



BANCA D'ITALIA

EUROSISTEMA

*IL DIVARIO NORD-SUD:
SVILUPPO ECONOMICO E INTERVENTO PUBBLICO*
Il contesto e l'azione pubblica

Roberto Torrini

Università degli studi del Molise

2 marzo 2023

I fattori di contesto e l'azione pubblica

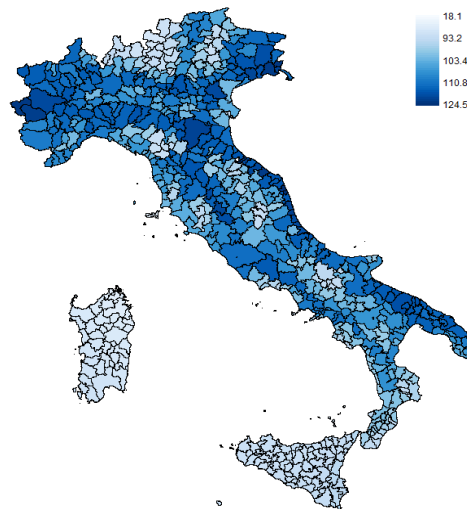
- **Fattori** di carattere strutturale **che incidono sui costi e sulla produttività delle imprese**, influenzandone la capacità di crescere e di essere competitive, **riconducibili alla qualità dell'azione pubblica**
 - **Focus su alcuni fattori** selezionati per **rilevanza e disponibilità di nuovi dati/analisi**: dotazione di infrastrutture, fornitura di servizi pubblici, contesto giuridico e regolamentare (funzionamento della PA), presenza della criminalità organizzata
 - **Ritardi e carenze delle regioni meridionali rispetto al resto del Paese** che riguardano sia i beni pubblici e i servizi forniti dallo Stato sia quelli forniti dagli enti territoriali
 - **Chiavi di lettura**: disponibilità di risorse + uso efficiente ed efficace delle stesse (incidenza di fattori di natura organizzativa e gestionale) + influenza del contesto esterno
-

La dotazione di infrastrutture

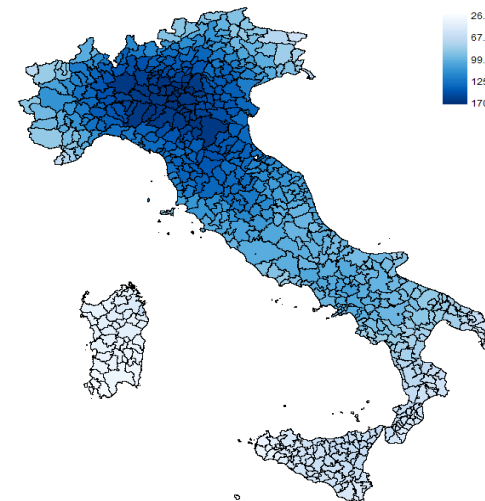
La dotazione infrastrutturale nel Mezzogiorno è inferiore a quella del Centro Nord:

- collegamenti stradali e ferroviari meno veloci, minore «accessibilità» a porti e aeroporti nonché alle infrastrutture sociali (ospedali, impianti smaltimento rifiuti); divario superiore tra le aree urbane
- evidenze di minore qualità delle reti di distribuzione (interruzioni fornitura elettricità, dispersione idrica);
- assenza di svantaggio nelle TLC

Indice di dotazione delle reti di trasporto stradale

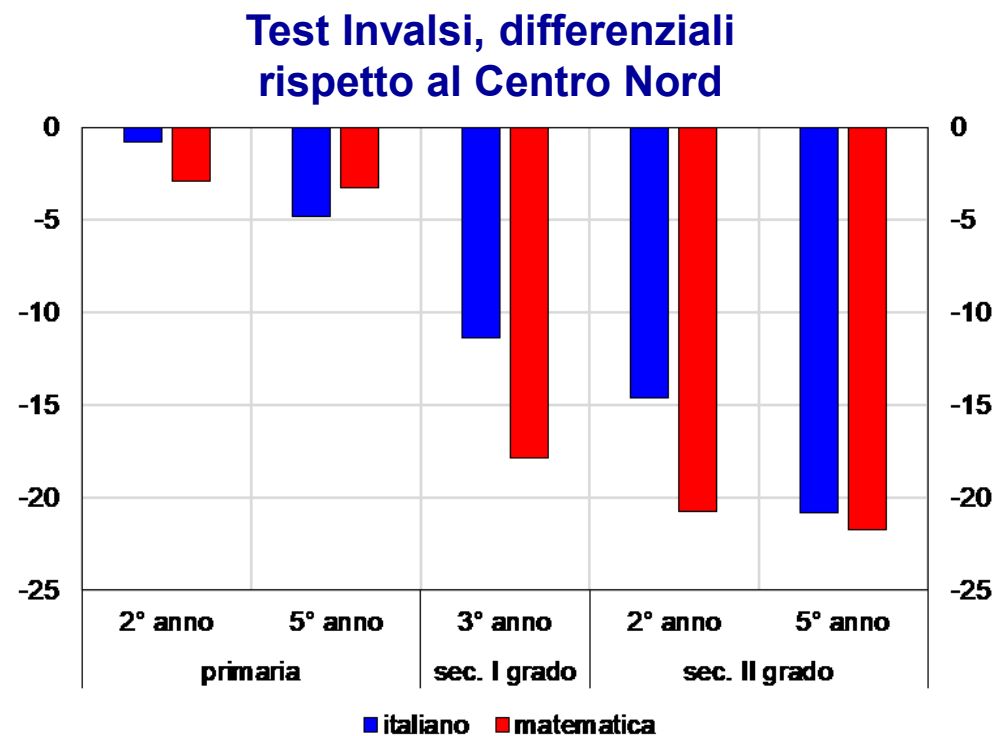


Indice di dotazione delle infrastrutture ospedaliere



La formazione del capitale umano: la scuola e l'università

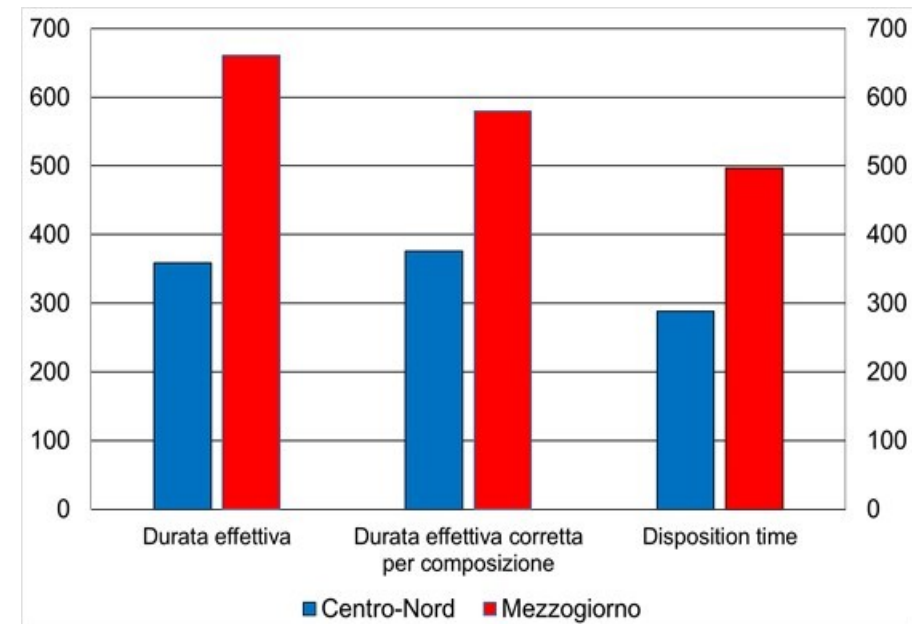
- **Nel Mezzogiorno si registrano ritardi significativi nella qualità della formazione che emergono nella scuola primaria e si accentuano in quella secondaria**
- Le caratteristiche individuali degli studenti, del contesto familiare e gli input osservabili del sistema scolastico spiegano la metà dei divari osservati; ampio ruolo del contesto socio-economico locale (in particolare del mercato del lavoro)
- **Università: maggiore propensione all'abbandono e maggiori difficoltà nel percorso di studi da parte degli studenti nel Mezzogiorno, vi incidono:**
 - I ritardi di preparazione accumulati nella scuola
 - La mobilità verso gli atenei del Centro Nord (ca. 1/5 degli iscritti) in particolare degli studenti con migliori risultati scolastici
 - Andamento delle iscrizioni meno favorevole anche per fattori demografici



La giustizia civile

- In un contesto di generale miglioramento del funzionamento della giustizia civile (forte calo dei pendenti) **permangono elevati divari territoriali**
- **La durata dei procedimenti civili è maggiore nel Mezzogiorno di circa l'80%**; si riduce controllando per complessità/composizione dei procedimenti
- I divari riflettono in parte fattori di domanda (più procedimenti avviati e di maggiore complessità) e di offerta (maggiore mobilità dei magistrati, minore ricorso a ICT)
- Guardando al di là del dato medio emerge che **l'eterogeneità della performance riflette in alcune circostanze una carenza di risorse in altre lacune organizzative**

Durata dei procedimenti civili
(giorni)

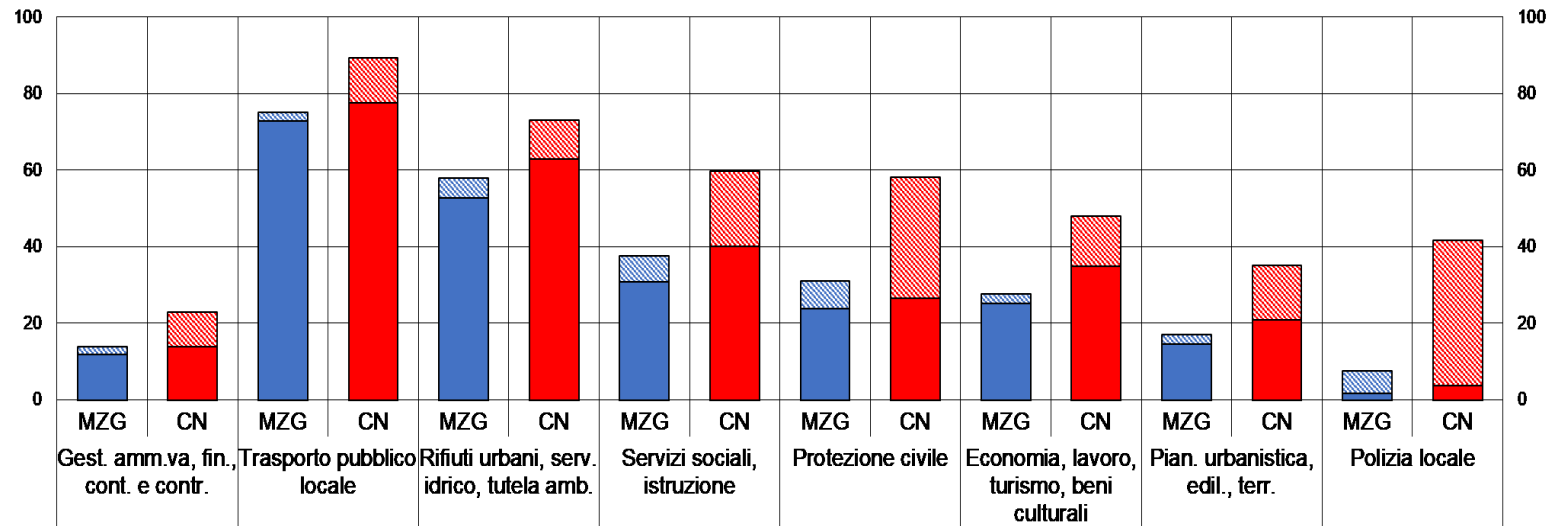


I servizi pubblici locali

Evidenze di minore offerta di servizi da parte degli enti locali

- **57% degli enti locali del Mezzogiorno ha un livello di offerta di servizi inferiore a quella media degli enti con caratteristiche simili** (dati SOSE relativi a amministrazione generale, gestione rifiuti, servizi sociali, polizia locale, trasporti); le differenze nei livelli di offerta sono maggiori per i comuni più grandi; scarso ricorso alla gestione indiretta dei servizi comunali mediante unioni, convenzioni ed esternalizzazioni
- Nel **trasporto pubblico locale** (fattore rilevante di competitività e di attrattività) in media si hanno **servizi di minore qualità** (indicatori di soddisfazione degli utenti e indicatori oggettivi) e **offerta più contenuta** (in rapporto alla domanda potenziale); indicazioni di minore efficienza gestionale (es. elevata incidenza del costo del lavoro)

Gestione indiretta dei servizi comunali



Elementi di debolezza dell'azione pubblica:

A) Le risorse finanziarie

La persistenza dei divari infrastrutturali e nell'offerta dei servizi riflette in parte la carenza di risorse finanziarie emersa dopo la crisi dei debiti sovrani per effetto delle politiche di consolidamento dei conti pubblici, da cui sono conseguite:

- 1. Riduzione della spesa per investimenti che ha ridotto gli spazi per interventi a favore delle aree in ritardo**
- 2. Riduzione dei trasferimenti agli enti locali e inasprimento delle regole di bilancio** (Patto di stabilità interno) che hanno colpito soprattutto gli enti locali meridionali per la maggiore fragilità delle condizioni di partenza e la maggiore dipendenza dai trasferimenti (a causa di: base imponibile dei tributi locali più modesta; minore capacità di riscossione; maggiore rigidità della spesa corrente).

Effetti principali:

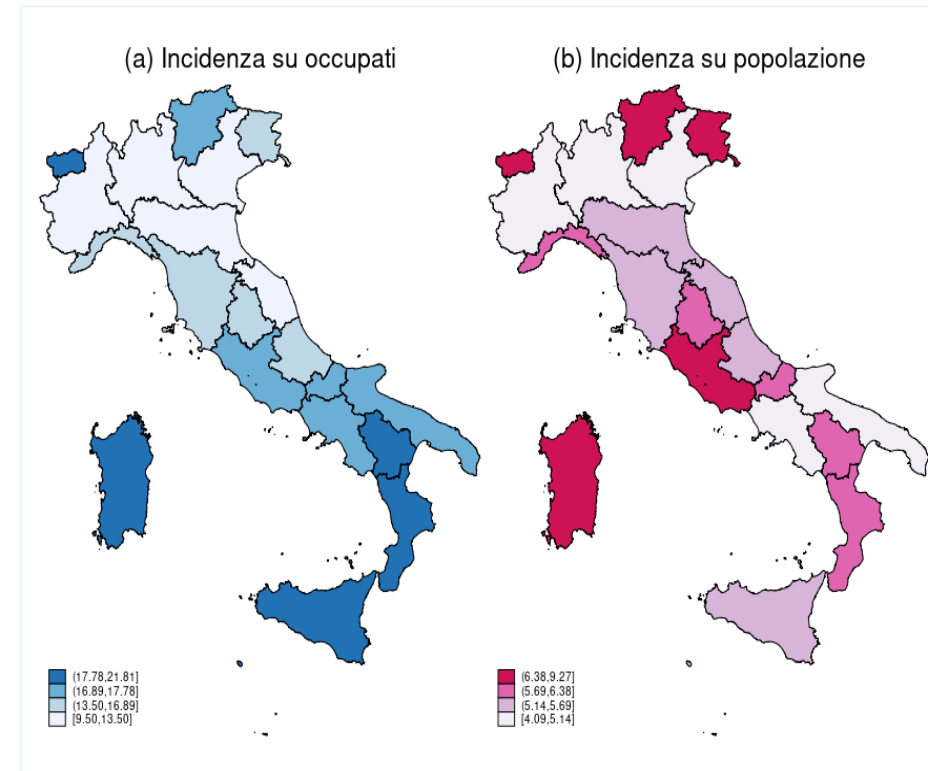
- **Mancata perequazionale infrastrutturale**
 - **Minore disponibilità di risorse per l'erogazione dei servizi pubblici** locali non compensata dai trasferimenti perequativi (no LEP)
 - **Peggioramento delle condizioni finanziarie degli enti locali anche per l'emersione di criticità pregresse** (nuova contabilità armonizzata): 13% dei comuni (**26% della popolazione**) **del MZG in dissesto o pre-dissesto**
-

Elementi di debolezza dell'azione pubblica:

B) Il capitale umano

- La dotazione di dipendenti pubblici in rapporto alla popolazione è solo di poco superiore nel MZG rispetto al Nord (5,3 per 1.000 contro 4,9), con eterogeneità legate al comparto e (soprattutto) a ragioni istituzionali (statuto speciale, Roma) e dimensione della regione.
- Tale situazione è il risultato però di un **maggiore calo dei dipendenti nel MZG, particolarmente intenso negli enti territoriali (rispettivamente -30% e -40%),** a partire da livelli più elevati che si registravano prima della doppia crisi. Ciò ha comportato:
 - **ostacolo al ringiovanimento della compagine** (forte aumento età media) e all'aggiornamento delle competenze
 - **maggiore diffusione di forme di reclutamento meno selettive** (stabilizzazione precari)

Incidenza del pubblico impiego

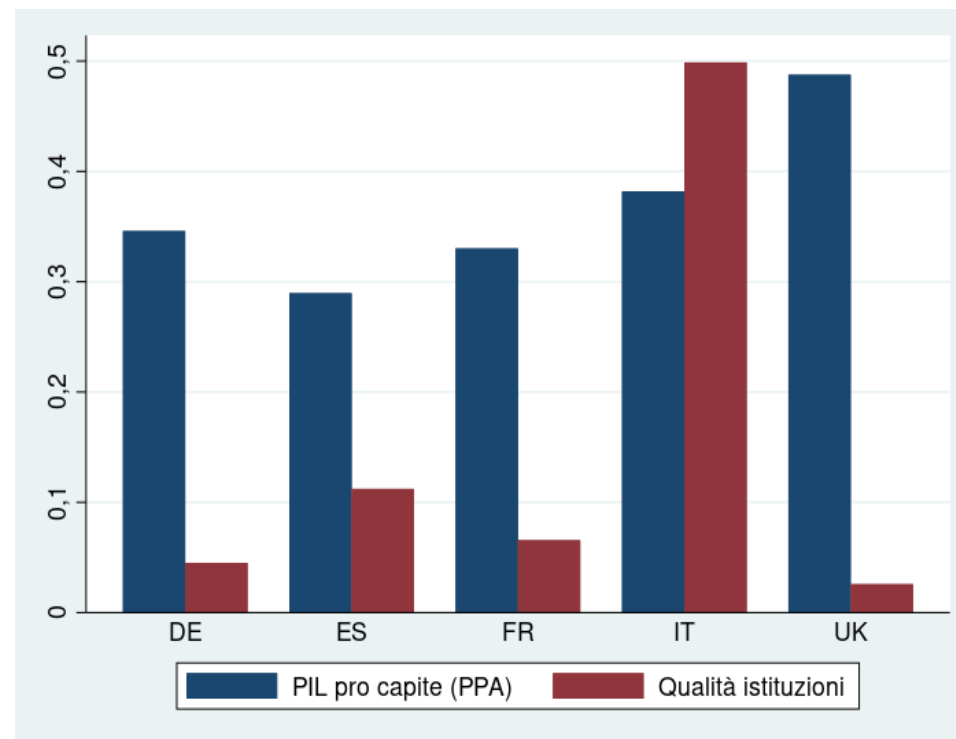


Elementi di debolezza dell'azione pubblica:

C) Il funzionamento della PA a livello locale

- Evidenze di minore efficacia ed efficienza della PA a livello locale nel Mezzogiorno si ritrovano storicamente in tutti gli indicatori disponibili (qualità percepita, efficienza tecnica, reati contro la PA, etc).
- **Nel confronto internazionale, le differenze territoriali nella qualità dell'azione pubblica sono un tratto distintivo del divario Nord-Sud in Italia** (a fronte di una sostanziale omogeneità negli altri grandi stati europei).
- A livello più micro si osservano:
 - **Tempi di realizzazione delle opere pubbliche maggiori** (anche tenendo conto delle caratteristiche delle opere); i divari sono superiori nelle attività ad alta «intensità amministrativa»
 - **Minore offerta di servizi digitali** da parte della PA

Qualità istituzionale (EQI index)
(coefficiente di variazione tra regioni)

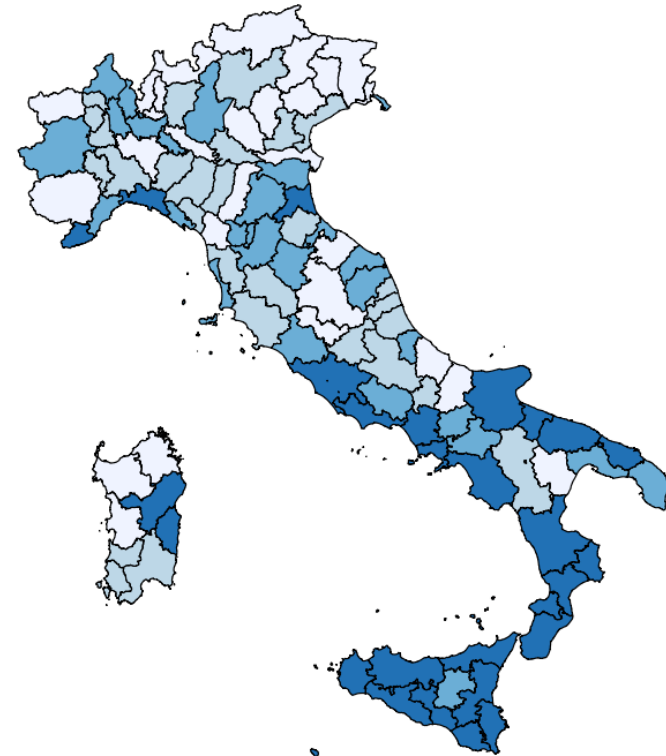


Elementi di debolezza dell'azione pubblica:

D) Il ruolo del contesto esterno

- La presenza delle organizzazioni criminali si è estesa al di là delle aree tradizionali di insediamento, dove però rimane più radicata e con caratteristiche diverse (controllo del territorio, maggiore infiltrazione nell'economia legale)
- Influenza la qualità dell'azione pubblica distorcendone le finalità e riducendone l'efficacia
- Produce rilevanti effetti (macro)economici: si stima che nel lungo periodo l'**azzeramento della presenza della criminalità organizzata** innalzerebbe il tasso di crescita del PIL di **0,5 p.p. all'anno**

Indicatore di presenza della criminalità organizzata



Che fare? Due debolezze e un circolo vizioso

- **Un sistema produttivo debole e sottodimensionato**
- **Un'azione pubblica nell'insieme non adeguata:**
 - I ritardi nelle infrastrutture e nella quantità e qualità dei servizi pubblici amplificano le debolezze del settore privato
- **Le debolezze del settore privato si riflettono sull'azione pubblica:**
 - **Limitano le risorse locali** per la produzione di beni pubblici
 - **Accrescono la dipendenza dell'economia dal settore pubblico**
 - **Tendono a distorcere le finalità dell'intervento pubblico**, riducendone l'efficacia

Un circolo vizioso da spezzare!

Agire su entrambi le debolezze

- **È prioritario il miglioramento della qualità delle politiche pubbliche** nei primari ambiti di competenza dello Stato e degli enti territoriali

«lo Stato deve innanzitutto migliorare se stesso»

➤ ***È solo in parte un problema di risorse, vi incidono problemi gestionali e organizzativi***

- **Occorrono politiche per il rafforzamento del tessuto produttivo.** Fondamentale la qualità del loro disegno e attuazione
-

Sistema produttivo: un breve cenno

- **Due linee di azione:**

- **Migliorare l'esistente:**

- trasferimento tecnologico,
 - sostegno all'innovazione e alla qualità manageriale

- **Attrarre investimenti:**

- fondamentale migliorare il contesto, a partire dalle città e dalle loro interconnessioni, favorendo le agglomerazioni produttive;
 - un ruolo attivo delle politiche nel favorire gli insediamenti produttivi al Sud
-

L'azione pubblica: i servizi dello Stato

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

L'azione pubblica: i servizi degli enti territoriali

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



«Promuovere una autonomia responsabile»

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

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

Un ruolo più attivo dello Stato centrale

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

PNRR: leva del cambiamento

- **Molti dei temi trattati sono al centro degli interventi già previsti dal PNRR:**
 - **Investimenti** (infrastrutture, digitalizzazione della PA, ricerca....),
 - **Riforme** (giustizia, PA)

 - **Nel decennio, PNRR, Fondi strutturali e Fondo di sviluppo e coesione mettono in campo oltre 200 miliardi per il Sud, in media 6% all'anno del PIL del Mezzogiorno**
 - **Richiesto un miglioramento deciso nella capacità di programmazione e realizzazione e delle amministrazioni**
 - **PNRR, come esempio innovativo di intervento pubblico**
 - *Individua obiettivi specifici anche per i programmi a gestione locale*
 - *Delinea gli interventi per rimuovere gli ostacoli alla realizzazione*
 - *Stabilisce traguardi e scadenze, e un sistema capillare di monitoraggio*
-



BANCA D'ITALIA

EUROSISTEMA