \gamma_t + \gamma_j + \gamma_s + \zeta\beta_{8,jt} + \kappa X_{jt} + \eta_{ijs,t}, \quad (21)$$

in cui le imprese sono indicizzate da *i*, le regioni da *j*, i settori da *s* e il tempo da *t*. La misura del risk-sharing  $\beta_{8,jt}$  è il coefficiente stimato nell'equazione:

$$\Delta \log C_{ijt} = \alpha_t + \beta_{8,jt} \Delta \log \tilde{Y}_{ijt}^0 + \theta_8 X_{jt} + u_{ijt}^8 \quad (20')$$

che è l'equazione (20) stimata per ogni *t* e *j* ( $X_{jt}$  è un insieme di controlli).

L'equazione (21) soffre del ben noto problema dei regressori generati (Pagan, 1984, 1986): dato che  $\beta_{8,jt}$  è di per sé una stima, il modello (21) presenta un errore in una delle variabili indipendenti, che

Tabella 2

## Canali di risk-sharing del rischio: controlli di robustezza

canali di risk-sharing	reddito finanziario	trattamento di fine rapporto	risparmio	ricchezza finanziaria	famiglia allargata	debito netto sul mercato del credito	altro	residuo non assicurato
Panel A: controllo per volatilità del reddito (in livelli)								
crescita del reddito da lavoro	0,16*** (0,02)	0,01** (0,00)	0,08*** (0,02)	0,19*** (0,04)	0,01 (0,01)	-0,02** (0,01)	0,21*** (0,04)	0,37*** (0,02)
volatilità dell livello del reddito	-0,03** (0,01)	-0,00 (0,00)	0,00 (0,02)	-0,04 (0,03)	-0,01 (0,01)	-0,00 (0,01)	0,10** (0,05)	-0,02 (0,02)
interazione dei due	0,05* (0,03)	-0,00 (0,00)	0,01 (0,03)	-0,02 (0,04)	0,02 (0,01)	0,04** (0,02)	0,13*** (0,05)	-0,22*** (0,02)
interazione con la dummy Mezzogiorno	-0,03** (0,01)	-0,01** (0,00)	0,03 (0,02)	-0,03 (0,03)	-0,02* (0,01)	0,00 (0,01)	-0,00 (0,05)	0,06*** (0,02)
Osservazioni	14.347	14.347	14.347	14.347	14.347	14.347	14.347	14.347
Panel B: impiegati della PA								
crescita del reddito da lavoro	0,18*** (0,04)	0,00 (0,00)	0,01 (0,03)	0,16* (0,09)	0,04* (0,02)	-0,01 (0,02)	0,40*** (0,10)	0,22*** (0,03)
interazione con la dummy Mezzogiorno	-0,06 (0,04)	-0,00 (0,00)	0,07* (0,04)	0,01 (0,10)	-0,02 (0,02)	0,01 (0,03)	-0,17 (0,13)	0,17*** (0,06)
Osservazioni	3.203	3.203	3.203	3.203	3.203	3.203	3.203	3.203

Notes: S.E. robusti fra parentesi. \*\*\* significativo all'1 per cento, \*\* al 5 per cento, \* al 10 per cento.

rende le stime inefficienti o non consistenti, a seconda dell'ipotesi che si fa sull'ortogonalità tra la variabile osservata e l'errore di misurazione. Seguendo Wooldridge (2005, sezioni 9.3 e 15.4), correggiamo l'errore di misurazione della variabile esplicativa "strumentando" la nostra variabile esplicativa<sup>5</sup>.

Come strumento scegliamo il valore ritardato della misura del risk-sharing, dopo aver verificato che lo strumento è correlato con la variabile esplicativa da strumentare. Questo strumento è appropriato nella misura in cui si possa supporre che lo strumento sia esogeno rispetto alla variabile dipendente. Tale esogenità nel nostro caso è assicurata dalla considerazione che la variabile dipendente è stazionaria e che usiamo un valore ritardato dello strumento: è quindi credibile che lo strumento e la variabile dipendente non siano influenzate da una variabile comune sottostante, ad esempio connessa con il ciclo. Il ritardo nel nostro caso è di circa sei anni, il che pone un ciclo economico completo fra lo strumento e la variabile dipendente. In tal modo risolviamo anche il problema della potenziale endogenità del risk-sharing, che potrebbe sorgere se località con migliori performance forniscono una maggiore opportunità di risk-sharing.

Confrontando le stime OLS e IV nelle tabelle 3 - 5 osserveremo che la correzione IV è sempre rilevante, come previsto nel caso di un problema di endogenità, e che le stime OLS sono sempre inefficienti e distorte verso lo zero, come la teoria econometrica suggerirebbe in caso di errore di misurazione.

<sup>5</sup> In un esercizio empirico simile Kalemli-Ozcan *et al.* (2003) si preoccupano del fatto che le loro stime del secondo stadio siano inefficienti e propongono un esercizio di Montecarlo per ricavare standard error robusti. Anche Guiso *et al.* (2004) hanno lo stesso problema e lo risolvono mediante una stima IV, anche se lo fanno per correggere l'endogenità della loro variabile esplicativa, senza far riferimento al problema dei regressori generati.

Tabella 3

**Effetto del risk-sharing sulla crescita regionale**

Variabile dipendente: tasso di crescita della produttività				
	OLS		IV	
risk-sharing	-0,004 (0,017)	-0,096** (0,047)	-0,092** (0,046)	-0,085 (0,072)
produttività (livello iniziale)	0,082** (0,038)	0,083** (0,038)	0,055*** (0,021)	0,205*** (0,039)
investimenti	0,004 (0,008)	0,004 (0,008)	-0,011 (0,010)	0,015 (0,017)
contributi sociali			0,026*** (0,010)	0,007 (0,020)
Osservazioni	887	887	884	304
Settori	tutti	tutti	tutti	manifattura
F primo step		57,89	58,07	24,24

Standard errors robusti fra parentesi. \*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$ . La misura di (assenza di) risk-sharing è la quota non assicurata della volatilità del reddito da lavoro. Stime IV: lo strumento è la misura di risk-sharing tre indagini prima. I dati riguardano gli anni 2002, 2004 e 2006, lo strumento è considerato rispettivamente per gli anni 1995, 1998 e 2000. Effetti fissi di tempo, regione e settore sono inclusi; i controlli per l'eterogeneità di settore sono dummy a livello di aggregazione ATECO a due cifre.

#### 4.1 Risk-sharing e crescita regionale

Il primo test che eseguiamo è basato sulla letteratura della crescita economica: prendiamo seriamente l'argomento di Obstfeld (1994), secondo cui migliori opportunità di risk-sharing permettono agli imprenditori di investire in progetti più rischiosi ma più redditizi. Pertanto testiamo su dati regionali aggregati l'ipotesi che la crescita del prodotto locale sia inversamente correlata con la quota di rischio di reddito da lavoro non assicurato.

Poiché riteniamo che vi possa essere un ammontare significativo di eterogeneità fra settori, utilizziamo la crescita della produttività per le 19 regioni italiane in circa 30 settori (classificazione settoriale Ateco 2002 a 2 cifre)<sup>6</sup>. Nel modello (21) quindi la variabile dipendente  $y_{j,s,t}$  è il tasso di crescita annuale della produttività del lavoro nella regione  $j$ , settore  $s$  e anno  $t$ , mentre la variabile esplicativa di interesse è la misura di risk-sharing al tempo  $t$  nella regione di  $j$ .

Aggiungiamo come controlli effetti fissi di tempo, regione e settore, il livello di produttività e gli investimenti nella regione, in quanto riteniamo che tali variabili potrebbero distorcere al rialzo la stima del coefficiente della misura di risk-sharing nel caso fossero omesse.

I risultati sono riportati nella tabella 3. Una volta effettuate le correzioni per l'endogenità e l'errore nella variabile esplicativa, e tenuto conto dell'eterogeneità locale non osservata e delle differenze nel livello della produttività, le nostre stime suggeriscono che l'ammontare di risk-sharing locale è una fonte importante di differenziazione nei tassi di crescita locale: una differenza dell'1 per cento della quota non assicurata del rischio di reddito da lavoro conduce a uno 0,1 per cento di differenziale negativo nel tasso di crescita annuale della produttività.

La colonna 3 mostra che l'effetto del risk-sharing rimane praticamente invariato quando si aggiunga

<sup>6</sup> La Valle d'Aosta è stata eliminata in quanto non è stato possibile calcolare la misura di rischio non assicurato a causa della scarsa numerosità di famiglie valdostane nel campione SHIW.

nella regressione un controllo per i contributi sociali, che possono rappresentare un ulteriore canale di risk-sharing non considerato nella nostra misura, e quindi diminuirne il potere esplicativo. Se limitiamo la nostra analisi al settore manifatturiero, l'effetto del risk-sharing sulla crescita rimane quasi invariato in grandezza, ma la stima si rivela molto meno precisa<sup>7</sup>.

#### 4.2 Risk-sharing e la creazione e la distruzione di imprese

Il secondo esercizio è condotto a un livello di disaggregazione più fine. Se un imprenditore intraprende un più ampio numero di progetti più rischiosi e più redditizi in una località in cui è più facile condividere il rischio, si dovrebbe osservare più imprenditorialità in tale regione. In altre parole, in equilibrio l'ammontare di risk-sharing dovrebbe aumentare la probabilità che nascano nuove imprese e diminuire la probabilità che quelle pre-esistenti siano chiuse, quindi dovremmo osservare una più elevata natalità netta (natalità-mortalità) di imprese. Poiché, infine, è più probabile che un'impresa nasca in un luogo dove vivono più persone, può essere sensato normalizzare tale variazioni nette per il livello della popolazione.

In questa sezione abbiamo scelto tre misure diverse di imprenditorialità come variabile dipendente dell'equazione (21): *i*) la variazione netta del numero delle imprese normalizzata per il livello della popolazione nella regione; *ii*) il tasso di crescita del numero di imprese per abitante nella regione, e *iii*) il tasso di crescita del numero di imprese presenti nella regione. La misura *i*) è simile a quella utilizzata da Guiso *et al.* (2004), mentre le altre possono essere considerate come controlli di robustezza. Le stime IV sono presentate nella tabella 4.

La prima colonna indica che controllando per gli effetti fissi di tempo, di regione e di settore e per gli effetti dei cicli economici locali, il risk-sharing influenza positivamente la variazione netta del numero di imprese: le regioni con un 1 per cento in più di rischio di reddito non assicurato registrano un decremento netto di 0,14 per cento del numero medio di imprese in ciascun settore. Il segno di questo rapporto rimane inalterato se si prendono in considerazione altre misure di imprenditorialità, ma la grandezza dell'effetto diventa più grande (vedi tabella 4, colonne tre e cinque).

Al fine di evidenziare l'effetto di risk-sharing sulla sola formazione di nuove imprese, abbiamo anche stimato una regressione aggiungendo una dummy pari a uno per gli anni e i settori in cui il numero delle imprese aumenta, e la sua interazione con la misura di risk-sharing. Le colonne due, quattro e sei dimostrano che la relazione negativa tra il rischio non assicurato da reddito di lavoro e la variazione del numero delle imprese dipende esclusivamente dalle celle che registrano una nascita netta positiva di imprese.

#### 4.3 Risk-sharing ed esportazioni delle imprese

L'ultimo test sul dibattito crescita versus risk-sharing si basa su Melitz (2003). L'idea è che le imprese in una regione in cui le opportunità di risk-sharing sono più grandi dovrebbero essere in grado di guadagnare profitti più elevati così da superare i costi fissi e variabili legati alle esportazioni. Quindi una migliore risk-sharing implica un aumento dei profitti e maggiori esportazioni. La tabella 5 mostra le stime dell'equazione (21) utilizzando il log del valore delle esportazioni a livello aziendale come variabile dipendente.

Una volta presi in considerazione gli effetti fissi geografici, temporali e settoriali, nonché l'endogenità della variabile esplicativa e la correzione per eventuali errori nella misurazione della variabile esplicativa, le esportazioni sembrano essere negativamente correlate alla quota di rischio di reddito da lavoro non assicurato. Questa correlazione è più forte se il primo e l'ultimo decile della distribuzione

<sup>7</sup> I risultati sono confermati se teniamo conto del clustering dei residui a livello regionale; la precisione delle ultime stime aumenta al 10 per cento.

Tabella 4

## Effetto del risk-sharing sul numero di imprese nella regione

Variabile dipendente:	IV					
	$\Delta$ N. di imprese		$\Delta$ (N. di imprese/pop)		$\Delta$ N. di imprese	
	pop		N. di imprese/pop		N. di imprese	
risk-sharing	-0,137*** (0,046)	0,062 (0,096)	-0,533*** (0,145)	0,647 (0,416)	-0,634*** (0,157)	0,630 (0,451)
prodotto pro capite nella regione (crescita)	0,219* (0,127)	-0,044 (0,177)	1,429** (0,558)	-0,185 (0,872)	1,552** (0,608)	-0,171 (0,940)
dummy nuove imprese		0,112** (0,052)		0,718*** (0,198)		0,763*** (0,208)
dummy nuove imprese * risk-sharing		-0,233** (0,114)		-1,311*** (0,440)		-1,413*** (0,463)
Osservazioni	4.276	4.276	4.276	4.276	4.276	4.276
F primo step	31,73	16,12	31,73	16,12	31,73	16,12

S.E. robusti fra parentesi. \*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$ . La misura di (assenza di) risk-sharing è la quota non assicurata della volatilità del reddito da lavoro. Stime IV: lo strumento è la misura di risk-sharing tre indagini prima. I dati riguardano gli anni 2002, 2004 e 2006, lo strumento è considerato rispettivamente per gli anni 1995, 1998 e 2000. Effetti fissi di tempo, regione e settore sono inclusi; i controlli per l'eterogeneità di settore sono dummy a livello di aggregazione ATECO a due cifre.

della misura di risk-sharing vengono scartati per ogni anno. Questo risultato vale anche quando si includono nella regressione una serie di controlli sulle caratteristiche dell'impresa (dimensione e livello degli investimenti), così come la produttività.

## 5. Conclusioni

In questo lavoro abbiamo fornito una stima della quota di rischio di reddito da lavoro assicurato da parte delle famiglie italiane, nonché una stima del contributo relativo di diversi canali di risk-sharing.

Abbiamo documentato una significativa differenza nell'ammontare di risk-sharing tra il Centro Nord e il Sud del paese, così come alcune differenze nei canali di cui le famiglie si avvalgono per assicurarsi dai rischi nelle due macro regioni.

Abbiamo anche stimato una misura del risk-sharing totale per ciascuna delle diciannove regioni amministrative italiane (esclusa la Valle d'Aosta) in ciascun anno rappresentato nel nostro campione, e abbiamo stimato l'effetto di questa misura su tre variabili che approssimano la performance economica locale, vale a dire la crescita della produttività regionale, la variazione annuale netta del numero di imprese che operano in ogni regione e il livello delle esportazioni delle imprese.

Abbiamo documentato una relazione positiva tra l'ammontare di risk-sharing realizzato nella regione e ognuna delle tre misure di performance delle economie locali, dando così sostegno empirico basato su evidenza microeconomica e regionale alla predizione di Obstfeld (1994), secondo cui laddove le opportunità di risk-sharing sono maggiori gli imprenditori sono in grado di intraprendere investimenti più rischiosi e più profittevoli, determinando quindi una crescita aggregata locale più sostenuta.

Tabella 5

## Effetto del risk-sharing sulle esportazioni

Variabile dipendente: log delle esportazioni	IV		
	OLS	tutte le osservazioni	II-IX decile della
			misura di risk-sharing
risk-sharing	-0,052 (0,136)	-4,668 (3,371)	-2,789* (1,616)
produttività	1,129*** (0,063)	1,128*** (0,072)	1,095*** (0,074)
dimensione dell'impresa	1,218*** (0,046)	1,225*** (0,055)	1,201*** (0,053)
investimenti	0,079*** (0,028)	0,067** (0,031)	0,078** (0,032)
Osservazioni	7.246	6.271	5.663
F primo step		20,24	94,52

S.E. robusti fra parentesi. \*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$ . La misura di (assenza di) risk-sharing è la quota non assicurata della volatilità del reddito da lavoro. Stime IV: lo strumento è la misura di risk-sharing tre indagini prima. I dati riguardano gli anni 2002, 2004 e 2006, lo strumento è considerato rispettivamente per gli anni 1995, 1998 e 2000. Effetti fissi di tempo, regione e settore sono inclusi; i controlli per l'eterogeneità di settore sono dummy a livello di aggregazione ATECO a due cifre.

## 6. Appendice: i dati

I dati utilizzati nelle stime provengono dalla fusione dei dataset seguenti:

- Per l'esercizio sull'ammontare di risk-sharing e dei canali attraverso il quale si verifica - dati della Survey of Households Income and Wealth (SHIW): indagini del 1993, 1995, 1998, 2000, 2002, 2004 e 2006.
- Per l'effetto del risk-sharing sulla crescita della produttività - dati della Survey of Households Income and Wealth (SHIW): indagini del 1993, 1995, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006 e conti regionali Istat 2000-2007. La misura di produttività è il rapporto fra valore aggiunto a prezzi concatenati e unità di lavoro equivalente totali.
- Per l'effetto del risk-sharing sul numero di imprese - dati della Survey of Households Income and Wealth (SHIW): indagini del 1993, 1995, 1998, 2000, 2002, 2004 e ASIA 2000-2005.
- Per l'effetto del risk-sharing sulle esportazioni - dati della Survey of Households Income and Wealth (SHIW): indagini del 1993, 1995, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006 e Invind 2000-2006.

**Riferimenti bibliografici**

- Altonji J. G., Hayashi F. e Kotlikoff L. J. (1992). Is the extended family altruistically linked? Direct tests using micro data. *American Economic Review*, **82**(5), 1177–1198.
- Altonji J. G., Hayashi F. e Kotlikoff L. J. (1996). Risk-sharing between and within families. *Econometrica*, **64**(2), 261–294.
- Altonji J. G., Hayashi F. e Kotlikoff L. J. (1997). Parental altruism and inter-vivos transfers: theory and evidence. *Journal of Political Economy*, **105**(6), 1121–1166.
- Altug S. e Miller R. A. (1990). Household choices in equilibrium. *Econometrica*, **58**(3), 543–570.
- Asdrubali P. E., Sørensen B. e Yosha O. (1996). Channels of interstate risk-sharing: United States 1963–90. *Quarterly Journal of Economics*, **111**, 1081–1110.
- Blundell R., Pistaferri L. e Preston I. (2008). Consumption inequality and partial insurance. *American Economic Review*, **98**(5), 1887–1921.
- Cochrane J. H. (1991). A simple test of consumption insurance. *Journal of Political Economy*, **99**(5), 957–976.
- Crucini M. J. (1999). On the international and national dimensions of risk-sharing. *The Review of Economics and Statistics*, **81**(1), 73–84.
- Del Negro M. (2002). Asymmetric shocks among U.S. states. *Journal of international economics*, **56**, 273–297.
- Forni M. e Reichlin L. (1999). Risk and potential insurance in Europe. *European Economic Review*, **43**(7), 1237–56.
- Guiso L., Sapienza P. e Zingales L. (2004). Does local financial development matter? *The Quarterly Journal of Economics*, **119**(3), 929–969.
- Hall R. E. (1978). Stochastic implication of the life cycle-permanent income hypothesis: theory and evidence. *Journal of Political Economy*, **86**(6), 971–987.
- Hess G. D. e Shin K. (2000). Risk-sharing by households within and across regions and industries. *Journal of Monetary Economics*, **45**(3), 533–560.
- Kalemli-Ozcan S., Sørensen B. E. e Yosha O. (2003). Risk-sharing and industrial specialization: regional and international evidence. *American Economic Review*, **93**(3), 903–918.
- Krueger D. e Perri F. (2006). Does income inequality lead to consumption inequality? evidence and theory. *Review of Economic Studies*, **73**(1), 163–193.
- Lamorgese A. R. (2004). The geography of intercity risk-sharing. Manuscript, Banca d'Italia.
- Lucas R. E. J. (1987). *Models of business cycles*. Yrjö Jahnsson Lectures. Blackwell.
- Mace B. J. (1988). *Consumption volatility: Full insurance in the presence of aggregate uncertainty*. Ph.D. dissertation, University of Chicago.
- Mace B. J. (1991). Full insurance in the presence of aggregate uncertainty. *Journal of Political Economy*, **99**(5), 928–956.

- Melitz M. J. (2003). The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity. *Econometrica*, **71**(6), 1695–1725.
- Obstfeld M. (1994). Risk-taking, global diversification and growth. *American Economic Review*, **84**, 1310–29.
- Pagan A. (1984). Econometric issues in the analysis of regressions with generated regressors. *International Economic Review*, **25**(1), 221–47.
- Pagan A. (1986). Two stage and related estimators and their applications. *Review of Economic Studies*, **53**(4), 517–38.
- Wooldridge J. M. (2005). *Introductory Econometrics: A Modern Approach*. South Western - Cengage Learning, 3rd edition edizione.



## Discussione

Monica Paiella\*

Il lavoro di Leva analizza le differenze in termini di livelli di ricchezza e di composizione della ricchezza delle famiglie italiane per macro aree. Contribuisce all'evidenza esistente aggiornandola in base ai dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie del 2006.

Le differenze riscontrate in passato vengono confermate: le famiglie nel Mezzogiorno sono meno ricche e investono meno in attività rischiose.

È proprio sul fenomeno dell'investimento in attività rischiose che il lavoro si concentra in modo particolare e contribuisce alla sua analisi in due modi, innanzitutto analizzandone le dinamiche temporali e poi ponendolo in relazione ad indicatori di alfabetizzazione finanziaria.

I miei commenti si concentrano sull'analisi delle dinamiche temporali della composizione del portafoglio.

L'autore rileva come tra il 1995 e il 2006 la diffusione degli investimenti in attività rischiose sia aumentata in tutto il Paese, per cui nel 2006 circa il 60 per cento di famiglie in più che nel 1995 investiva in attività rischiose. La diffusione di tali strumenti rimane però scarsa nel Mezzogiorno ove nel 2006 solo il 4,7 per cento delle famiglie aveva titoli rischiosi in portafoglio contro il 26 per cento del Nord.

Dall'osservazione dei dati presentati emerge però che nel Mezzogiorno la quota di famiglie con attività rischiose è più che raddoppiata. Inoltre, l'incremento maggiore si è registrato tra i meno istruiti. Questa tendenza è riscontrabile anche per il Paese nel suo complesso per cui la diffusione tra i meno istruiti è cresciuta del 62 per cento contro un incremento del 44 per cento tra i più istruiti. Oltre a questo, dall'analisi dei dati emerge anche che gli incrementi maggiori si sono registrati tra le famiglie meno abbienti, per cui tra quelle con reddito inferiore alla mediana la diffusione è aumentata del 120 per cento, mentre tra quelle con reddito superiore alla mediana la partecipazione è aumentata di meno del 50 per cento.

Alla luce di queste tendenze, viene spontaneo chiedersi se l'aumento della diffusione dei titoli rischiosi sia un fatto "positivo". In altre parole: l'investimento in attività rischiose è auspicabile e andrebbe incoraggiato?

Tradizionalmente l'espansione della partecipazione ai mercati azionari è sempre stata vista come indispensabile per favorire l'accumulazione della ricchezza e la riduzione delle disuguaglianze grazie all'accesso all'equity premium.

La crisi di oggi e gli eventi del recente passato hanno però reso più che mai evidente che azioni e obbligazioni corporate possono rivelarsi investimenti molto rischiosi e complicati per le famiglie che inevitabilmente dispongono di informazione ed esperienza limitate.

Il fatto che l'aumento della partecipazione abbia interessato le fasce di popolazione meno istruite e quelle meno abbienti non può che destare qualche preoccupazione.

Diventa quindi fondamentale valutare come, ovvero attraverso quali strumenti, è aumentata la partecipazione ai mercati delle attività rischiose. In particolare, un elemento cruciale da valutare è il grado di diversificazione dei portafogli. È vero che ad oggi i prezzi di tutte le attività sono ai minimi e le perdite su tutti i titoli sono elevate, ma coloro che hanno investito esclusivamente in

---

\* Università degli Studi di Napoli "Parthenope". Discussione dei lavori: *Le scelte finanziarie delle famiglie nelle macro aree territoriali italiane: la decisione di investire in attività finanziarie rischiose* di L. Leva; *Un divario Nord Sud nell'ammontare di risk-sharing delle famiglie italiane? Fatti ed effetti* di M. Bugamelli e A. Lamorgese.

titoli di istituzioni finanziarie in difficoltà ora corrono il rischio di perdere tutto. L'importanza di mantenere un portafoglio ben diversificato non deve essere sottovalutata, soprattutto nella situazione attuale. Chiaramente, in una crisi che sta diventando globale, la maggior parte dei mercati finanziari è in flessione e la diversificazione non elimina le perdite. Tuttavia, le può contenere e può porvi un limite.

\*\*\*

Il lavoro di Bugamelli e Lamorgese studia il problema della redistribuzione intertemporale del rischio (*risk sharing*) in Italia e si pone l'obiettivo di quantificarne l'estensione e di identificare i canali attraverso cui avviene, prestando attenzione alle differenze tra macro aree del paese.

La letteratura economica ha sempre dedicato grande attenzione al legame tra consumi e shock al reddito. I principali modelli di riferimento per l'analisi sono due. Da una parte vi è l'ipotesi di mercati completi in base alla quale gli agenti possono sottoscrivere contratti di *contingent claim* che forniscono assicurazione contro tutti gli shock idiosincratici al reddito, sia transitori, sia permanenti. Questa ipotesi trova però scarso riscontro nei dati (Attanasio e Davis, 1996). Dall'altra parte vi è l'ipotesi del reddito permanente in base alla quale, per neutralizzare gli effetti degli shock idiosincratici al reddito sulla dinamica del consumo, gli agenti possono ricorrere esclusivamente al proprio risparmio. Questo meccanismo di *self-insurance* garantisce assicurazione piena contro gli shock transitori, ma implica assenza di assicurazione contro gli shock permanenti. Anche questa ipotesi è però poco coerente con l'evidenza empirica (Hall e Mishkin, 1982; Campbell e Deaton, 1989; e Attanasio e Pavoni, 2006).

L'ipotesi di mercati completi e quella del reddito permanente sono ovviamente caratterizzazioni estreme del comportamento degli individui e dell'ambiente economico in cui essi operano. A partire dalla metà degli anni novanta sono stati proposti modelli 'intermedi' di assicurazione parziale che si realizza attraverso canali aggiuntivi rispetto al risparmio individuale.

Il lavoro di Bugamelli e Lamorgese si basa su questa ipotesi di assicurazione parziale per cui gli agenti possono neutralizzare gli effetti degli shock al reddito in parte, ma non del tutto. Dalla loro analisi emerge che vi sono notevoli differenze nell'ammontare di *risk sharing* tra macro aree. Emerge anche che vi sono notevoli differenze nei canali attraverso cui i rischi vengono condivisi. Questa eterogeneità sembra poter spiegare parte delle differenze nei tassi di crescita tra il Nord e il Mezzogiorno.

I miei commenti al lavoro si concentrano su due questioni che gli autori non approfondiscono.

La prima riguarda la distinzione tra shock permanenti e shock transitori al reddito e le differenze geografiche nella loro incidenza relativa. Gli studi recenti mostrano che l'impatto sui consumi degli shock al reddito dipende dalla persistenza di questi ultimi. In generale, tanto maggiore è la persistenza degli shock, tanto più è difficile neutralizzarne gli effetti. Distinguere tra shock permanenti e shock transitori è quindi fondamentale (e il lavoro dovrebbe tenerne conto) per poter verificare in che misura le differenze geografiche nell'ammontare di *risk sharing* sono dovute a differenze nell'accesso ai canali di assicurazione piuttosto che a differenze nei processi di reddito.

La seconda questione riguarda il ruolo che fattori socio-economici, quali il grado di istruzione, la classe d'età e il livello di ricchezza, possono avere nello spiegare le differenze nel grado e nei canali di *risk sharing* tra macro aree. Esistono degli studi (Blundell *et al.*, 2008) che mostrano che le possibilità di *risk sharing* aumentano al crescere del grado di istruzione. Sono maggiori per gli anziani che generalmente hanno accumulato più ricchezza precauzionale, che

possono accedere con più facilità a forme di assistenza quali le pensioni sociali e di invalidità e che eventualmente possono anche ricevere aiuti da parte dei figli ormai in età adulta. Per quanto riguarda poi la ricchezza, le possibilità di assicurarsi contro gli shock al reddito sembrerebbero minori per i meno abbienti. È infatti probabile che questi ultimi incontrino delle difficoltà ad accedere al mercato del credito per far fronte a shock temporanei al reddito e che non abbiano accumulato sufficienti risorse per far fronte a shock permanenti. Le differenze socio economiche tra macro aree del paese sono notevoli e potrebbero spiegare parte delle differenze geografiche rilevate dagli autori nei livelli di *risk sharing*.

**BIBLIOGRAFIA**

- Attanasio O. e Davis S. (1996), *Relative Wage Movements and the Distribution of Consumption*, in *Journal of Political Economy*, Vol. 104, pp. 1227-62.
- Attanasio O. e Pavoni N. (2006), *Risk Sharing in Private Information Models with Asset Accumulation: Explaining the Excess Smoothness of Consumption*, mimeo, University College London.
- Blundell R., Pistaferri L. e Preston I. (2008), *Consumption Inequality and Partial Insurance*, in *American Economic Review*, Vol. 98, pp. 1887-1921.
- Campbell J.Y. e Deaton A.S. (1989), *Why is Consumption So Smooth?*, in *Review of Economic Studies*, Vol. 56, pp. 357-73.
- Hall R. e Mishkin F. (1982), *The Sensitivity of Consumption to Transitory Income: Estimates from Panel Data of Households*, in *Econometrica*, Vol. 50, pp. 261-81.

**Sessione 6**

**LE IMPRESE: DIFFICOLTÀ A OPERARE NEL MEZZOGIORNO**



## GLI ONERI BUROCRATICI PER L'ATTIVITÀ D'IMPRESA: DIFFERENZE TERRITORIALI

*Magda Bianco\* e Francesco Bripi\**

### 1. Introduzione e motivazioni

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’ipotesi<sup>1</sup>.

L’Italia, in generale, in termini di regolazione anticompetitiva/onere burocratici per le imprese si colloca in una posizione decisamente “sfavorevole” (78° 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 diversi<sup>2</sup>. 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; tali indicatori vengono ricostruiti su base regionale.

Obiettivo del presente lavoro è innanzitutto quello di misurare la variabilità degli oneri sul “fare impresa” (con riferimento a costi e tempi per le diverse procedure) tra aree del Paese. Ove possibile, si tenterà di offrire alcune indicazioni sui possibili effetti di tali differenze (sia pure in termini solo descrittivi dato il numero limitato di osservazioni, rappresentato dalle 20 regioni italiane), suggerendo possibili cause di tali differenze.

L’analisi dei dati raccolti evidenzia le notevoli differenze territoriali all’interno del Paese per gli indicatori selezionati. In particolare, il Mezzogiorno ha una performance peggiore rispetto alle altre aree del paese con riferimento alle procedure per l’avvio d’impresa, all’efficienza del sistema giudiziario nella soluzione delle controversie commerciali, ai tempi per le concessioni edilizie e ai costi per la chiusura d’impresa. Alcune riforme recentemente entrate in vigore hanno avuto effetti positivi per il sistema nel suo complesso (si sono ridotti i tempi medi per l’avvio d’impresa; il concordato preventivo risulta ampiamente utilizzato, con tempi delle procedure contenuti), e in un caso anche in termini di convergenza territoriale verso “best practices” (si sono ridotte le disparità tra le diverse aree nei tempi necessari all’avvio d’impresa).

---

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

Le opinioni espresse sono quelle dell’autore e non impegnano la Banca d’Italia e i suoi vertici. Si ringraziano per i commenti Ugo Albertazzi, e i discussants e partecipanti alla 2008 FIRS Conference di Anchorage e al workshop della Banca d’Italia a Perugia (Febbraio 2009). Si ringraziano anche per commenti su una versione precedente i partecipanti al Micro Brown Bag Seminar alla Booth School of Business dell’Università di Chicago, e quelli alla Offshore and Underground Finance Conference (Ottobre 2007) presso l’Università Bocconi.

<sup>1</sup> Cfr. Botero, Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer (2004), Djankov, La Porta, Lopez de Silanes e Shleifer (2002), Djankov, La Porta, Lopez de Silanes e Shleifer (2003), Djankov, McLiesh e Shleifer (2007), Djankov, La Porta, Lopez de Silanes e Shleifer (2008), Djankov, Hart, McLiesh e Shleifer (2008).

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

Gli effetti possibili variano a seconda degli indicatori. Più pesanti procedure per l'avvio d'impresa possono scoraggiare la nascita di alcune di esse, nonché favorire il sommerso. L'inefficienza del sistema giudiziario ha effetti sia sui mercati reali che finanziari. Tempi eccessivi per la concessione di licenze edilizie possono avere effetti sul comparto delle costruzioni.

Tra le cause di tali differenze emerge come primo candidato un diverso grado di efficienza delle amministrazioni locali (nelle loro varie funzioni). Potrebbe svolgere un ruolo anche il grado di concorrenza di alcune categorie professionali.

## 2. La letteratura sugli indicatori

Negli anni recenti si è sviluppata un'ampia letteratura sulla relazione tra "regolazione" e variabili di performance economica, che si è avvalsa della costruzione di indicatori internazionali sulla qualità del diritto, l'intensità della regolazione, gli oneri per l'attività d'impresa.

Gli indicatori sono estremamente variegati sia per quanto riguarda l'oggetto di misurazione sia per la metodologia adottata<sup>3</sup>.

In generale questa letteratura trova un effetto negativo dell'"eccesso" di regolazione su investimenti e produttività delle imprese e di indicatori relativi alla regolazione di vari aspetti della vita d'impresa sulle variabili economiche.

Djankov et al. (2006) mostrano che la crescita del reddito pro capite in 135 paesi è correlata negativamente con un indice aggregato di regolazione dell'attività d'impresa (che risulta dalle procedure relative all'avvio d'impresa, al mercato del lavoro, al trasferimento della proprietà immobiliare, alla tutela dei creditori e degli azionisti, al rispetto dei contratti commerciali e alle procedure d'insolvenza). Diversi altri contributi trovano che aspetti specifici della regolazione hanno un impatto negativo sulle variabili economiche (ad esempio, la regolazione all'entrata nel tasso di natalità delle imprese). Alesina et al. (2005) mostrano con riferimento ai paesi OCSE che la liberalizzazione di alcuni servizi favorisce l'accumulazione di capitale nei medesimi comparti. Barone e Cingano (2008) analizzano gli effetti della regolazione anticoncorrenziale nei servizi (e in particolare nei servizi professionali e nell'energia) sulla crescita del valore aggiunto e della produttività nei settori manifatturieri. Arnold et al. (2008) trovano una correlazione negativa tra il tasso di crescita della produttività dei paesi OCSE in 15 anni e il grado di regolazione anticoncorrenziale dei mercati (in particolare quella dei servizi, che ha ostacolato la crescita dei settori ad elevato contenuto tecnologico).

## 3. Gli indicatori selezionati e la metodologia

Data la rilevanza delle diverse misure di regolazione nello spiegare la performance economica dei vari paesi, può essere importante analizzarne il ruolo rispetto agli ampi divari territoriali che caratterizzano l'Italia. Con questo obiettivo, nel presente lavoro si costruiscono

---

<sup>3</sup> L'oggetto di misurazione può essere la performance dei paesi, oppure più spesso gli input relativi al contesto istituzionale. Per la metodologia, gli indicatori possono essere classificati come "oggettivi", quando si basano esclusivamente sul dato normativo (come ad esempio gli indicatori di regolamentazione anticompetitiva dei mercati prodotta dall'OCSE), oppure suscettibili di maggiore "arbitrarietà" se si basano sulle opinioni degli esperti nel misurare l'impatto effettivo del contesto normativo sull'attività economica (cfr. ad esempio il Growth Competitiveness Index del World Economic Forum). Più spesso si basano su una combinazione tra gli elementi normativi e le valutazioni che gli esperti forniscono degli effetti sull'attività d'impresa (è questo il caso degli indicatori di Doing Business della Banca Mondiale). Cfr. Forti e Ranci (2008) per una rassegna critica sugli indicatori disponibili e le loro relative caratteristiche.

alcuni indicatori a livello regionale che misurano gli oneri che la regolazione e l'inefficienza amministrativa impongono alle imprese in alcuni "momenti" significativi della loro vita<sup>4</sup>.

Tra le diverse tipologie di indicatori disponibili, sono stati scelti quelli elaborati dalla Banca Mondiale (Doing Business), 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 operatori<sup>5</sup>, per cui consentono di individuare le diverse fonti possibili d'inefficienza locale (regolazione nazionale e/o locale, funzionamento della pubblica amministrazione, ecc.).

Nel lavoro 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 cinque<sup>6</sup> 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 della materia<sup>7</sup>) per tenere conto delle peculiarità del caso italiano (piuttosto che – come nel caso della Banca Mondiale – assicurare la confrontabilità tra paesi)<sup>8</sup>.

Ogni questionario è stato sottoposto – grazie alla rete dei Nuclei di ricerca della Banca d'Italia – a circa 4 professionisti/esperti<sup>9</sup> per ogni capoluogo di regione (in alcune regioni sono stati intervistati anche esperti di altri capoluoghi di provincia nella regione)<sup>10</sup>. Sulla base delle risposte è stato quindi possibile costruire un indicatore medio (mediano) per ogni capoluogo di regione.

### 3.1 L'avvio di un'attività d'impresa

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 ed 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<sup>11</sup>) per realizzare quelli che in precedenza erano quattro "passaggi" (iscrizione al Registro delle Imprese,

<sup>4</sup> Il progetto DB ha creato indicatori a livello sub-nazionale, prevalentemente per i paesi in via di sviluppo (Messico, Brasile, India, Filippine, ecc.); per quelli avanzati ha prodotto un rapporto sulla regione del Veneto, la cui performance tuttavia è risultata essere in linea con il dato nazionale italiano.

<sup>5</sup> Nell'approccio di DB gli oneri amministrativi sono misurati in termini di costi e di tempi che le imprese devono sostenere per le procedure che la legge (e talvolta anche la pratica comune) impone in ciascuna delle fasi selezionate.

<sup>6</sup> Essi misurano gli oneri della regolazione nelle seguenti aree: mercato del lavoro, protezione degli investitori, accesso al credito, pagamento delle tasse e commercio internazionale.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Nel Trentino Alto Adige, le città di Trento e Bolzano sono state analizzate separatamente, dato il loro status di province autonome rispetto alla normativa nazionale.

<sup>11</sup> La riforma è stata introdotta dalla legge n. 40/2007.

iscrizione all’Agenzia delle entrate, all’INPS e all’INAIL<sup>12</sup>), 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’impresa<sup>13</sup>, 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.

Per entrambi i questionari, ci si è parzialmente allontanati dalle ipotesi effettuate dal Rapporto DB: *i*) le “dimensioni tipo” dell’impresa si sono ipotizzate pari a 20 addetti (piuttosto che 50) in modo tale da riflettere la realtà imprenditoriale italiana; il numero dei soci fondatori è stato ridotto da 5 a 3, pari al numero mediano dei soci di un’impresa non quotata in Italia<sup>14</sup>; *ii*) l’impresa è una Srl, la forma societaria più diffusa (in DB può essere anche una Spa); *iii*) i soci fondatori possono avvalersi di intermediari per svolgere le diverse procedure, piuttosto che effettuarle di persona (per tener conto della pratica diffusa tra gli imprenditori di affidarsi a consulenti esperti per sbrigare in modo corretto e tempestivo le diverse pratiche burocratiche); *iv*) poiché molte delle procedure previste possono di fatto essere effettuate telematicamente, il tempo minimo previsto è stato fissato a un’ora (piuttosto che un giorno), pari quindi a un ottavo di un giorno lavorativo; *v*) in entrambi i questionari si è considerata la procedura aggiuntiva di registrazione dell’Atto costitutivo presso l’Agenzia delle entrate.

### 3.2 La concessione di una licenza edilizia

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 completarla e ai costi da sostenere.

Per la costruzione dell’indicatore si considera il caso tipo di una impresa di costruzione, Srl con 5 soci (persone fisiche), venti dipendenti (invece dei 60 di DB), tra cui un architetto regolarmente abilitato alla professione. La società deve costruire un magazzino di 1.300 m<sup>2</sup>, posti su due piani destinato allo stoccaggio di materiali non deperibili, non tossici, né inquinanti<sup>15</sup>. L’impresa di costruzione possiede il terreno sui cui sorgerà la costruzione, che non è soggetto a particolari vincoli urbanistici e/o paesaggistici.

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)<sup>16</sup>.

### 3.3 La registrazione della proprietà

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> La nuova modalità di CU era ancora in fase sperimentale.

<sup>14</sup> Cfr. Bianchi et al. (2005).

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.

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 m<sup>2</sup>, 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.

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)<sup>17</sup>. Le procedure sono descritte in Appendice (cfr. Tavola A.3).

### 3.4 Soluzione delle controversie nell'applicazione dei contratti

L'indicatore "Soluzione delle controversie" è 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 prestabilito<sup>18</sup>.

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 principali<sup>19</sup>: 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 vengono calcolati i costi e tempi che il creditore deve sostenere (attendere) per il recupero del credito<sup>20</sup> (cfr. la Tavola A.4 in Appendice).

### 3.5 Chiusura di un'impresa

L'indicatore di "Chiusura di un'impresa" intende misurare 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 un caso ipotetico di ristrutturazione o liquidazione di un'impresa in crisi di liquidità.

Il caso tipo si riferisce a un'impresa di medie dimensioni – 51 addetti e 50 fornitori – che gestisce un albergo. In seguito a una caduta inattesa della domanda, non è in grado di ripagare i debiti bancari, ma continua a operare e a pagare i creditori chirografari<sup>21</sup>. Poiché l'impresa ha molti

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Si suppone inoltre che il soccombente non ricorra in appello.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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).

<sup>21</sup> 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 1000 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.

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.

### 3.6 L'uso degli indicatori di Doing Business

La metodologia adottata da DB è stata ampiamente criticata negli ultimi anni da diversi autori<sup>22</sup>. In particolare non vi è consenso sulla loro capacità di essere indicatori di regolamentazione sufficientemente affidabili nella definizione delle raccomandazioni di policy da parte delle organizzazioni internazionali. Le critiche più rilevanti possono essere riassunte in cinque punti.

- a) 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. Infatti, 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 pubblici<sup>23</sup>;
- b) 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;
- c) l'utilizzo di un caso standard, seppure essenziale ai fini di una corretta confrontabilità degli indicatori tra paesi, implica che non sempre sia rappresentativo delle realtà economiche locali<sup>24</sup>;
- d) l'utilizzo di rankings nella presentazione dei risultati può essere fuorviante per una valutazione della capacità competitiva, in quanto il collocamento di ciascun paese (o di una regione) nella classifica può essere fortemente influenzata dalla posizione in cui esso si trova nella distribuzione di ciascun indicatore<sup>25</sup>.

Nonostante i limiti metodologici, gli indicatori à la DB 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 relative ai punti a) e b) sono meno cogenti poiché gran parte della normativa per gli indicatori selezionati è determinata a livello nazionale (seppure con eccezioni<sup>26</sup>). Anche il punto c) assume minore rilevanza, data la minore variabilità in un contesto interregionale rispetto a quello internazionale<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> Per i contributi più salienti cfr. Arrunada (2007), Arrunada (2008), Blanchet (2006), Ménard and du Marais (2006), IEG (2008).

<sup>23</sup> 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).

<sup>24</sup> Si consideri, ad esempio, l'uso di una dimensione media d'impresa che nel caso italiano non è rappresentativa della realtà economica.

<sup>25</sup> Ad esempio, se un paese si colloca nelle code della distribuzione, lievi modifiche nei tempi e/o nei costi potrebbero comportare ampi scostamenti nella classifica: cfr. IEG (2008). Al contrario, quando il posizionamento iniziale è vicino alla media, eventuali variazioni (ad esempio nei tempi) inducono a spostamenti più contenuti nella classifica.

<sup>26</sup> L'indicatore di Concessione delle licenze edilizie, ad esempio, dipende in modo significativo dalla regolazione municipale.

<sup>27</sup> A ciò si aggiunge anche il fatto che per alcuni indicatori il caso standard è stato opportunamente adattato per meglio riflettere la realtà produttiva italiana.

Infine, in questa versione del lavoro si è preferito non adottare le classifiche per la presentazione dei dati.

#### 4. Prime 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<sup>28</sup>) 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 sono avute 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 appartenenza<sup>29</sup>. Nella Tavola 1 sono riportate le dimensioni dei campioni utilizzati.

##### 4.1 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*<sup>30</sup>; procedure più semplici, invece, sono associate a una maggiore produttività anche delle imprese esistenti<sup>31</sup> e a una più fluida riallocazione settoriale dell'occupazione<sup>32</sup>. Ancora, una regolamentazione più "leggera" contribuisce a facilitare l'emersione di attività sommerse<sup>33</sup>.

In Italia, avviare un'impresa è più "facile" al Centro Nord che non nel Mezzogiorno (cfr. le Figure 1 e 2). Con il metodo tradizionale i tempi medi variano da 12,1 giorni nel 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 paese<sup>34</sup>.

La nuova procedura (CU) comporta un sostanziale riduzione dei tempi – che varia da un minimo di 3 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 metodo tradizionale<sup>35</sup>. Anche con le nuove procedure, permangono i divari tra il Mezzogiorno e il resto del paese, sia con riferimento ai costi che ai

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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).

<sup>30</sup> Cfr. Klapper et al. (2006).

<sup>31</sup> Cfr. Barseghyan (2008).

<sup>32</sup> Cfr. Ciccone e Papaioannu (2007).

<sup>33</sup> Cfr. Kaplan et al. (2007).

<sup>34</sup> 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).

<sup>35</sup> Poiché molti imprenditori delegano lo svolgimento della maggior parte delle procedure a intermediari professionisti, buona parte dei costi è determinata dalle parcelle dei professionisti (notaio e commercialisti) che curano il processo di 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.

tempi, ma per questi ultimi la variabilità si riduce; si osserva cioè una sorta di “convergenza” verso durate minori.

#### 4.2 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<sup>36</sup>), dall’altro un’eccessiva semplificazione delle procedure autorizzative non deve ridurre il grado di 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 costruzioni<sup>37</sup>.

I risultati dell’indagine per area geografica sono illustrati nelle figure 3 e 4. Le procedure più onerose sono rappresentate dal permesso di costruzione, i cui tempi molto lunghi possono ritardare notevolmente l’inizio della costruzione<sup>38</sup>. 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 (416 giorni), a fronte di costi in linea con la media nazionale<sup>39</sup>.

#### 4.3 La registrazione della proprietà

Alcune evidenze suggeriscono che in questo settore procedure semplici, rapide e non eccessivamente costose producono effetti diversi per l’economia: un accesso più facile al credito formale; un maggior valore degli immobili; più elevate opportunità di investimento<sup>40</sup>, con potenziali ricadute positive per l’intera economia<sup>41</sup>.

La durata delle procedure per trasferire una proprietà immobiliare nel caso specificato (che in media è pari a 10,5 giorni<sup>42</sup>) 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

<sup>36</sup> E tuttavia la semplificazione delle procedure connesse alle licenze edilizie può aumentare il gettito fiscale proveniente dalla tassazione sulle proprietà immobiliari (cfr. Pricewaterhouse – Coopers, 2005).

<sup>37</sup> 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).

<sup>38</sup> Altre procedure, come l’allaccio delle diverse utenze, possono essere in parte effettuate durante l’ultimazione dei lavori di costruzione del fabbricato.

<sup>39</sup> Le procedure sono particolarmente lunghe in Sicilia (1247 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).

<sup>40</sup> Cfr. Field (2006).

<sup>41</sup> Cfr. Deininger (2003).

<sup>42</sup> 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.

l'Agenzia del territorio<sup>43</sup> (cfr. Figura 5). Le procedure sono più brevi al Nord (10,5 giorni) rispetto al resto del paese, anche se i divari tra le aree sono piuttosto contenuti<sup>44</sup> (cfr. Figura 6).

I costi, espressi in percentuale del valore della proprietà, sono costituiti prevalentemente dalle tasse (pari al 4 per cento del valore dell'immobile). Le parcelle notarili, invece, basate sui tariffari locali<sup>45</sup>, 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 regioni<sup>46</sup>.

#### 4.4 Soluzione delle controversie nell'applicazione dei contratti

Tempi eccessivi per la soluzione delle controversie incidono negativamente sulla disponibilità di credito, sulla natalità e le dimensioni d'impresa, sul ricorso al credito commerciale come sostituto di quello bancario<sup>47</sup>. La posizione italiana è nel confronto internazionale particolarmente negativa (cfr. i rapporti Doing Business e il rapporto Cepej 2008). Le evidenze basate sui dati del Ministero della Giustizia e dell'Istat mostrano nel complesso una situazione peggiore nel Mezzogiorno.

L'indagine conferma come i tempi siano estremamente elevati in tutte le aree del paese (cfr. Figura 7). La durata delle procedure è maggiore al Sud (2226,6 giorni) e minore nel Nord Ovest (1826 giorni)<sup>48</sup>. La fase che presenta tempi più lunghi ovviamente è quella di processo e sentenza, pari in media a circa due terzi della durata totale (cfr. Figura 8).

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 concorrenza<sup>49</sup>. 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 9)<sup>50</sup>. Non sorprende che la quota maggiore sia costituita dalle tariffe forensi, dal momento che la fase di processo e sentenza rappresenta due terzi della durata totale e i compensi degli avvocati sono

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> 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).

<sup>45</sup> 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 num. 248/2006), la possibilità di concorrenza sul prezzo tra i professionisti è comunque limitata (art. 3 legge num. 249/2006).

<sup>46</sup> I costi sono elevati in Puglia (4,7 per cento del valore dell'immobile) e più bassi nel Lazio (4,3 per cento).

<sup>47</sup> Cfr. Jappelli et al. (2005), Bianco e Giacomelli (2004), Carmignani (2005), Kumar et al (1999), Cingano e Pinotti (2009).

<sup>48</sup> Le procedure sono più lunghe nel Lazio (2540 giorni) e più brevi in Piemonte (1291 giorni).

<sup>49</sup> Cfr. Carmignani e Giacomelli (2009).

<sup>50</sup> 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).

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)<sup>51</sup>.

#### 4.5 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 ante<sup>52</sup>. 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 insuccesso<sup>53</sup>.

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.

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.

Considerando le tre procedure insieme (cfr. le figure 11 e 12), 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 (48 per cento), 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 13). I dati potrebbero suggerire che la riforma

<sup>51</sup> Nonostante il divieto all'utilizzo delle contingency fees sia stato recentemente abolito in Italia (art. 2, legge num. 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 preferiscono basarsi sulle tariffe consigliate dal Consiglio nazionale forense.

<sup>52</sup> Cfr. White (2004) e Hart (2000).

<sup>53</sup> Cfr. Armour e Cumming (2003).

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 14), anche se emergono alcune differenziazioni territoriali per ciascuna di esse: il concordato preventivo è più costoso nelle Isole (28,4 per cento), mentre le esecuzioni lo sono di più al Sud (29 per cento).

Infine, le percentuali di recupero risultano mediamente elevate rispetto a quanto ottenuto nei fallimenti<sup>54</sup> (cfr. Figura 15)<sup>55</sup>: 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 Centro<sup>56</sup>.

## 5. Conclusioni

Le rilevazioni effettuate mostrano la presenza di divari tra Nord e Sud negli oneri burocratici – in termini di durata e costi delle procedure – relativamente ad alcuni indicatori. Nel Mezzogiorno sono più onerose le procedure relative all'avvio d'impresa e alla soluzione delle controversie; sono più elevati i tempi per la concessione di licenze e i costi per la chiusura di un'impresa. Gli oneri relativi al trasferimento della proprietà immobiliare, invece, hanno una variabilità limitata nel territorio. Negli altri casi (costi delle licenze edilizie e tempi delle procedure fallimentari) il Sud e le Isole hanno risultati relativamente migliori, pur mantenendosi su valori piuttosto elevati.

L'utilità dell'esercizio condotto consiste innanzitutto nel tentativo di misurazione – precisa, seppur ampiamente migliorabile – degli oneri burocratici relativi a fasi fondamentali della vita delle imprese. Inoltre, i risultati sui diversi indicatori suggeriscono la possibilità di individuare alcune ipotesi di approfondimento relative alle cause della varianza rilevata. Per alcuni (concessione di licenze edilizie), per i quali la normativa è prevalentemente determinata a livello locale, è plausibile che una parte dei costi (e dei tempi) sia da riferire a quest'ultima: un'indagine sulle differenze tra le discipline locali è il passo successivo. Per altri (tempi per l'avvio e la chiusura di un'impresa), dato che la normativa è nazionale, il fattore principale a cui la varianza può essere attribuita è il grado di efficienza delle amministrazioni locali. Al 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 con 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.

Infine, è possibile confrontare i risultati del presente lavoro con quelli forniti dal rapporto Doing Business della Banca Mondiale (pur tenendo conto di alcune differenze metodologiche a cui si è fatto riferimento nel testo). Anche prendendo in considerazione l'indicatore riferito alla sola capitale, i valori risultano inferiori a quelli forniti da Doing Business – seppure con due significative eccezioni (tempi della soluzione delle controversie giudiziali e percentuali di recupero dei crediti nelle procedure d'insolvenza).

<sup>54</sup> Cfr. Istat (2009).

<sup>55</sup> 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.

<sup>56</sup> La percentuale di recupero più bassa è in Basilicata (32,03 per cento) e più elevata in Trentino Alto Adige (69,98 per cento).

**TAVOLE E FIGURE**

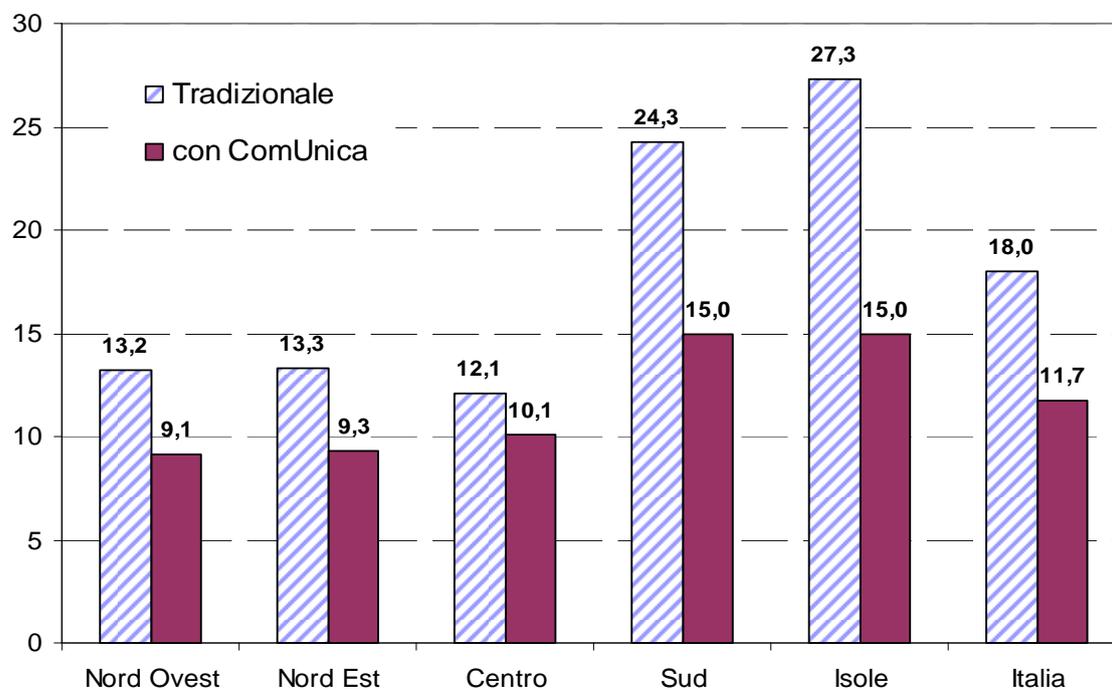
**Tavola 1**

**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	<b>42</b>	18	<b>58</b>	30	<b>51</b>	22	<b>43</b>	27	<b>48</b>	27	<b>47</b>	18	<b>287</b>	14

(a) Dal capoluogo di regione. – (b) Dagli altri capoluoghi di provincia; \* il capoluogo "di regione" considerato è Trento.

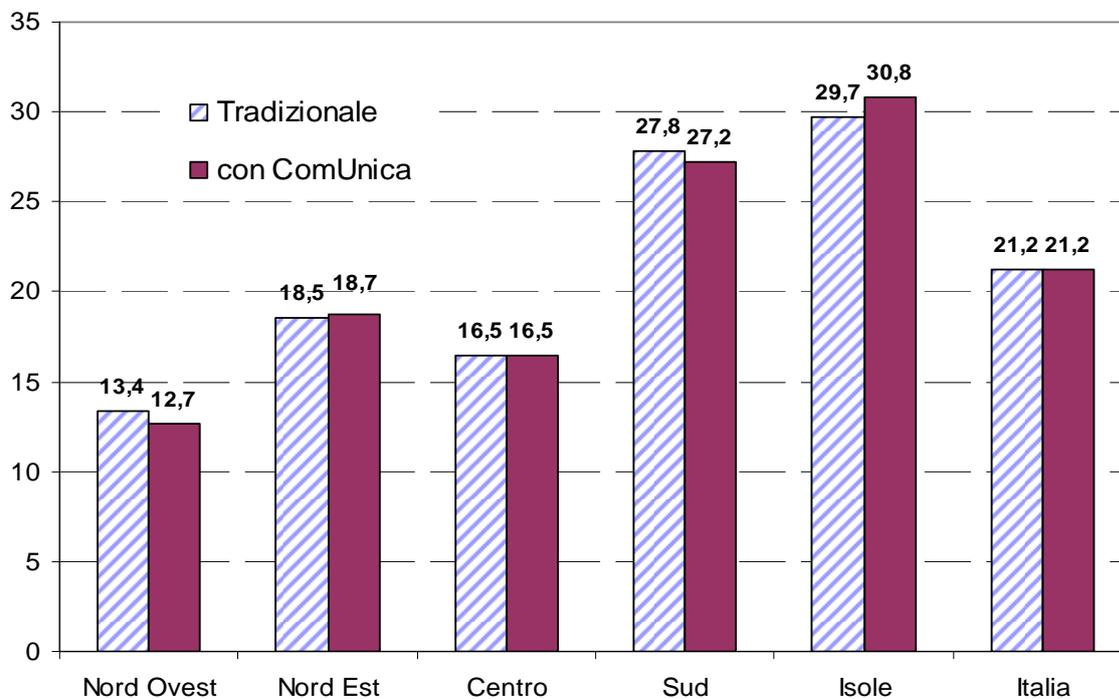
Figura 1

**Tempi medi per l'avvio d'impresa<sup>(a)</sup>**  
(giorni)

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

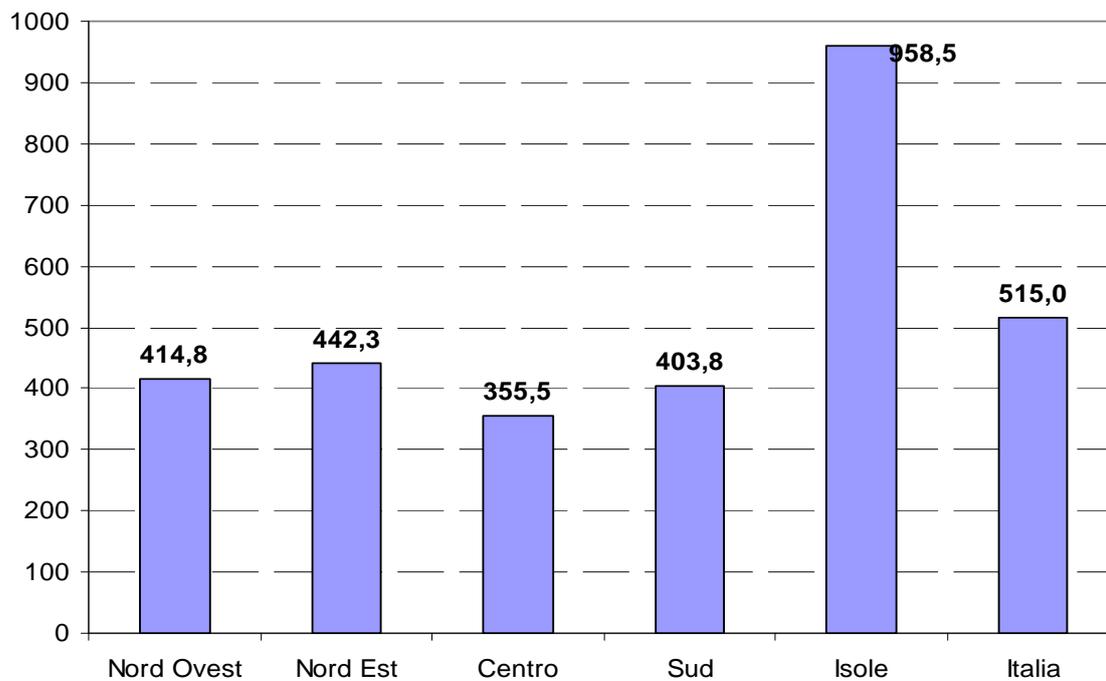
**Figura 2**

**Costi medi per l'avvio d'impresa<sup>(a)</sup>**  
*(in percentuale del reddito pro - capite)*



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

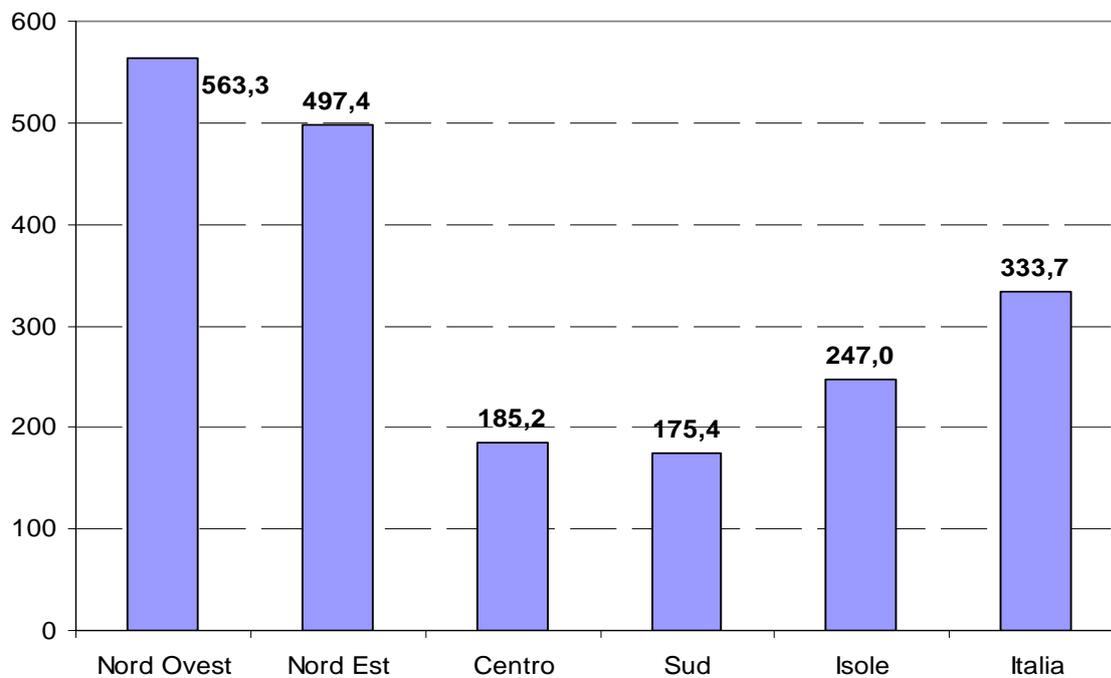
Figura 3

**Tempi medi per la concessione di licenze edilizie<sup>(a)</sup>**  
(giorni)

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

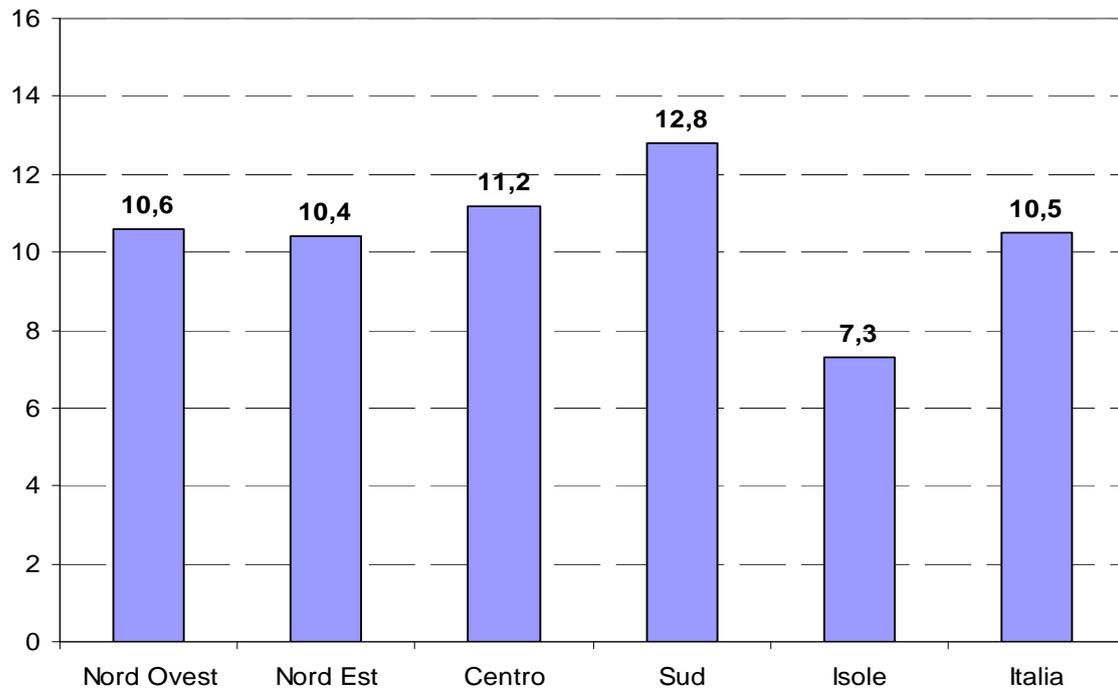
**Figura 4**

**Costi medi per la concessione di licenze edilizie<sup>(a)</sup>**  
*(in percentuale del reddito pro capite)*



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

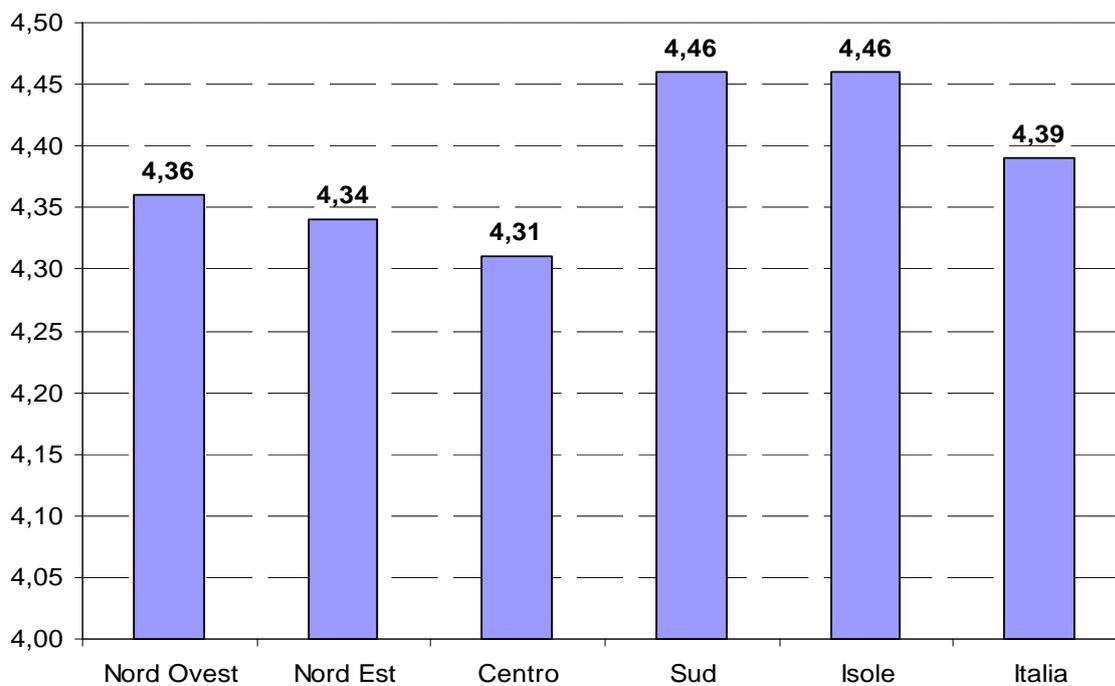
Figura 5

**Tempi medi per il trasferimento di una proprietà immobiliare<sup>(a)</sup>**  
(giorni)

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

**Figura 6**

**Costi medi per il trasferimento di una proprietà immobiliare<sup>(a)</sup>**  
*(in percentuale del valore dell'immobile)*



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

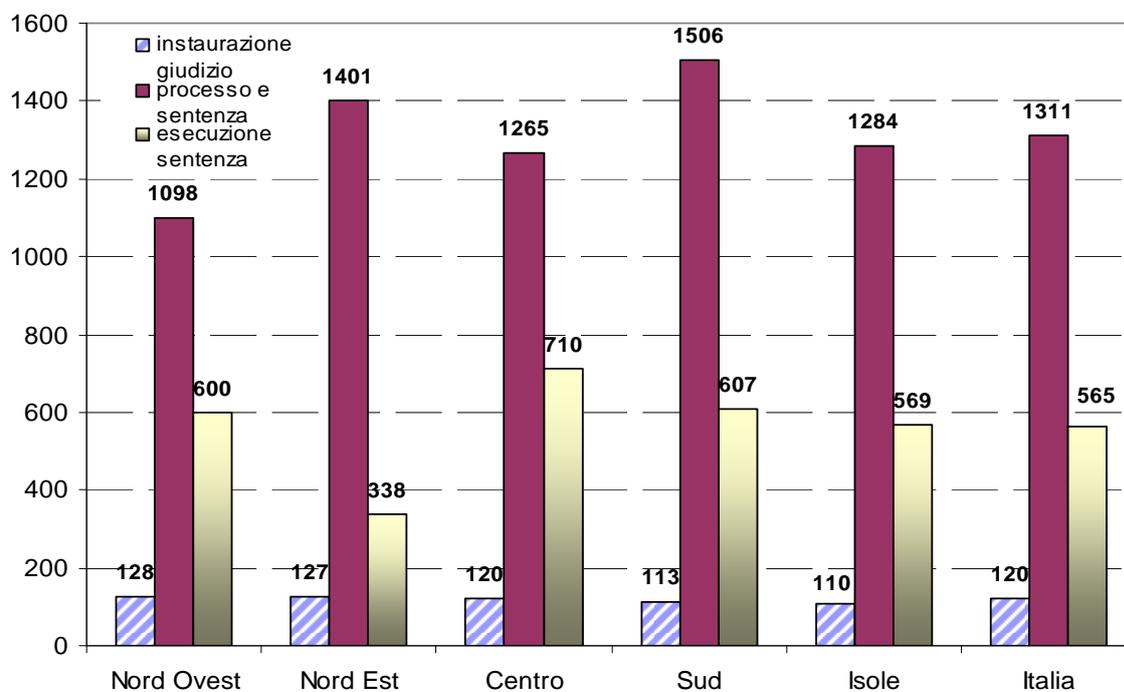
Figura 7

**Tempi medi totali per la soluzione delle controversie<sup>(a)</sup>**  
(giorni)

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

**Figura 8**

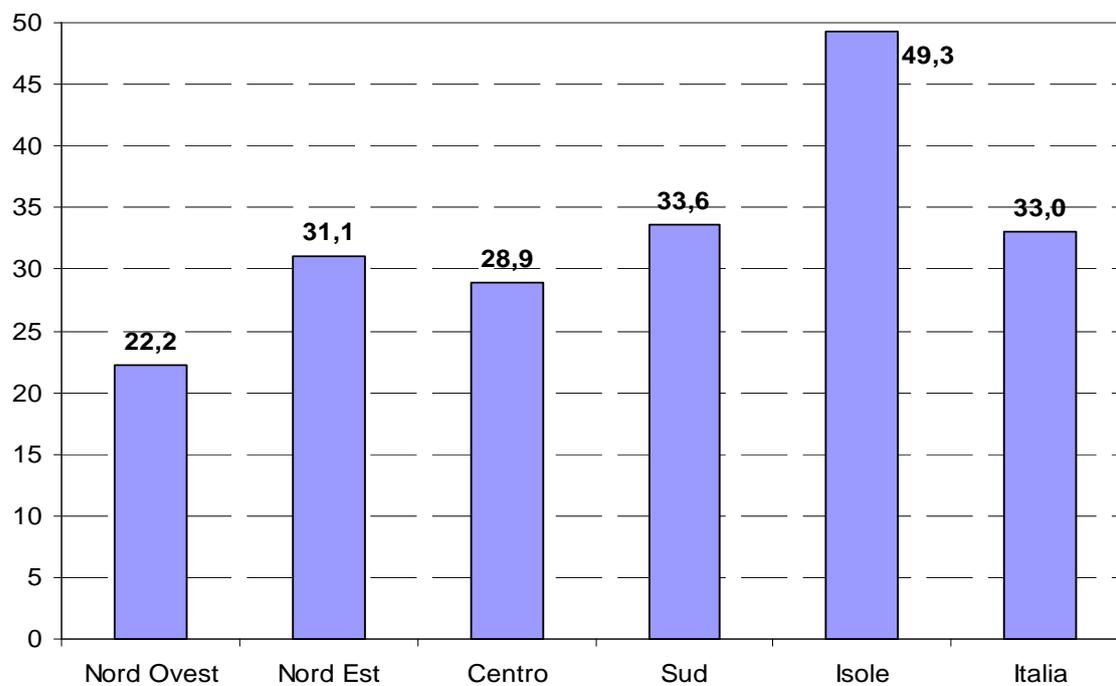
**Tempi medi per la soluzione delle controversie<sup>(a)</sup>**  
(giorni)



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

Figura 9

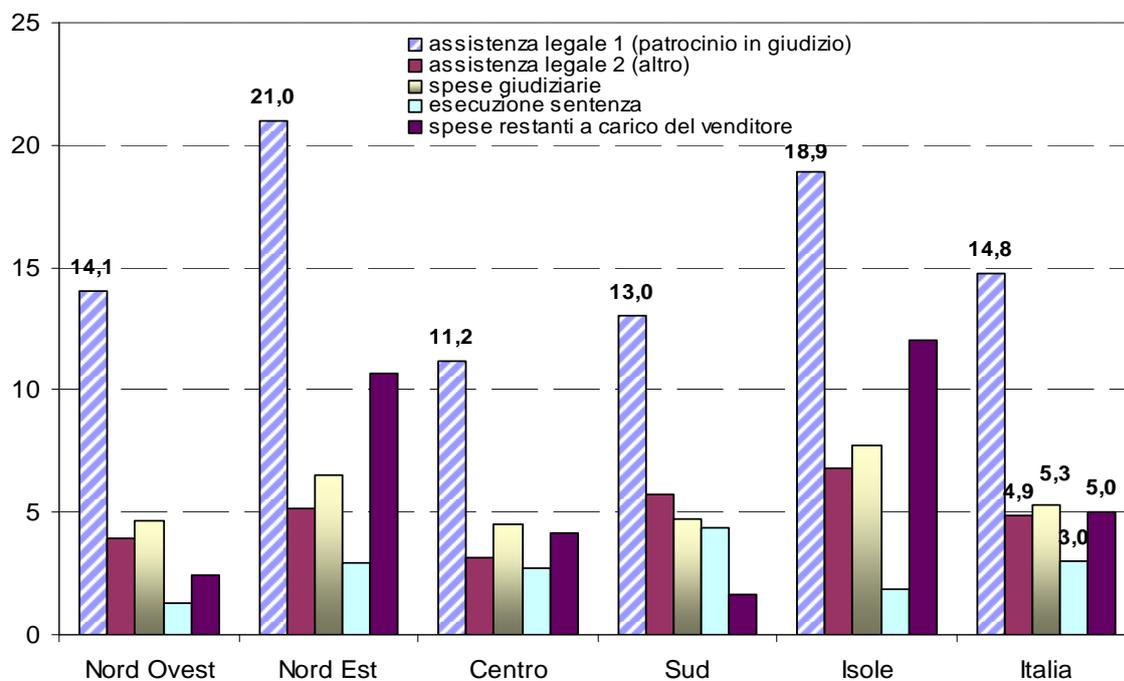
**Costi medi totali per la soluzione delle controversie<sup>(a)</sup>**  
(in percentuale della somma rivendicata)



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

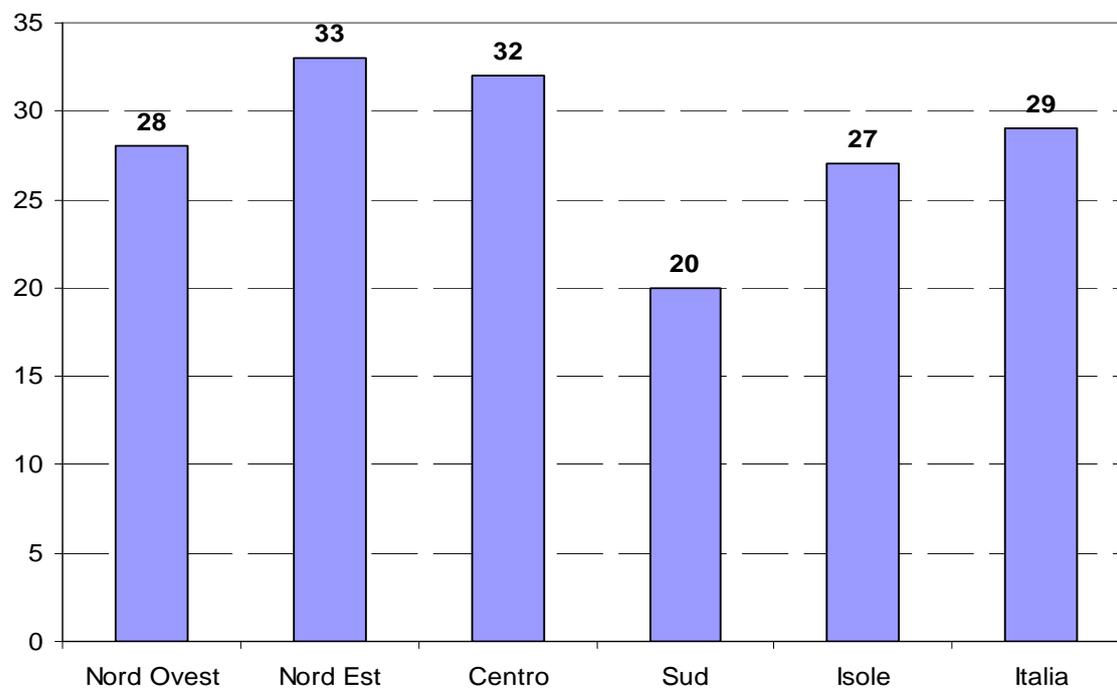
**Figura 10**

**Costi medi per la soluzione delle controversie suddivisi per tipologia<sup>(a)</sup>**  
*(in percentuale della somma rivendicata)*



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

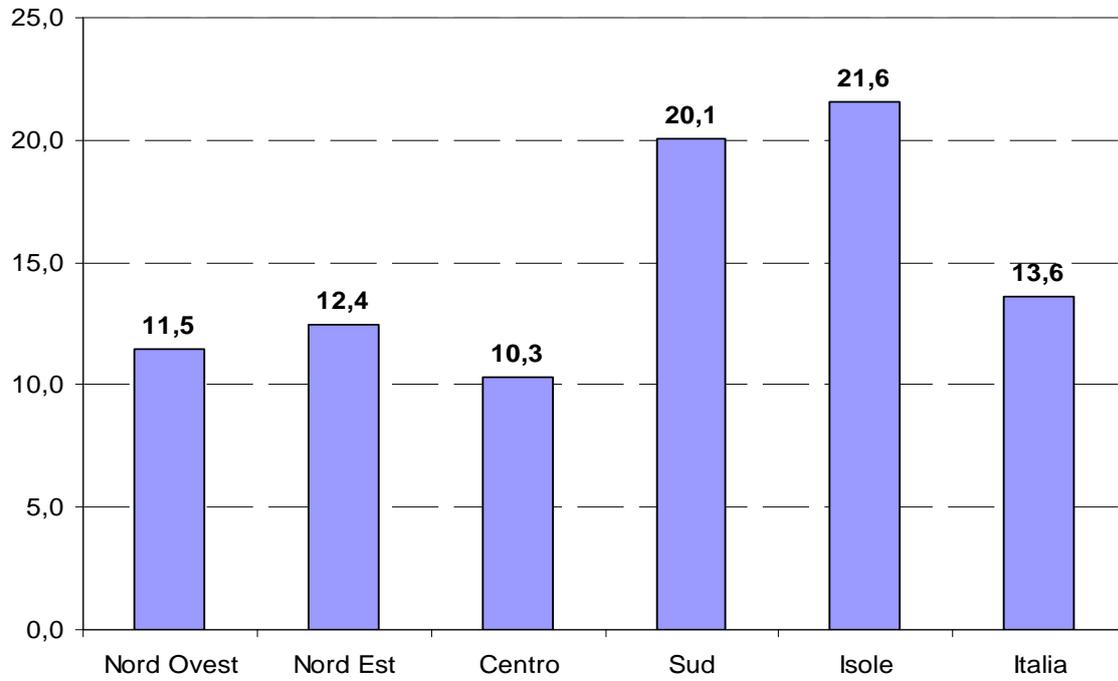
Figura 11

**Tempi medi per la chiusura di un'impresa<sup>(a)</sup>**  
(mesi)

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

**Figura 12**

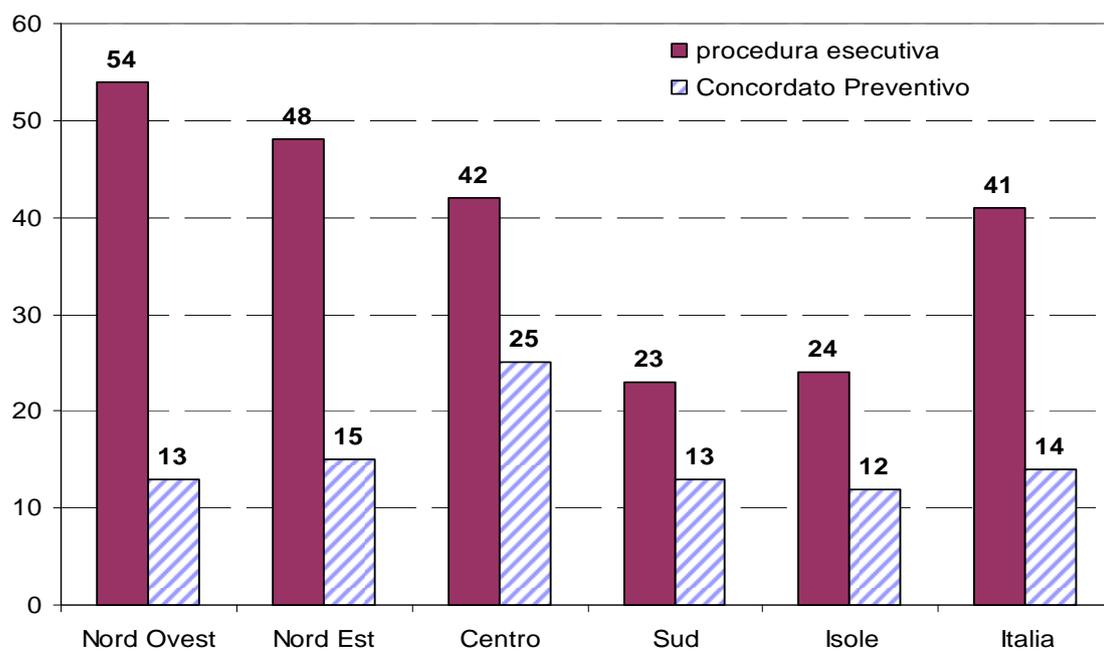
**Costi medi per la chiusura di un'impresa<sup>(a)</sup>**  
*(in percentuale del valore dell'attivo)*



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

Figura 13

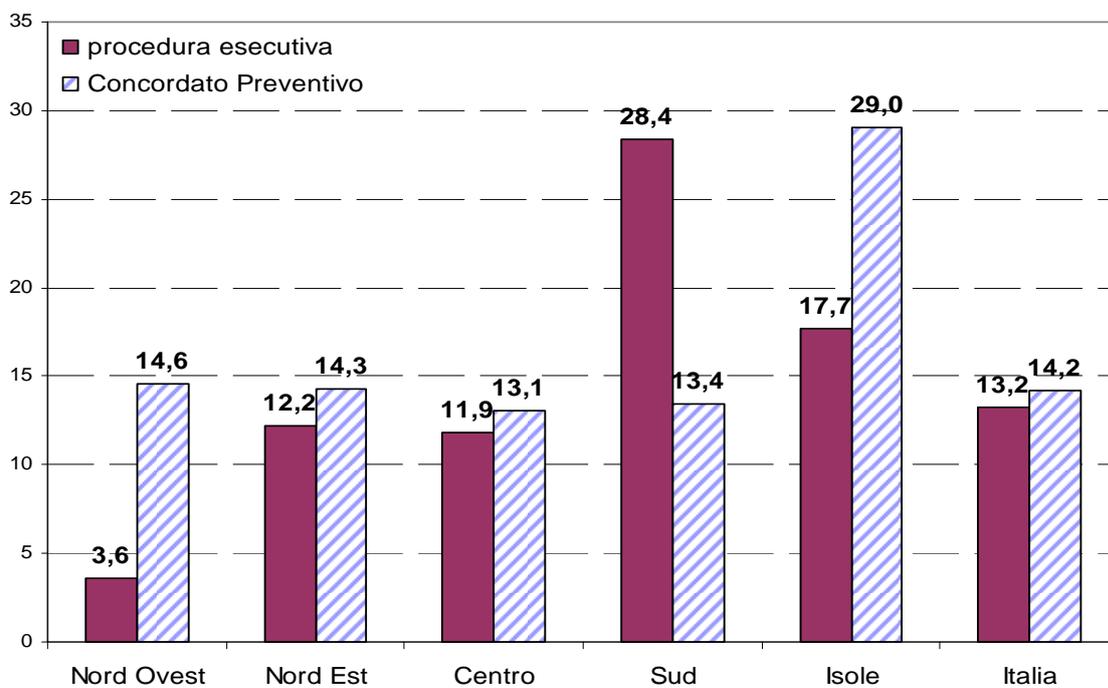
**Tempi medi per la chiusura di un'impresa  
(procedura esecutiva e concordato preventivo)<sup>(a)</sup>**  
(mesi)



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

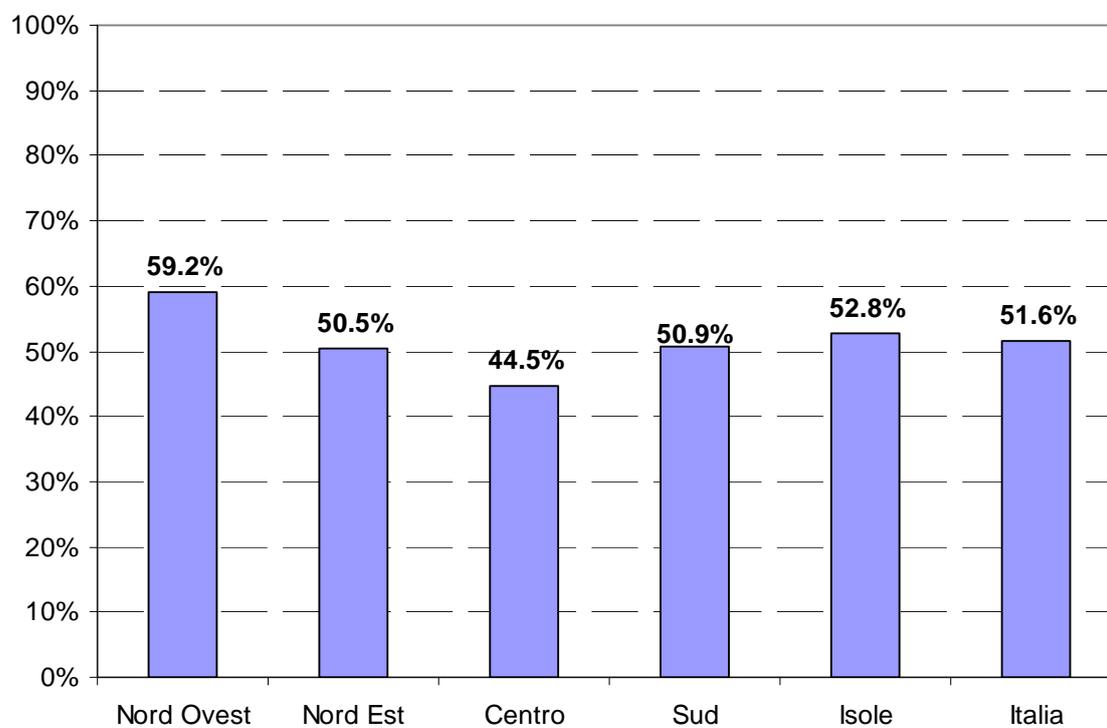
**Figura 14**

**Costi medi per la chiusura di un'impresa  
(procedura esecutiva e concordato preventivo)<sup>(a)</sup>**  
(in percentuale del valore dell'attivo)



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

Figura 15

Percentuali di recupero del credito nelle procedure d'insolvenza<sup>(a)</sup>

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

## APPENDICE

**Tavola A.1**

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

<b>Avvio senza CU</b>		<b>Avvio con CU</b>	
<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**

<b>Tipologia</b>	<b>Descrizione</b>
Costi legali	Diritti e onorari medi pagati dall'attore per: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) assistenza legale nelle prime due fasi (Instaurazione del giudizio + Processo e Sentenza)</li> <li>b) altro (assistenza legale in fase di esecuzione, ecc.).</li> </ul>
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"> <li>a) attraverso la vendita dei beni del convenuto;</li> <li>b) altre spese che rimangono a carico del venditore all'esito della pronuncia del giudice.</li> </ul>

**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*, in *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 Economics Department Working Paper, No. 616.
- Arruñada B. (2007), *Pitfalls to Avoid when Measuring the Institutional Environment: Is 'Doing Business' Damaging Business?*, in *Journal of Comparative Economics*, Vol. 35, No. 4, pp. 729-47.
- Arruñada B. (2008), *How Doing Business Jeopardizes Institutional Reform*, Universitat Pompeu Fabra, Economics and Business Working Paper, No. 1088.
- 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*, in *Journal of Economic Growth*, Vol. 13, No. 92, pp. 145-67.
- Bertrand M. e Kramarz F. (2002), *Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry*, in *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, No. 4, pp. 1369-413.
- Bianchi M., Bianco M., Giacomelli S., Paccès A. e Trento S. (2005), *Proprietà e controllo delle imprese in Italia*, il Mulino – Studi e Ricerche.
- Bianco M. e Giacomelli S. (2004), *Efficienza della giustizia e imprenditorialità: il caso italiano*, in *Economia e Politica Industriale*, No. 124.
- Blanchet D. (2006), *Exploratory analysis of the indicators proposed by Doing Business Reports 2005 and 2006 of the World Bank*, INSEE Working Paper AED-EAL, No. 3.
- Botero J.C., Djankov S., La Porta R., Lopez-de-Silanes F. e Shleifer A. (2004), *The Regulation of Labor*, in *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 119, No. 4, pp. 1339-382.
- Carmignani A. (2005), *Funzionamento della giustizia civile e struttura finanziaria*, in Cannari 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), *Too Many Lawyers? Litigation in Italian Civil Courts*, mimeo, Banca d'Italia.
- Ciccone A. e Papaioannu E. (2007), *Red Tape and Delayed entry*, in *Journal of the European Economic Association*, Vol. 5, No. 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*, in *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*, in Quarterly Journal of Economics, Vol. 117, No. 1, pp. 1-37.
- Djankov S., La Porta R., Lopez de Silanes F. e Shleifer A. (2003), *Courts*, in Quarterly Journal of Economics, Vol. 118, No. 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*, in Journal of Financial Economics, Vol. 84, No. 2, pp. 265-590.
- Djankov S., La Porta R., Lopez de Silanes F. e Shleifer A. (2008), *The Law and Economics of Self-Dealing*, in Journal of Financial Economics, Vol. 88, No. 3, pp. 430-65.
- Djankov S., Hart O., McLiesh C. e Shleifer A. (2008), *Debt Enforcement around the World*, in Journal of Political Economy, Vol. 116, No. 6, pp. 1105-148.
- Field E. (2006), *Property Rights and Investment in Urban Slums*, in Journal of the European Economic Association, Vol. 3, No. 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*, in Journal of Money Credit and Banking, Vol. 37, No. 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 WP No. 4322.
- Klapper L., Laeven L. e Rajan R. (2006), *Entry Regulation as a Barrier to Entrepreneurship*, in Journal of Financial Economics, Vol. 82, No. 3, pp. 591-629.
- Kumar K., Rajan R. e Zingales L. (1999), *What Determines Firm Size?*, NBER WP No. 7208.
- Independent Evaluation Group (2008), *Taking the measure of the Doing Business Indicators: An Independent Evaluation*, <http://www.doingbusiness.org/MethodologySurveys>.
- Istat (2009), *Giustizia in cifre*, <http://giustiziaincifre.istat.it>.
- Hart O. (2000), *Different Approaches to Bankruptcy*, in Governance, Equity and Global Markets, Proceedings of the Annual Bank Conference on Development Economics in Europe, June 21-23, 1999 (Paris: La Documentation Francaise, 2000).
- Ménard C. e du Marais B. (2006), *Can We Rank Legal Systems According to Their Economic Efficiency?* in Nobel, Peter, Gets, Marina (Eds.), *New Frontiers of Law and Economics*. Schulthess, Zürich, pp. 7-27.
- 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.
- White M-J. e Berkowitz J. (2004), *Bankruptcy and Small Firms' Access to Credit*, RAND J. of Economics, Vol. 35, No. 1, pp. 69-84.
- 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>.



## Intervento

*Alessandro Laterza\**

Ringrazio moltissimo la Banca d'Italia per questa opportunità di partecipare a un workshop ricco di informazioni, di suggestioni e di spunti di riflessione. La struttura che ci sta ospitando, di austerità conventuale, è particolarmente favorevole a questo momento di raccoglimento.

Per il mio intervento, come imprenditore, ma anche come membro del Comitato Mezzogiorno di Confindustria, non ho predisposto *slides*; colgo quindi l'occasione per darvi un saggio della capacità di improvvisazione di un imprenditore meridionale.

Il tema della semplificazione è un tema prioritario per la piccola industria; di recente in una riunione del Comitato Mezzogiorno abbiamo individuato questo come uno dei punti sui quali attirare l'attenzione. Questo sviluppo e questa tensione nel lavoro della Banca d'Italia sono quindi benvenuti.

In linea generale, sulle questioni che attengono all'economia del Mezzogiorno, la Banca d'Italia è un punto di riferimento di particolare rilievo. Mi riferisco soprattutto alle Considerazioni Finali del Governatore tenute lo scorso anno, nel totale silenzio e nella totale assenza di discussione pubblica e di indirizzi politici sul tema: aver dedicato al Sud del nostro Paese un passaggio specifico delle Considerazioni è stato in sé per sé un atto di indirizzo di portata fondamentale. Su un piano diverso, prezioso è, poi, il ruolo svolto su queste materie dai Nuclei regionali per la ricerca economica, che predispongono rapporti regionali che rappresentano i principali elementi di approfondimento e di discussione su scala territoriale locale. Il lavoro del seminario di oggi mi sembra, dunque, un momento di sintesi delle tante linee di intervento che sono state portate avanti in questi ultimi anni.

Tornando alla questione della semplificazione, è evidente che gli aspetti esaminati nel lavoro di Bianco e Bripi consentono di riportare il tema delle difficoltà di rapporti tra imprese e pubbliche amministrazioni dalla scala locale a quella internazionale. È un'operazione molto rilevante, sotto il profilo sia statistico sia metodologico.

Come imprenditore vorrei attirare la vostra attenzione su tre aspetti principali che attengono alla semplificazione amministrativa e ai rapporti con la pubblica amministrazione: la densità e l'affollamento degli adempimenti; la loro utilità come percepita dalle imprese; l'incertezza delle norme.

Agli adempimenti le imprese dedicano tempi e risorse cospicui, anche perché talune procedure sono piuttosto complesse. L'onere è particolarmente rilevante soprattutto per le piccole imprese, perché ci sono costi fissi di *compliance*.

A questi oneri si associa talvolta una sensazione di delusione, perché sembra che gli adempimenti abbiano una vita meramente cartacea: una volta che i moduli sono stati riempiti, la questione è risolta e tutto finisce lì. La scarsa utilità (almeno come percepita dalle imprese) degli adempimenti sotto il profilo culturale educativo non è particolarmente incentivante per l'imprenditore.

Per alcune normative, per esempio quelle ambientali, che hanno anche specificità territoriali (a livello regionale, non di intero Mezzogiorno), l'elemento devastante è quello dell'incertezza: quand'anche un'impresa si adoperi e investa per rispettare queste normative, non vi è alcuna certezza

---

\* Presidente Commissione Cultura Confindustria.

del corretto adempimento. I soggetti che eventualmente sottopongono l'impresa a verifica possono adottare interpretazioni e punti di vista completamente diversi; quando i soggetti cambiano, inoltre, spesso cambia anche il punto di vista.

Ovviamente sto radicalizzando il problema, ma vi assicuro che queste questioni sono rilevanti in tutta Italia e che la loro gravità è maggiore al Sud.

Inoltre, c'è un problema – non so quanto misurabile in termini statistici – di credibilità dei diversi livelli di governo e di amministrazione pubblica. Gli esempi più concreti e noti riguardano gli incentivi alle imprese (per esempio quelli ex lege 488/92 o il credito di imposta sugli investimenti). Molti nostri imprenditori si vedono annunciare la disponibilità di un incentivo agli investimenti, ma poi la procedura si allunga, l'erogazione tarda, i tempi sono imprecisati, talvolta cambiano le regole. L'incertezza che ne deriva è ovviamente un problema per l'azienda; ancor più grave è però il fatto che questa situazione crei un problema di credibilità del Governo, nazionale o regionale che sia. Sia chiaro: giustamente la politica può decidere di abbandonare uno strumento e di adottarne un altro ed io non intendo entrare nella discussione sulla validità della legge 488/92 piuttosto che su quella del credito di imposta. Il punto è che se è stata data l'opportunità di accedere a determinati strumenti e se l'impresa ha stabilito di accedervi, il fatto che questo percorso diventi accidentato e altamente incerto genera sconcerto e sfiducia nell'azione pubblica: un *vulnus* sul piano culturale e civile che esorbita largamente in danno economico conseguente.

Si afferma l'idea che sia opportuno non utilizzare gli incentivi. Qualcuno mi diceva ieri che dalle interviste alle imprese risulta che gli imprenditori non danno molto rilievo agli incentivi. Certo! Se c'è questa incertezza assoluta sui tempi di accesso o di erogazione dei fondi, l'utilizzo degli strumenti di incentivo diventa oggettivamente un problema. La riflessione cui vi invito è dunque, ancora una volta, quella su come misurare la credibilità dell'azione pubblica.

Aggiungo infine che le varie parti dell'amministrazione pubblica spesso non dialogano tra di loro. Può accadere, per esempio, che le norme che regolano le attività estrattive consentano l'estrazione di pietre e marmi in un certo luogo e che il piano di tutela delle acque la vieti: questo è un caso che in Puglia si è realmente verificato. All'impresa che necessita di certezze non si può rispondere che “la questione non è di competenza di questa amministrazione, si senta l'altra” perché altrimenti si crea un contesto in cui ogni cosa è affidata all'iniziativa personale e tutto appare in qualche misura negoziabile.

Concludo ripetendo che non so in quale misura questi fenomeni siano misurabili e quindi possano essere oggetto di una valutazione complessiva e di una valutazione specifica per il Mezzogiorno, ma confido nel ruolo della Banca d'Italia in materia di valutazione.

Ringraziandovi per l'attenzione, auspico che ci siano altre occasioni di discussione di questo tipo.

**Sessione 7**

**POLITICHE REGIONALI, FEDERALISMO**



# BILANCIO PUBBLICO E FLUSSI REDISTRIBUTIVI INTERREGIONALI: RICOSTRUZIONE E ANALISI DEI RESIDUI FISCALI NELLE REGIONI ITALIANE

Alessandra Staderini\* ed Emilio Vadalà\*

## 1. Introduzione

In questo lavoro si propone e viene applicata una metodologia per stimare il livello delle entrate e delle spese delle Amministrazioni pubbliche in ciascuna regione italiana al fine di calcolare un saldo, noto in letteratura con il termine di *residuo fiscale*<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup> "...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 Italia<sup>2</sup>. 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)<sup>3</sup>. 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.

Rispetto ai numerosi studi sopra citati, che hanno effettuato stime ad hoc dei livelli regionali delle spese e delle entrate, questo lavoro si pone un obiettivo meno ambizioso, perché intende effettuare la ripartizione su base regionale di un conto nazionale, già consolidato tra livelli di governo (il conto economico delle Amministrazioni pubbliche), principalmente sulla base delle informazioni attualmente disponibili nel Sistema statistico nazionale (Sistan) fornite dall'Istat e

\* 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.

<sup>1</sup> Il termine residuo fiscale viene 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. Egli sosteneva che, in base al principio di equità, l'attività pubblica (considerando tutti i livelli di governo) avrebbe dovuto garantire l'uguaglianza dei residui fiscali per individui uguali (sotto il profilo del reddito).

<sup>2</sup> In letteratura viene solitamente citato un lavoro di Pantaleoni del 1891 come primo tentativo di effettuare una ripartizione territoriale delle entrate dello Stato.

<sup>3</sup> 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).

dalla banca dati dei Conti pubblici territoriali (CPT) del Ministero dello Sviluppo economico<sup>4</sup>. Il valore aggiunto del lavoro va ricercato nel tentativo di individuare criteri il più possibile coerenti tra loro al fine di consentire il calcolo dei saldi regionali e nel fatto di proporre una metodologia di stima facilmente replicabile e quindi aggiornabile.

La metodologia proposta elabora dati molto aggregati e fa ricorso a numerose ipotesi non univocamente accettate; le stime devono quindi necessariamente essere interpretate con estrema cautela. Progressi nelle statistiche ufficiali in questo campo potranno consentire ulteriori affinamenti della metodologia.

Il lavoro è strutturato come segue: nel paragrafo 2 viene descritta la metodologia di stima e vengono richiamati i parametri utilizzati (una descrizione più dettagliata è riportata in Appendice). Nel paragrafo 3 vengono analizzate le differenze territoriali nelle entrate e nelle spese; nel paragrafo 4 si commentano i saldi (residui fiscali). Nel paragrafo 5 vengono effettuate alcune considerazioni conclusive.

## 2. La metodologia di riparto

Il punto di partenza della ricostruzione di valori regionali è il conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche elaborato dall'Istat, il cui saldo, come è noto, è quello rilevante ai fini delle regole di bilancio europee; se ne adotta, in particolare, una versione che esclude la spesa per interessi, per le difficoltà concettuali di interpretare la distribuzione territoriale dei benefici connessi con questo tipo di spesa.

La metodologia proposta consiste nell'individuare per le singole voci del conto coefficienti di riparto regionali basati sulle informazioni attualmente disponibili e annualmente aggiornate nell'ambito del Sistan. L'Istat, in particolare, effettua la ripartizione regionale di alcune voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche nell'ambito dei *Conti economici regionali* per la ricostruzione del prodotto interno lordo regionale (Collesi e Marotta, 2007)<sup>5</sup> e pubblica statistiche regionali in materia di assistenza e previdenza sociale<sup>6</sup>. La banca dati dei CPT costruisce a livello regionale i conti consolidati dei vari livelli di governo<sup>7</sup>. Tuttavia, la ripartizione regionale delle entrate e delle spese centrali dei CPT non consente di calcolare saldi a livello regionale, perché non vi è perfetta coerenza tra i metodi di riparto per le entrate e quelli per le spese (Ministero dello Sviluppo economico, 2007). Inoltre, poiché le entrate e le spese delle Amministrazioni pubbliche dei CPT sono espresse in termini di flussi finanziari di cassa, mentre il conto economico delle Amministrazioni pubbliche si basa sul criterio della competenza economica, ne consegue che il saldo a livello nazionale del conto CPT non è immediatamente riconducibile a quello rilevante per le regole di bilancio europee, più correntemente utilizzato nelle analisi di finanza pubblica.

<sup>4</sup> Per ripartire la spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche sono state utilizzate anche informazioni di fonte Ministero della Salute e Ministero dell'Istruzione.

<sup>5</sup> In particolare, effettua due tipi di ripartizione: a) nell'ambito della produzione del reddito, effettua una stima del valore aggiunto (dato dalla somma dei redditi da lavoro, ammortamenti e imposte indirette) delle Amministrazioni pubbliche che, seguendo l'ottica del luogo di produzione, riflette l'allocazione dei fattori produttivi; b) nell'ambito, invece, della stima della componente pubblica della domanda aggregata, effettua una ripartizione dei consumi finali (dato dalla somma dei redditi da lavoro, ammortamenti, imposte indirette, consumi intermedi, risultato netto di gestione, vendite di beni e servizi, prestazioni sociali in natura) delle Amministrazioni centrali e degli Enti di previdenza che, seguendo l'ottica del luogo dove il servizio è consumato o prodotto, riflette la distribuzione nel territorio dei beneficiari della spesa.

<sup>6</sup> Su assistenza e previdenza sociale, si rimanda all'*Annuario statistico* dell'Istat (cap. 4) dove sono richiamate anche tutte le pubblicazioni dell'istituto su questo argomento, tra le quali i *Bilanci consuntivi degli enti previdenziali* e *Statistiche della previdenza e dell'assistenza sociale. I beneficiari delle prestazioni pensionistiche*.

<sup>7</sup> La banca dati CPT costruisce il conto regionale aggregando e consolidando i bilanci degli enti territoriali, per la parte relativa alle Amministrazioni locali, ed effettuando una ripartizione di aggregati nazionali tra le regioni, per la parte relativa alle Amministrazioni centrali e agli Enti di previdenza. I dati dei CPT sono attualmente disponibili per gli anni 1996-2006.

Per quanto riguarda le spese, le fonti e i criteri di riparto adottati per ciascuna voce sono riportati nella Tavola 1. Uno degli aspetti più controversi ha riguardato la scelta dei coefficienti per ripartire la spesa erogata centralmente<sup>8</sup> 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<sup>9</sup>. Poiché per questi beni, il luogo di produzione (erogazione della spesa) può non coincidere con quello del consumo, esistono due possibili criteri di ripartizione: il criterio del beneficio e quello dell'erogazione. Seguendo il primo, la spesa viene allocata sulla base delle unità (imprese e individui) controparti della spesa (beneficiari della funzione pubblica a cui questa si riferisce); seguendo il secondo criterio, l'allocazione avviene in base al luogo in cui la spesa è erogata<sup>10</sup>. In questo lavoro è stato scelto il criterio del beneficio e per questo motivo sono stati utilizzati dati Istat<sup>11</sup>. Questo ha comportato che una quota (rappresentata dalla spesa corrente delle Amministrazioni centrali per le seguenti funzioni: Servizi generali, Difesa, Ordine pubblico e sicurezza, Attività ricreative culturali e di culto) non trascurabile (circa il 20 per cento) della spesa pubblica primaria sia stata ripartita sulla base della popolazione; la spesa per la sanità è ripresa dai bilanci degli enti decentrati.

Alla ripartizione regionale dei consumi finali delle Amministrazioni pubbliche fatta dall'Istat sono state apportate due modifiche. La prima ha riguardato la spesa sanitaria per tenere conto della mobilità interregionale, vale a dire per attribuire a ciascuna regione la spesa relativa ai propri residenti e non quella relativa alle strutture sanitarie presenti nel territorio regionale (implicita nei dati Istat). La seconda ha riguardato la spesa per istruzione per tenere conto della dislocazione geografica del personale della scuola (docenti e personale amministrativo, tecnico e ausiliario), piuttosto che del numero di alunni (criterio implicito nei dati Istat).

Escludendo i consumi finali, per tutte le altre voci di spesa il criterio del beneficio e quello dell'erogazione, in linea di massima, coincidono, perché coincidono la residenza del beneficiario e il territorio in cui la spesa viene erogata (ad esempio residenza della famiglia a cui viene corrisposta la prestazione sociale) e quindi la scelta del criterio di riparto non ha comportato particolari problemi; in particolare per le prestazioni sociali sono stati utilizzati dati Istat, che rileva questa voce a livello regionale sulla base dell'ubicazione del beneficiario della prestazione; sono stati utilizzati dati Istat anche per i contributi alla produzione. Sono, invece, stati utilizzati dati CPT per tutte le voci della parte in conto capitale; la ripartizione riflette la localizzazione delle opere pubbliche, per gli investimenti, e quella dei beneficiari, per i contributi agli investimenti<sup>12</sup>.

Per le entrate il principio che è stato seguito, coerente con quello del beneficio dal lato delle spese, è stato quello della localizzazione dell'unità a cui è associato il presupposto impositivo del prelievo (definito come quella particolare situazione di fatto alla quale la legge ricollega l'obbligo

<sup>8</sup> Per quelle delle Amministrazioni locali non si pongono particolari problemi: per esse non è necessario individuare criteri convenzionali di ripartizione perché è possibile utilizzare i bilanci degli enti decentrati; anche nel caso dei consumi finali, per le spese decentrate vi è coincidenza tra il luogo dell'erogazione e quello del beneficiario.

<sup>9</sup> I consumi finali (costituiti principalmente dai redditi da lavoro, dalle prestazioni sociali in natura e dai consumi intermedi) possono essere di due tipi: servizi a domanda collettiva (o a esternalità universale), i cui benefici vanno a vantaggio della popolazione residente in tutto il territorio nazionale (come ad esempio difesa, affari esteri, giustizia, ordine pubblico, servizi degli organi costituzionali); servizi a domanda individuale, come quelli, ad esempio, relativi all'istruzione.

<sup>10</sup> Ad esempio, 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, secondo il principio dell'erogazione la spesa è allocata nel territorio ove la base è collocata.

<sup>11</sup> I CPT adottano il criterio dell'erogazione, in connessione con la necessità di fornire una quantificazione dell'intensità dell'intervento pubblico nel territorio per finalità di policy. È proprio la scelta del criterio dell'erogazione per i consumi finali delle amministrazioni centrali che rende la banca dati CPT non idonea a essere utilizzata per calcolare i residui fiscali, poiché un approccio che privilegia il territorio per le spese per consumi finali non è coerente con quello utilizzato per le entrate che invece privilegia l'unità controparte.

<sup>12</sup> Per maggiori dettagli sui criteri utilizzati dall'Istat e dai CPT per la ripartizione si rimanda, rispettivamente, a Collesi e Marotta (2007) e a Ministero dello Sviluppo economico (2007).

## Tavola 1

## Criteri utilizzati per la ripartizione delle spese delle Amministrazioni pubbliche

Voci di spesa del conto Istat	Fonte	Criteri di regionalizzazione
Redditi da lavoro dipendente + Acquisti di beni e servizi da produttori market + Consumi intermedi + Imposte indirette <sup>(1)</sup> di cui <sup>(3)</sup> : <i>Servizi generali PA, Difesa, Ordine pubblico e sicurezza, Attività ricreative culturali e di culto</i>  <i>Affari economici</i>  <i>Abitazioni e assetto del territorio</i>  <i>Protezione dell'ambiente</i>  <i>Istruzione</i>  <i>Protezione sociale (solo per la parte corrente)</i>	Istat (spesa per consumi finali delle AAPP) <sup>(2)</sup>	Popolazione residente  Valore aggiunto regionale delle imprese market della branca di attività economica corrispondente  Valore aggiunto regionale della branca "costruzioni ed opere pubbliche"  Spesa per l'ambiente di fonte CPT  Personale (docente, ATA e dirigenti) delle scuole pubbliche  Distribuzione regionale dei redditi dello Stato relativa a tale funzione
Contributi alla produzione + Trasferimenti correnti diversi a imprese	Istat (Contributi alla produzione delle AP al netto quote FEOGA)	Distribuzione territoriale dei dipendenti delle imprese beneficiarie
Prestazioni sociali in denaro + Trasferimenti correnti diversi a famiglie e istituzioni sociali private <sup>(4)</sup>	Istat (Spese per prestazioni sociali degli enti previdenziali)	<u>Luogo di erogazione delle prestazioni sociali</u>
Imposte dirette + Rendite dei terreni + Premi di assicurazione + Trasferimenti ad enti pubblici	CPT	Luogo di destinazione delle erogazioni ?
Investimenti fissi lordi+Acquisizioni nette attività finanziarie non prodotte <sup>(5)</sup>	CPT	<u>Localizzazione delle opere pubbliche</u>
Contributi agli investimenti a famiglie + Altri trasferimenti in conto capitale a famiglie	CPT	<u>Luogo di destinazione delle erogazioni</u>
Contributi agli investimenti a imprese + Trasferimenti in conto capitale a imprese	CPT	<u>Luogo di destinazione delle erogazioni</u>

<sup>(1)</sup> Questa voce è diversa da quella dei consumi finali del conto tradizionale Istat perché non include gli ammortamenti, il risultato netto di gestione, la produzione di servizi vendibili, la produzione di beni e servizi, le vendite residuali (regolamento CE 1500/2000). – <sup>(2)</sup> I criteri di regionalizzazione della Spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche riguardano solamente la componente relativa alle Amministrazioni centrali e agli Enti di previdenza. Per le Amministrazioni locali, poiché il criterio della localizzazione del beneficiario coincide con quello del luogo di erogazione, il dato regionale è dato dall'aggregazione dei dati elementari relativi ai bilanci dei singoli livelli di governo. – <sup>(3)</sup> La ripartizione avviene in base a una classificazione funzionale della spesa. – <sup>(4)</sup> I trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private rappresentano circa il 2,6 per cento di questo aggregato. – <sup>(5)</sup> Le acquisizioni nette attività finanziarie non prodotte rappresentano lo 0,5 per cento di questo aggregato.

di pagare l'imposta); la ripartizione del gettito è quella che si otterrebbe qualora le imposte erariali fossero trasformate in tributi regionali e quindi fossero applicate a una base imponibile riferibile al territorio. Sono state utilizzate stime Istat per i contributi sociali e stime CPT per tutte le altre voci di entrata<sup>13</sup>. I CPT effettuano una ripartizione del gettito tributario erariale a livello di singola imposta o in alcuni casi, come ad esempio per l'Irpef, a livello di singola componente dell'imposta; nella ripartizione adottata dai CPT non viene fatta alcuna ipotesi sulla traslazione delle imposte<sup>14</sup>.

### 3. Entrate e spese pubbliche a livello regionale

Il livello delle entrate pro capite tra le macro aree del paese si caratterizza per un'elevata variabilità (Tavole 2 e 3). Essa è, in primo luogo, riconducibile 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. I dati relativi alle singole regioni<sup>15</sup> confermano quanto già emerso in lavori precedenti (Maggi e Piperno, 1992) e cioè che la capacità di produrre gettito di ciascuna regione è sostanzialmente proporzionale al reddito prodotto nel territorio (Figura 1); nell'aggregato, la progressività del principale tributo, l'Irpef, finisce per essere compensata dalla regressività dell'imposizione indiretta. La relazione che lega le entrate al PIL non è comunque perfettamente lineare sul territorio nazionale perché essa dipende da alcuni fattori non omogenei: 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 (Istat, 1996).

Dal lato della spesa (qui considerata al netto della spesa per interessi), le maggiori differenze sono riconducibili alla forma istituzionale del governo regionale (Regioni a statuto speciale – RSS – e Regioni a statuto ordinario – RSO) e alla dimensione (Tavole 2 e 3; 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 giustifica 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 RSO<sup>16</sup>. 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. Le maggiori spese delle regioni più piccole (Liguria, Umbria, Molise, Basilicata)<sup>17</sup> sono riconducibili alla indivisibilità di alcuni beni

<sup>13</sup> Ripartire le entrate tributarie del conto della PA (che sono considerate al netto dei rimborsi) usando le analoghe categorie del conto CPT (che sono al lordo dei rimborsi), significa assumere implicitamente che i rimborsi siano distribuiti sul territorio come il gettito delle relative imposte.

<sup>14</sup> Relativamente ai principali tributi si ricorda che le ritenute Irpef sono ripartite sulla base del reddito dichiarato, l'Irpef versata in autotassazione sulla base del domicilio fiscale del contribuente, l'Ires sulla base della distribuzione regionale della base imponibile IRAP, l'IVA sulla base dei consumi rilevati nell'ambito del sistema dei conti regionali (che consente una disaggregazione anche per categorie di consumo e quindi consente di tener conto delle diverse aliquote), le accise sull'energia sulla base dei consumi effettivi di prodotti petroliferi. Per una descrizione completa dei criteri utilizzati per i singoli tributi si rimanda a Malizia (2006) e a Ministero dello Sviluppo economico (2007); i criteri sono sostanzialmente coerenti con quelli adottati in varie occasioni dal Ministero dell'Economia (si veda Ministero dell'Economia e delle finanze – Dipartimento per le politiche fiscali, vari anni).

<sup>15</sup> In questo lavoro si usa *Regione* per fare riferimento all'Amministrazione regionale e *regione* per fare riferimento al territorio.

<sup>16</sup> Per un approfondimento sulle finanze pubbliche delle RSS si rimanda a Fabbrini *et al.* (2007).

<sup>17</sup> Nel caso dell'Umbria rileva il fatto che nel periodo preso in esame in questo lavoro, le spese di questa regione hanno risentito dell'intervento straordinario per la ricostruzione post terremoto.

## Tavola 2

**Entrate, spese e saldi delle Amministrazioni pubbliche nelle regioni italiane**  
(euro pro capite; media valori 2004-06)

	Entrate totali	Spesa primaria				Residui <sup>(2)</sup>	PIL
		Totale	Prestazioni sociali <sup>(1)</sup>	Spesa corrente primaria al netto delle prestazioni sociali	Spese in conto capitale		
Piemonte	12.642	11.272	5.115	5.159	997	-1.370	26.911
Lombardia	14.579	9.977	4.657	4.658	662	-4.601	31.609
Veneto	11.706	9.526	3.953	4.743	830	-2.179	28.505
Liguria	11.629	12.543	5.779	5.759	1.006	914	24.887
Emilia Romagna	13.475	10.959	5.019	5.092	848	-2.516	29.939
Toscana	11.992	10.887	4.840	5.177	871	-1.105	26.765
Umbria	10.375	11.891	4.813	5.670	1.409	1.517	22.972
Marche	10.566	10.203	4.300	5.076	828	-363	24.563
Lazio	13.471	11.002	4.489	5.626	886	-2.470	29.214
Abruzzo	8.850	10.023	3.938	5.110	975	1.173	20.051
Molise	7.501	11.158	3.635	6.072	1.451	3.657	18.015
Campania	6.839	9.214	3.159	5.122	933	2.376	15.897
Puglia	6.854	9.148	3.639	4.791	718	2.294	16.089
Basilicata	6.986	10.939	3.592	5.755	1.591	3.953	17.143
Calabria	6.475	10.554	3.626	5.646	1.282	4.079	15.920
<b>Regioni a statuto ordinario</b>	<b>11.295</b>	<b>10.315</b>	<b>4.346</b>	<b>5.092</b>	<b>877</b>	<b>-980</b>	<b>25.268</b>
<i>RSO Nord</i>	13.289	10.459	4.738	4.911	809	-2.830	29.435
<i>RSO Centro</i>	12.371	10.925	4.600	5.412	913	-1.446	27.329
<i>RSO Sud</i>	6.999	9.578	3.465	5.149	964	2.580	16.441
Valle d'Aosta	15.048	18.643	4.801	9.657	4.185	3.595	31.961
P.A. di Trento	13.234	14.530	3.897	7.215	3.418	1.296	29.014
P.A. di Bolzano	13.206	14.781	4.109	7.719	2.953	1.574	32.035
Friuli Venezia Giulia	12.437	12.327	5.212	5.663	1.452	-109	27.059
Sicilia	7.041	10.053	3.406	5.716	931	3.013	16.087
Sardegna	8.469	11.405	3.772	5.928	1.705	2.936	19.120
<b>Regioni a statuto speciale</b>	<b>8.814</b>	<b>11.225</b>	<b>3.800</b>	<b>5.990</b>	<b>1.435</b>	<b>2.412</b>	<b>19.910</b>
<i>RSS Nord</i>	12.909	13.643	4.676	6.632	2.335	734	28.778
<i>RSS Sud</i>	7.395	10.388	3.497	5.769	1.123	2.993	16.839
<b>Italia</b>	<b>10.915</b>	<b>10.455</b>	<b>4.262</b>	<b>5.230</b>	<b>962</b>	<b>-460</b>	<b>24.470</b>
<b>Indicatori di variabilità</b>							
Coefficiente di variazione	25,7	20,7	16,0	21,7	95,7	525,0	23,6
Valore massimo	15.048	18.643	5.779	9.657	4.185	4.079	32.035
Valore minimo	6.475	9.148	3.159	4.658	662	-4.601	15.897

<sup>(1)</sup> Comprende anche i Trasferimenti correnti diversi a famiglie e istituzioni sociali private. - <sup>(2)</sup> La media per l'Italia corrisponde al valore pro capite dell'avanzo primario (media degli anni 2004-06) 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**

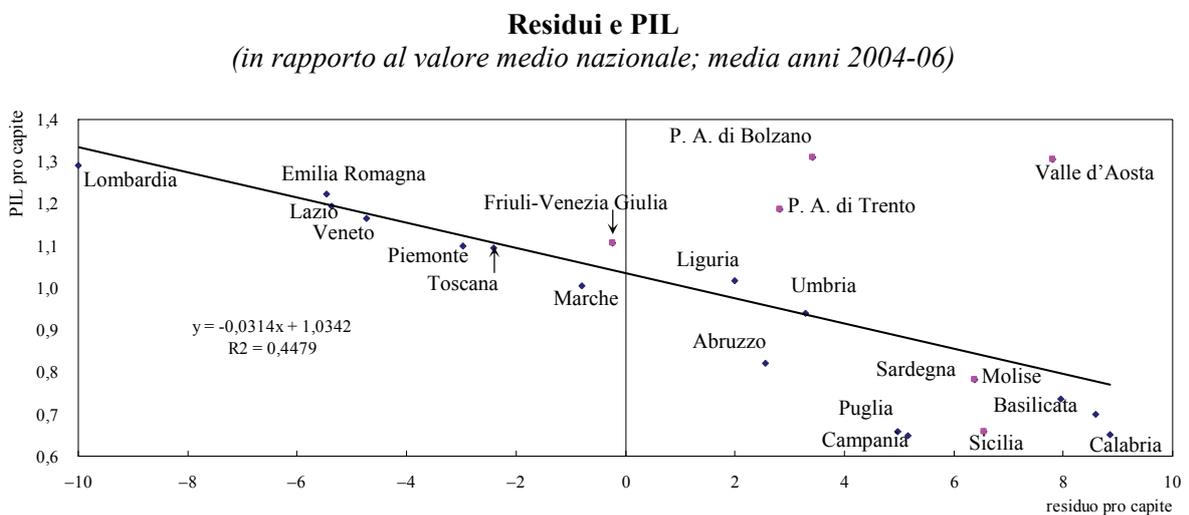
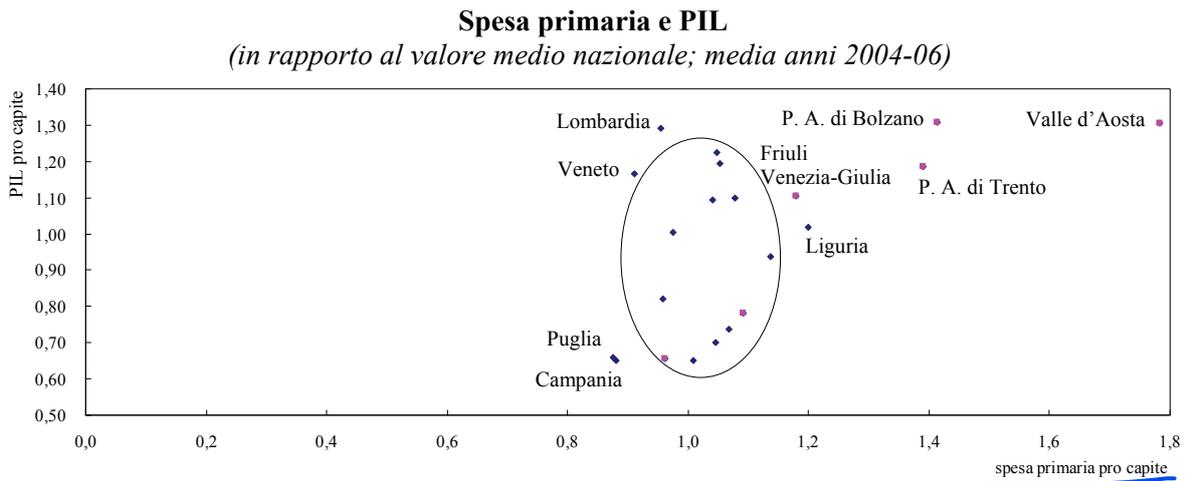
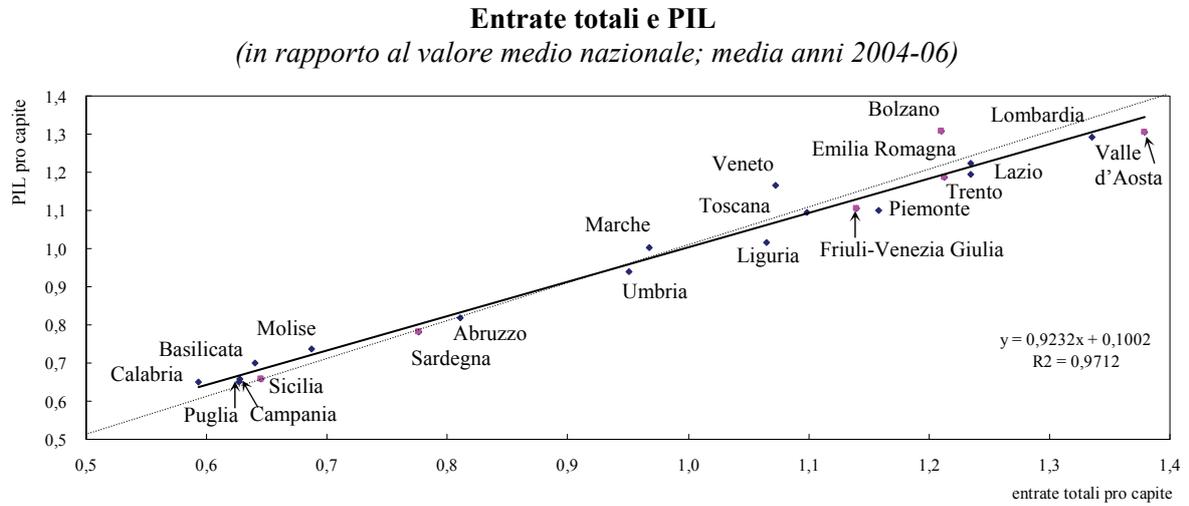


Tavola 3

**Entrate, spese e saldi delle Amministrazioni pubbliche nelle regioni italiane**  
(numeri indice, Italia=1; media valori 2004-06)

	Entrate totali	Spesa primaria				Residui	PIL
		Totale	Prestazioni sociali <sup>(1)</sup>	Spesa corrente primaria al netto delle prestazioni sociali	Spese in conto capitale		
Piemonte	1,16	1,08	1,20	0,99	1,04	-2,98	1,10
Lombardia	1,34	0,95	1,09	0,89	0,69	-10,00	1,29
Veneto	1,07	0,91	0,93	0,91	0,86	-4,74	1,16
Liguria	1,07	1,20	1,36	1,10	1,04	1,99	1,02
Emilia Romagna	1,23	1,05	1,18	0,97	0,88	-5,47	1,22
Toscana	1,10	1,04	1,14	0,99	0,90	-2,40	1,09
Umbria	0,95	1,14	1,13	1,08	1,46	3,30	0,94
Marche	0,97	0,98	1,01	0,97	0,86	-0,79	1,00
Lazio	1,23	1,05	1,05	1,08	0,92	-5,37	1,19
Abruzzo	0,81	0,96	0,92	0,98	1,01	2,55	0,82
Molise	0,69	1,07	0,85	1,16	1,51	7,95	0,74
Campania	0,63	0,88	0,74	0,98	0,97	5,16	0,65
Puglia	0,63	0,87	0,85	0,92	0,75	4,99	0,66
Basilicata	0,64	1,05	0,84	1,10	1,65	8,59	0,70
Calabria	0,59	1,01	0,85	1,08	1,33	8,86	0,65
<b>Regioni a statuto ordinario</b>	<b>1,03</b>	<b>0,99</b>	<b>1,02</b>	<b>0,97</b>	<b>0,91</b>	<b>-2,13</b>	<b>1,03</b>
<i>RSO Nord</i>	<i>1,22</i>	<i>1,00</i>	<i>1,11</i>	<i>0,94</i>	<i>0,84</i>	<i>-6,15</i>	<i>1,20</i>
<i>RSO Centro</i>	<i>1,13</i>	<i>1,04</i>	<i>1,08</i>	<i>1,03</i>	<i>0,95</i>	<i>-3,14</i>	<i>1,12</i>
<i>RSO Sud</i>	<i>0,64</i>	<i>0,92</i>	<i>0,81</i>	<i>0,98</i>	<i>1,00</i>	<i>5,61</i>	<i>0,67</i>
Valle d'Aosta	1,38	1,78	1,13	1,85	4,35	7,81	1,31
P.A. di Trento	1,21	1,39	0,91	1,38	3,55	2,82	1,19
P.A. di Bolzano	1,21	1,41	0,96	1,48	3,07	3,42	1,31
Friuli Venezia Giulia	1,14	1,18	1,22	1,08	1,51	-0,24	1,11
Sicilia	0,65	0,96	0,80	1,09	0,97	6,55	0,66
Sardegna	0,78	1,09	0,88	1,13	1,77	6,38	0,78
<b>Regioni a statuto speciale</b>	<b>0,81</b>	<b>1,07</b>	<b>0,89</b>	<b>1,15</b>	<b>1,49</b>	<b>5,24</b>	<b>0,81</b>
<i>RSS Nord</i>	<i>1,18</i>	<i>1,30</i>	<i>1,10</i>	<i>1,27</i>	<i>2,43</i>	<i>1,60</i>	<i>1,18</i>
<i>RSS Sud</i>	<i>0,68</i>	<i>0,99</i>	<i>0,82</i>	<i>1,10</i>	<i>1,17</i>	<i>6,51</i>	<i>0,69</i>
<b>Italia</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>
<b>Indicatori di variabilità</b>							
Coefficiente di variazione	25,7	20,7	16,0	21,7	95,7	525,0	23,6
Valore massimo	1,38	1,78	1,36	1,85	4,35	8,86	1,31
Valore minimo	0,59	0,87	0,74	0,89	0,69	-10,00	0,65

<sup>(1)</sup> Comprende anche i Trasferimenti correnti diversi a famiglie e istituzioni sociali private.

Figura 2

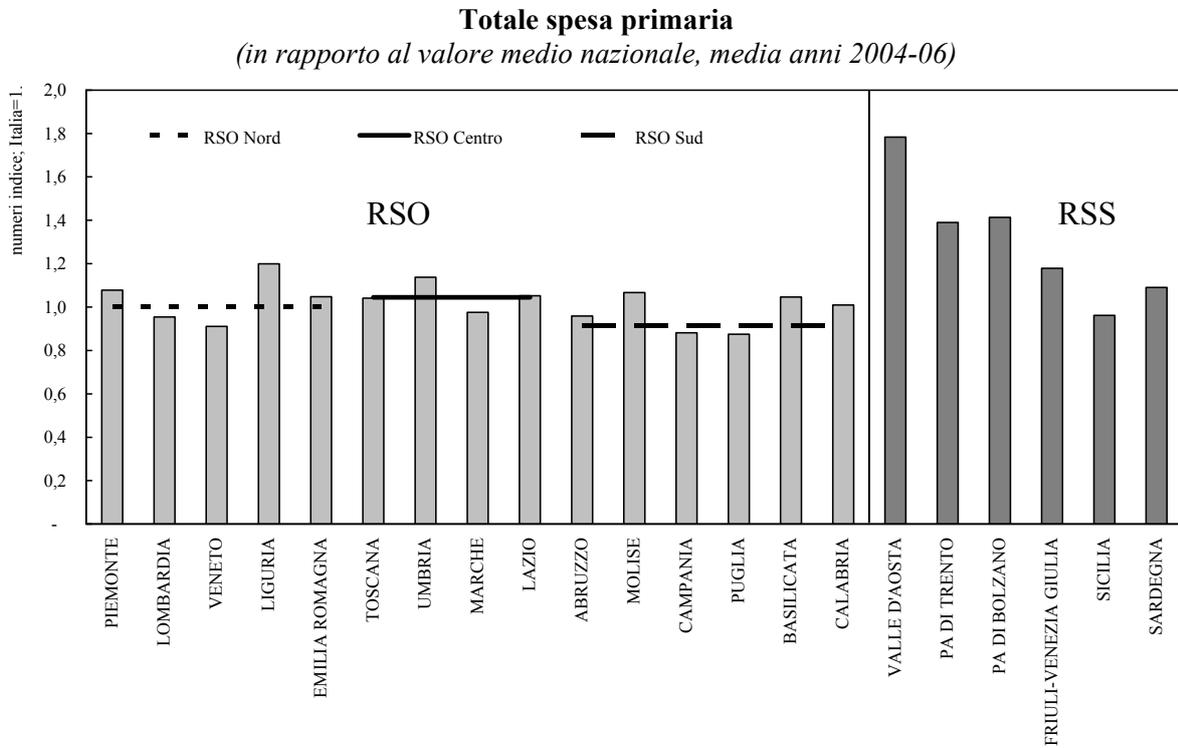


Figura 3

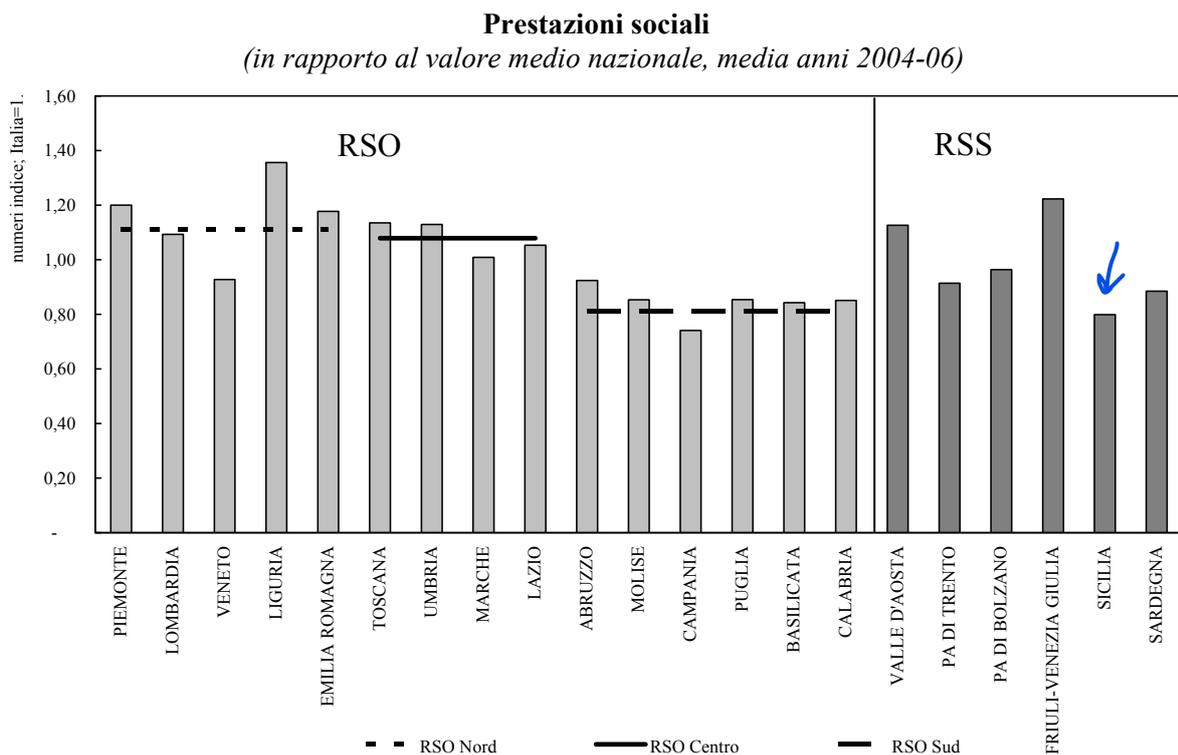


Figura 4

**Spesa per prestazioni sociali**  
(in rapporto al valore medio pro capite nazionale;  
regioni ordinate in base al PIL pro capite; media 2004-06)

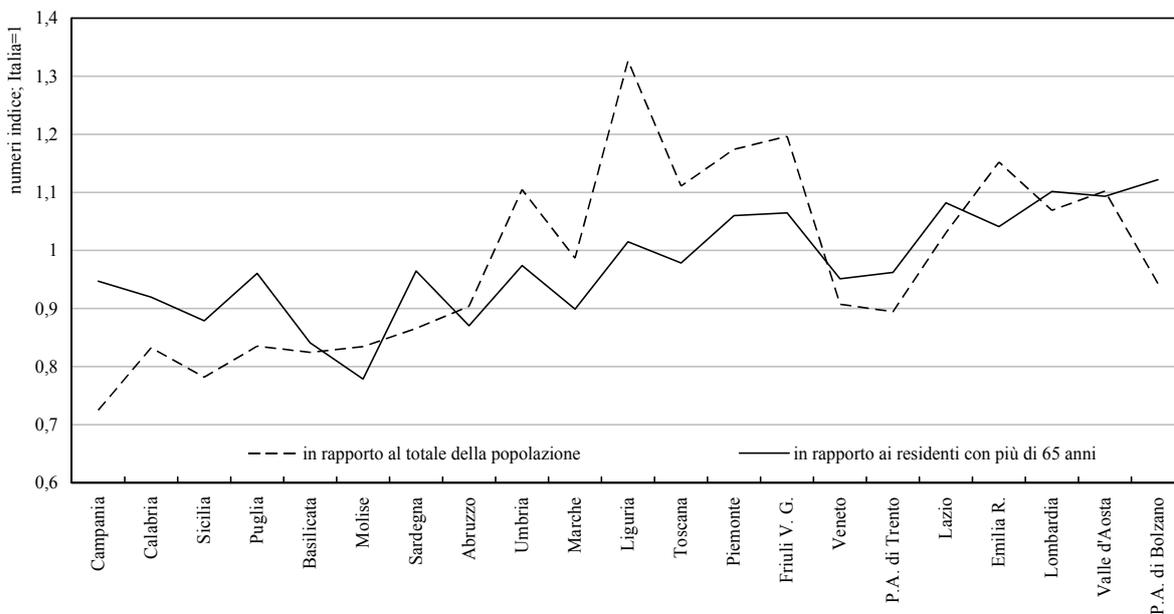
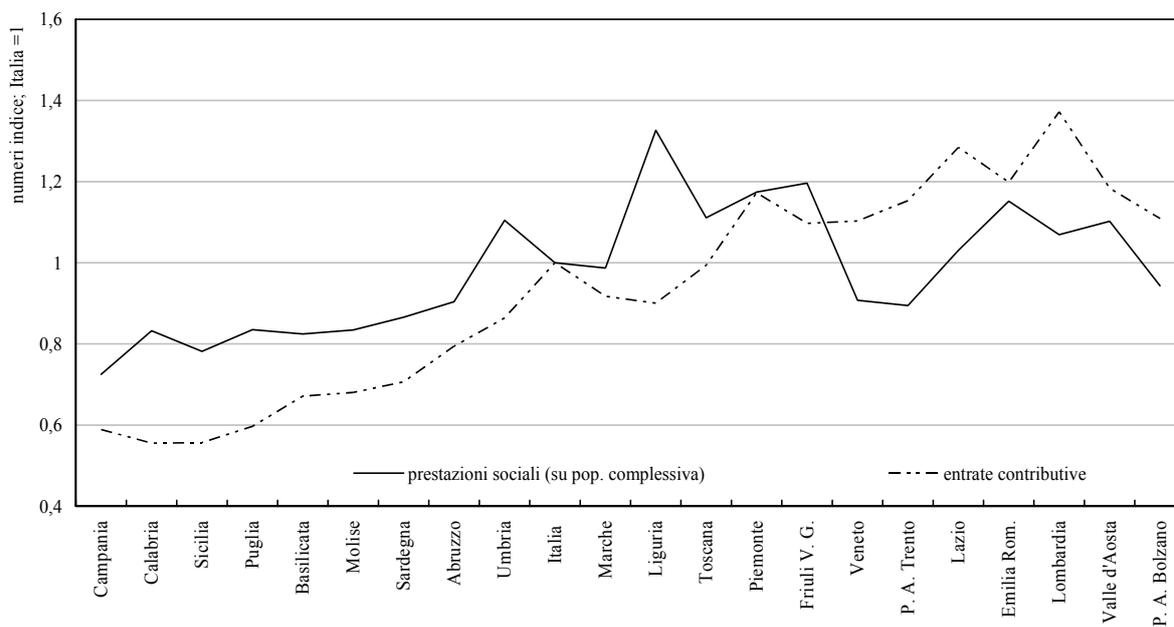


Figura 5

**Spesa per prestazioni sociali ed entrate contributive**  
(in rapporto al valore medio pro capite nazionale;  
regioni ordinate in base al PIL pro capite; media 2004-06)



pubblici e alle diseconomie di scala della piccola dimensione solo nel caso esse siano riferite all'ente Regione; se riferite invece al livello di governo comunale e provinciale, un loro livello superiore alla media, come emerge in alcuni casi, pone la questione dell'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali, sia pure nel rispetto delle peculiarità territoriali.

Differenziali nel livello della spesa pro capite si riscontrano inoltre tra il Mezzogiorno e il resto dell'Italia. La spesa pro capite risulta inferiore nel Mezzogiorno (pari al 92 per cento rispetto alla media nazionale nelle RSO, al 99 per cento nelle RSS). Concentrando l'analisi sulle RSO, il livello inferiore delle spese è riconducibile alla componente di parte corrente, in particolare alle prestazioni sociali (Tavole 2 e 3; Figura 3).

I divari della spesa per prestazioni sociali sono in parte spiegabili con la differente struttura per età della popolazione: rapportando infatti la spesa alla popolazione con età superiore a 65 anni, si riducono i differenziali regionali (il coefficiente di variazione scende da 16,0 all'9,0). In particolare, si ridimensiona molto rispetto alla media nazionale la spesa in alcune regioni (Liguria, Umbria, Toscana, Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Emilia Romagna), in connessione con l'elevata incidenza di anziani (Figura 4). I divari di spesa che permangono anche tenendo dell'età della popolazione si spiegano anche con le diverse storie contributive, connesse al grado di sviluppo economico dei territori.

L'impatto redistributivo del sistema di prestazioni sociali può essere colto dall'analisi congiunta delle spese e delle entrate (i contributi sociali). Sia le spese sia le entrate mostrano una correlazione positiva con il livello del reddito pro capite (Figura 5); la correlazione appare più forte dal lato delle entrate rispetto alle spese. Dal lato delle spese, infatti, la correlazione con il reddito è attenuata dalla presenza di alcune componenti, quali le pensioni sociali e le indennità di disoccupazione, che dovrebbero presentare una relazione inversa con il reddito. Ne conseguono flussi redistributivi verso le regioni con redditi più bassi e, in particolare, dalle regioni del Centro Nord in favore di quelle del Mezzogiorno<sup>18</sup> (Figura 6).

Escludendo le prestazioni sociali e concentrando l'analisi sulla parte corrente, si attenuano i divari di spesa primaria corrente: questa registra i livelli pro capite più elevati al Centro, intermedi nel Mezzogiorno e più bassi al Nord (Tavole 2 e 3; Figura 7). La metodologia di calcolo utilizzata non consente di ottenere stime regionali della disaggregazione per funzioni<sup>19</sup>. È possibile tuttavia enucleare alcune sue componenti, come la spesa per istruzione e la spesa corrente primaria degli enti territoriali, utilizzando informazioni non direttamente utilizzate nelle stime, ma coerenti con esse; se si escludono anche queste due componenti, il resto delle spese, per costruzione, sono ripartite per la quasi totalità in base alla popolazione e non dovrebbero, quindi, evidenziare divari territoriali a livello pro capite. Per avere un'idea dell'incidenza di queste due componenti nel caso delle RSO, si consideri che la spesa per istruzione erogata centralmente corrisponde a un valore pro capite di circa 800 euro e la spesa primaria corrente escluse le prestazioni sociali erogata dagli enti territoriali a circa 2.500 euro (su un totale di spesa primaria corrente escluse le prestazioni sociali pari a circa 5.100 euro pro capite).

La spesa per istruzione (considerata sia quella erogata centralmente, sia quella decentrata) risulta in media molto più bassa nelle regioni settentrionali: 860 euro pro capite, contro 1.130 euro

<sup>18</sup> Si ricorda che a livello nazionale i contributi sociali non coprono interamente la spesa per prestazioni sociali e che questa è finanziata in parte con il ricorso alla fiscalità generale a carico del bilancio dello Stato.

<sup>19</sup> Non è stato infatti possibile ottenere una ripartizione funzionale della spesa del tipo COFOG (*Classification of the Functions of Government*), solitamente utilizzata per i confronti internazionali. L'Istat fornisce la spesa COFOG regionalizzata dei soli consumi finali.

Figura 6

**Quota delle prestazioni sociali coperta dalle entrate contributive**  
(in rapporto al valore medio pro capite nazionale;  
regioni ordinate in base al PIL pro capite; media 2004-06)

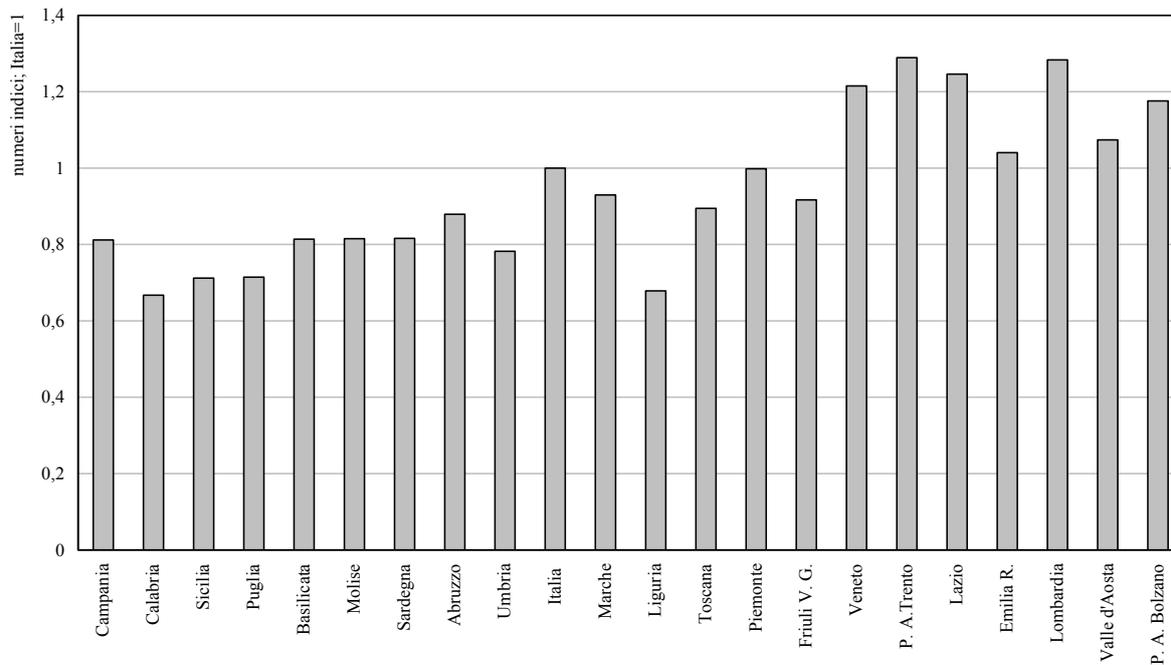
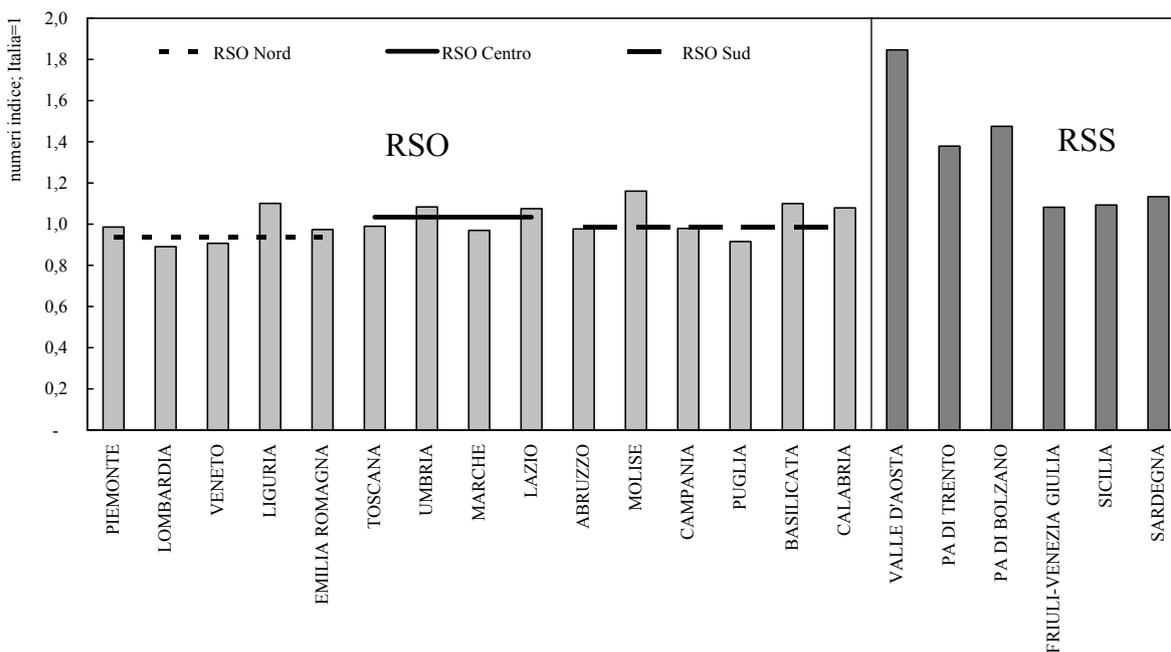


Figura 7

**Spesa corrente al netto delle prestazioni sociali**  
(in rapporto al valore medio nazionale; media anni 2004-06)



nel Mezzogiorno e circa 1.000 nel Centro<sup>20</sup>; i divari si confermano per la sola componente erogata centralmente. 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 (Tavola 4)<sup>21</sup>.

La spesa primaria corrente escluse le prestazioni sociali erogata da Regioni, Province e Comuni risulta, invece, sensibilmente più bassa nel Mezzogiorno. Nel caso delle RSO, gli enti territoriali delle regioni meridionali spendono in media circa il 90 per cento del valore medio nazionale (Tavola 5); la variabilità della spesa (misurata dal coefficiente di variazione) si amplia se si considerano solo gli enti locali (Comuni e Province), in considerazione di una sostanziale omogeneità nei livelli pro capite della spesa sanitaria, di competenza regionale<sup>22</sup>. La forte variabilità della spesa dei Comuni riflette non solo la caratteristica curva a U della spesa corrente rispetto alla dimensione demografica del Comune, ma anche la diversa diffusione nel territorio di unioni e consorzi tra enti, nonché il diverso ricorso a forme di esternalizzazione per la produzione dei servizi pubblici locali.

Riassumendo, il livello relativamente inferiore della spesa primaria corrente nelle regioni del Mezzogiorno è riconducibile principalmente alle prestazioni sociali; risente anche di erogazioni degli enti territoriali più contenute, parzialmente compensate dalle maggiori spese per istruzione, connesse con fattori demografici.

Relativamente alla spesa in conto capitale, essa appare più elevata nel Mezzogiorno con riferimento alle RSO (il rapporto si inverte sorprendentemente nelle RSS; Tavole 2 e 3; Figura 8). 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 europei<sup>23</sup>.

#### 4. I residui fiscali: l'interpretazione dei saldi regionali

Per ciascuna regione è stato ricostruito il saldo tra le spese (al netto degli interessi) e le entrate delle Amministrazioni pubbliche. Questo saldo (residuo fiscale) è un indicatore sintetico della dimensione dei flussi finanziari che intercorrono tra gli abitanti di ciascuna regione e l'operatore pubblico, convenzionalmente trattato come un soggetto non residente nel territorio.

Il residuo fiscale coglie la redistribuzione complessiva dell'operatore pubblico. Può essere conveniente pensare alla redistribuzione complessiva come formata da tre componenti. La prima è data dalla redistribuzione tra individui caratterizzati da livelli di reddito diversi, implicita nel modello di stato sociale scelto dalla collettività; essa riflette il fatto che il prelievo è commisurato alla capacità contributiva degli individui, mentre una parte importante della spesa pubblica mira a garantire a tutti i cittadini alcuni diritti riconosciuti come fondamentali, quali il diritto alla salute o all'istruzione. ~~Questo tipo di redistribuzione genera flussi finanziari interregionali perché gli individui non si distribuiscono tra le regioni in maniera omogenea rispetto al reddito e rispetto ad alcune caratteristiche che influenzano la spesa (come, ad esempio, l'età, rilevante per la spesa per prestazioni sociali, per la sanità, per l'istruzione). La seconda componente è il riflesso di scelte~~

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Si veda anche Giordano *et al.* (2008).

<sup>22</sup> Per un'analisi della spesa sanitaria che mette in evidenza come al di là di un'apparente omogeneità nei livelli di spesa pro capite esistano consistenti differenze in termini di organizzazione delle strutture sanitarie e di qualità dei servizi offerti, si rimanda a Alampi e Lozzi (2009).

<sup>23</sup> 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.

## Tavola 4

**Spesa per istruzione**  
(euro pro capite e valori percentuali; media valori 2004-06)

	Amministrazioni centrali				Amministrazioni pubbliche	
	spesa ripartita in base al numero di alunni (a) <sup>(1)</sup>	spesa ripartita in base alla consistenza del personale (b) <sup>(1)</sup>	(b)-(a)	docenti per 100 alunni <sup>(2)</sup>	spesa ripartita in base al numero di alunni (c) <sup>(3)</sup>	spesa ripartita in base alla consistenza del personale (c+b-a)
Piemonte	702	731	29	11	878	907
Lombardia	686	696	10	11	835	845
Veneto	717	733	16	11	830	846
Liguria	628	659	31	11	826	857
Emilia Romagna	670	669	-2	11	862	860
Toscana	718	724	7	11	939	946
Umbria	788	808	20	11	972	992
Marche	836	838	2	11	998	1.000
Lazio	824	793	-31	11	1.061	1.031
Abruzzo	872	862	-10	11	1.019	1.009
Molise	904	1.000	95	12	1.039	1.134
Campania	1.066	998	-68	10	1.212	1.144
Puglia	1.017	930	-87	10	1.146	1.058
Basilicata	998	1.111	113	12	1.172	1.285
Calabria	1.013	1.134	121	12	1.172	1.293
<b>RSO</b>	<b>805</b>	<b>801</b>	<b>-4</b>	<b>11</b>	<b>973</b>	969
<i>RSO Nord</i>	688	702	14	11	846	860
<i>RSO Centro</i>	789	778	-10	11	1.007	997
RSO Sud	1.020	990	-30	11	1.164	1.134
Valle d'Aosta	0	0	0	14	1.252	1.252
P.A. di Trento	0	0	0	13	1.113	1.113
P.A. di Bolzano	0	0	0	13	1.351	1.351
Friuli Venezia Giulia	679	768	90	12	848	938
Sicilia	1.025	1.009	-15	11	1.201	1.185
Sardegna	854	955	101	12	1.043	1.144
<b>RSS (4)</b>	<b>936</b>	<b>961</b>	<b>25</b>	<b>11</b>	<b>1.128</b>	1.153
<i>RSS Nord</i>	679	768	90	13	1.031	1.121
RSS Sud	982	996	14	11	1.162	1.175
<b>Italia (4)</b>	<b>823</b>	<b>823</b>	<b>0</b>	<b>11</b>	<b>996</b>	996
Coefficiente di variazione	17	18		9	15	15
Valore massimo	1.066	1.134	121	14	1.351	1.351
Valore minimo	628	659	-87	10	826	845

<sup>(1)</sup> Nostre stime di ripartizione del totale della spesa corrente delle AC per la funzione istruzione di fonte Istat. - <sup>(2)</sup> Il numero di docenti e alunni è tratto dalla pubblicazione *Scuola statale: sintesi dei dati - Anno scolastico 2005-06*, del Ministero dell'Istruzione. - <sup>(3)</sup> Spesa per istruzione dei consumi finali delle Amministrazioni pubbliche - conti economici regionali dell'Istat. - <sup>(4)</sup> La media delle RSS e dell'Italia relativa alla spesa delle Amministrazioni centrali non tiene conto di Valle d'Aosta e P.A. di Trento e di Bolzano.

Tavola 5

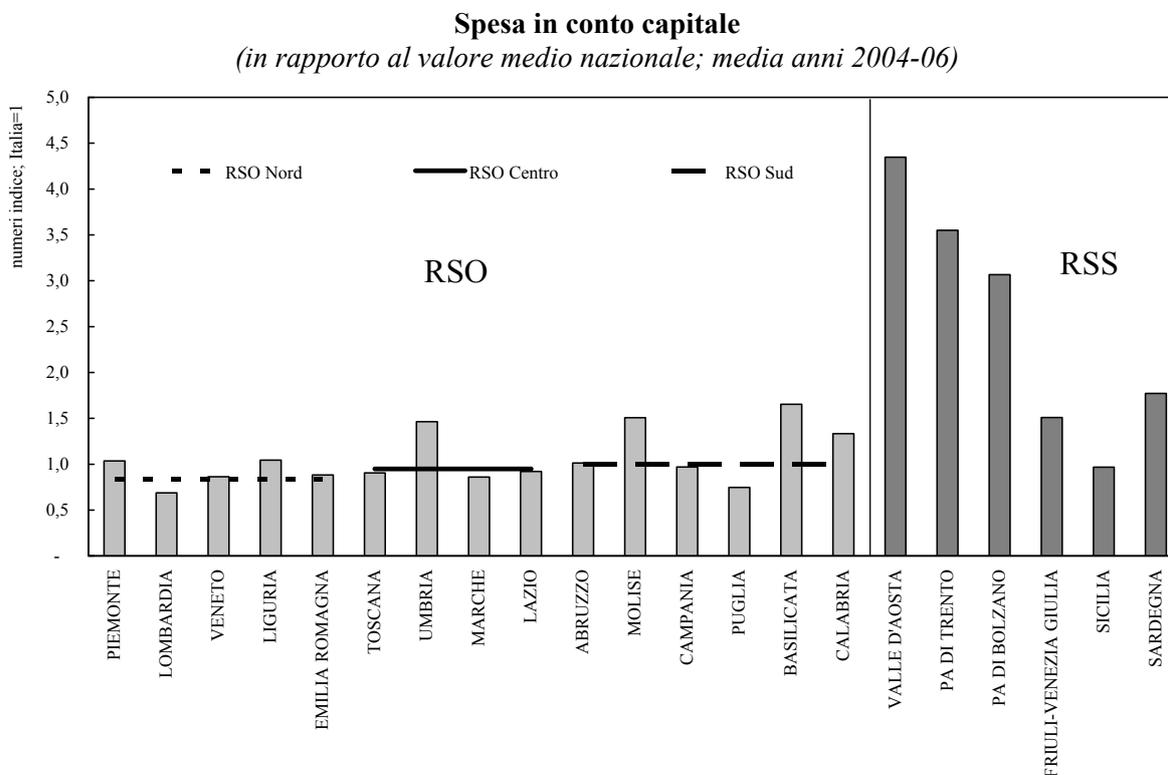
**Spesa primaria corrente degli enti territoriali al netto delle prestazioni sociali**  
(media valori 2004-06)

	Regioni <sup>(1)</sup>	Comuni <sup>(2)</sup>	Province	Totale	Regioni <sup>(1)</sup>	Comuni <sup>(2)</sup>	Province	Totale
		euro pro capite				numeri indice; Italia=1		
Piemonte	1.741	632	190	2.563	0,97	0,99	1,43	1,00
Lombardia	1.633	606	113	2.353	0,91	0,95	0,85	0,92
Veneto	1.687	541	111	2.339	0,94	0,85	0,83	0,91
Liguria	1.979	845	165	2.989	1,11	1,32	1,23	1,17
Emilia Romagna	1.709	641	158	2.509	0,95	1,00	1,18	0,98
Toscana	1.741	698	190	2.628	0,97	1,09	1,42	1,03
Umbria	1.741	677	193	2.612	0,97	1,06	1,45	1,02
Marche	1.697	605	176	2.477	0,95	0,95	1,31	0,97
Lazio	1.812	728	112	2.653	1,01	1,14	0,84	1,04
Abruzzo	1.588	566	123	2.277	0,89	0,89	0,92	0,89
Molise	1.750	679	146	2.574	0,98	1,06	1,09	1,00
Campania	1.579	628	140	2.348	0,88	0,98	1,05	0,92
Puglia	1.517	490	95	2.103	0,85	0,77	0,71	0,82
Basilicata	1.714	582	209	2.505	0,96	0,91	1,56	0,98
Calabria	1.681	592	124	2.397	0,94	0,93	0,93	0,94
<b>Regioni a statuto ordinario</b>	<b>1.715</b>	<b>625</b>	<b>138</b>	<b>2.478</b>	<b>0,96</b>	<b>0,98</b>	<b>1,03</b>	<b>0,97</b>
<i>RSO Nord</i>	<i>1.699</i>	<i>620</i>	<i>138</i>	<i>2.456</i>	<i>0,95</i>	<i>0,97</i>	<i>1,03</i>	<i>0,96</i>
<i>RSO Centro</i>	<i>1.768</i>	<i>698</i>	<i>151</i>	<i>2.618</i>	<i>0,99</i>	<i>1,09</i>	<i>1,13</i>	<i>1,02</i>
<i>RSO Sud</i>	<i>1.586</i>	<i>577</i>	<i>126</i>	<i>2.289</i>	<i>0,89</i>	<i>0,90</i>	<i>0,95</i>	<i>0,89</i>
Valle d'Aosta	6.118	1.430	-	7.548	3,42	2,24	-	2,95
P.A. di Trento	3.859	998	-	4.856	2,16	1,56	-	1,90
P.A. di Bolzano	5.084	862	-	5.947	2,84	1,35	-	2,32
Friuli V.G.	2.023	667	192	2.882	1,13	1,05	1,44	1,12
Sicilia	2.120	676	113	2.909	1,18	1,06	0,85	1,14
Sardegna	1.908	663	119	2.690	1,07	1,04	0,89	1,05
<b>Regioni a statuto speciale</b>	<b>2.436</b>	<b>711</b>	<b>127</b>	<b>3.273</b>	<b>1,36</b>	<b>1,11</b>	<b>0,95</b>	<b>1,28</b>
<i>RSS Nord</i>	<i>3.313</i>	<i>820</i>	<i>192</i>	<i>4.325</i>	<i>1,85</i>	<i>1,28</i>	<i>1,44</i>	<i>1,69</i>
<i>RSS Sud</i>	<i>2.067</i>	<i>673</i>	<i>115</i>	<i>2.855</i>	<i>1,15</i>	<i>1,05</i>	<i>0,86</i>	<i>1,11</i>
<b>Italia</b>	<b>1.791</b>	<b>639</b>	<b>134</b>	<b>2.563</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>
<b>Indicatori di variabilità</b>								
Coefficiente di variazione	67,17	30,90	45,85	52,06	67,17	30,90	45,85	52,06
<i>solo RSO</i>	<i>5,83</i>	<i>12,89</i>	<i>26,08</i>	<i>7,73</i>	<i>5,83</i>	<i>12,89</i>	<i>26,08</i>	<i>7,73</i>
Valore massimo	6.118	1.430	209	7.548	3,42	2,24	1,56	2,95
<i>solo RSO</i>	<i>1.979</i>	<i>845</i>	<i>209</i>	<i>2.989</i>	<i>1,11</i>	<i>1,32</i>	<i>1,56</i>	<i>1,17</i>
Valore minimo	1.517	490	95	2.103	0,85	0,77	0,71	0,82
<i>solo RSO</i>	<i>1.517</i>	<i>490</i>	<i>95</i>	<i>2.103</i>	<i>0,85</i>	<i>0,77</i>	<i>0,71</i>	<i>0,82</i>

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

<sup>(1)</sup> Per le Regioni valori medi del biennio 2004-05. La spesa è al netto dei trasferimenti allo Stato, ai Comuni, alle Province, ai Consorzi di enti locali e comunità montane, agli altri enti locali e consorzi pubblici locali e a Regioni e consorzi interregionali; inoltre sono escluse le partite compensative delle entrate. - <sup>(2)</sup> La spesa dei Comuni è al netto della spesa per le funzioni nel settore sociale.

Figura 8



consapevoli della collettività (ad esempio, volte a fare affluire risorse in regioni a basso reddito per sostenerne lo sviluppo economico). Infine, eventuali ulteriori flussi possono essere l'effetto inconsapevole, stratificato nel tempo, di meccanismi di ripartizione delle risorse, basati sulla spesa storica, complessi e poco trasparenti; parte di questa componente può associarsi a una cattiva organizzazione dell'offerta dei servizi pubblici in una particolare regione, ma può anche accompagnarsi invece a una gestione locale che fornisce servizi maggiori o migliori rispetto alla media nazionale.

In generale, i flussi redistributivi tra aree di un paese risultano più o meno espliciti a seconda del modello di organizzazione territoriale delle entrate e delle spese pubbliche, cioè del grado di decentramento istituzionale e finanziario e dei sistemi di perequazione del finanziamento della spesa decentrata. Quando uno Stato è accentrato la dimensione dei trasferimenti tra le diverse aree geografiche rimane implicita, poiché gran parte del prelievo fiscale affluisce direttamente allo Stato ed è quest'ultimo che eroga la spesa ai cittadini, indipendentemente dal luogo di residenza. L'esplicitazione dei flussi orizzontali di risorse (vale a dire quali regioni finanziano le regioni con minori capacità fiscali) avviene solo in presenza di un decentramento delle entrate e di corrispondenti sistemi di perequazione di tipo orizzontale. Il calcolo dei residui fiscali ha il merito di rendere chiaro l'ammontare complessivo della redistribuzione operata dal sistema. Il contenuto informativo di questo strumento non va, tuttavia, sopravvalutato perché esso non consente di distinguere tra i tre tipi di redistribuzione sopra richiamati. L'analisi dei paragrafi precedenti testimonia l'esistenza in Italia di tutti e tre i tipi di redistribuzione<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Occorre precisare, peraltro, che la nostra metodologia sottostima il terzo tipo di redistribuzione, perché sottostima i divari regionali per la parte di spesa pubblica centrale ripartita in base a criteri convenzionali (pari a circa il 20 per cento della spesa primaria).

I flussi finanziari tra regioni forniscono un parametro di riferimento estremo, da tenere in considerazione nel dibattito sull'attuazione del federalismo fiscale: essi indicano, infatti, la dimensione del sistema di perequazione (orizzontale) tra regioni che dovrebbe essere realizzato nel caso di completo decentramento delle entrate e delle spese, se si volesse mantenere lo *status quo* in termini di spesa.

Poiché sono riferibili all'ipotesi estrema di decentramento completo di entrate e spese, il livello dei residui fiscali da noi calcolati non è direttamente influenzato da mutamenti nell'assetto istituzionale, ad esempio nella ripartizione delle entrate (o delle spese) tra quelle decentrate e quelle di pertinenza statale. Con riferimento ad esempio all'attuazione del federalismo fiscale secondo l'art. 119 della Costituzione, l'implementazione della riforma mira ad eliminare la terza componente dei residui, quella cioè non legata a scelte consapevoli della collettività. Tuttavia, a regime, la dimensione dei residui dipenderà concretamente dalle scelte fatte circa le modalità di attuazione della riforma, con particolare riferimento alla definizione dei fabbisogni standard delle funzioni "fondamentali" e al grado di perequazione orizzontale delle capacità fiscali delle regioni, nel caso delle funzioni "non fondamentali".

Eventuali miglioramenti, localizzati in una particolare regione, nell'efficienza della spesa pubblica erogata centralmente si rifletterebbero soltanto parzialmente sull'entità dei nostri residui a causa dei criteri convenzionali usati nella ripartizione di questa componente delle spese<sup>25</sup>.

I risultati dell'analisi segnalano flussi redistributivi in favore delle regioni con reddito pro capite più basso, verso le RSS (ad eccezione del Friuli Venezia Giulia) e verso le regioni di piccole dimensioni. Nell'ambito delle RSO, le regioni del Centro Nord, ad esclusione della Liguria e dell'Umbria, forniscono tutte un contributo positivo alla redistribuzione del reddito; le regioni del Mezzogiorno sono tutte beneficiarie della redistribuzione (Tavola 2). La presenza di un forte divario di reddito pro capite tra aree del paese determina 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); le spese, nel complesso inferiori al Sud, contribuiscono a contenere l'entità dei flussi redistributivi. In entrambe le macro aree la dimensione del saldo è correlata al grado di sviluppo economico, che si riflette, come abbiamo già visto, sul livello delle entrate ottenibili dal territorio. I flussi nei confronti delle regioni a basso reddito trovano giustificazione nelle finalità redistributive (redistribuzione "interpersonale") e in quelle legate al riequilibrio territoriale; tuttavia la minore efficienza della spesa pubblica nel Mezzogiorno, testimoniata da molti studi e sondaggi (Banca d'Italia, 2008<sup>26</sup>), suggerisce che vi possa essere spazio anche per il terzo tipo di redistribuzione, qualora la minore efficienza non sia interamente compensata da minori servizi<sup>27</sup>.

La redistribuzione nei confronti delle RSS ha motivazioni di carattere storico e politico; quella nei confronti delle regioni piccole è solo in parte riconducibile alle diseconomie di scala nella fornitura dei servizi pubblici.

L'elevata variabilità dei residui (sia nel segno, sia nella dimensione) determina un consistente impatto redistributivo tra regioni<sup>28</sup>. Per farsi un'idea di tale impatto può essere utile costruire la spezzata di concentrazione del PIL medio pro capite delle regioni italiane (Figura 9).

<sup>25</sup> Ad esempio, la riduzione della spesa conseguente a una maggiore efficienza di un tribunale siciliano non verrebbe attribuita per intero alla Sicilia, ma verrebbe ripartita tra tutte le regioni in funzione della rispettiva popolazione.

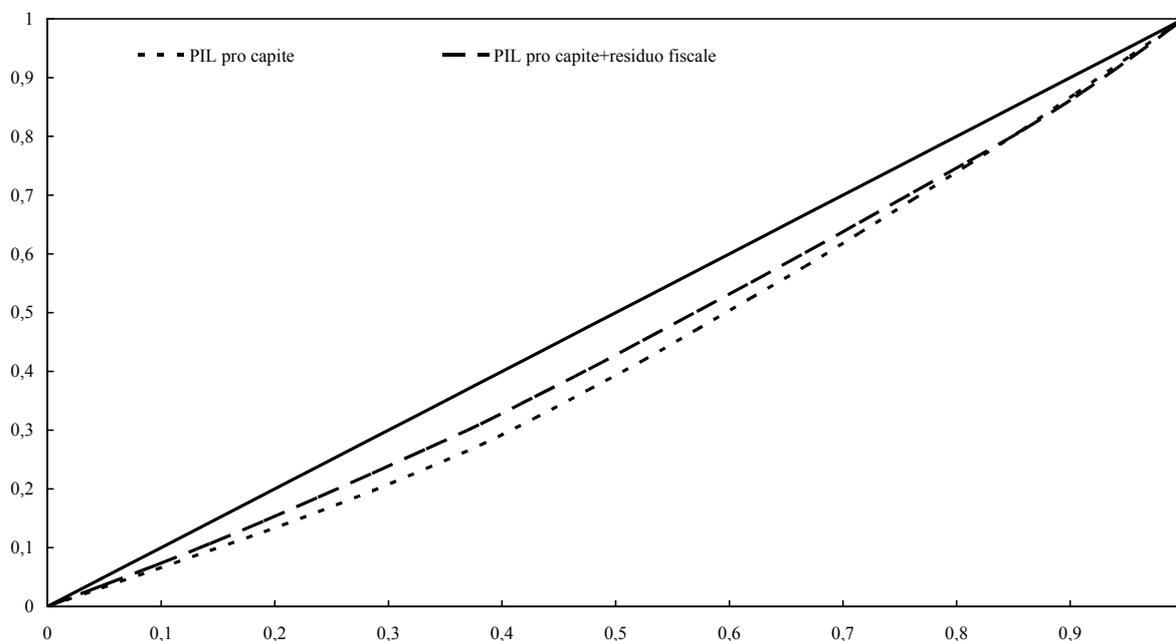
<sup>26</sup> Si vedano inoltre i risultati di una serie di studi sui servizi pubblici locali condotti in Banca d'Italia e pubblicati nella collana dei Questioni di economia e finanza: Bentivogli *et al.* (2008); Benvenuti e Gennari (2008); Chiades e Torrini (2008); Lozzi (2008); Schiavone (2008); Zollino (2008); cfr. inoltre Giordano *et al.* (2008).

<sup>27</sup> Analoghe considerazioni circa le determinanti dei residui fiscali si ritrovano anche in Pisauro (2009), dove viene presentata un'analisi dei residui alla luce del dibattito sull'attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

<sup>28</sup> L'elevato impatto redistributivo dell'azione pubblica è riscontrato anche nel lavoro di Arachi *et al.* (2006).

Figura 9

## Spezzata di concentrazione del PIL delle regioni italiane



Ricorrendo a una forzatura<sup>29</sup>, si può assimilare il residuo fiscale al contributo del bilancio pubblico al reddito disponibile delle famiglie in ciascuna regione. Le famiglie sono qui analizzate a livello regionale e rappresentate da un individuo con reddito pari a quello medio, che subisce un prelievo e beneficia di un livello di spesa pubblica pari a quelli medi regionali. L'entità dei flussi redistributivi è testimoniata dallo spostamento netto verso l'alto della curva dei redditi verso una maggiore equidistribuzione del reddito tra regioni (l'indice di concentrazioni di Gini passa dal 14,4 per cento al 10,3 per cento).

I residui fiscali da noi calcolati, per i criteri utilizzati nella stima delle entrate e delle spese regionali, non possono essere utilizzati per valutare il contributo dell'azione pubblica all'economia del territorio, perché una parte della spesa non tiene conto della localizzazione dei fattori produttivi e soprattutto perché la metodologia non tiene conto degli effetti secondari delle entrate e delle spese pubbliche in termini di creazione di reddito; si pensi, ad esempio, all'effetto propulsivo sull'economia del Nord conseguente a un aumento della spesa nel Mezzogiorno, in considerazione dell'elevata propensione alle importazioni di quest'ultima area (Casini Benvenuti *et al.*, 1992).

Essi non possono essere utilizzati neppure per fare valutazioni sull'efficienza o qualità della spesa, perché la parte di spesa centrale è ripartita in base a criteri convenzionali. Ad esempio, il livello della spesa per la giustizia e l'ordine pubblico non tiene in alcun modo conto di eventuali inefficienze organizzative. Per la componente di spesa decentrata, poiché rilevata nei bilanci degli enti decentrati, il livello regionale è quello effettivamente "erogato" nel territorio. Tuttavia anche in questo caso sarebbe oltremodo semplicistico associare a bassi livelli di spesa una maggiore efficienza. I bassi livelli di spesa non riescono, infatti, a discriminare tra situazioni in cui vi è

<sup>29</sup> Si tratta di una forzatura perché, a differenza di quanto avviene per il calcolo del reddito disponibile delle famiglie, il residuo fiscale è calcolato considerando tutte le voci delle entrate (non solo le imposte correnti e i contributi sociali) e tutte quelle delle spese (non solo le prestazioni sociali e i gli altri trasferimenti netti alle famiglie).

effettivamente un'organizzazione più efficiente dell'amministrazione pubblica (si pensi alle unioni e consorzi tra Comuni che permettono di sfruttare le economie di scala nell'erogazioni di taluni servizi pubblici) e situazioni in cui livelli più bassi di spesa riflettano un minor numero di servizi offerti o fenomeni di esternalizzazione dei servizi.

I saldi ricostruiti in questo lavoro appaiono in linea con quelli ricostruiti in precedenti studi; trattandosi di lavori che si caratterizzano per intervalli temporali e aggregati diversi, il confronto è stato condotto non sui valori assoluti, ma utilizzando gli scostamenti dalla media (Figura 10).

## 5. Conclusioni

In questo lavoro sono state stimate le entrate e le spese delle Amministrazioni pubbliche a livello regionale e calcolati i relativi saldi. Rispetto ad altri lavori che hanno ricostruito conti regionali per specifici intervalli temporali, la metodologia qui proposta presenta il vantaggio di essere facilmente replicabile, senza necessità di particolari elaborazioni perché utilizza, in maniera coerente, stime regionali di componenti delle entrate e delle spese pubbliche disponibili nel Sistan e annualmente aggiornate. La metodologia ha beneficiato di alcuni recenti progressi nella disponibilità di dati su entrate e spese ripartite a livello regionale.

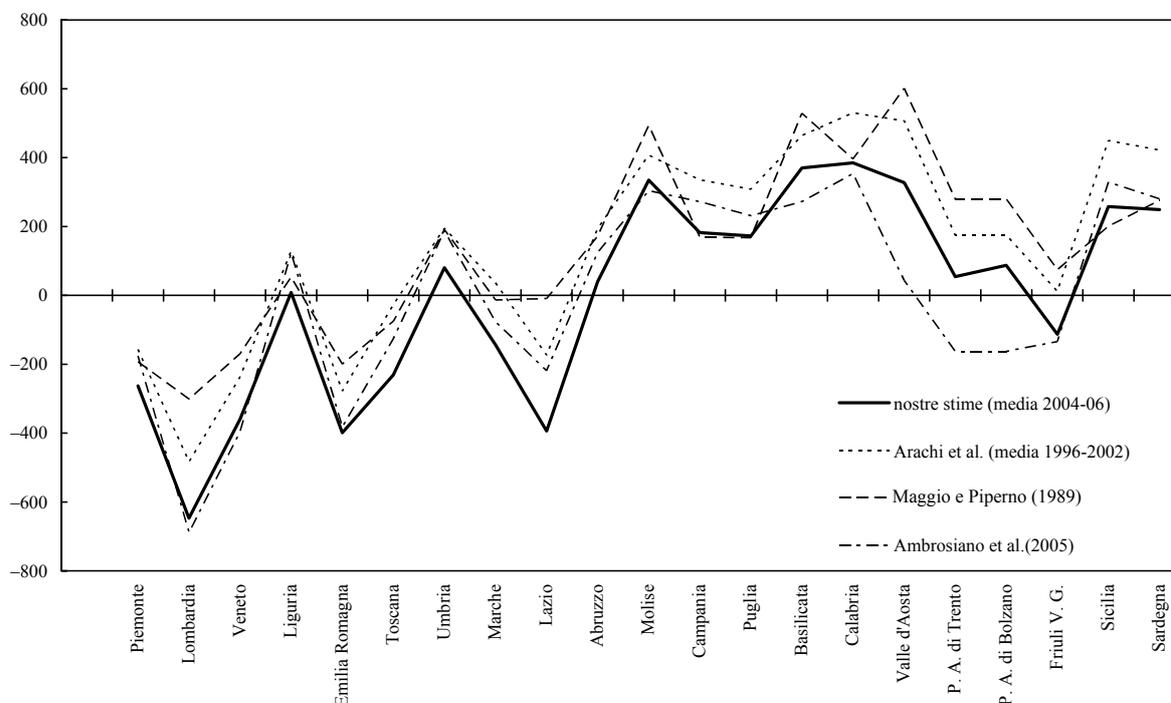
La descrizione della metodologia e il richiamo ai principali fattori sottostanti la variabilità degli stessi ha consentito di chiarire il potenziale informativo dei residui fiscali. Si tratta di uno strumento analitico che ha il merito di rendere esplicito l'ammontare complessivo della redistribuzione tra individui e quindi tra aree del paese di fatto attuata dall'operatore pubblico e nascosta tra i complessi meccanismi di finanziamento della spesa pubblica per i vari livelli di governo. Il contenuto informativo di questo strumento non va, tuttavia, sopravvalutato perché esso non consente di distinguere tra le tre principali forme di redistribuzione che alimentano i flussi finanziari interregionali: a) la redistribuzione "interpersonale" che consente di garantire a individui con capacità contributive diverse lo stesso livello di prestazioni; b) quella derivante da scelte consapevoli della collettività (ad esempio, connesse con le finalità di sviluppo economico); c) quella che risulta quale effetto inconsapevole di meccanismi, stratificatisi nel tempo, di ripartizione delle risorse basati sulla spesa storica, complessi e poco trasparenti.

I risultati mostrano come in Italia i flussi redistributivi siano indirizzati verso le regioni con reddito pro capite più basso, verso le Regioni a statuto speciale (RSS), con l'eccezione del Friuli Venezia Giulia, e verso le regioni di piccole dimensioni (Liguria e Umbria). A fronte di un livello di spese pro capite caratterizzato da una relativa maggiore omogeneità sul territorio, con picchi in corrispondenza di alcune RSS e delle regioni piccole, le entrate risultano proporzionali al reddito e riflettono perfettamente il divario di sviluppo economico tra le due aree del paese. La variabilità dei residui è riconducibile principalmente alle differenze di sviluppo economico e quindi in gran parte indipendente dall'assetto istituzionale.

I flussi finanziari verso le regioni caratterizzate da livelli di reddito pro capite più basso trovano giustificazione nelle finalità redistributive, implicite nel modello di stato sociale scelto dalla collettività, e in quelle connesse con le politiche di riequilibrio territoriale in favore del Mezzogiorno. Inoltre, la minore efficienza della spesa pubblica nel Mezzogiorno, testimoniata da molti studi, suggerisce che vi possa essere spazio anche per il terzo tipo di redistribuzione. L'analisi ha mostrato come una buona parte della redistribuzione passi attraverso il sistema di prestazioni sociali che origina flussi redistributivi in favore delle regioni con reddito più basso; in prospettiva questo tipo di redistribuzione potrebbe essere destinato a ridimensionarsi con il passaggio dal sistema di calcolo dell'assegno pensionistico di tipo retributivo a quello basato sui contributi. Anche per il finanziamento delle altre spese correnti si generano flussi redistributivi: a fronte di entrate molto inferiori, la spesa pro capite risulta su livelli analoghi nel Mezzogiorno e

Figura 10

**Residui fiscali: confronto con lavori precedenti**  
(scostamenti percentuali dalla media nazionale)



L'anno tra parentesi si riferisce al periodo analizzato dai singoli lavori.

nelle regioni del Nord, raggiungendo i valori massimi nelle regioni centrali. Questa apparente maggiore omogeneità nei livelli di spesa pro capite nasconde una spesa per istruzione molto più elevata al Sud, in connessione con la relativa giovane età della popolazione, a fronte, invece, di spese erogate dagli enti territoriali (Regioni, Comuni e Province) sensibilmente superiori nel Centro Nord

Il recente dibattito di finanza pubblica, connesso con l'attuazione del federalismo fiscale, ha messo in discussione solamente i flussi redistributivi a favore delle regioni a basso reddito, tralasciando gli altri due gruppi di regioni beneficiarie di residui fiscali positivi (RSS e regioni di piccole dimensioni). In questo dibattito capita che vengano messi sullo stesso piano, confondendoli, le finalità redistributive dello Stato sociale, le politiche per il riequilibrio territoriale, le inefficienze e gli sprechi della spesa pubblica nel Mezzogiorno; i residui fiscali finiscono spesso, impropriamente, per essere presi come indicatori del finanziamento da parte del Nord delle inefficienze e degli sprechi che caratterizzano le finanze pubbliche nel Mezzogiorno (come se essi cogliessero solo quella che abbiamo definito come la terza componente della redistribuzione). Dalla nostra analisi è emerso come il problema delle finanze pubbliche del Mezzogiorno non vada ricercato nell'esistenza di residui positivi, perché, come si è mostrato, a parità di dimensioni dell'operatore pubblico e dato il divario di sviluppo economico tra le due macro aree del paese, essi non possono cambiare di segno e non possono comunque scendere sotto una soglia minima. Il problema delle finanze pubbliche meridionali risiede nella qualità dei servizi ricevuti dai cittadini, nel fatto cioè che essa sia in media nettamente inferiore al Sud, nonostante un livello di spesa pro capite analogo. In questo contesto, una maggiore efficienza nella gestione della spesa pubblica può fornire spazi per ridurre i flussi redistributivi.

## APPENDICE

La stima delle entrate e delle spese pubbliche regionali è effettuata ripartendo tra le regioni i livelli delle singole voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche nella versione del conto che segue le regole del Regolamento CE 1500/2000. Ciò significa che le spese e le entrate sono state considerate al netto rispettivamente del risultato netto di gestione e degli ammortamenti e del risultato lordo di gestione; inoltre alcune voci (produzione di servizi vendibili, produzione di beni e servizi per uso proprio, vendite residuali), che nella versione tradizionale del conto economico delle Amministrazioni pubbliche sono riportate con segno negativo tra le spese, sono state incluse tra le entrate; il suddetto regolamento avvicina il conto economico ai bilanci degli enti pubblici, che non includono il risultato lordo di gestione e che riportano gli introiti per la vendita di beni e servizi tra le entrate extra-tributarie.

I coefficienti di riparto territoriale sono stati calcolati come media degli ultimi tre anni disponibili (2004-06); il ricorso a un valore medio ha consentito di attenuare, nel caso di utilizzo della fonte CPT, eventuali incongruenze tra i coefficienti, calcolati su dati di cassa (molto più variabili), e i dati di competenza economica. Poiché obiettivo della ripartizione territoriale è cogliere la gestione ordinaria dell'attività dell'operatore pubblico, il conto Istat è stato preliminarmente depurato di eventuali voci una tantum di importo rilevante; nei tre anni considerati solo nel 2006 si è registrata una spesa straordinaria di importo rilevante: la cancellazione dei crediti per la TAV (12,95 miliardi, che nel conto Istat sono affluiti tra gli Altri trasferimenti in conto capitale a imprese).

I coefficienti calcolati sulla base della ripartizione fatta dell'Istat dei consumi finali delle Amministrazioni pubbliche sono stati applicati ad un aggregato coerente con il regolamento CE 1500/2000 (al netto, cioè, del risultato netto di gestione, degli ammortamenti e delle voci relative alla produzione di servizi vendibili, di beni e servizi per uso proprio e alle vendite residuali).

Alla ripartizione regionale dei consumi finali delle Amministrazioni pubbliche così ottenuta sono stati apportati due correttivi: *a)* il primo, con riferimento alla spesa sanitaria, per tenere conto del fenomeno della mobilità interregionale; *b)* il secondo, con riferimento alla spesa per istruzione, per tenere conto dell'allocazione del personale della scuola. Nel primo caso, il saldo della mobilità sanitaria è ottenuto, per ciascuna regione, dalla somma algebrica della spesa sostenuta per curare i pazienti provenienti da altre regioni e quella sostenuta dalle altre regioni per curare i propri pazienti; i dati utilizzati sono di fonte Ministero della Salute (pubblicati, annualmente, nella Relazione sulla situazione economica del paese). Nel secondo caso si è proceduto a enucleare la parte di spesa corrente per istruzione erogata centralmente (ripartizione COFOG della spesa di fonte Istat). Questo aggregato è stato ripartito tra tutte le regioni (ad eccezione di Valle d'Aosta e PA di Trento e di Bolzano, che finanziano direttamente l'istruzione) sia in base al numero di studenti (valore implicito nelle stime Istat) sia in base al numero del personale scolastico (docenti, personale ATA e dirigenti scolastici). Ad ogni regione è stato quindi attribuito un differenziale di spesa ottenuto come differenza tra i due valori così calcolati. I dati sul numero dei docenti e degli alunni sono di fonte Ministero dell'Istruzione.

Riguardo alle voci che sono state ripartite utilizzando i dati di cassa della banca dati CPT, per ciascuna voce del conto delle Amministrazioni pubbliche è stata individuata la voce più prossima rinvenibile nel conto CPT. Il raccordo tra le voci dei due conti (Istat e CPT) è riportato nelle Tavole A1 (per le spese) e A2 (per le entrate); in alcuni casi una voce CPT corrisponde a un'aggregazione di singole voci del conto Istat; in altri casi la classificazione CPT appare più disaggregata (come nel caso dei trasferimenti alle imprese che nel conto CPT è articolata per tipologia di impresa – distinguendo, ad esempio, tra private, pubbliche etc.). Nelle tavole sono riportate anche informazioni sulla correlazione per ciascuna coppia di voci e i pesi sul totale delle singole voci del conto Istat.

## Tavola A1

## Tavola di raccordo per le voci ripartite in base a coefficienti tratti dai CPT: voci di spesa

Conto Istat	Chiave di riparto CPT	Peso	Corr (t,t) <sup>(1)</sup>
Imposte indirette+Rendite dei terreni+Premi di assicurazione+Trasferimenti ad enti pubblici	Somme di parte corrente non attribuibili	2,6	0,87
Investimenti fissi lordi+Acquisizioni nette di oggetti di valore+Acquisizioni nette attività finanziarie non prodotte	Beni e opere immobiliari+ Beni mobili, macchinari etc.	5,5	0,84
Contributi agli investimenti a famiglie+Altri trasferimenti in conto capitale a famiglie	Trasferimenti in conto capitale a famiglie e istituzioni sociali	0,4	0,74
Contributi agli investimenti a imprese+Trasf. in conto capitale a imprese	Trasferimenti in conto capitale a imprese private+Trasferimenti in conto capitale a imprese pubbliche nazionali+Trasferimenti in conto capitale a Consorzi e Forme associative+Trasferimenti in conto capitale a Aziende, Istituzioni, Società e fondazioni partecipate a livello locale	3,3	0,30

<sup>(1)</sup> Coefficiente di correlazione calcolato per il periodo 1996-2006.

Una considerazione a parte riguarda il trattamento dei flussi finanziari che hanno per contropartita l'estero. Si tratta dei flussi finanziari che arrivano dall'estero (destinati all'economia privata) e quelli che sono diretti all'estero (prelevati dall'economia privata). Nell'ambito del conto Istat, i flussi provenienti dall'estero (destinati al finanziamento delle imprese private) rappresentano voci isolabili dal lato delle entrate<sup>30</sup>, mentre dal lato delle spese (vale a dire l'utilizzo di questi flussi), non sono identificabili perché si confondono con gli altri trasferimenti (correnti e in conto capitale) che l'operatore pubblico effettua all'economia privata. I flussi verso l'estero (anche in questo caso in gran parte riferiti alla UE) sono isolabili all'interno delle spese del conto Istat<sup>31</sup>, sono di fatto finanziati con la fiscalità generale e quindi non identificabili dal lato delle entrate.

Nella nostra ricostruzione si è deciso di: a) escludere dal totale delle entrate da ripartire i flussi provenienti dall'estero, perché si tratta di risorse non prelevate sul territorio<sup>32</sup>; b) escludere dal totale delle spese da ripartire i flussi verso l'estero perché si tratta di risorse che non vanno a beneficio del territorio. Questa correzione comporta che a livello nazionale, l'aggregazione dei singoli conti regionali ricostruiti, conduce a un saldo di bilancio che è migliore di quello usualmente usato nel conto Istat (per circa 9,3 miliardi nella media del triennio 2004-06). Nel conto Istat, infatti, le transazioni con l'estero influenzano il saldo di bilancio perché i flussi in uscita (circa 13,6 miliardi nella media degli anni 2004-06) sono superiori a quelli in entrata (4,3 miliardi).

<sup>30</sup> Nel conto Istat, sono enucleati nelle seguenti voci: Aiuti internazionali (nella parte corrente), Contributi agli investimenti dal resto del mondo e Altri trasferimenti in conto capitale dal resto del mondo (nella parte in conto capitale); si tratta principalmente di flussi provenienti dalla UE.

<sup>31</sup> Essi sono inclusi negli Aiuti internazionali, Trasferimenti correnti diversi a UE quarta risorsa, Contributi agli investimenti al resto del mondo, Altri trasferimenti in conto capitale al resto del mondo.

<sup>32</sup> Dal lato delle entrate sono state eliminate le seguenti voci: Aiuti internazionali, Contributi agli investimenti dal resto del mondo, Altri trasferimenti in conto capitale dal resto del mondo. Dal lato delle spese: Aiuti internazionali, Trasferimenti correnti diversi a UE quarta risorsa, Contributi agli investimenti al resto del mondo, Altri trasferimenti in conto capitale al resto del mondo.

## Tavola A2

Tavola di raccordo per le voci ripartite in base a coefficienti tratti dai CPT:  
voci di entrata

Conto Istat	Chiave di riparto CPT	Peso	Corr (t,t) <sup>(1)</sup>
Imposte dirette+Imposte in conto capitale	Imposte dirette	32,2	0,99
Imposte indirette	Imposte indirette	31,0	0,97
Interessi attivi+Dividendi+Redditi prelevati dai membri di quasi-società+Utili reinvestiti di investimenti all'estero+Fitti di terreni e diritti sfruttamento giacimenti	Redditi da capitale	1,4	-0,30
Trasferimenti correnti diversi da famiglie	Trasferimenti in conto corrente da famiglie e istituzioni sociali	1,1	-0,70
Trasferimenti correnti diversi da imprese	Trasferimenti in conto corrente da imprese private+Trasferimenti in conto corrente da imprese pubbliche nazionali+Trasferimenti in conto corrente da Aziende, Istituzioni, Società e fondazioni partecipate a livello locale	1,6	0,52
Produzione di servizi vendibili+Produzione beni e servizi per uso proprio (2)	Vendita di beni e servizi	2,8	0,51
Venditi residuali (2)	Poste correttive e compensative delle spese	1,1	0,74
Indennizi di assicurazione+Trasferimenti da enti pubblici	Altri incassi correnti	0,0	-0,85
Altri trasferimenti in conto capitale da famiglie	Trasferimenti in conto capitale da famiglie e istituzioni sociali	0,0	0,41
Altri trasferimenti in conto capitale da imprese	Trasferimenti in conto capitale da imprese private+Trasferimenti in conto capitale da imprese pubbliche nazionali+Trasferimenti in conto capitale da Aziende, Istituzioni, Società e fondazioni partecipate a livello locale	0,2	-0,06

<sup>(1)</sup> Coefficiente di correlazione calcolato per il periodo 1996-2006. - <sup>(2)</sup> Nel conto Istat queste voci sono inserite, con segno negativo, tra le spese.

**BIBLIOGRAFIA**

- Alampi D. e Lozzi M. (2009), *Qualità della spesa pubblica nel Mezzogiorno: il caso di alcune spese decentrate*, in questo volume.
- Ambrosiano M.F., Bordignon M. e Cerniglia F. (2008), *Constitutional Reforms, Fiscal Decentralization and Regional Fiscal Flows in Italy*, mimeo.
- Arachi G., Ferrario C. e 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.
- Banca d'Italia (2008), *Considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia e Relazione sull'anno 2007*; cfr. il capitolo "L'economia del Mezzogiorno e le politiche territoriali".
- Bentivogli C., Cullino R. e Del Colle D.M. (2008) *Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale: i divari regionali*, Banca d'Italia, in *Questioni di economia e finanza*, No. 20.
- Benvenuti M. e Gennari E. (2008), *Il servizio idrico in Italia: stato di attuazione della legge Galli ed efficienza delle gestioni*, Banca d'Italia, in *Questioni di economia e finanza*, No. 23.
- Brero A. e Clerico G. (1992), *La distribuzione regionale della spesa dello Stato secondo parametri di efficienza*, in FORMEZ (ed.), *La distribuzione regionale della spesa dello Stato. Determinanti, effetti, equità ed efficienza*, Quaderni regionali, No. 54.
- Buchanan J.M. (1950), *Federalism and Fiscal Equity*, in *American Economic Review*, No. 40, pp. 583-99.
- 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*, Bari, Cacucci.
- Casini Benvenuti S., Maltinti G. e Paniccià R. (1992), *La redistribuzione del beneficio netto regionale della spesa dello Stato*, in FORMEZ (ed.), *La distribuzione regionale della spesa dello Stato. Determinanti, effetti, equità ed efficienza*, Quaderni regionali, No. 54.
- Castellino M. (1994), *Nord/Sud: distribuzione della spesa pubblica e del carico fiscale*, Banco di Sicilia, Servizio Studi.
- Chiades P. e Torrini R. (2008), *Il settore dei rifiuti urbani a 11 anni dal decreto Ronchi*, Banca d'Italia, in *Questioni di economia e finanza*, No. 22.
- Collesi D. e Marotta M. (2007), *Il ruolo delle Amministrazioni pubbliche nell'ambito del conto Risorse-Impieghi a livello regionale*, XXVIII Conferenza italiana di scienze regionali, Bolzano, ottobre.
- De Luca S. (1992), *Rassegna dell'evoluzione storica della distribuzione regionale della spesa pubblica*, in FORMEZ (ed.), *La distribuzione regionale della spesa dello Stato. Determinanti, effetti, equità ed efficienza*, Quaderni regionali, No. 54.
- Fabbrini A., Piersante F., Saporito G., Scarpelli S., Stefani M.L. e Vadala E. (2007), *La finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale*, in Banca d'Italia, "L'economia delle regioni italiane", in *Questioni di economia e finanza*, No. 10.
- Forte F., Benevolo M., Clerico G. e Rosso L. (1978), *La redistribuzione assistenziale. Costi e benefici della spesa pubblica nelle regioni italiane*, Milano, Etas.

- Giannola A. e Scalera D. (1995), *L'autonomia finanziaria delle regioni e gli effetti delle politiche di riequilibrio della finanza pubblica*, in Studi economici, No. 55.
- Giordano R., Tommasino P. e Casiraghi M. (2008), *Behind the Public Sector Efficiency: The Role of Culture and Institutions*, presentato al Workshop organizzato dalla Commissione europea (DG ECFIN) *The Quality of Public Finances and Economic Growth*, Brussels, 28 November.
- Istat (1996), *Conti economici regionali delle Amministrazioni pubbliche e delle famiglie. Anni 1983-1992*.
- Maggi M. e Piperno S. (1992), *La redistribuzione del beneficio netto regionale della spesa dello Stato*, in FORMEZ (ed.), *La distribuzione regionale della spesa dello Stato. Determinanti, effetti, equità ed efficienza*, in Quaderni regionali, No. 54.
- (1993), *Analisi della distribuzione del beneficio netto regionale della spesa pubblica: un stima per il 1989*, in *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)*, in Rivista economica del Mezzogiorno, anno XI, No. 1.
- Malizia R. (2006), *La ripartizione regionale delle entrate: revisione della metodologia*, in Barca F., Cappiello 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.
- Ministero dell'Economia e delle finanze – Dipartimento per le politiche fiscali (vari anni), *La regionalizzazione delle entrate erariali*.
- Ministero dello Sviluppo economico – Dipartimento per le politiche di sviluppo (vari anni), *Rapporto annuale*.
- (2007), *Guida ai Conti pubblici territoriali (CPT)*.
- 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.
- Pisauro G. (2009), *Federalismo fiscale – Questione settentrionale e questione meridionale*, in Italiani europei, No. 1.
- Schiavone A. (2008), *L'efficienza tecnica degli ospedali pubblici italiani*, Banca d'Italia, in Questioni di economia e finanza, No. 29.
- Svimez (1993), *Rapporto sulla distribuzione Nord-Sud della spesa pubblica*, Il Mulino.
- 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, in Questioni di economia e finanza, No. 30.



# LE CAPACITÀ FISCALI DELLE REGIONI ITALIANE

*Pietro De Matteis\* e Giovanna Messina\*\**

## 1. Introduzione

Le differenze fra enti appartenenti a un medesimo livello di governo nell'ammontare di risorse fiscali disponibili sono uno degli aspetti più problematici di un modello di finanza pubblica su base federale. Per salvaguardare esigenze di equità orizzontale, il decentramento fiscale dovrebbe riguardare risorse con basi imponibili omogeneamente distribuite sul territorio. Quanto più tale condizione è garantita *ex ante* tanto minore è l'entità dei trasferimenti perequativi *ex post* necessari a compensare le differenze fra enti, nell'ipotesi in cui il grado di copertura dei servizi pubblici offerti sul territorio rimanga immutato rispetto alla situazione antecedente al decentramento.

Il nostro lavoro analizza il nesso fra disparità fiscali e perequazione nella realtà italiana. Il punto di partenza è l'esame delle dotazioni fiscali degli enti e della loro variabilità sul territorio. L'esame è condotto con riferimento a due profili: *a*) in termini di gettito, per cogliere le differenze fra aree nel *livello* delle risorse tributarie disponibili (paragrafo 2); *b*) in termini di autonomia impositiva locale, per catturare eventuali differenze nelle *variazioni* al gettito tributario che è possibile realizzare localmente (paragrafo 3). L'analisi degli aspetti *a*) e *b*) offre una valutazione delle differenze con cui deve confrontarsi la perequazione fiscale in Italia, cui è dedicata la seconda parte di questo contributo (paragrafo 4).

## 2. Le dotazioni fiscali dei territori regionali: le differenze nei livelli

I dati di gettito degli enti territoriali, aggregati per regione, forniscono l'immagine di una profonda dicotomia fra il Nord e il Sud del paese, con gli enti delle regioni meridionali e insulari che si collocano generalmente nei quintili più bassi della distribuzione delle entrate tributarie pro capite per tutti i livelli di governo decentrati (Figura 1). Fanno eccezione Sicilia e Sardegna quando si considera il livello regionale: trattandosi di Regioni a statuto speciale (RSS), i due enti beneficiano di un ammontare di risorse decentrate di gran lunga più elevato rispetto alla media delle Regioni a statuto ordinario (RSO). La dicotomia Nord-Sud si ripropone in ogni caso anche all'interno delle RSS, essendo le entrate pro capite di Sicilia e Sardegna pari, in media, a circa la metà di quelle delle RSS settentrionali.

Un esame più approfondito della struttura delle risorse fiscali degli enti decentrati consente di individuare quali sono i tributi la cui distribuzione è più irregolare sul territorio. Con riferimento alle Regioni, risulta che la principale fonte di variabilità è rappresentata dall'IRAP, che pesa per oltre il 50 per cento delle entrate tributarie totali (la quota sale a tre quarti se si escludono le entrate devolute alle RSS; Figura 2)<sup>1</sup>. Tale tributo è fra i più sperequati geograficamente, soprattutto se si

---

\* Banca d'Italia, Campobasso.

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

Ringraziamo Alessandra Staderini per i preziosi suggerimenti. La responsabilità per gli errori e le opinioni eventualmente presenti nel testo è unicamente nostra.

<sup>1</sup> I dati sono riferiti al 2006, prima dell'entrata in vigore degli sgravi relativi al cuneo fiscale. Tale misura, che incide sul gettito del 2007 e 2008 (con una riduzione complessiva di circa 7 miliardi secondo le stime ufficiali), non dovrebbe alterare significativamente le caratteristiche della distribuzione regionale delle entrate.

guarda alla componente prelevata sul settore privato<sup>2</sup>: quest'ultima fornisce un gettito pari a circa 760 euro pro capite in Lombardia a fronte dei 140 prodotti in Calabria (Tavola 1). Le entrate tributarie delle Province si distribuiscono in misura più omogenea di quelle regionali; difatti, il presupposto impositivo di circa i due terzi dei tributi provinciali è il possesso di un'automobile, che presenta caratteristiche di minore difformità sul territorio. Per quanto riguarda, infine, le risorse fiscali dei Comuni si osserva una pronunciata variabilità dell'ICI, che pesa per circa il 60 per cento sulle entrate tributarie totali<sup>3</sup>: in termini pro capite il valore più elevato, pari a 316 euro, si registra in Liguria ed è oltre il triplo del gettito prodotto dall'insieme dei Comuni calabresi.

In sintesi, i tributi assegnati agli enti territoriali si caratterizzano per una distribuzione geografica sbilanciata a favore degli enti del Centro Nord, riflettendo la maggiore densità produttiva e i livelli di reddito più elevati di tali aree. Ci chiediamo ora se e come le differenze regionali nel *livello* delle entrate tributarie possano essere influenzate dai comportamenti degli amministratori locali. Nel prossimo paragrafo affrontiamo la questione dell'autonomia impositiva locale, che riguarda i poteri degli enti di apportare *variazioni* al gettito dei tributi di loro competenza attraverso la manovra delle aliquote o l'ampliamento delle basi imponibili (basato sul contrasto all'evasione fiscale). Come vedremo, anche sotto questo aspetto esistono profonde differenze territoriali.

### 3. Le differenze al margine: l'autonomia impositiva

L'autonomia impositiva è la chiave di volta di un assetto decentrato orientato all'efficienza, in quanto essa incide sul sistema di incentivi che guidano le decisioni di spesa locali. Un ente che disponga di adeguati margini di intervento sul gettito dei tributi di sua competenza è posto nelle condizioni di reperire in via autonoma le risorse necessarie a finanziare incrementi discrezionali delle proprie spese ed è di conseguenza indotto a comportamenti più responsabili.

La capacità di un ente di autofinanziarsi attraverso l'uso della leva fiscale riflette diversi fattori. Essa è influenzata dal peso della componente tributaria nel sistema di finanziamento complessivo, dai margini di manovra delle aliquote, dalla possibilità di modificare le basi imponibili dei tributi locali. Il ruolo di questi tre fattori è formalizzato nella seguente espressione, sulla cui base è possibile definire un indicatore di autonomia impositiva (cfr. Messina, 2006):

$$I_{aut} = \frac{dT(t, Y)}{E} = \frac{T}{E} \cdot \frac{dT(t, Y)}{T} = \frac{T}{E} \left[ \frac{T'_t(t, Y) \cdot dt}{T} + \frac{T'_Y(t, Y) \cdot dY}{T} \right] \quad [1]$$

dove  $I_{aut}$  è una misura che coglie l'impatto dell'esercizio della leva fiscale in termini di variazione delle entrate totali  $E$  dell'ente, calcolato considerando per semplicità il gettito di un solo tributo  $T$  ottenuto applicando l'aliquota  $t$  alla base imponibile  $Y$ .

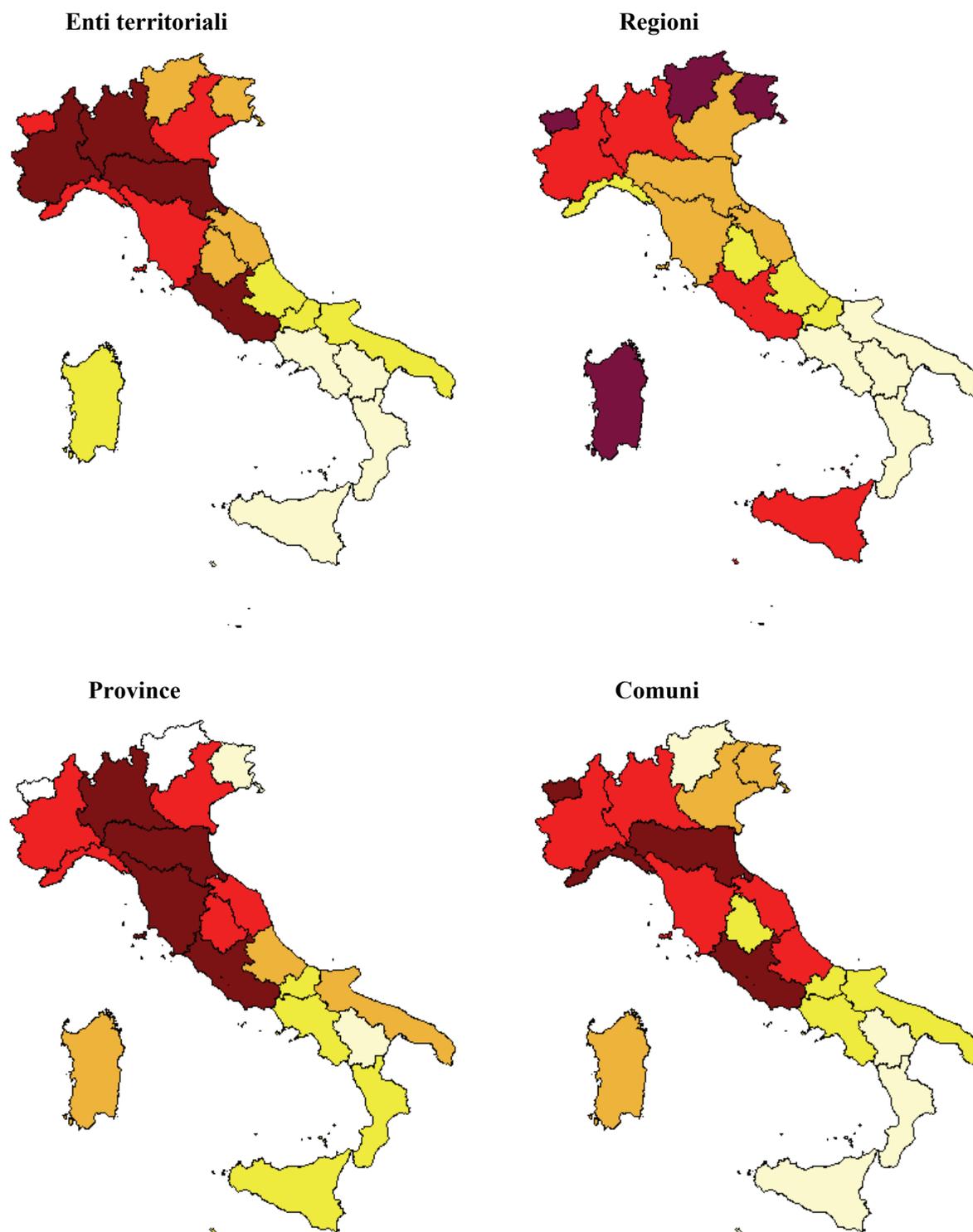
L'espressione suggerisce che un ente può agire sul gettito di un tributo locale variandone o l'aliquota (effetto colto dal primo degli addendi fra parentesi quadre) o la base imponibile (effetto colto dal secondo addendo fra parentesi quadre); l'impatto di questa manovra è regolato dal fattore di scala  $T/E$ , che definisce il peso della componente tributaria nel sistema di finanziamento complessivo dell'ente.

<sup>2</sup> I soggetti passivi dell'IRAP sono le imprese private, i professionisti e gli enti pubblici. La base imponibile dell'IRAP prelevata sul settore privato è il valore della produzione netta, mentre per gli enti pubblici l'imposta si applica alla somma delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti. La componente privata fornisce oltre il 70 per cento del gettito complessivo dell'IRAP; tale quota si riduce a circa il 50 per cento nelle regioni del Sud, la cui struttura economica si caratterizza per una presenza relativamente maggiore di soggetti pubblici.

<sup>3</sup> I dati, riferiti al 2006, non risentono degli sgravi relativi all'ICI sull'abitazione principale introdotti a partire dalla legge finanziaria per il 2008.

Figura 1

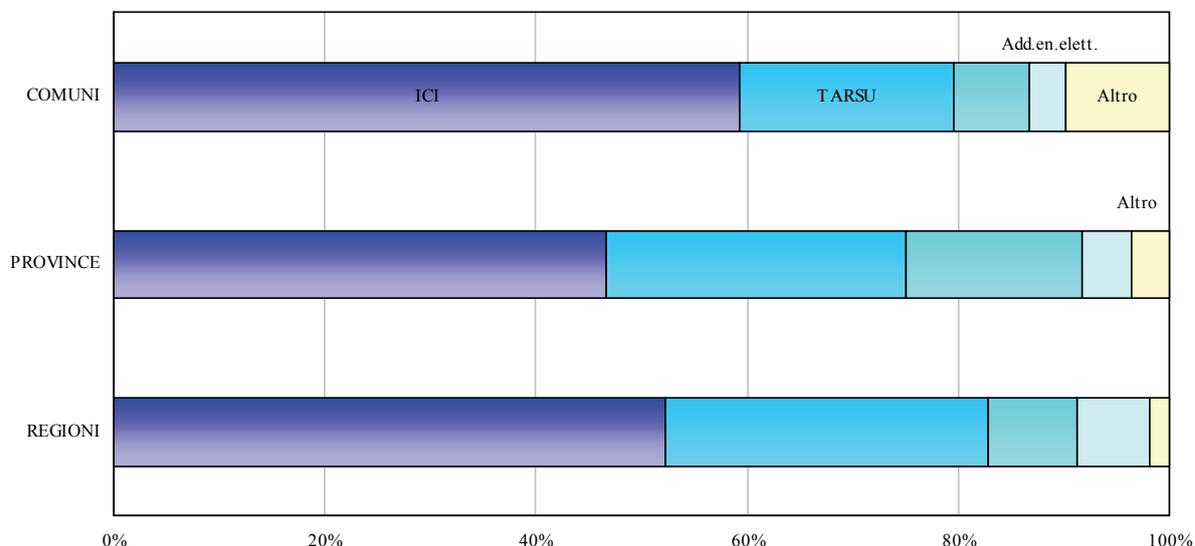
Distribuzione delle entrate tributarie degli enti territoriali per quintili  
(euro pro capite)



Fonte: elaborazioni su dati Istat (cfr. nota alla Tavola 1); anno di riferimento 2006.

Figura 2

**Struttura delle risorse tributarie di Regioni, Province e Comuni**  
(quote percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat; anno di riferimento 2006.

I dati disponibili consentono di effettuare un esercizio su tre casi specifici – l’IRAP, l’addizionale regionale e l’addizionale comunale all’Irpef – con l’obiettivo di misurare quanto il ricorso alla leva fiscale produca effetti diversificati sul territorio italiano. Per ciascuno di tali tributi è stato calcolato il grado di autonomia impositiva, come risulta dall’interazione delle tre componenti individuate dalla [1]. I risultati di tale esercizio forniscono indicazioni rappresentative delle differenze territoriali in termini di tassazione delle imprese, nel caso dell’IRAP, e di tassazione delle famiglie, nel caso delle addizionali all’Irpef. La ricostruzione mostra che, per le Regioni, il pieno esercizio dei margini di autonomia impositiva relativi all’IRAP e all’addizionale all’Irpef produrrebbe un incremento delle entrate quasi doppio per gli enti del Centro Nord rispetto a quelli del Sud (Tavola 2). Anche nel caso dell’addizionale comunale all’Irpef l’indice di autonomia impositiva per gli enti del Centro Nord è del 60 per cento superiore al valore stimabile per gli enti del Sud.

I prossimi paragrafi sono dedicati a un esame più dettagliato del ruolo dei tre fattori individuati dalla formula [1]: il peso del gettito tributario sul complesso delle entrate (paragrafo 3.1), gli spazi di manovra delle aliquote (paragrafo 3.2) e quelli relativi alle basi imponibili (paragrafo 3.3). Con riferimento a quest’ultimo punto, un aspetto che sta ricevendo sempre maggiore attenzione nel dibattito sul decentramento è l’esigenza di un maggiore coinvolgimento degli enti nel contrasto all’evasione fiscale.

### 3.1 Quanto incide la componente tributaria T/E

Secondo la letteratura che ha studiato la questione di come ripartire in modo ottimale i poteri fiscali all’interno di un sistema federale (*tax assignment*), è auspicabile che la base imponibile di un

Tavola 1

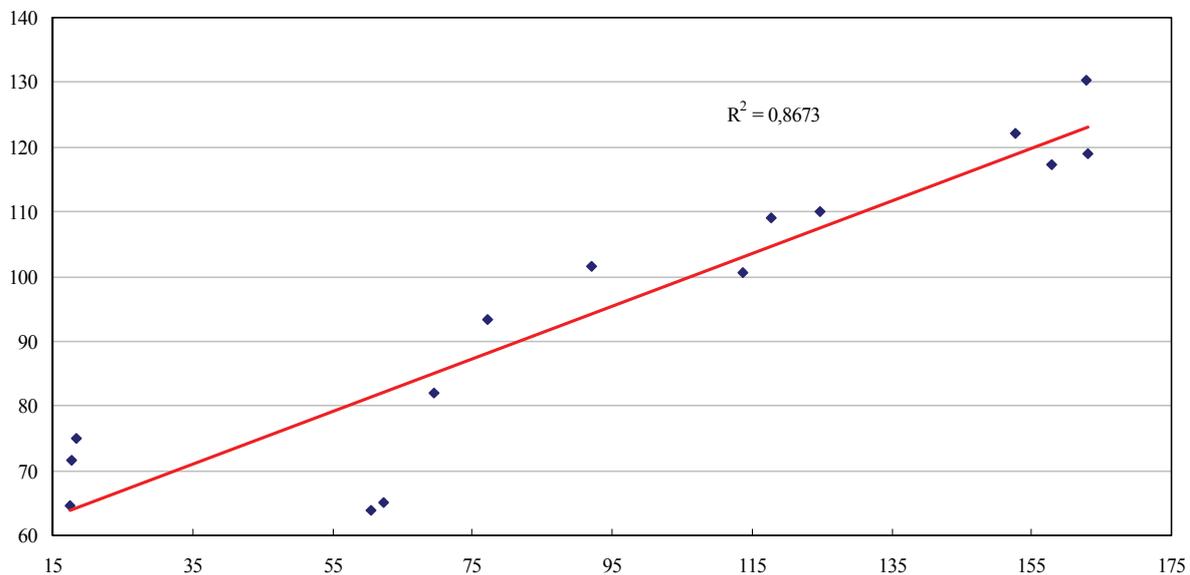
**Le principali entrate tributarie degli enti territoriali aggregate per regione**  
(euro pro capite)

	REGIONI (1)					PROVINCE (4)					COMUNI (4)			
	IRAP		Addiz. all'Irpef	Tasse automob.	Tributi devoluti (3)	Imposta assicuraz. RC auto	Imposta di trascrizione	Addiz. consumo di energia elettr.	Tributo ambientale	ICI	Tassa smaltimento rifiuti (5)	Addiz. all'Irpef	Addiz. consumo di energia elettr.	
	di cui: settore privato (2)													
Piemonte	742.0	573.4	234.6	109.2	61.9	34.8	25.5	13.8	4.9	221.8	84.5	38.3	9.8	
Valle d'Aosta	747.2	456.7	102.7	-	5,397.0	-	-	-	-	311.4	104.9	0.3	15.5	
Lombardia	881.0	759.3	130.3	114.6	36.7	40.9	22.8	16.2	3.8	226.3	78.2	25.5	10.9	
Liguria	490.4	331.6	114.8	79.4	51.8	39.1	18.8	13.1	6.2	316.4	76.7	40.4	9.6	
Provincia autonoma di Trento	683.6	468.1	88.7	111.2	5,097.8	-	-	-	-	207.3	35.0	0.8	10.7	
Provincia autonoma di Bolzano	763.4	514.4	96.7	119.7	5,443.4	-	-	-	-	171.6	1.0	10.0	11.2	
Veneto	724.3	580.9	108.9	122.6	38.5	36.4	24.4	16.4	4.3	223.3	23.1	34.3	11.6	
Friuli Venezia Giulia	691.8	489.2	78.7	-	1,832.8	-	21.6	14.7	3.9	205.8	75.7	18.3	10.3	
Emilia Romagna	742.3	590.9	96.1	109.8	37.7	44.4	23.7	18.1	6.1	294.8	46.7	30.8	12.0	
Toscana	706.8	511.1	97.9	103.8	53.0	46.2	25.4	15.6	4.3	259.3	52.8	35.9	12.7	
Umbria	527.7	343.8	86.0	113.1	37.9	38.5	23.2	15.3	1.0	187.2	60.2	27.8	11.4	
Marche	598.0	440.4	86.9	108.6	36.8	41.7	20.8	16.0	3.9	184.8	77.1	39.7	10.3	
Lazio	954.8	663.2	107.0	97.4	57.8	44.4	29.9	11.5	4.0	291.8	46.4	29.7	14.2	
Abruzzo	462.9	296.5	72.2	105.1	41.3	35.4	19.2	11.4	2.4	188.7	88.3	23.7	10.6	
Molise	392.0	200.0	82.0	90.2	29.6	27.7	20.2	9.0	1.8	164.7	68.0	13.7	8.1	
Campania	376.4	197.6	64.4	61.9	30.8	32.8	16.2	7.8	2.5	134.4	108.2	21.3	10.5	
Puglia	407.2	212.9	47.7	70.0	33.6	30.8	21.8	9.5	2.3	155.2	94.7	24.4	11.4	
Basilicata	368.6	180.0	52.9	75.5	27.7	26.1	16.2	9.3	2.4	96.3	80.2	21.6	7.8	
Calabria	325.1	139.4	90.3	68.3	27.7	30.2	16.5	6.2	2.1	96.4	75.9	19.0	13.5	
Sicilia	350.7	158.8	50.7	-	1,461.5	28.1	17.4	9.5	2.7	113.6	70.3	15.9	14.6	
Sardegna	477.7	247.4	60.0	-	2,759.1	34.2	18.7	13.4	3.0	147.0	105.8	19.3	19.4	
<b>ITALIA</b>	<b>638.7</b>	<b>460.1</b>	<b>101.1</b>	<b>98.3</b>	<b>375.3</b>	<b>37.3</b>	<b>22.6</b>	<b>13.3</b>	<b>3.8</b>	<b>205.8</b>	<b>70.5</b>	<b>27.0</b>	<b>11.9</b>	
							<b>valori percentuali (6)</b>							
Coeff. di variazione	28.7	38.9	37.8	19.3	511.0	16.2	16.1	25.2	36.4	31.7	38.0	41.4	21.5	
Indice di Gini	18.4	26.9	20.4	11.4	79.8	10.3	21.1	26.8	34.4	19.5	22.3	28.2	12.0	
Valore massimo	149.5	165.0	232.1	124.7	1450.3	123.8	132.2	136.3	162.7	153.8	153.5	149.8	162.8	
Valore minimo	50.9	30.3	47.2	62.9	7.4	70.0	71.6	46.9	26.3	46.8	1.5	1.2	65.2	

Fonte: elaborazioni su dati Istat, anno 2006. <sup>(1)</sup> Il gettito dei tributi è di fonte Istat ed è stato ripartito fra regioni sulla base dei dati di bilancio elaborati dall'Issirfa. - <sup>(2)</sup> La quota è stimata sulla base degli importi iscritti nelle contabilità speciali presso le Tesorerie provinciali dello Stato nel triennio 2004-06. - <sup>(3)</sup> Include il gettito dei tributi erariali devoluti alle RSS e quello della compartecipazione delle RSO all'accisa sulla benzina. - <sup>(4)</sup> Le entrate tributarie di tali enti sono calcolate al netto della compartecipazione all'Irpef. - <sup>(5)</sup> La ripartizione regionale risente del passaggio a tariffa del relativo servizio. - <sup>(6)</sup> Valori percentuali in rapporto alla media italiana.

Figura 3

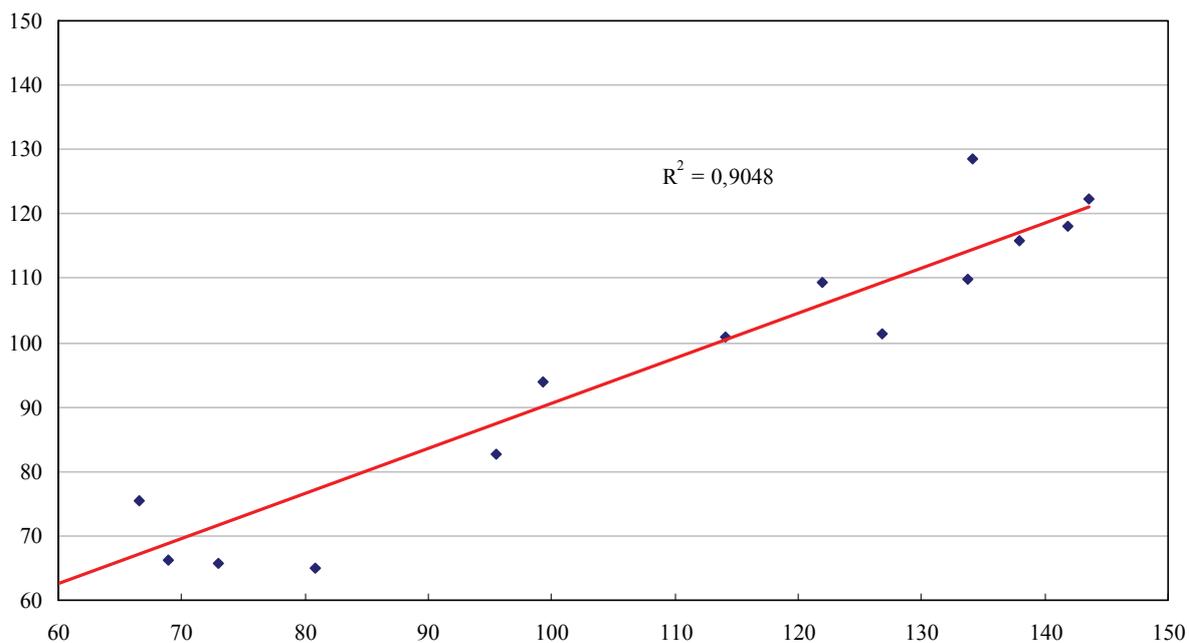
**Incidenza dell'IRAP sulle entrate totali e valore aggiunto nelle RSO**  
(numeri indice, media RSO=100)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Ministero dell'Economia.

Figura 4

**Incidenza dell'addizionale regionale all'Irpef e PIL nelle RSO**  
(numeri indice, media RSO=100)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Ministero dell'Economia.

Tavola 2

**L'indicatore di autonomia impositiva calcolato su alcuni tributi locali**  
(valori percentuali)

	IRAP				Addizionale regionale all'Irpef				Addizionale comunale all'Irpef			
	Indicatore (1)	componenti			Indicatore (1a)	componenti dell'indicatore			Indicatore (1b)	componenti dell'indicatore		
		gettito dell'imposta su entrate totali (2)	incremento % di gettito ottenibile dalla residua manovra sulle aliquote (3)	incremento % di gettito ottenibile dal recupero evasione (4)		gettito dell'imposta su entrate totali (2a)	incremento % di gettito ottenibile dalla residua manovra sulle aliquote (3a)	incremento % di gettito ottenibile dal recupero evasione (4a)		gettito dell'imposta su entrate totali (2b)	incremento % di gettito ottenibile dalla residua manovra sulle aliquote (3b)	incremento % di gettito ottenibile dal recupero evasione (4b)
Piemonte	12.1	30.3	17.4	22.6	0.5	7.3	0.0	6.6	5.6	6.2	83.3	7.6
Valle d'Aosta	2.1	7.0	13.5	16.6	0.6	1.0	55.6	7.0	5.1	0.7	722.5	8.6
Lombardia	10.7	39.3	16.3	10.9	1.0	7.7	7.7	5.6	8.5	4.1	202.1	6.1
Liguria	12.1	25.6	14.2	33.0	0.4	6.0	0.0	7.4	4.5	4.5	90.5	8.7
Veneto	12.3	36.3	16.7	17.3	3.1	4.9	55.6	6.4	6.4	6.1	97.7	7.2
Friuli Venezia Giulia	7.4	20.5	16.4	19.7	2.0	3.3	55.6	6.9	5.6	3.9	136.6	8.1
Emilia Romagna	12.9	36.6	18.2	17.0	1.0	7.3	7.7	5.5	5.6	6.5	80.4	6.3
Trentino Alto Adige	3.5	9.6	16.7	20.2	0.9	1.4	55.6	6.0	...	...	...	...
Toscana	11.7	29.3	16.2	23.8	2.9	4.7	55.6	6.2	4.7	5.4	80.3	7.4
Umbria	9.6	21.9	14.6	29.2	2.4	3.8	55.6	8.5	3.8	5.8	55.4	9.6
Marche	8.7	31.2	3.1	24.7	1.3	5.6	16.7	6.9	3.3	7.1	38.2	8.2
Lazio	7.1	41.0	0.0	17.4	0.5	5.5	0.0	8.8	4.4	6.0	62.4	10.7
Abruzzo	4.5	21.4	0.0	20.9	0.5	6.0	0.0	8.8	4.3	5.5	67.4	10.2
Molise	3.8	13.4	0.0	28.1	0.5	3.5	0.0	14.7	4.4	3.0	116.6	28.7
Campania	5.9	19.0	0.0	31.4	0.6	4.2	0.0	15.1	3.3	3.7	71.1	18.8
Puglia	7.1	15.8	12.6	32.0	2.1	3.1	55.6	10.9	4.4	4.8	75.2	16.2
Basilicata	4.7	13.1	9.9	26.1	0.9	1.2	55.6	15.5	3.7	4.1	71.0	18.6
Calabria	6.6	13.3	8.0	41.8	0.7	3.7	0.0	19.4	3.7	3.6	79.0	24.9
Sicilia	3.1	10.9	0.0	28.9	0.4	2.8	0.0	15.0	3.8	2.8	116.0	21.2
Sardegna	4.4	10.6	11.9	29.5	0.9	1.2	55.6	13.8	4.0	3.1	111.8	17.6
<b>Mezzogiorno</b>	<b>5.0</b>	<b>14.3</b>	<b>4.4</b>	<b>30.5</b>	<b>0.8</b>	<b>3.0</b>	<b>13.0</b>	<b>14.2</b>	<b>3.8</b>	<b>3.7</b>	<b>84.6</b>	<b>18.5</b>
<b>Centro Nord</b>	<b>9.9</b>	<b>31.9</b>	<b>13.7</b>	<b>17.5</b>	<b>1.3</b>	<b>5.7</b>	<b>15.6</b>	<b>6.5</b>	<b>6.0</b>	<b>5.3</b>	<b>105.5</b>	<b>7.7</b>
<b>Italia</b>	<b>8.1</b>	<b>25.4</b>	<b>11.8</b>	<b>20.2</b>	<b>1.1</b>	<b>4.8</b>	<b>15.0</b>	<b>8.3</b>	<b>5.3</b>	<b>4.8</b>	<b>100.6</b>	<b>10.2</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Ministero dell'Economia, Ministero dell'Interno; anno di riferimento 2007.

tributo locale sia il più possibile omogenea e che sia inoltre poco mobile, in modo da minimizzare gli effetti distorsivi della tassazione locale sulle scelte di insediamento degli individui e delle imprese (Musgrave 1983)<sup>4</sup>. Nella realtà italiana, caratterizzata da profonde differenze nei livelli di sviluppo economico, l'omogeneità delle basi imponibili è una condizione difficile da realizzarsi, qualunque sia il cespite prescelto per la tassazione locale. Questo significa che il rapporto T/E della formula [1] risente pesantemente dell'eredità dell'economia locale. La relazione è evidente nelle Figure 3 e 4 in cui si confronta, con riferimento sia all'IRAP sia all'addizionale regionale all'Irpef, il valore di T/E con una *proxy* della base imponibile, ossia il valore aggiunto nel caso dell'IRAP e il PIL nel caso dell'Irpef. I grafici mostrano che la struttura finanziaria di un ente è strettamente legata al livello di sviluppo economico del territorio in cui esso opera. Nel caso dell'IRAP, la variabilità regionale di T/E è spiegata per l'87 per cento dalla distribuzione del valore aggiunto, che riflette la densità degli insediamenti produttivi *in loco*. Nel caso dell'addizionale all'Irpef la relazione è ancora più stretta e la percentuale di variabilità di T/E spiegata dalla distribuzione delle basi imponibili supera il 90 per cento. Si noti che il gettito dei due tributi è valutato ad aliquota costante e che nei dati relativi a valore aggiunto e PIL regionali l'Istat include una stima della quota "sommersa". Il legame fra gettito tributario e dimensione dell'economia locale evidenziato nei grafici non risente dunque dello sforzo fiscale degli enti o della diversa incidenza dell'evasione, caratterizzandosi come una condizione di base delle dotazioni fiscali regionali.

Le ragioni per le quali ci soffermiamo sul rapporto T/E sono essenzialmente due. La prima è legata al ruolo di questo rapporto nella formula [1], poiché è da esso che dipende l'impatto della leva fiscale sui bilanci degli enti. Si osserva che, per i tributi sui quali si basa il nostro esercizio, il valore di T/E è nel Centro Nord quasi doppio rispetto a quello del Sud. In particolare, consideriamo il caso dell'IRAP: la distribuzione regionale dei valori di T/E attesta che un identico incremento delle aliquote o delle basi imponibili genererebbe per la Lombardia entrate addizionali più che triple rispetto a quelle attivabili in Calabria.

Vi è un ulteriore motivo, legato al precedente, per il quale il rapporto T/E è importante. Secondo una letteratura recente, le scelte di politica fiscale degli amministratori possono essere dettate da comportamenti opportunistici volti a massimizzare la probabilità della loro rielezione (Alesina, Rubini e Cohen, 1997). In questa prospettiva, l'incidenza della componente tributaria sulle entrate potrebbe generare incentivi diversi fra enti: quelli con valori di T/E fisiologicamente bassi potrebbero avere una maggiore resistenza ad autofinanziarsi attraverso la leva fiscale poiché il costo elettorale di applicare aliquote più elevate (o quello finanziario di attrezzarsi per contrastare l'evasione) non sarebbe compensato dal beneficio, in termini di consenso, di offrire maggiori servizi, vista l'esiguità delle risorse finanziarie reperibili. Nel prossimo paragrafo verificheremo se questa ipotesi è confermata dall'evidenza sulla manovra delle aliquote a livello locale.

### 3.2 Lo sforzo fiscale

Nell'attuale ordinamento la possibilità di variare le aliquote dei tributi decentrati, all'interno di margini fissati dal legislatore nazionale, costituisce la principale manifestazione dell'autonomia impositiva locale. Le Regioni possono, ad esempio, variare l'aliquota dell'IRAP di un punto percentuale in aumento o in diminuzione rispetto all'aliquota base applicata ai soggetti del settore privato, eventualmente differenziando per settori di attività economica; altri aspetti qualificanti dell'autonomia impositiva regionale riguardano la possibilità di fissare l'aliquota dell'addizionale

<sup>4</sup> Sempre secondo Musgrave (1983), un'altra caratteristica auspicabile delle basi imponibili dei tributi locali è quella di essere in qualche maniera collegate alle funzioni assegnate agli enti in modo tale che il soggetto tassato sia in grado di confrontare più agevolmente costi e benefici dei servizi ricevuti (cd. principio del beneficio).

all'Irpef (fra lo 0,9 e l'1,4 per cento) o di incrementare l'importo delle tasse automobilistiche (fino al 10 per cento annuo). Per le Province, la facoltà più rilevante riguarda la possibilità di aumentare l'importo dell'imposta di trascrizione (fino al 30 per cento rispetto alla misura base). Con riferimento, infine, ai Comuni, gli spazi di intervento con maggiore effetto sui bilanci riguardano la possibilità di variare le aliquote dell'ICI (fra il 4 e il 7 per mille, con diversificazioni a seconda della tipologia immobiliare) e dell'addizionale all'Irpef (tributo facoltativo, la cui aliquota può essere fissata entro il limite massimo dello 0,8 per cento)<sup>5</sup>.

Nell'esercizio riportato nella Tavola 2 abbiamo ricostruito la quota di gettito che gli enti potrebbero reperire applicando le aliquote massime previste per l'IRAP e per le addizionali all'Irpef. La tavola evidenzia che l'incremento di gettito associato alla manovra delle aliquote è sensibilmente superiore per gli enti del Centro Nord, soprattutto in materia di IRAP: la manovra delle aliquote collegata al più importante dei tributi regionali frutterebbe alle regioni del Sud un incremento di gettito pari al 4,4 per cento, a fronte del 13,7 degli enti del Centro Nord.

Il fatto che il tasso di variazione del gettito collegato alla manovra delle aliquote sia sensibilmente inferiore per gli enti del Sud deriva dalla circostanza che tali enti hanno di fatto utilizzato gran parte degli spazi di manovra consentiti dall'ordinamento attuale, applicando aliquote mediamente più elevate. Se difatti si scompone la quota di gettito manovrabile attraverso la variazione delle aliquote nella frazione di autonomia già utilizzata (data dalla differenza fra l'aliquota applicata nel 2007 e quella minima) e quella ancora disponibile (corrispondente alla distanza dell'aliquota applicata nel 2007 rispetto a quella massima) si osserva che per gli enti collocati nelle regioni meridionali gli spazi residui di incremento delle aliquote sono generalmente inferiori (Figura 5). Questo risultato è influenzato, nel caso di IRAP e addizionale regionale all'Irpef, dalla circostanza che nel 2007, in conseguenza dei disavanzi registrati nel settore sanitario, 4 regioni meridionali (Molise, Abruzzo, Campania e Sicilia) sono state obbligate ad applicare le aliquote massime previste dalla legge. Per avere un'idea dei comportamenti attuati su base volontaria dagli enti, è possibile guardare alle aliquote implicite nelle dichiarazioni relative al 2005 e relative al solo settore privato (Figura 6); tali dati mostrano che le aliquote applicate dalle regioni meridionali erano leggermente più elevate rispetto agli enti del Centro Nord anche prima degli incrementi obbligatori collegati alle misure di rientro dei disavanzi sanitari.

L'evidenza non sembra quindi confermare l'idea che gli enti con una minore dotazione di risorse tributarie siano stati disincentivati dall'usare la leva fiscale. Questo aspetto potrebbe essere collegato alla rigidità dei vincoli di bilancio locali, che riflette la difficoltà di reperire risorse finanziarie alternative a quelle fiscali attraverso incrementi dei trasferimenti erariali.

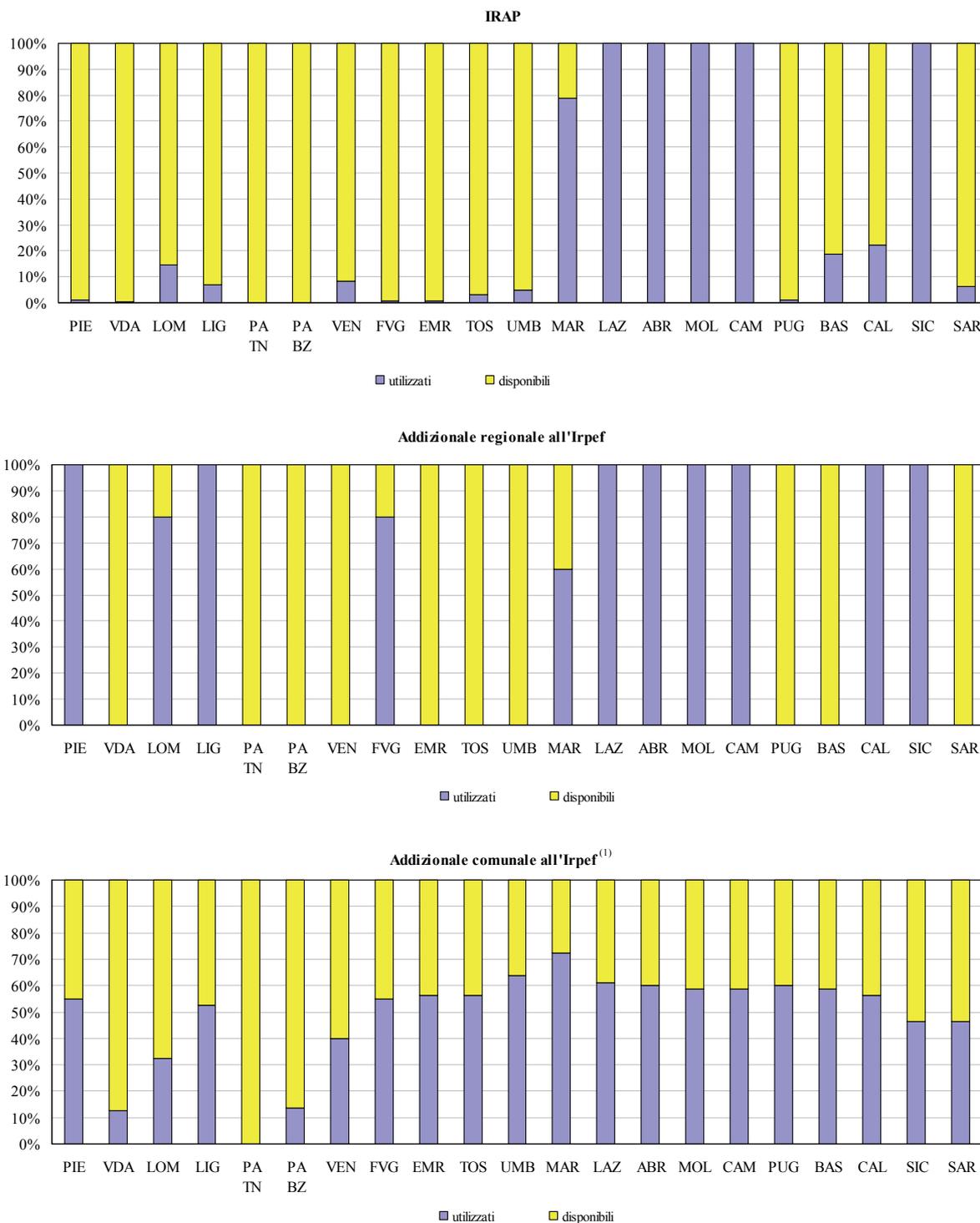
### 3.3 L'incidenza dell'evasione

Nell'attuale ordinamento gli aspetti inerenti l'individuazione dei soggetti passivi dei tributi locali o la determinazione delle basi imponibili sono in larga parte definiti dal governo centrale. In questo ambito i margini di manovra per gli enti sono dunque esigui. Uno strumento di intervento per ampliare le basi imponibili dei tributi locali potrebbe allora essere un maggiore coinvolgimento locale nell'ambito dell'azione di contrasto all'evasione fiscale. Al momento, la responsabilità dei controlli sui principali tributi decentrati non grava sugli enti territoriali: per tributi quali l'IRAP e le addizionali all'Irpef, le attività di liquidazione, accertamento e riscossione, come anche le funzioni di controllo, sono svolte dall'amministrazione finanziaria statale.

<sup>5</sup> La facoltà di variare le aliquote dei tributi locali è stata limitata dai provvedimenti legislativi che fra il 2003 e il 2006 hanno sospeso gli incrementi delle aliquote dell'IRAP e delle addizionali all'Irpef. Il blocco delle aliquote è stato reintrodotta nell'estate del 2008 ed esteso alla generalità dei tributi locali, in attesa dell'attuazione del federalismo fiscale.

Figura 5

### Margini di variazione delle aliquote utilizzati e disponibili (quote percentuali)



Fonte: elaborazioni su Ministero dell'Economia e Ministero dell'Interno.

<sup>(1)</sup> Media delle aliquote comunali ponderate per le basi imponibili.

Per valutare l'impatto dell'emersione di basi imponibili in termini di maggiore gettito per gli enti decentrati occorre disporre di informazioni sull'incidenza dell'evasione a livello regionale. La dimensione dell'economia sommersa in Italia e l'entità delle risorse in tal modo sottratte al fisco sono oggetto di un'ampia letteratura; tuttavia, le indicazioni su come tale fenomeno si distribuisca sul territorio sono piuttosto scarse. Al momento le uniche informazioni che possano essere utilizzate ai fini del nostro esercizio sono le stime di Pisani e Polito (2006) sull'incidenza dell'evasione IRAP nelle regioni italiane e le elaborazioni dell'Istat sul lavoro irregolare<sup>6</sup> per valutare l'evasione in materia di addizionali all'Irpef (Istat, 2008). I risultati dell'esercizio sono riportati nelle colonne (4), (4a) e (4b) della Tavola 2 e sono illustrati in maggiore dettaglio nella Tavola 3. In particolare, l'incremento di gettito dell'IRAP (privata) associato all'emersione di base imponibile è calcolato applicando all'imponibile evaso in ciascuna regione (incidenza dell'evasione x base imponibile regionale dichiarata) l'aliquota media implicita nelle dichiarazioni fiscali. Per quanto riguarda le addizionali all'Irpef, la base imponibile evasa in ciascuna regione è stata calcolata moltiplicando le unità di lavoro irregolare per la base imponibile pro capite media dichiarata; tale importo è stato poi moltiplicato per l'aliquota in modo da ottenere una stima del gettito evaso<sup>7</sup>. Si tratta di una stima prudenziale, perché essa estende ai lavoratori irregolari basi imponibili dichiarate, in prevalenza, da lavoratori dipendenti, per i quali si ritiene che le possibilità di evasione siano inferiori rispetto a quelle degli autonomi<sup>8</sup>.

Dalla ricostruzione emerge che, in materia di IRAP, l'intensità dell'evasione è più elevata al Sud: in quest'area circa il 61 per cento dell'imponibile non sarebbe dichiarato a fronte del 24 per cento del Centro Nord. Per il minore peso del settore privato nelle regioni meridionali, le differenze fra le due aree sono meno ampie se dalle basi imponibili si passa al gettito: in particolare, l'incremento di gettito collegato alla lotta all'evasione è del 30 per cento per gli enti del Sud a fronte del 17 per quelli del Centro Nord (Tavola 2). Passando ai livelli, la ricostruzione mostra che la lotta all'evasione fiscale frutterebbe 2,5 miliardi alle Regioni del Sud (pari a circa l'11 per cento delle entrate tributarie di tale area) e 5,5 miliardi a quelle del Centro Nord.

Anche la ricostruzione relativa alle addizionali all'Irpef mostra un maggiore tasso di irregolarità nel Sud (il 19,6 per cento dell'occupazione totale a fronte del 9,3 per cento nel Centro Nord). In termini relativi, il recupero di gettito appare maggiore nelle regioni meridionali (14 per cento a fronte di un aumento medio del 6 per cento nel Centro Nord); in termini assoluti, il maggior gettito prodotto dalla regolarizzazione della base occupazionale nelle regioni meridionali sarebbe pari a 231 milioni (a fronte di 362 al Centro Nord), nel caso dell'addizionale regionale, e di 77 milioni (a fronte di 112 nel Centro Nord) per l'addizionale comunale.

Nel complesso, l'esercizio suggerisce che l'emersione di basi imponibili contribuirebbe a ridurre le differenze fra le due aree: in assenza di evasione il gettito pro capite dell'IRAP arriverebbe a 508 euro nelle regioni meridionali contro 961 nella media del Centro Nord; nel caso dell'addizionale regionale all'Irpef il gettito pro capite sarebbe pari a 90 euro al Sud contro i 156 al Centro Nord; nel caso dell'addizionale comunale, infine, il gettito pro capite delle regioni meridionali sarebbe dell'ordine di 30 euro a fronte dei 47 nel resto del paese.

<sup>6</sup> I dati, che riguardano il numero di lavoratori a tempo pieno (sia dipendenti sia autonomi), sono stati diffusi dall'Istat il 6 febbraio del 2008.

<sup>7</sup> I dati utilizzati sono relativi alle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche per l'anno d'imposta 2005 (Ministero dell'Economia e delle finanze). La base imponibile pro capite è stata ottenuta attribuendo l'imponibile del quadro RV della dichiarazione (indice del reddito da lavoro) ai contribuenti con imposta netta. Gli importi del 2005 sono stati rivalutati utilizzando l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI) per gli anni 2006 e 2007.

<sup>8</sup> I lavoratori autonomi nella rilevazione Istat sono imprenditori, liberi professionisti, lavoratori in proprio, soci di cooperative, coadiuvanti aziende familiari, CO.CO.CO., prestatori d'opera occasionali.

Tavola 3

**Gettito collegato al recupero di basi imponibili**  
(euro e valori percentuali)

	IRAP					Irpef				
	incidenza evasione nel settore privato	quota % imposta settore privato	gettito effettivo (milioni)	entrate da recupero evasione (milioni)	quota % occupazione irregolare	base imponibile dichiarata dai lav. regolari (euro pc)	Addizionale regionale		Addizionale comunale	
							gettito effettivo (milioni)	entrate da recupero evasione (milioni)	gettito effettivo (milioni)	entrate da recupero evasione (milioni)
Piemonte	30.5	74.1	3,079	696.3	9.7	21,261	727.4	48.3	218.1	14.5
Valle d'Aosta	29.0	57.5	101	16.9	10.8	21,202	14.3	1.0	1.5	0.1
Lombardia	13.0	83.6	9,363	1020.6	7.8	23,463	1,619.2	90.6	316.0	17.4
Liguria	50.3	65.6	1,020	336.5	12.5	21,617	268.3	20.0	77.1	5.7
Trento	30.2	67.1	424	85.9	8.8	20,951	53.6	3.0	0.3	0.0
Bolzano - Bozen	30.2	67.1	424	85.9	9.1	22,006	54.7	3.4	6.1	0.4
Veneto	22.3	77.6	3,647	629.7	8.7	20,770	476.9	30.7	205.4	13.1
Friuli Venezia Giulia	28.2	69.7	935	183.8	10.2	20,920	131.7	9.1	45.3	3.1
Emilia Romagna	22.1	77.0	3,468	588.9	8.0	21,656	699.2	38.7	228.5	12.5
Toscana	33.7	70.8	2,483	592.0	9.0	20,654	366.4	22.6	173.7	10.8
Umbria	44.5	65.6	483	141.1	12.3	19,239	77.4	6.6	42.4	3.6
Marche	34.0	72.7	1,083	267.5	9.5	18,959	180.7	12.5	83.7	5.8
Lazio	26.1	66.8	4,726	822.9	11.9	23,701	855.1	75.2	289.2	25.2
Abruzzo	33.1	63.2	691	144.8	12.5	18,337	149.8	13.2	49.0	4.3
Molise	54.6	51.5	139	39.2	18.6	17,878	31.5	4.6	10.2	1.5
Campania	60.6	51.8	2,200	690.1	20.0	18,309	480.6	72.5	153.4	23.3
Puglia	60.7	52.8	1,509	483.5	16.4	17,484	233.8	25.5	120.6	13.0
Basilicata	49.8	52.4	242	63.0	20.1	16,850	33.9	5.3	16.9	2.6
Calabria	93.9	44.5	662	276.4	26.9	16,687	158.2	30.7	48.5	9.5
Sicilia	65.9	43.9	1,881	543.5	21.4	18,272	427.4	63.9	109.5	16.2
Sardegna	54.7	54.0	751	221.8	19.4	18,081	111.9	15.5	44.6	6.1
<b>Mezzogiorno</b>	<b>60.9</b>	<b>50.7</b>	<b>8,076</b>	<b>2,462</b>	<b>19.6</b>	<b>17,912</b>	<b>1,627.0</b>	<b>231.2</b>	<b>552.7</b>	<b>76.5</b>
<b>Centro Nord</b>	<b>23.6</b>	<b>75.5</b>	<b>31,238</b>	<b>5,468</b>	<b>9.3</b>	<b>21,933</b>	<b>5,525.0</b>	<b>361.6</b>	<b>1,687.3</b>	<b>112.3</b>
<b>Italia</b>	<b>30.6</b>	<b>70.4</b>	<b>39,314</b>	<b>8,467</b>	<b>12.1</b>	<b>20,885</b>	<b>7,152.0</b>	<b>592.8</b>	<b>2,240.0</b>	<b>188.8</b>

Fonte: elaborazioni su Istat (2005), Ministero dell'Economia, Ministero dell'Interno, Pisani e Polito (2006), anno di riferimento 2007.

#### 4. Il ruolo della perequazione fiscale

L'analisi condotta nei paragrafi precedenti dimostra che in Italia le disparità fiscali degli enti territoriali sono ampie e strutturali, poiché esse persistono anche qualora si consideri il maggiore gettito che deriverebbe dal pieno utilizzo della facoltà di incrementare le aliquote o dal recupero dell'evasione fiscale. Limitiamoci al caso delle Regioni, per le quali l'esercizio svolto nel precedente paragrafo è più rappresentativo: il rapporto fra la dotazione fiscale pro capite degli enti del Centro Nord e quella degli enti del Sud è pari a 2,1 in termini di gettito complessivo di IRAP e addizionale regionale all'Irpef, sale a 2,2 se si considerano gli spazi residui di incremento delle aliquote e scende a 2 se si somma l'effetto dell'evasione fiscale (Figura 7). Il principale fattore che condiziona la disponibilità di risorse fiscali sul territorio è il grado di sviluppo delle economie locali.

L'eterogeneità nella capacità degli enti di autofinanziarsi attraverso la leva fiscale non è un peculiarità italiana, ma rappresenta un problema con il quale si confrontano i principali sistemi federali. Per citare un esempio, gli squilibri di reddito fra cantoni svizzeri sono noti nella letteratura tradizionale sul decentramento fiscale quale caso emblematico delle difficoltà che possono sorgere in una federazione (Frey, 1977). Anche informazioni più recenti testimoniano che nei principali paesi federali esistono differenze, anche significative, nella capacità fiscale delle giurisdizioni locali: sulla base di uno studio dell'OCSE, questo sembra avvenire, oltre che in Svizzera, anche nel sistema canadese e in quello spagnolo (Tavola 4).

Il principio dell'equità orizzontale richiede che il decentramento di risorse fiscali si accompagni alla predisposizione di trasferimenti perequativi a favore degli enti meno dotati, finanziati dal governo centrale (perequazione verticale) o dalle giurisdizioni più ricche (perequazione orizzontale). Tali sistemi sono spesso regolati da norme costituzionali ed il loro obiettivo è quello di assicurare che i governi locali dispongano di risorse sufficienti a "fornire livelli di servizi pubblici ragionevolmente comparabili in presenza di livelli ragionevolmente comparabili di tassazione" locale (*Constitution Act* del Canada, sezione 36(2)). L'incidenza dei trasferimenti è variabile: dallo 0,49 per cento del PIL in Australia al 3 per cento in Svizzera.

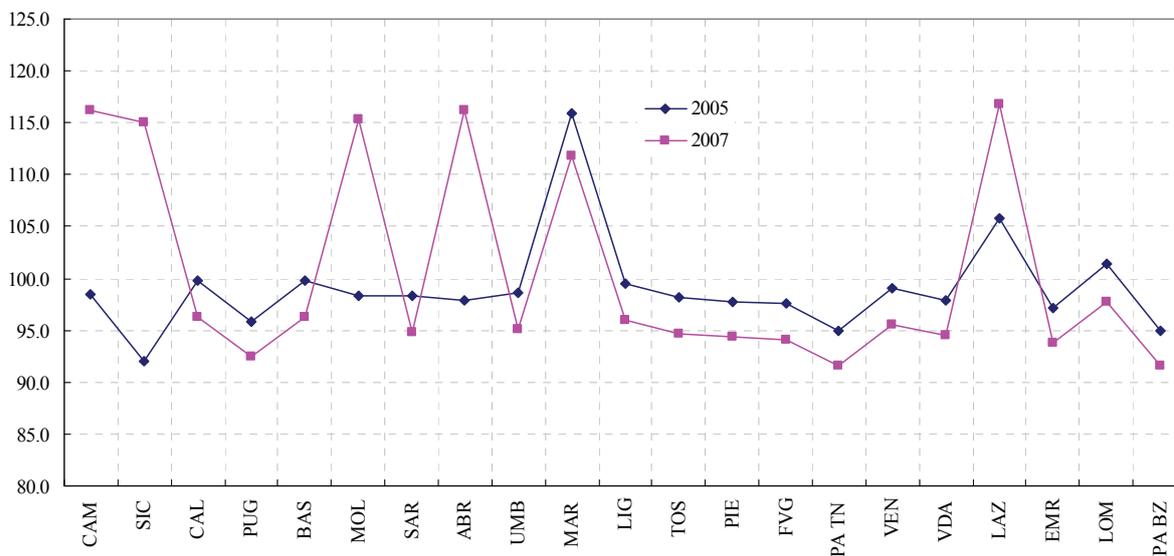
Nel confronto internazionale, il dato italiano colpisce per la sua dimensione, segno di una variabilità territoriale spiccata; Iuzzolino (2009) evidenzia che "i divari interni di reddito nel nostro paese appaiono sensibilmente superiori rispetto a tutte le nazioni di confronto con livelli di sviluppo paragonabili al nostro" (op. cit., p. 2). La parte finale del nostro lavoro è quindi dedicata alla perequazione e in particolare a una sintetica descrizione di alcune recenti proposte di riforma (paragrafo 4.1), di cui si cercherà di valutare l'impatto in termini distributivi (paragrafo 4.2).

##### 4.1 I modelli perequativi proposti per il caso italiano

La teoria economica ha elaborato una tassonomia degli schemi perequativi presenti nell'esperienza internazionale, distinguendo i trasferimenti in base alle finalità perseguite, ai criteri per l'assegnazione delle risorse, alla dimensione dei finanziamenti, alla loro origine e destinazione, alle modalità di rinegoziazione degli interventi (Messina, 2001). Abbiamo isolato tre caratteristiche di un sistema perequativo, che possono essere utili a confrontare le proposte recentemente emerse in merito al caso italiano. Tali caratteristiche si rinvergono nella risposta ai seguenti interrogativi: quali sono le funzioni da finanziare? Quali sono le risorse fiscali a disposizione degli enti? Quali sono gli obiettivi della perequazione? Sulla base di questi tre profili abbiamo riepilogato le proposte di riforma della perequazione fiscale che sono state avanzate negli ultimi due anni (Tavola 5).

Figura 6

**Aliquote medie implicite dell'IRAP<sup>(1)</sup>**  
(numeri indice, Italia=100)

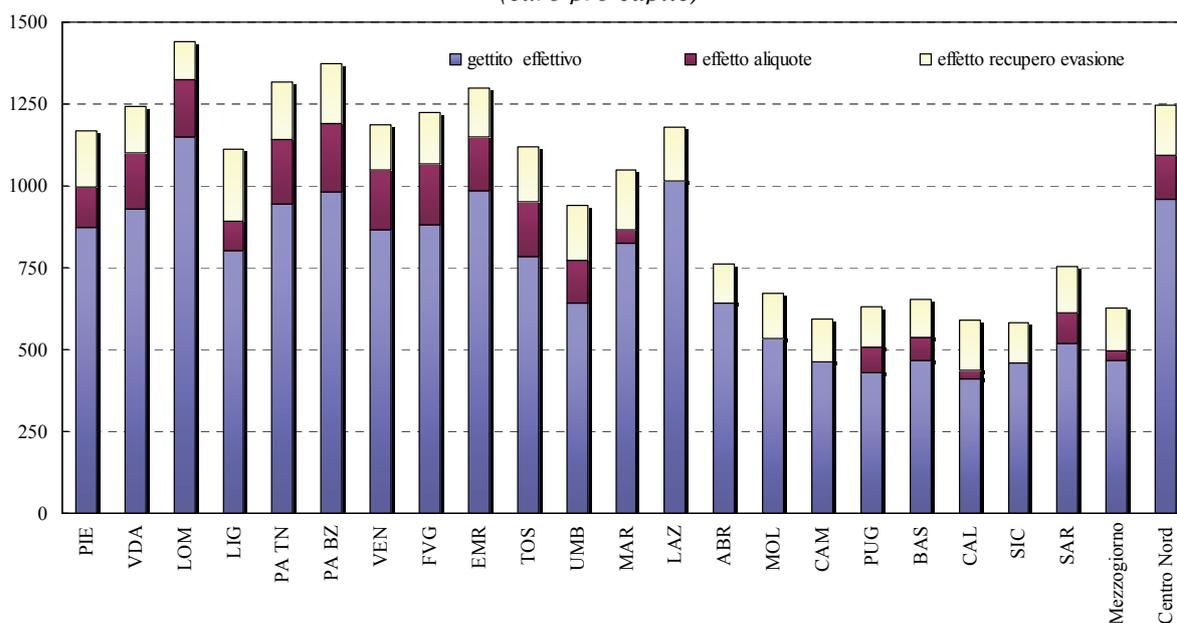


Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e Istat.

<sup>(1)</sup> Le regioni sono ordinate in senso crescente rispetto al valore aggiunto pro capite.

Figura 7

**Disparità fiscali regionali: livello e variazioni marginali per IRAP e addizionale all'Irpef**  
(euro pro capite)



Fonte: cfr. Tavv. 2 e 3.

Tavola 4

**Disparità fiscali e perequazione nei principali paesi federali**  
(valori percentuali)

	Australia	Canada	Germania	Spagna	Stati Uniti	Svizzera
<i>Disparità fiscali<sup>(1)</sup></i>						
Coeffic. di variazione	16,8	29,8	13,0	26,5	13,9	31,8
Indice di Gini	5,0	10,0	6,0	15,0	7,9	15,0
Valore massimo	103,8	177,1	116,5	142,2	135,0	173,0
Valore minimo	79,8	75,0	67,0	67,2	72,0	46,0
<i>Caratteristiche della perequazione</i>						
% PIL	0,49	1,00	1,97	2,97	...	3,00
% spesa pubblica	1,41	2,50	4,21	7,65	...	8,17
"equalisation effect" <sup>(2)</sup>	16,8	9,7	10,3	16,4	...	8,7

Fonte: OCSE (2007) e, per gli Stati Uniti, Yilmaz *et al.* (2002, p. 14).

<sup>(1)</sup> I dati riguardano la *revenue raising capacity* ossia la capacità autonoma di generare entrate tributarie da parte delle giurisdizioni locali raggruppate per regioni/stati, valutata ad aliquote uniformi; per gli Stati Uniti il dato si riferisce alle differenze fra Stati. L'anno di riferimento è il 2004, per gli Stati Uniti è il 2002. – <sup>(2)</sup> L'*equalisation effect* corrisponde ai punti percentuali di riduzione del coefficiente di variazione della capacità fiscale fra la distribuzione antecedente e quella successiva alla perequazione.

Riguardo alle funzioni da finanziare con il contributo della perequazione, un aspetto oramai consolidato riguarda la distinzione fra prestazioni assistite dall'obbligo di fornire livelli essenziali uniformi sul territorio (cosiddette funzioni fondamentali, quali la sanità) e altre prestazioni (come gli interventi in campo economico). L'esigenza di tutelare il principio di equità orizzontale, che impone di evitare discriminazioni geografiche nei servizi offerti ai cittadini, è dominante per il primo tipo di funzioni, mentre ammetterebbe un'interpretazione più temperata, lasciando spazio a una maggiore differenziazione territoriale dell'offerta, per il secondo tipo di funzioni. Ma ciò che più rileva ai fini perequativi riguarda la ripartizione regionale della spesa da decentrare. Nel caso delle funzioni relative a beni pubblici indivisibili (quali la difesa, la sicurezza, la giustizia) - il cui accentramento non è comunque messo in discussione - la distribuzione della spesa sarebbe "neutrale" ai fini perequativi, essendo proporzionale alla popolazione locale. Nel caso dei servizi alla persona, invece, la distribuzione geografica della spesa è un elemento che – *ceteris paribus* – tende ad ampliare o a ridurre la dimensione della perequazione a seconda della sua relazione con la capacità fiscale regionale. Se, da un lato, la spesa sanitaria (già decentrata) tende ad essere relativamente più elevata nelle regioni con una quota maggiore di popolazione anziana (prevalentemente al Nord), dall'altro sia la spesa per istruzione sia quella per prestazioni assistenziali tendono ad essere più accentuate nelle regioni più giovani e con un tenore di vita più basso (localizzate al Sud). Pertanto il fatto che i recenti progetti di legge prevedano di decentrare funzioni per le quali la spesa locale risulta distribuita in modo tendenzialmente inverso rispetto alla capacità fiscale del territorio è un aspetto che di per sé accresce la dimensione della perequazione.

Il secondo profilo di interesse riguarda le risorse fiscali decentrate, rispetto alle quali i trasferimenti perequativi assumono carattere integrativo. Come si è già avuto modo di osservare, la realtà italiana si caratterizza per una forte concentrazione geografica delle basi imponibili erariali: questa è maggiore per le imposte dirette (soprattutto per l'Ires), mentre è meno accentuata per quelle indirette (soprattutto per l'IVA, le imposte di registro e quelle sui giochi). Di conseguenza, anche la scelta delle risorse fiscali da decentrare è un elemento che, a monte, influisce sull'entità

dei trasferimenti richiesti per conseguire un dato obiettivo perequativo. In questo senso l'orientamento prevalente di decentrare una quota consistente dell'IVA, il cui gettito riflette i consumi ed è dunque meno sperequato sul territorio nazionale, sembra dettato dalla necessità di minimizzare le differenze di capacità fiscale ex ante fra enti.

Riguardo al terzo profilo, ossia agli obiettivi della perequazione, la scelta di fondo verte sull'adozione del fabbisogno o della capacità fiscale quale criterio di riferimento per la perequazione (entrambi i criteri sono previsti dalla nostra Costituzione). Nel primo caso, l'obiettivo perseguito è quello di salvaguardare l'uniformità territoriale nei livelli delle prestazioni, garantendo a tutti gli enti le risorse necessarie a finanziare un ammontare prestabilito di servizi. Nel secondo caso, i trasferimenti perequativi mirano a ridurre (in tutto o in parte) le differenze nelle capacità di autofinanziamento degli enti, consentendo una maggiore variabilità nella composizione della spesa locale. Una soluzione condivisa dalla maggior parte delle iniziative legislative presentate negli ultimi anni è quella di assicurare una perequazione integrale del fabbisogno finanziario relativo alle prestazioni essenziali e una perequazione parziale (di entità non precisata) delle differenze di capacità fiscale per le altre funzioni.

#### 4.2 Alcune valutazioni sugli effetti dei diversi criteri perequativi

Un modo utile per valutare l'impatto finanziario della perequazione è quello di vedere in che modo la distribuzione regionale delle entrate fiscali pro capite si modifica una volta che siano inclusi i trasferimenti perequativi; in particolare, l'OCSE definisce *equalization effect* la differenza fra i valori del coefficiente di variazione (o dell'indice di Gini) calcolati sulla distribuzione regionale delle entrate prima e dopo la perequazione (OCSE, 2007).

Consideriamo in primo luogo le funzioni fondamentali, per le quali è oramai condivisa l'idea di prevedere un ruolo più accentuato della perequazione. Nella Tavola 6 presentiamo una ricostruzione relativa al sistema di finanziamento delle RSO, in cui si confronta l'effetto perequativo del sistema di trasferimenti attuale con quello che dovrebbe risultare dall'attuazione della legge delega (L. 5 maggio 2009, n. 42). A titolo di riferimento si considera anche la proposta della Regione Lombardia del giugno del 2007.

In particolare, la situazione attuale è stata ricostruita considerando nel paniere di risorse fiscali *ex ante* delle RSO l'IRAP, l'addizionale all'Irpef<sup>1</sup>, le tasse automobilistiche, la compartecipazione all'IVA e quella all'accisa sulla benzina. In questa fase la compartecipazione all'IVA è stata attribuita a ciascun ente sulla base della quota dei consumi regionali. Nella dotazione fiscale *ex post* la compartecipazione all'IVA è stata ripartita in modo da includere il contributo del fondo perequativo destinato al finanziamento del fabbisogno sanitario<sup>2</sup>. Il fondo perequativo attuale mobilita risorse pari all'incirca a 0,6 punti percentuali di PIL (a fronte di entrate tributarie decentrate, comprensive della compartecipazione all'IVA, pari a 8,0 punti di PIL). Dalla tavola si nota come l'effetto perequativo dei trasferimenti nell'ordinamento vigente sia significativo, considerato che il coefficiente di variazione della dotazione fiscale regionale passa dal 24,2 al 3,8 per cento della media. Come si può osservare dalla Figura 8, la perequazione opera una significativa integrazione delle entrate pro capite delle regioni più povere.

<sup>1</sup> L'IRAP e l'addizionale all'Irpef sono valutate ad aliquota base, in modo da escludere lo sforzo fiscale dell'ente.

<sup>2</sup> Attualmente l'entità del fondo perequativo è stabilita all'atto della definizione del fabbisogno sanitario regionale, sulla base di delibere annuali del CIPE. Tale fondo è alimentato dalla compartecipazione delle RSO all'IVA; in particolare, la partecipazione di ciascuna regione al fondo è determinata dal confronto fra la quota teorica di compartecipazione all'IVA, assegnata sulla base dei consumi regionali, e quella effettiva attribuita in base a una formula che avrebbe dovuto assegnare un peso decrescente nel tempo alla spesa sanitaria storica (per maggiori dettagli si veda Messina, 2001).

Tavola 5

## La perequazione nelle recenti proposte di legge

	FUNZIONI	RISORSE FISCALI	CARATTERISTICHE DELLA PEREQUAZIONE
<b>DOCUMENTO Conferenza REGIONI</b> (17 maggio 2007)	<p><u>funzioni essenziali</u> (LEA): sanità e assistenza</p> <p>altre <u>funzioni</u> (esclusi interv. specifici e cofinanziati UE)</p> <p><u>trasporto pubblico locale</u></p> <p>non specificate</p>	<p><u>funzioni essenziali</u> (LEA): IRAP, aumento dell'addizionale all'Irpef e comp. IVA (che alimenta il f. perequativo); le aliquote garantiscono l'equilibrio finanziario in un solo ente.</p> <p>altre <u>funzioni</u>: aumento dell'addizionale all'Irpef (che finanzia la perequazione); l'aliquota deve garantire risorse pari ai trasferimenti soppressi per il complesso delle Regioni.</p> <p>compartecipazione all'IVA: aliquota 80% imposta regionale sul reddito; aliquota 15% imposte sui tabacchi, giochi, accise e altri tributi propri</p>	<p><u>funzioni essenziali</u>: 100% fabbisogno (i LEA sono valutati al costo standard)</p> <p>altre <u>funzioni</u>: riduzione della capacità fiscale (correttivo per dimensione demogr.)</p> <p><i>n. b.: il fondo è di tipo verticale per le funzioni essenziali, orizzontale per le altre</i></p> <p>riduzione &lt;=50% delle differenze di capacità fiscale</p> <p><i>n. b.: il fondo è di tipo orizzontale</i></p>
<b>PROPOSTA LOMBARDIA</b> (19 giugno 2007)	<p><u>funzioni essenziali</u> (LEA): sanità e assistenza</p> <p>altre <u>funzioni</u> (esclusi interv. specifici e cofinanziati UE)</p> <p><u>trasporto pubblico locale</u></p>	<p><u>funzioni essenziali</u> (LEA): comp. IVA e Irpef, addizionale Irpef, IRAP e altri tributi propri regionali; le aliquote garantiscono l'equilibrio finanziario in un solo ente.</p> <p>altre <u>funzioni</u>: compart. Irpef e/o aumento addizionale Irpef; l'aliquota deve garantire risorse pari ai trasferimenti soppressi per l'insieme delle Regioni.</p>	<p><u>funzioni essenziali</u>: 100% fabbisogno (i LEA sono valutati al costo standard)</p> <p>altre <u>funzioni</u>: riduzione della capacità fiscale (correttivo per dimensione demogr.)</p> <p><u>trasporto pubblico</u>: commisurato al fabbisogno (livello adeguato di servizio su tutto il territorio, costi standard)</p> <p><i>n. b.: il fondo è di tipo verticale</i></p>
<b>DDL delega</b> (28 giugno 2007)	<p><u>funzioni essenziali</u> (LEA): sanità e assistenza</p> <p>altre <u>funzioni</u> (esclusi interv. specifici e cofinanziati UE)</p> <p><u>trasporto pubblico locale</u></p>	<p><u>funzioni essenziali</u> (LEA): comp. IVA (che alimenta il fondo) e Irpef, addizionale Irpef, IRAP e altri tributi propri regionali; le aliquote devono garantire l'equilibrio finanziario di almeno 1 ente.</p> <p>altre <u>funzioni</u>: compart. Irpef e/o aumento addizionale Irpef; l'aliquota deve garantire risorse pari ai trasferimenti soppressi per l'insieme delle Regioni.</p>	<p><u>funzioni essenziali</u>: 100% fabbisogno (i LEA sono valutati al costo standard)</p> <p>altre <u>funzioni</u>: riduzione della capacità fiscale (correttivo per dimensione demogr.)</p> <p><u>trasporto pubblico</u>: commisurato al fabbisogno (livello adeguato di servizio su tutto il territorio, costi standard)</p> <p><i>n. b.: il fondo è di tipo verticale</i></p>
<b>PROPOSTA DELLE REGIONI</b> (30 luglio 2008)	<p><u>funzioni essenziali</u> (LEA): sanità, assistenza, compiti amministrativi in materia di istruzione</p> <p>altre <u>funzioni</u> (esclusi interv. specifici e cofinanziati UE)</p> <p><u>trasporto pubblico locale</u></p>	<p><u>funzioni essenziali</u> (LEA): comp. IVA, addizionale Irpef, IRAP e altri tributi propri regionali; le aliquote devono garantire l'equilibrio finanziario di un ente.</p> <p>altre <u>funzioni</u>: addizionale Irpef; l'aliquota deve garantire risorse pari ai trasferimenti soppressi per l'insieme delle Regioni.</p>	<p><u>funzioni essenziali</u>: 100% fabbisogno (i LEA sono valutati al costo standard)</p> <p>altre <u>funzioni</u>: riduzione della capacità fiscale (correttivo per dimensione demogr.)</p> <p><u>trasporto pubblico</u>: commisurato al fabbisogno (livello adeguato di servizio su tutto il territorio, costi standard)</p> <p><i>n. b.: il fondo è di tipo verticale</i></p>
<b>legge 42 del 2009</b>	<p><u>funzioni essenziali</u> (LEA): sanità, assistenza, compiti amministrativi in materia di istruzione</p> <p>altre <u>funzioni</u> (esclusi interv. specifici e cofinanziati UE)</p> <p><u>trasporto pubblico locale</u></p>	<p><u>funzioni essenziali</u> (LEA): comp. IVA, addizionale Irpef, IRAP e altri tributi propri regionali; le aliquote devono garantire l'equilibrio finanziario di un ente.</p> <p>altre <u>funzioni</u>: addizionale Irpef; l'aliquota deve garantire risorse pari ai trasferimenti soppressi per l'insieme delle Regioni.</p>	<p><u>funzioni essenziali</u>: 100% fabbisogno (i LEA sono valutati al costo standard)</p> <p>altre <u>funzioni</u>: riduzione della capacità fiscale (correttivo per dimensione demogr.)</p> <p><u>trasporto pubblico</u>: commisurato al fabbisogno (livello adeguato di servizio su tutto il territorio, costi standard)</p> <p><i>n. b.: il fondo è di tipo verticale</i></p>

Tavola 6

**Differenze di dotazione fiscale ed effetto della perequazione: scenari a confronto<sup>(1)</sup>**  
*(valori percentuali, valore massimo e minimo: numeri indice, media =100)*

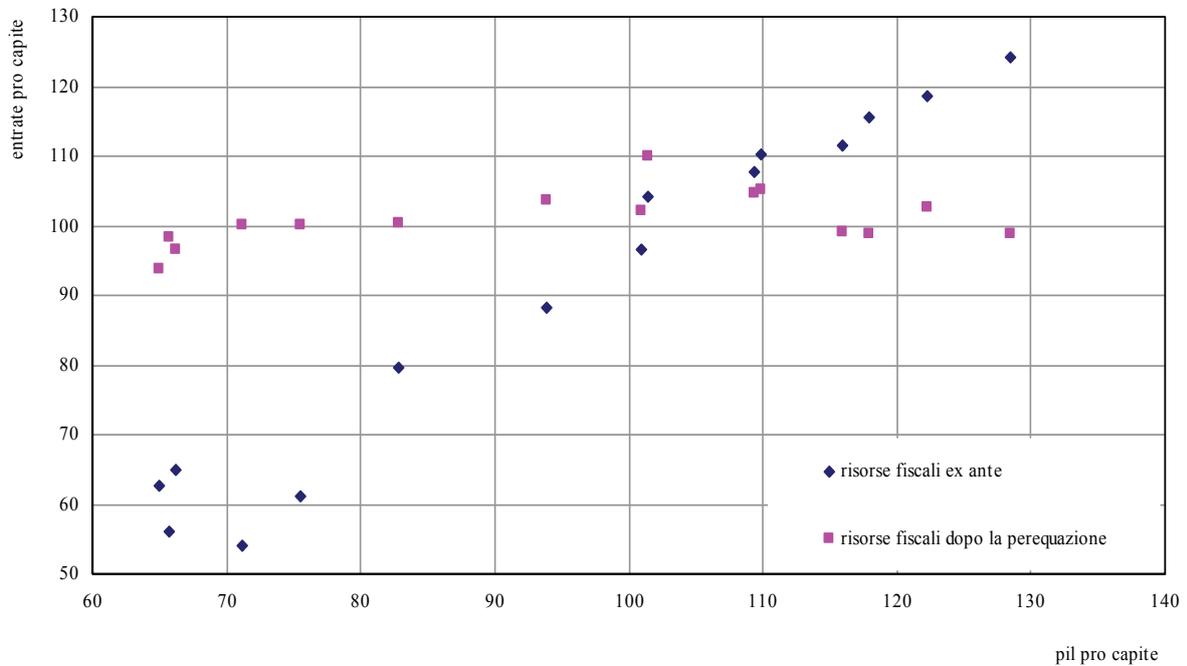
	<b>coefficiente di variaz.</b>	<b>indice di Gini</b>	<b>valore max</b>	<b>valore min</b>
<b>situazione attuale</b>				
<b>dotazione fiscale ex ante</b>	<b>24,2</b>	<b>16,2</b>	<b>124,1</b>	<b>54,2</b>
<i>di cui: comp. IVA (quota consumi)</i>	<i>16,1</i>	<i>10,1</i>	<i>117,4</i>	<i>71,2</i>
<i>IRAP</i>	<i>41,7</i>	<i>32,1</i>	<i>151,3</i>	<i>15,7</i>
<i>add.le Irpef</i>	<i>23,0</i>	<i>15,0</i>	<i>126,6</i>	<i>50,4</i>
<i>tasse automobilistiche</i>	<i>19,0</i>	<i>11,7</i>	<i>125,1</i>	<i>63,6</i>
<i>comp. accisa su benzina</i>	<i>24,9</i>	<i>15,1</i>	<i>148,9</i>	<i>71,2</i>
<b>dotazione fiscale ex post</b>	<b>3,8</b>	<b>2,2</b>	<b>110,0</b>	<b>93,9</b>
<b>riforma "Calderoli"<sup>(2)</sup></b>				
<b>dotazione fiscale ex ante</b>	<b>25,5</b>	<b>17,2</b>	<b>127,6</b>	<b>53,0</b>
<i>di cui: comp. IVA (quota consumi)</i>	<i>16,1</i>	<i>10,1</i>	<i>117,4</i>	<i>71,2</i>
<i>IRAP</i>	<i>41,7</i>	<i>32,1</i>	<i>151,3</i>	<i>15,7</i>
<i>comp. Irpef</i>	<i>28,5</i>	<i>19,4</i>	<i>134,9</i>	<i>48,3</i>
<i>tasse automobilistiche</i>	<i>19,0</i>	<i>11,7</i>	<i>125,1</i>	<i>63,6</i>
<b>dotazione fiscale ex post</b>	<b>4,8</b>	<b>2,9</b>	<b>110,3</b>	<b>94,0</b>
<b>riforma Lombardia</b>				
<b>dotazione fiscale ex ante</b>	<b>20,7</b>	<b>13,5</b>	<b>121,6</b>	<b>61,3</b>
<i>di cui: comp. IVA (quota consumi)</i>	<i>16,1</i>	<i>10,1</i>	<i>117,4</i>	<i>71,2</i>
<i>IRAP</i>	<i>41,7</i>	<i>32,1</i>	<i>151,3</i>	<i>15,7</i>
<i>Imposta regionale sul reddito pers.</i>	<i>28,5</i>	<i>19,4</i>	<i>134,9</i>	<i>48,3</i>
<i>Accise benzina</i>	<i>17,6</i>	<i>10,6</i>	<i>139,8</i>	<i>70,4</i>
<i>Tabacchi</i>	<i>11,9</i>	<i>7,6</i>	<i>120,0</i>	<i>78,2</i>
<i>Giochi</i>	<i>21,7</i>	<i>13,7</i>	<i>121,7</i>	<i>47,2</i>
<i>Tasse auto</i>	<i>19,0</i>	<i>11,7</i>	<i>125,1</i>	<i>63,6</i>
<b>dotazione fiscale ex post</b>	<b>10,3</b>	<b>6,5</b>	<b>110,8</b>	<b>80,7</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Ministero dell'Economia, Conti pubblici territoriali, Issirfa.

<sup>(1)</sup> Ai fini della ripartizione territoriale del gettito tributario, per l'IRAP e l'addizionale all'Irpef si sono utilizzate le quote indicate nella delibera del CIPE del 28.09.2007 (ad aliquota standard); per la compartecipazione all'IVA è stata usata la quota attribuita in base ai consumi (dotazione fiscale ex ante) o quella effettiva (dotazione fiscale ex post) indicate nella delibera del CIPE; i tributi erariali sono stati ripartiti sulla base dei dati contenuti nella *Regionalizzazione delle entrate erariali* per l'anno 2004 (Ministero dell'Economia, anno 2007). – <sup>(2)</sup> L'entità e la distribuzione regionale della spesa decentrata sono state ricostruite sulla base delle quote di finanziamento dei LEA previste nella delibera CIPE; per l'istruzione (spesa relativa ai soli redditi da lavoro) e l'assistenza i coefficienti di riparto regionali sono stati ricavati dalla base dati dei Conti pubblici territoriali (Ministero per lo Sviluppo economico).

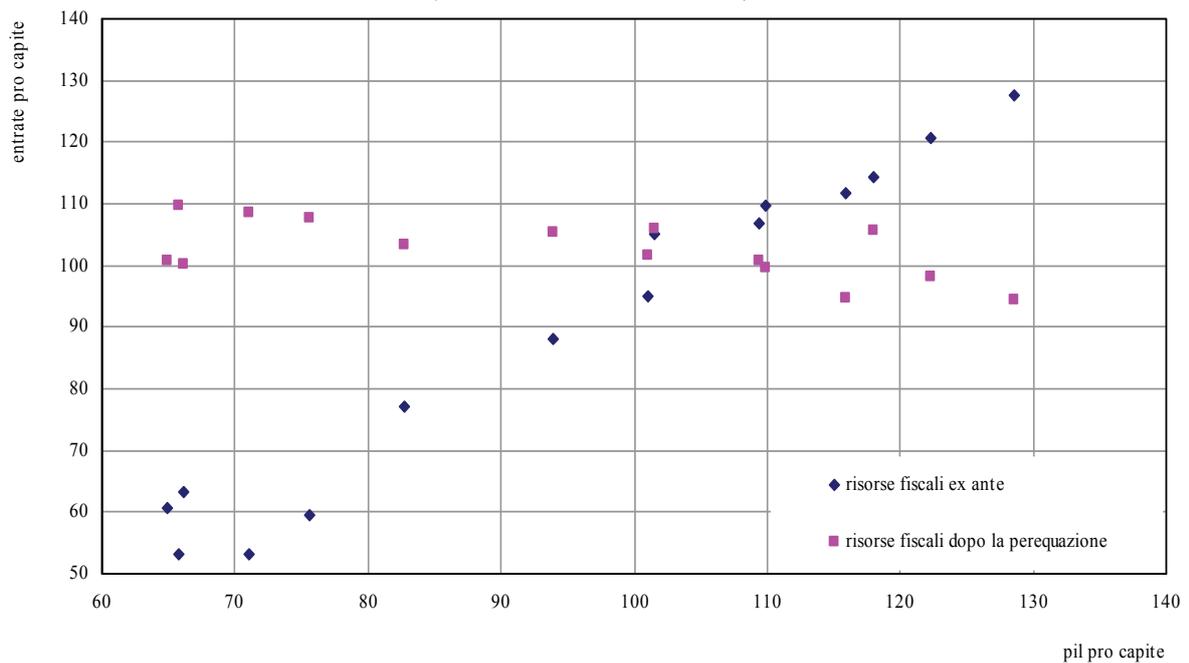
**Figura 8**

**Perequazione della spesa sanitaria e PIL pro capite regionale nell'ordinamento vigente**  
(numeri indice, Italia=100)



**Figura 9**

**Perequazione delle funzioni fondamentali e PIL pro capite regionale nel DDL AC2105**  
(numeri indice, Italia=100)



L'effetto della L. 42 del 2009 sulle disparità fiscali regionali è stato valutato con riferimento al finanziamento di sanità, assistenza e dei compiti amministrativi relativi all'istruzione<sup>1</sup>. Secondo il provvedimento il finanziamento di tali funzioni si baserebbe, oltre che su tributi propri quali l'IRAP, su risorse fiscali derivate da quelle erariali, in particolare dal gettito dell'IVA e da quello dell'Irpef<sup>2</sup>. Nello scenario ex post la ripartizione fra RSO della compartecipazione all'IVA include la quota di fondo perequativo, allocata secondo i criteri previsti nel provvedimento. Quest'ultimo stabilisce che i trasferimenti perequativi debbano essere di entità tale da compensare, per ciascuna regione, la differenza fra l'entità delle risorse tributarie e il costo dell'erogazione delle prestazioni essenziali, entrambi valutati in base a parametri standard (principio del fabbisogno). Nella simulazione, il fondo perequativo mobiliterebbe risorse dell'ordine di 2,2 punti percentuali di PIL (a fronte di quasi 12 punti di PIL di risorse fiscali decentrate).

Le stime, da interpretarsi con estrema cautela data la loro sensibilità rispetto ai criteri di riparto utilizzati, indicano che l'effetto della perequazione delle funzioni essenziali in termini di riduzione delle disparità regionali sarebbe simile alla situazione vigente. La Figura 9 conferma che l'impatto redistributivo della perequazione è equivalente alla situazione attuale.

L'*equalization effect* sarebbe molto più contenuto nel caso in cui la perequazione fosse realizzata seguendo lo schema proposto dalla Regione Lombardia, basato sulla sola capacità fiscale. In particolare, la proposta lombarda prevedeva l'introduzione di un'imposta regionale sul reddito personale, di una compartecipazione pari all'80 per cento del gettito dell'IVA riscosso sul territorio regionale, oltre al decentramento dell'intero gettito delle accise, dell'imposta sui tabacchi e di quelle sui giochi. Tali entrate sono state utilizzate per calcolare l'entità delle disparità fiscali nello scenario ex ante riportato nella tavola. In materia di perequazione, la proposta lombarda prevedeva l'attivazione di un fondo destinato al finanziamento delle prestazioni essenziali e volto a ridurre di non oltre il 50 per cento le differenze di capacità fiscale. Secondo la simulazione svolta, l'entità del fondo sarebbe commisurabile a quello attuale (a fronte di quasi 14 punti di PIL di risorse fiscali decentrate). Tuttavia l'effetto dei trasferimenti sarebbe molto più contenuto poiché la variabilità della capacità fiscale ex post triplicherebbe quasi rispetto all'ordinamento vigente. La Figura 10 mostra che la redistribuzione operata seguendo lo schema lombardo sarebbe molto più attenuata rispetto alla situazione attuale.

Nella riforma delineata dalla L. 42 del 2009 il criterio della capacità fiscale diviene rilevante nell'ambito del finanziamento delle funzioni cosiddette "autonome". Tuttavia, il progetto di legge non specifica né quali prestazioni ricadono in questo ambito né quale sarebbe il coefficiente di riduzione delle differenze di capacità fiscale. Questa indeterminatezza ha generato un'ampia variabilità delle stime circolate nell'ambito del dibattito parlamentare, utilizzate nella ricostruzione della Tavola 7. La tavola riporta diverse quantificazioni dell'ammontare dei trasferimenti che attualmente finanziano le funzioni non fondamentali e che, a riforma attuata, sarebbero sostituiti da un'addizionale all'Irpef tale da garantire l'equilibrio finanziario del complesso delle RSO. Come si può osservare, l'entità dei trasferimenti soppressi varia significativamente a seconda delle fonti: essa è dell'ordine di 4 miliardi nella valutazione della Corte dei conti (2008), 6 miliardi secondo la Svimez (2008) e 10 miliardi secondo le stime di Zanardi (2008); anche la ripartizione regionale

<sup>1</sup> Nella nostra simulazione accogliamo un'interpretazione estensiva delle funzioni in materia di istruzione attribuite alle Regioni, poiché ipotizziamo il decentramento di tutti gli oneri relativi ai redditi da lavoro. In questo modo sovrastimiamo l'entità delle risorse complessivamente necessarie a finanziare i compiti trasferiti, anche se le caratteristiche relative della loro distribuzione territoriale non dovrebbero essere alterate.

<sup>2</sup> Ai fini della simulazione, l'aliquota che determina la quota di gettito dell'Irpef assegnato a ciascuna regione è stabilita, coerentemente a quanto previsto nel DDL, al livello tale da rendere autosufficiente l'ente più ricco nel finanziamento delle funzioni essenziali. Per quanto riguarda l'IVA, nello scenario ex ante si assume l'invarianza della quota di compartecipazione rispetto alla situazione attuale.

Tavola 7

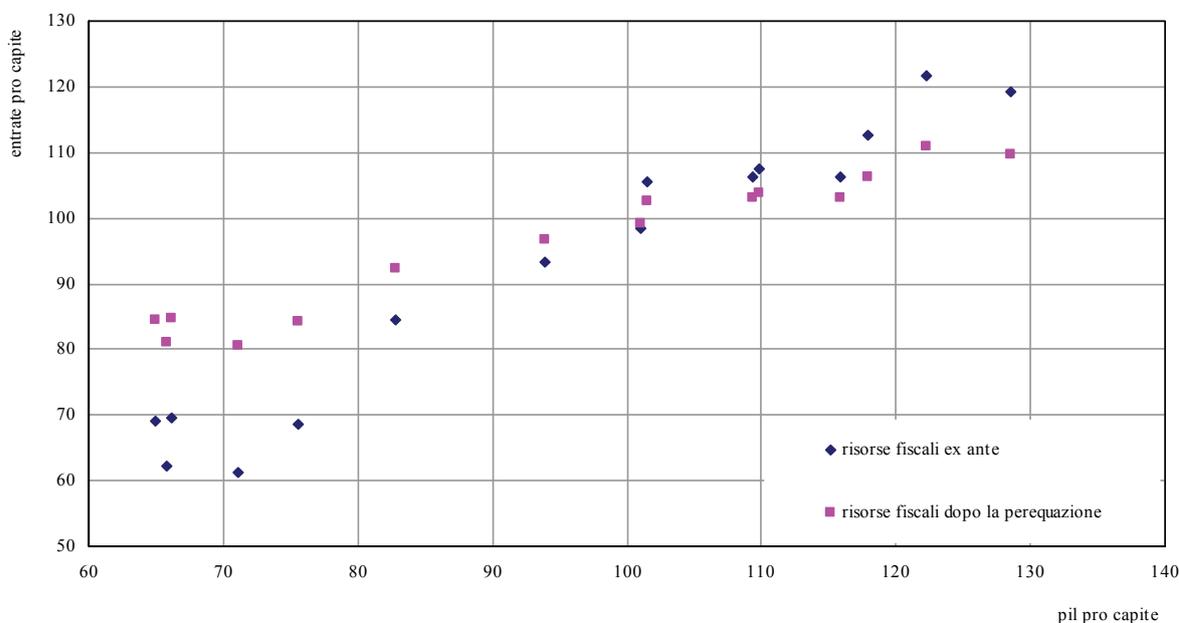
## La perequazione nelle funzioni autonome secondo il DDL Calderoli

	TRASFERIMENTI SOPPRESSI				ADD.LE ALL'IRPEF				FONDO PEREQUATIVO				GUADAGNI/PERDITE					
	(milioni)				(euro pro capite)				(euro pro capite; perequazione 90%)				(milioni)					
	CORTE CONTI	SVIMEZ	ZANARDI	CORTE CONTI	SVIMEZ	ZANARDI	CORTE CONTI (aliqu. 0,74%)	SVIMEZ (aliqu. 1,06%)	ZANARDI (aliqu. 1,77%)	CORTE CONTI	SVIMEZ	ZANARDI	CORTE CONTI	SVIMEZ	ZANARDI	CORTE CONTI	SVIMEZ	ZANARDI
PIE	401.8	424.1	413	92.3	97.4	94.9	94.6	134.6	225.7	11.1	15.8	26.5	-38.4	93.0	454.3	-8.8	21.4	104.4
LOM	638.1	516.2	497	66.8	54.1	52.1	104.1	148.2	248.5	19.7	28.0	47.0	167.8	630.6	1,426.6	17.6	66.1	149.5
VEN	411.3	341.4	506	86.2	71.5	106.0	83.1	118.2	198.3	0.8	1.1	1.8	-18.3	217.8	432.0	-3.8	45.6	90.5
LIG	159.7	224.5	563	99.3	139.6	350.2	94.4	134.3	225.3	10.9	15.5	26.1	-25.5	-33.5	-242.7	-15.9	-20.9	-151.0
EMR	404.9	375.3	522	95.9	88.9	123.6	98.9	140.8	236.2	15.0	21.4	35.9	-50.5	129.0	323.9	-12.0	30.5	76.7
TOS	355.1	349.8	411	97.6	96.1	113.0	85.9	122.2	205.0	3.3	4.7	7.9	-54.6	77.9	306.4	-15.0	21.4	84.2
UMB	115.0	162.5	231	131.7	186.1	264.6	75.0	106.7	179.0	-6.5	-9.3	-15.5	-43.8	-61.2	-61.1	-50.2	-70.1	-70.0
MAR	130.7	172.7	172	85.1	112.4	112.0	78.4	111.6	187.2	-3.4	-4.9	-8.2	-5.0	6.2	128.1	-3.2	4.1	83.4
LAZ	368.1	589.1	1100	67.0	107.2	200.2	96.8	137.7	231.0	13.1	18.6	31.2	91.7	65.2	-2.6	16.7	11.9	-0.5
ABR	149.1	252.3	26	113.8	192.6	19.9	69.0	98.3	164.8	-11.9	-16.9	-28.3	-43.1	-101.5	227.0	-32.9	-77.5	173.3
MOL	47.3	121.9	180	147.8	380.8	562.4	65.8	93.6	157.1	-14.8	-21.0	-35.3	-21.5	-85.2	-118.4	-67.2	-266.2	-370.0
CAM	352.1	857.2	2060	60.8	148.0	355.8	48.5	69.0	115.8	-30.4	-43.2	-72.5	104.6	-207.4	-970.0	18.1	-35.8	-167.5
PUG	297.2	633.9	830	73.0	155.8	203.9	41.4	58.9	98.9	-36.7	-52.3	-87.7	20.9	-181.2	-70.7	5.1	-44.5	-17.4
BAS	93.5	231.4	1365	158.1	391.3	2,308.3	53.0	75.4	126.5	-26.3	-37.5	-62.9	-46.6	-164.7	-1,253.1	-78.8	-278.4	-2,119.0
CAL	198.3	613.7	963	99.2	307.1	482.0	64.1	91.2	153.0	-16.3	-23.3	-39.0	-37.6	-385.0	-579.4	-18.8	-192.7	-290.0
<b>TOT RSO</b>	<b>4,122.2</b>	<b>5,866.0</b>	<b>9,839.0</b>	<b>82.2</b>	<b>117.0</b>	<b>196.3</b>	<b>82.2</b>	<b>117.0</b>	<b>196.3</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Corte dei conti (2008), Svimez (2008) e Zanardi (2008).

Figura 10

**Perequazione fiscale e PIL pro capite regionale nella proposta lombarda**  
(numeri indice, Italia=100)



degli importi è molto diversa a seconda delle ricostruzioni. La valutazione dell'impatto redistributivo della riforma risente di questa incertezza di base: ipotizzando una riduzione del 90 per cento delle disparità fiscali, per le Regioni del Sud si configurerebbe una riduzione di risorse, rispetto alla situazione attuale, pari a soli 23 milioni di euro nella ricostruzione della Corte dei conti (2008), a oltre 1 miliardo in quella della Svimez (2008) e ben 2,8 in quella di Zanardi (2008).

## 5. Conclusioni

Questo lavoro ha affrontato il tema delle disparità fiscali degli enti decentrati e delle implicazioni che ne scaturiscono ai fini dell'attuazione del decentramento fiscale in Italia, con l'obiettivo di fornire, ove possibile, indicazioni di tipo quantitativo sia sulle differenze di capacità fiscale fra le aree del paese sia sugli effetti distributivi di alcune ipotesi di riforma della perequazione.

L'analisi ha mostrato come le differenze di capacità fiscale abbiano natura strutturale e in gran parte prescindano dai comportamenti attuati dagli enti: esse, difatti, riguardano non solo il *livello* delle risorse, misurato in termini di gettito pro capite dei tributi locali, ma anche le *variazioni* associate alle azioni che gli enti potrebbero intraprendere sulle aliquote o sulle basi imponibili dei tributi decentrati.

La teoria economica e l'esperienza internazionale mostrano che, in contesti in cui sono presenti forti differenze territoriali, la predisposizione di idonei meccanismi perequativi a favore degli enti con minori capacità di autofinanziamento è un aspetto complementare e imprescindibile del decentramento. Nel nostro paese, le disparità fiscali fra enti territoriali sono di ampiezza tale da determinare flussi perequativi di entità ingente. Una simulazione relativa all'impatto della riforma recentemente approvata dal Parlamento mostra che l'*equalization effect* associato alla perequazione

sarebbe simile a quello realizzato nell'ordinamento vigente, nel caso delle funzioni essenziali delle Regioni. Non è possibile invece valutare l'impatto redistributivo della riforma per quanto attiene al finanziamento delle funzioni autonome regionali.

**RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

- Alesina A., Roubini N. e Cohen G. (1997), *Political Cycles and the Macroeconomy*, Cambridge (MA).
- Buchanan J. (1950), *Federalism and Fiscal Equity*, in *American Economic Review*, Vol. 40, pp. 583-99.
- Corte dei conti (2008), Audizione sul disegno di legge AS1117 *Attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale*, [www.astrid.it](http://www.astrid.it).
- Frey R. (1977), *The Interregional Income Gap as a Problem of Swiss Federalism*, in Oates W. (a cura di) *The Political Economy of Fiscal Federalism*, pp. 93-104, Lexington.
- Istat (2008), *La misura dell'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale. Anni 1980-2005*.
- Iuzzolino G. (2009), *I divari territoriali di sviluppo in Italia nel confronto internazionale*, Banca d'Italia, in questo volume.
- Yilmaz Y., Hoo S., Rueben K.S., Nagowski M. e Tannenwald R. (2007), *Fiscal Disparities Among the States, Fiscal 2002*, State Tax Notes, Vol. 45, No. 12.
- Messina G. (2001), *Decentramento fiscale e perequazione regionale. Efficienza e redistribuzione nel nuovo sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario*, Temi di discussione, Banca d'Italia, No. 416.
- (2006), *Attualità e prospettive del decentramento fiscale in Italia: quanto spazio per l'autonomia impositiva delle Regioni?*, in *Economia italiana*, Vol. 3.
- Musgrave R. (1983), *Who Should Tax, Where and What?*, in McLure, C.E. (a cura di), *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra, Australian National University Press.
- OCSE (2007), *Fiscal Equalisation in OECD Countries*, Working Paper, No. 4.
- Pisani S. e Polito C. (2006), *Analisi dell'evasione fondata sui dati IRAP. Anni 1998-2002*, Agenzia delle entrate, MEF, Documento di lavoro dell'Ufficio Studi.
- Svimez (2008), Audizione sul disegno di legge AS1117 “Attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale”, [www.astrid.it](http://www.astrid.it)
- Zanardi A. (2008), Audizione sul disegno di legge AS1117 “Attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale”, [www.astrid.it](http://www.astrid.it)

# QUALITÀ DELLA SPESA PUBBLICA NEL MEZZOGIORNO: IL CASO DI ALCUNE SPESE DECENTRATE

Demetrio Alampi\* e Maurizio Lozzi\*\*

## 1. Introduzione

Gli enti territoriali erogano circa un terzo della spesa pubblica complessiva. Questo lavoro analizza le due principali voci di spesa pubblica decentrata: la spesa sanitaria, erogata dalle Regioni, e la spesa corrente dei Comuni. Tali voci rappresentano circa il 70 per cento della spesa pubblica erogata a livello decentrato. L'approfondimento di due casi specifici è motivato dalla apparente contraddizione tra le informazioni desumibili dai bilanci pubblici, che evidenziano livelli analoghi di spesa pro capite tra Centro Nord e Mezzogiorno, e quelle provenienti, invece, da molti studi e sondaggi che riportano una qualità dei servizi offerti ai cittadini inferiore nel Mezzogiorno in tutti i settori di spesa pubblica, indipendentemente dal fatto di essere gestita centralmente, oppure demandata a livelli di governo decentrati: dalla sanità all'istruzione, dalla tutela della sicurezza personale alle politiche sociali, alla realizzazione di infrastrutture. Obiettivo dell'analisi dei due casi specifici è quello di valutare quali aspetti della gestione della spesa siano connessi con un più efficiente utilizzo delle risorse pubbliche.

Nel privilegiare la questione di *come* si spende piuttosto che quella di *quanto* si spende, questo lavoro si richiama al filone di studi sulla *qualità* delle finanze pubbliche, recentemente oggetto di crescente interesse da parte di economisti e policy maker. In questo filone della letteratura, il termine *qualità* ha finito per racchiudere molti significati che fanno riferimento ai molteplici aspetti attraverso i quali le finanze pubbliche possono favorire, o almeno non ostacolare, la crescita economica di lungo periodo; tra i principali, si ricordano la dimensione dell'operatore pubblico, la composizione e l'efficienza della spesa pubblica e delle entrate (Deroose e Kastrop, 2008; Barrios e Schaechter, 2008).

Migliorare l'efficienza della spesa pubblica è diventata un'esigenza sempre più pressante per i governi dei paesi europei, in una prospettiva di progressiva riduzione delle risorse finanziarie a disposizione dell'operatore pubblico, a causa degli effetti sul bilancio della competizione globale e dell'invecchiamento della popolazione. In Italia, accanto a queste due sfide, se ne aggiunge una terza rappresentata dal federalismo. Ciò pone una pressione molto forte verso una gestione più efficiente della spesa pubblica, al fine di ridurre il peso della stessa sull'economia.

In Italia a partire dallo studio di Putnam (1993), che rilevava enormi differenze di funzionamento della macchina amministrativa nelle 20 Regioni italiane facendo emergere diffuse inefficienze nel Mezzogiorno, molti studi hanno analizzato i differenziali di performance della spesa pubblica tra il Mezzogiorno e il resto dell'Italia. Tra i più recenti si ricordano Giordano et al. (2008) che cerca di spiegare i divari di performance attribuendoli a fattori socio-culturali; Afonso e Scaglioni (2005) che analizza gli effetti dei divari sulla crescita economica<sup>1</sup>. L'approccio seguito in questo lavoro per analizzare due casi specifici di spesa pubblica è quello di partire dall'esame dei livelli di spesa pro capite per poi individuare le cause dei divari richiamando differenze nella

---

\* Banca d'Italia, Napoli.

\*\* Banca d'Italia, Bari.

Gli autori desiderano ringraziare Alessandra Staderini e Maura Francese per i preziosi commenti, restando peraltro i soli responsabili delle opinioni espresse nel testo. Sebbene la ricerca sia frutto della collaborazione tra gli autori, i paragrafi 1, 2 e 2.1 sono da attribuire a Maurizio Lozzi, i paragrafi 2.2 e 3 a Demetrio Alampi, il paragrafo 4 al contributo congiunto.

<sup>1</sup> Per un'analisi delle caratteristiche del mercato e delle condizioni dell'offerta dei principali servizi pubblici locali si vedano Bentivogli et al. (2008); Benvenuti e Gennari (2008); Chiades e Torrini (2008); Lozzi (2008); Schiavone (2008); Zollino (2008).

gestione della spesa che a loro volta presuppongono scelte di policy molto diverse. I casi di spesa pubblica trattati in questo lavoro sono entrambi esempi di spese erogate a livello decentrato, con riferimento alle quali i governi locali sono dotati di notevoli margini di autonomia.

Stime riferite al complesso della spesa pubblica (comprensiva, cioè, di quella decentrata e di quella erogata centralmente e attribuita attraverso stime al territorio di ciascuna regione) indicano che la spesa pro capite al netto di quella per interessi e per prestazioni sociali risulta nel Mezzogiorno su valori lievemente superiori a quelli delle regioni del Nord (Staderini e Vadalà, 2008). Relativamente alla componente di questa spesa erogata a livello decentrato, il rapporto si inverte mettendo in evidenza livelli inferiori nel Mezzogiorno. In particolare la spesa sanitaria pro capite, tenuto conto della mobilità interregionale, risulta nel Mezzogiorno solo lievemente inferiore (pari a circa il 97 per cento di quella del Centro Nord), mentre la spesa corrente pro capite dei Comuni è notevolmente inferiore (circa l'82 per cento). Obiettivo dell'analisi dei prossimi paragrafi è quello di verificare se dietro queste percentuali ci siano livelli differenti dei servizi offerti o differenti "modelli organizzativi".

La struttura del lavoro è la seguente. Nel paragrafo 2 viene analizzata la spesa sanitaria, con particolare riferimento alla spesa ospedaliera e a quella farmaceutica. Nel paragrafo 3 vengono esaminate le spese dei Comuni. Nel paragrafo 4, si riportano alcune considerazioni conclusive.

## 2. La spesa sanitaria

I dati sulla spesa sanitaria pro capite evidenziano una certa omogeneità nel territorio: le regioni meridionali sostengono in media un livello di spesa solo lievemente inferiore rispetto al Centro Nord (pari a circa il 97 per cento). La distribuzione risulta omogenea all'interno delle due aree: solo 4 regioni nel Centro Nord presentano un livello di spesa inferiore alla media nazionale (Lombardia, Toscana, Umbria e Marche) mentre nel Mezzogiorno solo il Molise ne ha uno superiore (Tavola 1).

Questa relativa omogeneità è il frutto di un percorso di convergenza, avviatosi a partire dall'istituzione del Servizio sanitario nazionale, nel 1978, quando la titolarità della spesa sanitaria è stata assegnata alle Regioni. Secondo una rilevazione del Ministero della Salute nel 1977 la differenza tra il Lazio, la regione con il livello di spesa pro capite più elevato e il Molise, quella con la spesa più bassa, era pari al 103 per cento (Mapelli, 2008). Nel 2007, sulla base dei dati di consuntivo del Sistema informativo sanitario (SIS) del Ministero della Salute, tale differenza, misurata con riferimento alla Provincia di Bolzano per il livello più elevato e alla Sardegna per quello più basso, è stata pari al 33 per cento. Dall'inizio del decennio in corso le differenze nei livelli di spesa tra regioni sono rimaste sostanzialmente immutate. Il coefficiente di variazione della distribuzione della spesa consuntiva pro capite, calcolata dopo aver sottratto la mobilità, al fine di ottenere la distribuzione in base alla residenza della popolazione e non all'ubicazione delle strutture sanitarie che sostengono la spesa, è infatti risultato pari al 5,2 per cento sia nel 2001 che nel 2007. Come trent'anni fa, le regioni meridionali continuano a sostenere un livello di spesa inferiore alla media nazionale. Rispetto ad allora tuttavia tale differenza risulta molto contenuta e in ulteriore diminuzione (dal 3 per cento del 2001 al 2 per cento nel 2007).

La convergenza dei flussi finanziari erogati in ciascuna regione è stata favorita dalle modalità di finanziamento della sanità, che si basano sull'assegnazione a ciascuna regione di risorse da parte del centro sulla base di fabbisogni calcolati con criteri omogenei. A testimonianza di ciò, emerge come il coefficiente di variazione della distribuzione della spesa sanitaria pro capite risulta inferiore se si considerano le differenze tra regioni, non sulla base dei livelli di spesa misurati a consuntivo, ma di quelli risultanti nella fase preventiva di assegnazione dei fondi sulla base dei fabbisogni calcolati utilizzando gli indicatori di domanda: nel 2007 il coefficiente risultava

pari al 3,3 per cento. Il grado di convergenza tra regioni nella fase di assegnazione a preventivo dei fondi viene pertanto attenuato dal processo di spesa effettivamente realizzato, che probabilmente risente dei vincoli derivanti dal livello della spesa storica. Dal 2001 tale convergenza programmata risulta inoltre essersi intensificata. Il coefficiente di variazione della distribuzione della spesa sanitaria pro capite assegnata alle Regioni sulla base dei fabbisogni sanitari regionali in sede di riparto del budget nazionale era infatti nel 2001 pari al 4,2 per cento, un livello superiore a quello del 2007.

Se la distribuzione territoriale della spesa sanitaria complessiva risulta sostanzialmente omogenea, la sua articolazione fra le principali componenti (assistenza sanitaria collettiva in ambienti di vita e di lavoro, assistenza distrettuale<sup>2</sup>, assistenza ospedaliera) presenta una certa variabilità, che dimostra come l'autonomia di cui hanno goduto le Regioni si sia tradotta, più o meno consapevolmente, in modelli organizzativi diversi.

In particolare, la spesa ospedaliera, che secondo il Ministero della Salute rappresentava nel 2004 (ultimo anno per il quale sono disponibili i dati su base regionale) circa il 48 per cento del totale, si distribuisce in modo alquanto eterogeneo sul territorio nazionale (Tavola 2)<sup>3</sup> Anche nell'ambito della spesa relativa alle altre due componenti della spesa sanitaria vi sono sostanziali differenze tra regioni. Relativamente all'assistenza distrettuale, che rappresenta l'altro 48 per cento della spesa sanitaria, non viene fatta dal Ministero una disaggregazione su base regionale con riferimento all'intero macrolivello di assistenza, ma solo per le sue componenti. Tra queste la spesa farmaceutica, che pesa per quasi un terzo del totale, presenta una distribuzione sensibilmente differenziata sul territorio (cfr. il paragrafo 2.2). Con riferimento all'assistenza sanitaria collettiva in ambienti di vita e di lavoro, che rappresentava nel 2004 il 4 per cento della spesa sanitaria complessiva, la variabilità della spesa pro capite sul territorio nazionale è ancora maggiore di quella della distribuzione della spesa ospedaliera. Il coefficiente di variazione era infatti nel 2004 pari al 24,0 per cento (Tavola 3).

<sup>2</sup> Al primo livello di assistenza previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2001 sono attribuite le attività e le prestazioni erogate per la promozione della salute della popolazione. In particolare vi sono comprese le attività di prevenzione rivolte alla persona, quali vaccinazioni e screening, la tutela della collettività e dei singoli dai rischi sanitari negli ambienti di vita e dai rischi infortunistici e sanitari connessi con gli ambienti di lavoro, la sanità pubblica veterinaria e la tutela igienico-sanitaria degli alimenti. L'assistenza distrettuale include l'assistenza sanitaria di base e la pediatria di libera scelta, compresa la continuità assistenziale, l'emergenza sanitaria territoriale, l'assistenza farmaceutica convenzionata, erogata attraverso le farmacie territoriali, l'assistenza integrativa, l'assistenza specialistica ambulatoriale, l'assistenza protesica, l'assistenza territoriale, ambulatoriale, domiciliare, semiresidenziale e residenziale, l'assistenza termale.

<sup>3</sup> Secondo il metodo con cui vengono riportate le statistiche sulla sanità, che consiste nel distinguere tra spesa sostenuta per l'erogazione diretta dei servizi e spesa per l'acquisto in convenzione da privati, questo comparto della spesa non è direttamente ricavabile. Occorre effettuare una stima scorporando dai costi complessivi delle ASL quelli sostenuti per l'erogazione in via diretta delle prestazioni ospedaliere. L'ultima resa disponibile su base regionale, fornita dal Ministero della Salute, risale al 2004.

## 2.1 La spesa ospedaliera

Come già anticipato, con riferimento a questa componente della spesa sanitaria, si riscontrano divari di spesa pro capite molto maggiori rispetto al totale della spesa sanitaria: il coefficiente di variazione della distribuzione della spesa ospedaliera pro capite nel 2004 era pari all'11,0 per cento, circa il doppio di quello della distribuzione della spesa sanitaria complessiva. Anche questo comparto della spesa sanitaria ha evidenziato una tendenza alla convergenza: il coefficiente si è, infatti, sensibilmente ridotto rispetto al triennio precedente, quando era stato in media pari al 18,1 per cento.

Se si tiene conto della distribuzione della popolazione per classi di età, al fine di considerare i fattori di domanda delle prestazioni ospedaliere<sup>4</sup>, i divari non si attenuano (il coefficiente sale, infatti, all'11,6 per cento), tuttavia risulta modificata la geografia dei divari. Se non si tiene conto della distribuzione per classi di età della popolazione, la spesa nel Mezzogiorno risulta in media più bassa; il risultato non è così netto, invece, se si tiene adeguatamente conto delle classi di età.

Se non si tiene conto della popolazione pesata, la media del Mezzogiorno risultava pari al 94 per cento di quella nazionale, mentre quella del Centro Nord era pari al 103 per cento. Tutte le regioni meridionali (ad eccezione di Abruzzo e Molise) presentavano (sempre nel 2004) un livello di spesa inferiore alla media nazionale. Le regioni del Centro Nord risultavano avere livelli di spesa superiori a eccezione della Lombardia (con un livello di spesa inferiore alla media nazionale) e di Marche, Toscana e Veneto (con livelli sostanzialmente in linea con tale media).

Utilizzando la popolazione pesata, invece, la distribuzione della spesa ospedaliera pro capite non riflette la tradizionale differenza tra Mezzogiorno e Centro Nord e la media delle due macroaree risulta sostanzialmente allineata a quella nazionale<sup>5</sup>.

A fronte di una relativa omogeneità nei livelli della spesa ospedaliera tra Centro Nord e Mezzogiorno, una volta che si tiene conto della diversa struttura per età della popolazione, si riscontra, invece, una variabilità molto elevata nella qualità dei servizi resi sul territorio. Tutti i principali indicatori della qualità delle prestazioni ospedaliere suggeriscono infatti la presenza di potenziali inefficienze nelle regioni del Mezzogiorno.

Gli indicatori di complessità dei ricoveri mostrano valori inferiori nel Mezzogiorno rispetto alle regioni del Centro Nord, con un ampliamento del divario nel tempo. L'indice di *case mix*, che misura il grado di complessità delle prestazioni rispetto alla media nazionale, posta uguale ad 1, risultava nel Mezzogiorno pari a 0,96 nel 1998 e a 0,94 nel 2004, a fronte di valori pari rispettivamente a 1,04 e 1,06 nel Centro Nord<sup>6</sup>. Alla minore complessità è generalmente associato un maggior grado di inappropriatazza delle cure, che riflette la tendenza a erogare prestazioni non necessarie o non appropriate al fine di accrescerne i volumi. Tale tendenza rappresenta uno degli effetti indesiderati del meccanismo tariffario, in presenza di asimmetria informativa tra paziente e medico riguardo la complessità e l'adeguatezza degli interventi offerti. Con riguardo a tale aspetto, gli indicatori monitorati dal Ministero della Salute dal 1998 su base regionale sono due: la percentuale di parti cesarei sul totale e la quota di dimessi da reparti chirurgici classificati con un *Diagnosis Related Group* (DRG) medico. Entrambi gli indicatori nel Mezzogiorno presentano valori più elevati rispetto al Centro Nord sia nel 1998 che nel 2004: l'incidenza dei parti cesarei risultava pari al 38,6 per cento nel 2004, a fronte del 29,6 per cento del Centro Nord, in peggioramento in termini sia assoluti sia relativi rispetto al 1998 (anno in cui tale quota era pari al

<sup>4</sup> Il criterio della popolazione pesata è quello previsto dal legislatore e utilizzato ai fini della ripartizione territoriale della spesa ospedaliera in seno alla Conferenza Stato Regioni.

<sup>5</sup> Sarebbe peraltro utile considerare anche il possibile impatto di una distribuzione non uniforme delle malattie croniche.

<sup>6</sup> Il basso *case mix* riflette probabilmente anche un uso "assistenziale" dei ricoveri, carenze nelle cure domiciliari e carenze nell'innovazione dei servizi (per esempio, il ricorso al day hospital).

28,7 e al 25,3 per cento rispettivamente nelle due aree); la quota dei dimessi con DRG medici da reparti chirurgici era pari al 40,2 per cento nel 2004 a fronte del 35,0 del Centro Nord, pur mostrando un miglioramento sia rispetto al 1998 sia rispetto all'altra macroarea.

La percezione della bassa qualità dell'assistenza è testimoniata dal fenomeno dell'"emigrazione ospedaliera", ossia della mobilità dei pazienti tra regioni, laddove si presume che la qualità percepita nelle strutture di arrivo sia maggiore di quella degli ospedali ubicati nella propria regione. Il saldo della mobilità nelle regioni del Mezzogiorno è stabilmente negativo. La quota di cittadini meridionali che ha effettuato un ricovero per acuti in regime ordinario in una regione del Centro Nord sul totale dei ricoveri per acuti in regime ordinario di cittadini meridionali era pari al 6,2 per cento nel 2004, una percentuale superiore a quella del 1998 (5,9) e, soprattutto, sensibilmente superiore a quella dei cittadini del Centro Nord in regioni del Mezzogiorno (rispettivamente pari all'1,1 e allo 0,8 per cento nei due anni).

La qualità dei servizi ospedalieri può essere misurata anche sulla base degli indicatori dell'indagine multiscopo dell'Istat. Dalla tavola 4 emerge una differenza stabile e sistematica tra Centro Nord e Mezzogiorno riguardo al grado di soddisfazione del servizio ospedaliero, che risulta più sfavorevole per i cittadini meridionali su tutti gli aspetti esaminati del servizio. Se la percentuale di chi si dichiara soddisfatto del servizio di assistenza medica è solo lievemente inferiore rispetto al Centro Nord (di 2,7 punti percentuali nella media del quinquennio 2001-06), la quota di coloro che sono soddisfatti dell'assistenza infermieristica, del vitto e dei servizi igienici risulta di gran lunga più bassa (rispettivamente di 8,2, 8,4 e 15,7 punti percentuali in media nel quinquennio esaminato). Tali differenze inoltre non variano in misura apprezzabile nel tempo. Concentrandosi su coloro che si sono dichiarati molto soddisfatti, emergono maggiori differenze tra Centro Nord e Mezzogiorno. Infatti, anche con riferimento all'assistenza medica, la percentuale di chi nel 2006 si è dichiarato molto soddisfatto nel Sud è stata pari al 23,1, un livello inferiore alla metà di quello del Centro Nord (49,3 per cento).

## 2.2 La spesa farmaceutica

La spesa farmaceutica, che rappresentava nel 2006 circa il 16 per cento della spesa sanitaria pubblica, costituisce un caso interessante per analizzare i fattori che possono spiegare differenze regionali nel livello di spesa pro capite.

La spesa farmaceutica in convenzione pro capite (pari nel 2006 a 246 euro) risulta nel Mezzogiorno superiore del 17 per cento alla media nazionale e del 23 per cento rispetto alle regioni del Centro Nord (Tavola 5)<sup>7</sup> Tra il 2002 e il 2006 tale valore è cresciuto del 4 per cento; nello stesso periodo, nelle regioni del Centro Nord esso è rimasto costante.

Parte del divario di spesa si spiega con differenze nel modello organizzativo adottato a livello regionale. Il livello più elevato della spesa farmaceutica in convenzione nel Mezzogiorno, ad esempio, è in parte da ricondurre alla minore diffusione della distribuzione diretta del farmaco, canale che beneficia di più vantaggiose condizioni di approvvigionamento. Il valore pro capite della spesa farmaceutica pubblica (erogata attraverso le strutture sanitarie e in convenzione) nelle regioni del Mezzogiorno nel 2006 è stato compreso tra i 249 euro del Molise, unica regione meridionale con un livello di spesa pro capite inferiore alla media nazionale, e i 333 della Sicilia.

Associando a quest'ultimo indicatore di livello la variazione della spesa territoriale netta nella media del triennio 2005-07 rispetto al triennio 2001-03, emerge con chiarezza una differenza

<sup>7</sup> I valori della spesa pro capite sono calcolati utilizzando un dato di popolazione corretto per sterilizzare l'effetto della composizione per fasce di età della popolazione regionale sui fabbisogni di assistenza farmaceutica, applicando alle fasce di età i pesi indicati dal Ministero della Salute per la determinazione della quota capitaria dei livelli di assistenza farmaceutica.

che sembra accomunare le regioni meridionali. Essa riflette gli effetti delle politiche, centrali e locali, messe in atto per il contenimento della spesa in rapporto alle caratteristiche della domanda di assistenza farmaceutica (Figura 2). In rapporto al gruppo delle regioni del Centro Nord che, con l'esclusione del Lazio e della Liguria e con l'aggiunta del Molise, rappresentano un benchmark di comportamento "virtuoso" (valori pro capite e tassi di crescita della spesa farmaceutica pubblica relativamente contenuti) le regioni del Mezzogiorno possono essere ricondotte a due categorie: il gruppo di regioni che comprende Sicilia, Puglia, Sardegna e Calabria presenta elevati livelli di costi (tra i 313 euro pro capite della Sardegna e i 333 della Sicilia), alti valori della spesa farmaceutica pubblica in rapporto alla spesa sanitaria programmata, e le peggiori performance in termini di contenimento della spesa netta. Con l'eccezione della Sardegna, tali regioni presentano, inoltre, un basso ricorso all'erogazione per il tramite delle strutture sanitarie. Le altre regioni (Abruzzo, Basilicata e Campania), pur presentando livelli pro capite della spesa farmaceutica superiori al benchmark e un'incidenza della spesa farmaceutica pubblica sulla spesa sanitaria programmata assimilabile a quelli delle altre regioni del Mezzogiorno, seppure di ordine generalmente inferiore, se ne discostano per l'efficacia relativa delle politiche adottate per il contenimento della spesa farmaceutica pubblica, che nel triennio 2005-07 risultava inferiore a quella del 2001-03 di percentuali comprese tra l'1,8 dell'Abruzzo e il 6,8 della Basilicata<sup>8</sup>.

Un'ulteriore motivazione alla base del differenziale positivo della spesa farmaceutica pubblica pro capite nelle regioni meridionali rispetto alla media nazionale (dai 4,9 punti percentuali dell'Abruzzo ai 18,7 della Sicilia) è da ricercare nel diverso livello del contributo privato alla spesa in convenzione. Il differenziale, infatti, si riduce se si tiene conto degli sconti obbligatori a carico degli operatori della filiera distributiva che, in quanto frutto di scelte operate a livello centrale, hanno incidenza uniforme su tutto il territorio nazionale, della compartecipazione alla spesa dell'assistito (i ticket deliberati a livello regionale) e degli acquisti privati di farmaci di classe A, i farmaci per la cui spesa si sarebbe potuto richiedere il rimborso in convenzione. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, la spesa farmaceutica pubblica delle regioni del Centro Nord, caratterizzate da un reddito pro capite maggiore, sembra beneficiare di una maggiore disponibilità dei cittadini di queste regioni ad acquistare a proprie spese i farmaci convenzionati. Al Nord tale spesa costituisce il 7,6 per cento della spesa in farmaci di fascia A, contro il 4,4 nel Centro Italia e l'1,6 nel Mezzogiorno. Conteggiando tali voci, il differenziale della spesa pro capite nelle regioni meridionali rispetto alla media nazionale si riduce al 9,7 per cento.

È possibile sostenere quindi che l'onere a carico del bilancio pubblico per la spesa farmaceutica risente, oltre degli interventi del Governo centrale che sono omogenei sul territorio, delle scelte operate da due tipologie di soggetti; *a*) gli amministratori locali per la politica attuata a livello regionale, ad esempio favorendo il canale della distribuzione diretta o disciplinando la compartecipazione del cittadino alla spesa in convenzione; *b*) i consumatori i cui comportamenti influiscono sulla spesa farmaceutica pubblica per il diverso grado di ricorso all'acquisto a proprie spese di preparati anche essenziali.

### 3. La spesa corrente dei Comuni

Tra i livelli decentrati di governo i Comuni si caratterizzano per un grado di variabilità della spesa pro capite relativamente elevato. Le principali funzioni svolte dai Comuni riguardano la viabilità e i trasporti, la gestione del territorio, l'istruzione, l'assistenza sociale (Tavola 6).

La maggiore variabilità è riconducibile, in primo luogo, alla distinzione tra Regioni a statuto ordinario (RSO) e Regioni a statuto speciale (RSS): i Comuni di queste ultime generalmente

<sup>8</sup> Per una rassegna degli interventi, sia del governo centrale sia delle Regioni, si rimanda ad Alampi (2008).

presentano maggiori livelli della spesa corrente pro capite (fa eccezione la sola classe dimensionale dei Comuni con oltre 60.000 abitanti; Tavola 7). Nell'ambito delle RSO si riscontra una certa variabilità anche tra macro aree. Nelle Regioni meridionali la spesa pro capite risulta inferiore alla media nazionale in tutte le classi dimensionali (tranne nella classe di Comuni con meno di 1.000 abitanti, dove peraltro risiede una quota residuale della popolazione, pari all'1,5 per cento; Tavola 8). Nel resto del paese, i valori rilevati per il Centro Italia sono superiori a quelli relativi a tutte le altre macroaree per tutte le classi dimensionali: è nel Centro che vengono, ad esempio, raggiunti i livelli massimi della spesa pro capite in assoluto (€892). Anche nel Nord Ovest il livello della spesa pro capite complessiva (€817) è superiore alla media nazionale (€787).

In ciascuna regione il livello della spesa riflette in primo luogo la distribuzione dei Comuni per classi dimensionali. Come è noto, infatti, la spesa pro capite dei Comuni si presenta con una forma a U: tale variabile scende al crescere della popolazione sino al livello di popolazione di circa 1.000 abitanti, per la presenza di economie di scala nella fornitura di alcuni servizi essenziali (si pensi all'anagrafe o ai costi fissi connessi con l'erogazione di servizi quali l'istruzione materna); essa ricomincia a crescere superati i 10.000-20.000 abitanti. I livelli più bassi di spesa corrente pro capite si riscontrano nei Comuni con popolazione tra i 5.000 e i 10.000 abitanti; in questa stessa classe dimensionale sono presenti i livelli minimi per tutte le macroaree del paese. Nelle classi centrali della distribuzione, ossia per i Comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 60.000 abitanti, il livello della spesa media pro capite non si discosta rispetto ai livelli minimi più del 13 per cento (28 e 26 per cento nei Comuni di 20.000-60.000 abitanti delle RSO del Nord Est e del Nord Ovest rispettivamente). Nelle classi estreme, invece, gli scostamenti sono maggiori: negli enti con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti la spesa è maggiore del 52 per cento (con una punta del 71 al Sud) in conseguenza dei livelli di scala sub-efficienti nella produzione dei servizi pubblici essenziali; in quelli con popolazione superiore ai 60.000 la maggiore spesa è pari al 69 per cento (91 nelle RSO del Nord Ovest), da ricondurre probabilmente ai servizi aggiuntivi connessi con la grande dimensione (si pensi ai costi, sia pure indiretti, sui bilanci dei Comuni del finanziamento di un sistema di metropolitana).

Riguardo alla distribuzione dei Comuni per classi dimensionali, nel Sud risulta superiore l'incidenza (misurata in termini di popolazione residente) dei Comuni che si caratterizzano per avere una spesa pro capite relativamente inferiore (quelli cioè nelle classi tra 1.000 e 60.000 abitanti): la quota di tali enti è pari al 72,5 per cento, contro una media nazionale delle RSO pari al 67,5 (Tavola 8). Questa circostanza contribuisce a spiegare il valore più contenuto della spesa pro capite nel Sud.

Oltre a fattori legati alla dimensione demografica, il livello inferiore della spesa al Sud potrebbe risentire di un'offerta più limitata di servizi. Questa ipotesi è difficile da verificare quantitativamente, vista la difficoltà di definire adeguatamente i tipi di servizi, oltre a quella di rilevarne quantitativamente il livello di adeguatezza. Alcune informazioni possono, tuttavia, essere desunte sulla base di alcuni esercizi: *a)* l'analisi della dispersione intorno alla media della spesa pro capite; *b)* l'analisi di come varia la relazione tra spesa e dimensione (sintetizzata nella curva a U sopra richiamata) nelle macro aree; *c)* l'analisi di alcuni indicatori di qualità dei servizi offerti.

Riguardo al primo esercizio, limitando l'approfondimento alle sole RSO, i Comuni delle regioni del Centro Nord mostrano un grado di dispersione dei valori della spesa corrente attorno ai valori centrali maggiore rispetto a quello delle regioni meridionali, per ogni fascia dimensionale (Tavola 9 e Figura 3). La maggiore dispersione nel Centro Nord potrebbe riflettere la presenza di un'offerta più variegata di servizi a fronte di una più omogenea nel Sud, perché limitata a quelli essenziali. Mentre infatti alcuni servizi essenziali, come l'anagrafe o l'illuminazione delle strade, sono forniti ovviamente da tutti i Comuni, ne esistono altri, come i servizi sociali, la cui offerta appare molto differenziata nel territorio; in base a un'indagine condotta dall'Istat (2006) sui servizi

sociali dei Comuni emerge, ad esempio, che nel 2004, la spesa pro capite per tali servizi era pari a 49 euro nel Sud, a fronte di 115 nel Centro Nord (Tavola 10).

Un secondo esercizio consiste nel confrontare la curva dei costi pro capite tra macro aree. Dal confronto emerge come la dimensione comunale oltre la quale la spesa pro capite comincia a crescere si trovi in corrispondenza di livelli della popolazione relativamente inferiori nelle regioni del Centro Nord (Figura 4). Questa osservazione è compatibile con un'offerta di servizi maggiormente diversificata nei Comuni del Centro Nord: l'emergere dei costi sostenuti per l'offerta di tali servizi, già a livelli contenuti della popolazione residente, nascondono in parte le economie di scala sfruttabili nella fornitura dei servizi fondamentali, economie di scala che appaiono invece con maggiore evidenza nel Sud.

L'osservazione di alcuni indicatori sulla qualità dell'offerta di servizi comunali fornisce un'ulteriore conferma dell'ipotesi che nei Comuni delle regioni del Mezzogiorno l'offerta di servizi ai cittadini sia più limitata; questo fenomeno dovrebbe tuttavia essere valutato alla luce della disponibilità di risorse finanziarie degli enti, che nel caso delle RSO del Mezzogiorno potrebbe essere inferiore rispetto alla media nazionale. Nelle carte tematiche delle figg. 5 e 6 sono rappresentati alcuni indicatori qualitativi sull'offerta di servizi nei Comuni capoluogo di provincia: i primi tre sono relativi alla funzione di gestione dell'ambiente e del territorio, l'ultimo è riferito all'offerta di servizi sociali – congiuntamente tali funzioni hanno assorbito, nel 2004-06, un terzo delle spese correnti dei Comuni italiani. Solo in rapporto alla disponibilità di verde urbano la situazione è confrontabile nei diversi Comuni del paese. Nel confronto con il Centro Nord, la disponibilità di posti presso asili nido comunali nei capoluoghi del Mezzogiorno appare carente (22 per cento della popolazione nella fascia di età 1-2 anni nella media dei Comuni del Centro Nord contro il 10 dei Comuni del Mezzogiorno), come carente è la quota differenziata della raccolta di rifiuti solidi urbani (28 e 8 per cento rispettivamente). Relativamente a questi due indicatori, nel Mezzogiorno solo i Comuni di Teramo, L'Aquila e Chieti presentano un'offerta relativa di posti presso asili nido superiore alla mediana, mentre 32 dei 46 Comuni del Nord superano la mediana in entrambi gli indicatori di livello di servizio.

Occorre rilevare, peraltro che il livello della spesa pro capite dei Comuni risente anche della diffusione di due fenomeni, quali *a*) la formazione di consorzi tra Comuni e *b*) l'*outsourcing* di alcune funzioni di cui non si è potuto tenere conto in questo lavoro. Questi fenomeni tendono a ridurre le spese, nel primo caso, perché vengono sfruttate economie di scala (si pensi alla costituzione di consorzi di piccoli Comuni in materia di polizia municipale), nel secondo, perché le spese spariscono dai bilanci comunali anche se non necessariamente dall'aggregato delle Amministrazioni pubbliche. Inoltre, l'offerta di servizi da parte dei Comuni è necessariamente condizionata dall'entità delle risorse finanziarie a disposizione degli enti; in particolare, l'eterogeneità nei livelli di spesa pro capite potrebbe anche essere connessa a un sistema di trasferimenti basato prevalentemente sulla spesa storica i cui meccanismi di riparto sono stati congelati agli inizi degli anni novanta.

#### 4. Conclusioni

L'analisi di due casi di spesa pubblica erogata a livello decentrato ha mostrato come sussistano delle differenze importanti fra le varie aree del Paese.

Circa la spesa sanitaria, ad un'apparente relativa uniformità nel livello della spesa pro capite fanno riscontro differenze nella composizione tra le principali forme di assistenza, che possono riflettere livelli differenti dei servizi offerti (come l'offerta meno ampia nel Mezzogiorno di assistenza domiciliare in alternativa a quella ospedaliera o come le maggiori risorse per la spesa farmaceutica a discapito di altre tipologie di assistenza), differenti "modelli organizzativi" (come il

minore ricorso nel Mezzogiorno alla distribuzione diretta dei farmaci rispetto a quella in convenzione). L'analisi della spesa farmaceutica ha inoltre messo in evidenza il ruolo del diverso comportamento dei cittadini: nelle regioni del Centro Nord, caratterizzate da un reddito pro capite maggiore, vi è una maggiore disponibilità dei cittadini di queste regioni ad acquistare a proprie spese i farmaci. A fronte di una spesa sanitaria solo lievemente inferiore nel Mezzogiorno, la qualità della medesima appare sensibilmente inferiore. Tutti gli indicatori qui analizzati suggeriscono, infatti, la presenza di potenziali inefficienze e inapproprietezze. Il fenomeno dell'“emigrazione ospedaliera” verso il Nord e i sondaggi sul grado di soddisfazione del servizio ospedaliero testimoniano come la percezione di una scarsa qualità dell'assistenza sia più fortemente radicata nei cittadini del meridione.

L'analisi della spesa dei Comuni ha messo in evidenza che al livello generalmente inferiore della spesa pro capite nel Mezzogiorno corrisponde un'offerta molto più limitata di servizi ai cittadini. Alcuni indicatori qualitativi descrivono una realtà fortemente disomogenea sul territorio: la raccolta differenziata è pari rispettivamente al 28 e all'8 per cento per il Centro Nord e per il Mezzogiorno, la disponibilità di posti presso asili nido comunali assorbe il 22 per cento della popolazione nella fascia di età 1-2 anni per gli enti del Centro Nord a fronte del 10 nell'Italia meridionale.

**TAVOLE E FIGURE**

Tavola 1

**Spesa sanitaria pro capite**  
(euro e indici)

Regioni e Province autonome	Spesa a consuntivo <sup>(1)</sup>		Spesa a preventivo <sup>(2)</sup>	
	2001	2007	2001	2007
Piemonte	1.359	1.784	1.213	1.647
Valle d'Aosta	1.594	2.121	1.195	1.615
Lombardia	1.273	1.644	1.140	1.571
P.A. Bolzano	1.676	2.178	1.102	1.578
P.A. Trento	1.533	1.890	1.130	1.568
Veneto	1.315	1.686	1.132	1.566
Friuli Venezia Giulia	1.325	1.777	1.230	1.657
Liguria	1.476	1.918	1.330	1.780
Emilia Romagna	1.337	1.730	1.214	1.641
Toscana	1.354	1.706	1.222	1.656
Umbria	1.330	1.692	1.220	1.654
Marche	1.345	1.679	1.165	1.633
Lazio	1.432	1.885	1.154	1.541
Abruzzo	1.323	1.727	1.175	1.594
Molise	1.412	1.861	1.210	1.631
Campania	1.292	1.703	1.105	1.536
Puglia	1.228	1.672	1.106	1.565
Basilicata	1.270	1.698	1.140	1.634
Calabria	1.331	1.691	1.129	1.606
Sicilia	1.294	1.679	1.137	1.545
Sardegna	1.307	1.639	1.116	1.581
<b>Centro Nord</b>	1.349	1.745	1.179	1.606
<b>Mezzogiorno</b>	1.288	1.689	1.123	1.562
<b>Italia</b>	1.327	1.725	1.159	1.591
<b>Centro Nord/Italia<sup>(3)</sup></b>	101,7	101,1	101,7	101,0
<b>Mezzogiorno/Italia<sup>(3)</sup></b>	97,0	97,9	96,9	98,2

Fonte: per la spesa a consuntivo, Ministero della Salute, RGSEP, anni vari; per la spesa a preventivo, delibere CIPE, anni vari.

<sup>(1)</sup> Dalla spesa è stato sottratto il saldo della mobilità. – <sup>(2)</sup> Fabbisogno sanitario indistinto. – <sup>(3)</sup> Italia = 100.

Tavola 2

**Spesa ospedaliera pro capite<sup>(1)</sup>**  
(euro e indici)

Regioni e Province autonome	2001	2002	2003	2004	2004 <sup>(2)</sup>
Piemonte	614,1	618,0	707,4	815,9	868,4
Valle d'Aosta	851,2	852,3	880,4	848,0	864,3
Lombardia	658,7	702,0	701,3	713,8	711,9
P.A. Bolzano	983,9	1145,3	1154,1	1133,6	1051,2
P.A. Trento	852,4	917,3	877,5	890,0	880,3
Veneto	706,3	742,8	741,8	786,3	783,7
Friuli Venezia Giulia	647,7	732,7	763,5	759,7	817,6
Liguria	628,3	687,5	702,6	821,5	955,5
Emilia Romagna	596,0	639,5	691,0	758,5	823,8
Toscana	603,9	635,8	645,8	711,3	776,3
Umbria	878,9	699,5	753,6	761,7	830,8
Marche	569,5	608,4	663,8	730,1	778,0
Lazio	735,4	723,2	1273,6	892,7	881,9
Abruzzo	821,4	875,1	914,2	787,4	812,4
Molise	656,9	658,5	757,3	782,4	812,3
Campania	630,5	721,5	731,5	870,2	771,9
Puglia	653,1	700,2	728,4	753,8	702,5
Basilicata	734,4	677,6	761,8	768,1	755,6
Calabria	626,8	635,9	698,9	743,1	704,8
Sicilia	608,2	671,8	721,6	755,7	716,0
Sardegna	658,4	731,3	683,3	751,4	711,9
<b>Centro Nord</b>				779,2	807,1
<b>Mezzogiorno</b>				787,0	736,2
<b>Italia</b>	658,1	695,5	769,1	781,8	781,8
Standard deviation	110,1	122,0	155,0	90,6	85,8
Coefficiente di variazione	0,167	0,175	0,201	0,116	0,110

Fonte: Ministero della Salute, Rapporto sul monitoraggio nell'erogazione dei LEA, anni vari.

<sup>(1)</sup> Dalla spesa è stato sottratto il saldo della mobilità; i valori sono ottenuti dividendo la spesa ospedaliera per la popolazione pesata per classi di età calcolate dal Ministero della Salute. – <sup>(2)</sup> Valori ottenuti dividendo la spesa ospedaliera per la popolazione non pesata.

**Tavola 3**

**Spesa pro capite per l'assistenza sanitaria collettiva in ambienti di vita e di lavoro<sup>(1)</sup>**  
(euro e indici)

<b>Regioni e Province autonome</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2004<sup>(2)</sup></b>
Piemonte	65,09	69,12	77,81	77,82
Valle d'Aosta	102,81	109,14	110,53	110,57
Lombardia	57,9	62,94	62,01	62,01
P.A. Bolzano	76,86	83,36	91,07	91,00
P.A. Trento	65,89	61,02	62,55	62,53
Veneto	51,61	59,47	60,96	60,96
Friuli Venezia Giulia	42,51	44,20	46,67	46,67
Liguria	50,16	52,96	60,86	60,88
Emilia Romagna	65,3	71,37	75,51	75,52
Toscana	68,83	72,35	77,97	77,97
Umbria	50,45	75,23	77,39	77,39
Marche	58,16	59,21	63,07	63,07
Lazio	46,06	37,06	65,38	65,38
Abruzzo	64,43	71,61	70,62	70,62
Molise	75,14	116,49	89,46	89,37
Campania	46,23	60,8	71,49	71,50
Puglia	45,67	47,01	47,92	47,92
Basilicata	80,86	71,51	87,23	87,23
Calabria	51,39	60,87	67,96	67,97
Sicilia	31,21	39,44	40,02	40,02
Sardegna	79,27	75,14	76,78	76,78
<b>Centro Nord</b>			67,56	67,56
<b>Mezzogiorno</b>			60,02	60,02
<b>Italia</b>	54,25	59,12	64,87	64,87
Standard deviation	16,0	19,2	15,9	15,9
Coefficiente di variazione	0,30	0,32	0,24	0,24

Fonte: Ministero della Salute, Rapporto sul monitoraggio nell'erogazione dei LEA, anni vari.

<sup>(1)</sup> Valori ottenuti dividendo la spesa per la popolazione pesata per classi di età calcolate dal Ministero della Salute. – <sup>(2)</sup> Valori ottenuti dividendo la spesa per la popolazione non pesata.

## Tavola 4

**Indicatori di gradimento della spesa ospedaliera**  
(valori percentuali)

Anni	Assistenza medica	Assistenza infermieristica	Vitto	Servizi igienici
<i>Quota di persone che si dichiarano soddisfatte</i>				
<b>Centro Nord</b>				
2001	90,2	89,8	74,3	83,0
2002	86,2	85,9	70,6	80,0
2003	89,0	89,2	70,0	82,0
2005	90,1	90,3	73,4	82,1
2006	90,4	87,8	72,2	85,2
<b>Mezzogiorno</b>				
2001	89,3	81,9	68,3	66,4
2002	86,1	80,3	65,7	67,7
2003	81,7	75,4	59,6	63,4
2005	86,7	82,5	64,6	66,7
2006	88,8	81,9	60,2	69,8
<b>Differenza Centro Nord – Mezzogiorno</b>				
2001	0,9	8,0	6,0	16,6
2002	0,1	5,7	4,9	12,3
2003	7,3	13,9	10,4	18,6
2005	3,4	7,8	8,9	15,5
2006	1,6	5,9	12,0	15,4
Media 2001-2006	2,7	8,2	8,4	15,7
<i>Quota di persone che si dichiarano molto soddisfatte</i>				
<b>Centro Nord</b>				
2006	49,3	46,9	26,9	39,9
<b>Mezzogiorno</b>				
2006	23,1	18,6	12,7	15,3
<b>Differenza Centro Nord – Mezzogiorno</b>				
2006	26,2	28,4	14,2	24,7

Tavola 5

**Spesa farmaceutica pro capite nel 2006<sup>(1)</sup>**  
(euro)

Area	Spesa farmaceutica pubblica e privata di classe A					
	Pubblica			Sconti e compartecipazione	Privata classe A	Totale
	In convenzione netta	Erogata dalle strutture sanitarie	Totale			
<b>Centro Nord</b>	<b>199</b>	<b>74</b>	<b>273</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>307</b>
<b>Mezzogiorno</b>	<b>246</b>	<b>70</b>	<b>316</b>	<b>20</b>	<b>4</b>	<b>340</b>
Abruzzo	215	79	294	12	10	317
Molise	201	48	249	20	6	275
Campania	235	76	311	15	3	329
Puglia	243	76	318	22	6	347
Basilicata	202	92	294	11	2	307
Calabria	267	47	314	18	3	335
Sicilia	273	60	333	28	1	362
Sardegna	233	80	313	15	11	339
<b>Italia</b>	<b>210</b>	<b>71</b>	<b>280</b>	<b>19</b>	<b>11</b>	<b>311</b>

Fonte: elaborazioni su dati Aifa e Istat.

<sup>(1)</sup> Una parte consistente della variabilità interregionale della spesa è riconducibile alla differente composizione della popolazione residente per fasce di età. Per eliminare l'effetto di tale fattore, la popolazione delle macroaree è stata calcolata assegnando alle differenti fasce di età i pesi predisposti dal Dipartimento per la programmazione del Ministero della Salute, per la determinazione della quota capitarla del fondo sanitario nazionale relativa al livello di assistenza farmaceutica. La dimensione della correzione può essere sensibile: applicando il sistema di pesi, nel 2006 la popolazione del Centro Italia aumenta del 2,8 per cento mentre la popolazione del Sud e delle isole risulta inferiore del 4,5 per cento al dato grezzo.

Tavola 6

**Spesa pro capite dei Comuni nel 2004 per le principali funzioni**  
(euro)

Area	Istruzione pubblica	Viabilità e trasporti	Gestione del territorio	Settore sociale
Piemonte	129,7	151,7	203,5	148,1
Lombardia	129,2	159,9	195,2	173,9
Veneto	107,4	165,7	119,4	135,7
Liguria	109,0	206,1	232,2	153,4
Emilia Romagna	146,8	155,6	150,1	204,9
Toscana	128,6	158,2	184,1	152,0
Umbria	101,3	246,5	367,4	132,5
Marche	105,4	144,7	207,1	149,1
Lazio	133,9	368,3	212,8	154,4
Abruzzo	97,5	160,1	256,4	84,3
Molise	121,8	154,3	441,7	98,0
Campania	71,6	174,5	367,2	95,0
Puglia	71,4	128,6	258,7	90,4
Basilicata	107,1	179,3	343,9	91,9
Calabria	69,8	120,4	282,6	52,4
<b>Regioni a statuto ordinario</b>	<b>112,3</b>	<b>181,7</b>	<b>224,3</b>	<b>140,1</b>
<i>RSO Nord</i>	<i>126,7</i>	<i>161,9</i>	<i>176,6</i>	<i>165,8</i>
<i>RSO Centro</i>	<i>125,9</i>	<i>261,6</i>	<i>214,7</i>	<i>151,2</i>
<i>RSO Mezzogiorno</i>	<i>76,3</i>	<i>151,9</i>	<i>314,3</i>	<i>86,5</i>
Valle d'Aosta	-	-	-	-
Provincia autonoma di Trento	19,70	333,1	389,0	240,7
Provincia autonoma di Bolzano	295,8	241,3	450,1	250,3
Friuli Venezia Giulia	125,9	139,4	211,8	261,1
Sicilia	70,2	102,1	231,1	123,7
Sardegna	85,5	157,8	370,9	208,0
<b>Regioni a statuto speciale</b>	<b>98,7</b>	<b>136,3</b>	<b>271,6</b>	<b>169,3</b>
<i>RSS Nord</i>	<i>169,9</i>	<i>195,2</i>	<i>288,5</i>	<i>240,5</i>
<i>RSS Mezzogiorno</i>	<i>74,0</i>	<i>115,9</i>	<i>2695,8</i>	<i>144,6</i>
<b>ITALIA</b>	<b>110,4</b>	<b>175,2</b>	<b>232,0</b>	<b>144,9</b>
		Indicatori di variabilità		
Coefficiente di variazione	45,5	37,6	40,8	39,4
Valore massimo	267,8	210,2	194,0	180,3
Valore minimo	63,2	58,3	51,5	36,2

Fonte: Istat.

Tavola 7

**Spesa media corrente pro capite dei Comuni nel periodo 2002-2005  
per classe dimensionale e macroarea geografica  
(euro)**

Macroarea	Meno di 1.000 ab.	1.000-4.999	5.000-9.999	10.000- 19.999	20.000- 59.999	60.000+	Totale
<b>RSS</b>	<b>1.308</b>	<b>876</b>	<b>735</b>	<b>749</b>	<b>709</b>	<b>1.013</b>	<b>851</b>
Isole	1.222	849	682	703	653	955	793
<b>RSO</b>	<b>849</b>	<b>653</b>	<b>597</b>	<b>629</b>	<b>695</b>	<b>1.046</b>	<b>775</b>
Nord Ovest	789	644	612	668	770	1.171	817
Nord Est	907	672	577	651	738	1.022	766
Centro	1.023	740	702	704	785	1.092	892
Sud	900	607	526	526	570	864	645
<b>Italia</b>	<b>939</b>	<b>693</b>	<b>617</b>	<b>645</b>	<b>698</b>	<b>1.041</b>	<b>787</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Ministero dell'Interno, *Certificati di conto consuntivo*.

Tavola 8

**Residenti per classe dimensionale del Comune di residenza e per macroarea geografica  
(quota percentuale sul totale dell'area)**

Macroarea	Meno di 1.000 ab.	1.000-4.999	5.000-9.999	10.000- 19.999	20.000- 59.999	60.000+
<b>RSS</b>	<b>2,4</b>	<b>18,7</b>	<b>13,5</b>	<b>13,5</b>	<b>23,1</b>	<b>28,9</b>
Isole	1,3	14,3	12,6	12,9	27,8	31,1
<b>RSO</b>	<b>1,7</b>	<b>15,7</b>	<b>14,3</b>	<b>15,8</b>	<b>21,6</b>	<b>30,9</b>
Nord Ovest	3,4	20,9	15,4	14,1	18,4	27,7
Nord Est	0,4	13,9	19,5	20,9	15,1	30,1
Centro	0,9	10,5	10,6	13,2	22,9	42,0
Sud	1,5	15,3	12,8	16,4	28,0	26,2
<b>Italia</b>	<b>1,8</b>	<b>16,1</b>	<b>14,2</b>	<b>15,4</b>	<b>21,8</b>	<b>29,7</b>

Fonte: Istat.

## Tavola 9

**Distanza tra il 5° e il 95° percentile della distribuzione dei Comuni  
per spesa corrente pro capite, per classe dimensionale e macroarea geografica  
(euro)**

Macroarea	Meno di 1.000 ab.	1.000- 4.999	5.000- 9.999	10.000- 19.999	20.000- 59.999	60.000+	Totale
<b>RSS</b>	<b>2.384</b>	<b>893</b>	<b>584</b>	<b>563</b>	<b>661</b>	<b>792</b>	<b>1.419</b>
Isole	1.334	667	398	602	374	420	1.010
<b>RSO</b>	<b>1.360</b>	<b>619</b>	<b>557</b>	<b>544</b>	<b>535</b>	<b>743</b>	<b>824</b>
Nord Ovest	1.296	572	557	512	416	601	868
Nord Est	1.067	783	537	598	551	648	775
Centro	1.785	770	777	422	552	689	946
Sud	1.195	484	365	360	359	585	709
<b>Italia</b>	<b>1.636</b>	<b>735</b>	<b>582</b>	<b>558</b>	<b>541</b>	<b>816</b>	<b>982</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Ministero dell'Interno, *Certificati di conto consuntivo*.

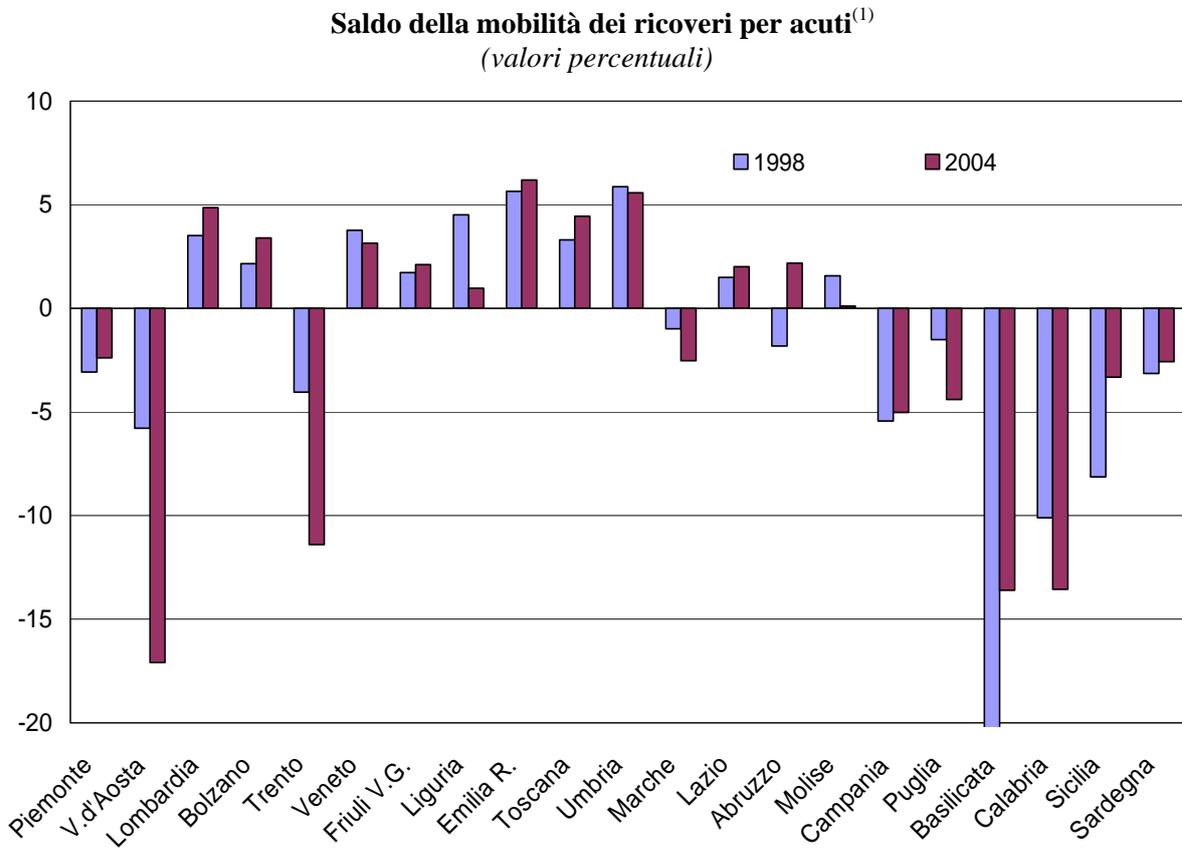
## Tavola 10

**Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati nel 2004**  
**per regione e ripartizione geografica**  
*(euro e valori percentuali)*

Regioni e Province autonome	Spesa		Spesa media pro capite
	Valori assoluti	Valori percentuali	
Piemonte	533.564.093	9,9	124,1
Valle d'Aosta	42.200.920	0,8	344,6
Lombardia	974.492.199	18,1	104,6
Trentino-Alto Adige	249.733.410	4,6	257,8
<i>Bolzano-Bozen</i>	<i>136.600.810</i>	2,5	288,0
<i>Trento</i>	<i>113.132.600</i>	2,1	228,9
Veneto	442.355.415	8,2	94,7
Friuli-Venezia Giulia	178.874.516	3,3	148,9
Liguria	164.538.880	3,1	103,8
Emilia Romagna	610.461.972	11,4	148,3
Toscana	415.758.895	7,7	116,1
Umbria	66.132.884	1,2	77,5
Marche	140.936.680	2,6	93,2
Lazio	536.397.543	10,0	102,4
Abruzzo	67.111.034	1,2	51,9
Molise	13.909.251	0,3	43,2
Campania	213.498.725	4,0	37,0
Puglia	159.710.139	3,0	39,4
Basilicata	26.580.770	0,5	44,5
Calabria	54.164.328	1,0	26,9
Sicilia	320.430.174	6,0	64,0
Sardegna	166.762.210	3,1	101,3
<b>Nord Ovest</b>	<b>1.714.796.092</b>	<b>31,9</b>	<b>111,9</b>
<b>Nord Est</b>	<b>1.481.425.313</b>	<b>27,5</b>	<b>135,2</b>
<b>Centro</b>	<b>1.159.226.002</b>	<b>21,6</b>	<b>103,6</b>
<b>Sud</b>	<b>534.974.247</b>	<b>9,9</b>	<b>38,1</b>
<b>Isole</b>	<b>487.192.384</b>	<b>9,1</b>	<b>73,2</b>
<b>ITALIA</b>	<b>5.377.614.038</b>	<b>100,0</b>	<b>92,4</b>

Fonte: Istat.

Figura 1

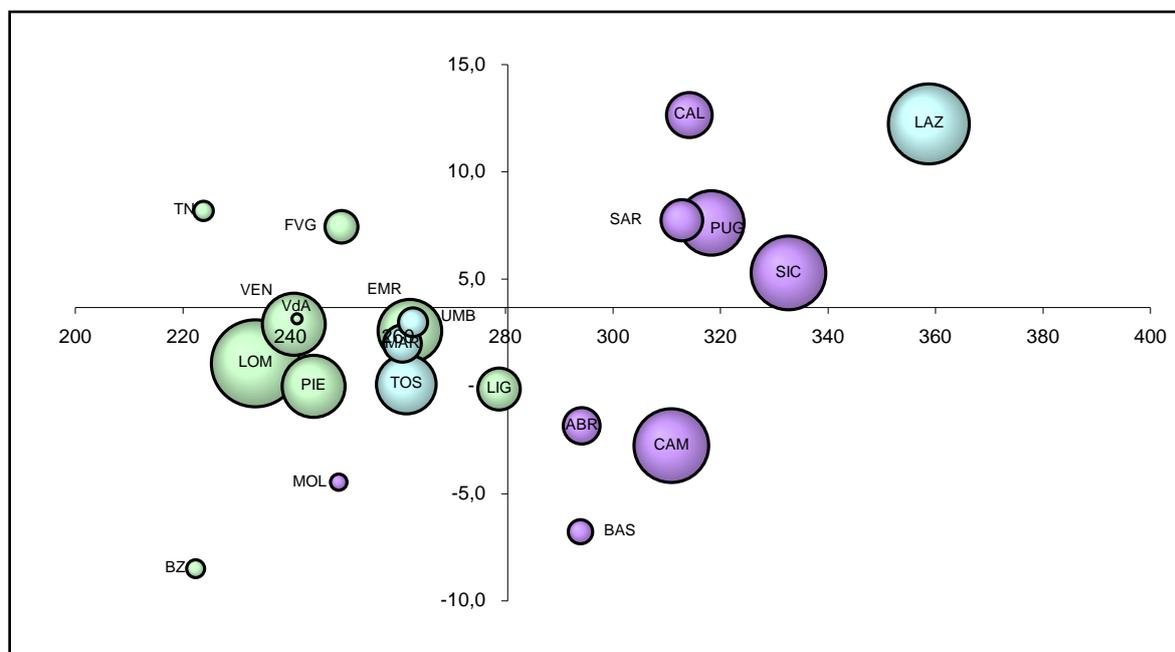


Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Salute, *Rapporto annuale sull'attività di ricovero ospedaliero*.

<sup>(1)</sup> Calcolato come rapporto percentuale tra la differenza tra i ricoveri di residenti fuori regione e i ricoveri di non residenti in regione e il totale dei ricoveri in strutture regionali.

Figura 2

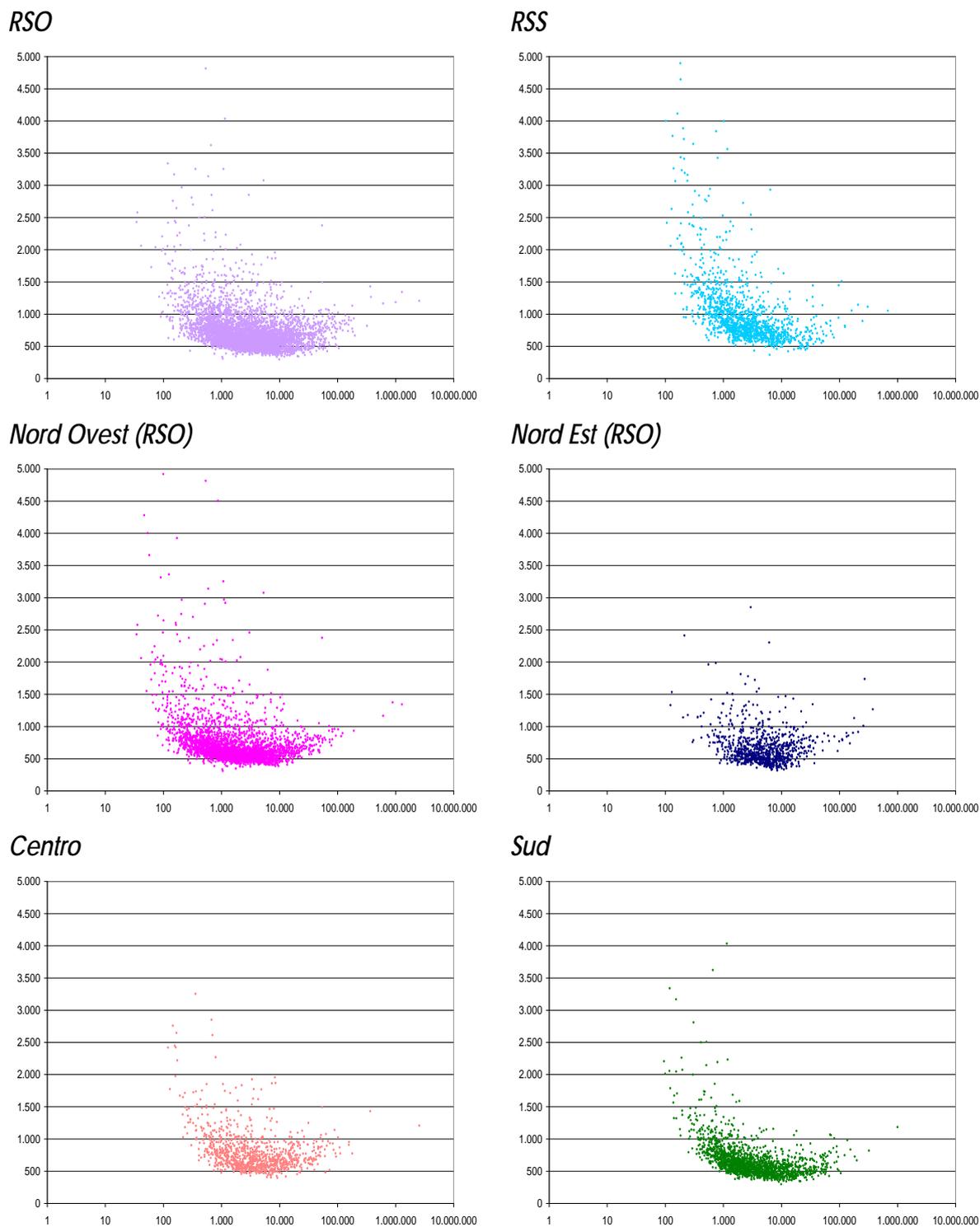
**Posizione relativa delle regioni rispetto agli indicatori di costo e di tendenza**  
(euro e variazioni percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati ASSR e Istat.

<sup>(1)</sup> In ascissa sono riportati i valori pro capite della spesa farmaceutica pubblica, corretti per la composizione della popolazione per fasce di età; in ordinata è riportata la variazione della spesa netta del periodo 2005-07 rispetto al triennio 2001-03. L'area delle bolle è proporzionale al valore assoluto della spesa pubblica nel 2006. Gli assi si intersecano ai valori medi nazionali (€280 e 3,67 per cento).

Figura 3

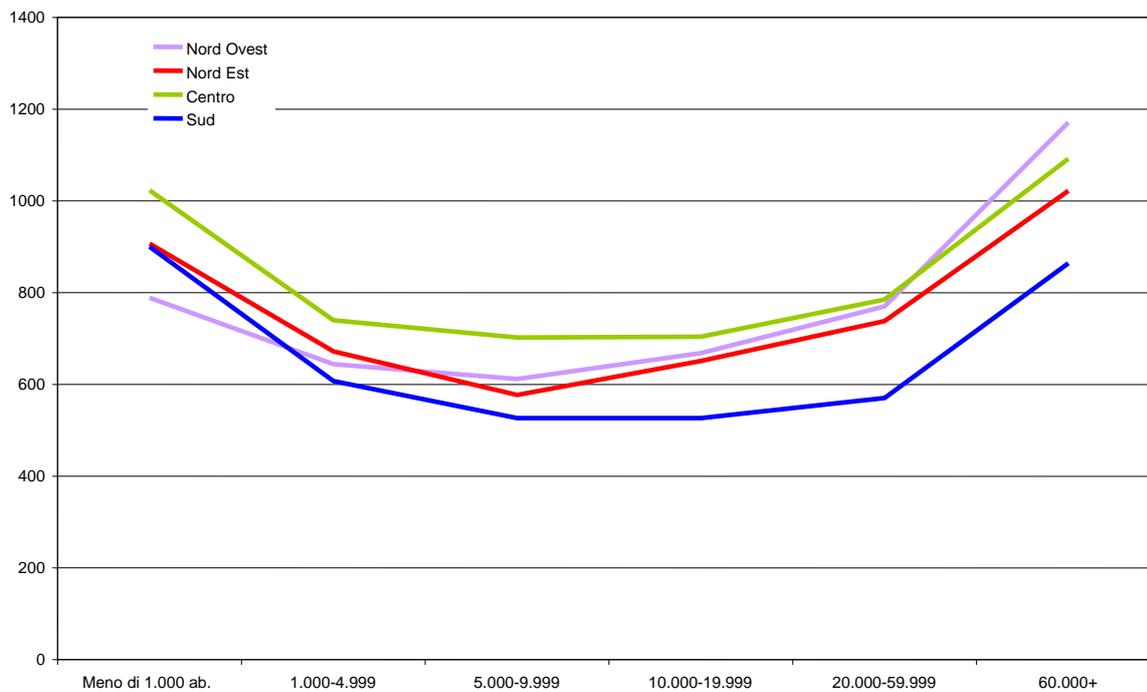
Spesa corrente pro capite dei Comuni e popolazione residente<sup>(1)</sup>

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Ministero dell'Interno, *Certificati di conto consuntivo*.

<sup>(1)</sup> Con riferimento a ciascun Comune in ascissa è riportata la popolazione su scala logaritmica, in ordinata il livello degli impegni di spesa corrente pro capite; entrambe le variabili sono misurate come medie annuali del periodo 2002-05.

Figura 4

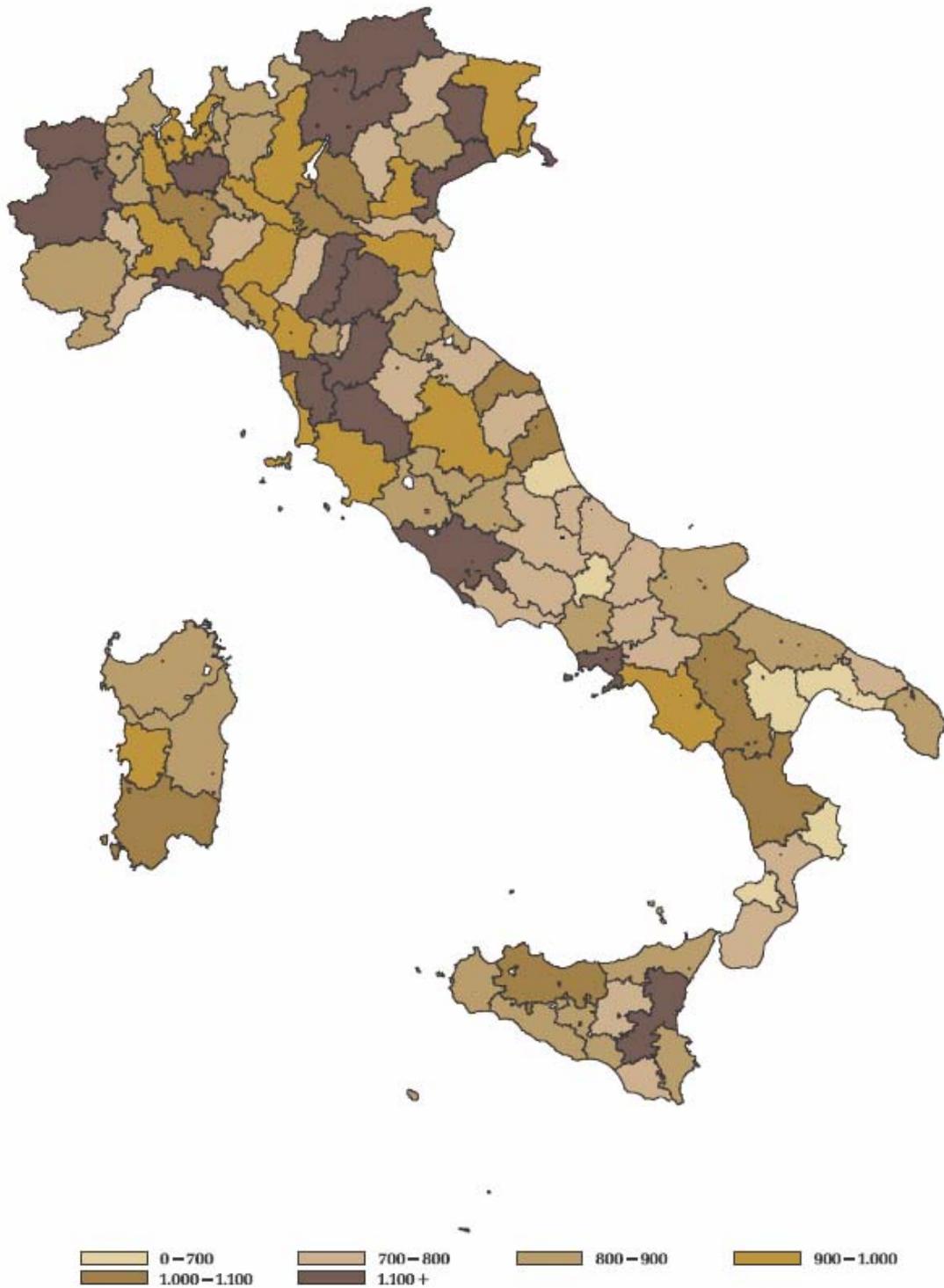
**Spesa corrente pro capite media dei Comuni delle RSO nel periodo 2002-05 per macroarea e classe dimensionale**  
(euro e numero di abitanti)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Ministero dell'Interno, *Certificati di conto consuntivo*.

Figura 5

Spesa corrente pro capite nei Comuni capoluogo di provincia  
(euro)

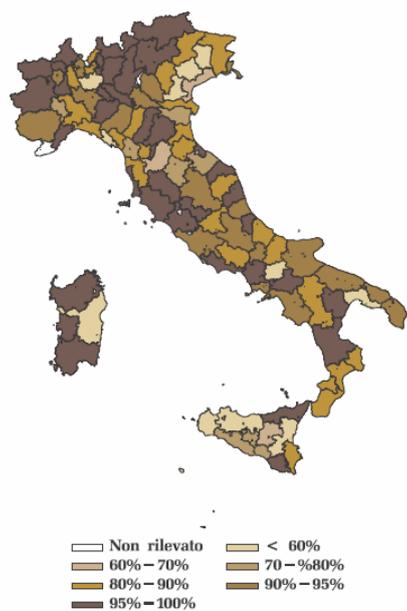


Fonte: elaborazioni su dati Istat e Ministero dell'Interno, *Certificati di conto consuntivo*.

**Figura 6**

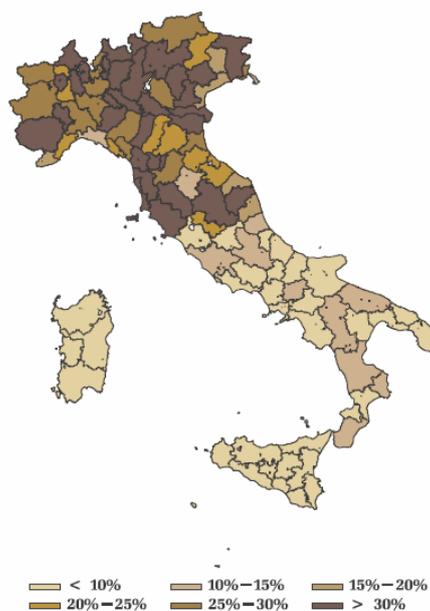
**Indicatori dell'offerta di servizi nei Comuni capoluogo di provincia**

Percentuale di popolazione servita da impianti di depurazione delle acque reflue



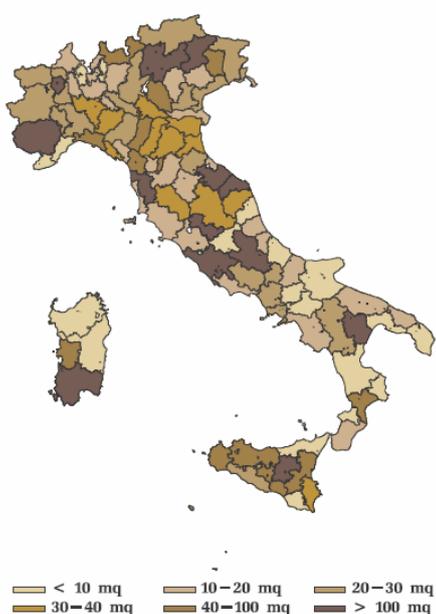
Fonte: Istat.

Percentuali di raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani



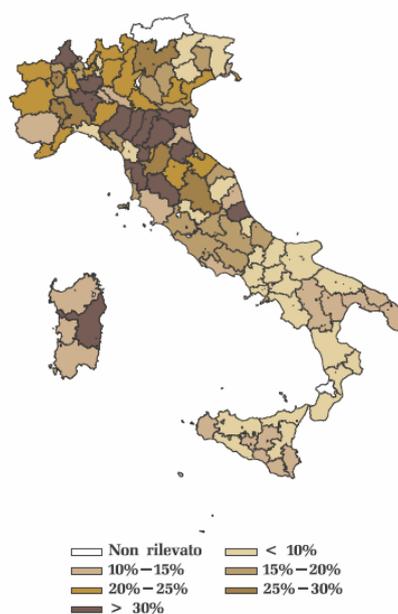
Fonte: Istat.

m<sup>2</sup> di verde urbano per abitante



Fonte: Istat.

Disponibilità di posti presso asili nido in rapporto alla popolazione di 1-2 anni



Fonte: elaborazione su dati Istat e Ministero dell'Interno, *Certificati di conto consuntivo*.

**BIBLIOGRAFIA**

- Afonso A. e Scaglioni C. (2005), *Public Sector Efficiency Provision in Italian Regions: A Non Parametric Analysis*, mimeo.
- Alampi D. (2008), *La spesa pubblica farmaceutica: un'analisi per macroaree*, in Banca d'Italia, *L'economia delle regioni italiane nell'anno 2007*.
- Banca d'Italia (2008b), *L'economia della Campania nell'anno 2007*.
- Barrios S. e Schaechter A. (2008), *The Quality of Public Finance and Economic Growth*, European Commission Economic Papers, No. 337.
- Bentivogli C., Cullino R. e Del Colle D.M. (2008), *Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale: i divari regionali*, Banca d'Italia, in *Questioni di economia e finanza*, No. 20.
- Benvenuti M. e Gennari E. (2008), *Il servizio idrico in Italia: stato di attuazione della legge Galli ed efficienza delle gestioni*, Banca d'Italia, in *Questioni di economia e finanza*, No. 23.
- Chiades P. e Torrini R. (2008), *Il settore dei rifiuti urbani a 11 anni dal decreto Ronchi*, Banca d'Italia, in *Questioni di economia e finanza*, No. 23.
- Derrose S. e Kastrop C. (2008), *The Quality of Public Finances. Findings of Economic Policy Committee – Working group*, European Commission Occasional papers, No. 37.
- Giordano R., Tommasino P. e Casiraghi M. (2008), *Behind the Public Sector Efficiency: The Role of Culture and Institutions*, presentato al Workshop organizzato dalla Commissione europea (DG ECFIN), *The quality of public finances and economic growth*, Brussels, 28 November 2008.
- Istat (2005), *I servizi pubblici e di pubblica utilità: utilizzo e soddisfazione*.
- (2006), *La seconda indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni*.
- Lozzi M. (2008), *L'assistenza ospedaliera in Italia*, Banca d'Italia, in *Questioni di economia e finanza*, No. 28.
- Mapelli V. (2007), *Sanità e Regioni, la spesa è equilibrata*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).
- Ministero dell'Economia (anni vari), *Relazione generale sulla situazione economica del paese*.
- Ministero della Salute (anni vari), *Rapporto annuale sull'attività di ricovero ospedaliero*.
- (anni vari), *Rapporto di monitoraggio sull'erogazione dei LEA*.
- Putnam R.D. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Schiavone A. (2008), *L'efficienza tecnica degli ospedali pubblici italiani*, Banca d'Italia, in *Questioni di economia e finanza*, No. 29.
- Staderini A. e Vadalà E. (2009), *Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: costruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane*, forthcoming in *Federalismo fiscale* No. 1, 2009.
- 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, in *Questioni di economia e finanza*, No. 30.

# QUALI POLITICHE PER IL SUD? IL RUOLO DELLE POLITICHE NAZIONALI E REGIONALI NELL'ULTIMO DECENNIO

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

## 1. Introduzione

Quasi tutte le debolezze dell'economia italiana si manifestano soprattutto nel Sud. Partecipazione al mercato del lavoro, povertà e disuguaglianza, capacità di competere sui mercati internazionali, grado di concorrenza, infrastrutture materiali e immateriali, qualità del capitale umano e del capitale sociale, efficienza della pubblica amministrazione: in tutti questi ambiti il paese nel suo complesso è in grave ritardo rispetto alle altre economie avanzate. In ognuno di essi i problemi sono più acuti nel Sud. Questa considerazione e la rilevanza macroeconomica del Mezzogiorno (in cui si concentrano un terzo della popolazione e un quarto del prodotto interno lordo dell'Italia) rendono evidente l'importanza del Sud per le prospettive di crescita del paese e per l'azione di politica economica per lo sviluppo. Senza abbattere il cronico sottoutilizzo delle risorse umane e materiali nelle regioni meridionali l'obiettivo di uscire dal ristagno dell'ultimo decennio elevando stabilmente il tasso di crescita dell'economia italiana appare del tutto velleitario.

L'individuazione del Mezzogiorno come variabile strategica della politica per lo sviluppo dell'intero paese nel nuovo contesto segnato dalla moneta unica europea è all'origine della politica regionale avviata nel 1998 dal ministro del Tesoro dell'epoca, Carlo Azeglio Ciampi, sulle rovine dell'intervento straordinario liquidato nel 1992. La discontinuità rispetto al passato è assai rilevante sotto il triplice profilo dell'ispirazione teorica, dell'integrazione con la politica per la coesione economica e sociale svolta in ambito europeo, del coinvolgimento degli attori locali, pubblici e privati.

A distanza di dieci anni i problemi del Mezzogiorno rimangono in buona parte irrisolti. È necessario chiedersi in che misura ciò sia il risultato di politiche pubbliche inadeguate, sia di quelle *place based* (ovvero specificatamente dedicate allo sviluppo del Sud) sia di quelle nazionali con effetti differenziati sul territorio.

Il lavoro è strutturato come segue.

Nella prima parte si riassumono i principali andamenti macroeconomici del Sud nel decennio, si esamina lo sviluppo degli indicatori economico-sociali territoriali elaborati dall'Istat in coordinamento con la struttura di governo della politica regionale (il Dipartimento per le politiche di sviluppo – DPS – istituito nel 1998 presso il Ministero dell'Economia) volti a monitorare l'evoluzione dei territori e l'impatto della politica, si illustrano le evidenze tratte da un'indagine della Banca d'Italia sui processi di ristrutturazione in corso nelle imprese meridionali.

Nella seconda parte (capp. 3 e 4) si prendono in esame sia le politiche nazionali a nostro avviso maggiormente gravide di effetti territoriali (come l'istruzione, la giustizia e la sanità) sia le politiche *place based* di cui si richiamano brevemente i fattori costitutivi teorici, istituzionali e storici e si fornisce una misurazione macroeconomica delle risorse finanziarie complessivamente coinvolte, analizzando i principali strumenti utilizzati dalla politica e offrendo elementi di valutazione della loro efficacia sulla base dei lavori empirici effettuati.

---

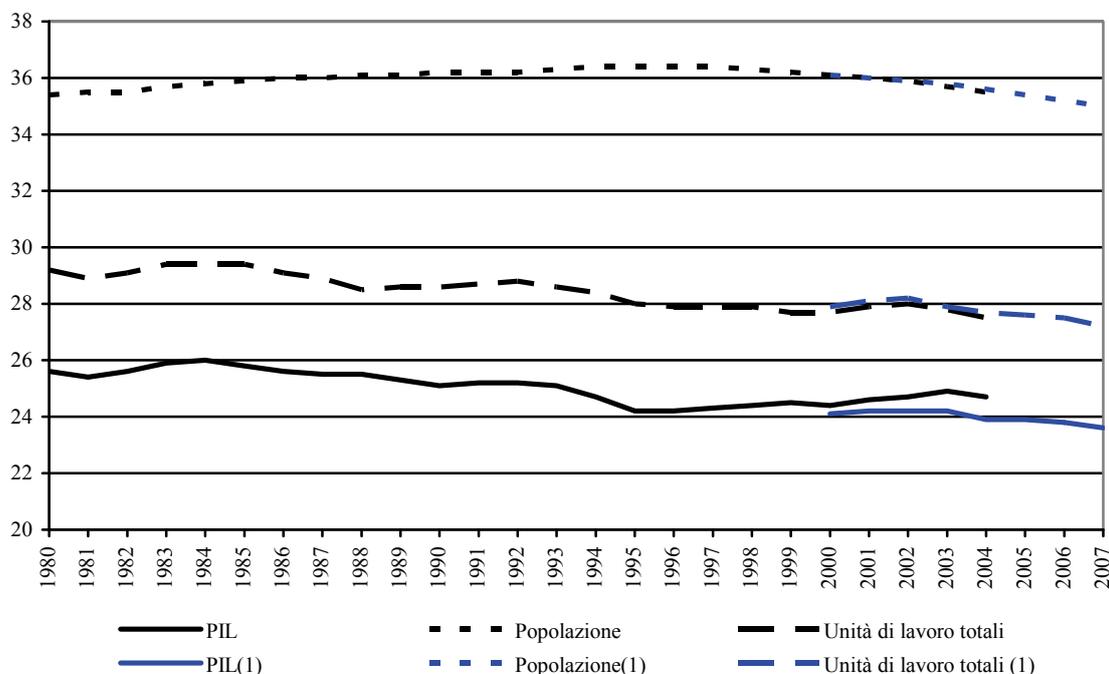
\* Banca d'Italia, Area Ricerca economica e relazioni internazionali.

\*\* La Sapienza, Università di Roma.

Desideriamo ringraziare Daniele Franco e Gianfranco Viesti per i commenti e i suggerimenti. Rimangono naturalmente i soli responsabili delle opinioni qui espresse, che non impegnano le istituzioni di appartenenza.

Figura 2.1

**PIL, unità di lavoro e popolazione del Mezzogiorno**  
(Indici: Italia=100)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

<sup>(1)</sup> Nuova serie 2000-07.

Nella terza parte (cap. 5) si offre una valutazione della nuova politica regionale nel contesto di quella nazionale. Nel paragrafo conclusivo si tirano le fila soprattutto sotto il profilo delle lezioni da trarre per la politica economica.

## 2. Una sintesi dell'economia del Mezzogiorno nell'ultimo decennio

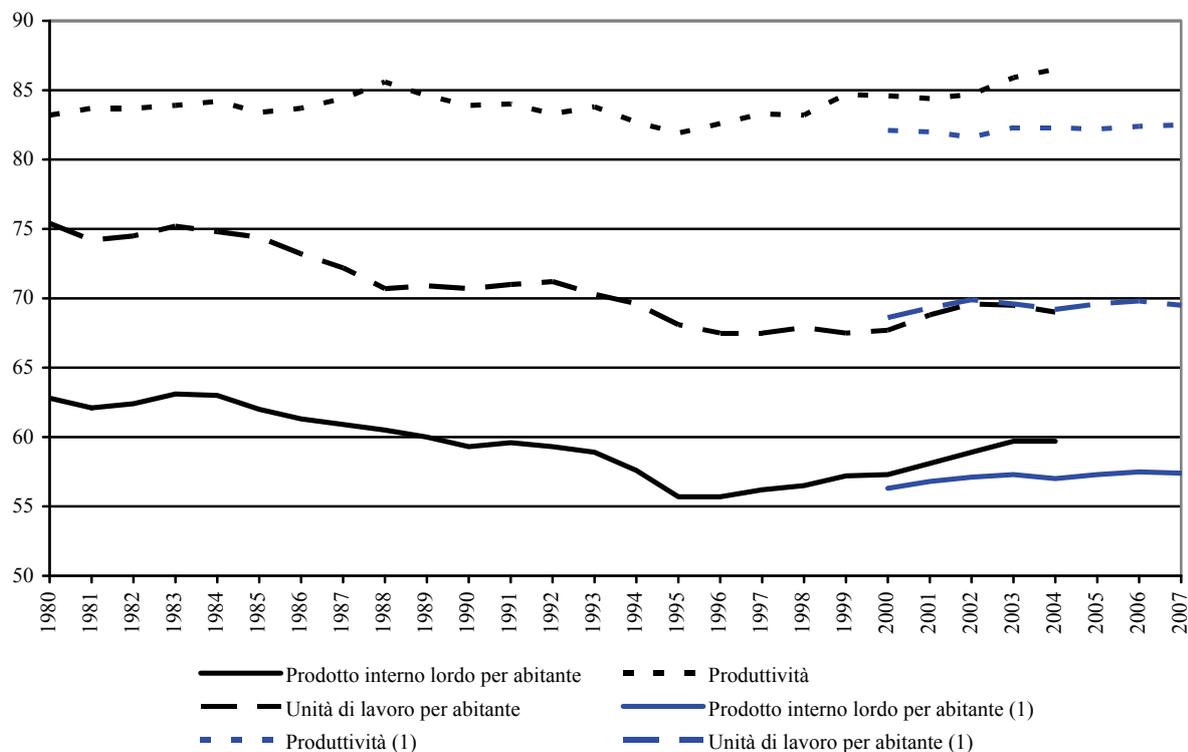
### *Gli andamenti macroeconomici*

Le differenze tra lo sviluppo del Mezzogiorno<sup>1</sup> e quello del resto del paese non si sono ridotte, ma neppure acuite, nel corso dell'ultimo decennio. Dalla metà degli anni novanta al 2007 il prodotto nel Mezzogiorno è cresciuto sostanzialmente agli stessi ritmi di quelli del Centro Nord. A un andamento che nel periodo 1996-2002 è stato di circa 3 decimi di punto superiore nelle regioni meridionali rispetto al resto del paese, ha fatto seguito un quinquennio di più accentuata debolezza (0,5 per cento all'anno e 1,2 rispettivamente nel Sud e al Centro Nord). La quota di PIL del Mezzogiorno rispetto all'intero paese è scesa, a prezzi concatenati del 2000, dal 24,2 per cento nel 2002 al 23,6 nel 2007 (Figura 2.1). Nel 2007 la crescita del prodotto meridionale è stata più debole di quella del Centro Nord (0,7 contro 1,7 per cento, rispettivamente).

<sup>1</sup> Il lavoro considera l'aggregato Mezzogiorno composto dalle 8 regioni che storicamente lo hanno connotato: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

Figura 2.2

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



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

<sup>(1)</sup> Nuova serie 2000-07.

Risentendo della ripresa dei flussi migratori dalle regioni meridionali verso quelle centro settentrionali, il prodotto pro capite ha recuperato parte del divario con le regioni del Centro Nord (Figura 2.2). Il recupero è tuttavia modesto, se comparato al divario che separa le regioni meridionali da quelle del Centro Nord. Nel 2007 il PIL pro capite del Mezzogiorno (a prezzi concatenati del 2000) è risultato pari al 57,4 per cento di quello del Centro Nord. Il valore dell'indicatore è su livelli più elevati del 1995-96, ma inferiori a quelli degli anni ottanta.

Per un corretto inquadramento dello sviluppo del Mezzogiorno occorre comunque tenere presente che le condizioni economiche e sociali delle regioni meridionali sono oggi decisamente migliori di quelle di 25-30 anni fa. Nel 2006 il prodotto pro capite del Mezzogiorno, espresso a prezzi costanti, superava di oltre il 35 per cento il corrispondente valore del 1980; la speranza di vita era aumentata di circa 5 anni, sia per i maschi sia per le femmine, rispetto alla fine degli anni ottanta; gli anni di istruzione pro capite, nel trentennio 1971-2001, erano quasi raddoppiati (da 4,53 a 8,15)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Se si prende in esame, per un periodo più ampio, l'indice di sviluppo umano, calcolato come media ponderata di tre parametri (risorse economiche, longevità e capitale umano; cfr. Felice, 2007) si osserva che il divario tra Nord e Sud viene in parte colmato tra il 1891 e la seconda guerra mondiale, principalmente per effetto della crescita dell'istruzione. L'avvicinamento tra le due aree prosegue con una certa rapidità anche tra gli anni cinquanta e settanta; diviene invece più lento nel ventennio successivo.

Ampliando il campo di osservazione al di fuori dei confini nazionali, si osserva come non solo il Mezzogiorno, ma tutto il paese sia cresciuto dal 2000 a ritmi inferiori a quelli delle altre regioni dell'area dell'euro di comparabile livello di sviluppo. Tra il 1995 e il 2007 il ritmo di crescita del prodotto pro capite dell'Italia è stato inferiore di quasi 10 punti percentuali a quello dell'area dell'euro. Tra il 1995 e il 2005 le regioni italiane in ritardo di sviluppo sono cresciute in termini di prodotto pro capite a ritmi solo di poco superiori alla media dell'intero paese; le regioni arretrate della Germania hanno registrato invece tassi di crescita più elevati del resto del paese. In Spagna, la crescita delle regioni in ritardo di sviluppo è stata simile alle restanti regioni, che si sono però sviluppate a ritmi più sostenuti di quelli dell'Italia.

Nelle regioni centro settentrionali tra il 2001 e il 2005 il prodotto pro capite, espresso a parità di potere di acquisto, è diminuito in rapporto alla media dell'area dell'euro, mentre è lievemente aumentato nelle altre regioni dell'area che all'inizio del periodo registravano un livello comparabile di prodotto pro capite. La posizione relativa delle regioni meridionali è peggiorata in misura maggiore, a fronte di un miglioramento di quella delle altre regioni europee in ritardo di sviluppo.

Nel complesso le regioni europee in ritardo di sviluppo tendono a recuperare terreno rispetto alla media dell'Unione europea, le regioni del Mezzogiorno restano indietro.

Il problema della modesta crescita del Mezzogiorno è un problema in larga misura connesso con la debolezza del contesto economico italiano. Anche al netto dell'effetto paese (ovvero sottraendo alla crescita delle regioni meridionali quella media dell'intero paese) la performance del Mezzogiorno rimane però peggiore di quella delle regioni in ritardo di sviluppo della Germania (al netto del rispettivo effetto paese).

Secondo i nuovi dati di contabilità regionale dal 2000 al 2007 la produttività del Mezzogiorno in rapporto a quella del Centro Nord è aumentata in misura marginale, dall'82,1 all'82,5 per cento (Figura 2.2). Sulla base delle più estese serie precedentemente disponibili, la produttività aveva registrato un andamento migliore di quella del Centro Nord dalla metà degli anni novanta: in rapporto ai corrispondenti valori del Centro Nord, la produttività del Mezzogiorno era salita dall'81,9 per cento nel 1995 all'84,6 nel 2000.

Le unità di lavoro per abitante del Sud aumentano in termini relativi dal 68,6 per cento del 2000 al 69,5 per cento del 2007. Ampliando il periodo di riferimento con il *caveat* dettato dalla incoerenza dei dati negli anni di sovrapposizione delle nuove e delle vecchie serie, si osserva che le unità di lavoro per abitante nel 2007 si collocherebbero su livelli di poco inferiori a quelli dell'inizio degli anni novanta (Figura 2.2).

Sulla base dei dati dell'Indagine sulle forze di lavoro, il tasso di occupazione tra 15 e 64 anni è aumentato nel Mezzogiorno di 3,7 punti percentuali (dal 42,8 al 46,5 per cento) tra il 1996 e il 2007 (dal 57,4 al 65,4 per cento nel Centro Nord). Nello stesso periodo il tasso di disoccupazione nelle regioni meridionali è sceso dal 18,5 al 11,0 per cento; nel 2007 era quasi tre volte quello delle regioni del Centro Nord dove era pari al 4,0 per cento (7,7 nel 1996). I tassi di partecipazione della popolazione nella fascia di età 15-64 anni hanno registrato un aumento marginale (dal 52,6 per cento del 1996 al 52,4 del 2007) rispetto a quello del Centro Nord (dal 62,3 al 68,1 per cento). La quota di lavoro irregolare, pur in calo negli ultimi 5 anni, nel 2005 risultava pari a 19,6 per cento, circa il doppio di quella delle regioni centro settentrionali.

L'accumulazione di capitale non è stata sostanzialmente diversa da quella del Centro Nord: tra il 1996 e il 2000 il rapporto tra investimenti e PIL è stato pari al 19,7 per cento nel Mezzogiorno e al 18,5 al Centro Nord; tra il 2000 e il 2006 (nuova serie) il rapporto è stato in media pari al 20,3 per cento al Centro Nord e al 21,8 nel Mezzogiorno. Si tratta di differenze che non segnalano un processo di convergenza in grado di modificare la posizione relativa del Mezzogiorno in tempi brevi.

Nel 2006 le importazioni nette ammontavano al 23,6 per cento del PIL, una quota di quasi 5 punti percentuali superiore a quella del punto di minimo del 2002 (18,7 per cento). Dalle ricostruzioni della bilancia dei pagamenti effettuate da Magnani (1997) e Cannari e Chiri (2006) risulta che al disavanzo commerciale delle regioni meridionali corrispondono principalmente trasferimenti pubblici e non accumulazione di debiti. I dati elaborati da Staderini e Vadalà (2009) confermano la rilevanza dell'afflusso netto di risorse pubbliche nel Mezzogiorno, compreso tra il 10 e il 15 per cento del PIL dell'area tra il 1996 e il 2006.

Dopo i diffusi segnali di miglioramento registrati nella seconda metà degli anni novanta, in parte dovuti anche alla svalutazione del 1992-96 che aiuta molti distretti meridionali<sup>3</sup>, le esportazioni decelerano, concentrandosi su un più ristretto numero di settori produttivi e di province<sup>4</sup>. Dal 2000 il Mezzogiorno ha subito in misura maggiore del Centro Nord gli effetti dell'accresciuta concorrenza dei paesi emergenti. Per i prodotti del *made in Italy* le esportazioni del Mezzogiorno sono cresciute meno del Centro Nord. Nel confronto internazionale la crescita delle esportazioni del Mezzogiorno è inferiore a quella delle regioni in ritardo di sviluppo della Spagna e della Germania. A metà degli anni novanta, le esportazioni meridionali presentavano una specializzazione relativa in 19 settori manifatturieri su 32 considerati; nel 2006 le specializzazioni erano soltanto 9: tra le più significative permangono, rispetto a dieci anni prima, quelle nei prodotti petrolchimici, nella produzione di apparecchi per telecomunicazioni, nei mezzi di trasporto, negli alimentari e nei prodotti in vetro. Le altre, comprese quelle nei settori del *made in Italy*, sono scomparse o si sono fortemente attenuate<sup>5</sup>.

Gli investimenti diretti dall'estero sono trascurabili e confermano la scarsa attrattività del Mezzogiorno. Nel 2006 mentre nelle altre aree del paese si registravano flussi positivi (nel Nord Ovest sono stati pari al 2,1 per cento del PIL, nel Nord Est allo 0,7 per cento, al Centro al 2,3 per cento) nel Mezzogiorno si sono registrati deflussi netti pari allo 0,1 per cento del PIL. Dal 2000 gli investimenti diretti netti nel Mezzogiorno in rapporto al prodotto non hanno superato i due decimi di punto percentuale.

Negli anni più recenti si sono avuti segnali dell'avvio di un processo di ristrutturazione del sistema produttivo italiano con l'adozione di nuove strategie aziendali, il rinnovamento della gamma dei prodotti offerti, l'investimento nei marchi, la diversificazione della produzione in segmenti diversi da quelli occupati all'inizio del decennio<sup>6</sup>.

Nel Mezzogiorno il processo di trasformazione è risultato meno intenso. Secondo un'indagine condotta dalla Banca d'Italia nel 2007 su un campione di oltre 4.000 imprese<sup>7</sup>, la quota di imprese con sede legale nel Mezzogiorno che hanno modificato la propria strategia è risultata minore di quella delle imprese del Centro Nord (47,3 contro 54,4) e meno frequenti sono stati i cambiamenti nella gamma di prodotti offerti e soprattutto nell'attività di internazionalizzazione (Tavola 2.1).

<sup>3</sup> Cfr. Viesti (2003).

<sup>4</sup> Nello scorso decennio le esportazioni meridionali si sono espanse a ritmi sostenuti; in rapporto al PIL la loro incidenza è raddoppiata, dal 5 per cento del 1992 al 10 del 2000. La crescita superava quella del resto del paese e si caratterizzava per un'ampia diffusione territoriale: nel 70 per cento delle province meridionali la variazione delle esportazioni era più elevata di quella media del Centro Nord. L'aumento delle esportazioni, sebbene diffuso tra settori, era più intenso nei comparti del *made in Italy* (sistema moda, mobili e arredamento, gioielli).

<sup>5</sup> Cfr. Iuzzolino (2007).

<sup>6</sup> Tra il 2000 e il 2006 oltre la metà delle imprese industriali italiane ha cambiato la propria strategia. I cambiamenti hanno frequentemente riguardato il rinnovamento della gamma di prodotti offerti, gli investimenti sul marchio e l'internazionalizzazione della produzione. In forte aumento nelle strategie delle imprese risulta il peso di attività e servizi quali la ricerca, il design, il marketing, la distribuzione commerciale.

<sup>7</sup> Cfr. Cocozza (2007).

Tavola 2.1

**Strategie aziendali nel periodo 2000-2006**  
(quote percentuali)

Voci	Centro Nord	Sud e Isole	Totale
Imprese che hanno cambiato strategia	54,4	47,3	53,4
<i>Variazione della gamma di prodotti</i>	31,3	27,7	30,8
<i>Investimenti sul marchio</i>	15,2	16,2	15,3
<i>Internazionalizzazione</i>	7,9	3,4	7,2
Imprese che hanno introdotto nuovi prodotti	12,4	9,5	12,0
Imprese che hanno adottato forme di internazionalizzazione nel 2000	13,3	5,6	12,2
Imprese che hanno adottato forme di internazionalizzazione nel 2006	22,1	9,4	20,2

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese industriali e dei servizi*.

In entrambe le aree si è assistito a un ricambio generazionale tra gli imprenditori – con una riduzione dell'età media e un aumento del livello di istruzione dei capi d'azienda<sup>8</sup> - ed è aumentata la quota di imprese che adotta sistemi gestionali integrati delle risorse aziendali e l'utilizzo di personale laureato. Anche con riferimento a quest'ultimo aspetto le imprese industriali del Mezzogiorno mostrano un ritardo rispetto a quelle del Centro Nord<sup>9</sup>.

Negli anni recenti gli investimenti diretti e le collaborazioni con altre imprese estere sono sensibilmente cresciuti, soprattutto tra le imprese di maggiori dimensioni<sup>10</sup>. L'internazionalizzazione delle imprese meridionali è sensibilmente inferiore a quella delle imprese del Centro Nord e coinvolge solo un'azienda su dieci: il 2,3 per cento ha delocalizzato la produzione, mentre il 7,5 ha rapporti di collaborazione con partner esteri<sup>11</sup>.

Nel complesso la percezione delle imprese in merito alla propria posizione competitiva nei confronti dei principali concorrenti non presenta differenze sostanziali nelle due aree. Tuttavia, nelle situazioni in cui i principali concorrenti sono localizzati in paesi di recente industrializzazione e nelle situazioni in cui il settore di attività dell'impresa è di tipo tradizionale (nei comparti del *made in Italy*) la quota di imprese che giudicano debole o molto debole la propria posizione competitiva è più elevata nel Mezzogiorno che nel Centro Nord. La percezione di debolezza competitiva si osserva per il 44,7 per cento di imprese meridionali che hanno concorrenti in Cina, contro il 33,5 per cento delle corrispondenti imprese centro settentrionali. Nel comparto del tessile,

<sup>8</sup> Nelle imprese con oltre 50 addetti, tra il 2002 e il 2006 la quota degli imprenditori con almeno 65 anni di età è calata dal 38,7 al 23,1 per cento al Centro Nord e dal 23,5 al 17,9 per cento nel Mezzogiorno; la quota di imprenditori con laurea è aumentata dal 25,4 a 46,9 per cento nelle regioni centro settentrionali e dal 30,1 al 37,0 per cento in quelle meridionali.

<sup>9</sup> Nel Mezzogiorno la quota di personale laureato è pari all'8,1 per cento nel 2006 (a fronte del 9,6 del Centro Nord); la frequenza di adozione di software gestionale integrato è pari al 16,4 per cento, contro il 23,7 per cento delle regioni centro settentrionali.

<sup>10</sup> Poco più di un'impresa su cinque al Centro Nord adotta forme di internazionalizzazione, una quota doppia rispetto all'inizio del decennio; quelle che svolgono attività produttive all'estero sono aumentate dal 6,0 al 9,0 per cento, mentre è raddoppiata l'incidenza di quelle che hanno collaborazioni con imprese straniere (dall'8,2 al 16,4 per cento).

<sup>11</sup> Le decisioni di internazionalizzazione sono influenzate da fattori differenti nelle due aree territoriali: il minor costo del lavoro rappresenta un motivo molto rilevante per il 43,5 per cento delle imprese con meno di 50 addetti del Centro Nord; questa motivazione viene segnalata solo dal 21,3 per cento delle piccole imprese meridionali.

abbigliamento, cuoio e calzature il 35,4 per cento delle imprese meridionali ritiene debole o molto debole la propria posizione, contro il 27,6 delle imprese del Centro Nord dei corrispondenti comparti.

In sintesi, il Mezzogiorno sembra essere stato maggiormente colpito dall'intensificarsi della concorrenza internazionale, verosimilmente per motivi di composizione settoriale (nel Mezzogiorno pesano meno che al Centro Nord i settori che hanno "tenuto" meglio, per esempio le industrie meccaniche fornitrici di beni capitali ai paesi emergenti), per una minore presenza nei mercati emergenti, per una dimensione media delle imprese inferiore a quella del Centro Nord.

Le analisi della Banca d'Italia sulla portata più limitata dei processi di trasformazione nel Mezzogiorno trovano sostanziale conferma in altre ricerche. Come afferma Viesti (2007) nel recente volume "Le sfide del cambiamento", la "ricerca ci consegna un Mezzogiorno con elementi di preoccupazione. In cui si è interrotto quel processo di crescita economica, sviluppo imprenditoriale e miglioramento delle aspettative che aveva fortemente caratterizzato i secondi anni novanta. [...] vi è evidenza di una reazione da parte del tessuto imprenditoriale: in alcuni casi vana; in molti altri difficile ma con qualche successo. [...] La ripresa avviata nel 2006 incide su questo tessuto produttivo. Non giustifica nessun particolare ottimismo".

#### *Gli indicatori di divario territoriale*

In questo paragrafo si prendono in esame gli indicatori territoriali elaborati dall'Istat nel quadro delle esigenze conoscitive delineato dal Dipartimento per le politiche di sviluppo. Si tratta pertanto di un insieme di indicatori di particolare interesse per il monitoraggio dell'evoluzione dei territori e dell'impatto delle politiche regionali. Nell'effettuare le elaborazioni si identificano le situazioni in cui ciascun indicatore presenta un miglioramento rispetto al passato, le situazioni in cui l'evoluzione è più favorevole a un'area rispetto all'altra e le situazioni in cui, a fine periodo, il Mezzogiorno presenta valori dell'indicatore più favorevoli di quelli del Centro Nord. Questa operazione presenta talvolta elementi di arbitrarietà, in quanto richiede l'espressione di un giudizio di preferenza di una situazione rispetto a un'altra che potrebbe non essere da tutti condiviso. Infine, va segnalato che la valutazione in merito al miglioramento relativo di un'area rispetto all'altra viene effettuata principalmente esaminando le variazioni percentuali (e non quelle assolute) degli indicatori. Per esemplificare, se in un'area la percentuale di famiglie soddisfatte di un certo fenomeno aumenta dal 10 al 15 per cento e in un'altra aree la stessa percentuale sale dal 30 al 40 per cento, il miglioramento della prima viene classificato come più accentuato, in termini relativi, che nella seconda. Questa scelta tende ad avvantaggiare il Mezzogiorno nel confronto con il Centro Nord rispetto al criterio di comparazione alternativo basato sulla variazione assoluta degli indicatori (invece che percentuale). Per completezza si riportano tuttavia anche i risultati basati su questo secondo metodo.

Gli indicatori territoriali elaborati dall'Istat e relativi alla classificazione in assi del ciclo di programmazione 2000-06 mostrano, con riferimento al periodo 1996-2006, un miglioramento per entrambe le ripartizioni territoriali<sup>12</sup>. In poco più della metà dei casi, gli indicatori relativi al Mezzogiorno presentano un miglioramento più accentuato o un peggioramento meno marcato dei corrispondenti indicatori del Centro Nord (Tavola 2.2).

Il recupero del Mezzogiorno è più accentuato nell'asse V-Città e, in minore misura, negli assi I-Risorse naturali e VI-Reti e nodi di servizio. Negli assi III-Risorse umane e IV-Sistemi locali di sviluppo un miglioramento relativo del Mezzogiorno rispetto al Centro Nord si osserva solo in quattro casi su dieci; per le variabili di rottura, la situazione peggiora in termini relativi.

<sup>12</sup> Si è scelto di mantenere gli indicatori aggregati in "assi" in quanto questa classificazione è quella coerente con l'operare delle politiche regionali.

Tavola 2.2

## Indicatori di contesto e variabili di rottura 1996-2006

Asse	Percentuale di casi in cui l'indicatore registra un miglioramento nel periodo considerato		Percentuale di casi in cui l'indicatore relativo al Mezzogiorno presenta un miglioramento più accentuato o un peggioramento meno marcato del corrispondente indicatore del Centro Nord	Percentuale di casi in cui l'indicatore registra una situazione migliore nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord nell'anno più recente disponibile
	Centro Nord	Mezzogiorno		
I-Risorse naturali	50,0	81,3	81,3	20,0
II-Risorse culturali	75,0	75,0	62,5	0,0
III-Risorse umane	69,7	75,8	38,7	15,2
IV-Sistemi locali di sviluppo	66,7	48,1	37,0	18,8
V-Città	58,3	91,7	100,0	21,4
VI-Reti e nodi di servizio	50,0	61,5	72,0	36,0
R-Variabili di rottura <sup>(1)</sup>	76,9	69,2	46,2	7,7
Totale	63,0	68,9	56,8	19,3

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

<sup>(1)</sup> Si tratta delle variabili prescelte per identificare le discontinuità nei comportamenti e nelle attese degli operatori nel Mezzogiorno; in questo insieme rientrano il grado di apertura dei mercati, la capacità di esportare, la capacità di finanziamento, le condizioni di legalità e coesione, la capacità innovativa, ecc.

Nell'anno più recente disponibile la percentuale dei casi in cui le regioni meridionali presentano indicatori che registrano una situazione migliore rispetto a quella del Centro Nord rimane comunque inferiore al 20 per cento.

Nell'ambito dell'Asse I-Risorse naturali (che comprende indicatori come le irregolarità nella distribuzione dell'acqua, la raccolta differenziata di rifiuti, le interruzioni del servizio elettrico, il grado di soddisfazione dell'utenza per l'erogazione di gas, l'energia prodotta da fonti rinnovabili, le coste non balneabili per l'inquinamento, ecc.) migliora un indicatore su due nel Centro Nord e quattro su cinque nel Mezzogiorno. Sempre in quattro casi su cinque l'evoluzione è più favorevole nelle regioni meridionali che in quelle centro settentrionali. Alla fine del periodo considerato solo un indicatore su cinque, in media, segnala però una situazione migliore nel Mezzogiorno rispetto al resto del paese.

Nell'asse II-Risorse culturali (ad esempio il numero di visitatori degli istituti di antichità e d'arte, la spesa pro capite per attività teatrali o musicali, la spesa per ricreazione e cultura) gli indicatori presentano un miglioramento rispetto al passato in tre casi su quattro, in entrambe le aree territoriali; in tre casi su cinque la situazione relativa del Mezzogiorno migliora rispetto a quella del

Centro Nord; nella generalità dei casi, comunque, la situazione del Mezzogiorno a fine periodo risulta peggiore di quella delle altre regioni.

Anche nell'ambito dell'asse III-Risorse umane (tasso di disoccupazione e di attività, occupazione regolare, incidenza della povertà, livello di istruzione e di formazione, competenze degli studenti, ricerca e sviluppo, ecc.) gli indicatori presentano un miglioramento rispetto al passato in tre casi su quattro; in entrambe le aree territoriali l'evoluzione nel Mezzogiorno è meno favorevole di quella del Centro Nord in tre casi su cinque. A fine periodo, solo nel 15 per cento dei casi la situazione delle regioni meridionali appare migliore di quella delle regioni centro settentrionali.

Nell'asse IV-Sistemi locali di sviluppo (che comprende indicatori di infrastrutturazione economica, produttività di vari settori dell'economia, introduzione di innovazioni di prodotto o di processo, nati-mortalità delle imprese, rischio dei finanziamenti, investimenti esteri, e altri) i miglioramenti rispetto al passato al Centro Nord riguardano il 60 per cento degli indicatori e il 50 per cento nel Mezzogiorno. Come per le Risorse umane l'evoluzione nel Sud è meno favorevole di quella del Centro Nord in tre casi su cinque. A fine periodo, solo nel 20 per cento degli indicatori la situazione delle regioni meridionali appare migliore di quella delle regioni centro settentrionali.

Nell'asse V-Città (che comprende indicatori come la difficoltà delle famiglie di raggiungere negozi alimentari, mercati e supermercati, le stazioni di monitoraggio della qualità dell'aria, la presenza di microcriminalità variamente definita, la quantità di verde urbano, le linee di trasporto pubblico locale, l'attrattività delle università o dei servizi ospedalieri, ecc.) presentano un miglioramento nel periodo considerato un indicatore su due al Centro Nord e nove su dieci nel Mezzogiorno. La situazione del Mezzogiorno si è evoluta nella totalità dei casi in modo più favorevole che al Centro Nord. Ciò nonostante, alla fine del periodo considerato solo un indicatore su cinque, in media, segnala una situazione migliore nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord.

Nell'asse VI-Reti e nodi di servizio (criminalità, indicatori di trasporto secondo varie modalità, indici di utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione tra le famiglie, le imprese e la PA, ecc.) si osservano miglioramenti rispetto al passato in un caso su due nel Centro Nord e in tre su cinque nel Mezzogiorno. In due casi su tre l'evoluzione del Mezzogiorno è più favorevole di quella del Centro Nord, ma a fine periodo la situazione delle regioni meridionali continua essere peggiore di quella del Centro Nord (in circa 2 casi su tre).

Quanto alle variabili di rottura miglioramenti si osservano in circa sette casi su dieci, in entrambe le aree. Prevalgono le situazioni in cui l'evoluzione nelle regioni meridionali è meno favorevole di quella delle regioni centro settentrionali e a fine periodo solo l'8 per cento degli indicatori mostra una situazione migliore nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord.

Se si prendono in esame le variazioni assolute invece di quelle relative l'evoluzione del Mezzogiorno rispetto al Centro Nord appare meno favorevole rispetto a quella che si osserva esaminando le variazioni percentuali. In meno della metà dei casi (48,5 per cento) gli indicatori relativi al Mezzogiorno presentano un miglioramento più accentuato o un peggioramento meno marcato dei corrispondenti indicatori del Centro Nord. Questo risultato si riscontra per buona parte degli assi, con l'eccezione del III-Risorse umane (per il quale sia le variazioni assolute sia quelle relative conducono allo stesso risultato) e del IV-Sistemi locali di sviluppo (dove la percentuale di indicatori che segnala una evoluzione più favorevole al Mezzogiorno aumenta dal 37 al 48 per cento).

Nel complesso, una dinamica più favorevole al Mezzogiorno si riscontra negli assi Città, Risorse naturali, Reti e nodi di servizio, Risorse culturali. I miglioramenti sono meno diffusi negli assi Risorse Umane e Sistemi locali di sviluppo e nelle Variabili di rottura. Gli indicatori più direttamente collegati a variabili economiche (Risorse Umane e Sistemi locali di sviluppo, in

particolare) hanno presentato nel periodo una evoluzione meno favorevole di quella degli altri indicatori, più legati a variabili ambientali e socio-culturali.

### *Le differenze tra le regioni del Mezzogiorno*

Per quanto ovvio, corre l'obbligo di rammentare che il Mezzogiorno non è un'area omogenea, né caratterizzata da dinamiche uniformi nelle otto diverse regioni che lo definiscono, tant'è che l'UE non inserisce queste ultime negli stessi obiettivi. All'inizio del ciclo di programmazione 2007-13, quattro regioni (Puglia, Calabria, Sicilia e Campania) rientrano nell'obiettivo Convergenza, due nell'obiettivo competitività (Abruzzo e Molise), una è in *phasing in* nell'obiettivo competitività (Sardegna) e una in *phasing out* dall'obiettivo Convergenza (Basilicata)<sup>13</sup>.

La variazione media annua del prodotto pro capite nel periodo 1996-2006 è stata più elevata in Basilicata (1,9 per cento), in Calabria (1,6 per cento) e in Sicilia (1,4 per cento). La minore variazione si riscontra in Abruzzo (0,6 per cento). La correlazione tra i tassi di crescita 1996-2006 e il livello di prodotto pro capite a inizio periodo (1995) risulta negativa (-0,8), segnalando un processo di riavvicinamento in atto tra le regioni del Mezzogiorno: il coefficiente di variazione del PIL pro capite delle 8 regioni meridionali diminuisce dal 12,0 per cento del 1995 al 9,0 per cento del 2006. Le differenze rimangono comunque marcate. Tra la regione con PIL pro capite massimo (l'Abruzzo, con 17.600 euro a prezzi 2000) e quella con PIL pro capite minimo (la Campania, con 13.700 euro prezzi 2000) corre una differenza del 20 per cento (Tavola 2.3).

La suddivisione delle regioni meridionali in tre gruppi (Abruzzo e Molise; Basilicata e Sardegna; Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), basati sul livello di prodotto pro capite, mostra che di norma le regioni con un maggiore ritardo di sviluppo presentano anche una situazione più sfavorevole con riferimento ad altri indicatori socio-demografici e di qualità dei servizi pubblici.

Se si prende in esame la speranza di vita alla nascita, che assieme al prodotto pro capite e all'istruzione, costituisce la terza componente dell'indice di sviluppo umano utilizzato dalle Nazioni Unite e ripreso, per le analisi regionali, da Felice (2007), si osserva che in poco più di un decennio la vita media è aumentata per le femmine di oltre 3 anni in tutte le regioni del Mezzogiorno (Tavola 2.4). Per i maschi l'aumento è pari o superiore a 3 anni in tutte le regioni a eccezione della Basilicata (dove la speranza di vita risultava più elevata a inizio periodo). Per questo indicatore il coefficiente di variazione tra le regioni meridionali è rimasto stabile per le donne (0,9 per cento) ed è diminuito per gli uomini (dall'1 per cento nel 1995 allo 0,7 per cento nel 2006). Nel 2006 le regioni meridionali nell'obiettivo Convergenza presentavano una speranza di vita di poco inferiore a quella delle restanti regioni del Mezzogiorno per le femmine e sostanzialmente equivalente per i maschi.

Per quanto riguarda gli indicatori di capitale umano, i tassi di partecipazione nell'istruzione secondaria superiore sono significativamente aumentati nel Mezzogiorno (dal 76,7 per cento del 1995/96 al 93,2 per cento del 2006/07) e si sono ridotte le differenze tra le regioni meridionali (il coefficiente di variazione si è pressoché dimezzato, dall'8,8 per cento al 4,5 per cento). I tassi di abbandono alla fine del primo e del secondo anno della scuola secondaria superiore si sono ridotti tra il 1995/96 e il 2004/05; il coefficiente di variazione tra le regioni meridionali in questo caso non è però diminuito. Con riferimento agli anni più recenti per i quali si dispone di indicatori, nelle regioni dell'obiettivo convergenza i tassi di partecipazione nell'istruzione secondaria superiore sono più bassi e i tassi di abbandono sono più elevati di quelli delle restanti regioni del Mezzogiorno.

<sup>13</sup> Naturalmente anche le regioni ancora comprese nell'obiettivo convergenza presentano tra di loro notevoli dissimilarità (che non possono essere qui approfondite) nei percorsi di sviluppo e nelle caratteristiche socio economiche.

Tavola 2.3

**Prodotto pro capite nelle regioni italiane**  
(migliaia di euro correnti e variazioni percentuali)

Ripartizioni geografiche	2006	Tasso di crescita annuale <sup>(1)</sup>
		1996-2006
Piemonte	27,3	0,7
Valle d'Aosta - Valle d'Aoste	32,6	0,2
Lombardia	32,1	0,6
Trentino	31,1	0,5
Veneto	29,2	0,9
Friuli Venezia Giulia	28,3	1,0
Liguria	25,5	1,1
Emilia Romagna	30,6	0,6
Toscana	27,3	1,1
Umbria	23,7	0,9
Marche	25,2	1,3
Lazio	29,7	0,9
Abruzzo	20,5	0,6
Molise	18,6	1,2
Campania	16,3	1,3
Puglia	16,5	1,2
Basilicata	17,8	1,9
Calabria	16,2	1,6
Sicilia	16,5	1,4
Sardegna	19,7	1,2
<i>Italia</i>	25,0	1,0
<i>Centro Nord</i>	29,4	0,8
<i>Mezzogiorno</i>	17,0	1,3
<i>Abruzzo e Molise</i>	20,1	0,7
<i>Basilicata e Sardegna</i>	19,2	1,3
<i>Calabria, Campania, Puglia e Sicilia</i>	16,4	1,3

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

<sup>(1)</sup> A valori concatenati 2000.

Tavola 2.4

## Speranza di vita alla nascita nelle regioni

Ripartizioni geografiche	Femmine	Femmine	Var.	Maschi	Maschi	Var.
	1995	2006		1995	2006	
Piemonte	80,8	83,7	2,9	74,2	78,1	3,9
Valle d'Aosta	80,8	83,7	2,9	74,2	78,1	3,9
Lombardia	81,0	84,2	3,2	73,6	78,3	4,7
Trentino-Alto Adige	81,8	84,5	2,7	74,4	78,3	3,9
Veneto	81,6	84,9	3,3	74,3	78,7	4,4
Friuli Venezia Giulia	81,0	83,9	2,9	73,9	78,3	4,4
Liguria	80,9	83,8	2,9	74,3	78,1	3,8
Emilia-Romagna	81,6	84,1	2,5	75,2	78,7	3,5
Toscana	81,6	84,8	3,2	75,4	79,1	3,7
Umbria	81,8	84,6	2,8	75,7	79,0	3,3
Marche	82,2	85,0	2,8	76,3	79,3	3,0
Lazio	80,6	83,6	3,0	74,3	78,3	4,0
Abruzzo	81,3	84,6	3,3	75,4	78,4	3,0
Molise	81,3	84,6	3,3	75,4	78,4	3,0
Campania	79,2	82,6	3,4	73,4	76,9	3,5
Puglia	80,7	83,9	3,2	75,3	78,8	3,5
Basilicata	80,5	83,7	3,2	75,7	78,3	2,6
Calabria	80,5	83,7	3,2	75,1	78,5	3,4
Sicilia	79,5	82,9	3,4	74,5	78,0	3,5
Sardegna	81,1	84,7	3,6	74,3	78,0	3,7
<i>Italia</i>	<i>80,8</i>	<i>84,0</i>	<i>3,2</i>	<i>74,4</i>	<i>78,3</i>	<i>3,9</i>
<i>Centro Nord</i>	<i>81,2</i>	<i>84,2</i>	<i>3,0</i>	<i>74,4</i>	<i>78,5</i>	<i>4,1</i>
<i>Mezzogiorno</i>	<i>80,0</i>	<i>83,4</i>	<i>3,4</i>	<i>74,5</i>	<i>77,9</i>	<i>3,4</i>
<i>Abruzzo e Molise</i>	<i>81,3</i>	<i>84,6</i>	<i>3,3</i>	<i>75,4</i>	<i>78,4</i>	<i>3,0</i>
<i>Basilicata e Sardegna</i>	<i>80,9</i>	<i>84,4</i>	<i>3,5</i>	<i>74,7</i>	<i>78,1</i>	<i>3,4</i>
<i>Calabria, Campania, Puglia e Sicilia</i>	<i>79,8</i>	<i>83,1</i>	<i>3,3</i>	<i>74,4</i>	<i>77,9</i>	<i>3,5</i>
Media semplice delle regioni meridionali	80,5	83,8		74,9	78,2	
Varianza	0,5	0,5		0,5	0,3	
Coeff. di variazione (per 100)	0,9	0,9		1,0	0,7	

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Se si prendono in considerazione i giovani che abbandonano prematuramente gli studi (fenomeno questo che rientra tra gli obiettivi di servizio per il ciclo di programmazione 2007-13), si osserva che la percentuale della popolazione tra 18 e 24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative nel 2006 variava dal 14,6 per cento dell'Abruzzo al 28,3 per cento della Sardegna.

L'eterogeneità del Mezzogiorno emerge anche dall'esame dei restanti indicatori relativi agli obiettivi di servizio che caratterizzano dal ciclo 2007-2013 l'azione della politica regionale e che si riferiscono a quattro tipologie essenziali di servizi offerti dalla Pubblica amministrazione. Anche per queste tipologie di servizi la situazione delle regioni dell'obiettivo convergenza appare in genere (ma non sempre) più sfavorevole di quella delle restanti regioni meridionali (Tavola 2.5).

### 3. Le politiche nazionali e il Sud

Le politiche pubbliche esplicano i loro effetti nel Mezzogiorno attraverso molti canali, non solo tramite la politica regionale esplicitamente rivolta allo sviluppo del Sud. Per convenienza analitica possiamo ripartirle in due grandi categorie, pur nella consapevolezza dei nessi reciproci. La prima, a cui è dedicato questo capitolo, concerne le politiche generali, nazionali, destinate a tutto il territorio nazionale, la seconda attiene alla politica regionale o *place based*<sup>14</sup>, che forma l'oggetto del capitolo seguente.

Un primo profilo di valutazione riguarda la dimensione macrofinanziaria.

L'entità delle risorse che affluiscono al Sud per effetto delle politiche nazionali è assai rilevante: l'insieme delle spese primarie delle Amministrazioni pubbliche – correnti e in conto capitale – è stato pari nel 2004-06 a circa 200 miliardi di euro in media annua. Il Centro Nord ha beneficiato nello stesso periodo di oltre 400 miliardi. I valori pro capite sono stati pari rispettivamente a circa 9.800 e a 10.800 euro. Le sole spese in conto capitale, che sono direttamente finalizzate al sostegno dello sviluppo di lungo periodo, sono risultate di 21 miliardi di euro per il Sud (6 per cento del PIL dell'area) e di 35 miliardi per il Centro Nord (3,1 per cento del PIL centro settentrionale); i valori pro capite nelle regioni meridionali hanno superato di circa il 10 per cento quelli relativi al Centro Nord. Nello stesso periodo gli afflussi netti (deducendo dalle spese primarie complessive le entrate fiscali delle Amministrazioni pubbliche) sono stati pari a circa 56 miliardi per il Sud (circa il 15 per cento del PIL; 2.700 euro in termini pro capite); sono risultati invece negativi per il Centro Nord (83 miliardi, pari a circa il 7 per cento del PIL e a 2.200 euro per abitante)<sup>15</sup>. L'entità della spesa aggiuntiva in conto capitale destinata al Mezzogiorno è risultata pari nel periodo in questione a circa la metà della spesa in conto capitale complessiva diretta al Sud. La differenza è costituita dalla spesa ordinaria in conto capitale che affluisce al Mezzogiorno, sulla quale la politica regionale ha definito obiettivi in termini di quota della spesa riservata al Sud.

Alla valutazione quantitativa delle risorse destinate al Mezzogiorno dalle politiche nazionali per il Sud è necessario associare l'analisi dei divari nell'erogazione dei servizi essenziali per la vita civile e per l'attività economica. Di seguito si sintetizzano i risultati di indagini della Banca d'Italia relative all'esistenza di divari nella quantità e nella qualità in importanti aree (giustizia civile, servizi pubblici locali, sanità, istruzione) e le principali evidenze di una rilevazione del FORMEZ sulla qualità delle Amministrazioni pubbliche. Complessivamente si conferma l'esistenza di un gap di offerta di servizi pubblici a livello territoriale a sfavore del Mezzogiorno. Il divario affonda le sue radici nella storia ma dipende anche dalle attuali capacità amministrative locali.

<sup>14</sup> In quanto segue considereremo i due termini come sinonimi.

<sup>15</sup> Gli importi citati nel testo sono il risultato di elaborazioni effettuate sui dati di Staderini e Vadalà (2009).

Tavola 2.5

## Indicatori relativi agli obiettivi di servizio

Ripartizioni geografiche	Istruzione			Servizi di cura per l'infanzia e gli anziani		
	S.01 2006	S.02 2003	S.03 2003	S.04 2004	S.05 2004	S.06 2005
Piemonte	20,0			29,6	13,5	1,8
Valle d'Aosta	21,9			100,0	24,9	0,1
Lombardia	18,5			55,3	15,5	3,2
Trentino-Alto Adige	17,3			40,7	11,5	0,6
- Bolzano	23,6			100,0	4,6	0,3
- Trento	10,5			9,9	13,2	0,8
Veneto	15,0			41,1	10,7	5,0
Friuli Venezia Giulia	19,8			47,5	9,4	7,9
Liguria	16,1			67,7	15,8	3,1
Emilia – Romagna	17,7			77,7	27,5	5,4
Toscana	16,3			63,8	23,6	2,1
Umbria	14,8			39,1	13,6	4,1
Marche	18,0			50,4	17,8	3,3
Lazio	12,3			28,0	9,3	3,3
Abruzzo	14,7			23,6	6,7	1,8
Molise	16,2			2,2	3,2	6,1
Campania	27,1			30,5	1,5	1,4
Puglia	27,0			24,0	4,8	2,0
Basilicata	15,2			16,8	5,1	3,9
Calabria	19,6			6,6	2,0	1,6
Sicilia	28,1			33,1	6,0	0,8
Sardegna	28,3			14,9	10,0	1,1
<b>Italia</b>	<b>20,6</b>	<b>23,9</b>	<b>31,9</b>	<b>39,2</b>	<b>11,3</b>	<b>2,9</b>
<i>Centro Nord</i>	<i>16,8</i>	<i>14,9</i>	<i>19,3</i>	<i>47,6</i>	<i>15,5</i>	<i>3,5</i>
<i>Mezzogiorno</i>	<i>25,5</i>	<i>35,0</i>	<i>47,5</i>	<i>21,1</i>	<i>4,2</i>	<i>1,6</i>
<i>Abruzzo e Molise<sup>(1)</sup></i>	<i>15,5</i>			<i>12,9</i>	<i>5,0</i>	<i>3,9</i>
<i>Basilicata e Sardegna<sup>(1)</sup></i>	<i>21,7</i>			<i>15,8</i>	<i>7,5</i>	<i>2,5</i>
<i>Calabria, Campania, Puglia e Sicilia<sup>(1)</sup></i>	<i>25,5</i>			<i>23,5</i>	<i>3,6</i>	<i>1,5</i>
<b>Target al 2013</b>	<b>10,0</b>	<b>20,0</b>	<b>21,0</b>	<b>35,0</b>	<b>12,0</b>	<b>3,5</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

<sup>(1)</sup> Medie semplici.

Legenda indicatori

S.01 – Giovani che abbandonano prematuramente gli studi: Percentuale della popolazione 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative. - S.02 – Studenti con scarse competenze in lettura: Percentuale di 15-enni con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della lettura. - S.03 – Studenti con scarse competenze in matematica: Percentuale di 15-enni con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della matematica. - S.04 – Diffusione dei servizi per l'infanzia: Percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei Comuni della regione. - S.05 – Presa in carico "ponderata" dei servizi per l'infanzia: Percentuale di bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi, o servizi integrativi e innovativi) sul totale della popolazione in età 0-3 anni, di cui il 70% in asili nido. - S.06 – Presa in carico degli anziani per il servizio di assistenza domiciliare integrata: Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre) (%).

Tavola. 2.5 (segue)

## Indicatori relativi agli obiettivi di servizio

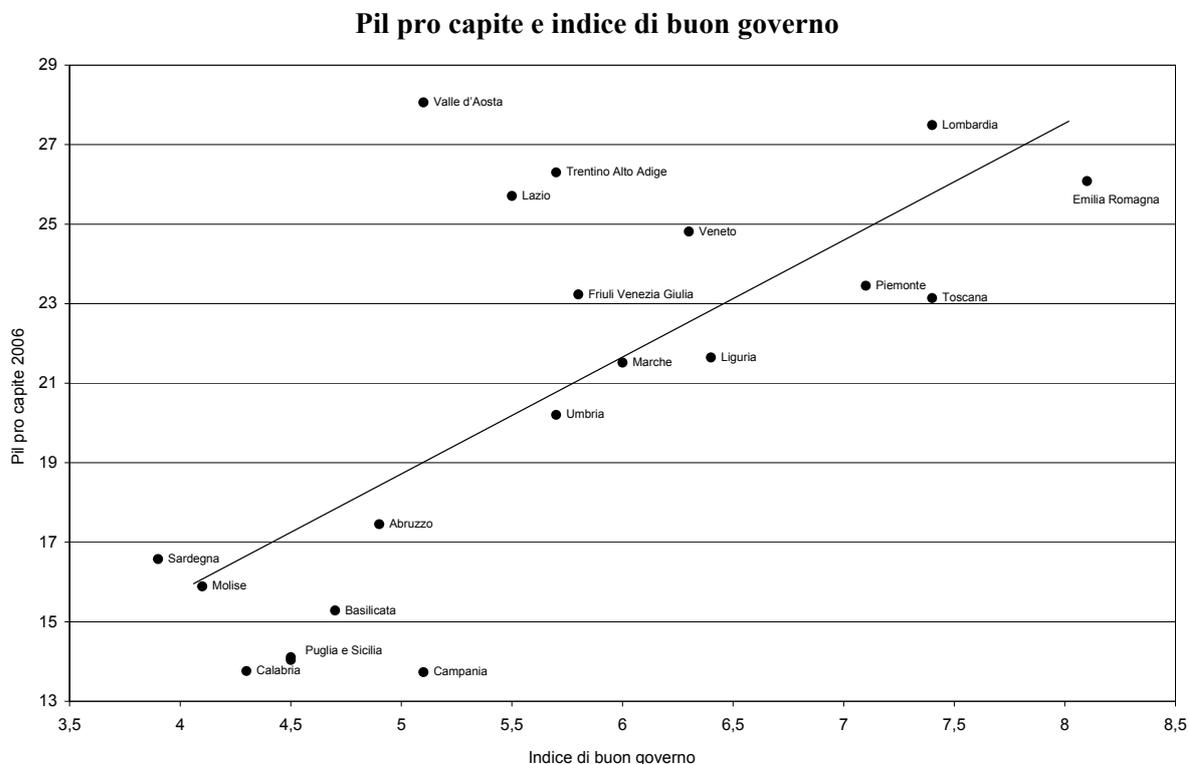
Ripartizioni geografiche	Gestione dei rifiuti urbani			Servizio idrico integrato	
	S.07	S.08	S.09	S.10	S.11
	2005(2)	2005	2005	2005	2005
Piemonte	286,9	37,2	38,3	71,7	73,4
Valle d'Aosta	405,1	28,4	15,0	68,9	76,8
Lombardia	77,6	42,5	36,2	78,0	65,8
Trentino - Alto Adige	197,6	44,2	18,4	79,8	78,2
- Bolzano	88,5	43,7	30,2	86,1	91,0
- Trento	302,4	44,6	9,3	75,6	67,0
Veneto	176,1	47,7	71,4	74,4	71,3
Friuli Venezia Giulia	193,9	30,4	19,4	66,5	64,2
Liguria	474,0	18,3	4,2	80,9	37,4
Emilia - Romagna	286,6	31,4	26,5	72,4	66,8
Toscana	322,5	30,7	23,4	70,2	82,8
Umbria	367,1	24,2	22,7	68,1	68,4
Marche	374,7	17,6	22,1	75,7	45,2
Lazio	509,5	10,4	3,8	66,8	63,2
Abruzzo	398,5	15,6	12,1	59,1	44,3
Molise	395,1	5,2	1,1	61,4	88,4
Campania	304,8	10,6	2,3	63,2	75,8
Puglia	453,1	8,2	1,8	53,7	61,2
Basilicata	235,2	5,5	0,1	66,1	66,7
Calabria	394,7	8,6	0,8	70,7	37,4
Sicilia	473,2	5,5	1,3	68,7	33,1
Sardegna	389,6	9,9	4,5	56,8	80,5
<b>Italia</b>	<b>310,3</b>	<b>24,3</b>	<b>20,5</b>	<b>69,9</b>	<b>63,5</b>
<i>Centro Nord</i>	<i>263,8</i>	<i>31,8</i>	<i>29,1</i>	<i>73,4</i>	<i>67,2</i>
<i>Mezzogiorno</i>	<i>395,3</i>	<i>8,7</i>	<i>2,6</i>	<i>62,6</i>	<i>56,6</i>
<i>Abruzzo e Molise<sup>(1)</sup></i>	<i>396,8</i>	<i>10,4</i>	<i>6,6</i>	<i>60,3</i>	<i>66,3</i>
<i>Basilicata e Sardegna<sup>(1)</sup></i>	<i>312,4</i>	<i>7,7</i>	<i>2,3</i>	<i>61,4</i>	<i>73,6</i>
<i>Calabria, Campania, Puglia e Sicilia<sup>(1)</sup></i>	<i>406,4</i>	<i>8,2</i>	<i>1,6</i>	<i>64,1</i>	<i>51,9</i>
<b>Target al 2013</b>	<b>230</b>	<b>40,0</b>	<b>20,0</b>	<b>75,0</b>	<b>70,0</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

<sup>(1)</sup> Medie semplici. - (2) In Kg. Legenda indicatori (segue)

S.07 – Rifiuti urbani smaltiti in discarica: Quantità pro capite di rifiuti urbani smaltiti in discarica (in kg). - S.08 – Raccolta differenziata dei rifiuti urbani: Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani (%). - S.09 – Quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio per la produzione di compost di qualità: Percentuale di frazione umida, proveniente dalla raccolta differenziata, trattata in impianti di compostaggio in rapporto alla frazione di umido nel rifiuto urbano totale per la produzione di compost ex D.lgs. 217/2006. - S.10 – Efficienza nella distribuzione dell'acqua per il consumo umano: Percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale. - S.11 – Quota di popolazione equivalente servita da depurazione: Abitanti equivalenti serviti effettivi da impianti di depurazione delle acque reflue urbane con trattamento secondario e terziario sugli abitanti equivalenti totali urbani della regione (valore percentuale).

Figura 3.1



Fonte: elaborazioni su dati Formez.

### *Gli indici di qualità dell'Amministrazione*

Sulla qualità dell'Amministrazione pubblica il Formez ha prodotto un indice generale di buon governo, costruito come media ponderata di diversi indici. Include, oltre alle politiche di semplificazione e alle politiche per il lavoro, anche due indici che misurano la capacità di rafforzare la competitività del territorio e di utilizzare le risorse finanziarie da parte delle amministrazioni locali<sup>16</sup>.

La figura 3.1 riporta il valore dell'indice di buon governo e i valori del PIL pro capite 2006 per le venti regioni italiane. Tutte le regioni del Centro Nord, ad eccezione della Valle d'Aosta, sono caratterizzate da valori dell'indice di buon governo superiori alla media nazionale. Viceversa le regioni del Sud mostrano un apparato amministrativo di gran lunga meno efficiente. Da un'analisi empirica svolta incrociando indicatori sintetici di performance delle amministrazioni pubbliche locali e alcune variabili macroeconomiche rilevanti (tasso di disoccupazione/occupazione, reddito, investimenti diretti esteri) risulta una correlazione positiva e significativa tra l'attitudine al buon governo delle pubbliche amministrazioni locali e la realtà socio-economica di riferimento<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Il 4 sub indici che compongono l'indice generale di buon governo, si basano a loro volta su 34 variabili elementari. Per una analisi dettagliata delle variabili si veda Formez (2006, 2008).

<sup>17</sup> Cfr. Arpaia, Doronzo e Ferro (2009).

### *La giustizia civile*

L'esistenza di un divario di efficienza nel settore della giustizia civile viene evidenziata nel lavoro di Carmignani e Giacomelli (2009) che lo approssimano con un indicatore della durata dei procedimenti di cognizione ordinaria in primo grado<sup>18</sup>. La durata nei tribunali del Mezzogiorno risulta sensibilmente superiore a quella delle altre aree. Nel 2005, essa era pari a 1.124 giorni per la cognizione e a 1.011 giorni per le cause in materia di lavoro, valori superiori a quelli medi nazionali rispettivamente del 22 e del 15 per cento. Considerando i singoli distretti, la durata dei procedimenti di cognizione nei tribunali del distretto meno efficiente (Messina) è pari a circa 3 volte quella del distretto più efficiente (Torino); più marcate sono le differenze nel caso dei procedimenti in materia di lavoro: la durata media nel distretto meno efficiente (Taranto) è pari a circa 6 volte quella del distretto maggiormente efficiente (Torino).

I divari territoriali nei tempi della giustizia riscontrati in primo grado permangono in grado di appello. Considerando entrambi i gradi di giudizio, si accentua lo svantaggio delle regioni meridionali rispetto al resto del paese. Nel 2005, la durata complessiva dei procedimenti nei distretti del Mezzogiorno era pari a 2.103 giorni per la cognizione ordinaria e a 1.901 giorni per le cause in materia di lavoro, previdenza e assistenza (durata effettiva) e, per entrambe le tipologie di procedimento, superava il valore medio nazionale del 13 per cento. Rispetto al 2000 sia la durata (stimata) dei procedimenti di cognizione ordinaria sia la durata (effettiva) dei procedimenti in materia di lavoro in primo grado sono lievemente diminuite (passando rispettivamente da 1.062 a 918 giorni e da 935 a 877 giorni). Sebbene la diminuzione sia stata generalizzata, il fenomeno ha avuto maggiore intensità nel Nord Ovest e al Centro dove la durata dei procedimenti di cognizione ordinaria si è ridotta rispettivamente del 22 e del 15 per cento e quella dei procedimenti in materia di lavoro si è ridotta rispettivamente del 23 e del 25 per cento. La più lunga durata risente della maggiore litigiosità, soprattutto con riferimento alle cause in materia di lavoro, previdenza e assistenza, che caratterizza le regioni meridionali. A sua volta, l'elevata durata delle procedure giudiziarie può costituire un incentivo ad intraprendere liti, con il conseguente allungamento dei tempi della giustizia. La litigiosità, inoltre, risulta in aumento negli anni più recenti; nel Mezzogiorno la crescita è più accentuata che nel resto del paese.

La durata dei procedimenti dipende anche dalle risorse a disposizione per l'esercizio della giustizia. In particolare, il numero di magistrati per abitante è superiore nel Mezzogiorno rispetto alle altre aree; la più elevata concentrazione di magistrati tiene conto della maggiore litigiosità corrente in quelle regioni. Tuttavia, i magistrati del Mezzogiorno si trovano a dover smaltire un carico pro capite superiore a quello dei colleghi del Centro Nord dovuto all'accumulo di cause pregresse non definite. I dati relativi alla distribuzione del personale amministrativo, alla mancata copertura di posizioni in organico e alla spesa pubblica territoriale nel settore della giustizia non risultano penalizzanti per il Mezzogiorno nel confronto con le altre aree. È possibile che sulla più elevata durata dei procedimenti nelle regioni meridionali incida negativamente il maggiore carico dovuto all'accumulo di procedimenti non definiti.

### *L'istruzione*

Numerose indagini concordano nel riscontrare nel settore dell'istruzione forti differenziazioni territoriali. Gli studenti meridionali mostrano un livello inferiore di competenze scolastiche in tutte le materie (comprensione del testo, matematica, scienze). I differenziali territoriali si accentuano nelle scuole tecniche, e ancor più in quelle professionali, e tendono a

<sup>18</sup> Ovvero i processi finalizzati alla definizione delle controversie tra parti in conflitto. Rappresentano la tipologia principale di processo civile.

crescere durante il percorso scolastico. Il lavoro di Montanaro (2008) riassume i risultati relativi alla qualità del sistema educativo in Italia che vengono evidenziati dalle più importanti indagini internazionali (PISA, PIRLS, TIMSS) e nazionali (INValSI)<sup>19</sup>.

Al quadro emerso dalle rilevazioni esterne non corrisponde quello tracciato dai voti finali di maturità per il periodo 1999-2004. La correlazione tra valutazioni “esterne” e “interne” appare molto debole, denunciando, in particolare, una scarsa capacità da parte di queste ultime di segnalare adeguatamente la reale preparazione degli studenti. Alcune spiegazioni plausibili di tale fenomeno proposte da Montanaro (2008) riguardano gli specifici criteri di formazione delle commissioni d’esame (che includono membri interni), l’eterogeneità della qualità degli insegnanti, la loro tendenza ad adottare una scala di giudizio relativa, con scarsa considerazione della preparazione in termini assoluti, il diverso atteggiamento degli studenti nei confronti dei test delle indagini rispetto a quelli aventi per obiettivo il conseguimento del diploma di maturità.

Infine, viene rilevato che le caratteristiche della famiglia di provenienza esercitano un forte impatto sui risultati scolastici, specialmente negli anni della scuola dell’obbligo, che precedono la scelta della scuola secondaria di II grado (scuola superiore). Nel passaggio alla scuola superiore, l’influenza della famiglia risulta attenuata, una volta considerati il tipo di scuola frequentata (licei piuttosto che scuole tecniche o professionali) e, soprattutto, le diverse caratteristiche della scuola frequentata, suggerendo che l’influenza familiare si esercita soprattutto nella scelta dell’istituto scolastico.

L’inadeguata qualità dell’istruzione e gli alti tassi di abbandono che caratterizzano il Mezzogiorno si riflettono anche sulla propensione dei lavoratori a operare nei settori irregolari dell’economia. Come è noto, nel confronto con altre economie industrializzate l’Italia è caratterizzata dalla presenza di un ampio settore sommerso, assai più esteso nel Mezzogiorno. Questo dualismo stride con la sostanziale omogeneità, almeno *de jure*, del quadro regolamentare e, in particolare, della normativa fiscale, considerata in letteratura uno dei principali fattori in grado di spiegare le differenze tra paesi nei tassi di diffusione del settore informale. Una serie di studi basati su dati campionari ha mostrato per alcune economie che un più elevato livello di istruzione aumenta la possibilità per un individuo di occupare una posizione lavorativa regolare. Il lavoro di Cappariello e Zizza (2009) verifica empiricamente l’esistenza di tale relazione per l’Italia, contribuendo così a spiegare la accentuata eterogeneità tra le regioni nel ricorso al lavoro irregolare. Utilizzando le informazioni dal 1998 al 2004 tratte dall’Indagine sui Bilanci delle Famiglie della Banca d’Italia gli autori stimano l’impatto del grado di istruzione sulla probabilità di essere “lavoratori irregolari”<sup>20</sup>.

I principali risultati dell’analisi, coerenti con quelli di lavori empirici relativi ad altri paesi, mostrano che un basso livello di istruzione aumenta in misura ampia la probabilità di lavorare come irregolare, pari nella media del campione al 16 e al 19 per cento rispettivamente per gli uomini e per le donne. Il passaggio dal completamento della scuola dell’obbligo alla laurea riduce la probabilità di occupare una posizione irregolare per gli uomini di 10 punti percentuali e per le donne di 11 punti. Il beneficio derivante dal completamento della scuola dell’obbligo rispetto al

<sup>19</sup> Nella prima parte il lavoro propone un confronto metodologico fra le varie indagini, individuandone i rispettivi punti di forza, e una valutazione delle prestazioni degli studenti nelle diverse aree geografiche, nei diversi orientamenti scolastici e nei diversi gradi; nella seconda cerca di mettere in relazione tali prestazioni con le caratteristiche del nucleo familiare di provenienza e di verificare se siano coerenti con quelle che emergono dai meccanismi valutativi interni alle scuole.

<sup>20</sup> Tra le determinanti di tale probabilità sono state incluse, oltre agli ‘anni di studio’, numerose variabili socio-demografiche e caratteristiche riferite all’intera vita lavorativa (esperienza, numero di attività lavorative svolte, tipologia di lavoro). La stima è stata effettuata con un modello Probit che tiene conto della distorsione indotta dall’uso di un campione non casuale (*Probit model with sample selection*), costituito da coloro che hanno, ora o nel passato, partecipato al mercato del lavoro. La robustezza dei risultati è stata valutata anche sulla base dei seguenti esercizi: introduzione di misure differenti per il livello di istruzione; inclusione di informazioni disponibili a livello regionale per tenere conto delle condizioni della domanda di lavoro locale; utilizzo di variabili strumentali (il livello di istruzione dei genitori) per eliminare eventuali problemi di endogeneità delle scelte educative.

non avere alcun titolo di studio risulta ancora più ampio, pari rispettivamente a 13 e 14 punti percentuali<sup>21</sup>.

Questi risultati segnalano come il divario nei livelli di istruzione tra Mezzogiorno e resto del paese si trasforma nella presenza di una maggiore quota di lavoro irregolare al Sud, con effetti negativi noti in termini di livelli di produttività e accumulo di capitale umano.

### *La sanità*

La spesa sanitaria rappresenta il comparto di spesa che vanta la più lunga tradizione di decentramento, essendo stata affidata alle Regioni già nel 1979. Il decentramento ha consentito lo sviluppo di modelli organizzativi e di politiche di gestione differenti nelle varie regioni, a cui sono riconducibili livelli dei costi e qualità della spesa differenti.

Per la spesa sanitaria lo Stato centrale stabilisce all'inizio dell'anno il fabbisogno finanziario delle singole regioni, corrispondente alle risorse necessarie per finanziare un livello essenziale di prestazioni. Il finanziamento è attualmente garantito in parte con risorse provenienti dalla capacità fiscale del territorio (IRAP e Addizionale Irpef, calcolate applicando l'aliquota base) e in parte da trasferimenti dal centro (nominalmente compartecipazione all'IVA, ma di fatto trasferimenti calcolati a residuo rispetto al fabbisogno). Mentre nel Centro Nord l'IRAP e l'addizionale regionale all'Irpef garantiscono circa il 50 per cento del fabbisogno sanitario, nel Mezzogiorno ne garantiscono in media il 20 per cento. La posizione relativa delle singole regioni meridionali appare molto differenziata: Abruzzo e Sardegna coprono circa il trenta per cento del fabbisogno sanitario, Basilicata, Calabria e Molise circa il dieci (Staderini e Vadalà, 2009).

Le informazioni raccolte segnalano anche nella sanità la presenza di disuguaglianze regionali nell'offerta di servizi che sfavoriscono le regioni del Sud. L'indice di attrazione delle strutture pubbliche e delle case di cura accreditate è più basso nell'intero Mezzogiorno rispetto al resto del paese, mentre l'indice di fuga dalle strutture meridionali è circa il doppio di quello del Centro Nord.

Nel Mezzogiorno emergono inefficienze nella gestione della spesa nel comparto farmaceutico (una componente importante della spesa sanitaria): in Lazio, Liguria e nelle regioni meridionali la spesa farmaceutica lorda pro capite nel passato triennio è stata in media superiore del 17 per cento rispetto alla media nazionale e in crescita nella componente di spesa pubblica. Le regioni del Centro Nord, con l'eccezione del Lazio e della Liguria, presentano invece valori della spesa lorda pro capite inferiori del 14 per cento rispetto alla media nazionale; il tasso medio annuo di crescita della spesa a carico dei Sistemi sanitari regionali è stato contenuto allo 0,1 per cento. Tali differenze sembrano essere riconducibili, almeno in parte, alle differenti politiche e strumenti di controllo della spesa introdotti negli ordinamenti regionali.

L'analisi della spesa ospedaliera riferita al caso specifico della regione Campania, preso ad esempio, mette in evidenza che alcune peculiarità del modello organizzativo (piccola dimensione degli ospedali, composizione del personale sbilanciata in favore di quello medico, scarsa diffusione dell'assistenza distrettuale, elevato grado di inappropriatazza degli interventi, misurato sulla base di indicatori quali la percentuale di parti cesarei sul totale e la percentuale di pazienti dimessi da reparti chirurgici ospedalieri senza avere subito interventi) suggeriscono la presenza di inefficienze. La scarsa qualità del servizio offerto è chiaramente percepita dai cittadini: in Campania soltanto

<sup>21</sup> A parità di altre condizioni, gli uomini hanno una probabilità di essere lavoratori irregolari solo di poco più contenuta rispetto alle donne: la differenza risulta più accentuata nel caso non si tenga conto della distorsione del campione dovuta alla partecipazione non casuale al mercato del lavoro. I risultati sono robusti rispetto a misure alternative del livello di istruzione, all'utilizzo di informazioni regionali sulla domanda di lavoro e di variabili strumentali.

una quota tra il 12 e il 15 per cento delle persone che hanno subito un ricovero ospedaliero dichiarano di essere molto soddisfatte per l'assistenza ricevuta; la quota è pari al 51 per cento nelle regioni del Nord. La percezione della bassa qualità dell'assistenza è testimoniata dal fenomeno dell'"emigrazione ospedaliera": nel 2004 il 7,6 per cento (pari a circa 66 mila unità) dei cittadini campani che hanno subito un ricovero ordinario, hanno scelto ospedali di altre regioni. In Lombardia, la regione con la più bassa emigrazione nel 2004, lo stesso indicatore era pari al 3,9 per cento.

### *I servizi pubblici locali*

In questo comparto si combinano gli effetti delle politiche nazionali e di quella regionale. Il processo di liberalizzazione avviato a livello nazionale negli anni novanta si proponeva di favorire l'aggregazione degli operatori, assicurare la separazione tra gestore del servizio e regolatore, tendere alla copertura dei costi mediante le tariffe. Una lenta applicazione delle riforme da parte delle autorità regionali e locali ne ha però sinora limitato di molto l'efficacia, soprattutto nel Mezzogiorno. L'evidenza empirica, tratta da Bianco e Sestito (2008), riguarda quattro aspetti: l'attuazione delle riforme, la struttura dei mercati, l'efficienza produttiva e la qualità dei servizi<sup>22</sup>.

*L'attuazione delle riforme* – Nel complesso l'implementazione formale delle riforme non presenta grandi differenziali territoriali, ma l'effettivo conseguimento dei risultati che le riforme si proponevano è inferiore nel Mezzogiorno.

Nel comparto dei rifiuti, dove in generale le riforme non hanno assicurato un'adeguata separazione tra gestione e programmazione/controllo (anche per effetto di una normativa – legge Ronchi – non sempre sufficientemente chiara), si registrano esempi eclatanti di confusione di ruoli (ad esempio in Sicilia, dove i 27 ATO – Ambiti territoriali ottimali – creati sono stati affidati in gestione nella maggior parte dei casi allo stesso gestore dei servizi).

Nel settore dei trasporti pubblici locali si registra invece un'implementazione a livello regionale della normativa nazionale (legge Burlando) piuttosto diffusa e omogenea. Lo strumento delle gare è stato peraltro utilizzato – per l'affidamento del servizio - in misura maggiore al Centro Nord (rispettivamente 67 e 59 per cento degli affidamenti) rispetto al Mezzogiorno (11 per cento). Un indicatore del grado di liberalizzazione (che tiene conto della proprietà pubblica o privata, della modalità di affidamento, della proprietà della rete) vede 4 delle prime 5 regioni collocarsi al Nord. Tutte le regioni dell'ultimo quartile (basso grado di liberalizzazione) sono localizzate nel Centro Sud.

Nel comparto idrico, l'attuazione della riforma (legge Galli) ha visto la costituzione delle autorità d'ambito e la predisposizione dei piani d'ambito avvenire prima al Sud (per effetto dell'accelerazione dovuta all'accesso ai finanziamenti UE condizionati alla stesura dei piani stessi).

*La struttura dei mercati* – L'emergere di "grandi operatori" nei diversi settori in grado di sfruttare adeguatamente economie di scala e scopo e di competere con alcuni operatori internazionali ha caratterizzato prevalentemente il Centro Nord.

Su 15 grandi imprese selezionate come rappresentative del fenomeno, solo una è collocata nel Mezzogiorno (Acquedotto Pugliese) ed appartiene al gruppo di imprese che può essere definito "monoprodotto in house" le cui grandi dimensioni sono frutto di ragioni "storiche" e del mercato iniziale di riferimento (in questo caso la regione Puglia), ma che non hanno sperimentato percorsi di ristrutturazione, aggregazione, crescita. Lo stesso vale per alcune altre imprese medio-grandi per

<sup>22</sup> I risultati della ricerca sono stati illustrati a Roma, nel convegno: "I servizi pubblici locali, liberalizzazione, regolazione e sviluppo, industriale", Banca d'Italia, 19 febbraio 2008.

lo più attive nel comparto dei trasporti pubblici locali. L'assenza di grandi operatori è parzialmente dovuta al mancato sviluppo nel Mezzogiorno di imprese attive nei comparti energetici diverse dai monopolisti nazionali (Eni ed Enel).

In generale nel Mezzogiorno sono più diffuse le gestioni dirette del servizio (nel comparto dei rifiuti rappresentano il 22 per cento, contro l'11 per cento nel Nord), nel settore dei rifiuti quelle commissariali; sono meno diffuse le imprese multiutility (in tutti i comparti); nel caso dei trasporti pubblici locali le aziende sono caratterizzate in media da dimensioni inferiori; nel comparto idrico sono pressoché assenti imprese private (presenti invece nel Nord).

*L'efficienza produttiva e i risultati* – Nei diversi comparti, anche se con intensità diversa, si rileva una minore efficienza produttiva per le imprese localizzate nel Mezzogiorno.

Nel settore dei rifiuti, sebbene i costi non presentino un chiaro *pattern* territoriale, l'indagine mostra come mentre delle 29 aziende del Nord che hanno risposto solo 6 gestiscono la raccolta per il solo comune capoluogo, nel Mezzogiorno questo è vero per 14 delle 22 aziende che hanno risposto (con minore capacità di sfruttamento delle – sia pur limitate – economie di scala); la produttività del lavoro risulta più bassa nel Mezzogiorno anche controllando per la dimensione e per le caratteristiche dell'impresa.

Nel comparto dei trasporti pubblici locali i dati di bilancio mostrano come le imprese del Centro e del Mezzogiorno abbiano (nel 2006 e nella media 2001-06) redditività peggiore (con reddito operativo negativo). Il costo del lavoro rappresenta nel Centro e nel Mezzogiorno la quasi totalità del valore aggiunto.

Nel settore idrico la dispersione della rete idrica è più elevata al Sud (dove viene disperso oltre il 50 per cento contro il 25 per cento del Nord Ovest e il 30 del Nord Est). I bilanci delle imprese mostrano un più elevato valore aggiunto per addetto nel Nord.

*La qualità dei servizi e altri obiettivi (ambientali)* – Gli indicatori di qualità dei servizi e di raggiungimento di obiettivi ambientali segnalano in generale una performance peggiore del Mezzogiorno.

Nel settore dei rifiuti, la raccolta differenziata nel Nord ha raggiunto il 38 per cento nel 2005, contro il 19 nel Centro e meno del 9 nel Sud (e un crescita della produzione, tra il 1998 e il 2005 superiore al Sud: oltre 17 per cento contro 10); l'esigenza di realizzare impianti di trattamento e smaltimento per ridurre l'utilizzo delle discariche è stata soddisfatta con il coinvolgimento delle stesse aziende che effettuano la raccolta.

Con riferimento ai trasporti pubblici locali, l'utilizzo di autobus, filobus, tram risulta inferiore nel Mezzogiorno (17,5 per cento contro il 24 nel Centro e il 31 nel Nord); il grado di apprezzamento per il servizio è inferiore.

La disponibilità e regolarità nell'erogazione dell'acqua non è omogenea, con uno svantaggio per il Mezzogiorno (dove il 23 per cento delle famiglie segnalano difficoltà nell'erogazione dell'acqua, più del doppio rispetto al Nord).

La qualità nell'erogazione di energia elettrica e gas non mostra invece differenze sostanziali tra Nord e Sud. Nel servizio elettrico, in particolare, miglioramenti (in termini di riduzione delle lunghe interruzioni del servizio) si sono registrati in entrambe le aree, anche per effetto dell'attività dell'autorità di regolamentazione.

#### 4. La politica regionale

##### *Origini*

Il lungo processo che alla fine degli anni novanta conduce alla definizione di una nuova politica regionale (NPR) – battezzata alla sua nascita con il nome “nuova programmazione” – scaturisce da più fattori. Il più antico è la crisi ormai più che ventennale dell’intervento straordinario (promosso in origine dai “nuovi meridionalisti” della Svimez)<sup>23</sup>. La degenerazione clientelare ne aveva eroso, fino a dissolverli, il connotato strategico e il senso di missione; l’intervento era giunto a svolgere funzioni in buona misura assistenziali surrogando in ciò la componente ordinaria della spesa pubblica in favore del Sud e generando un disincentivo crescente all’attività imprenditoriale<sup>24</sup>.

Nel 1992 questo processo involutivo si incrocia con la drammatica crisi che investe la finanza pubblica e più in generale la rappresentanza politica nel paese; ne segue la liquidazione definitiva dell’intervento straordinario e delle sue strutture operative come modalità di intervento per il Sud; il patrimonio tecnico formato dalla Cassa – sovente di buon livello – viene disperso nelle amministrazioni pubbliche.

Si determina un vuoto di *policy* che si protrae fino alla metà degli anni novanta, quando diviene operativa la legge 488/1992 finalizzata a finanziare i progetti di investimento nel rispetto di alcuni criteri di selettività. Nello stesso periodo prende corpo la politica di coesione economica e sociale della UE con la definizione dei Quadri comunitari di sostegno; nel 1995 si avvia il primo ciclo di programmazione dei fondi strutturali. La discrezionalità degli stati nazionali ne risulta notevolmente ridimensionata; si stabiliscono criteri, tempi e procedure per l’assegnazione dei fondi; acquistano sempre maggior peso gli enti sub-nazionali – in Italia le Regioni – a cui dagli anni settanta erano state delegate alcune competenze prima affidate alla Cassa.

Nei primi anni gli effetti della programmazione dei fondi strutturali appaiono scarsi, soprattutto per lo stato di paralisi in cui versa la politica per il Sud. Non viene così compensata neanche parzialmente la graduale riduzione del differenziale di oneri sociali a favore del Mezzogiorno avviata con l’accordo del 1994 con la Commissione europea. L’impatto delle politiche fiscali restrittive investe in particolare l’economia del Mezzogiorno: il taglio degli investimenti pubblici comprime il rapporto investimenti/PIL al 17 per cento, i vincoli alle assunzioni nel pubblico impiego e quelli finanziari agli enti locali strozzano il flusso imponente di risorse pubbliche, lo smantellamento delle partecipazioni statali svelle un altro tradizionale puntello dell’economia meridionale. Fra il 1990 e il 1997 il divario in termini di PIL pro capite si allarga nuovamente fino ai valori registrati negli anni cinquanta, l’occupazione diminuisce del 10 per cento.

I successi conseguiti contro la criminalità organizzata e la stagione dei sindaci producono però effetti positivi; lo stesso shock del 1992 non è privo di ripercussioni benefiche, riducendo il grado di dipendenza, anche psicologico, del Sud. Nonostante il complessivo ristagno, l’economia meridionale dà segni di reazione con l’emergere di imprese competitive a livello internazionale, il rafforzamento dei sistemi esportatori basati su piccole-medie imprese locali operanti nei beni tradizionali di consumo, l’aumento rilevante della natalità delle imprese, uno sviluppo dell’associazionismo, una più accentuata differenziazione territoriale: c’è chi intravede il possibile

<sup>23</sup> Il gruppo che fonda nel 1946 la Svimez e con essa la nuova politica per il Sud è in prevalenza di origine IRI e da esso mutua le linee strategiche di azione, in primo luogo con la costituzione della Cassa del Mezzogiorno a cui è affidata in piena autonomia l’intervento straordinario.

<sup>24</sup> Cfr. Galasso (2005, pp. 395-566) e Felice (2007, pp. 65-118).

preludio allo sviluppo endogeno, non assistito dall'esterno, da sempre l'obiettivo delle politiche per il Mezzogiorno<sup>25</sup>.

In assenza di una politica regionale in senso proprio vengono creati alcuni strumenti di intervento di "programmazione negoziata" che troveranno successivamente più articolata e consapevole applicazione nell'ambito della NPR. La programmazione negoziata nasce prima della nuova programmazione. Quest'ultima ne sarà influenzata, ma percependone i rischi cerca in un primo tempo di prevenirli (operando con selettività ed effettuando azioni di monitoraggio, almeno fino all'approvazione in periodo pre elettorale di un numero elevato di patti territoriali) e di modificare in un secondo tempo l'impianto, riducendo il ruolo degli incentivi, inquadrando lo strumento nella governance multilivello e riducendone l'importanza rispetto al complesso delle iniziative.

La decisione di aderire alla moneta unica (che porta con sé una dura stretta fiscale per rispettare i parametri fissati a Maastricht) è l'evento che segna l'avvio della NPR. Nel settembre del 1998, annunciando la nuova sfida della politica economica, il ministro del Tesoro Ciampi presenta la NPR come strumento per tradurre in atto le potenzialità di sviluppo del Mezzogiorno che viene individuato come volano per la crescita dell'intero paese nel nuovo contesto europeo in cui si è rinunciato alla leva del cambio: "Ho detto più volte che l'Italia è entrata in Europa per contare in Europa. Il Mezzogiorno d'Italia, la sua economia proiettata nel Mediterraneo, il tessuto di piccole e medie imprese che in esso si sta diffondendo, sono essenziali per "contare" in Europa"<sup>26</sup>.

Alla definizione della NPR concorrono – oltre alla politica regionale della UE da cui verranno mutate regole e procedure – l'evoluzione recente della teoria dello sviluppo e della localizzazione delle attività economiche nonché – in particolare con riferimento ai rapporti fra i soggetti promotori dell'intervento – della teoria dei contratti.

Negli anni ottanta era maturata infatti una revisione della teoria tradizionale della crescita nata dal celebre lavoro di Solow, con esiti in larga misura antitetici: il cosiddetto *Washington consensus* incentrato sulle liberalizzazioni, le privatizzazioni, la stabilità monetaria e fiscale quali fattori necessari e sufficienti della crescita a prescindere dai contesti territoriali, e l'approccio *place based* incentrato sugli effetti di offerta che dipendono dall'esistenza di relazioni di scambio e informali fra i soggetti, che tendono a localizzarsi insieme sul territorio: per una data concentrazione fisica, l'intensità di queste relazioni può variare radicalmente. Le esternalità di offerta sono influenzate dalla pratica di condividere servizi, apprendere errori, contaminarsi tecnologicamente, essere fornitori le une delle altre. L'intensità di queste relazioni dipenderà dalla storia passata, dalla esistenza di una forte tutela giudiziaria dei contratti e delle prassi di "buona condotta", dall'efficacia delle azioni di contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata, dalla esistenza di relazioni fiduciarie consolidate. Il meccanismo dei vantaggi comparati è messo in discussione dall'introduzione delle ipotesi di concorrenza imperfetta, di rendimenti crescenti di scala e dei costi di trasporto; si prospettano così nella *New Economic Geography* (NEG) la creazione di concentrazioni di attività produttive sul territorio (agglomerazioni) in funzione di vantaggi localizzativi (economie di scala, fattori di contesto) superiori ai costi di congestione. In Italia il nuovo filone si affianca a quello dei distretti industriali sorto negli anni settanta<sup>27</sup>.

La nuova politica regionale, condividendo la tendenza emersa a livello internazionale, fa riferimento al paradigma *place based*. Essa mira a conseguire aumenti di efficienza e di equità in

<sup>25</sup> Cfr. Viesti (2003, pp. 72-80) e i riferimenti ivi citati. Cfr. anche DPS (1999).

<sup>26</sup> Ciampi (1998).

<sup>27</sup> Il riferimento classico è Krugman (1991). Si veda anche con riferimento alle politiche regionali europee Puga (2002). Circa i distretti, si veda Brusco (1989) e Omiccioli e Signorini (2005).

territori specifici tramite la fornitura integrata di beni e servizi pubblici e la costruzione di capitale sociale.

Il Mezzogiorno presenta esternalità delle agglomerazioni relativamente deboli<sup>28</sup>. Ciò può essere imputato alla storia dell'area, alla debolezze e carenze dello Stato, alla presenza di prassi consolidate sfavorevoli allo sviluppo. Ma a differenza delle tesi<sup>29</sup> che riconducono a una "cultura originaria" la fiducia e la non fiducia – in particolare la fiducia solo fra i membri della famiglia allargata, o "familismo amorale", come aveva scritto Banfield (1958) – e dunque le ritengono imm modificabili nel breve-medio periodo, la NPR ritiene naturalmente che "la storia passata può essere modificata dalla storia corrente", come scrive Bagnasco (1999).

L'ampio ruolo che così si apre per le scelte di *policy* è decisivo in particolare per promuovere l'innovazione, la variabile posta al centro del filone teorico neoschumpeteriano della teoria della crescita<sup>30</sup>.

Nel complesso ne discende un'attenzione maggiore per la possibilità della politica regionale di influenzare la localizzazione della crescita nel corso del processo di riduzione delle barriere alla circolazione dei beni e dei fattori produttivi. Si noti tuttavia che nel caso italiano il paradigma teorico tradizionale fondato sulla prevalenza dei rendimenti decrescenti di scala (Solow) – e dunque su un *catching up* sospinto dalle forze naturali del mercato da parte delle regioni in ritardo di sviluppo – non costituiva affatto la base concettuale dell'intervento straordinario e prima ancora della politica per il Sud di Nitti. In linea con la teoria del *big push* di Rosenstein-Rodan<sup>31</sup> e con la concezione del ruolo dello Stato nella promozione dello sviluppo industriale maturato nell'ambito dell'IRI, per i nuovi meridionalisti (Saraceno, Menichella) occorre anzi forzare lo sviluppo, in una prima fase con l'approntamento delle infrastrutture di base (i cosiddetti "prerequisiti") e successivamente con la localizzazione dell'industria nel Mezzogiorno grazie all'azione pubblica. Le differenze di fondo con la NPR riguardano piuttosto l'assunto che lo sviluppo industriale porti necessariamente con sé lo sviluppo del contesto sociale, civile, istituzionale da un lato e la marginalità delle istituzioni locali nel disegno e nella implementazione dell'intervento, dall'altro. Estremizzando, la NPR rovescia l'ordine causale della "politica speciale per il Mezzogiorno": antepone la creazione del capitale sociale, le relazioni fiduciarie, alla crescita e all'industria, individuando nella costituzione di adeguati rapporti fra soggetti pubblici e privati, rappresentanti delle parti sociali e istituzioni finanziarie lo strumento per raggiungere lo scopo.

La NPR è messa in campo nella convinzione che l'efficacia degli interventi dipenda sia dalla quantità che dalla qualità della spesa; a garanzia di quest'ultima, l'Italia aderisce, anche per la parte nazionale, alle regole di programmazione, spesa e valutazione predisposte in sede europea, mentre ha fissato obiettivi relativi alla spesa in conto capitale e all'addizionalità di quella finanziata dai Fondi strutturali europei rispetto alla spesa ordinaria.

Sotto il profilo teorico, il ruolo della UE s'inquadra – accanto a quello nazionale e quello delle istituzioni subnazionali – nella *governance* da parte dei diversi livelli delle istituzioni pubbliche: caratterizza infatti la NPR l'interazione fra un'azione di *policy* esogena rispetto al territorio e il ruolo degli agenti locali in quanto depositari delle informazioni e della conoscenza necessarie per il dispiegarsi della politica di sviluppo. La teoria dei contratti offre utili spunti analitici per disegnare le forme di interazione, in particolare con riferimento ai problemi di

<sup>28</sup> Si veda il lavoro di Mazzola e Asmundo (1999) che, confrontando agglomerazioni simili del Mezzogiorno e del Nord Est, trova nel primo caso, in modo sistematico, minori relazioni interne di scambio, esplicitamente motivate da scarsità di fiducia.

<sup>29</sup> Il riferimento principale è a Putnam (1993); per un'analisi precedente, cfr. lo studio di Banfield (1958).

<sup>30</sup> Per una sintesi, si vedano Rodik (2005) e Aghion e Howitt (2005).

<sup>31</sup> Rosenstein-Rodan (1943).

incompletezza e asimmetria informativa e alla necessità di prevedere procedure decisionali ex post per rendere *enforceable* gli impegni assunti ex ante<sup>32</sup>.

Il processo innescato dai fattori menzionati nel paragrafo precedente sfocia nel 1998 nella definizione compiuta di una nuova politica regionale, incentrata in estrema sintesi sulla promozione di beni pubblici locali tramite trasferimenti condizionati al risultato e su una ampia partecipazione dei livelli decentrati di governo e di soggetti privati locali. La NPR viene lanciata con molte speranze nell'incontro *Centoidee per lo sviluppo a Catania* nell'autunno di quell'anno:

- Per il Mezzogiorno e per l'intero paese occorre attuare, questa volta in positivo, i meccanismi della "profezia che si autoadempie", che tante volte in passato sono stati volti a generare scetticismo e quindi mancato sviluppo. Non si tratta di una strategia pubblicitaria. Ma se lo sviluppo è innanzitutto scommessa sul futuro non può nascere senza un'atmosfera in cui questa convenienza appaia ragionevole. Questo documento cerca di contribuire a questo cambiamento di prospettiva.
- La programmazione 2000-06 deve trarre insegnamento dalle passate esperienze; e la prima e principale lezione spinge verso una concentrazione degli interventi assai maggiore rispetto al passato. Appare opportuno giungere a grandi programmi integrati di intervento. Quindi: ad un numero minore di programmi (anche per facilitarne l'attuazione); a programmi di dimensione maggiore (per accrescerne l'impatto); a programmi integrati (per riuscire a toccare tutti i diversi aspetti delle aree di intervento). Occorre disegnare programmi strutturali: cioè, nello spirito e nella lettera dei regolamenti comunitari, programmi aggiuntivi rispetto al normale intervento pubblico; programmi in grado di accrescere strutturalmente le convenienze economiche per le imprese e la qualità della vita per i cittadini.

Traendo profitto dall'esperienza storica delle politiche per il Sud e dalla recente elaborazione intellettuale, la NPR vuole affiancare agli investimenti pubblici la modernizzazione amministrativa e la liberalizzazione dei mercati dei servizi di pubblica utilità quali principali leve per promuovere lo sviluppo. Operativamente viene fissato un obiettivo di crescita macroeconomico significativamente superiore a quello medio dell'UE; gli interventi vengono concentrati identificando i cd. "punti di rottura"; si definisce un quadro finanziario unico settennale per tutte le risorse pubbliche disponibili per il Mezzogiorno e si annuncia un gruppo di interventi visibili, simbolici della nuova qualità di investimenti pubblici, tali da essere completati nei tempi stabiliti<sup>33</sup>.

Movendo dal riconoscimento di una carenza informativa strutturale che impedisce di affidare come in passato la politica a un sistema centralizzato governato gerarchicamente, la NPR punta a un governo multilivello e partenariale degli interventi in cui le regioni e lo Stato usufruiscono di trasferimenti condizionati dall'Unione europea e in cui i soggetti coinvolti sono incentivati a disvelare le proprie preferenze. In questo contesto cruciale importanza rivestono la trasparenza informativa (con la costruzione e la pubblicizzazione di indicatori) e la valutazione, anche con la creazione di apposite unità di valutazione che partecipano al processo decisionale pubblico.

### *Le risorse finanziarie*

Il complesso della spesa in conto capitale destinata al Sud beneficia di risorse ordinarie e di risorse aggiuntive. Queste ultime si avvalgono di un fondo nazionale (FAS dal 2003, per l'85 per cento riservato al Sud) stanziato nelle leggi finanziarie e ripartito sui vari strumenti dal CIPE, e dei fondi strutturali (con relativo cofinanziamento nazionale) definiti in sede comunitaria per gli

<sup>32</sup> Si veda per una rassegna sintetica della teoria Brousseau e Glachant (2002). Per una applicazione alle politiche regionali OECD (2007).

<sup>33</sup> Si veda DPEF 2000-03, giugno 1999.

Tavola 4.1

**Quadro finanziario unico: spese in conto capitale della PA per il Sud**  
(miliardi di euro)

	1999	2000	2001	2002
Ordinarie	9,6	9,5	8,0	11,6
Aggiuntive				
Strutt.	3	4,2	7,5	3,9
FAS	5	4,7	5,5	6,2
Totale aggiuntive	8	8,9	13,0	10,1
Ordinarie e aggiuntive	17,6	18,4	21	21,7
Aggiuntive/PIL Italia (%)	0,71	0,75	1,06	0,78
Ordinarie e aggiuntive/PIL Italia (%)	1,57	1,54	1,68	1,68
<i>per memoria :</i>				
Quota del Mezzogiorno su Italia (%)	38,2	39,1	40,4	38,5

Fonte: elaborazioni su dati Rapporto annuale DPS 2007 e Istat.

obiettivi 1, 2 e 3<sup>34</sup>. Le risorse aggiuntive rispondono al criterio di addizionalità a cui devono ottemperare secondo l'impostazione comunitaria le politiche regionali nell'Unione; per quelle ordinarie vige l'impegno assunto – anche con Bruxelles – di destinarne il 30 per cento al Sud. Per il complesso della spesa in conto capitale destinata al Sud è stato fissato all'inizio di questo decennio l'obiettivo del 45 per cento sul totale nazionale.

La tavola 4.1 sintetizza l'ammontare della spesa effettiva in conto capitale destinata al Mezzogiorno, distinta secondo la fonte di finanziamento.

Tra il 1998 e il 2006 la spesa effettiva cumulata nel Mezzogiorno è stata pari a 181 miliardi (per una media annua corrispondente a circa il 6,5 per cento del PIL dell'area, poco meno di 1.000 euro per abitante), di cui 88 miliardi finanziati dalle fonti aggiuntive. Al Centro Nord sono affluiti nello stesso periodo 302 miliardi, (3,4 per cento del PIL dell'area e circa 900 euro per abitante in media annua). Le stime per il 2007 indicano una spesa in conto capitale della PA nel Mezzogiorno di circa 22 miliardi di euro, corrispondenti al 35,3 per cento del totale delle erogazioni nazionali.

L'incidenza della spesa realizzata nel Sud connessa con il ciclo di programmazione 2000-06 è tuttavia solo una parte di quella sopra compresa, a causa delle spese definite nel ciclo precedente ed erogate successivamente<sup>35</sup>. Il suo ordine di grandezza macroeconomico è comunque comparabile con la spesa effettuata con l'intervento straordinario (Tavola 4.2).

<sup>34</sup> L'obiettivo 1 riguarda le regioni in ritardo di sviluppo, il 2 la riconversione economica e sociale e il 3 l'istruzione, formazione, occupazione. Nel ciclo di programmazione 2000-06 le regioni del Sud sono incluse nell'obiettivo 1, a meno dell'Abruzzo; il Molise era in phasing out. Questa definizione è stata adottata fino a tale ciclo di programmazione.

<sup>35</sup> Cfr. DPS, Rapporto annuale 2007, pp. 194-5.

Tavola 4.1 (segue)

**Quadro finanziario unico: spese in conto capitale della pa per il Sud**  
(miliardi di euro)

	2003	2004	2005	2006
Ordinarie	12,3	10,6	10,9	11,5
Aggiuntive				
Strutt.	5,6	5,8	6,1	5,6
FAS	4,2	4,6	4,2	5,0
Totale aggiuntive	9,8	10,4	10,3	10,6
Ordinarie e aggiuntive	21,1	21,0	21,2	22,1
Aggiuntive/PIL Italia (%)	0,70	0,74	0,67	0,78
Ordinarie e aggiuntive/PIL Italia (%)	1,59	1,50	1,48	1,46
<i>per memoria :</i>				
Quota del Mezzogiorno su Italia (%)	36,7	35,9	36,0	36,7

Fonte: elaborazioni su dati Rapporto annuale DPS 2007 e Istat.

Tavola. 4.2

**Spese dell'intervento straordinario<sup>(1)</sup>**  
(prezzi correnti; in percentuale del PIL nazionale)

Spese dell'intervento straordinario	
	1951-1989
1951-57	0,70
1958-65	0,74
1966-70	0,70
1971-75	0,90
1976-80	0,90
1981-86	0,65
1987-89	0,46

Fonte: S. Cafiero, G.E. Marciani, *Quarant'anni di intervento straordinario(1950-1989)*, Rivista economica del Mezzogiorno, 1991, No. 2, p. 274.

<sup>(1)</sup> Somma degli investimenti realizzati, delle agevolazione finanziarie erogate e di altri interventi minori.

La quota rispetto al totale della spesa in conto capitale del Settore pubblico allargato (SPA) nel Mezzogiorno - che include anche le imprese pubbliche a livello nazionale e le aziende locali per le quali esiste un controllo diretto o indiretto da parte degli enti locali - è andata flettendo dal 36-37 per cento all'inizio del decennio al 32 per cento nel 2005; lo scostamento della spesa in conto capitale dall'obiettivo del 45 per cento sopra menzionato risulta meno ampio per la sola PA.

Al 2006 la spesa aggiuntiva complessiva stanziata per il Sud (il complesso delle assegnazioni in conto FAS disposte in competenza dal CIPE e delle risorse impegnate in sede comunitaria -QCS 2000-06 ) è stata pari complessivamente a 105 miliardi di euro (l'1,1 per cento del PIL italiano in media d'anno). Essa è stata destinata in misura contenuta agli strumenti di sviluppo locale (circa 10 per cento), quota peraltro nettamente superiore a quella relativa a strumenti analoghi in anni precedenti<sup>36</sup>.

### *Gli strumenti*

L'obiettivo della modernizzazione delle Amministrazioni implica un forte decentramento delle competenze locali (*capacity building*) e un rafforzamento tecnico di quelle centrali in funzione di assistenza e di supporto. Strumento essenziale di questa strategia è la premialità, tramite la quale l'azione pubblica viene orientata al risultato con l'adozione di premi e sanzioni di entità significativa rispetto al complesso dei finanziamenti accordati.

Una possibile tassonomia degli strumenti di intervento della NPR fa riferimento a tre categorie (non mutuamente esclusive). La prima riguarda, sulla scia dell'impostazione consolidata della "politica speciale" per il Sud, le politiche di compensazione degli svantaggi relativi (oneri impropri nella terminologia tradizionale): incentivi al capitale, al lavoro, fiscali, governati secondo regole automatiche, valutative o negoziali. La NPR utilizza questi strumenti anche nell'ambito della programmazione negoziata (si veda più avanti). In sintonia con l'indirizzo della politica territoriale dell'UE, la NPR si pone come obiettivo una riduzione graduale degli incentivi in favore di politiche attive, ritenute più efficaci nel rimuovere le cause del sottoutilizzo strutturale di risorse. Quest'ultimo dipende infatti, nell'impostazione della NPR, in misura decisiva, dalla insufficienza di capitale sociale: se in una agglomerazione produttiva in cui i fattori relazionali sono deboli e la residenza dei lavoratori è altamente dispersa si opera solo con incentivi tradizionali, l'agglomerazione può anche accrescersi fisicamente ma non si avranno effetti significativi sulle esternalità. Solo una politica di investimenti pubblici (magari combinata con incentivi territorialmente indirizzati) o di regolazione dell'uso del territorio volta a ispessire le relazioni locali può permettere un effettivo incremento delle esternalità.

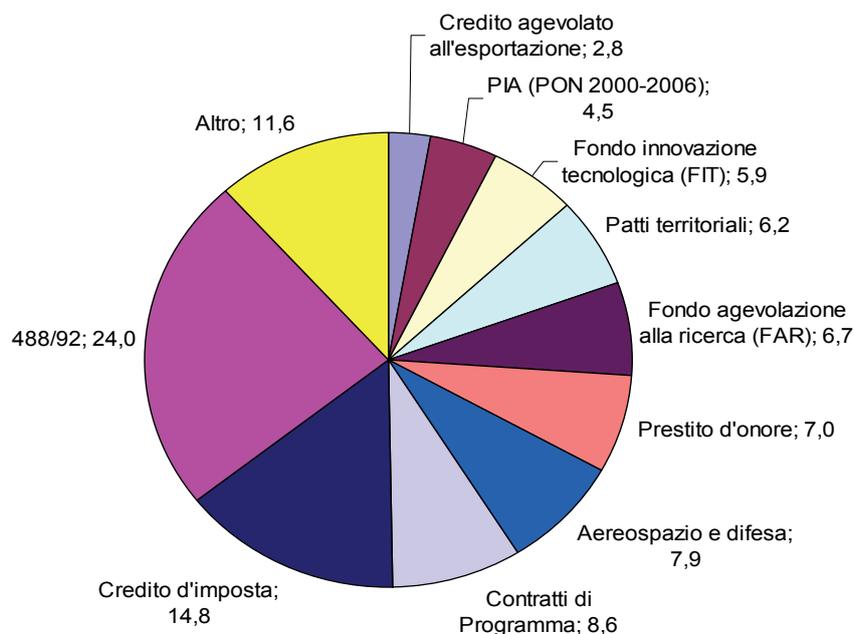
Di forme di agevolazione per le imprese in Italia ve ne sono molte. Per il periodo 2000-07 il MiSE ne ha censite quasi ottocentocinquanta, tra interventi nazionali, decentrati e regionali<sup>37</sup>. Tra il 2000 e il 2007 sono state complessivamente concesse agevolazioni alle imprese per oltre 70 miliardi di euro, delle quali circa il 56 per cento destinate al Mezzogiorno. Il 75 per cento del totale delle agevolazioni è attribuibile ai 96 interventi nazionali. D'altronde, anche a fronte dei numerosi strumenti, il sistema degli incentivi rimane fortemente concentrato su poche forme di intervento: i primi 10 interventi nazionali rappresentano oltre il 66 per cento del complesso delle agevolazioni concesse, l'88 per cento di quelle nazionali (Figura 4.1). L'intervento di gran lunga più rilevante è stato la legge 488 che, nelle sue diverse articolazioni (industria, commercio, turismo,

<sup>36</sup> Cfr. Bianchi e Casavola (2008).

<sup>37</sup> Si rimanda a MiSE (2008). Gli strumenti di incentivazione considerati sono quelli censiti dall'indagine condotta dalla Direzione Generale per il sostegno alle attività imprenditoriali del MiSE, che comprende tutte le agevolazioni alle imprese, escluse quelle per il settore agricolo, per l'occupazione e i fondi di dotazione alle imprese del Spa. Gli interventi esaminati sono quelli nazionali, conferiti, regionali e le misure rientranti dei Docup/POR finanziati dai Fondi strutturali dell'UE.

Figura 4.1

### Agevolazioni concesse per i principali interventi nazionali<sup>(1)</sup> (2000-2007)



Fonte: MiSE (2008).

<sup>(1)</sup> Tra parentesi è riportata la quota sul totale delle agevolazioni nazionali concesse.

artigianato), ha concesso agevolazioni per oltre 11,8 miliardi di euro, il 24 per cento del totale degli interventi nazionali. Seguono il credito d'imposta per le aree sottoutilizzate con 7,3 miliardi (il 14,8) e i contratti di programma (4,3 miliardi, l'8,6 per cento).

Gli studi effettuati in Banca d'Italia sulle misure di agevolazione degli investimenti indicano che l'efficacia degli incentivi è di segno positivo ma di entità limitata. Attraverso metodologie econometriche, sono state analizzate le due misure principali di incentivazione all'accumulazione: i sussidi della legge 488/92 e il credito d'imposta della legge 388/00. Si tratta dei due strumenti di intervento principali, che differiscono, oltre che per le modalità di erogazione degli aiuti, anche per i criteri di accesso per le imprese: automatici nel caso della 388; assegnati attraverso meccanismi di asta sulla base di regole predefinite per la 488.

Avvalendosi dell'indagine sugli investimenti delle imprese industriali, è stata inoltre effettuata una valutazione dell'efficacia basata sulle risposte degli imprenditori. Per quanto riguarda la legge 488, il meccanismo di erogazione dei sussidi ha premiato le imprese migliori. Nel confronto con le imprese che non hanno partecipato alle aste bandite per l'assegnazione dei sussidi (cfr. Bronzini et al., 2005), quelle partecipanti sono caratterizzate da una dimensione maggiore e una più elevata redditività. Si tratta di imprese mediamente meno giovani, con una capitalizzazione più elevata, un migliore accesso al credito delle banche e degli altri intermediari finanziari. I risultati appaiono coerenti con gli intenti della legge, volta a stimolare soprattutto le imprese

finanziariamente più floride, meglio gestite e più profittevoli che possono garantire una presenza duratura e un'evoluzione positiva dell'investimento pubblico sussidiato.

L'efficacia della legge 488 nello stimolare investimenti aggiuntivi è risultata positiva e statisticamente significativa nei primi anni<sup>38</sup>. Un confronto dell'attività d'investimento delle imprese agevolate e di quelle che pur avendo richiesto il sussidio non sono state finanziate (cfr. Bronzini e de Blasio, 2006), suggerisce tuttavia che gli incentivi indurrebbero soprattutto effetti di sostituzione intertemporale nelle decisioni d'investimento. Nel periodo di validità delle agevolazioni la variazione dello stock di capitale delle imprese assegnatarie risulta infatti in media superiore a quello delle imprese escluse; alla scadenza del periodo, tuttavia, le imprese beneficiarie ridurrebbero significativamente il volume degli investimenti, portandoli in media a livelli inferiori a quelli delle imprese che non avevano beneficiato delle agevolazioni.

Anche gli incentivi erogati attraverso il credito d'imposta ex legge 388 sarebbero risultati efficaci nello stimolare investimenti addizionali nei primi anni (cfr. Bronzini et al., 2008), mentre le informazioni disponibili non sono allo stato sufficienti per valutare il grado di sostituibilità temporale. In base a un campione limitato alle società di capitali, le imprese agevolate avrebbero effettuato investimenti aggiuntivi sia rispetto a imprese simili localizzate in aree non agevolabili sia rispetto a imprese simili che, pur essendo localizzate nelle aree agevolabili, non hanno beneficiato del credito d'imposta<sup>39</sup>.

L'impatto macroeconomico del credito d'imposta è stato comunque contenuto. La partecipazione delle imprese all'iniziativa è stata scarsa: su quasi 60.000 società di capitali con sede nel Mezzogiorno, solo 1.970 (3,3 per cento) hanno utilizzato l'incentivo. Secondo un'indagine dell'allora Ministero delle Attività produttive (cit.) (ora Sviluppo economico) all'inizio lo scarso interesse delle imprese verso lo strumento del credito d'imposta era principalmente da attribuire alla inadeguata conoscenza delle opportunità offerte dall'iniziativa. In seguito, la crescita della domanda di agevolazioni ha portato a una revisione in senso restrittivo delle modalità di concessione.

Per quanto riguarda gli effetti territoriali, in cui si valutano anche eventuale effetti di spiazzamento degli investimenti agevolati rispetto a quelli non agevolati, i pochi lavori esistenti, relativi alle aree Ob. 1, segnalano un modesto spiazzamento spaziale, per cui permane un impatto complessivo positivo della 488 nelle aree agevolate dal lato dell'occupazione<sup>40</sup>. In particolare, per due nuovi occupati prodotti dalla 488, uno sarebbe realmente addizionale, mentre l'altro sostituirebbe occupati già presenti. I sussidi risulterebbero in grado di attrarre capitali e *skills* dalle aree adiacenti, ma emergerebbero effetti spaziali di spiazzamento dell'agevolazione; l'effetto netto della 488 sarebbe dunque minore.

Ulteriori evidenze derivano dai risultati dell'Indagine sugli investimenti delle imprese industriali del 2006, in cui agli imprenditori intervistati è stato chiesto di indicare le azioni che avrebbero intrapreso in assenza delle misure di incentivazione (Cannari et al., 2006). Quasi un quarto delle circa tremila imprese industriali del campione aveva beneficiato nel 2005 di fondi

<sup>38</sup> Questo risultato conferma quanto osservato in numerosi studi (ad esempio Pellegrini e Carlucci, 2003; Bernini, Centra e Pellegrini, 2006; Adorno, Bernini, Pellegrini, 2007), che mostrano la presenza di addizionalità degli investimenti, delle immobilizzazioni e dell'occupazione nelle imprese agevolate dalla 488 rispetto a quelle non agevolate, misurata ad un anno dalla chiusura dell'investimento. Gli effetti sulla produttività risultano invece di segno negativo.

<sup>39</sup> A differenza della legge 488, per la quale gli stanziamenti vincolano le possibilità di spesa, il credito d'imposta è una misura il cui costo non è precisamente prevedibile. L'automaticità del provvedimento fa sì che l'utilizzo di risorse pubbliche da parte delle imprese non sia sotto il controllo dell'amministrazione fiscale. Il controllo della spesa può basarsi solo sulle previsioni dell'utilizzo dell'agevolazione da parte dei potenziali destinatari. Nell'esperienza concreta di attuazione della legge 388, dopo meno di due anni dall'avvio dell'iniziativa, le allocazioni di bilancio vennero drasticamente diminuite e contestualmente fu introdotto un criterio di approvazione ex-ante delle richieste di agevolazione (basato su un meccanismo di precedenza temporale delle richieste).

<sup>40</sup> De Castris, Pellegrini (2005).

pubblici (sotto forma di agevolazioni, incentivi e altre forme di sostegno diretto o indiretto). In assenza di tali aiuti, il 67,6 per cento delle imprese agevolate dichiara che avrebbe effettuato lo stesso ammontare di investimenti, negli stessi progetti; il 6,1 per cento avrebbe destinato lo stesso ammontare di investimenti a progetti in parte differenti; il restante 26,3 per cento di imprese, in assenza di aiuti, avrebbe effettuato minori investimenti. Il beneficio di stimolo degli investimenti risulterebbe dunque nel complesso moderato in rapporto alle risorse impiegate: per le imprese meridionali gli investimenti completamente addizionali in rapporto ai fondi erogati non raggiungono il 30 per cento; risulterebbero ancora inferiori (pari al 10 per cento) per quelle centro settentrionali.

La seconda categoria di strumenti riguarda le politiche di investimento pubblico diretto: opere pubbliche, servizi alle imprese, a persone, istituzioni e territori. Il rilancio del processo di investimento pubblico si avvale di uno schema innovativo (valutazione fabbisogni, sussidiarietà, negoziazioni parti coinvolte, coinvolgimento capitali privati) ed è considerato il principale strumento di attacco alle cause sottostanti i divari. Vi svolgono un ruolo di rilievo le intese istituzionali di programma (vedi oltre), che riconducono entro un quadro unitario i finanziamenti e la programmazione nazionale, regionale, comunitaria.

Al fine di fornire un supporto informativo al processo decisionale in tema di investimenti pubblici, l'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER) – Dipartimento per le politiche di sviluppo del Ministero dello Sviluppo economico – ha sviluppato un apposito sistema di previsione della spesa pubblica per interventi di carattere infrastrutturale<sup>41</sup>.

L'analisi delle previsioni ottenute segnala alcuni elementi particolarmente rilevanti. Si evidenzia, per esempio, un significativo slittamento temporale della spesa rispetto a quanto indicato nei piani di spesa dei singoli interventi contenuti nel sistema di monitoraggio degli Accordi di programma quadro (si veda oltre). Ciò indica la presenza di una sistematica sottostima della durata dei progetti, da parte delle Amministrazioni coinvolte.

La terza categoria di strumenti – che può avvalersi anche degli incentivi di cui sopra – attiene alla promozione dei sistemi di imprenditoria locale.

I patti territoriali (PT) sono volti a creare relazioni fiduciarie nel territorio. Introdotti nella seconda metà degli anni novanta sono stati in origine caratterizzati da una impostazione centralistica e burocratica. Rilanciati dalla NPR con l'adozione di nuove procedure, i PT sono stati largamente utilizzati dalla NPR. Dal 1997 ne sono stati finanziati – non sempre con pari rigore<sup>42</sup> – 220, di cui 157 nel Mezzogiorno; l'80 per cento della popolazione del Sud risiede in comuni partecipanti a un patto (47 per cento di quella italiana).

Un PT è un accordo tra rappresentanti delle amministrazioni locali, imprenditori e sindacati dei lavoratori per la realizzazione di progetti imprenditoriali e interventi pubblici; esso integra interventi di incentivazione al capitale per compensare gli svantaggi localizzativi del territorio e interventi di contesto (infrastrutture materiali e immateriali) per rimuovere strutturalmente tali svantaggi con due principali obiettivi: 1) promuovere la cooperazione fra soggetti pubblici e privati di un dato territorio affinché disegnano e realizzino progetti di miglioramento del contesto locale; 2) favorire attraverso la concentrazione territoriale e tematica un volume di investimenti privati capace di produrre esternalità, ossia vantaggi anche per altre imprese e per nuovi investimenti. Ad

<sup>41</sup> Una prima applicazione del sistema di previsione, illustrata dettagliatamente nel lavoro dell'UVER, riguarda gli interventi inseriti negli APQ, il principale strumento attuativo della programmazione delle risorse aggiuntive nazionali per la politica di sviluppo regionale. Le singole Amministrazioni responsabili degli interventi previsti dagli APQ sono tenute all'aggiornamento di una banca dati di monitoraggio, utilizzata per alimentare il sistema di previsione elaborato dall'UVER.

<sup>42</sup> Oltre il 70 per cento dei 220 patti sono stati attivati nel 2001, in prossimità della fine della legislatura.

un PT possono aderire i comuni, per lo più contigui, appartenenti alle aree definite come sotto-utilizzate dalla normativa comunitaria.

Le analisi econometriche effettuate suggeriscono una scarsa efficacia di questo strumento ai fini dell'aumento dell'occupazione e del numero di imprese nel territorio oggetto del patto. Confrontando l'andamento di queste due variabili di performance nei comuni partecipanti a un PT con quello di comuni non partecipanti simili, Accetturo e de Blasio (2007) concludono che la partecipazione a un PT non avrebbe avuto effetti significativi. Il risultato, valido sia per il Mezzogiorno che per il Centro Nord, non sembra dipendere dal livello di sviluppo iniziale delle aree sottoposte all'intervento né dall'effettivo ammontare di fondi utilizzati. Resta valido anche per quel sottoinsieme di PT che vengono considerati dai responsabili della *policy* come casi di buon funzionamento del programma (DPS, 2003).

Altri lavori – DPS (2003)<sup>43</sup>, Magnatti, Ramella, Trigilia, Viesti (2005) – segnalano l'esistenza di alcuni casi di successo, ma si tratta di risultati non generalizzabili. Il DPS sottolinea l'elevata varianza della performance, tanto in termini di efficienza finanziaria che in termini di efficacia<sup>44</sup>. In particolare, il conseguimento dell'efficienza finanziaria non costituisce condizione sufficiente per l'efficacia di un patto. L'analisi identifica alcuni requisiti per il successo di un patto (forte *leadership* politica e sua coesione con la competenza tecnica, concertazione diffusa, forte integrazione fra iniziative pubbliche e private), ma al tempo stesso segnala come tali condizioni non siano replicabili in modo automatico, ovvero non esistano “modelli organizzativi” che garantiscano comunque un risultato positivo.

I Contratti di programma (CP), nati nel 1986, sono riservati in genere alle grandi imprese, ai consorzi di medie e piccole imprese e alle rappresentanze di distretti industriali. Sono volti ad attrarre investimenti dall'esterno in cambio di finanziamenti certi. Sono stati utilizzati in misura crescente per favorire l'investimento in settori tecnologicamente avanzati o laddove le esternalità negative sono particolarmente rilevanti. Le fonti normative sono la 488 con riferimento alle agevolazioni, la delibera CIPE n. 26 del 2002 e due decreti del Ministero Attività produttive del 2003 per le procedure e i criteri di istruttoria.

Un'analisi recente condotta con varie metodologie di indagine<sup>45</sup> rileva risultati controversi: a fronte della capacità di attrarre capitale umano sul territorio, con un impatto generalmente positivo sulla occupazione (l'incremento della componente aggiuntiva è stimato nel 30 per cento) e sul reddito dell'area circostante, emergerebbero l'inadeguatezza della parte pubblica a prevedere e promuovere beni pubblici collegati all'iniziativa, nonché l'assenza di effetti di indotto, nonostante la persistenza degli investimenti nel tempo. L'ambizione del contratto di condizionare *ex ante* il contenuto dei progetti di investimento apparirebbe velleitaria; la frammentazione del contratto in una miriade di iniziative, come nel caso di finanziamento a consorzi di impresa, porterebbe ad uno snaturamento della finalità dello strumento.

I Contratti di area (CA), istituiti nel 1995 come i PT, sono volti a favorire accordi e investimenti per il superamento di crisi industriali di grande rilievo in aree ridotte (soprattutto le aree indicate dalla 263/93 e quelle rientranti negli obiettivi 1, 2, 5b), valorizzando le risorse esistenti e salvaguardando l'occupazione. Sono attivati da enti locali, parti sociali e altri enti

<sup>43</sup> La lezione dei patti territoriali, Ricerca commissionata dal Ministero dell'Economia e delle finanze, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, d'intesa con il Ministero delle Attività produttive, Direzione Generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese, con CGIL, CISL e UIL e con la Confindustria, nell'ambito del PON “Assistenza tecnica e azioni di sistema” del Quadro comunitario di sostegno 2000-06 per le regioni obiettivo 1, Roma, 2003.

<sup>44</sup> DPS(2003, p. 77).

<sup>45</sup> Il lavoro effettuato dai nuclei di valutazione del DPS si avvale di 9 case studies, di una valutazione ad hoc di Fiat Melfi (di gran lunga il più rilevante CP stipulato), di una valutazione *ex ante* sulla coerenza interna dei progetti finanziati, di un'analisi econometrica sull'impatto macro dei 24 CP conclusi entro il 2001.

interessati. Il contratto è sottoscritto anche dalle amministrazioni pubbliche competenti. È da segnalare comunque che, pur essendo caratterizzato da una componente negoziale, lo strumento è volto più al sostegno dell'occupazione che alla promozione dello sviluppo.

PT, CP, CA fanno parte dell'ampia famiglia – trasversale rispetto alle tre grandi categorie sopra descritte – della cosiddetta “programmazione negoziata”, caratterizzata dall'impostazione contrattualistica dei rapporti tra operatori pubblici e privati e dall'importanza data ai soggetti locali, portatori di un “sapere” specifico importante per il progetto di sviluppo locale. Tale politica combina compensazioni (incentivi finanziari) e interventi diretti ad aggredire le cause degli svantaggi del Sud (infrastrutture, capitale sociale, coinvolgimento soggetti pubblici e privati per lo sviluppo socio-economico). In senso lato, con riferimento alla struttura contrattualistica dei rapporti, possono considerarsi parte della programmazione negoziata anche gli stessi accordi tra Amministrazioni centrali e locali, come le Intese istituzionali di programma (IIP) e i connessi Accordi di programma quadro (APQ).

Le IIP raccordano le varie tipologie negoziali esistenti in ambito regionale. Sono uno strumento volto a definire gli obiettivi e i settori per i quali serve l'azione congiunta dello Stato e delle Regioni. Gli APQ fungono da braccio operativo delle IIP e costituiscono il principale strumento di governo multilivello della NPR: tramite negoziazioni ex ante fra i soggetti coinvolti, vengono definiti gli interventi, i tempi, le modalità, i soggetti responsabili, le risorse finanziarie, le procedure per il monitoraggio e la verifica dei risultati. Nel periodo 1999-2005 si sono realizzati 417 APQ, di cui 190 nel Sud. La “flessibilità multiscopo” – volta a superare le frammentazioni burocratiche spesso presenti nel contesto operativo di *policy* – che denota gli APQ rischia di risentire negativamente della insufficiente differenziazione degli strumenti di intervento in un contesto di coordinamento caratterizzato – nell'approccio della teoria dei contratti – da quattro dimensioni rilevanti (distribuzione delle conoscenze, complessità, interdipendenze verticali, *enforcement*) che sconsiglia l'utilizzo di un solo strumento<sup>46</sup>.

Un ulteriore strumento della programmazione negoziata sono i Patti integrati territoriali (PIT), istituiti nel 1999-2000. Tra il 2000 e il 2006 ne sono stati finanziati più di 200. Costituiscono una modalità specifica di attuazione degli interventi cofinanziati dal Quadro comunitario di sostegno per le regioni obiettivo. Definiti come “complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate fra loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio”<sup>47</sup>, rappresentano una sorta di programmazione *in fieri* in cui prevale una concentrazione degli interventi sul paesaggio edificato e sull'infrastrutturazione fisica del territorio. Una loro caratteristica importante consiste nell'abbattimento della quota di finanziamenti sotto forma di incentivo (pari in media a circa il 20 per cento) in favore di interventi direttamente volti alla produzione di beni pubblici. Essendo tale strumento di recente attuazione, non è possibile, allo stato attuale, esprimere un giudizio sui suoi effetti.

## 5. Elementi di valutazione della NPR alla luce delle politiche nazionali

### *Il dibattito sull'efficacia delle politiche place based*

L'analisi condotta mostra come sia le politiche nazionali, rivolte in linea di principio al tutto il territorio nazionale, sia quelle *place based*, in particolare la NPR, concorrono a formare l'azione dello Stato rivolta a ridurre i divari regionali e a favorire il pieno impiego delle risorse in tutte le aree del paese. D'altronde, mano a mano che si è andato palesando lo scarto fra obiettivi della

<sup>46</sup> Cfr. OECD (2007, Chapter III).

<sup>47</sup> PIT, Orientamenti per le Regioni, 17 gennaio 2000.

policy e risultati di cui si dirà più avanti, solo la politica regionale, piuttosto che quella nazionale, è stata sottoposta a un dibattito di intensità crescente che ne ha investito sia i principi ispiratori sia le modalità di applicazione. La necessità che la stessa politica nazionale contribuisse al raggiungimento di obiettivi di sviluppo regionale è stato un tema solo marginalmente oggetto di discussione.

La discriminante più profonda oppone i difensori della decentralizzazione dell'intervento *place based* e della responsabilizzazione dei soggetti locali privati e pubblici da un lato ai sostenitori di un governo centrale dell'intervento dall'altro. Intrecciata con questa divisione se ne manifesta un'altra, concernente il carattere discrezionale o automatico degli interventi.

L'illustrazione dei caratteri teorici e operativi propri della NPR effettuata nelle pagine precedenti rende a questo punto agevole individuare il contenuto delle critiche alla *policy* con riferimento agli schieramenti appena menzionati. In estrema sintesi esso può essere sintetizzato come segue. Il mancato successo della NPR è evidente, sia in termini macroeconomici (obiettivi di crescita largamente disattesi nonostante l'elevato volume di spesa pubblica in conto capitale destinato al Sud) sia in termini di efficienza istituzionale. In particolare in relazione a quest'ultimo punto, il coinvolgimento degli attori pubblici locali nel disegno e nel governo degli interventi si sarebbe in realtà risolto in una moltiplicazione dei passaggi burocratici e delle reti clientelari con un vasto spreco di risorse pubbliche. Si è sollevato in questo contesto il dubbio che parte cospicua dei finanziamenti alle imprese sia stata utilizzata a fini impropri, oppure in progetti inesistenti o addirittura indirizzata a sostenere la criminalità. Uno studio recente del MiSE mostra alcuni risultati al riguardo per i primi bandi (fino al 14°) della L. 488, da cui risulta che le quote di revoche dei finanziamenti con rischio di malversazione siano rimaste in media sicuramente entro i limiti fisiologici dell'incertezza esistente in genere nell'attività di finanziamento delle imprese<sup>48</sup>.

Secondo questa impostazione, i pochi progressi segnati dal Sud non sarebbero a ben vedere attribuibili alla politica regionale ma agli avanzamenti fatti registrare dal paese nel suo complesso, come afferma ad esempio con particolare enfasi Nicola Rossi<sup>49</sup>. Una politica regionale di gran lunga preferibile potrebbe essere realizzata individuando dal centro le grandi opportunità strategiche, soprattutto in termini infrastrutturali, puntando su un sistema di incentivazione automatico nella convinzione che il mercato sia in grado di selezionare le iniziative imprenditoriali migliori. In termini più generali, sarà dunque la società a generare il capitale sociale necessario allo sviluppo, se confrontata con scelte chiare e non contrattabili da parte dell'azione pubblica. Va da sé che in questo quadro non vi è spazio per politiche di sviluppo incentrate sulla importanza del capitale sociale e del contesto istituzionale locali.

Nonostante la fiducia riposta nelle virtù del mercato, in punto di teoria questa visione dello sviluppo non è lontana da quella dell'intervento straordinario, a cui l'accomunano l'irrelevanza dei contesti locali, la direzione gerarchica dell'intervento e l'idea che lo sviluppo economico possa formare da solo il capitale sociale. Paradossalmente non è neanche incompatibile con visioni opposte, basate sulla convinzione che la politica regionale sia al meglio inefficace e che il modo migliore di promuovere lo sviluppo del Mezzogiorno consista nel saper garantire il buon funzionamento della pubblica amministrazione e il rispetto delle regole che presidono allo svolgimento dell'attività economica, fra cui *in primis* l'azione di contrasto della criminalità organizzata.

È quest'ultima posizione che riporta nel dibattito il nesso fra politica regionale e effetti territoriali delle politiche generali, che è a nostro parere centrale nel giudizio sulla NPR e sul quale si tornerà estesamente più avanti. Uno studioso simpatetico con l'impostazione teorica della NPR –

<sup>48</sup> Maggiori dettagli al riguardo vengono presentati nel par. 5.5.

<sup>49</sup> Cfr. Rossi (2005, p. 33).

Gianfranco Viesti – si discosta da questa opinione estrema che non riconosce alcun ruolo alla politica regionale in senso proprio, ma ne recupera un aspetto perorando la necessità di svolgere politiche generali di intensità differenziata a seconda della distribuzione territoriale dei problemi da affrontare<sup>50</sup>.

Emanuele Felice in un recente lavoro – che presenta anche una utile retrospettiva storica – si schiera in favore di una politica caratterizzata dall'abolizione delle “forme di sostegno diretto alle imprese (se non forse le agevolazioni fiscali)”, dalla concentrazione degli “interventi dall'alto nella realizzazione delle infrastrutture strategiche e nelle politiche, prevalentemente di cornice, che favoriscano l'irrobustimento del capitale umano e sociale. Il resto, sia che si parli di benessere e di qualità della vita, sia che ci si voglia limitare alla crescita del reddito, dovrà essere onere (e onore) delle istituzioni e dei cittadini meridionali”<sup>51</sup>.

Le riflessioni svolte a posteriori dai protagonisti della NPR, in primo luogo da Fabrizio Barca, recuperano soprattutto sotto l'aspetto politico, la necessità di uno stretto rapporto tra politiche nazionali e politiche regionali in termini di capacità di connettere le riforme nazionali allo sviluppo, in particolare a quello territoriale. Tali lavori attribuiscono infatti parte centrale degli insuccessi della *policy* all'inadeguatezza del contesto politico dopo il forte impulso iniziale impresso dal ministro Ciampi nel 1998. A sua volta essa si rifletterebbe nella incapacità di applicare – in questo come in altri ambiti più generali – le riforme varate all'inizio degli anni novanta, sulla carta difese da tutte le forze politiche e sociali, ma in realtà osteggiate a causa della mancata realizzazione di “un compromesso sui tratti del suo capitalismo, che dia a tutti gli interessi certezza su come partecipare (con quali azioni, con quali prospettive) al gioco dei conflitti e della cooperazione che è proprio del capitalismo”<sup>52</sup>. Entro questo contesto generale si sono manifestati alcuni gravi manchevolezze della *policy*: politiche generali di settore non coerenti con la politica regionale, andamento *stop and go* degli incentivi alle imprese, una inadeguata cooperazione di alcune grandi organizzazioni centrali e enti pubblici<sup>53</sup>. Sulla debolezza delle condizioni in senso lato politiche, sottostanti la NPR, insistono anche Viesti e Salvati, il quale peraltro invita giustamente ad allargare l'indagine delle cause ad ambiti metaeconomici.

#### *La valutazione della NPR in termini contro fattuali escludendo gli effetti delle politiche nazionali*

Osservando a posteriori l'esperienza della NPR, è possibile affermare come vi sia stata anche da parte dei suoi ideatori una sottovalutazione nei fatti del ruolo delle politiche nazionali nello sviluppo territoriale, sebbene tale ruolo venisse esplicitato in molti documenti programmatori della politica regionale<sup>54</sup>. Malgrado questa affermazione, l'identificazione degli obiettivi di crescita del Mezzogiorno e la loro valutazione è stata condotta assumendo che solo la spesa in conto capitale (aggiuntiva e ordinaria) avesse un ruolo sulla crescita del Mezzogiorno. L'ambizione della politica regionale è stata di porsi, in quella fase di programmazione, obiettivi di tipo macroeconomico, sebbene riferiti solo a una porzione del territorio nazionale, non dotata di autonomia in termini di moneta, tasso di cambio, politiche di bilancio. L'ottenimento di quei risultati era quindi necessariamente connesso a quanto sarebbe accaduto nel contesto internazionale, al perseguimento e all'efficacia delle politiche regionali e anche alle politiche generali poste in essere in tutto il

<sup>50</sup> Cfr. Viesti (2003, p. XII), Viesti (2009), in particolare cap. 7.

<sup>51</sup> Cfr. Felice (2007, p. 216).

<sup>52</sup> Barca (2006, p. 109).

<sup>53</sup> Ibidem, p. 99.

<sup>54</sup> Ad esempio, il QCS segnalava che (p.39): “Come sottolineato dal DPEF 2000-03 il successo del QCS dipende ... anche dalla contestuale attuazione di altre politiche trasversali: rafforzamento della concorrenza nei mercati di beni e servizi, flessibilità e maggiore efficienza del mercato del lavoro, miglioramento di efficienza dell'amministrazione pubblica, sostegno alle politiche di internazionalizzazione”.

territorio. Anche lo strumento utilizzato per quantificare gli effetti delle politiche, ovvero il modello econometrico costruito nel DPS per valutarne gli effetti, di cui si dà conto in seguito, assume che le variabili di policy su cui simulare siano sostanzialmente rappresentate dalla spesa in conto capitale, scomposta in spesa per incentivi e per infrastrutture. Non vengono quindi considerati gli effetti di possibili variazioni della politica generale<sup>55</sup>.

Non meraviglia quindi che gli obiettivi di sviluppo ipotizzati non siano stati raggiunti. Si noti come la possibilità di compiere un'analisi valutativa dei risultati delle nuove politiche regionali (dal 1996) sia comunque un fatto del tutto nuovo nel quadro dell'analisi delle politiche in Italia, che discende dallo sforzo di trasparenza compiuto al riguardo dalla NPR. A differenza di molte altre politiche di intervento settoriale o territoriale, la NPR ha infatti chiaramente esplicitato i propri obiettivi permettendo una appropriata *accountability* dei risultati. In particolare, nel QCS 2000-06<sup>56</sup> (p. 33) si enunciava che "L'obiettivo generale del QCS si può ... indicare come segue:

- a) conseguire entro il quarto anno del settennio 2000-06 un tasso di crescita del Mezzogiorno significativamente superiore a quello dell'Unione europea;
- b) *ridurre drasticamente il disagio sociale* (corsivo nel testo)<sup>57</sup>.

Nei fatti, gli obiettivi programmatici per lo sviluppo del Mezzogiorno sono rimasti disattesi. Non solo il Mezzogiorno è cresciuto meno dell'UE, come sottolineato nel capitolo iniziale di questo lavoro, ma anche gli incrementi del prodotto rispetto al Centro Nord, indicati nei vari documenti di programmazione economico-finanziaria, sono rimasti sulla carta. Il Dpef per gli anni 2008-2011 deliberato dal Consiglio dei Ministri il 28 giugno 2007 prevede una crescita del Mezzogiorno di pochi decimi di punto superiore a quella del Centro Nord nel 2008 e un aumento graduale del differenziale negli anni successivi, fino a un punto percentuale circa nel 2011 (Figura 5.1).

Questo non si significa necessariamente che le politiche regionali non abbiano avuto effetti sullo sviluppo del Mezzogiorno. La corretta identificazione del loro contributo, positivo o negativo, al perseguimento degli obiettivi macroeconomici richiede infatti di considerare gli effetti determinati da andamenti imprevisti dello scenario internazionale oppure dall'attuazione di politiche generali diverse da quanto atteso.

Un tentativo trasparente in questa direzione è stato presentato nel Rapporto di valutazione intermedia del QCS 2000-06<sup>58</sup>. L'analisi, limitata al periodo 2000-05 per i risultati realizzati e al 2006-08 per quelli ipotizzabili, è stata svolta con l'ausilio di un modello econometrico costruito nel DPS allo scopo di valutare gli effetti delle politiche per il Mezzogiorno<sup>59</sup>. Questi sono colti nel

<sup>55</sup> Un possibile canale è costituito dalle variabili di rottura. In realtà tra di esse solo quella relativa alla legalità appare strettamente connessa alle politiche generali.

<sup>56</sup> Nella versione pubblicata nel 2000.

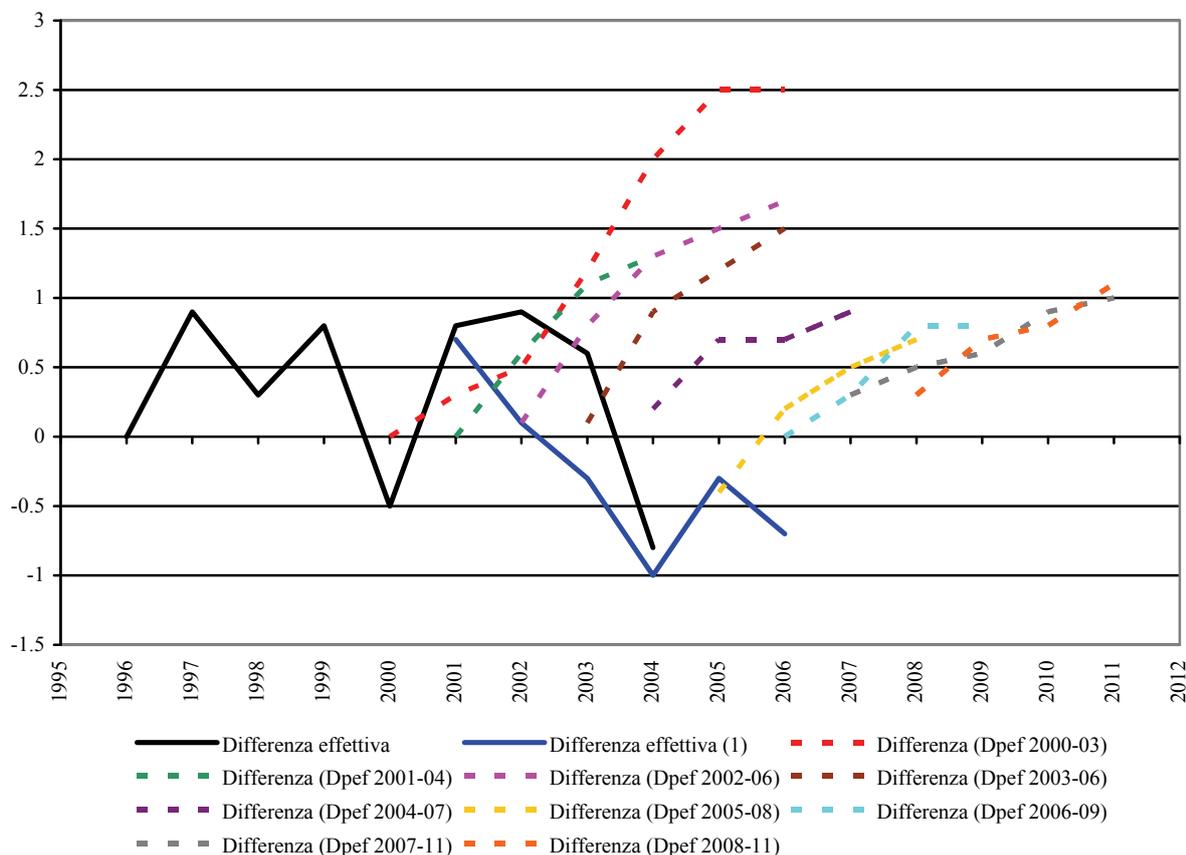
<sup>57</sup> Inoltre, si aggiungeva, "tale obiettivo generale è strettamente legato alla realizzazione di un forte aumento dell'occupazione regolare del Mezzogiorno, all'aumento dei tassi di attività, alla riduzione del lavoro sommerso, alla compressione della disoccupazione. Strumento primario del QCS per la crescita è il miglioramento del contesto economico del Mezzogiorno".

<sup>58</sup> I dati che vengono presentati fanno riferimento all'Aggiornamento della Valutazione intermedia del QCS Ob. 1 2000-2006, Quadro macroeconomico e Analisi dei dati di monitoraggio, a cura dell'UVAL-DPS, cap. I, pp. 24-50, novembre 2006.

<sup>59</sup> Il modello e la sua evoluzione nel corso del tempo sono descritti in Appendice al Rapporto di valutazione intermedia del QCS Ob.1 (dicembre 2003), cui si rimanda. Rispetto all'epoca in cui ne è stata concepita una prima versione, in occasione della valutazione ex ante del PSM, il modello è cambiato nella struttura e nelle equazioni considerate, sebbene sia rimasta invariata la sua filosofia originaria. Come segnala il Rapporto, il modello è stato costruito per cogliere, da un lato, il processo di accumulazione e la conseguente crescita economica, e dall'altro, i canali attraverso i quali la politica economica intende incidere su tale processo. L'idea guida è che la crescita sia innescata dall'impatto della politica di ampliamento e riqualificazione dell'investimento pubblico sul contesto economico e sociale dell'area, che sollecita un aumento di produttività del sistema. Questo a sua volta spinge il processo di accumulazione del capitale fisico e umano, e quindi permette di incrementare il prodotto e l'occupazione. Per simulare gli effetti di tale strategia il modello è stato costruito principalmente dal lato dell'offerta: il punto focale rimane l'equazione di produttività totale dei fattori. L'accumulazione di capitale fisico e umano è dominata da tre effetti: (i) il traino esercitato dalla macroregione avanzata su quella depressa, attraverso diffusione tecnologica e sostegno alla domanda, che si aggiunge a quello

Figura 5.1

**Variatione del PIL: Differenza tra Mezzogiorno e Centro Nord;  
Valori effettivi e obiettivi programmatici**



Fonte: elaborazioni su dati Istat e documenti di programmazione economico-finanziaria (anni vari).

<sup>(1)</sup> Nuova serie.

modello con una duplice modalità: da un lato, vengono isolati gli effetti di spesa, dall'altro si cerca di cogliere modifiche nelle aspettative degli operatori e nella qualità degli interventi tramite variabili dette "di rottura", costituite da indicatori di modifiche di efficienza nella spesa. Queste modifiche sono in larga misura indotte dalle politiche regionali e quindi non colgono eventuali effetti territoriali attribuibili alle politiche nazionali.

I risultati dell'esercizio controfattuale presentati nel documento indicano come la minore crescita cumulata realizzata nel Mezzogiorno nel periodo 2000-05 (5 punti percentuali cumulati) rispetto a quanto ipotizzato nella valutazione ex-ante (13,7 punti percentuali nello scenario in cui non si tiene conto degli effetti di esternalità) sia riferibile alle seguenti cause<sup>60</sup>.

sostenuto dalla domanda mondiale; (ii) l'intervento pubblico volto ad accelerare i tassi di crescita mediante la riduzione dei fallimenti di mercato e l'incremento del capitale pubblico e sociale; (iii) i meccanismi virtuosi indotti dalle esternalità - generate da interventi di policy - e rafforzati dalle aspettative degli agenti e dal miglioramento del contesto socio-economico, essendo questi ultimi due aspetti misurati tramite le cosiddette "variabili di rottura". Per una sintetica descrizione della logica del modello si veda l'appendice A1 del Rapporto di valutazione Intermedia.

<sup>60</sup> Tali risultati sono stati elaborati anche con il contributo di uno degli autori del presente lavoro.

1. nel periodo 2000-2005 circa la metà della differenza fra i risultati effettivi e quelli previsti nella valutazione *ex ante* (al netto degli effetti di efficienza dovuti alle esternalità) è da attribuire al peggioramento dello scenario internazionale, anche in seguito a quanto avvenuto dopo l'11 settembre 2001;
2. la restante metà è invece riconducibile alla realizzazione di un livello di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno inferiore di circa il 14 per cento a quello previsto nella valutazione *ex ante*.

La differenza si amplia se si considerano anche gli scenari con esternalità, ovvero quelli per cui si prevedeva anche un aumento dell'efficacia delle politiche (a parità di spesa). I risultati segnalano come la modesta crescita dell'efficacia sia stata comunque di dimensioni inferiori a quella necessaria per il raggiungimento dei *target* di crescita previsti. Le esternalità sono state approssimate, nella valutazione della politica (e nel modello econometrico) dalle variabili di rottura, capaci, secondo le attese dei *policy maker*, di cogliere le discontinuità nei comportamenti e nelle attese degli operatori nel Mezzogiorno. In genere, sebbene si siano manifestati nel tempo miglioramenti negli indicatori sottostanti le variabili di rottura (in circa sette casi su dodici, sia nel Centro Nord che nel Mezzogiorno; tavola 5.1)<sup>61</sup> la loro dinamica nelle regioni meridionali è stata meno favorevole di quanto atteso. Per nove delle dodici "variabili di rottura" considerate, benché le prospettive di evoluzione fossero state ricalibrate al ribasso nella fase di valutazione intermedia, il valore osservato nel 2006 è risultato inferiore rispetto alla forchetta di valori compresi tra le ipotesi minime e massime sulla generazione delle esternalità.

L'analisi econometrica si conclude con un'evidenza di moderati effetti aggiuntivi delle politiche regionali. Il loro impatto viene valutato come differenza rispetto alla dinamica del PIL che si sarebbe realizzata in uno scenario controfattuale dove è "assente" la politica regionale. Per simulare l'assenza di politica regionale, il Rapporto suppone che il volume di spesa in conto capitale destinato al Mezzogiorno al netto dei fondi comunitari rimanga invariato in termini reali rispetto a precedente ciclo di programmazione.

Le stime effettuate suggerirebbero che, in assenza delle politiche regionali aggiuntive, il PIL del Mezzogiorno sarebbe cresciuto di circa 0,25 punti percentuali in meno l'anno, pari a più di un decimo della crescita effettiva osservata nel periodo in esame.

Abbiamo già sottolineato come i risultati ottenuti non considerano esplicitamente l'impatto di mutamenti nelle politiche generali, se non quelle legate alla spesa in conto capitale. Si registra quindi una mancanza di coerenza con quanto previsto nel QCS che, come citato precedentemente, assumeva l'agire di politiche nazionali riguardanti non solo miglioramenti nella Pubblica amministrazione, ma anche nella regolamentazione dei mercati. Quest'ultimo aspetto è stato rimarcato più volte nei programmi della NPR, in quanto avrebbe agito dal lato degli incrementi di efficienza, riducendo quindi il sottoutilizzo delle risorse. In particolare, il QCS aveva sottolineato che solo associando alle politiche regionali politiche di apertura alla concorrenza dei mercati si potevano ottenere gli effetti sinergici previsti sulla crescita del Mezzogiorno<sup>62</sup>.

Questo è un punto che rimane controverso: in realtà, l'analisi degli effetti territoriali di politiche di apertura dei mercati alla concorrenza non appare ancora completamente approfondita e sviluppata nella letteratura. Ad esempio, nel caso dei servizi pubblici locali una maggiore efficienza delle reti infrastrutturali porterebbe benefici particolari alle regioni del Mezzogiorno, che muovono da livelli di efficienza inferiori rispetto al Centro Nord; dall'altra, il minor potenziale in termini di domanda del Sud potrebbe sfavorire i recuperi di efficienza, che si potrebbero

<sup>61</sup> Delle 13 variabili di rottura considerate nel QCS 2000-06 se ne indicano 12, in quanto la variabile relativa alle forze di lavoro 15-64 anni non è ora confrontabile con il passato a seguito dei noti mutamenti nell'indagine da cui è tratta. Non sono stati inoltre considerati gli indicatori aggiunti o variati dalla valutazione *ex-ante*.

<sup>62</sup> Si veda ad esempio la citazione del QCS (p.36) riportata precedentemente.

Tavola 5.1

## Analisi delle Variabili di rottura

Denominazione Variabile di rottura e indicatore utilizzato	Area	1996 <sup>(1)</sup>	2006 <sup>(1)</sup>	Target basso 2006	Target alto 2006
Grado di indipendenza economica (2000-2005) Importazioni nette su PIL (%)	Centro Nord	-6,2	-5,3		
	Mezzogiorno	22,0	21,7	17,1	16,3
Capacità di esportare (2000-2005) Esportazioni di merci in percentuale del PIL	Centro Nord	25,6	24,1		
	Mezzogiorno	10,0	9,9	12,8	14,1
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese (2000-2005) Unità di lavoro nel settore delle attività immobiliari e imprenditoriali sul totale delle unità di lavoro dei servizi destinabili alla vendita (%)	Centro Nord	16,9	18,9		
	Mezzogiorno	13,4	15,0	16,6	17,6
Capacità di sviluppo dei servizi sociali (1996-2006) Persone di 14 anni e più che hanno svolto volontariato (%)	Centro Nord	12,9	13,4		
	Mezzogiorno	6,8	6,8	7,1	8,5
Capacità di finanziamento (1996-2003) Differenziale dei tassi attivi a breve termine sui finanziamenti per cassa con il Centro Nord	Centro Nord	0,0	0,0		
	Mezzogiorno	2,4	1,9	2,0	1,9
Condizioni di legalità e coesione sociale (1996-2005) Crimini violenti per 10.000 abitanti	Centro Nord	9,3	17,4		
	Mezzogiorno	13,2	21,8	13,6	12,4
Capacità di attrazione dei consumi turistici (1996-2005) Giornate di presenza per abitante	Centro Nord	6,5	7,5		
	Mezzogiorno	2,7	3,4	4,0	4,5
Intensità di accumulazione del capitale (2000-2005) Investimenti fissi lordi in percentuale del PIL	Centro Nord	19,9	20,6		
	Mezzogiorno	21,6	21,7	20,5	21,9
Capacità di attrazione di investimenti esteri (1997-2006) Investimenti diretti lordi dall'estero in Italia su investimenti diretti netti in EU15	Centro Nord	42,3	355,4		
	Mezzogiorno	0,9	2,4	6,9	13,2
Capacità di offrire lavoro regolare (1996-2004) Unità di lavoro irregolari sul totale delle unità di lavoro (%)	Centro Nord	12,1	9,8		
	Mezzogiorno	20,9	22,8	22,6	22,0
Capacità di esportare prodotti a elevata o crescente produttività (1996-2006) Quota percentuale del valore delle esportazioni dei prodotti a elevata crescita della produttività sul totale delle esportazioni	Centro Nord	27,8	29,8		
	Mezzogiorno	32,0	35,0	39,3	45,8
Capacità innovativa (2000-2005) Spesa in R&S in percentuale del PIL	Centro Nord	1,1	1,2		
	Mezzogiorno	0,8	0,8	1,0	1,5

Fonte: elaborazioni su dati Istat e DPS.

<sup>(1)</sup> Per alcuni indicatori gli anni possono differire rispetto a quelli indicati.

concentrare nelle regioni più ricche.

Pur senza una quantificazione esplicita, la valutazione dell'esperienza passata, riportata nel QSN, risulta nel complesso negativa riguardo al grado di apertura dei mercati nel nostro paese<sup>63</sup> con rilevanti effetti negativi sul successo delle politiche regionali<sup>64</sup>.

In relazione a questo aspetto, il coordinamento tra politiche generali e politiche regionali è apparso fortemente carente sotto due profili: da un lato le politiche generali sono nel complesso risultate insufficienti a formare un contesto favorevole allo sviluppo regionale, dall'altro le stesse amministrazioni regionali non hanno saputo cogliere gli input verso la liberalizzazione che pur provenivano dal centro.

Esistono alcuni casi particolarmente eclatanti. La resistenza a livello locale nei confronti dei processi di apertura alla concorrenza, con effetti negativi in termini di sviluppo territoriale, appare particolarmente evidente nel comparto della grande distribuzione. In base all'indicatore elaborato dall'OCSE, tra il 1998 e il 2003 la regolamentazione del settore distributivo<sup>65</sup> è diventata in Italia meno restrittiva, grazie alle riforme contenute nel decreto legislativo n. 114/98 (decreto Bersani). Questo miglioramento va tuttavia letto tenendo conto dell'effettiva applicazione a livello regionale dei principi contenuti nella normativa nazionale presa a riferimento dall'OCSE.

Il decreto Bersani delegava alle Regioni parte della competenza normativa in materia, dopo avere definito alcuni principi di base volti a favorire una maggiore liberalizzazione del settore. In sede di attuazione delle disposizioni nazionali, molte Regioni hanno inserito vincoli diretti allo sviluppo delle grandi strutture di vendita, ad esempio relativi al numero o alla superficie massima autorizzabile per nuove aperture. In alcuni casi, le disposizioni sono state estese alle medie strutture e al comparto non alimentare. Ai vincoli espliciti si sono spesso aggiunte disposizioni che indirettamente frenano lo sviluppo delle superfici di maggiori dimensione.

La competenza normativa in materia di commercio è stata nel 2001 totalmente decentrata con la riforma del Titolo V della Costituzione. Ne è seguita un'applicazione ancora più restrittiva su scala regionale, soprattutto nei confronti dello sviluppo delle grandi strutture di vendita.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Antitrust) è intervenuta in più occasioni, con riferimento a singole normative regionali ritenute lesive del principio della libera concorrenza. In considerazione dello sviluppo in chiave spesso anticoncorrenziale - di molte normative regionali e dei ripetuti richiami dell'Antitrust, il legislatore nazionale è nuovamente intervenuto (con la cosiddetta seconda riforma Bersani) sulla disciplina del settore distributivo, con la legge 4 agosto 2006, n. 248, eliminando vari vincoli e prescrizioni. Entro il 1° gennaio 2007 le Regioni e gli enti locali erano tenuti ad adeguare le proprie disposizioni alla nuova normativa nazionale. A quella data, tuttavia, le disposizioni regionali risultavano solo parzialmente in linea con le previsioni

<sup>63</sup> Dal QSN (p. 5): "Diversi settori del terziario, nonostante l'avvio di riforme strutturali che hanno consentito una progressiva liberalizzazione, risentono ancora di un eccesso di regolamentazione e ridotta apertura alla concorrenza, come evidenzia il valore dell'indice aggregato calcolato dall'OCSE (Conway e Nicoletti, 2006) e pari a 2,6 nel 2003. L'Italia, malgrado i progressi, si situa ancora al penultimo posto nel confronto internazionale, prima della sola Francia, per grado di liberalizzazione. Nei comparti dell'elettricità e delle telecomunicazioni la deregolamentazione è stata più sostenuta, mentre il settore dei trasporti risulta nei confronti internazionali ancora non sufficientemente liberalizzato. Inoltre, permangono deficit strutturali - non interamente riconducibili a divari interni al paese che pure sussistono in modo rilevante - nella dotazione di infrastrutture e servizi infrastrutturali moderni. Oltreché al rallentamento dell'investimento pubblico derivante da oltre un quindicennio di difficile gestione degli equilibri di finanza pubblica, essi sono dovuti anche ad arretratezze nelle procedure amministrative e al perdurare di tempi anormalmente lunghi nella realizzazione delle opere pubbliche".

<sup>64</sup> Sempre dal QSN: "In presenza di politiche ordinarie di profilo incerto, non capaci di attuare processi di riforma o di liberalizzazione, dotate di copertura finanziaria inadeguata rispetto ai fabbisogni, o caratterizzate da mutamenti frequenti di indirizzo strategico e provvedimenti *ad hoc*, a poco o a nulla potrà servire l'effetto meramente sostitutivo della politica regionale, se non a coprire situazioni di emergenza, offrendo risposte assai parziali e insufficienti alla domanda di cittadini e imprese".

<sup>65</sup> Cfr. Aimone (2007).

legislative nazionali. Nel marzo e nel giugno del 2007 l'Antitrust si è nuovamente espressa nei confronti della normativa di alcune regioni, ritenendola lesiva della concorrenza.

Secondo un recente lavoro che sfrutta econometricamente la diversa propensione alla liberalizzazione nel settore della distribuzione di due regioni contigue e simili per struttura economica e socio-demografica (più alta nelle Marche rispetto all'Abruzzo) la riduzione delle barriere all'entrata ha aumentato significativamente l'occupazione nel settore e ha favorito forme di distribuzione più efficienti<sup>66</sup>. Questo ha sfavorito le regioni del Sud, dove i processi di concentrazione ed aumento dell'efficienza nel settore commerciale appaiono lontani dall'essere conclusi.

Nel complesso, l'analisi svolta suggerisce che le politiche regionali siano state solo parzialmente responsabili del mancato raggiungimento degli obiettivi macroeconomici, determinato invece in misura sostanziale da fattori estranei alle politiche regionali. Una analisi più attenta degli effetti territoriali di quest'ultime avrebbe condotto ad un giudizio più complesso e articolato rispetto al ruolo delle politiche nel raggiungimento degli obiettivi di crescita.

L'analisi al tempo stesso segnala come non siano stati irrilevanti gli effetti negativi legati alla progettazione e all'attuazione della politica regionale, ovvero la spesa inferiore al previsto e il mancato ottenimento dell'aumento di efficienza della spesa stessa.

Il resto del capitolo si concentra sui diversi motivi che possono avere influenzato l'efficacia delle politiche regionali: il differenziale tra la spesa prevista e quella realizzata; la congruenza e la solidità dell'impianto teorico che integra e attribuisce i diversi compiti alle politiche regionali e a quelle nazionali; il coordinamento nella governance locale con quella nazionale; le difficoltà di realizzazione della NPR. Conclude il capitolo la presentazione dei risultati di una serie di colloqui con amministratori regionali e altri soggetti coinvolti a livello locale e nazionale con le politiche *place based*, svolti allo scopo non solo di approfondire alcuni aspetti della valutazione delle politiche, ma anche di avere conferme sulla validità di talune deduzioni presentate nel lavoro.

### *Il mancato raggiungimento degli obiettivi di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno*

Una semplice valutazione quantitativa degli effetti delle politiche *place based* risulta incompleta, se non si considerano le possibili variazioni nella qualità della spesa, che si tramutano in un aumento dell'efficienza a parità di risorse. I risultati del modello suggeriscono che l'applicazione della NPR è risultata carente sia in quantità che in qualità, sebbene una valutazione del livello ottimale di risorse finanziarie da allocare alle regioni arretrate per favorire il *catching up* dipenda da numerosi fattori, tra cui l'andamento delle politiche nazionali, difficilmente tutti sintetizzabili nella rappresentazione stilizzata dei comportamenti economici fornita dal modello econometrico.

La NPR tramite il QFU ha quantificato gli obiettivi di spesa in conto capitale in coerenza con gli obiettivi macroeconomici programmati: il raggiungimento di una quota della spesa destinata al Mezzogiorno pari a 45 per cento del totale della spesa in conto capitale per il paese (pari a sua volta a circa il 4 per cento del PIL nazionale); il progressivo incremento della spesa in conto capitale a valere su risorse ordinarie (con un obiettivo del 30 per cento del totale). Vi si è aggiunto l'obiettivo, riguardante più la qualità che il livello della spesa, di aumentare la quota di spesa destinata ad infrastrutture riducendo quella degli incentivi alle imprese.

In realtà, pur tenendo conto di alcune revisioni delle serie statistiche sulla spesa in conto capitale della PA, dovute in parte a riclassificazioni della contabilità economica attuate con il

<sup>66</sup> Viviano (2006).

passaggio al sistema SEC 95, in parte alla revisione delle singole voci di spesa e del PIL attuata negli anni dall'Istat, tali obiettivi non sono mai stati raggiunti. I dati presentati nella tavola 4.1 indicano che tale quota, dopo aver raggiunto un massimo del 40 per cento nel 2001, è rimasta negli anni successivi intorno al 36-37 per cento rispetto alla spesa in conto capitale complessiva del paese, quindi su valori non dissimili da quelli osservati prima dell'avvio del nuovo ciclo di politiche di sviluppo.

L'obiettivo del 30 per cento della quota delle risorse ordinarie al Mezzogiorno non è stato centrato: essa è scesa dal 28,7 per cento nel 1998 al 22,3 nel 2006<sup>67</sup>. L'insuccesso è prevalentemente imputabile alla minore realizzazione di spesa in conto capitale ordinaria di alcuni grandi investitori nazionali, come le Ferrovie dello Stato, Enel e Anas (Tavola 5.2). Anche la componente aggiuntiva è risultata inferiore rispetto a quanto programmato, come già emerso alla metà periodo di programmazione, conducendo nel 2003 a una rinegoziazione con la Commissione europea degli obiettivi di addizionalità comunitaria per l'intero periodo, con una riduzione degli stessi del 7,1 per cento.

A fronte di una diminuzione della quota di risorse ordinarie destinata al Sud rimane da valutare l'aggiuntività effettiva della nuova politica regionale. Pur in presenza di finanziamenti comunitari cospicui, la quota degli investimenti pubblici pro capite, considerando sia le politiche ordinarie sia quelle aggiuntive, rimane dalla fine degli anni novanta più elevata nel Centro Nord che nel Mezzogiorno. Come viene segnalato nel Rapporto Svimez 2007 (p. 158), la spesa pubblica in conto capitale pro capite nel Mezzogiorno rimaneva pari nel 2005 solo al 79,3 per cento di quella del Centro Nord, con un calo rilevante rispetto a 10 anni prima, quando la stessa risultava (nel 1996) superiore dell'8,5 per cento a quella del resto del paese. Lo squilibrio dipende in parte dalla diversa propensione alla spesa delle regioni a statuto speciale nel Nord sia rispetto a quelle del Sud sia rispetto a quelle ordinarie<sup>68</sup>. Se si confrontano solo le Regioni a statuto ordinario nelle due circoscrizioni, si osserva come le spese in conto capitale siano state nel 2005 nelle regioni del Mezzogiorno il 79 per cento di quelle del Centro Nord<sup>69</sup>, sebbene le prime siano destinatarie di interventi aggiuntivi nazionali e comunitari. Nel 1999 erano invece superiori dell'11,4 per cento a quelle centro settentrionali. Quindi gli interventi aggiuntivi della politica regionale nel periodo esaminato non sono riusciti a riequilibrare la destinazione geografica della spesa ordinaria. Bisogna peraltro osservare che la maggiore dimensione della spesa in conto capitale pro capite della PA nelle regioni centro settentrionali dipende dalla maggiore incidenza delle partite finanziarie in tali regioni. Al netto delle partite finanziarie (composte da partecipazioni azionarie, conferimenti e concessioni di crediti) la spesa in conto capitale pro capite della PA risulta più elevata nelle regioni meridionali rispetto a quelle del Centro Nord.

#### *Integrazione tra politiche place based e politiche nazionali: profili teorici*

La scelta di attuare politiche *place based* rispetto a quella di limitarsi a politiche nazionali ha un solido fondamento teorico, sia per quanto riguarda gli obiettivi di equità che quelli di efficienza. Come è stato segnalato nel par. 4.1, la NPR si riconduce a due schemi teorici principali: da una parte la NEG, con un accentuazione del ruolo dei fattori di contesto per la crescita, piuttosto che

<sup>67</sup> Tale misura si riferisce alla spesa in conto capitale del conto consolidato della P.A. al netto di eurotassa, cartolarizzazioni, sentenza IVA, debito ex ISPA ed altro. Si veda Svimez (2007, p. 167).

<sup>68</sup> Come segnala lo stesso Rapporto, specie per la parte riguardante le regioni a statuto speciale, che ricevono dallo Stato risorse finanziarie in misura superiore a quelle a statuto ordinario. In particolare, le Regioni a statuto speciale del Centro Nord non solo spendono il 72 per cento in più della spesa in conto capitale delle altre regioni del Centro Nord, ma anche il 47,2 per cento in più delle stesse Regioni a statuto speciale del Mezzogiorno.

<sup>69</sup> Per le regioni a statuto speciale il corrispondente rapporto è pari al 52,8 per cento.

Tavola 5.2

**Imprese pubbliche: quota della spesa totale in conto capitale destinata al Mezzogiorno**  
(valori percentuali sul totale conto capitale di Contabilità nazionale Italia)

Impresa Pubblica	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Anas	31,3	30,6	32,4	37,9	44,0	45,9	44,9	42,1	43,2	47,1
Ferrovie dello Stato	29,5	31,9	29,4	24,6	24,8	22,8	20,4	16,7	12,2	14,0
Enel	35,6	36,8	37,0	37,5	37,4	28,9	28,3	31,2	31,4	30,1
GRTN	0,0	0,0	0,0	16,7	25,5	24,3	25,2	25,2	25,4	16,2
ENI	34,9	34,1	44,6	32,7	36,6	29,7	29,0	37,0	43,3	40,0
Poste Italiane	6,6	17,4	24,0	5,0	15,3	30,9	31,4	31,4	32,7	33,6

Fonte: elaborazioni su dati DPS.

solo la presenza di capitale e lavoro<sup>70</sup>, dall'altra la teoria che lega lo sviluppo alla presenza di un capitale sociale, ovvero a quella rete di relazioni fiduciarie, di capacità di cooperare, di rispettare la legge e i contratti che sembra particolarmente carente nelle regioni meridionali.

La costruzione di capitale sociale è quindi un obiettivo intermedio delle politiche *place based*. Il ruolo rilevante delle esternalità d'offerta sulla base della costruzione di relazioni formali e informali (che formano capitale sociale) nella nuova politica regionale si accompagna però alla difficoltà di stimolarle con l'intervento di *policy*. Gli interventi volti alla creazione e diffusione di reti di rapporti che facilitano la creazione di relazioni informali e lo scambio di informazioni private tra imprese si sono basati principalmente su politiche di agevolazione di iniziative imprenditoriali che realizzassero reti e associazioni produttive sul territorio (patti territoriali, contratti di area, contratti di programma, PIT). Il giudizio sull'efficacia di questi strumenti della "programmazione negoziata", orientati principalmente alla formazione di reti di "conoscenza" e di "condivisione" tra imprese, come i patti territoriali, risulta complesso: a fronte di alcuni risultati raggiunti in termini di sviluppo locale per taluni progetti, nell'insieme permane una valutazione perlomeno controversa, come segnalato precedentemente. Le conclusioni sulla capacità dell'intervento pubblico (principalmente *place based*) di formare "reti" e "agglomerazioni condivise" di imprese rimangono necessariamente molto caute. Sebbene non sia da escludere in particolare nel caso dei PT che alcune forme di accompagnamento istituzionale volte a dare impulso alla capacità progettuale e alla formazione di aggregazioni dei soggetti locali possano effettivamente stimolare la formazione di esternalità d'offerta e quindi, per questa via, lo sviluppo locale, come previsto dalla NPR, l'evidenza empirica appare comunque debole. Inoltre, per quanto riguarda i Patti integrati territoriali (PIT), il poco tempo trascorso dall'attuazione e gli scarsi dati noti non permettono ancora un giudizio pienamente ponderato<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> Il QSN, ripercorrendo il processo di formazione della NPR, segnala "l'inadeguatezza della teoria che vede "la crescita economica come l'esito meccanico di un abbondante disponibilità di pochi fondamentali fattori, come il lavoro e il capitale fisico", e osserva che "la crescita e, più in generale, lo sviluppo dipendono da un insieme di altre importanti condizioni che definiscono il contesto entro il quale si svolge il processo economico".

<sup>71</sup> Giudizio analogo viene espresso anche nel QSN 2007-2013 (pp. 75-76).

Nel complesso, quindi il giudizio sugli strumenti negoziali messi in campo dalla NPR è sospeso, sebbene il monitoraggio effettuato sottolinei comunque la bassa qualità, in molti casi, delle iniziative e la carenza di un effettivo coordinamento tra politiche. Gli effetti sulle esternalità appaiono comunque ancora lontani da quanto programmato.

Un ulteriore elemento che induce alla prudenza sulla valutazione empirica dell'efficacia delle politiche *place based* in questo caso (ma la stessa critica si può estendere in molti casi anche alle politiche nazionali) riguarda i tempi con cui esse agiscono. Interventi sulle reti fiduciarie, come d'altronde le azioni rivolte all'ammodernamento e al miglioramento delle capacità delle amministrazioni, soprattutto di quelle regionali, di programmare le risorse, di selezionare, amministrare e completare i progetti e di spendere i fondi, richiedono inevitabilmente tempi lunghi per avere effetti rilevanti. L'impatto complessivo delle azioni di questo tipo rimane quindi difficile da verificare ancora adesso. Da questo punto di vista vi è stata sicuramente un'errata previsione dei tempi, riconosciuta negli stessi documenti ufficiali<sup>72</sup>.

Una valutazione relativa alla sottostima dei tempi di attuazione dei programmi proviene, come precedentemente sottolineato, dal modello predisposto dall'UVER-DPS per una previsione della spesa degli investimenti pubblici (Amati *et al.*, 2006). Le stime econometriche relative ai tempi di attuazione delle opere pubbliche, specie nel caso degli APQ, portano a concludere che le previsioni sui tempi di attuazione effettuate dalle Amministrazioni sono sistematicamente sottostimate, con il risultato che i volumi annuali di spesa risultano costantemente inferiori a quanto previsto nel monitoraggio. Anche nel caso degli investimenti pubblici la spesa darà quindi effetti con molto ritardo rispetto a quanto previsto.

In molti casi, invece, i vantaggi comparati delle politiche *place based* sono meno netti. Se da una parte si invoca la maggiore efficienza dei processi di sussidiarietà rispetto all'adattamento delle politiche alle situazioni locali, dall'altra si riconosce la presenza di economie di scala interterritoriali e la necessità che, per motivi di equità e cittadinanza, vengano garantiti comunque livelli minimi di servizi essenziali nelle diverse parti del paese. Questo dibattito si è riflesso anche in un mutamento nel tempo degli obiettivi delle politiche *place based*. Sebbene l'impianto teorico della politica non sia sostanzialmente mutato nell'ultima fase di programmazione, vi è stata una diversa accentuazione dei fattori alla base dello sviluppo. In particolare vi è oggi un maggiore rilievo agli interventi nel campo dell'istruzione e della crescita del capitale umano, i primi soprattutto gestiti in genere da politiche nazionali. Un'accentuata attenzione viene rivolta anche alle politiche per l'innovazione. Questa modifica di rotta riflette, a nostro parere, un diverso peso che ora viene dato alle politiche per la crescita incentrate sull'analisi del processo innovativo e agli interventi che assicurino la produzione di beni pubblici capaci di creare un contesto competitivo, ricercando per ogni tipologia di intervento la dimensione territoriale più appropriata<sup>73</sup>. Il cambiamento di accento manifesta quindi una implicita presa di coscienza dei limiti di una strategia basata sulle "conoscenze locali" e sulle "reti": in un'economia sempre più globalizzata, è la capacità innovativa, garantita anche da livelli di eccellenza nel capitale umano, la cui dimensione territoriale appropriata è spesso sovralocale, che ha un ruolo preminente nello sviluppo.

Questo riflette d'altronde anche la necessità di una maggiore integrazione tra politiche regionali e politiche nazionali. Ad esempio, la sottovalutazione del ruolo delle politiche di sostegno all'innovazione e alla crescita del capitale umano nella precedente fase di programmazione si rileva anche dall'assenza di riflessioni sul come coniugare politiche industriali con politiche regionali. Ovviamente non sono la stessa cosa: l'una punta a processi selettivi di sostegno all'innovazione,

<sup>72</sup> Ad esempio, nel Rapporto di valutazione intermedia si afferma che (p. 10), "il QCS ha ipotizzato tempi più veloci di quanto la struttura amministrativa e il sistema consolidato di interessi locali, regionali e centrali fossero in grado di garantire, pur in presenza di un impegno rilevante da parte delle Regioni e dei sistemi territoriali osservabile nei risultati di avanzamento istituzionale".

<sup>73</sup> QSN, p. 60.

l'altra alla diffusione dell'innovazione. Una politica industriale nazionale può quindi acuire le asimmetrie territoriali e i divari regionali. Il problema era poco avvertito nelle precedenti fasi di programmazione giacché spesso, come nel caso della 488, sono stati proprio gli incentivi volti allo sviluppo regionale a favorire l'aggiornamento tecnologico del capitale.

Questo limite viene in parte superato nella nuova fase di programmazione, dove viene dedicato maggiore spazio alle politiche per l'innovazione. Questo porta a segnalare, ad esempio, come gli interventi di politica industriale non possono essere uguali in presenza di divari territoriali (QSN, p. 51) e quindi la necessità che tali interventi siano appropriati rispetto allo stato di avanzamento dello sviluppo e della tecnologia nelle aree da sostenere: in caso contrario, essi potrebbero non solo risultare privi di effetto, ma persino di ostacolo a una dinamica di crescita<sup>74</sup>.

### *Il coordinamento tra governance nazionale e locale delle politiche*

L'efficacia dell'azione pubblica territoriale richiede non solo una integrazione tra politiche nazionali e *place based*, ma allo stesso modo un quadro istituzionale adeguato, dove vi sia coordinamento tra governance nazionale e governance locale: "l'azione pubblica deve essere: locale, per agire come intermediaria fra risorse e interessi dei territori; centrale, ma soprattutto cooperativa tra centrale verso e con il locale, per sfruttare saperi globali ed esternalità e per avviare processi di innovazione e trasformazione che richiedano insieme capacità di intermediazione e produzione di soluzioni non già sperimentate"<sup>75</sup>. In realtà, notevoli sono state le difficoltà nella *governance* del processo, con un impatto negativo sull'efficacia della politica. Questo fattore ha un ruolo, a nostro avviso, di primaria importanza nella valutazione della NPR. Infatti se l'insieme di regole, istituzioni e prassi che governano la programmazione e l'attuazione degli interventi è una delle caratteristiche maggiormente innovative della NPR, specie nel ciclo programmatico 2000-06, gli ostacoli incontrati nella loro implementazione hanno fortemente condizionato la capacità di produrre effetti significativi.

Un primo fattore di debolezza è relativo allo squilibrio che si è creato tra il ruolo delle Regioni, specie quelle del Sud, e le Amministrazioni centrali. Il principio di sussidiarietà, il cambiamento del Titolo V della Costituzione, il dialogo diretto con la Commissione ma anche la tendenza al miglioramento della qualità della classe dirigenziale regionale ha incentivato le Regioni a programmare l'intero intervento all'interno dei propri confini amministrativi, generando una sorta di deriva localistica. L'amministrazione centrale viceversa ha mostrato insospettite timidezze, spesso non riuscendo a imporre principi di interesse nazionale o comunque sovraregionale. Ne è scaturita una frammentarietà degli interventi e una eccessiva ricerca del consenso locale rispetto a quello nazionale. D'altronde i processi di creazione di competenze a livello locale si sono mostrati lenti, anche perché alcune competenze tecniche maturate a livello centrale (ad esempio quelle della Cassa del Mezzogiorno) non si sono diffuse a livello locale.

Alcuni esempi al riguardo sono costituiti dai programmi interregionali, che sono stati guidati dalle Amministrazioni regionali senza interventi significativi delle Amministrazioni centrali di per sé meno coinvolte nella rappresentanza di interessi locali.

D'altronde, anche i risultati dell'esercizio di premialità segnalano i ritardi organizzativi delle amministrazioni centrali rispetto a quelle regionali, come riportano le analisi di auto valutazione, con il conseguimento di risultati inferiori. Inoltre, la cooperazione istituzionale verticale fra Regioni ed Enti locali è rimasta complessa, sia perché non si è dato in generale seguito al decentramento amministrativo, sia perché si sono riprodotte a livello regionale forme di

<sup>74</sup> Si veda il riferimento di letteratura: Aghion, Burgess et al. (2005).

<sup>75</sup> QSN, p. 51.

accentramento del processo decisionale che avevano caratterizzato, e talora ancora caratterizzano, l'organizzazione amministrativa centrale.

Il complesso rapporto tra Amministrazioni centrali e Amministrazioni locali non deve far dimenticare che è proprio delle Amministrazioni centrali la responsabilità principale della riduzione degli interventi nel Mezzogiorno. L'analisi precedente infatti mostra come siano proprio le amministrazioni centrali che difettano nella spesa, il che spiega almeno parte della mancata realizzazione dei grandi progetti nel Mezzogiorno. A questo riguardo è da segnalare come anche la struttura organizzativa e di coordinamento riguardante i rapporti tra amministrazioni centrali è apparsa per molti versi inadeguata. Il coordinamento è stato affidato al DPS, che però ha poteri solo programmatori e di coordinamento, mentre le decisioni di spesa rimangono in ultima analisi presso i ministeri, che hanno un minore interesse al riequilibrio territoriale<sup>76</sup>.

Difficoltà sono emerse anche in relazione al ruolo della Commissione UE in taluni casi troppo legato a meccanismi e procedure farraginose. La stessa valutazione richiesta dalla Commissione è risultata spesso più legata alla rendicontazione e al monitoraggio che alla valutazione delle ricadute dell'intervento. In alcuni casi, inoltre, il ruolo della Commissione è stato orientato più a garantire il rispetto formale della regolamentazione prodotta piuttosto che l'efficacia sostanziale degli interventi<sup>77</sup>.

*Last but not least* vi è stata una deficienza di impulso politico non solo in relazione alla latitanza del tema del Mezzogiorno fra gli obiettivi prioritari dell'azione dei diversi Governi che si sono alternati dopo il varo della NPR, ma anche alla scarsa comunicazione politica sulle caratteristiche e sui risultati di tale politica. Il sintomo più evidente è stata la perdurante riduzione delle risorse finanziarie dedicate allo sviluppo del Sud, che ha concorso a condizionare, come già segnalato, il conseguimento degli obiettivi prefissati.

#### *La realizzazione delle politiche regionali: una valutazione critica*

Sebbene il mancato raggiungimento dei risultati non possa essere principalmente imputato alla politica regionale, l'analisi valutativa mostra come quest'ultima non sia esente da difetti nell'applicazione. Qualsiasi politica, anche se molto salda dal punto di vista teorico e capace di scegliere correttamente obiettivi e metodi, può essere vanificata dal modo con cui tali scelte vengono realizzate. Questo rischio si è presentato anche per la NPR<sup>78</sup>.

Le difficoltà di attuazione rientrano nel tema più generale della *governance* della politica. In questo paragrafo vengono approfonditi alcune tematiche specifiche che possono spiegare parte dei mancati risultati.

Un primo elemento della nuova politica regionale è stato quello di puntare ai fattori di offerta e di contesto, con una corrispondente riduzione graduale della quota di risorse destinata agli incentivi e con un aumento degli investimenti pubblici. Tale risultato appare ancora distante, sebbene vi siano stati elementi di miglioramento. Se si considera, seguendo quanto suggerisce la Svimez (2007), la spesa della PA al netto delle voci "Partecipazioni azionarie e conferimenti" e "concessioni di crediti e assicurazioni", si osserva come la quota della spesa relativa a investimenti

<sup>76</sup> Inoltre gli investimenti in capitale umano sono stati limitati, con molta difficoltà ad acquisire nuove competenze, se non in strutture privilegiate, come l'UVAL e l'UVER. La possibilità di un intervento veramente aggiuntivo richiede di evitare le sostituzioni tra spesa ordinaria e spesa aggiuntiva, al di là degli aggiustamenti formali. Da questo punto di vista appaiono sottoutilizzati i Nuclei di Valutazione esistenti presso il DPS, che hanno svolto attività di affiancamento istituzionale e di sostegno tecnico, ma non hanno mai ricevuto responsabilità istituzionali relative alla valutazione del rispetto delle priorità, degli indirizzi e dei risultati dell'attività di programmazione.

<sup>77</sup> Lo testimoniano alcuni verbali delle sedute del Comitato di sorveglianza del QCS.

<sup>78</sup> Si veda il Rapporto di valutazione intermedia, p. 20.

pubblici sul totale della spesa pubblica dell'area, pari al 47,4 per cento nel 1999, sia stata del 54,1 per cento nel 2006, dopo avere raggiunto il picco del 57 per cento l'anno precedente. Lo spostamento registrato appare rilevante ma ancora insufficiente rispetto all'obiettivo di un pieno riequilibrio. Inoltre, come già notato, la quota della spesa per investimenti destinata al Sud sul totale nazionale era nel 2006 il 31,3 per cento di quella nazionale, pressoché simile a quella del 1999 (32,1 per cento) e inferiore al peso demografico dell'area (35,2 per cento).

L'aumento della quota di investimenti pubblici, che dal 2003 supera quella dei trasferimenti, è maggiore per il settore della PA (Figura 5.2). L'incremento è infatti di minore entità, sebbene significativo, per il settore pubblico allargato, che passa dal 63 per cento del 2003 a oltre il 66 per cento nel 2005. La dinamica, in questo caso, è dominata dall'attività delle grandi imprese pubbliche, come l'Anas.

Un secondo elemento riguarda la qualità degli interventi. Questa dipende sia dalla coerenza con cui si perseguono le priorità del programma sia dall'efficacia del sistema di selezione. Sono molti gli indizi che segnalano come da questo punto di vista vi sia stata carenza di qualità. In primo luogo un segnale è stata la forte presenza dei cosiddetti "progetti coerenti" o "progetti sponda" cioè progetti pre-esistenti o maturati in ambiti programmatori diversi dal QCS. Parte significativa dei pagamenti del QCS è stata utilizzata per finanziare questi progetti, al fine di accelerare le procedure di spesa ed evitarne il disimpegno.

Questa modalità ha riguardato circa il 37 per cento dei pagamenti del QCS Obiettivo 1 (Rapporto DPS 2006). La presenza di "progetti coerenti" o "progetti sponda" è stata particolarmente rilevante negli interventi in infrastrutture, con punte massime nel settore dei trasporti (78 per cento della spesa), nel settore idrico (circa il 60 per cento), nei settori dei rifiuti, ambiente e turismo (circa il 40 per cento). Se il finanziamento di tali progetti ha potuto garantire l'elevato livello di erogazioni, impedendo in molti casi il disimpegno automatico della spesa, ha d'altronde indotto a finanziare progetti spesso non coerenti con i criteri posti alla base della politica.

In secondo luogo, la focalizzazione dei programmi rispetto alle priorità prefissate, sin dalla loro formulazione iniziale, è risultata insufficiente, con una selettività dei progetti inferiore a quanto atteso. La stessa scelta di orientare la spesa intorno a ben 6 assi di intervento, a sua volta declinati in una molteplicità di obiettivi, appare dispersiva, anche rispetto al confronto internazionale. Ad esempio, in paesi come la Spagna o la Grecia, vi è stata una scelta decisa verso le infrastrutture, mentre in altri, come Francia, Regno Unito o Finlandia si è scelto di privilegiare le risorse umane. Solo in Italia la quota di spesa destinata a questi due settori è risultata molto simile (intorno al 30 per cento). Le molte strutture di valutazione costruite nel tempo proprio allo scopo di rendere la programmazione più coerente con i propri obiettivi, spesso non hanno avuto i mezzi e il sostegno politico per dedicarsi con sufficiente profondità ai compiti di selezione in senso proprio, anche per la mancanza di un adeguato parco progetti e la necessità di garantire comunque il rispetto degli obiettivi di spesa<sup>79</sup>.

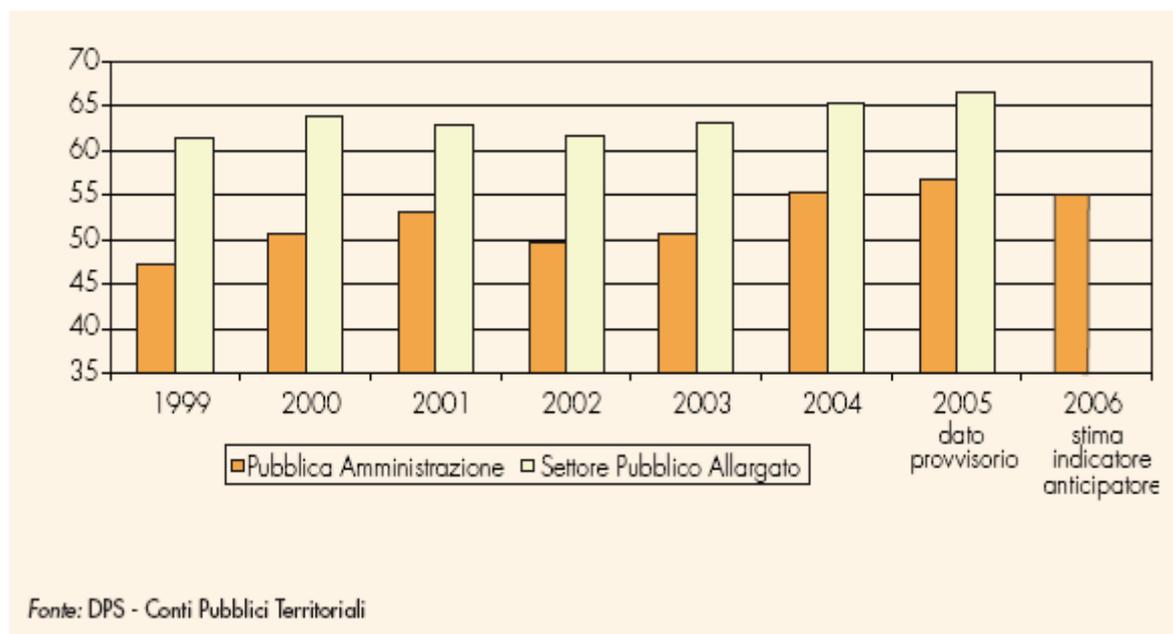
Un ulteriore aspetto critico dell'attuazione riguarda la frammentarietà degli interventi, con quindi l'assenza di processi di concentrazione e creazione di una massa critica di interventi che avrebbe potuto fare la differenza per alcune aree. Su questo punto l'evidenza è mista. Da una parte si afferma – Barca (2006) – come sia stata conseguita una concentrazione dimensionale e territoriale dei progetti superiore a quanto comunemente percepito<sup>80</sup>, dall'altra si nota – ad esempio

<sup>79</sup> Si veda il rapporto di valutazione intermedia per questo tipo di problemi, con particolare riferimento agli interventi nel settore del turismo.

<sup>80</sup> In particolare, nell'ambito della politica di coesione comunitaria, Barca osserva che meno dell'1 per cento dei progetti ha assorbito il 40 per cento dei finanziamenti, mentre nel caso degli Accordi di programma quadro, tre quarti del finanziamento totale sono stati assorbiti da circa l'8 per cento dei progetti (p. 34).

Figura 5.2

**Quota degli investimenti sul totale della spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie nel Mezzogiorno, (1999-2006; valori percentuali)**



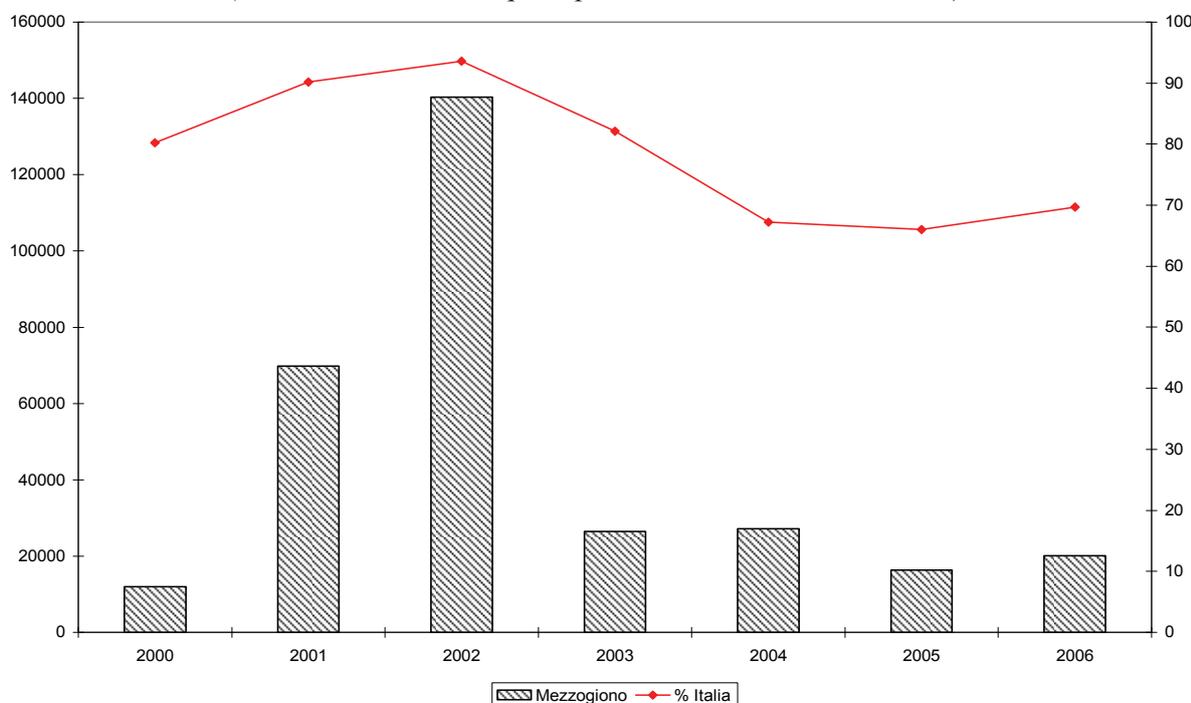
Rossi (2005) e lo stesso Rapporto di valutazione intermedia – come, per molti strumenti, vi sia stata dispersione degli interventi sul territorio. Parte di tale frammentazione è d'altronde “interna” alle scelte relative allo sviluppo locale, e in particolare a quella dei “progetti integrati”, che mettono insieme diverse ipotesi progettuali caratterizzate dall’insistere sullo stesso territorio. Tale scelta inevitabilmente porta a finanziarie un insieme di progetti di dimensioni limitate, la cui funzionalità richiede la piena conclusione di tutti i progetti. Infine, in un periodo di ristrettezze finanziarie, le Regioni e gli altri Enti locali hanno talvolta scelto di utilizzare i fondi messi a disposizione dalla politica regionale “additiva” per sostituire interventi ed opere che riguardavano più propriamente la politica ordinaria (come ad esempio gli interventi di riqualificazione urbana e di sistemazione del territorio, con azioni di dimensione, anche finanziaria, ridotta e con un limitato impatto sullo sviluppo dell’area).

Un altro fattore importante riguarda l’efficacia delle politiche di trasferimento alle imprese, in particolare quelle legate all’incentivazione della formazione di capitale. Sebbene il peso di queste politiche sia stato lievemente discendente negli anni 2000-06, come previsto dal programma, comunque esse hanno avuto un ruolo importante, non solo perché alla fine hanno riguardato circa la metà della spesa complessiva in conto capitale del Mezzogiorno, ma anche perché la rapidità di spesa e la capillarità dell’intervento hanno effettivamente portato a una elevata visibilità e pervasività di azione tra le imprese del Sud. Un giudizio sull’efficacia dei singoli strumenti è stato espresso nel capitolo precedente. In questo paragrafo si vuole segnalare come, anche per questi strumenti, vi sia stato uno iato tra il loro impiego teorico e la loro effettiva applicazione<sup>81</sup>. In

<sup>81</sup> Molti commentatori hanno sollevato il sospetto che parte cospicua dei finanziamenti alle imprese sia stata utilizzata a fini impropri, oppure in progetti inesistenti o addirittura indirizzata a sostenere la criminalità. Uno studio recente del MiSE mostra alcuni risultati al riguardo per la 488. Nei primi 14 bandi della 488 sono stati finanziati 34.229 progetti, di cui ne sono stati revocati 8.837. La quota di progetti revocati è pari a circa il 26 per cento nell’intero paese (la stessa quota anche se rapportato al valore dell’investimento), con una quota leggermente più elevata nel Centro Nord (27 per cento) rispetto al Sud (25 per cento). Questo dato però sottostima il

Figura 5.3

**Incentivi nazionali – Domande approvate nel Mezzogiorno nel periodo 2000-2006<sup>(1)</sup>**  
*(numero di domande e quota percentuale sul totale nazionale)*



Fonte: MiSE, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, giugno 2007.

<sup>(1)</sup> = al netto delle domande non classificabili territorialmente. Scala sinistra per il numero di domande e scala destra per la quota sul totale nazionale.

particolare, benché per molti strumenti venisse garantita continuità di intervento e di risorse finanziarie (come nel caso della 488), nei fatti le politiche hanno risentito di una forte incertezza e discontinuità.

Come segnala la figura 5.3, le variazioni annuali sono state elevate, legate all'approvazione dei bandi per la legge 488, dell'apertura e chiusura del Credito d'imposta per le aree sottoutilizzate e del Fondo centrale di garanzia, nonché la chiusura del FIT.

Queste discontinuità sono state sottolineate dai commentatori nonché nelle diverse relazioni sulle politiche di incentivazione alle imprese prodotte annualmente dalla Direzione Generale

fenomeno delle revocche, che è potenzialmente più esteso. Esiste infatti un numero considerevole di revocche sia in attesa di approvazione, sia potenziali che non sono venute alla luce in mancanza di un'ispezione. Nel complesso, l'insieme delle revocche possibili, considerando quelle effettive, potenziali e in attesa, è stimato pari a circa 12.670 progetti, il 37 per cento del totale, un valore elevato, che ha fortemente risentito del peggioramento del ciclo e della concorrenza esercitata dall'introduzione di nuovi strumenti di incentivazione. Si tratta quindi, nel complesso, di un ammontare di revocche non irrilevante, che probabilmente ha risentito sia del periodo considerato, caratterizzato da un ciclo congiunturale negativo o piatto, sia del carattere prudenziale delle stime effettuate. La revoca generalmente non è collegata ad un procedimento truffaldino. In realtà, la stragrande maggioranza delle revocche non comporta perdite finanziarie per l'Amministrazione. È questo sicuramente il caso dei progetti dove l'impresa non ha chiesto erogazioni oppure ha restituito completamente quanto ricevuto. Nel complesso, l'insieme dei progetti in questa classe rappresenta l'81 per cento delle revocche (dei quali il 70 per cento senza erogazioni e l'11 per cento con restituzione completa degli incentivi ricevuti). Le imprese revocate che presentano elementi di rischiosità in quanto non hanno restituito volontariamente l'intero ammontare del contributo ricevuto (potrebbero averne però restituito una parte) sono circa il 7 per cento del totale dei progetti agevolati.

Tavola 5.3

**Risultati della riserva di premialità del 4 per cento: indicatori soddisfatti,  
target raggiunti al 30.9.2002 e punteggio ottenuto**

<b>Amministrazioni</b>	<b>Target raggiunti</b>	<b>% target raggiunti</b>	<b>Punteggio ottenuto</b>	<b>% del punteggio ottenuto</b>
<b>Programmi operativi regionali</b>	(max 14)		(max 60)	
Basilicata	13	93	53	88
Calabria	4	29	16,5	28
Campania	9	64	42	70
Puglia	10	71	38	63
Sardegna	3	21	17,5	29
Sicilia	9	64	34	57
Totale POR	48	57	201	56
Massimo ottenibile totale POR	84	100	360	100
<i>Deviazione standard</i>	3,8	27,1	14,3	23,8
<b>Programmi operativi nazionali</b>	(max 6)		(max 60)	
Pesca	2	33	24	40
Ricerca	3	50	33	55
Scuola	4	67	36	60
Sicurezza	3	50	27	45
Sviluppo locale	6	100	60	100
Trasporti	2	33	23	38
Totale PON	20	56	203	56
Massimo ottenibile totale PON	36	100	360	100
<i>Deviazione standard</i>	1,5	25,1	13,8	23,0

Fonte: elaborazioni UVAL su decisione del Comitato di Sorveglianza del QCS del 10-11 marzo 2003. La tabella è ripresa da I. Anselmo, M. Brezzi, L. Raimondo, F. Utili (2006), *Il sistema di premialità dei fondi strutturali 2000-2006. Riserva comunitaria del 4 per cento e riserva nazionale del 6 per cento*, Materiali UVAL, Numero 9 (Documenti), anno 2006.

coordinamento incentivi alle imprese del MiSE. Ad esempio è stato sottolineato come l'andamento stop and go degli incentivi alle imprese, è stato particolarmente marcato nell'ultimo decennio, con una forte accelerazione delle assegnazioni fra il 2000 e il 2001, che ha riflesso non solo il ciclo elettorale ma anche lo spostamento della spesa in conto capitale a favore di incentivi automatici alle imprese, e un'altrettanto forte arresto nel 2002, relativo non solo alla stretta di finanza pubblica ma anche a una diversa opzione politica rispetto alla tipologia di strumento di incentivazione da promuovere<sup>82</sup>. Questo andamento altalenante ha ovviamente prodotto un clima di forte incertezza nel sistema delle imprese che si è inevitabilmente riflesso sull'efficacia degli strumenti utilizzati.

<sup>82</sup> Barca (2005).

Infine un ultimo elemento da considerare riguarda l'attuazione delle politiche per l'ammodernamento della pubblica amministrazione. L'azione di *capacity building* nelle Amministrazioni pubbliche è stata un elemento sostanziale della strategia di politica regionale 2000-06.

Da questo punto di vista, una sintesi dei risultati ottenuti dalla realizzazione, all'interno del programma 2000-06, di un sistema di premialità per il conseguimento di obiettivi di tipo amministrativo risulta di particolare interesse (Tavola 5.3)<sup>83</sup>. Il meccanismo ha incentivato sicuramente il miglioramento istituzionale dell'azione della pubblica amministrazione. D'altronde, l'elevata variabilità dei risultati tra Amministrazioni nazionali e regionali testimonia non solo la non facile realizzazione degli obiettivi ma anche la generale difficoltà di politiche volte agli avanzamenti istituzionali. Ad esempio, la regione migliore (la Basilicata) ha ottenuto il 132 per cento delle risorse originariamente previste qualora tutti avessero raggiunto l'obiettivo, mentre le regioni con le peggiori performances, ovvero Calabria e Sardegna, rispettivamente solo il 64 e l'82 per cento<sup>84</sup>. Per quanto riguarda i programmi nazionali, il PON Sviluppo locale ha ricevuto il 127 per cento delle risorse potenziali, il PON Trasporti solo il 53 per cento. In generale, le performances dei programmi regionali sono risultate migliori di quelle dei programmi nazionali, come appare anche dalla tabella riportata.

Gli avanzamenti istituzionali hanno richiesto, per la loro piena attuazione, tempi più lunghi di quanto previsto. L'insieme di innovazioni istituzionali comunque realizzate plausibilmente deve ancora manifestare completamente i suoi effetti. In conclusione, le difficoltà nell'attuazione della politica sono state numerose e, perlomeno nel breve periodo, possono averne sensibilmente diminuito l'efficacia. Sebbene sia complesso valutare quantitativamente il loro ruolo, l'insieme dei problemi legati all'attuazione della politica ha influito in misura non irrilevante sui risultati dell'intervento pubblico.

#### *La valutazione della politica regionale da parte dei protagonisti*

Nel corso dell'analisi si è voluto confrontare alcune conclusioni sull'efficacia delle politiche *place based* per lo sviluppo territoriale, e in particolare della NPR, con il parere dei soggetti che pongono in essere gli interventi finanziati dalle politiche stesse. Lo scopo è stato non solo quello di approfondire alcuni aspetti della valutazione delle politiche, ma anche di avere conferme sulla validità di talune deduzioni presentate nel lavoro. Nel corso della ricerca sono stati quindi effettuati alcuni colloqui approfonditi con dirigenti pubblici delle regioni meridionali e con amministratori e dirigenti di imprese che operano nel settore delle opere pubbliche e delle infrastrutture, in particolare quelle di trasporto<sup>85</sup>. I colloqui hanno riguardato la valutazione dell'efficacia delle

<sup>83</sup> I regolamenti comunitari per l'utilizzo dei fondi strutturali avevano previsto che una quota pari al 4 per cento del totale delle risorse del Quadro comunitario di sostegno 2000-06 fosse accantonata per essere distribuita a metà periodo in base alla performance - in termini di efficacia dell'intervento, corretta gestione e attuazione finanziaria - delle amministrazioni regionali e centrali titolari di fondi. Nello stesso periodo di programmazione l'Italia ha scelto di ulteriormente incrementare gli incentivi del meccanismo comunitario, accantonando un ulteriore 6 per cento delle risorse per rispondere all'esigenza di accrescere l'efficienza gestionale e strategica delle amministrazioni che sono chiamate ad attuare il QCS, incentivando la realizzazione di processi di modernizzazione delle strutture amministrative investite delle responsabilità per l'attuazione degli interventi. L'intera riserva di premialità per l'Italia è ammontata quindi al 10 per cento delle risorse del programma 2000-06 (oltre 2.300 milioni di euro di fondi comunitari a cui si è aggiunto il cofinanziamento nazionale), essendo composta dalla riserva comunitaria (4 per cento) e dalla riserva nazionale (6 per cento). La tavola che si presenta riguarda solo gli andamenti degli indicatori riguardanti la riserva di premialità del 4 per cento, rielaborati dai risultati del Comitato di sorveglianza del QCS del marzo 2003. Successivamente vi sono stati ulteriori avanzamenti che hanno portato alle decisioni di assegnazione delle risorse (per il 6 per cento dai Comitati di sorveglianza del QCS di marzo 2003 e marzo 2004; per il 4 per cento con decisione della Commissione europea del 23 marzo 2004).

<sup>84</sup> Si veda la Tavola di sintesi che illustra l'assegnazione complessiva delle risorse a ciascun programma secondo il sistema di premialità (6 e 4 per cento) pubblicata nel sito del DPS.

<sup>85</sup> I colloqui si sono svolti con tutti gli amministratori delle Regioni del Mezzogiorno e con le FFSS.

politiche regionali e degli aiuti alle imprese, le difficoltà attinenti alla realizzazione di investimenti pubblici, i progressi nell'ammodernamento delle amministrazioni, il coordinamento con le politiche nazionali. Il numero dei colloqui non è tale da consentire una presentazione quantitativa dei risultati; offre però una interessante panoramica delle valutazioni (come da noi interpretate) interne alle amministrazioni.

I risultati vengono qui raccolti e presentati rispetto a tre temi di analisi: la programmazione delle politiche *place based* e il loro coordinamento con le politiche nazionali; l'efficacia di tali politiche e dei suoi specifici strumenti, quali gli interventi infrastrutturali e di incentivazione; la qualità della pubblica amministrazione e dei suoi servizi.

*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 *bottom-up* è un fatto positivo, perché mette a disposizione del *policy maker* informazioni utili. Come afferma un amministratore "l'idea di affidare a livelli (anche molto) decentrati di governo una quota importante di responsabilità nell'individuazione dei progetti e nella redazione dei programmi aveva una logica ancora oggi condivisibile. È, cioè, ancora 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<sup>86</sup>, 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. In alcuni casi vi è stata sinergia tra azioni nazionali e regionali, in particolare sulla gestione dei fondi comunitari, mentre in altri gli interventi regionali hanno semplicemente sostituito quelli nazionali.

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 delle diffuse 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. Come uno degli intervistati rappresenta, "fare una strada che attraversa i confini di due comuni è assai più complicato che realizzare un edificio scolastico (localizzato in un solo comune)". Anche in questo caso ne deriva una maggiore facilità di realizzazione per gli interventi di scala ridotta, che rientrano nell'ambito di

<sup>86</sup> "Il raccordo tra enti regionali e nazionali nel decidere la programmazione degli interventi ha funzionato bene in alcuni ambiti, ad esempio in Campania nella realizzazione delle infrastrutture di trasporto. Ma si tratta di casi limitati e dovuti a una felice combinazione di competenze tecniche e politiche nell'assessorato di riferimento".

responsabilità di pochi o addirittura di un solo soggetto, con la conseguente dispersione della spesa in una molteplicità di interventi.

In questo contesto, talune interviste giustificano la tendenza all'accentramento delle decisioni, se non altro per alcune tipologie di intervento, di rilevanza nazionale ("Lo Stato dovrebbe individuare le grandi opere e farle, senza dover chiedere ad altri enti il permesso", afferma per esempio un interlocutore). Questa tendenza all'accentramento delle decisioni trova conferma nel recente tentativo da parte del Governo di utilizzare parte delle risorse del Fas per la realizzazione di grandi opere infrastrutturali. Da più parti si sottolinea il rischio che l'operazione dia adito a possibili utilizzi del fondo per attività ordinarie, piuttosto che aggiuntive. Il rischio di un utilizzo delle risorse dei fondi strutturali europei per esigenze ordinarie è limitato dai vincoli comunitari; sotto questo profilo, la *governance* multilivello sarebbe dunque da valutare positivamente. Anche per i fondi europei si assisterebbe, secondo alcuni interlocutori, a una tendenza alla ricentralizzazione, nello spirito di semplificare i rapporti tra la Commissione europea, gli Stati nazionali e le Regioni. Come sottolineato precedentemente, vari interlocutori segnalano tuttavia che parte dei fondi comunitari e nazionali viene utilizzata per spese ordinarie invece che aggiuntive ("la spesa è spesso sostitutiva nei fatti").

*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. "Si è detto di sì a tutti", afferma uno degli interlocutori. Insomma, il riconoscimento da parte delle strutture tecniche della modesta efficacia degli aiuti alle imprese nel medio-lungo periodo non è sufficiente per indirizzare l'uso delle risorse su altri interventi.

Per inciso, la trasparenza in queste attività è apparsa molto modesta. Risulta molto difficile o pressoché impossibile ottenere informazioni sui singoli soggetti beneficiari degli interventi e sull'ammontare di agevolazioni pubbliche da questi ottenute. Questa scarsa trasparenza è spesso motivata dall'esigenza di tutelare la privacy. In realtà, questo impedisce l'*accountability* dell'attività della pubblica amministrazione e lo sviluppo di studi di valutazione da parte di enti esterni.

Per quanto riguarda gli investimenti pubblici vengono segnalati nei colloqui alcuni problemi già evidenziati per l'insieme delle politiche per lo sviluppo: una bassa capacità di individuazione delle priorità e una carenza di visione strategica, sia nazionale sia regionale. Si tende ad avviare molte opere, che poi procedono a rilento, con una velocità di avanzamento che dipende dall'allocazione dei fondi. Insomma, l'individuazione delle priorità viene effettuata non tanto a monte (nel decidere quali opere realizzare) quanto a valle (nell'allocazione delle risorse finanziarie per la realizzazione), volta per volta. Per le infrastrutture di trasporto, bisogna tenere presente che a Sud la domanda della popolazione e la conformazione del territorio possono essere insufficienti a generare un'adeguata redditività degli investimenti. Nel trasporto ferroviario, per esempio, con l'attuale sistema di tariffazione (e in particolare con prezzi e con contributi pubblici di gran lunga inferiori a quelli dei principali paesi europei) non c'è convenienza a investire a Sud. In taluni casi può non essere conveniente realizzare infrastrutture a Sud neanche se lo Stato finanzia

l'investimento a fondo perduto, perché i ricavi non sarebbero comunque sufficienti a coprire il costo del servizio di trasporto.

Nella realizzazione di opere pubbliche taluni interlocutori segnalano che i tempi e i costi risentono talvolta del fatto che la domanda delle amministrazioni è espressa in modo impreciso, anche per una carenza di progettualità. Vi sono quindi spazi per comportamenti aggressivi da parte delle imprese, che possono, per esempio, offrire prezzi particolarmente bassi nelle gare confidando nel fatto che sarà poi possibile recuperare redditività nella realizzazione delle assai probabili varianti. L'amministrazione dal canto suo tende ad approfondire relativamente poco le offerte anomale perché è difficile dimostrare senza ombra di dubbio che a quel prezzo l'opera non potrà essere realizzata.

Un più incisivo controllo dell'Autorità di vigilanza potrebbe essere utile per ridurre la frequenza di comportamenti fraudolenti. Sarebbero inoltre utili meccanismi per "accrescere la memoria del mercato", fornendo alle amministrazioni un più ricco set di informazioni sulla solidità e reputazione delle imprese e "ampliare la condivisione di esperienze e di informazioni" tra le amministrazioni, che spesso agiscono come se ogni opera fosse un caso a sé stante. Soprattutto, nelle regioni meridionali sarebbe necessario garantire una maggiore sicurezza, assicurando un più efficace contrasto della criminalità.

*La qualità della pubblica amministrazione* – L'impegno rivolto al miglioramento della qualità delle amministrazioni regionali ha prodotto risultati positivi. "Oggi si usano gli stessi criteri, si parla lo stesso linguaggio in tutte le Regioni; le persone che si occupano di programmazione si conoscono, si incontrano, si scambiano esperienze", afferma un interlocutore. Nelle Regioni c'è oggi una rete unitaria di operatori che costituisce un buon tessuto connettivo e assicura continuità e qualità all'azione tecnica. I giudizi sono comunque diversificati sul territorio; mentre taluni intervistati ritengono che ormai la capacità tecnica delle amministrazioni regionali sia addirittura superiore a quella delle amministrazioni centrali (che sembrano anche peccare di scarso coordinamento tra di loro), in altri casi si riconosce che c'è ancora molta strada da percorrere. I principali problemi che vengono segnalati sono i seguenti. In primo luogo vi è carenza di risorse giovani e qualificate; negli ultimi anni molti giovani sono stati assunti con contratti a tempo determinato e questo determina un duplice ordine di problemi: da un lato per il lavoratore non vi è l'incentivo a investire più di tanto in competenze specifiche, dall'altro per la PA si ha comunque una perdita di competenze quando il contratto termina. In secondo luogo è relativamente alta la quota di personale con gradi elevati (dirigenti, in particolare), non più giovane ma al contempo non ancora prossimo al pensionamento. Alcuni amministratori segnalano per questa fascia di personale un costo molto elevato rispetto alla produttività. In terzo luogo vi è carenza di efficaci sistemi di valutazione del personale e di meccanismi di incentivazione legati ai risultati. Anche nelle situazioni estreme l'interruzione del rapporto di lavoro è un evento con infima probabilità e non costituisce una minaccia credibile nei confronti del personale che meno si impegna. In quarto luogo l'allocazione del personale è talvolta sproporzionata rispetto alle esigenze di operatività, ma la redistribuzione è in pratica assai difficile da realizzare.

Il giudizio in particolare sulla capacità programmatica della pubblica amministrazione a livello regionale e nazionale rimane nel complesso ancora incerto, in quanto l'esperienza di programmazione delle regioni risulta ancora molto recente. Si rileva una mancanza di esperienza e di competenze. Come viene affermato in una intervista "le competenze in materia di programmazione non si improvvisano", specialmente in relazione alla complessità e rigidità delle procedure comunitarie. Solo in parte le Regioni hanno sopperito al problema con il ricorso all'assistenza tecnica esterna. Nella stessa intervista si conclude che finché il processo di apprendimento non consoliderà nel personale tecnico della Regione e degli altri Enti locali le competenze, l'attenzione al coordinamento e la consuetudine alla valutazione intermedia, gli obiettivi posti dalla logica della nuova programmazione continueranno ad essere irrealizzabili.

Sebbene una valutazione di sintesi dei colloqui sia estremamente complessa, per la varietà dei temi affrontati e la diversità delle competenze dei soggetti intervistati, ci sembra che le informazioni raccolte siano coerenti con le conclusioni dell'analisi. Pur a fronte delle difficoltà registrate, gli intervistati ritengono utile il coinvolgimento dei soggetti locali, pubblici e privati, alla definizione di un programma di sviluppo del territorio; apprezzano l'affidamento a livelli (anche molto) decentrati di governo di una quota importante di responsabilità nell'individuazione dei progetti e nella redazione dei programmi. La mancanza di efficacia delle politiche viene legata principalmente alla scarsa capacità programmatoria, che si riassume nella mancata identificazione di scale di priorità e nel problema del raccordo tra i soggetti che partecipano insieme alla definizione delle misure, sebbene vi sia un giudizio potenzialmente positivo della *governance* multilivello. A questo si assommano le difficoltà di coordinamento tra amministrazioni nazionali e locali, anche per una scarsa chiarezza degli obiettivi complessivi della policy. Apprezzamento si rileva per la crescita delle competenze della pubblica amministrazione, specie locale, che viene considerato un merito del nuovo approccio di politica regionale.

## 6. Conclusioni

Nel passato decennio il divario fra Sud e Centro Nord in termini di PIL pro capite è rimasto sostanzialmente stazionario; vi si è accompagnata una evoluzione degli indicatori economici-sociali assunti a misura dei progressi realizzati nell'insieme non negativa, ma nettamente insoddisfacente alla luce degli obiettivi iniziali. La spesa in conto capitale investita nel Sud è stata ingente, comparabile a quella degli anni d'oro dell'intervento straordinario; è risultata però inferiore a quella programmata.

Secondo non pochi analisti la causa principale dell'insoddisfacente andamento dell'economia meridionale è costituita dalla nuova politica regionale avviata alla fine degli anni novanta. Un effetto importante è a nostro parere invece attribuibile alle politiche generali, in particolare quelle con rilevanti effetti regionali. È questo il caso della concorrenza nei servizi, regolata a livello nazionale ma lasciando ampi spazi deliberativi alle regioni che spesso hanno agito in senso restrittivo; caso simile è quello dei servizi pubblici locali. Più in generale, la dimensione nazionale dei problemi ha condizionato non poco l'efficacia della politica regionale. Paradigmatico è il caso della criminalità organizzata che in particolare al Sud altera le condizioni di concorrenza, si infiltra nelle amministrazioni pubbliche accrescendo i costi per la collettività, favorisce il diffondersi di una cultura dell'illegalità, ostacola la formazione di capitale sociale e di fiducia reciproca tra cittadini e tra cittadini e istituzioni. Nonostante che l'impegno per elevare la qualità della PA vada nella direzione giusta, così come l'introduzione di forme di premialità e il successivo passaggio da obiettivi interni alle amministrazioni a obiettivi di servizio ben definiti e misurati da soggetti esterni, rimane in generale un problema di *enforcement* delle regole che non può che essere assicurato da una buona amministrazione pubblica e questa, nel Mezzogiorno, ancora non c'è. Di più: l'obiettivo, giusto, di aumentare la quota di risorse destinate agli investimenti pubblici a scapito degli incentivi finanziari non è di per sé condizione sufficiente nel comparto delle opere pubbliche, se non si rimuovono i malfunzionamenti su quel mercato. Sono casi, quelli appena citati, che dipendono assai più strettamente dalla politica generale che da quella regionale.

Nel 1998 la NPR non nasce solo, e forse neanche principalmente, come strumento di politica per il Sud in senso stretto, ma come reazione alla drammatica crisi che negli anni novanta investe la finanza pubblica e più in generale la rappresentanza politica. La scommessa politica è alta: ridare slancio al Mezzogiorno e per questa via all'intero paese in una fase in cui con la decisione di aderire alla moneta unica si perde il tradizionale strumento del cambio e si subisce una dura stretta fiscale per rispettare i parametri fissati a Maastricht. La NPR si basa su un nuovo approccio teorico allo sviluppo, in cui si dà grande importanza ai fattori di contesto locale, e sul forte impegno

dell'Unione europea volto alla convergenza economica e sociale delle regioni. Essa è il mezzo con cui in quella fase politica e economica ci si propone di imprimere un forte impulso alla crescita dell'intero paese, in virtù della larga misura di risorse inutilizzate esistenti nel Mezzogiorno. Ciò presuppone un forte senso di missione civile e politica, così come la rapida implementazione delle riforme di struttura disposte all'inizio degli anni novanta<sup>87</sup>. Per vari motivi il primo viene a cadere rapidamente e la seconda tarda assai a progredire. L'insuccesso della NPR è allora un aspetto dell'insuccesso complessivo della politica economica italiana nell'ultimo quindicennio, di cui il ristagno della crescita e della produttività ne costituisce (al Nord e al Sud) il sintomo economico più evidente.

Sotto il profilo analitico se consideriamo unicamente la spesa pubblica in conto capitale, ordinaria e aggiuntiva, lo scostamento fra obiettivi e risultati è attribuibile al ciclo internazionale meno favorevole del previsto, a una spesa in conto capitale inferiore a quanto programmato, alla debolezza delle esternalità locali positive (di importanza strategica nell'impianto teorico della NPR).

La maggioranza delle cause dei risultati insoddisfacenti sono quindi in buona misura esogene alla politica regionale e dipendono dal contesto internazionale o sono connesse in un modo o nell'altro con l'ambito nazionale. Ciò non sorprende. Che il problema italiano dell'ultimo decennio sia stato il ristagno è opinione unanime; come pensare che in questo contesto, così segnato da una forte *path dependance* nonostante che tutti gli sforzi di riforma in Italia siano andati nella giusta direzione, il Sud potesse svettare come unica radiosa eccezione? È vero piuttosto il contrario, che cioè il Sud ha sofferto più del Nord per vari motivi. Queste considerazioni non ci sembrano tuttavia esaurire la lista delle possibili cause.

Dobbiamo anche chiederci se non vi siano state delle cause endogene che, dato il contesto appena descritto, abbiano accentuato le difficoltà della politica regionale, nonostante i significativi avanzamenti nella costruzione di una cultura della valutazione, della trasparenza e dell'*accountability* prima largamente insufficiente (indicatori, definizione degli obiettivi, monitoraggio della spesa). Soprattutto in tempi di vacche magre l'enfasi sulla dimensione regionale quale centro di governo degli interventi, pur in qualche misura necessaria, ha finito per attizzare una contrattazione da parte dei detentori dei singoli interessi in campo a fronte di una autorità nazionale (il DPS) non adeguatamente dotata degli strumenti necessari per far prevalere di volta in volta le ragioni del bene pubblico. In questo senso anche i progressi compiuti nella qualità delle amministrazioni regionali sono rimasti per così dire allo stato potenziale, imbrigliati dall'intensificazione della contrattazione dei vari interessi presenti sul territorio che nel Sud ha una lunga tradizione. Questo punto è stato accentuato con virulenza polemica per attaccare alla radice la NPR in ragione della sua presunta incentivazione nelle amministrazioni subnazionali di comportamenti opportunistici e dell'impulso dato per questa via alla frantumazione degli interventi. Nell'insieme queste critiche non colgono l'importanza dei fattori esogeni alla politica regionale nel mancato raggiungimento degli obiettivi, pur segnalando un aspetto autentico delle difficoltà incontrate dalla NPR, che hanno la loro origine in una sopravvalutazione degli effetti benefici dei fattori di contesto locale e in una sottovalutazione di quelli perniciosi. Nel complesso le valutazioni espresse dagli amministratori locali impegnati nella politica regionale ci paiono coerenti con questo giudizio.

Nel disinteresse delle politiche generali, immaginare che la politica regionale possa risolvere, da sola, i problemi del Mezzogiorno è a dir poco velleitario. Con i fondi comunitari si può certamente organizzare qualche ora di doposcuola per gli studenti meridionali, ma se è la scuola

<sup>87</sup> Si veda, l'emblematica *Premessa* di Carlo Azeglio Ciampi al documento "Cento idee per lo sviluppo", Catania, 2-3-4 dicembre 1998.

pubblica che non funziona è difficile immaginare che qualche ora nel pomeriggio possa compensare ciò che non si fa in classe ogni mattina. Almeno tre questioni ci paiono ineludibili:

- a) il disegno delle politiche generali dovrebbe tenere conto delle differenze territoriali, utilizzare se necessario strumenti differenti e intervenire con diversa intensità per conseguire obiettivi agevolmente misurabili. Per i servizi essenziali è necessario definire standard minimi uniformi nel territorio, la cui realizzazione può essere affidata pragmaticamente alla amministrazione centrale o a quelle sub-nazionali a seconda delle caratteristiche di ciascun servizio.

Prendiamo in esame i casi dell'istruzione e delle infrastrutture.

Un fattore essenziale che concorre a formare il ritardo di sviluppo del Sud è il divario nella qualità della formazione scolastica, la cui consapevolezza è emersa soprattutto in anni recenti. Gli strumenti per conseguire standard minimi in termini sia di apprendimento sia di tassi di abbandono hanno già un certo grado di flessibilità, grazie all'autonomia di cui godono gli istituti scolastici in relazione all'organizzazione interna e all'utilizzo degli insegnanti. D'altra parte, in assenza di impulsi esterni, proprio ciò ha l'effetto di amplificare le esternalità locali negative che colpiscono il sistema scolastico. Un impulso importante può essere impresso con l'ampliamento dei margini di discrezionalità (anche retributiva, in funzione di eventuali parametri differenziati territorialmente) nelle decisioni di allocazione a livello nazionale dei dirigenti scolastici, che costituiscono la variabile strategica su cui occorre in primo luogo far leva. A questo fine possono essere introdotti processi valutativi e predisposti supporti esterni ai piani presentati dalle scuole per raggiungere gli obiettivi fissati in termini di apprendimento e abbandono che in gran parte del Sud possono avvalersi dei Fondi strutturali destinati alle regioni in ritardo di sviluppo. La differenziazione in chiave regionale dell'intervento, grandemente favorita dalla possibilità di accedere ai finanziamenti comunitari, nel comparto dell'istruzione darebbe luogo a un'esperienza in prospettiva preziosa per il disegno dell'intervento in tutto il paese.

Un settore delle politiche dove l'intervento "aggiuntivo" a favore del Mezzogiorno ha spesso sostituito l'intervento ordinario è quello delle infrastrutture. È stato già notato come la spesa in conto capitale per il Mezzogiorno sia rimasta praticamente costante fra il 2001 e il 2005: ad un aumento dei finanziamenti europei (compreso il cofinanziamento nazionale) ha corrisposto una diminuzione di circa il 20 per cento delle altre fonti. In questo caso la presenza di una addizionalità "vera" della spesa serve a evitare il circolo vizioso secondo il quale a una ridotta domanda nelle aree meno sviluppate si viene ad associare una minore offerta di infrastrutture, materiali ed immateriali, che a sua volta manca di offrire occasioni di sviluppo in tali territori. L'intervento pubblico deve quindi garantire non solo un livello minimo di capitale pubblico (dalle strade all'approvvigionamento idrico alla giustizia e sicurezza) ma deve porre le condizioni per creare opportunità di sviluppo: esempi possono essere interventi di cablatura per estendere la diffusione dell'ITC in queste aree, opere capaci di rafforzare il debole sistema di trasporto su ferro, interventi nel campo dell'ambiente e dei beni culturali.

Esistono altri comparti in cui il coordinamento fra dimensione nazionale e territoriale della politica è di grande importanza, come il sostegno all'innovazione e alla ricerca. In questo caso la domanda di agevolazioni riflette la dislocazione dei settori innovativi sul territorio. Ne segue che, senza adeguati correttivi, una politica per l'innovazione omogenea nel paese acuisce le asimmetrie territoriali e i divari regionali. Esempi a questo riguardo sono molteplici: nel 2006 i due principali strumenti di agevolazione dell'innovazione tecnologica (FIT) e della ricerca (FAR) hanno finanziato investimenti nel Centro Nord circa doppi di quelli finanziati al Sud. In questo caso l'addizionalità dell'intervento può essere rivolta sia allo sviluppo delle eccellenze esistenti nelle aree in ritardo, sia all'attrazione in queste stesse aree di competenze e professionalità esterne.

- b) bisogna evitare l'eccesso di localismo e di frammentazione, concentrando gli interventi su un minor numero di ambiti e su aspetti chiave di grande rilevanza. È necessario definire con più forza le priorità; per dato ammontare di risorse complessive (peraltro limitato dall'esigenza di risanamento delle pubbliche finanze) la frammentazione degli interventi fa sì che la disponibilità di fondi per ciascuna iniziativa tenda ad essere modesta, con la conseguenza che anche i risultati saranno modesti (shock modesti sono subito e facilmente riassorbiti, non consentono il passaggio a un differente equilibrio). La carenza di fondi e la molteplicità delle iniziative determinano spesso la dilatazione dei tempi di realizzazione, come troppo frequentemente avviene nel settore delle opere pubbliche. Milita a favore della scelta di un numero ristretto di priorità il fatto che queste dovrebbero essere largamente condivise dagli studiosi e dalla politica; in caso contrario un governo tenderà a cancellare quanto fatto dal precedente. I fattori della crescita richiedono tempi lunghi per dare frutti; la tentazione di abbandonare uno strumento prima di avergli dato il tempo di operare compiutamente costituisce un rischio assai elevato di insuccesso, in particolare quando i tempi della politica sono oltremodo brevi. Puntare su istruzione, sicurezza, innovazione dà certamente frutti nel medio periodo;
- c) nell'ambito della governance multilivello delle politiche di sviluppo, occorre ridurre gli elevati rischi di sovrapposizione competenze dei vari livelli di governo – che generano conflitti istituzionali e allungano i tempi di realizzazione degli interventi – e da una più chiara identificazione delle rispettive responsabilità. In questo contesto possono essere rafforzati ulteriormente gli incentivi all'efficienza costituiti dai finanziamenti nazionali e comunitari condizionati al soddisfacimento di obiettivi prefissati. I meccanismi premiali volti a incentivare le amministrazioni regionali a raggiungere specifici target entro il 2013 muovono in questa direzione.

**RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

- Accetturo A. e de Blasio G. (2008), *Le politiche per lo sviluppo locale: la valutazione dei Patti Territoriali*, in de Blasio G. e Lotti F., *La valutazione degli aiuti alle imprese*, Il Mulino, Bologna.
- Adorno V., Bernini C. e Pellegrini G. (2007), *Evaluating the Effect of Policy Intervention with a Continuous Treatment. The Case of Subsidies to Capital Accumulation*, Paper prepared for The 2nd Italian Congress of Econometrics and Empirical Economics, University of Bologna, Rimini Campus, January 25-26, 2007.
- Aghion P., Burgess R., Redding S. e Zilibotti F. (2005), *Entry Liberalisation and Inequality in Industrial Performance*, in *Journal of the European Economic Association, Papers and Proceedings*.
- Aghion P. e Howitt P. (2005), *Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework*, Joseph Schumpeter Lecture.
- Aimone L. (2007), *La regolamentazione del settore distributivo*, in Banca d'Italia, *L'economia delle regioni italiane nel 2006*, in *Questioni di economia e finanza*, No. 10.
- Amati C., Barbaro F., De Angelis F., Guerrizio M.A. e Spagnolo F. (2006), *Il sistema di previsione della spesa per gli investimenti pubblici: un'applicazione agli interventi degli accordi di programma quadro*, DPS, Materiali Uval, No. 8.
- Anselmo I., Brezzi M., Raimondo L. e Utili F. (2006), *Il sistema di premialità dei fondi strutturali 2000-2006. Riserva comunitaria del 4 per cento e riserva nazionale del 6 per cento*, Materiali UVAL, No. 9 (Documenti).
- Arpaia C.M., Doronzo R. e Ferro P. (2009), *Pubblica amministrazione e competitività: un'analisi a livello regionale*, Banca d'Italia, in questo volume.
- Bagnasco A. (1999), *Tracce di comunità*, Il Mulino, Bologna.
- Banfield E.C. (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, Il Mulino, Bologna.
- Barca F. (2006), *Italia frenata*, Donzelli, Roma.
- Bernini C., Centra M. e Pellegrini G. (2006), *Growth and Efficiency in Subsidized Firms*, Università di Bologna, Research Project "Statistical Methods for the Evaluation of Educational, Training, and Development Policies".
- Bianchi T. e Casavola P. (2008), *I Progetti integrati territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale*, Materiali UVAL, No. 17.
- Bianco M. e Sestito P. (2008), *I servizi pubblici locali, liberalizzazione, regolazione e sviluppo, industriale*, Banca d'Italia, Roma, 19 febbraio 2008.
- Bronzini R., Caprara D. e de Blasio G. (2005), *Investment Incentives for Lagged Areas: The Experience of the Italian Law 488/92*, Banca d'Italia, mimeo.
- Bronzini R. e de Blasio G. (2006), *Evaluating the Impact of Investment Incentives: The Case of Italy's Law 488/1992*, in *Journal of Urban Economics*, No. 60, pp. 327-49.
- Bronzini R., de Blasio G., Pellegrini G. e Scognamiglio A. (2008), *The Effect of Investment Tax Credit: Evidence from an Atypical Program in Italy*, Banca d'Italia, Temi di discussione, No. 661.

- Brousseau E. e Glachant J.M. (2002), *The Economics of Contracts and the Renewal of Economics*, in Brousseau E. e Glachant J.M. (eds), *The Economics of Contracts*, Cambridge University Press, pp. 3-30.
- Brusco S. (1989), *Piccole imprese e distretti industriali*, Rosenberg-Sellier, Torino.
- Cafiero S. e Marciani G.E. (1991), *Quarant'anni di intervento straordinario (1950-1989)*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, No. 2.
- Cannari L. e Chiri S. (2006), *La bilancia dei pagamenti di parte corrente Nord Sud (1998-2000)*, in Cannari L. e Panetta F. (2006), *Il sistema finanziario e il Mezzogiorno. Squilibri strutturali e divari finanziari*, Cacucci, Bari.
- Cannari L., D'Aurizio L. e de Blasio G. (2006), *The Effectiveness of Investment Subsidies: Evidence from Survey Data*, Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, No. 4.
- Cannari L. e Panetta F. (2006), *Il sistema finanziario e il Mezzogiorno. Squilibri strutturali e divari finanziari*, Cacucci, Bari.
- Cappariello R. e Zizza R. (2009), *Dropping the Books and Working off the Books*, Banca d'Italia, in questo volume.
- Carmignani A. e Giacomelli S. (2009), *La giustizia civile in Italia: i divari territoriali*, Banca d'Italia, in questo volume.
- Ciampi C.A. (1998), *Premessa. Politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno, primo rapporto del DPS*, settembre.
- Cocozza E. (2007), *Crescita e trasformazioni del sistema produttivo*, in Banca d'Italia, *L'economia delle regioni italiane nel 2006*, in *Questioni di economia e finanza*, No. 10.
- Conway P. e Nicoletti G. (2006), *Product Market Regulation in the non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights*, OECD Working Paper No. 530.
- De Castris M. e Pellegrini G. (2005), *Complementarietà e sostituzione tra diverse politiche di sviluppo locale: i contratti di programma e la legge 488/92*, *Rassegna italiana di valutazione*, anno IX, No. 32, pp. 79-96.
- DPS (1999), *Il Mezzogiorno, tendenze e politica economica*, un contributo al disegno programmatico, Roma.
- (2003), *Rapporto annuale*, Roma.
- (2006), *Rapporto annuale*, Roma.
- (2007), *Rapporto annuale*, Roma.
- Felice E. (2007), *Divari regionali e intervento pubblico*, Il Mulino, Bologna.
- Formez (2006), *Le misure di cambiamento nelle PA: indicatori di performance*, Quaderni Formez, Roma.
- (2008), *Innovazione amministrativa e crescita del paese: rapporto con raccomandazioni*, Quaderni Formez, Roma.
- Galasso G. (2005), *Il Mezzogiorno da "questione" a "problema aperto"*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma.
- Krugman P. (1991), *Increasing Returns and Economic Geography*, in *Journal of Political Economy*, Vol. 99, No. 3, pp. 483-99, 1991.

- Iuzzolino G. (2007), *L'andamento recente delle esportazioni del Mezzogiorno*, in Banca d'Italia, *L'economia delle regioni italiane nel 2006*, in Questioni di economia e finanza, No. 10.
- Magnani M. (1997), *La ricchezza finanziaria delle famiglie e la bilancia dei pagamenti di parte corrente Nord Sud (1970-92)*, in Rivista economica del Mezzogiorno, anno XI, Vol. 11, No. 1, pp. 29-68.
- Magnatti P., Ramella E., Trigilia C. e Viesti G. (2005), *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna.
- Mazzola, F. e Asmundo A. (1999), *Sistemi locali manifatturieri in Sicilia. Analisi dei potenziali distretti industriali*, Quaderni di ricerca, No. 2, Banco di Sicilia.
- MiSE (2007), *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*, Ministero dello Sviluppo economico, Roma.
- (2008), *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*, Ministero dello Sviluppo economico, Roma.
- Montanaro P. (2008), *Learning Divides Across the Italian Regions: Some Evidences from National and International Surveys*, Banca d'Italia, in Questioni di Economia e Finanza, No. 14.
- OECD (2007), *Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development*, Paris.
- Omiccioli, M. e Signorini, L.F. (2005), *Economie locali e competizione globale*, Il Mulino, Bologna.
- Pellegrini G. e Carlucci C. (2003), *Gli effetti della legge 488/92: una valutazione dell'impatto occupazionale sulle imprese agevolate*, in Rivista Italiana degli Economisti, 2003/2.
- Puga D. (2002), *European Regional Policies in Light of Recent Location Theories*, in Journal of Economic Geography.
- Putnam R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.
- Rodik D. (2005), *Growth Strategies*, in Aghion P. e Durlauf S.N. (eds), in Handbook of Economic Growth, Vol. 1, Elsevier, 2005.
- Rosenstein-Rodan P. (1943), *Problems of Industrialization of Eastern and Southeastern Europe*, in Economic Journal, No. 52, pp. 202-11.
- Rossi N. (2005), *Mediterraneo del Nord*, Laterza, Bari.
- Staderini A. e Vadalà E. (2009), *Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane*, Banca d'Italia, in questo volume.
- Svimez (2007), *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
- Viesti G. (2003), *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Bari.
- (2007), *Le sfide del cambiamento*, Donzelli, Roma.
- (2009), *Mezzogiorno a tradimento*, Laterza, Bari.
- Viviano E. (2006), *Entry Regulations and Labour Market Outcomes: Evidence from the Italian Retail Trade Sector*, Banca d'Italia, Temi di discussione, No. 594.



## Discussione

*Luca Celi\**

Desidero ringraziare la Banca d'Italia per l'occasione di riflessione sull'argomento del divario territoriale che contraddistingue il nostro Paese.

In un momento di crisi come questo in cui prevalgono comportamenti elementari, quasi di lotta per la sopravvivenza, in cui i comportamenti pubblici e della politica rispondono sempre di più ai bisogni di rappresentanza diretta degli interessi dei singoli territori, occorre che vi sia un luogo terzo in cui la riflessione riparta dai fatti, non dai pregiudizi. La Banca d'Italia può oggi essere il luogo di queste riflessioni.

Il mio ringraziamento è ancora più sentito per l'argomento su cui mi è stato chiesto di intervenire. Dico un argomento perchè discutere delle politiche nazionali per il Sud del nostro Paese significa ragionare a fondo sul ruolo dei territori, delle loro istituzioni e delle modalità di finanziamento dei servizi da esse erogati, quello che viene cioè sintetizzato nel termine di federalismo fiscale.

Il livello dei "paper" presentati e quanto detto prima dal Professor Pigliaru mi esimono da precisazioni puntuali sugli stessi lavori.

Parto dai temi sollevati dai "paper" dedicati al federalismo fiscale.

Il federalismo fiscale è un tema solo apparentemente nuovo. Sin dall'Unità d'Italia il tema del trasferimento di fondi agli Enti locali è stato al centro della discussione istituzionale. Allora si parlava di Enti locali, oggi anche di Regioni, livelli istituzionali diversi ma intimamente collegati, come appare evidente dalle reazioni dei Comuni e delle altre autonomie locali al disegno di legge appena approvato al Senato.

Ci portiamo ancora dietro la scelta iniziale di dare continuità ai trasferimenti "storici", senza tener conto che le diverse forme di governo caratteristiche degli Stati pre-unitari influenzavano significativamente i livelli quantitativi dei trasferimenti. Considerare indifferente la forma, tutta accentrata, di gestire le spese nel Regno di Napoli, così come quella "federale" dell'impero austro-ungarico ha determinato profondi squilibri nella capacità di spesa e di erogazione dei servizi delle diverse aree del Paese.

Di questo occorrerebbe rammentarsi nel momento in cui si definiscono le diverse forme di perequazione.

Questa considerazione appare ancor più rilevante per l'impatto che le spese di gestione, tipiche dei trasferimenti agli enti territoriali, hanno in settori fondamentali per lo sviluppo dei territori come l'istruzione e la sanità.

Ben presente nel dibattito internazionale, il tema delle modalità di gestione delle spese tra le diverse forme di governo è poco sottolineato in Italia anche se appare fortunatamente in ripresa proprio in relazione alla discussione in atto per il federalismo fiscale.

Per definire quali possano essere i meccanismi di perequazione tra i territori sarebbe, a mio parere, importante verificare se gli andamenti delle diverse tipologie di imposte permettano di intravedere forme di distribuzione del prelievo più omogenee sul territorio nazionale di quanto non

---

\* Regione Puglia. Discussione dei lavori: *Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane* di A. Staderini ed E. Vadalà; *Le capacità fiscali delle regioni italiane* di P. De Matteis e G. Messina; *Qualità della spesa pubblica nel Mezzogiorno: il caso di alcune spese decentrate* di D. Alampi e M. Lozzi; *Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio* di L. Cannari, M. Magnani e G. Pellegrini.

emerge dai complessivi “residui fiscali”. Forse il comparto delle imposte relative ai consumi risponde a queste caratteristiche. Occorre mantenere aperta l’analisi su questo tema.

Dai dati emergono chiaramente come elementi a sé stanti le Regioni a statuto speciale. I trasferimenti a loro favore non appaiono oggi più collegabili alle condizioni geo-politiche che nel secondo dopoguerra hanno fortemente contribuito alla individuazione di queste Regioni.

La gestione della perequazione tra le diverse Regioni sarebbe sicuramente più semplice qualora le Regioni fossero, a federalismo fiscale adottato, tutte o “ordinarie” o “speciali”. Quello che appare strano è che oggi discutiamo formalmente del federalismo fiscale delle sole regioni ordinarie ma nei gruppi di lavoro previsti tra Stato e Regioni anche le Regioni a statuto speciale chiedano ed ottengano di partecipare a qualcosa che non dovrebbe interessarle. Forse il superamento della distinzione tra Regioni “ordinarie” e “speciali” è più vicino di quanto si pensi.

Sottolineo infine che la indeterminatezza dei tempi e dei costi del federalismo ne rendono, soprattutto in un momento di crisi come questo, difficilmente valutabile l’impatto reale sull’economia del nostro Paese e sulla capacità delle Amministrazioni di rispondere ai bisogni dei cittadini attraverso l’erogazione dei servizi. Un approfondimento su questo aspetto appare indispensabile per dare una valutazione complessiva sui provvedimenti di legge in esame.

Elemento centrale in questo ambito appare la definizione dei costi standard. Essi, infatti, esprimono in forma evidente quello che riteniamo essere il livello minimo dei servizi che devono essere assicurati a tutti i cittadini appartenenti alla stessa nazione. È in questo senso (di individuazione degli standard minimi) che vanno intesi anche gli stessi obiettivi di servizio presenti nel QSN e che, non a caso, rappresentano il vero contenuto programmatico innovativo dell’attuale ciclo di programmazione.

Più in generale, il tema del federalismo richiama con forza il problema della unità del Paese, che, non a caso, era al centro delle attenzioni dell’allora ministro Ciampi nel momento in cui nel 1998 propose il tema della “nuova programmazione” come elemento centrale di una risposta “politica” al leghismo di quegli anni. Non è possibile capire quell’approccio se, accanto alle valutazioni economiche per lo sviluppo del Sud, non si valutano le valenze politiche-istituzionali che furono espresse in modo inequivoco nella conferenza stampa del Presidente Ciampi il 9 luglio 1998, nella presentazione della “nuova programmazione”.

È evidente in quell’approccio che Unità del Paese e politica nazionale per il Mezzogiorno sono fenomeni talmente intrecciati da risultare indistinguibili.

Il “paper” relativo alle politiche per il Mezzogiorno permette di aprire una discussione serena basata su numeri “veri” non alterati dalla “vis polemica” che negli ultimi tempi ha pervaso il confronto su questi temi. È un contributo importante per avviare una lettura critica ed autocritica di una fase che ha visto alcuni di noi protagonisti e che rischia invece di essere oggi superata senza una reale analisi dei punti deboli e dei punti forti di quanto agito in questi ultimi dieci anni.

È da questa analisi che dobbiamo apprendere per basare consapevolmente le innovazioni di “policy” ritenute necessarie.

Nel “paper” sono già indicati alcuni punti forti che riprendo solo come citazioni: la politica basata nei territori, la concertazione interistituzionale e sociale. Sono altresì presenti anche i punti deboli così come evidenziati nelle critiche che da più parti sono state avanzate alla esperienza di programmazione dello sviluppo degli ultimi anni. Cercherò nei prossimi punti di esporre quali elementi, di quanto a suo tempo proposto, si siano dimostrati incapaci di affrontare la situazione presente nel Mezzogiorno del Paese o per limiti propri o per le difficoltà di immediata risposta alla evoluzione della situazione.

Il primo elemento che mi pare da rivedere è la presunzione che la programmazione si sviluppasse linearmente, come un fiume che dalla sorgente arriva alla foce compatto e contornato da due argini che speravamo possenti. Nei fatti i due argini, che rappresentano da un lato le politiche settoriali e dall'altro le risorse ordinarie per le altre politiche, si sono rivelati fragili, se non inesistenti. Continuando ad utilizzare la stessa metafora il nostro fiume si è diviso in vari bracci sino a formare un grande delta, se non una laguna. Qualche critico più acceso potrebbe parlare addirittura di palude.

Come è a molti evidente, le politiche settoriali nazionali nel nostro paese sono spesso solo annunciate, molto difficilmente praticate con fondi dedicati. Se si pensa alla politica industriale, così come alla pianificazione territoriale, quanto prima affermato trova immediato riscontro. Ma il discorso si può tranquillamente allargare. La programmazione aggiuntiva si trova quindi senza un primo argine, quello delle politiche settoriali nazionali. In assenza di politiche settoriali nazionali chiaramente individuate, la politica regionale non perde necessariamente il suo carattere di aggiuntività ma diventa molto più difficile selezionare interventi capaci di incidere realmente sui divari strutturali e quindi conseguire l'obiettivo di un più rapido sviluppo rispetto ai territori di paragone.

Anche l'altro argine, costituito dalle spese ordinarie per la gestione, appare molto permeabile. Questo sia perché alcune spese hanno collocazioni differenziate tra conto capitale e conto gestione a seconda che si vedano in un'ottica comunitaria piuttosto che nazionale, con tutte le confusioni conseguenti, sia perché nella pratica di molti interventi il confine funzionale delle due tipologie di spesa non è così chiaro come nelle applicazioni ragionieristiche. La grande inadeguatezza delle risorse per la gestione provoca una grande creatività per definire come progetti di investimento interventi a diretto impatto sulla gestione.

Di queste difficoltà ha evidentemente sofferto il recente negoziato sugli ammortizzatori sociali, concluso con l'accordo dello scorso 12 febbraio e valutato molto positivamente da tutti i negoziatori. Per tutti e due gli "argini" sono state trovate soluzioni che paiono poter essere di riferimento per interventi di implementazione anche per altri settori e fabbisogni.

Richiamo qui quanto già detto sulla importanza delle spese ordinarie in alcuni settori ai fini dello sviluppo dei territori non appena si esca da una visione concentrata sul PIL come unico indicatore di sviluppo. Lo sviluppo dei progetti sugli obiettivi di servizio in corso nelle quattro regioni convergenza potrà dare ulteriore alimento alle analisi e alle riflessioni in corso.

La marcata attenzione alla fase di programmazione ha portato a sottovalutare la rilevanza della fase attuativa. Questo appare in tutta evidenza nel FAS ma non è immune anche l'area dei programmi cofinanziati. Occorre una riflessione non dogmatica per evitare che una, da tutti auspicata, maggiore attenzione all'attuazione non si traduca, come nella esperienza comunitaria, in un mero aumento dei controlli procedurali ed in una indeterminatezza delle norme, che amplino in modo eccessivo la discrezionalità del finanziatore a valle del processo di spesa.

Nel ciclo di programmazione 2000-06 è intervenuto un mutamento considerevole del comportamento della Commissione Europea che abbiamo sottovalutato nella rilevanza culturale e negli impatti. L'aumento della complessità delle articolazioni istituzionali e sociali dell'Unione ha spinto più verso l'assunzione di una logica omologatrice ad un "aquis comunitarie" dei quindici vecchi membri piuttosto che ad un nuovo sforzo di sintesi che desse risposte anche ai nuovi problemi presenti nella "vecchia" Europa. Alla funzione di traino svolta nei primi anni da una Unione interprete di uno spirito di innovazione e punto di riferimento per una nuova capacità amministrativa legata ad obiettivi e a discussioni di merito, si è progressivamente sostituito un confronto sempre più basato su regole, controlli procedurali, automatismi comportamentali di freno allo sforzo di innovazione ancora necessario.

La “nuova programmazione” ha puntato su di un approccio basato sui territori anche se la frequente identificazione con alcuni aspetti della programmazione negoziata appare molto forzata. Sul finire degli anni novanta si assisteva ad un nuovo protagonismo di diversi attori sociali e ad un interessante ricambio nei loro gruppi dirigenti e nelle loro capacità amministrative. Pur avendo rilevato la crucialità di questo aspetto per lo sviluppo, molte sono state le difficoltà di investire su questi processi e la stessa esperienza della premialità di metà periodo non ha trovato la forza sufficiente per supportare la stabilizzazione dei processi positivi in atto.

Infine abbiamo sottovalutato la rilevanza della crisi economica dei primi anni del duemila. Il Mezzogiorno aveva reagito alla fine dell'intervento straordinario con l'affermarsi di comportamenti legati a nuovi protagonismi, alla assunzione di rischi in proprio, alla progettazione di un proprio progetto di sviluppo. Questo ha significato: spinta all'impresa e all'autoimpiego, ricerca di nuovi prodotti e mercati, superamento della intermediazione professionale e politica nei territori. La gelata intervenuta subito dopo l'inizio di quel ciclo di programmazione e la contemporanea presenza di risorse ingenti disponibili per l'area hanno determinato il mancato consolidamento dei comportamenti innovativi, in una logica che da sviluppo è tornata all'assistenza (si veda la parabola di molte iniziative imprenditoriali) ed ad una ripresa di forme di intermediazione delle risorse in cui è aumentata l'opacità necessaria per coprire i rapporti non di mercato legati alla politica e ai comportamenti deviati dell'amministrazione. Più che una pervasività della presenza della criminalità credo abbiamo assistito alla pervasività di comportamenti opachi in cui la criminalità organizzata ha grande esperienza e grande capacità di penetrazione.

Non è questo il luogo e il momento per delineare quali possano essere le proposte capaci di costituire l'ossatura di una politica nazionale per il superamento del divario di sviluppo del Mezzogiorno in una fase di federalismo fiscale. Tre comunque appaiono essere elementi irrinunciabili per tale “policy”. Il primo consiste in una compiuta individuazione dei livelli di cittadinanza considerati costituenti l'appartenenza ad una stessa comunità, nazionale e comunitaria. Il secondo consiste in una convinta e consapevole suddivisione degli interventi per i territori tra gli aspetti di perequazione legati ai meccanismi del federalismo fiscale da un lato e gli interventi legati al superamento delle condizioni di divario dello sviluppo dall'altro. In questo senso va posta la più grande attenzione a che i fondi legati al dettato dell'art. 119, comma V della Costituzione non vengano utilizzati ai fini della perequazione del federalismo fiscale. Il terzo elemento è legato ad un più stretto collegamento delle componenti di finanziamento aggiuntivo ad aspetti di impatto e di trasformazione dei comportamenti individuali e collettivi piuttosto che alla realizzazione di un investimento. Da questo punto di vista si può anche ipotizzare per il prossimo periodo di programmazione una dimensione finanziaria più contenuta.

Quanto sin qui detto può avere risposte profondamente differenziate a seconda di come il nostro Paese si porrà di fronte alla domanda che è serpeggiata nel corso del seminario. L'Italia è un solo sistema integrato nell'Unione europea, pur se caratterizzato da un importante bipolarismo dal punto di vista economico e sociale, oppure è costituita da due sistemi economici e sociali integrati dall'Unione europea? In molti, sia nella classe dirigente, politica e non, che tra i cittadini sembrano dare per scontata la seconda alternativa. Proseguire su questa via sarebbe un modo molto originale di festeggiare i centocinquantanni dell'Unità del nostro Paese.

## Discussione

*Francesco Pigliaru\**

**Politiche per il Sud** – Nel loro ampio lavoro, Cannari, Magnani e Pellegrini (CMP) offrono un quadro ricco e articolato del problema economico delle regioni meridionali. Come è sempre più chiaro, emerge un divario di prodotto pro-capite che di fatto non ha altri esempi nel mondo sviluppato per ampiezza e – ancora di più – per persistenza nel tempo. Più in particolare, il quadro è coerente con l'idea che il Mezzogiorno si trovi da tempo in uno stato stazionario raggiunto alla fine di una breve stagione di “convergenza condizionata”, avvenuta in una stagione – tra i Cinquanta e i Settanta del secolo scorso – che Temple (2001) ha definito la Golden Age della convergenza europea, e che è stata caratterizzata dalla rapida crescita di produttività di regioni inizialmente agricole e povere (Paci e Pigliaru, 1999). Una convergenza, conviene sottolineare, guidata più da mercati che si aprivano che da specifiche politiche pubbliche.

Raggiunto lo stato stazionario, poco è cambiato in termini relativi. Ciò incentiva la ricerca di cause che devono avere due caratteristiche principali: persistenza, appunto, e ampie differenze nord-sud. In questa ricerca, il lavoro di CMP e degli altri economisti della Banca d'Italia da loro citati fa la scelta, precisa e condivisibile, di mettere in primo piano la qualità delle istituzioni. Scelta condivisibile perché i gap di qualità istituzionale sembrano spesso correlati con i gap economici. Per esempio, il gap “stazionario” tra regioni ricche e povere è significativamente più piccolo in Spagna e in Germania che in Italia, e questa differenza sembra riflettere divari qualitativi più che quantitativi, almeno in ambiti cruciali come per esempio quello dell'istruzione. I lavori citati e analizzati in CMP forniscono nuove e preziose misurazioni del fenomeno, spaziando da giustizia civile a sanità, da istruzione a servizi pubblici locali.

Ricostruito questo quadro di sistematico ritardo di qualità dell'azione pubblica meridionale, CMP passano ad analizzare le politiche attuate a sostegno dello sviluppo delle regioni del Mezzogiorno, con particolare attenzione per la “nuova politica regionale” (NPR) della seconda metà degli anni Novanta.

Le molte pagine dedicate alla NPR sono di grande interesse: il lavoro offre insieme una ricostruzione dei fondamenti teorici della politica, un quadro fattuale utile ai fini di una valutazione della sua implementazione e dei suoi effetti, un giudizio critico approfondito e condivisibile.

Il giudizio è centrato sulla constatazione che, complessivamente, i risultati sono stati inferiori agli obiettivi e alle attese. Per gli autori, questo divario sfavorevole dipende solo in parte da carenze della politica regionale in sé. CMP suggeriscono infatti che un ruolo importante lo avrebbe svolto anche l'inadeguatezza di politiche nazionali applicate con pari intensità in contesti anche molto differenziati – politiche che in questo “sono nel complesso risultate insufficienti a formare un contesto favorevole allo sviluppo regionale” (p. 58) (anche Viesti, 2009). Questo è un tema costante nel discorso di CMP: in generale, è sbagliato attribuire un ruolo eccessivo alle politiche regionali nella promozione dello sviluppo locale. Anche nel migliore dei casi, il vantaggio comparato delle politiche locali si limita ad alcuni ambiti e non ad altri (p. 65).

Il risultato deludente della NPR sembra dunque avere questa principale causa: la loro scarsa integrazione con le politiche nazionali, in un periodo – per di più – in cui la qualità di queste ultime è stata ampiamente inadeguata. E' un punto sul quale tornerò fra un attimo.

---

\* Università di Cagliari e CRENOS. Discussione dei lavori: *Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio* di L. Cannari, M. Magnani e G. Pellegrini; *Le capacità fiscali delle regioni italiane* di P. De Matteis e G. Messina; *Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane* di A. Staderini ed E. Vadalà; *Qualità della spesa pubblica nel Mezzogiorno: il caso di alcune spese decentrate* di D. Alampi e M. Lozzi.

Altre cause della relativa inefficacia della NPR vengono individuate in aspetti di implementazione più che di impostazione: le risorse mobilitate a favore del Mezzogiorno e la loro composizione (spesa in conto capitale per infrastrutture) sono state costantemente inferiori alle attese (p. 62); inoltre, la qualità della spesa è stata spesso insufficiente a causa di una generale scarsa selettività dei progetti e di una loro eccessiva frammentarietà (pp. 70-71), fattori che probabilmente hanno “origine in una sopravvalutazione degli effetti benefici dei fattori di conteso locale [mobilitabili dalla NPR] e in una sottovalutazione di quelli perniciosi [attività di rent-seeking]” (p. 84).

Come ho detto, trovo convincente ed equilibrata l’analisi critica della NPR proposta dagli autori. In quel che segue, provo inserire nel quadro da loro proposto un elemento che mi pare meriti ulteriori riflessioni.

Mi riferisco al principale problema “interno” – o quello che tale a me sembra – della NPR: l’analisi della relazione tra capitale sociale e gap economico. I dati sulla qualità istituzionale sono compatibili con l’ipotesi che la scarsità di capitale sociale sia all’origine della persistenza di un gap così grave, e di questa compatibilità c’è piena consapevolezza nei fondamenti teorici della NPR, come ben risulta dalla attenta ricostruzione fatta da CMP.

In questo senso, la NPR adotta un punto di vista chiaro sul ritardo di sviluppo. Per citare ancora CMP, nell’analisi della NPR il Mezzogiorno “presenta esternalità delle agglomerazioni relativamente deboli. Ciò può essere imputato alla storia dell’area, alla debolezze e carenze dello Stato, alla presenza di prassi consolidate sfavorevoli allo sviluppo. Ma a differenza delle tesi che riconducono a una ‘cultura originaria’ la fiducia e la non fiducia – in particolare la fiducia solo fra i membri della famiglia allargata, o ‘familismo amorale’, come aveva scritto Banfield... – e dunque le ritengono imm modificabili nel breve-medio periodo, la NPR ritiene naturalmente che ‘la storia passata può essere modificata dalla storia corrente’, come scrive Bagnasco...” (p. 35-36).

Il punto dunque è creare CS favorendo lo sviluppo locale di “adeguati rapporti fra soggetti pubblici e privati” (p. 36). In che modo? L’idea generale della NPR è che “alcune forme di accompagnamento istituzionale volte a dare impulso alla capacità progettuale e alla formazione di aggregazioni dei soggetti locali possano effettivamente stimolare la formazione di esternalità d’offerta e quindi, per questa via, lo sviluppo locale” (p. 64).

Insomma, lo schema di azione della NPR si basa sull’esistenza di una sequenza causale di questo tipo:

*Storia → Capitale Sociale → Qualità Istituzionale → Sviluppo*

e individua nel processo di accumulazione di CS il principale punto di attacco per migliorare la qualità amministrativa locale, il disegno, la selezione e l’adozione e l’efficacia delle politiche per lo sviluppo.

Paradossalmente, nei suoi aspetti generali questo schema è probabilmente molto più condiviso oggi di quanto fosse nel momento di lancio della NPR. Per esempio, è lo schema alla base di influenti contributi di Guido Tabellini (Tabellini, 2008) di Guiso-Sapienza-Zingales (Guiso *et al.*, 2008).

Le somiglianze però sembrano finire qui. Perché quello schema possa aiutare a disegnare interventi pubblici efficaci, bisogna avere una idea realistica di come e di quanto facilmente “la storia passata [possa] essere modificata dalla storia corrente”: in altre parole, bisogna conoscere la “funzione di accumulazione” del CS. Su questo, le differenze tra l’impostazione della NPR e le citate ricerche economiche sembrano ampie.

Il focus di queste ultime è infatti la difficoltà di modificare la storia corrente. Su questa difficoltà abbiamo oggi accurate misure econometriche e ipotesi su meccanismi che possono generare la persistenza nel tempo di norme e di valori che limitano la propensione a cooperare tra individui di una comunità territoriale.

Adottando anche solo per un attimo questo punto di vista, alcuni limiti della NPR individuati da CMP appaiono anche più importanti per spiegarne i risultati deludenti. Questo vale soprattutto per l'iniziale sottovalutazione da parte della NPR degli "interventi nel campo dell'istruzione e della crescita del capitale umano, i primi soprattutto gestiti in genere da politiche nazionali" (p. 65). Certo, come sostengono CMP, insufficiente attenzione all'istruzione (o al ruolo cruciale svolto nel settore dalle politiche nazionali) significa danneggiare il potenziale innovativo delle aree in ritardo. Ma significa anche qualcosa di più importante: privare l'intervento pubblico del principale strumento in grado di generare trust sociale e dunque di favorire lo sviluppo di "moralità generalizzata". E' davvero difficile pensare di poter fare a meno di una istruzione di alta qualità quando l'obiettivo è accelerare l'accumulazione di capitale sociale, e quando per farlo è essenziale attuare politiche di contrasto della trasmissione intergenerazionale di valori che perpetuano comportamenti basati su "moralità limitata" [sulla relazione tra istruzione e sviluppo del "social trust" rimando a Helliwell e Putnam (2007)].

Detto di questo importante problema di impostazione generale, rimane da chiedersi su quale altro meccanismo abbia soprattutto puntato la NPR per generare il CS necessario allo sviluppo.

Come è noto, l'idea principale era favorire lo sviluppo di contesti caratterizzati "dalla pratica di condividere servizi, apprendere errori, contaminarsi tecnologicamente, essere fornitori le une delle altre" (p. 35).

Si tratta di una buona idea, che può dare risultati significativi anche quando sono assenti politiche più generali e importanti come quelle citate sopra. Come sostengono Durlauf e Fafchamps (2004), "clubs and networks can facilitate search and provide an imperfect substitute to generalized trust: in the absence of generalized trust, it may be necessary to rely on clubs and networks" (pp. 14-15).

La costruzione dei partenariati previsti dalla NPR può infatti essere interpretata come la soluzione specifica al problema della conoscenza dispersa analizzato da Hayek, perché la funzione loro assegnata era garantire scambi di informazioni e incentivare la cooperazione tra soggetti diversi, ampliando "the range and speed of social exchange beyond the confines of inter-personal trust" (Durlauf e Fafchamps (2004), p. 12).

Perché l'operazione abbia successo, e CS di questa limitata natura possa essere generato, l'intervento pubblico deve però scrivere regole capaci di indurre nei soggetti la fiducia che il processo avviato sarà in grado di risolvere gli inevitabili conflitti tra interessi contrastanti e di ridurre i pericoli del free-riding (ib., p. 11).

Tuttavia, gran parte degli studi sull'attuazione della NPR segnala la presenza di problemi nella capacità di selezionare adeguatamente i progetti presentati, e dunque genera dubbi proprio sull'esistenza o l'efficacia di regole di quella natura. Come scrivono bene CMP, nel riportare i risultati di una indagine tra "testimoni privilegiati" della stagione della NPR, "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. "Si è detto di sì a tutti", afferma uno degli interlocutori" (p. 78). Quando la politica non riesce a garantire adeguati meccanismi di (auto) selezione virtuosa dei progetti, contesti con basso trust iniziale rischiano di sviluppare cooperazioni ben diverse da quelle capaci di creare esternalità positive, CS e sviluppo locale.

La NPR rappresenta una esperienza preziosa per disegnare future politiche di intervento a favore delle regioni in ritardo. Ha adottato, implicitamente, una funzione di accumulazione del

capitale sociale forse troppo “semplificata” e questo ne ha limitato l’efficacia. Sarebbe però saggio non abbandonare quell’esperienza e ridisegnarla facendo tesoro dell’analisi di CMP sui vantaggi dell’integrazione tra politiche nazionali e locali, a cominciare quelle che hanno come oggetto la qualità dell’istruzione.

**Federalismo fiscale** – I lavori sul federalismo fiscale di Alampi, De Matteis, Lozzi, Messina, Staderini e Vadalà contribuiscono in modo significativo a fornire dati essenziali per valutare in quale misura la riforma in atto modificherà la situazione esistente, e per anticipare quali regioni avranno vantaggi e quali perdite rispetto ai trasferimenti interregionali attuali.

In generale, il federalismo “implicito” che emerge da questi lavori conferma alcune caratteristiche del caso italiano: soprattutto la forte disparità nella capacità fiscale (entrate), accompagnata da una spesa pro-capite invece piuttosto uniforme tra regioni a causa della importante componente dei servizi essenziali garantiti indipendentemente dal luogo di residenza.

In particolare, il lavoro di Staderini e Vadalà fa un ottimo utilizzo di dati importanti come i Conti pubblici territoriali (CPT) per ottenere una descrizione rigorosa del “residuo fiscale” di ogni regione.

Come spiegano gli autori, una rappresentazione accurata del residuo richiede alcune importanti elaborazioni e integrazioni. Gli autori affrontano due problemi principali: primo, calcolare spese ed entrate in termini di competenza piuttosto che di cassa (quest’ultimo è il metodo alla base del calcolo dei CPT); secondo, ripartire “la spesa erogata centralmente e riferita ai consumi finali, con particolare riferimento a quelli cosiddetti a domanda collettiva”. In particolare, quest’ultimo problema nasce dal fatto che talvolta il punto di erogazione è diverso da quello (diffuso nel territorio nazionale) del consumo. Nel paper, la scelta è netta: la spesa per un bene collettivo – difesa, per esempio – viene ripartita su tutto il territorio nazionale in base alla distribuzione della popolazione.

Poiché questa ripartizione riguarda il 22 per cento della spesa, è utile qualche ragionamento ulteriore su questo punto. E’ infatti certamente vero che la spesa per una base militare localizzata in Sicilia – per seguire l’esempio proposto nella nota 11 del testo, e per riprendere una argomentazione lucidamente proposta da Francesco Saverio Nitti nel 1900 [citato in: Guida ai Conti pubblici territoriali, Roma 2007, p. 17] – genera servizi a favore dell’intero territorio nazionale; è però anche vero che la localizzazione della spesa può avere un impatto caratterizzato da una componente “geografica” meno neutrale di quella implicitamente ipotizzata nella scelta degli autori. Un indizio di questa “non-neutralità geografica” è che le spese di quel tipo sono spesso fortemente auspiccate o difese dalle comunità territoriali coinvolte. Non so se esistono criteri standard di ripartizione intermedi tra le due soluzioni “ad angolo” considerate (erogazione e beneficiari), ma questo sembra un punto sul quale potrà essere interessante investire in un prossimo futuro, anche per valutare la robustezza degli scenari definiti sulla base della scelta privilegiata in questo lavoro.

Rispetto a precedenti elaborazioni basate su dati CPT non rielaborati, i residui qui calcolati tendono a incrementare i valori assoluti delle regioni con residui negativi e a ridurre i valori dei residui positivi (Sud e RSS). Una conclusione simile emerge dalla figura 10, che mostra un confronto con stime analoghe. Sono dati interessanti di cui – di nuovo – sarebbe utile mostrare il grado di indipendenza rispetto all’adozione del criterio del beneficio nella ripartizione delle spese centrali.

Infine, è appena il caso di sottolineare la “diversità” delle RSS nel quadro fin qui descritto. Il dato è interessante perché suggerisce qualcosa sulla forza relativa delle tre componenti alla base della redistribuzione interregionale: la redistribuzione tra individui con redditi diversi; la “spesa consapevole” a favore dello sviluppo delle regioni in ritardo; i flussi che invece riflettono un

“effetto inconsapevole, stratificato nel tempo, di meccanismi di ripartizione delle risorse, basati sulla spesa storica, complessi e poco trasparenti”. Il caso RSS in generale, e quello della Val d’Aosta in particolare, sono un preciso segnale che l’opacità tipica della terza componente rappresenta una parte non trascurabile degli attuali flussi finanziari interregionali.

Il lavoro di Alampi e Lozzi affronta un problema che per il federalismo fiscale è importante almeno quanto quello dei residui fiscali: la qualità della spesa. Il lavoro esplora con attenzione l’ipotesi che i dati della sanità forniscano una buona base per misurare la qualità dei servizi erogati nelle regioni. La sanità è infatti un caso particolarmente interessante perché la spesa è gestita a livello decentrato e perché, come mostrano gli autori, la spesa procapite è sostanzialmente omogenea nel territorio italiano. Eventuali differenze di qualità del servizio possono essere dunque imputate, qui più facilmente che altrove, a differenze di qualità istituzionale locale nella gestione di risorse pubbliche.

Non tutti gli indicatori proposti, tuttavia, sembrano adeguati a misurare differenze regionali di efficienza. Per esempio, la quota della spesa farmaceutica sulla spesa totale può certamente essere correlata con diversi livelli di efficienza; ma riduzioni della spesa possono ovviamente essere ottenuti anche attraverso la semplice contrazione del servizio offerto. Anche per l’indicatore ottenuto sulla base del contributo privato all’acquisto di farmaci convenzionati la capacità di riflettere differenze regionali di efficienza è perlomeno dubbia, perché potrebbe invece riflettere differenze nel costo opportunità dei privati associate alle ampie differenze di reddito esistenti tra le regioni italiane. Ben più interessanti appaiono gli indicatori che misurano direttamente differenze nelle prestazioni effettivamente erogate, nei casi in cui queste ultime possono essere classificate per qualità (per esempio, la quota di parti cesarei sul totale) e, soprattutto, l’indicatore del “saldo della mobilità dei ricoveri” che sintetizza efficacemente il giudizio dei pazienti sulla qualità complessiva dei servizi sanitari erogati nel loro territorio di residenza. Quest’ultimo indicatore va probabilmente corretto per un chiaro effetto di “piccola regione”, ma appare decisamente in grado di offrire informazioni preziose.

Parlando di federalismo fiscale corre almeno l’obbligo di richiamare la discussione svolta sopra a proposito del gap nord-sud di qualità istituzionale, e l’ipotesi che alla base di quel gap ci siano fattori altamente persistenti. Qualunque soluzione federale si disegni, le politiche nazionali in settori fondamentali come istruzione e diritti di proprietà hanno un ruolo essenziale per evitare che la riforma in atto approfondisca gli attuali divari economici territoriali.

**BIBLIOGRAFIA**

- Durlauf S.N. e Fafchamps M. (2004), *Social Capital*, mimeo.
- Guiso L., Sapienza P. e Zingales L. (2008), *Social Capital as Good Culture*, Journal of the European Economic Association, Vol. 6, pp. 295-320.
- Helliwell J.F. e Putnam R.D. (2007), *Education and Social Capital*, Eastern Economic Journal, Vol. 33, pp. 1-19.
- Paci R. e Pigliaru F. (1999), *Growth and Sector Dynamics in the Italian Regions*, in: Adams J. e Pigliaru F., Economic growth and change. National and Regional Patterns of Convergence and Divergence, Cheltenham: Edward Elgar.
- Tabellini G. (2008), *Institutions and Culture*, Journal of the European Economic Association, Vol. 6, pp. 255-294.
- Temple J. (2001), *Structural Change and Europe's Golden Age*, CEPR Discussion Papers, No. 2861.
- Viesti G. (2009), *Mezzogiorno a tradimento*, Bari: Laterza.