

DOMENICO SCALERA ALBERTO ZAZZARO

L'ECONOMIA DEL MEZZOGIORNO.
NUOVA POLITICA REGIONALE, CRISI GLOBALE E FEDERALISMO FISCALE.

In corso di pubblicazione in: *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2010*, a cura di M.C. Guerra e A. Zanardi, Bologna, il Mulino

Marzo 2010

Abstract

It is widely recognized that regional policies implemented in Southern Italy in the last 15 years have had poor effects in terms of Gdp, employment and firms' performance. This chapter seeks to put forth possible explanations of this unfortunate outcome and to predict the likely impact of the current global crisis and the impending fiscal federalism reform on Mezzogiorno economy.

The relative failure of place-based «Negotiated planning» policies is mainly ascribed to i) lack of capabilities in local administrations, ii) excessive bureaucratisation and incentive to rent seeking behaviours and iii) scant accountability and responsibility, and consequent risks of collusion. The chance that fiscal federalism may help to develop greater incentives to efficient public spending is disputed, while the effects of the global crisis are argued to be bound to strike Mezzogiorno regions even more than the rest of Italy.

«Non si chiedono milioni: poiché i milioni hanno fatto fiasco, e nessuno, naturalmente vuol dar più milioni, quando i primi sono stati spesi male o perduti (...). Faccia il suo dovere, chiunque, non altro che il suo dovere.»
Matilde Serao [Il ventre di Napoli 1904].

1. Introduzione

La crisi finanziaria ed economica del 2008-09 sembra aver contribuito in maniera decisiva alla crisi dell'impianto di politica regionale, nato alla metà degli anni '90 con la fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e a suo tempo denominato Nuova politica regionale (Npr). Come è noto, il modello Npr si è andato strutturando nel tempo, non senza parziali mutamenti di rotta, su due pilastri essenziali: (1) la destinazione alle regioni svantaggiate del Sud di un'ampia quota (rispetto alla popolazione e al Pil) di spesa pubblica in investimenti infrastrutturali, in coerenza con gli obiettivi di coesione delle politiche regionali europee; (2) la definizione di un complesso di strumenti per l'incentivazione diretta delle attività produttive, che si possono raggruppare nelle tre categorie dei sussidi finanziari, erogati prevalentemente con procedure non discrezionali (l. 488/1992 e successive modifiche), degli incentivi fiscali, erogati soprattutto con la modalità del credito di imposta (l. 388/2000 e 296/2006) e delle misure di programmazione negoziata (l. 662/1996 e successive modifiche), fondate su un approccio *place based*¹.

A partire dal 2001, in un contesto complessivo di spesa pubblica (in conto capitale) gradualmente calante rispetto al Pil, la quota di risorse affluite al Mezzogiorno si è progressivamente e significativamente contratta, soprattutto nella componente relativa ai trasferimenti alle imprese. Questa evoluzione è stata ancor più rapida nel triennio 2007-2009: la mancata operatività di molti strumenti, la fine del ciclo di programmazione 2000-2006, i tagli alle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (Fas) conseguenti alle necessità di bilancio indotte dalla crisi economica, le incertezze nell'attivazione dei nuovi strumenti previsti hanno portato alla quasi totale paralisi della politica regionale. Al di là delle difficoltà congiunturali e degli intoppi procedurali, i motivi del graduale ridimensionamento dell'azione della politica regionale (o potremmo dire della sua riorganizzazione, se i criteri del cambiamento fossero intelligibili) sembrano essere significativamente non molto diversi da quelli che ispirarono a suo tempo l'abbandono dell'intervento straordinario a favore del complesso di misure adottate nella seconda metà degli anni '90. Proprio come allora, i vincoli della finanza pubblica, le insofferenze di parti politiche sempre meno disposte a difendere davanti al proprio elettorato centro-settentrionale sprechi (veri e presunti) connessi alla spesa nel Mezzogiorno e una valutazione complessivamente negativa da parte di molti e autorevoli studiosi della efficacia degli interventi e della loro capacità di incidere sul ritardo meridionale, sembrano aver svolto un ruolo importante nel rallentamento dell'azione di *policy*.

Gli obiettivi di questo capitolo sono due. Il primo obiettivo è richiamare i termini essenziali dell'insuccesso della Npr e avanzare una possibile ipotesi interpretativa sui motivi di tale insuccesso. Per fare ciò, guarderemo ai «fatti» che hanno caratterizzato le politiche nei quindici anni in esame; allo sforzo compiuto in termini di risorse impiegate e ai risultati ottenuti dall'intervento, in termini di impatto macroeconomico sui territori che hanno fruito dei sussidi e microeconomico sulle imprese agevolate. Quindi, cercheremo di spiegare le ragioni del relativo fallimento della Npr, sulla base dei suoi presupposti teorici, evidenziando i punti deboli di un'impostazione che disegna interventi ad alta intensità di fiducia, laddove la fiducia è proprio il fattore ritenuto più scarsamente presente nel Mezzogiorno.

Il secondo obiettivo del lavoro consiste nel delineare un possibile quadro evolutivo dell'intervento di politica regionale nell'immediato futuro, in riferimento a due fattori che presumibilmente avranno grande importanza nel disegno, nella rilevanza quantitativa e nell'applicazione delle politiche: la crisi economica e il federalismo fiscale. Nella misura in cui questi eventi incideranno sulla disponibilità di risorse e sull'incentivo a una più efficiente allocazione e gestione di esse, crisi e federalismo potranno essere nei prossimi anni determinanti per il destino delle politiche regionali e del Mezzogiorno.

Il capitolo è impostato come segue. La sezione 2 offre un quadro sintetico della politica regionale italiana degli ultimi quindici anni in termini di risorse impiegate e risultati ottenuti. La sezione 3 si sofferma sulle

¹ I tratti teorici essenziali della programmazione negoziata e più in generale delle politiche regionali *place based*, peraltro oggetto di una ormai assai ampia letteratura italiana ed internazionale - ad esempio, Oecd [2001], Magnatti *et al.* [2005] e Barca [2009] - saranno richiamati nella sezione 3 di questo capitolo.

modalità di intervento delle politiche di incentivazione, sui presupposti teorici della Npr e sulle possibili cause del suo insuccesso. La sezione 4 prende in considerazione il possibile ruolo che la crisi globale e il mutamento istituzionale indotto dal federalismo fiscale potranno avere nell'assetto delle future politiche regionali.

2. *I fatti*

L'accresciuta disponibilità di indicatori socio-economici a livello regionale e di informazioni riguardanti ammontare, destinazione e ripartizione geografica della spesa pubblica consente di formarsi un'idea abbastanza precisa dei flussi di risorse giunti al Mezzogiorno e dei divari esistenti con le regioni del Centro-Nord. Dalla fredda lettura dei dati disponibili emergono chiare due osservazioni: (1) le risorse erogate al Mezzogiorno sono state decrescenti nel tempo e inferiori sia agli obiettivi di spesa annunciati in sede programmatica sia alle risorse che in altri paesi (in particolare in Germania) sono state mobilitate a favore delle regioni in relativo ritardo di sviluppo; (2) le politiche non hanno raggiunto i risultati sperati e annunciati, in considerazione della deludente dinamica delle variabili macroeconomiche nelle aree sussidiate, della scarsa efficacia delle misure adottate su investimenti, fatturato e altre grandezze microeconomiche relative alle imprese agevolate e delle consistenti differenze che permangono nelle dotazioni infrastrutturali e nella qualità delle istituzioni. E' importante sottolineare che i due «fatti» appena richiamati non possono essere posti in una stretta relazione di causa-effetto; in altre parole, gli insuccessi della politica regionale nel Mezzogiorno non possono meccanicamente essere attribuiti a un insufficiente impegno finanziario da parte delle amministrazioni centrali e locali (anche se è verosimile che la riduzione delle risorse abbia avuto un ruolo). Essi però servono a chiarire i termini concreti di una discussione che, soprattutto nel dibattito politico, sembra talora ignorare o sovvertire la realtà delle cifre.

2.1. *Le risorse*

La tabella 1 riporta l'ammontare di risorse pubbliche destinate alle spese in conto capitale (al netto delle partite finanziarie) nel Mezzogiorno², in milioni di euro correnti e come quota del Pil nazionale e locale negli anni 1996-2008. L'ultima colonna riporta il quoziente fra spesa erogata nelle regioni meridionali e spesa complessivamente effettuata nel paese. Nel leggere i dati, va preliminarmente ricordato che per tutto il periodo considerato l'Italia ha presentato un'incidenza della spesa pubblica totale sul Pil superiore di circa un punto percentuale rispetto alla media dei paesi euro, ma per converso una spesa in conto capitale più bassa della media europea e in diminuzione. Inoltre, la ripartizione regionale della spesa complessiva (conto capitale più partite correnti) del settore pubblico allargato è stata territorialmente squilibrata: a fronte di una quota di popolazione residente pari al 36% del totale, la spesa erogata nel Mezzogiorno non ha superato il 28,5%. E' interessante notare che il confronto con l'altro paese europeo con disparità regionali paragonabili a quelle italiane, la Germania, evidenzia una intensità redistributiva complessiva delle politiche fiscali in favore dei *länder* orientali molto più accentuata di quella riscontrabile in Italia per tutto il periodo 1995-2004 [Iuzzolino 2009].

[Inserire Tab. 1]

In questo contesto, le politiche regionali hanno teso ad assegnare alla spesa in conto capitale un ruolo centrale per la realizzazione degli obiettivi di crescita delle aree in relativo ritardo di sviluppo: gli impegni assunti in sede europea e i documenti programmatici hanno riservato alle regioni meridionali l'85% delle risorse Fas e più in generale una porzione non inferiore al 45% della spesa pubblica in conto capitale. Tuttavia, nonostante le buone intenzioni, la spesa in conto capitale si è ridotta in tutto il paese e in maniera più marcata nel Mezzogiorno, dove è risultata, come mostra la tabella 1, sempre inferiore agli obiettivi programmatici. Un semplice confronto fra i dati del 1996 e quelli del 2008 permette di apprezzare la significatività della riduzione dell'impegno: a metà anni '90 la quota di spesa pubblica relativa alle regioni meridionali superava il 40% (il 48% per quanto attiene ai soli trasferimenti) mentre attualmente essa è inferiore al 35%, essendo passata dal 7% al 5,3% del Pil dell'area³. Il contrasto con il passato meno recente risulta ancora più forte: negli anni '70 il solo intervento straordinario (che

² In tutto il capitolo, con il termine Mezzogiorno si indicheranno le regioni dell'Italia meridionale (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria) e le isole (Sicilia e Sardegna).

³ La tabella 1 si riferisce alla spesa della Pubblica Amministrazione in senso stretto. Considerando il settore pubblico allargato, la quota di spesa in conto capitale relativa al Mezzogiorno è ancora più bassa e comunque decrescente (intorno al 37% nel 2001 e al 32% nel 2007). Ciò soprattutto per effetto del comportamento delle imprese pubbliche nazionali che nelle regioni meridionali spendono quote molto contenute del totale della propria spesa in conto capitale (il 24% nel 2007 e addirittura solo il 15% nel 2006).

rappresentava circa la metà del complesso delle spese in conto capitale nel Mezzogiorno) corrispondeva a circa 4 punti percentuali del Pil meridionale⁴.

Il ridimensionamento della spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno appare in particolare più marcato per la voce trasferimenti (costituiti in ampia parte dagli incentivi alle imprese): queste spese rappresentano in effetti l'1% del Pil nazionale nel 1996, sono ancora sopra lo 0,8% nel 2002 per poi precipitare allo 0,4% nel 2008. La tabella 2, esaminando più in dettaglio l'evoluzione recente delle agevolazioni alle imprese, conferma la tendenziale riduzione nominale delle concessioni e delle erogazioni, con una certa variabilità nelle prime e un persistente ridimensionamento delle seconde. Nonostante la contrazione sia generalizzata a tutto il paese, le imprese localizzate nelle regioni del Sud sono quelle maggiormente interessate dai tagli. Attenzione particolare merita l'ultimo biennio (2007-2008), caratterizzato da una forte riduzione degli incentivi nel 2007 e da una successiva ripresa (nelle concessioni, ma non nelle erogazioni) nel 2008, grazie soprattutto alla notevole mole di sussidi fiscali accordati in tale anno. Questo andamento peculiare, legato certamente all'interruzione delle misure di aiuto previste per il periodo di programmazione 2000-2006 e ai ritardi nell'attivazione dei nuovi strumenti, ha portato nei tempi più recenti a una sostanziale stasi dell'intervento della politica regionale, in particolare nel Mezzogiorno⁵.

[Inserire Tab. 2]

Il peso relativo delle misure di incentivazione più importanti (ossia i provvedimenti che fra il 2000 ed il 2008 concedono almeno 500 milioni di euro) è illustrato nella tabella 3, che riporta in grassetto i dati relativi agli strumenti che forniscono nell'anno di riferimento almeno il 10% delle risorse concesse. La l. 488, che assegna contributi in conto capitale agli investimenti sulla base di un particolare meccanismo d'asta [Scalera e Zazzaro 2000], assume un ruolo importante nella politica regionale negli anni 2001-2003, rappresentando tra il 36% ed il 56% dei sussidi accordati nel Mezzogiorno, per poi declinare nel triennio successivo ed essere quindi del tutto abbandonata. I sussidi fiscali, che avevano avuto un ruolo marginale dopo l'abolizione della fiscalizzazione degli oneri sociali, tornano in auge a partire dal 2001 e negli anni successivi (fino al 2006) coprono una quota grosso modo compresa tra 1/4 ed 1/3 del complesso degli incentivi assegnati alle imprese meridionali, con la sola eccezione del 2007, anno di intervallo fra l'operatività delle l. 388/00 e 296/06.

[Inserire Tab. 3]

Per converso, più limitata appare la rilevanza della strumentazione elettiva della Npr, costituita da Patti territoriali, Contratti d'area e Contratti di programma. Nell'anno 2000, i tre strumenti concedono poco più di un miliardo di euro, rappresentando, anche per effetto della sostanziale mancanza di altri strumenti di incentivazione effettivamente operativi, quasi il 73% dell'incentivazione complessiva nel Mezzogiorno. Nel biennio successivo, con il decollo prima della l. 488 e poi della l. 388, il peso della programmazione negoziata si riduce drasticamente, specie se si considerano solo Patti territoriali e Contratti d'area, cioè gli strumenti più genuinamente *place based*. Le altre forme di sussidio rivestono sempre un ruolo marginale, eccezion fatta in pochi anni per le agevolazioni Pia e per i finanziamenti alla nuova imprenditorialità (originati dall'esperienza del «prestito d'onore», l. 608/96). In particolare, e significativamente, è sempre modesto il peso degli incentivi alla ricerca, all'innovazione e all'export, che invece nelle regioni centro-settentrionali hanno un ruolo rilevante e crescente negli anni.

2.2. I risultati

Valutare i risultati delle politiche economiche, e in special modo delle politiche regionali, è un'operazione complessa e mai priva di margini di ambiguità⁶. La ricognizione degli obiettivi annunciati dal *policy maker* e la verifica del raggiungimento di essi, insieme ad un più generale esame dell'andamento delle principali variabili socio-economiche non sempre sono sufficienti a formulare un giudizio sull'efficacia delle misure, soprattutto in un contesto in cui l'azione di fattori esogeni è rilevante, interferendo con l'impegno degli operatori e la qualità dell'intervento pubblico. In altre parole, non potendo avere a disposizione evidenza di ciò che sarebbe accaduto in assenza delle politiche, il giudizio su queste ultime deve essere sempre improntato alla necessaria cautela. Con questa avvertenza, in questa sezione si propone una sintetica valutazione dell'intervento di politica regionale

⁴ Sull'ampiezza dell'intervento straordinario e la rilevanza di esso rispetto al complesso degli investimenti pubblici, si vedano rispettivamente Cafiero e Marciari [1991] e Del Monte e Giannola [1978, cap.9].

⁵ Come evidenziato dal Rapporto Met [2009], considerando più in generale gli aiuti di stato all'industria, un'eccezione rilevante è l'incremento notevole dei sussidi concessi dalla l. 808/85 (agevolazioni alle imprese aerospaziali e della difesa), che passano da meno di 0,7 miliardi di euro nel 2006 a ben 1,8 miliardi di euro nel 2008 (con erogazioni di circa 1,4 miliardi). La l. 808/85 non è considerata nella tabella 3 in quanto le agevolazioni da essa concesse non sono regionalmente classificabili.

⁶ Una interessante ed aggiornata rassegna sugli strumenti e sui problemi della valutazione delle politiche pubbliche, con particolare riferimento all'esperienza italiana, è svolta da Trivellato [2009].

dell'ultimo decennio, considerando gli effetti macroeconomici sui territori che hanno fruito dei sussidi e le conseguenze dell'incentivazione sulle imprese agevolate e sull'eventuale indotto.

2.2.1. Pil, esportazioni e altre misure aggregate

All'inizio del periodo di programmazione 2000-2006, la Npr annunciava tra i suoi obiettivi il conseguimento entro il 2003 di un tasso di crescita del Mezzogiorno significativamente superiore a quello dell'Unione europea; successivamente i vari Documenti di programmazione economico-finanziaria succedutisi nel decennio enunciavano per gli anni immediatamente venturi tassi di crescita superiori a quelli del Centro-Nord di 1,5-2,5 punti percentuali (Dpef 2000, 2001, 2002 e 2003) o più modestamente di 0,5-1 punto percentuale (i Dpef dal 2004 al 2008). La realtà ha purtroppo sistematicamente smentito queste previsioni. La figura 1 mostra in primo luogo l'andamento del rapporto fra Pil pro-capite del Mezzogiorno e della media Ue25: tale quoziente, corrispondente a circa il 71% nella seconda metà degli anni '90, scende al 69,4% nel 2000 per poi risalire sopra il 71% nel 2003 e ricadere infine intorno al 68% nel 2007. Questa evoluzione è il frutto da una parte della relativa minor crescita dell'Italia rispetto alla media europea e, dall'altra, dell'andamento particolarmente negativo del Mezzogiorno che, in particolare dopo il 2000, evidenzia tassi di crescita fra i più bassi delle regioni Obiettivo 1⁷.

[Inserire Fig. 1]

Anche rispetto al Centro-Nord, l'andamento del Pil pro-capite meridionale non è particolarmente incoraggiante: pur registrandosi un avvicinamento ai valori centro-settentrionali, il recupero del Mezzogiorno appare estremamente modesto (meno di 3 punti percentuali in 13 anni). Peraltro, un esame di più lungo periodo evidenzia che il biennio iniziale del periodo qui considerato (1995-96) coincide con i più bassi valori raggiunti dal Pil pro-capite relativo del Mezzogiorno dal 1963, sicché il dato del 2008 denota un livello del divario ancora superiore a quelli dei periodi 1971-75 e 1983-85, durante i quali l'indicatore si era avvicinato alla soglia del 60%. Ad ogni modo, l'evoluzione relativamente positiva degli ultimi anni sembra da attribuire più all'andamento stagnante della popolazione nelle regioni meridionali che alla crescita del reddito. In effetti, in termini di tassi di crescita del Pil, il differenziale tra Sud e Centro-Nord è risultato positivo nella seconda metà degli anni '90 (+1,2% la performance relativa migliore, nel 1997) ma negativo dal 2003 in poi.

Lo sforzo di potenziamento infrastrutturale e di incentivazione delle attività produttive non sembra aver sortito grandi effetti sulla produttività e sulla competitività delle imprese meridionali. Sempre nella figura 1, si evidenzia che la produttività del lavoro relativa (misurata dal rapporto Pil per unità di lavoro nel Mezzogiorno rispetto al valore del Centro-Nord) è cresciuta di poco più di 2 punti percentuali nella seconda metà degli anni '90, rimanendo poi sostanzialmente immutata (tra l'82 e l'83% del valore del Centro-Nord) in tutto il decennio successivo. Un confronto di più lungo periodo [Svimez 2009, 70] rivela che i valori della produttività relativa nel decennio 1999-2008 sono i più bassi dalla fine degli anni '60. In riferimento alla sola industria manifatturiera, l'evoluzione è perfino peggiore, soprattutto negli ultimi anni: tra il 2000 e il 2007 la produttività industriale relativa è calata di oltre 2 punti percentuali, attestandosi poco sopra il 76% del livello del Centro-Nord, mentre il costo del lavoro per unità di prodotto è salito addirittura dal 101,3% al 104,7% del Centro-Nord.

Anche la competitività dell'industria meridionale, misurata dal grado di partecipazione alle esportazioni, ha mostrato una dinamica deludente: dopo il progresso del biennio 1997-98 (incremento di circa 0,8 punti percentuali), l'export meridionale nelle attività manifatturiere (al netto dei prodotti petroliferi) si è stabilizzato a non più del 9% del totale. In coerenza con quanto sostenuto da diversi studiosi (cfr. ad es., Guerrieri [2007] e Giunta *et al.* [2010]), questi dati paiono confermare che le imprese manifatturiere meridionali hanno subito in modo particolarmente severo le conseguenze della crisi strutturale che l'industria italiana ha attraversato nell'ultimo decennio. Come rilevato da Viesti [2007], questo è avvenuto per una serie di fattori concomitanti (la specializzazione produttiva meridionale nei settori più esposti all'accresciuta concorrenza internazionale, la minore apertura internazionale delle imprese, la più forte riduzione della domanda interna e della fiducia dei consumatori), che hanno penalizzato l'industria del Mezzogiorno e rispetto ai quali le politiche regionali si sono rivelate ben poco idonee a produrre mutamenti apprezzabili.

Neppure la dotazione di infrastrutture e capitale pubblico delle regioni del Sud pare registrare nel periodo in esame progressi significativi. Secondo i dati dell'Istituto Tagliacarne, fra il 2000 ed il 2007, le infrastrutture sociali (scuole, ospedali, strutture culturali e ricreative) del Mezzogiorno salgono dal 77,3% al 79,9% del livello medio italiano, mentre le infrastrutture economiche registrano addirittura un calo, portandosi dal 76,9% al 76,5%

⁷ Per il periodo 2000-05 solo Malta e Portogallo fanno peggio mentre nel triennio 2003-05 il primato negativo del Mezzogiorno è assoluto; si veda Svimez [2009, cap.1, tab. 18].

della media nazionale. Solo per alcune infrastrutture di rete l'evoluzione è più veloce, pur mantenendosi cospicue le distanze con il Centro-Nord: la dotazione meridionale di linea ferroviaria elettrificata a binario doppio sale di 3 punti percentuali, portandosi sopra il 68% del valore medio nazionale, mentre il numero dei chilometri di rete elettrica per 1000 km² di superficie aumenta di 6 punti percentuali, rimanendo comunque appena sopra l'80% del valore medio italiano⁸.

Per completare questo sintetico quadro dell'andamento delle principali variabili macroeconomiche nel Mezzogiorno, può essere utile considerare la qualità relativa dei servizi pubblici disponibili per le famiglie e le imprese. Negli ultimi anni, crescente attenzione è stata riservata ai servizi pubblici come determinanti del grado di inclusione dei territori marginali e componenti rilevanti dei processi di sviluppo; perciò in Italia diversi istituti di ricerca (Istat, Isae, Banca d'Italia) hanno intensificato l'attività di produzione ed elaborazione di informazioni sul tema. Nella stessa ottica, in sede programmatica, il Quadro strategico nazionale 2007-2013 ha riconosciuto un ruolo strategico al rafforzamento dell'offerta di servizi collettivi, confermando un meccanismo di «premiabilità», in termini di risorse addizionali, a favore delle amministrazioni che raggiungono predeterminati obiettivi di servizio. Grazie al dettaglio regionale delle statistiche ora disponibili, è possibile confrontare la qualità dei servizi pubblici erogati nelle regioni dell'Italia meridionale e centro-settentrionale. La tabella 4 opera tale confronto, con riferimento ad alcuni servizi ambientali, di istruzione e socio-assistenziali essenziali, alla qualità delle infrastrutture di rete e all'efficienza negli uffici e nei servizi per la mobilità⁹. L'esame dei dati fornisce un'ulteriore chiara conferma non solo del ritardo meridionale, grave per quasi tutti gli indicatori esaminati, ma anche della mancanza di una apprezzabile tendenza alla riduzione del gap durante il periodo 2000-2006.

[Inserire Tab. 4]

2.2.2. *Incentivi alle imprese, investimenti, occupazione*

Nel valutare l'efficacia microeconomica delle misure di agevolazione alle attività produttive, ossia l'effetto degli incentivi sugli investimenti e le scelte occupazionali delle imprese sussidiate, occorre tenere presente diverse questioni di metodo, e in primo luogo i problemi della addizionalità e dello spiazzamento [Scalera e Zazzaro 2000; Cannari *et al.* 2007]. Come è noto, con queste espressioni si fa riferimento alla possibilità che l'impresa sussidiata realizzi un investimento che avrebbe fatto anche senza incentivo o lo anticipi solo nel tempo (non addizionalità), oppure che grazie al sussidio ricevuto faccia un investimento che altrimenti sarebbe stato realizzato da una diversa impresa non sussidiata (spiazzamento). Quando ciò avviene, l'efficacia microeconomica è in effetti solo apparente o temporanea senza dare luogo ad un reale risultato positivo in termini di complessivo impatto sul territorio sussidiato.

Lo schema di incentivi finanziari introdotto dalla l. 488/92 ha attirato la maggiore attenzione da parte degli analisti con risultati anche opposti. Pellegrini e Carlucci [2003] riscontrano un impatto positivo e significativo dei sussidi sull'occupazione delle imprese agevolate, mentre Adorno *et al.* [2007] rilevano che le imprese sussidiate godono di una maggiore crescita di fatturato, occupazione ed immobilizzazioni rispetto alle imprese non sussidiate. A conclusioni diverse pervengono invece Bronzini e de Blasio [2006], secondo i quali gli effetti positivi della 488 sono limitati ai due anni immediatamente successivi all'erogazione dei sussidi, coerentemente con l'ipotesi di sostituzione intertemporale, e i maggiori investimenti delle imprese sussidiate tendono ad essere bilanciati dalla riduzione degli investimenti da parte delle imprese non sussidiate, a conferma dell'esistenza di un effetto spiazzamento dei sussidi.

Una valutazione dell'efficacia degli incentivi fiscali offerti dalla l. 388/2000 è compiuta da Bronzini *et al.* [2008] per i quali, almeno nel periodo 2001-2004, le agevolazioni risultano efficaci a stimolare investimenti addizionali, senza effetti negativi sulle imprese non sussidiate. Indicazioni in parte contrastanti provengono da Cannari *et al.* [2007] che, in riferimento ad agevolazioni erogate con entrambi gli strumenti, arrivano alla conclusione di una scarsa addizionalità degli investimenti.

La valutazione degli incentivi accordati con gli strumenti della programmazione negoziata è in linea di principio più complessa rispetto ai sussidi finanziari e fiscali, a motivo degli obiettivi compositi che queste misure si sono posti. Nel lavoro di Ramella [2005], una valutazione dei Patti territoriali viene compiuta sulla base di una serie di indicatori¹⁰ (da considerare in realtà più come obiettivi intermedi che finali) con i quali si individuano diciannove Patti territoriali «ben avviati» che, almeno per quanto riguarda l'efficacia amministrativa e negoziale,

⁸ Per maggiori dettagli, si veda Istat [2008].

⁹ Per un approfondimento, si rinvia a Rasso e Saporito [2009].

¹⁰ Tali indicatori sono: l'onere pubblico per nuovo occupato, l'onere pubblico per euro di investimento, la velocità di avvio degli interventi e la capacità di spesa delle risorse pubbliche, l'efficacia percepita da un *panel* di testimoni qualificati.

sembrano conseguire le proprie finalità. Lo studio di Accetturo e de Blasio [2007], operando un confronto fra comuni partecipanti e non partecipanti ad un Patto territoriale, raggiunge invece conclusioni meno incoraggianti. Secondo questi autori, infatti, la partecipazione non sembra sortire effetti statisticamente significativi né sull'occupazione né sul numero di imprese operanti nell'area.

Sui Contratti di programma esistono numerosi studi. Nella loro recente rassegna, Giunta e Mantuano [2010] mostrano che, nonostante lo scarso peso nella negoziazione rilevato per la parte pubblica (tranne sporadici aggiustamenti richiesti agli obiettivi occupazionali) e una blanda attività di monitoraggio, i Contratti sottoscritti con le grandi imprese hanno prodotto una certa addizionalità geografica degli investimenti, che altrimenti sarebbero stati realizzati altrove, mentre i Contratti con i consorzi di imprese hanno avuto effetti molto meno positivi. Nella stessa direzione, il lavoro di Bianchi, Masselli e Pellegrini [2008] che riguarda nove Contratti di programma particolarmente rilevanti per l'ammontare di risorse assorbite. Pur in presenza di apprezzabili effetti sull'occupazione delle imprese coinvolte, lo strumento mostra limitati effetti indotti sul territorio, un impatto positivo sulla diffusione di competenze e pratiche produttive di alto livello tecnologico, ma poche ricadute di rilievo sullo *spin-off* di nuove imprese.

Infine, per quanto riguarda altre misure di incentivazione, Del Monte e Scalera [2001] pervengono ad una valutazione sostanzialmente positiva delle agevolazioni alla nuova imprenditorialità, sia in termini di addizionalità degli investimenti che di probabilità di sopravvivenza delle imprese sussidiate. Merito *et al.* [2010] valutano invece l'efficacia dei sussidi all'innovazione, evidenziando che essi sembrano favorire solo temporaneamente l'introduzione di innovazioni, senza peraltro avere effetti sulla produttività e il fatturato delle imprese sussidiate. In conclusione, anche il giudizio sull'efficacia microeconomica dei provvedimenti di agevolazione appare problematico, con un'evidenza «mista» e buona parte della letteratura scettica sull'effettivo impatto dei sussidi, soprattutto quelli erogati attraverso Patti territoriali e Contratti.

3. *Le ragioni di un insuccesso*

Il tono dei giudizi espressi sull'esperienza della Npr varia tra coloro che più nettamente attribuiscono al nuovo approccio la responsabilità di «dieci anni sprecati nella disarmante retorica del localismo che ha generato una patologica inefficienza» [Giannola 2009, 55], e chi con minore severità, ritiene che «per il Mezzogiorno ... non bisogna ripartire da zero, [che] negli ultimi anni sono stati ottenuti risultati parziali [e che soltanto] c'è da attuare più compiutamente quella strategia, con maggiore qualità, velocità, intensità» [Viesti 2009, 190]. Quale che sia il giudizio su questa esperienza di *policy* e la lezione che se ne trae per il futuro, è un fatto, però, che gli obiettivi di crescita economica per le regioni meridionali programmati all'avvio della Npr siano stati ampiamente mancati e che gli indicatori macro e microeconomici indichino che tutti (o quasi) i più importanti divari con le regioni del Centro-Nord siano rimasti in questi dieci anni inalterati o peggio si siano allargati. Ma al di là della mancata convergenza con il Centro-Nord, la vera misura dell'insuccesso della strategia disegnata dalla Npr sta nel non essere riuscita a rappresentare una «profezia credibile»¹¹ per l'azione degli operatori economici e dei cittadini meridionali (e non solo); sta nel fatto che «le *condizioni* prospettate dalle riforme non si sono in larga misura realizzate; le *aspettative* non sono in larga misura cambiate» [Barca 2006, 51]. Riprendendo le parole di uno dei più convinti e acuti animatori della Npr, mentre le nuove politiche regionali «puntavano con la propria azione a creare fiducia nel Sud, ... a dieci anni dall'avvio di quelle politiche, il clima di fiducia nel Sud e sul Sud è ai minimi storici» [Viesti 2009, 172].

Quali sono le ragioni di questo insuccesso? La spiegazione principale proposta dai sostenitori della Npr si concentra sull'incoerente applicazione del disegno di *policy* iniziale, dovuta più di ogni altra cosa allo scarso e altalenante appoggio che la Npr avrebbe ricevuto in sede politica dai governi di centro-destra e centro-sinistra che in questo decennio si sono alternati alla guida del paese [Barca 2006; Viesti 2009]. Sebbene questa difesa contenga certamente degli elementi di verità, essa è chiaramente insoddisfacente per almeno due ragioni. Anzitutto, i difetti di applicazione possono essere chiamati a giustificazione di pressoché ogni fallimento di *policy* e, certamente, della degenerazione dell'intervento straordinario e delle politiche di industrializzazione avviate negli anni Sessanta, a cui la Npr si appellava per motivare il cambiamento di rotta. Ma soprattutto, nel caso della Npr, lo scarso appoggio politico e la sua incerta applicazione sarebbero esse stesse espressione della incapacità di agire da «profezia credibile» all'interno della società meridionale e nazionale, obiettivo cui invece la Npr dichiaratamente mirava. In questa prospettiva, il fatto che dieci anni di Npr non siano riusciti a modificare gli

¹¹ Questa locuzione si ritrova nella premessa di Carlo Azeglio Ciampi [1998, 14] al documento di presentazione della Npr ed è ripresa nell'introduzione allo stesso documento scritta da Fabrizio Barca [1998, 30].

atteggiamenti di chi opera nell'arena politica e a coagulare gli sforzi della classe dirigente attorno alla sua strategia di sviluppo finisce quindi paradossalmente per essere la causa e al contempo l'effetto del suo fallimento.

A ben vedere, proprio questa problematica coincidenza tra causa e effetto lascia intravedere una più profonda contraddizione nell'impianto della Npr, che appartiene non tanto alla visione teorica che la informa né alla definizione dei problemi del Mezzogiorno e degli obiettivi da perseguire, ma che bensì riguarda principalmente la relazione tra obiettivi e strumenti, e che può essere così sintetizzata: puntare a curare la grave (e antica) scarsità di fiducia, capitale sociale, norme condivise, civismo e istituzioni che affligge l'economia, la società e la politica meridionale con azioni ad alta intensità di fiducia, capitale sociale, norme condivise, civismo e istituzioni¹².

3.1. *La teoria della Npr*

E' ormai verità acquisita tra gli economisti dello sviluppo che l'accumulazione di capitale fisico e umano, così come l'innovazione tecnologica, sono solo gli anelli ultimi del processo di crescita, che il loro diverso andamento tra le società non può essere spiegato unicamente da differenze nelle dotazioni iniziali di risorse e nelle preferenze individuali e che occorre andare a considerare ragioni più fondamentali che influenzano la struttura dei rendimenti e gli incentivi con cui gli operatori economici si confrontano [Acemoglu 2009]. Giunti a questo punto però ci si divide. Da un lato, vi sono coloro che puntano lo sguardo sull'esistenza o meno di istituzioni – economiche e politiche, formali e informali – a tutela dei diritti di proprietà e, più in generale, favorevoli agli investimenti in ricerca, in nuove tecnologie, in capitale umano, in capitale sociale; sull'esistenza cioè di *regole del gioco* capaci di indirizzare i comportamenti individuali in senso favorevole allo sviluppo [North e Thomas 1973; Baumol 1990; Acemoglu *et al.* 2005]. Dall'altro lato, altri richiamano l'importanza delle differenze culturali tra popolazioni, dei valori morali che orientano le azioni di vasti gruppi sociali verso la leale concorrenza, la cultura della responsabilità e del merito, il rispetto della legalità; valori che, una volta diffusi, tendono a tramandarsi di generazione in generazione e consentono a un'economia di imboccare sentieri alti di sviluppo [Tabellini 2008, 2010; Guiso *et al.* 2008 e 2010]. I limiti di entrambe le teorie prese in isolamento l'una dall'altra sono evidenti e in parte speculari. La spiegazione *istituzionalista* dei divari di sviluppo chiarisce bene perché soggetti molto simili, calati in contesti istituzionali differenti, possano effettuare scelte educative, lavorative, di risparmio e investimento differenti, ma non è in grado di dar conto del perché uno stesso assetto istituzionale sia favorevole allo sviluppo in una certa società ma non in un'altra (tema di fondamentale importanza nel caso del Mezzogiorno che evidentemente non può lamentare differenze istituzionali di rilievo rispetto al resto del paese). La spiegazione *culturale*, al contrario, può dar conto della diversa efficacia delle istituzioni formali – del perché, per dirla con Tabellini [2010], il funzionamento del sistema giudiziario sia molto meno efficiente (e efficace) al Sud che al Centro-Nord nonostante il fatto che da 150 anni le due aree condividano lo stesso sistema legale, gli stessi criteri di selezione di magistrati e funzionari, la stessa struttura delle carriere e degli incentivi – ma al costo di introdurre elementi di forte determinismo storico, difficilmente conciliabili con i salti della geografia dello sviluppo economico e i suoi repentini capovolgimenti.

Muovendosi nella migliore tradizione di studi regionalisti in Italia, gli ideatori della Npr non cadono però nella trappola della spiegazione mono-teorica e bene colgono come nel mondo reale cultura, aspettative e istituzioni co-evolvano, influenzandosi reciprocamente, fino a sfociare in molti possibili equilibri, talvolta virtuosi talaltra viziosi¹³. Con rara sensibilità teorica, e in netto contrasto con la visione dominante, le riforme istituzionali e le nuove strategie di politica economica non sono da questi intese come l'introduzione di nuove, inderogabili regole del gioco capaci di incidere meccanicamente sull'insieme delle strategie e dei *payoffs* degli agenti nella direzione desiderata, ma pensate come semplici *focal points* capaci, solo se introdotte e praticate in maniera credibile e coerente, di modificare le aspettative individuali e gli *equilibri del gioco*¹⁴. In questa prospettiva, la qualità delle istituzioni non dipenderebbe solo dalla debolezza dei fattori di offerta, ma anche da una domanda di istituzioni di scarsa qualità, da pretese troppo modeste dei cittadini che finirebbero per convalidare e rafforzare le carenze nell'offerta di istituzioni efficienti. Dell'esistenza di questo tipo di meccanismi di mutuo rinforzo tra domanda e offerta di istituzioni esistono ormai anche alcune interessanti prove fattuali. Ad esempio, Foresti e Pennisi [2005] mostrano che non solo al Sud le competenze matematiche degli studenti sono decisamente inferiori

¹² Questa formulazione non fa che raccogliere, esprimendo in maniera differente alcune delle critiche che erano state indirizzate alla Npr sin dal suo avvio [Del Monte 1998; Giannola 2000; Scalerà e Zazzaro 2002 e 2003; Zazzaro 2001] e successivamente da altri riprese mano a mano che la debolezza dei risultati raggiunti si faceva più evidente; tra tutti, Rossi [2005].

¹³ Una recente rigorosa formulazione teorica e analisi empirica del legame circolare tra cultura e istituzioni è offerta da Aghion *et al.* [2010].

¹⁴ Per una discussione approfondita dell'idea delle istituzioni e delle leggi come *focal points* si rimanda agli importanti lavori di Basu [2000] e Aoki [2001].

a quelle dei coetanei delle regioni del Centro-Nord, ma anche che gli studenti del Sud, e non gli altri, non si lamentano delle carenze scolastiche e anzi percepiscono le competenze acquisite come soddisfacenti. Nannincini *et al.* [2010], invece, guardano alla sfera politica e trovano che i politici eletti nelle circoscrizioni dove il capitale sociale è più scarso sono quelli più assenteisti in parlamento e con una maggiore probabilità di ricevere un'autorizzazione a procedere durante il loro mandato.

3.2. *Il Mezzogiorno della Npr*

Coerentemente con la costruzione teorica appena descritta, nel leggere il Mezzogiorno e i suoi problemi, gli ideatori della Npr si concentrano sulle debolezze del tessuto sociale e istituzionale meridionale più che sulla scarsità delle risorse disponibili. Il vero problema del Mezzogiorno, si sostiene, non è l'insufficienza delle risorse finanziarie, tecnologiche e umane disponibili, ma piuttosto l'incapacità di mobilitare le energie esistenti e soprattutto di produrre quei beni collettivi indispensabili per dare competitività alle imprese dell'area e attrarre nuove risorse dall'esterno [Barca 2006]. Riprendendo i risultati delle ricerche sociologiche di Banfield [1958] e Putnam [1993], ma anche le intuizioni della parte migliore del vecchio meridionalismo¹⁵, l'idea che si propone è che ciò che frena il percorso di sviluppo del Mezzogiorno è la scarsità di capitale sociale tra le sue comunità, la mancanza di quella rete di relazioni fiduciarie tra individui e/o istituzioni, di quelle norme sociali impregnate di coscienza civica che alimentano lo spirito imprenditoriale sano, rispettoso delle norme, la diffusione delle conoscenze, l'espressione dei bisogni collettivi e la formazione di rilevanti economie esterne di agglomerazione [Barca 2006]. Evitando però ogni forma di tirannia della storia, vi è anche l'idea che fiducia, capitale sociale e coscienza civica siano fattori producibili anche nel breve o medio periodo attraverso accorti mutamenti nelle modalità di intervento pubblico e la responsabilizzazione e il coinvolgimento di amministratori locali, imprese e parti sociali nella individuazione e articolazione dei progetti da intraprendere.

3.3. *Gli strumenti della Npr*

Sul piano della *policy*, questa visione teorica e pratica del Mezzogiorno porta i promotori della Npr a individuare il principale fallimento del mercato nell'incapacità di soddisfare il fabbisogno di beni collettivi di comune interesse e, soprattutto, nel fatto che «quel comune interesse è in realtà generico, non descrivibile dai soggetti, i quali lo avvertono in forma incompleta e confusa» [Barca 2006, 66]. Compito della politica economica è quello di «estrarre le conoscenze private e ... minimizzare il costo della loro trasmissione e dell'assunzione di una decisione collettiva ..., costruendo e applicando un metodo per selezionare i progetti così prodotti, e ricercando i soggetti che meglio sanno produrli, assicurandosi che li producano» [Barca 2006, 67 e 69]. È su queste basi che le due principali novità della Npr, gli strumenti di programmazione negoziata per lo sviluppo dei sistemi locali d'impresa e i meccanismi d'asta per l'erogazione degli incentivi alle imprese (la l. 488), sono state concepite.

Con la programmazione negoziata si intende dotare la politica regionale di uno strumento di coordinamento capace di assicurare una gestione organica di interventi di carattere strutturale e specifico, individuando ambiti di stretta collaborazione, strategica, finanziaria ed economica, tra soggetti pubblici (enti statali ed enti locali) e privati (sindacati e imprese). Questo tipo di interventi concordati per lo sviluppo assume forme diverse secondo i soggetti coinvolti e l'ambito di operatività e secondo un ordine gerarchico funzionale esplicitamente individuato al fine di evitare «duplicazioni e sovrapposizioni di interventi». Anzitutto, vi sono le *intese e gli accordi di programma* con cui le amministrazioni centrali e regionali si impegnano a collaborare per lo svolgimento di interventi specifici a durata pluriennale, individuando i soggetti responsabili, le risorse finanziarie pubbliche e private da impiegare e i criteri per svolgere un adeguato controllo delle attività svolte. I *contratti di programma* (affiancati successivamente dai molto simili *contratti di localizzazione*) sono accordi tra amministrazioni pubbliche e soggetti privati (grandi imprese, consorzi di piccole imprese o rappresentanze di distretti industriali) diretti alla realizzazione di investimenti strategici per lo sviluppo del territorio. Nello schema previsto, la fase

¹⁵ Manlio Rossi Doria [1982, 6], ad esempio, non esitava a riconoscere nei «pidocchi ..., [nell'] innumerevole schiera dei piccoli mediatori politici, appartenenti a ogni partito, interessati a imprimere carattere clientelare a tutti i rapporti, compresi quelli che nascono sul terreno del collocamento, della previdenza sociale, dell'azione sindacale», l'ostacolo principale a una seria politica di sviluppo nel Mezzogiorno. Similmente, Augusto Graziani [1997, 161] parlava di «blocco sociale» per descrivere «la gerarchia burocratica e clientelare che, assicuratosi il controllo dei flussi di denaro pubblico, domina la società meridionale attraverso strade che passano per il controllo amministrativo e che nulla hanno a che vedere con i meccanismi del mercato».

progettuale è a carico della parte privata, che deve sottoporre al Cipe piani di investimento complessi capaci di generare esternalità positive e assorbire manodopera locale; le imprese sono poi remunerate con incentivi finanziari nell'ambito della l. 488/1992. I *patti territoriali*, certamente la maggiore novità della Npr, sono promossi da enti locali, rappresentanze sindacali o degli imprenditori, per la definizione e l'attuazione di interventi in favore dello sviluppo locale. Le parti aderenti si obbligano al compimento di determinati impegni concreti, individuando un soggetto responsabile del Patto. Il Patto è finanziato con risorse comunitarie, statali e locali, utilizzate per l'erogazione di incentivi alle imprese aderenti e la realizzazione di interventi infrastrutturali. I singoli progetti di investimento per iniziative imprenditoriali proposti con il Patto sono sottoposti ad istruttoria da parte di soggetti convenzionati scelti dal Ministero del bilancio mediante gara, al fine di verificarne la fattibilità economica e finanziaria. Infine, i *contratti d'area*, promossi da sindacati ed organizzazioni dei datori di lavoro e sottoscritti da amministrazioni statali e locali e da altri soggetti interessati, individuano gli interventi operativi necessari a favorire l'attività d'impresa e la creazione di nuova occupazione in aree territoriali circoscritte colpite da crisi industriale¹⁶.

Con la l. 488, la Npr introduce un originale meccanismo di competizione nell'allocazione degli incentivi agli investimenti, istituendo un vero e proprio *mercato* dei sussidi, con l'obiettivo di garantire la massima trasparenza nell'erogazione degli incentivi, limitare le attività di *lobbying*, premiare i progetti migliori e limitare il contenuto di rendita implicito nel programma di incentivi. A questo fine, si introduce anzitutto l'elemento della scarsità: l'offerta complessiva di sussidi disponibili è fissata in anticipo e se la domanda supera l'offerta alcune imprese sono escluse pur avendo superato un'istruttoria preliminare di tipo bancario. In secondo luogo, si prevede un sistema di allocazione dei sussidi basato sulla disponibilità a pagare. Questa è espressa dalle imprese attraverso la partecipazione a una gara d'asta di tipo discriminatorio, in cui il sussidio ricevuto è pari a quello richiesto e l'offerta d'asta consiste in un indicatore che sintetizza il valore di cinque diversi parametri relativi al capitale proprio investito nel progetto, l'agevolazione effettivamente richiesta, l'occupazione attivata, l'impatto ambientale e il rispetto di priorità indicate dalle singole regioni.

In sostanza, la Npr si concretizza in forme di intervento attivo e discrezionale abbastanza tradizionali che vanno dalla fornitura di infrastrutture e programmazione urbanistica alle spese in formazione e ricerca, dalla valorizzazione delle risorse naturali e culturali all'erogazione di incentivi agli investimenti. Tuttavia, ed è questa la novità, non più con azioni unilaterali da parte di amministrazioni (straordinarie) centrali, bensì coinvolgendo le amministrazioni (ordinarie), le istituzioni e i soggetti locali attraverso un articolato processo decisionale e allocativo che, partendo dalla definizione dei fabbisogni dal basso, prevede la contrattualizzazione delle relazioni amministrative, l'istituzione di forme di partenariato pubblico-privato e l'impiego di accorti ed efficienti meccanismi di selezione dei progetti.

3.4. La Npr come profezia credibile

Questi strumenti, disegnati per liberare il Mezzogiorno dal padronaggio politico, per ridurre l'impegno dei migliori talenti nella ricerca di posizioni di rendita, per creare reti di rapporti necessarie a far emergere i reali bisogni collettivi latenti, a creare capitale sociale, fiducia reciproca e a stimolare le capacità amministrative locali e l'autogoverno dei processi di sviluppo, hanno per buona parte fallito il loro scopo. La Npr non ha agito da profezia credibile, da *focal point*, e ai cambiamenti nelle *istituzioni formali* non hanno fatto seguito cambiamenti nei comportamenti concreti e nelle *istituzioni reali*.

Per quanto possa apparire ingeneroso, si tratta di un esito non sorprendente, stante l'azzardato tentativo di indirizzare le aspettative e i comportamenti verso un sistema di valori basato su fiducia, *civicness* e senso di responsabilità facendo affidamento a strumenti di azione che per poter avere successo presuppongono l'esistenza di aspettative e comportamenti che in quel sistema di valori già si muovono da tempo. Questo vizio di circolarità (o potremmo dire di *wishful thinking*), discende dall'aver fortemente sottovalutato almeno tre ordini di problemi: (1) la transizione al nuovo modello di intervento e la dequalificazione dell'investimento pubblico; (2) la burocratizzazione dell'intervento e le occasioni per attività di *rent seeking*; (3) i rischi di collusione tra i soggetti coinvolti nella negoziazione rivolta alla spartizione delle risorse pubbliche e i pericoli di una loro deresponsabilizzazione.

¹⁶ Di diversa natura e difficilmente riconducibili allo spirito della Programmazione negoziata appaiono le Zone franche urbane (Zfu) (l. 296/2006), piccole aree comunali oggetto di programmi di defiscalizzazione per la creazione di piccole e micro imprese. Per le Zfu l'iniziativa locale non riveste un ruolo (esplicito) nella selezione delle aree beneficiarie dei finanziamenti.

Appare abbastanza chiaro (e lo era anche qualche anno fa) che molte amministrazioni locali non dispongono delle competenze necessarie a intraprendere e gestire processi decisionali complessi. Ma ancora di più, si poteva facilmente prevedere che il ricambio degli uomini sarebbe stato problematico e che molte delle persone che avrebbero partecipato ai tavoli della programmazione negoziata sarebbero state le stesse (o molto vicine a quelle) che avevano gestito in maniera molto discutibile l'ultima fase dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno [Del Monte 1998; De Vivo 2000]. In un simile contesto, è facile comprendere che le possibilità che moralità, fiducia e *civiness*, necessarie a che la negoziazione non sia dominata da opportunismi e interessi particolari, siano acquisite attraverso un processo di «imparare facendo» sono davvero limitate [Franzini e Giunta 2008].

In secondo luogo, la negoziazione e l'intermediazione politica, due ingredienti fondamentali della programmazione negoziata, rappresentano luoghi di elezione tipici di istanze corporative e gruppi di pressione, e delle attività di ricerca della rendita volte ad ottenere benefici economici in maniera indipendente dagli sforzi nella sfera produttiva, con l'aggiramento e la «interpretazione» di leggi e leggine a tutela di piccoli e grandi privilegi. Naturalmente, questi comportamenti predatori sono tanto più remunerativi quanto più complesse sono le regole di accesso alle risorse pubbliche e più discrezionali sono i criteri per la loro allocazione. In simili contesti, le occasioni di lavoro per avvocati, commercialisti, consulenti e intermediari di ogni tipo si moltiplicano e con esse si rafforza anche il potere delle burocrazie locali. Quanto tutto ciò sia in contrasto con l'obiettivo di semplificare le istituzioni, di liberare imprese e cittadini dalla morsa della politica e delle amministrazioni pubbliche è fin troppo evidente. Così come è evidente che la struttura dei rendimenti che la Npr contribuisce a disegnare non è quella più favorevole a stimolare l'imprenditorialità, ad allontanare le persone di maggior talento che operano nel Mezzogiorno dalle attività di mediazione e redistribuzione della ricchezza.

In terzo luogo, alla negoziazione delle scelte di intervento, alla numerosità dei soggetti coinvolti nella contrattazione, alla complessità degli obiettivi individuati e delle procedure di selezione delle iniziative da incentivare si accompagna inevitabilmente una forte ambiguità nella valutazione dei risultati ottenuti e nella imputazione delle responsabilità. Ad esempio, come abbiamo visto sopra, è molto difficile stabilire se gli incentivi erogati alle imprese siano stati in grado di attivare investimenti aggiuntivi rispetto a quelli che comunque sarebbero stati intrapresi o se al contrario si siano trasformati in pure rendite per le imprese. Quando poi l'obiettivo è la formazione di capitale sociale (per il quale non si dispone nemmeno di una misura¹⁷) e gli interventi finanziati sono il frutto di un accordo tra numerosi soggetti, le possibilità di individuare meriti e responsabilità di successi e insuccessi sono davvero ridotte. È interessante notare che i rischi di deresponsabilizzazione dei livelli decisionali, ben presenti ai promotori della Npr, venivano esorcizzati con una certa disinvoltura ipotizzando che la trasparenza rilevante fosse quella procedurale, quella del dichiarare pubblicamente gli interessi e i bisogni rappresentati, «quella di sbilanciarsi, di esporsi in consessi aperti, difficili, dove *tutti* gli interessi della società locale sono rappresentati e dove quando si dice la propria la si dice davanti ad altri trenta soggetti portatori di altri interessi» [Barca 2001, 68], piuttosto che quella di dover dare conto ai cittadini delle scelte effettuate, delle azioni intraprese e dei risultati ottenuti. E non è un caso che la tanto vantata premialità prevista dalla Npr per le azioni della pubblica amministrazione si sia fondata per intero su criteri di natura procedurale, incredibilmente trascurando l'efficacia degli esiti delle azioni intraprese [Rossi 2005].

4. *Le prospettive della politica regionale nel Mezzogiorno fra crisi e federalismo*

L'evoluzione delle politiche regionali e l'andamento del divario Nord-Sud nei prossimi anni non potranno non risentire di due *shock* importanti come la grave crisi deflazionistica globale e l'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, due eventi destinati verosimilmente ad avere un impatto rilevante sulla disponibilità di risorse per il Mezzogiorno e sull'incentivo ad una più efficiente allocazione e gestione di esse.

4.1. *La crisi*

La crisi ha colpito pesantemente le regioni meridionali già dalla seconda metà del 2008. In passato, l'economia del Mezzogiorno era tendenzialmente meno esposta di quella del Centro-Nord alle fluttuazioni congiunturali, soprattutto a motivo della sua minore apertura internazionale. L'integrazione dei mercati ha

¹⁷ Nella letteratura empirica sono state proposte diverse *proxy* per il capitale sociale, come la partecipazione ai referendum, la lettura dei quotidiani non sportivi, le donazioni di sangue. Ora, non solo queste *proxy* colgono anche altri fenomeni (primo fra tutti, la qualità dell'istruzione), ma soprattutto *non sono* il capitale sociale, ed infatti nessuno studioso serio ha mai proposto di stimolare il capitale sociale con politiche che incentivino direttamente le donazioni di sangue, la lettura dei quotidiani o la partecipazione ai referendum.

inevitabilmente eroso la protezione derivante dal relativo isolamento e acuito drammaticamente le debolezze di una struttura produttiva molto vulnerabile non solo all'evoluzione strutturale dei mercati ma anche a riduzioni temporanee della domanda. Nel 2008 la riduzione del Pil della circoscrizione meridionale è risultata superiore a quella complessiva nazionale ed inferiore solo a quella del Nord-Ovest. Significativamente, la Sicilia e soprattutto la Campania¹⁸, le regioni con le più importanti presenze manifatturiere, hanno segnato i regressi più vistosi.

Particolarmente eloquente l'andamento delle esportazioni meridionali, che nel secondo semestre 2008 sono scese di circa l'11% (variazione tendenziale; Italia: -4%), per poi precipitare del 35% nel primo semestre del 2009 (dato nazionale: -24,2%). Allo stesso modo evidente è la caduta dell'occupazione, specialmente forte nelle regioni del Sud: rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, la variazione degli occupati è stata pari al -1,9% alla fine del 2008 e al -4,1% alla metà del 2009 (i dati medi nazionali sono rispettivamente +0,1% e -1,6%)¹⁹. Anche le prospettive di ripresa appaiono differenziate: secondo l'indagine congiunturale Srm [2010], negli ultimi due trimestri del 2009, gli indicatori di fiducia di consumatori ed imprese sono cresciuti molto più nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno; in particolare, l'indicatore relativo alle imprese manifatturiere è salito fortemente nel Nord-Ovest e meno marcatamente nel Nord-Est e nel Centro, riportandosi su livelli prossimi a quelli del terzo trimestre del 2008. Nel Mezzogiorno invece il miglioramento del clima è risultato molto meno pronunciato e l'indicatore è rimasto distante dai livelli registrati a metà 2008; in particolare, molto negative e in peggioramento appaiono le aspettative delle imprese meridionali operanti nel settore delle costruzioni.

Rispetto a questo quadro senza dubbio preoccupante, la risposta di politica economica è stata incerta e penalizzante per il Mezzogiorno. Come in tutti gli altri paesi, il manifestarsi della crisi ha reso necessario interventi di tipo anticiclico e assistenziale. In Italia, però, date le pesanti condizioni del bilancio pubblico, si è scelto di finanziare gran parte delle misure anticrisi attraverso la riallocazione di un ingente ammontare di risorse Fas (non meno di 20 miliardi di euro), originariamente destinate per almeno l'85% alla spesa in conto capitale per lo sviluppo delle regioni meridionali, a copertura degli interventi più disparati: sostegno dei redditi, finanziamento delle opere pubbliche, agevolazioni alle imprese per la ricerca e l'innovazione, ma anche copertura delle minori entrate legate alla abolizione dell'Ici per la prima casa e del *ticket* sulle prestazioni specialistiche, rinnovi contrattuali ed incrementi retributivi nel pubblico impiego, trattamenti pensionistici degli invalidi civili, ricostruzione in Abruzzo, finanziamenti a comuni in dissesto, al Servizio sanitario nazionale, alla Tirrenia SpA, a Trenitalia etc., senza effettivo rispetto del vincolo territoriale di ripartizione. Facendo ricadere gli oneri del finanziamento della lotta alla crisi sulla spesa per gli investimenti nel Mezzogiorno, l'attuale Governo non ha fatto che ripetere la scelta compiuta da precedenti amministrazioni in occasione delle crisi petrolifere degli anni '70 e all'epoca severamente stigmatizzata da Pasquale Saraceno [Svimez 1980].

Per altro verso, ai problemi del Mezzogiorno si è inteso mettere mano con il Programma di infrastrutture strategiche (Allegato infrastrutture al Dpef 2010-2014) che ha individuato cinque interventi mirati nelle regioni meridionali (ossia il ponte di Messina, il collegamento Palermo-Catania, gli *hub* portuali di Augusta, Taranto e Brindisi, il collegamento funzionale della Carlo Felice in Sardegna e i collegamenti ferroviari campani) e con la proposta di una Banca del Mezzogiorno (Bdm).

Quest'ultimo progetto, insieme a quello del ponte di Messina²⁰, ha avuto maggiore risonanza mediatica, ma appare anche più incerto nella sua efficacia e coerenza²¹. Nelle intenzioni del Governo, la nascita della Bdm dovrebbe contribuire a ridurre il divario tra le regioni del Centro-Nord e del Sud in merito al costo e alla disponibilità del credito bancario. Ma interrogiamoci sul presupposto dell'idea Bdm: perché le imprese del Sud incontrano maggiori difficoltà nell'accesso al credito? Trascurando l'ipotesi che tutte le banche (quelle che operano nelle regioni meridionali e quelle che potrebbero operarvi) commettano l'errore di lasciar correre preziose occasioni di profitto, non resta che una possibile risposta: prestare denaro a queste imprese non conviene. Se la mancanza di profittabilità degli impieghi nel Mezzogiorno è generalizzata all'intero sistema bancario, i motivi devono necessariamente risiedere nelle scarse capacità imprenditoriali che esprime il Sud, nella fragilità del sistema economico e sociale meridionale o in fattori istituzionali, come il cattivo funzionamento del sistema giudiziario che impone a chi fa banca nel Sud costi più alti per recuperare i crediti incagliati e in sofferenza. In un simile contesto, le forme di intervento pubblico in favore del credito nel Mezzogiorno dovrebbero avere carattere

¹⁸ Il caso della Campania è eclatante e meriterebbe un approfondimento. Dal 2003 in poi, la regione consegue sistematicamente risultati molto peggiori del resto del paese e del Mezzogiorno. Nel 2008, il Pil campano cade del 2,8% (Mezzogiorno: -1,1%). Tra il 2001 e il 2008 il suo Pil pro-capite passa dal 65,2 al 63,7% della media nazionale, nonostante un saldo migratorio negativo, con circa 40000 cancellazioni di residenza per anno (più dello 0,6% della popolazione) riguardanti, in quasi la metà dei casi, diplomati di scuola media superiore e laureati.

¹⁹ Il tasso di disoccupazione, arrivato a metà del 2009 al 12% nel Sud contro il 7,4% nazionale, è tuttavia aumentato meno nel Mezzogiorno che altrove, probabilmente anche per l'azione di un forte «effetto scoraggiamento»; si veda il «Flash» del Rapporto Svimez [2009, 187-189].

²⁰ Il dibattito sulla sostenibilità economico-finanziaria del ponte sullo stretto è ancora in una fase iniziale. Per una prima informata, e critica, valutazione si veda Signorino [2010].

²¹ Nel seguito, si riprendono alcune considerazioni svolte in Zazzaro [2009].

generale, ed essere volte alla riduzione del costo della raccolta per le banche che impiegano al Sud e all'aumento dei ricavi attesi sui prestiti in favore delle imprese del Sud. Ben poco, invece, potrebbe fare la nascita di una nuova istituzione bancaria che, a ben operare, dovrebbe incontrare le stesse difficoltà delle altre banche.

Se invece la mancata convenienza a erogare credito alle imprese meridionali fosse legata a fattori specifici connessi agli obiettivi e alla struttura organizzativa e di costi delle singole banche, una nuova banca (pubblica o privata), con una funzione obiettivo differente o con una struttura organizzativa funzionalmente più vicina all'area potrebbe trovare conveniente agire nel Mezzogiorno, riducendo i vincoli finanziari alle imprese locali²². Ma se questo è il presupposto, diverse sono le contraddizioni del progetto e numerosi gli interrogativi che esso suscita. Le scelte allocative della Bdm saranno orientate alla ricerca del profitto o alle finalità (quali?) comuni ai soci «individuati dal Comitato promotore»? E, nella misura in cui per selezionare buone idee imprenditoriali, oltre alla vicinanza funzionale, occorrono competenze di alto profilo, non si è forse troppo ottimisti a sperare di reperire tra le banche locali e le Poste Italiane queste competenze? Perché prevedere incentivi fiscali per ridurre i costi della raccolta e forme di garanzia pubblica per finanziare l'acquisto di mutui delle imprese del Mezzogiorno? Perché immaginare che la Banca dovrà offrire servizi avanzati e di consulenza alle altre banche che aderiranno all'iniziativa? In altre parole, perché prevedere strumenti e azioni che presuppongono una non profittabilità generalizzata a fare banca con le imprese del Sud? Se i problemi del credito nel Mezzogiorno hanno carattere generale, far nascere una banca pubblica, senza una chiara missione aziendale e con tutti i costi (fissi) e i ben noti rischi di inquinamento clientelare che questo comporta, può portare benefici molto incerti mentre sarebbe invece preferibile estendere gli strumenti di agevolazione a tutte le banche che vogliano aumentare il loro impegno per il Mezzogiorno.

4.2. Il federalismo fiscale

Con la l. d. 42/2009, si è avviato a compimento il disegno di decentramento fiscale introdotto con la riforma del titolo V della Costituzione. Nell'attesa dei decreti delegati e soprattutto della definizione concreta di molti aspetti essenziali della riforma, in primo luogo dei concetti di «livello essenziale delle prestazioni» e «fabbisogno standard» e dei loro criteri di misurazione, risulta al momento assai difficile valutare in maniera esatta gli effetti del federalismo in termini di redistribuzione territoriale delle risorse finanziarie²³. Appare tuttavia chiaro che, affinché il nuovo regime non porti a una riduzione delle risorse disponibili per il Mezzogiorno e della quantità e qualità dei servizi pubblici erogati ai cittadini meridionali, è necessario che si verifichino almeno due condizioni: la prima è che nel breve periodo non prevalga il «motivo redistributivo» del decentramento, ossia il tentativo di una parte politica (sulla carta) minoritaria di impiegare la riforma federalista come un espediente per ridurre i trasferimenti interregionali verso le aree meno sviluppate del Sud; la seconda è che nel lungo periodo il decentramento sia effettivamente in grado di produrre i vantaggi sperati in termini di efficienza delle amministrazioni e benessere dei cittadini.

Il dibattito pubblico sul federalismo fiscale ha fin qui privilegiato il primo aspetto. E' qui che si sono concentrati i contrasti più accesi, con i sostenitori della riforma a sottolineare la maggiore equità di un assetto istituzionale che consente ai governi locali un più immediato (e maggiore) controllo sulle risorse prodotte dai propri cittadini, e gli incerti (e gli oppositori) a ricordare che la redistribuzione delle risorse in favore delle aree arretrate altro non è che la naturale conseguenza del principio perequativo sancito dalla nostra Costituzione. Al contrario, sul secondo aspetto, sui miglioramenti di efficienza delle amministrazioni locali che si accompagnerebbero al decentramento fiscale, non sembrano esservi divergenze di opinione sostanziali tra i vari schieramenti politici. Questo nonostante le indicazioni e gli spunti della recente letteratura di *political economy* sul decentramento fiscale inviti a una maggiore cautela di giudizio²⁴.

I benefici di lungo periodo che, secondo i sostenitori del federalismo, deriveranno dalla riforma, sono tutti fondamentalmente riconducibili alla maggiore vicinanza tra amministratori e amministrati. Il ragionamento è semplice e può essere utilmente scomposto in due parti, una positiva l'altra normativa. Dal punto di vista positivo, si sostiene, la vicinanza fisica e culturale permetterebbe agli amministratori di disporre di più ampia informazione

²² Ad esempio, una banca funzionalmente distante dalle regioni meridionali, ossia con i centri direttivi e strategici fisicamente e culturalmente lontani, può trovare relativamente costoso processare le informazioni, codificate e non codificate, necessarie per valutare il merito di credito delle piccole imprese locali - evidenza in proposito è in Alessandrini *et al.* [2009; 2010]. Allo stesso modo, una banca che persegue l'obiettivo di massimizzare il profitto (spesso a breve termine) dei propri azionisti può trovare più conveniente impiegare la raccolta in attività finanziarie o in imprese solide che non scommettere sullo sviluppo di un'area arretrata e delle sue imprese.

²³ Un interessante tentativo si deve ad Arachi e Zanardi [2009].

²⁴ Per utili rassegne, si vedano ad esempio Besley [2006] e Lockwood [2006].

sulle preferenze dei propri amministratori e di offrire i beni pubblici da questi realmente sollecitati; agli amministratori di poter valutare meglio l'attività degli amministratori locali e poter esercitare un effettivo controllo sulle loro azioni sanzionando con il proprio voto (espresso nell'urna o «con i piedi») i comportamenti scorretti e incompetenti. Una volta accolta l'analisi, la conseguenza normativa è immediata: l'applicazione rigida del principio di responsabilità per cui, laddove i cittadini, pur potendo, non sanzionano le incapacità, le inefficienze, gli abusi e la corruzione dei governanti locali, sono quegli stessi cittadini che devono essere chiamati a sopportare per intero i costi ad esse legati. La consapevolezza di questo rischio, si prosegue, darebbe ulteriore stimolo ai cittadini a disciplinare e selezionare gli amministratori migliori.

Apparentemente la catena logica vicinanza-informazione-responsabilizzazione-selezione parrebbe inattaccabile. A ben riflettere, però, essa si fonda su due premesse molto particolari e poco realistiche: (1) l'informazione è esogena, (statisticamente) veritiera e ugualmente costosa per tutti i cittadini; (2) l'unico bene prodotto dagli amministratori e offerto agli amministratori è un «bene pubblico», indivisibile e non escludibile. Se si rimuovono queste ipotesi, l'equazione decentramento fiscale uguale maggiore *political accountability*²⁵ si fa molto più incerta.

Ad esempio, tipicamente i politici spendono molte risorse monetarie e personali nella produzione di informazione «di parte» (o distorta), ossia di informazione capace di giustificare le scelte effettuate e i risultati ottenuti davanti agli elettori e di aumentare così la probabilità di essere rieletti. Nei limiti in cui una maggiore vicinanza aumenta la *baseline accountability* degli amministratori pubblici locali, oppure i costi di offuscamento dell'informazione, l'investimento ottimale nella distorsione dell'informazione e nella «cattura» dei *media* può aumentare [Maskin e Tirole 2004; Besley e Prat 2006], con effetti complessivamente ambigui sulla quantità di bene pubblico prodotto e sul benessere dei cittadini.

In secondo luogo, vista la minore importanza delle elezioni e delle politiche locali rispetto a quelle nazionali, con candidati spesso meno noti e talora estranei al circuito della politica, l'attenzione dei grandi *media* nazionali tende a essere inevitabilmente minore, mentre la qualità, la forza economica e l'indipendenza dei *media* locali sono anche notevolmente differenti tra regione e regione e in genere positivamente correlate con il livello di sviluppo. Questo implica che il costo dell'informazione e le possibilità di controllo sui governanti locali non sono affatto le stesse per tutti i cittadini del paese, con una sistematica penalizzazione per chi vive nelle aree periferiche.

In terzo luogo, il minor peso politico degli amministratori locali assicura alla burocrazia un potere relativamente maggiore che a livello nazionale e, ancora una volta, differenziato da regione a regione. Ciò ha l'effetto di rendere più difficile l'azione del *principale* eletto rispetto all'*agente* burocrate e soprattutto meno trasparente per l'elettore l'attribuzione delle responsabilità per le azioni intraprese e i risultati conseguiti.

Infine, il vantaggio legato alla vicinanza potrebbe non compensare il minore incentivo ad informarsi sulla qualità ed attività degli amministratori. La minore ampiezza dei poteri del governo locale rispetto a quello nazionale e i vincoli decisionali ai quali esso è sottoposto dalle autorità centrali rendono la «posta in gioco» più bassa, e quindi potrebbero ridurre l'incentivo a informarsi e a partecipare al voto, come mostrato dal fatto che in molti paesi federali la percentuale di votanti è inferiore nelle elezioni locali che in quelle nazionali [Dollery 2003]²⁶.

Ma anche ammettendo che il decentramento migliori la quantità e qualità dell'informazione per gli elettori, la più facile sanzionabilità dei politici non implica necessariamente una loro maggiore disciplina. Ad esempio, se la qualità degli amministratori è in una certa misura esogena rispetto alle scelte dei cittadini, una più ampia informazione può sortire l'effetto paradossale di ridurre l'incentivo dell'amministratore in carica a trattenersi dal massimizzare le proprie rendite in quanto la sua cattiva qualità sarà più probabilmente percepita [Besley e Smart 2007]. Anche adottando uno schema di competizione fra le giurisdizioni (*yardstick competition*), la disponibilità di adeguate informazioni sull'operato degli amministratori della propria e delle altre giurisdizioni (ipotesi peraltro di non indubbio realismo), può tradursi in una maggiore disciplina solo a patto che la sanzione del «voto con i piedi» non sia resa inapplicabile dagli alti costi della mobilità.

Ma il punto sul quale tuttavia sembra più sensato avanzare perplessità sulla capacità del federalismo di indurre maggiore efficienza nelle amministrazioni concerne i meccanismi di selezione dei politici. Particolarmente rilevanti qui sono le intuizioni della letteratura sull'incidenza della corruzione ai diversi livelli di governo, secondo la quale la diffusione della corruzione può essere più ampia a livello locale [Tanzi 1995; Prud'homme 1995] in quanto l'attribuzione di maggiori poteri alle autorità locali, che vengono investite della responsabilità di

²⁵ Come nota Lockwood [2006], il concetto di *political accountability* è alquanto vago, ma in termini ampi esso comprende la possibilità per i politici di appropriarsi di risorse pubbliche e di piegare le decisioni pubbliche in favore di particolari gruppi di pressione.

²⁶ Altri autorevoli contributi, ad esempio Inman e Rubinfeld [1997], indicano invece che sistemi politici più decentralizzati conducono inammissibilmente a maggiore partecipazione politica.

determinare quali e quanti beni e servizi pubblici produrre, quali incentivi erogare e quali regole di accesso ai mercati fissare (identificando così i beneficiari locali), le espone alla possibilità di cattura di gruppi di potere locale, legali e criminali, molto più di quanto possa avvenire nel caso di un assetto centralizzato [Bardhan e Mokherjee 2000].

Purtroppo questi argomenti sembrano applicarsi particolarmente bene al caso del nostro Sud, un contesto dove la selezione della *leadership* politica, oggi come ieri, non pare essere stata sempre efficiente e per il quale sembra ragionevole dubitare di eventuali effetti di rottura del decentramento, anche nel caso di vincoli di bilancio realisticamente rigido per i governi locali. In effetti, anche nella prospettiva di salvataggi dal centro meno facili, è difficile pensare che la possibilità di influenzare a livello locale decisioni di maggiore rilievo economico non induca i gruppi di potere locale a incrementare ulteriormente e con ogni mezzo le pressioni sulle amministrazioni e sugli elettori. D'altra parte, non è nemmeno chiaro in che modo il federalismo potrà spezzare quel circolo vizioso che si nutre di una classe politica di scarsa qualità, incapace e disinteressata a creare fiducia nell'azione della politica al servizio del bene comune, e di cittadini-elettori opportunisti che, piuttosto che spendere energie per sanzionare l'inefficienza, cercano a loro volta di strappare piccole o grandi rendite, scegliendo come propri rappresentanti quelli da cui più verosimilmente possono sperare di ottenere una tale ricompensa. E' questo rapporto perverso tra cittadino e potere politico che andrebbe spezzato nel Mezzogiorno, come nel resto del paese, e che il decentramento fiscale di per sé rischia di lasciare inalterato se non addirittura di alimentare. Ciò che sarebbe davvero necessario è un'immissione di competenza, responsabilità ed onestà nella classe dirigente politico-amministrativa, per creare nuova fiducia tra i cittadini, elemento indispensabile per attribuire all'elettorato una reale funzione di controllo e selezione politica. Come realizzarla? Secondo alcuni, le riforme istituzionali in senso federale possono essere un'arma decisiva; in assenza di una classe dirigente integra e competente, però, le riforme, come è spesso accaduto nel nostro paese durante l'ultimo ventennio, rischiano di essere un'arma spuntata, specialmente nei contesti socio-economici più deboli. Non si vuole con ciò assumere una posizione conservatrice rifiutando ogni possibile riforma istituzionale in senso federale. Si tratta però di riconoscere che «affinché il Mezzogiorno diventi questione nazionale, non retoricamente ma con ragionato pragmatismo, ogniqualvolta si disegni un intervento pubblico nell'economia o nella società occorre avere ben presenti i divari potenziali di applicazione nei diversi territori e predisporre *ex ante* adeguati correttivi» [Draghi 2009, 7]. Ma allora si deve anche riconoscere che, se in passato l'esperienza delle partecipazioni statali ha funzionato solo per il periodo in cui un manipolo di «straordinari personaggi» l'hanno disegnata e guidata [Barca 1997], così oggi, perché il decentramento fiscale possa essere il motore di un nuovo patto sociale tra politici e cittadini, indispensabile per ridare impulso allo sviluppo del paese e del Mezzogiorno, occorrono alla guida del cambiamento personalità di alto profilo.

Riferimenti bibliografici

Accetturo, A. e de Blasio G.

2008 *Le politiche per lo sviluppo locale: la valutazione dei Patti Territoriali*, in *La valutazione degli aiuti alle imprese*, a cura di G. de Blasio e F. Lotti, Bologna, il Mulino.

Acemoglu, D.

2009 *Introduction to modern economic growth*, Princeton, Princeton University Press.

Acemoglu, D., Johnson, S. e Robinson J.A.

2005 *The rise of Europe: Atlantic trade, institutional change and economic growth*, in «American Economic Review», 95(3), pp. 546-579.

Adorno, A., Bernini, C. e Pellegrini G.

2007 *The impact of capital subsidies: new estimations under continuous treatment*, in «Giornale degli Economisti e Annali di Economia», 66(1), pp. 67-92.

Aghion, P., Algan, Y., Cahuc, P. e Shleifer, A.

2010 *Regulation and distrust*, in «Quarterly Journal of Economics», in corso di pubblicazione.

Alessandrini, P., Presbitero, A.F. e Zazzaro, A.

2009 *Banks, distances and firms' financing constraints*, in «Review of Finance», 13 (2), pp. 261-307.

2010 *Bank size or distance: what hampers innovation adoption by SMEs?*, in corso di pubblicazione su «Journal of Economic Geography».

Aoki, M.

2001 *Toward a comparative institutional analysis*, Cambridge, The Mit Press.

Arachi, G. e Zanardi, A.

2009 *La perequazione delle Regioni e degli Enti locali*, in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009*, a cura di M.C. Guerra e A. Zanardi, Bologna, il Mulino, pp. 149-184.

Banfield, E.C.

1958 *The moral basis of a backward society*, New York, Free Press.

Barca, F.

1997 *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, in *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*, a cura di F. Barca, Roma, Donzelli.

1998 *Introduzione*, in *La nuova programmazione e il Mezzogiorno. Orientamenti per l'azione di governo*, a cura del Ministero del Tesoro, Bilancio e della Programmazione Economica, Roma, Donzelli, pp. 29-39.

2001 *Orientamenti della politica economica per il Mezzogiorno*, in *Istituzioni, capitale umano e sviluppo del Mezzogiorno*, a cura di M.R. Carillo e A. Zazzaro, Napoli, Esi, pp. 57-70.

2006 *Italia frenata*, Roma, Donzelli.

2009 *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, mimeo.

Bardhan, P. e Mookerjee, D.

2000 *Capture and governance at local and national levels*, in «American Economic Review. AEA Papers and Proceedings», 90 (2), pp. 135-139.

Basu, K.

2000 *Prelude to political economy. A study of the social and political foundations of economics*, Oxford, Oxford University Press.

Baumol, W.J.

- 1990 *Entrepreneurship: Productive, unproductive, and destructive*, in «Journal of Political Economy», 98 (5 - Part 1), pp. 893-921.
- Besley, T.
2006 *Principled agents? The political economy of good government*, Oxford, Oxford University Press
- Besley, T. e Prat, A.
2006 *Handcuffs for the grabbing hand? The role of the media in political accountability*, in «American Economic Review», 96(3), pp. 720-736.
- Besley, T. e Smart, M.
2007 *Fiscal restraints and voter welfare*, in «Journal of Public Economics», 91(3-4), pp. 755-773.
- Bianchi, T., Masselli, M. e Pellegrini, G.
2008 *L'efficacia economico-sociale dei Contratti di Programma. I risultati di una ricerca valutativa*, in «Rivista di economia e statistica del territorio», 3, pp. 5-27.
- Bronzini, R. e de Blasio, G.
2006 *Evaluating the impact of investment incentives: The case of Italy law 488/1992*, in «Journal of Urban Economics», 60, pp.327-349.
- Bronzini, R., de Blasio, G., Pellegrini G. e Scognamiglio, A.
2008 *The effect of investment tax credit: Evidence from an atypical program in Italy*, in «Temi di discussione», 661, Roma, Banca d'Italia.
- Cafiero, S. e Marciani, G.E.
1991 *Quarant'anni di intervento straordinario (1950-1989)*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», 5(2), pp. 249-274.
- Cannari, L., D'Aurizio, L. e de Blasio, G.
2007 *The effectiveness of investment subsidies: evidence from survey data*, in «Rivista Italiana degli Economisti», 12(3), pp. 329-346.
- Ciampi, A.
1998 *Premessa*, in *La nuova programmazione e il Mezzogiorno. Orientamenti per l'azione di governo*, a cura del Ministero del Tesoro, Bilancio e della Programmazione Economica, Roma, Donzelli, pp. 9-26.
- Del Monte, A.
1998 *La nuova politica per il Mezzogiorno: dalla centralizzazione allo sviluppo locale incentivato*, in «Economia e Politica Industriale», 34 (100), pp. 45-71.
- Del Monte, A. e Giannola, A.
1978 *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Bologna, il Mulino.
- Del Monte, A. e Scalera, D.
2001 *The life duration of small firms born within a start-up programme: evidence from Italy*, in «Regional Studies», 35(1), pp. 11-21.
- De Vivo, P.
2000 *Le attuali politiche di sviluppo per il Mezzogiorno: i Patti territoriali e le istituzioni locali*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», 14 (3), pp. 403-422.
- Dollery, B.E.
2003 *Local government failure*, in *Reshaping Australian local government: finance, governance and reform*, a cura di B.E. Dollery, N.A. Marshall and A. C. Worthington, Sydney, University of New South Wales Press, pp. 212-228.
- Draghi, M.

- 2009 *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, intervento di apertura della conferenza, Roma, Banca d'Italia.
- Foresti, M. e Pennisi, A.
2005 *Fare i conti con la scuola*, disponibile sul sito <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1820-351.html>
- Franzini, M. e Giunta A.
2008 *Ripensare le politiche per il Mezzogiorno*, in «Meridiana: Rivista di Storia e Scienze Sociali», 61, pp. 177-210.
- Giannola, A.
2000 *La nuova programmazione. Evoluzione e restaurazione*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», 14 (3), pp. 747-768.
2009 *Dualismo Nord-Sud e Unione Europea. Dove va il sistema Italia?*, in «QA», 29 (1), pp. 49-64.
- Giunta A. e Mantuano M.
2010 *Contratti di programma: evoluzione della normativa ed efficacia economica*, in «Economia e Politica Industriale», in corso di pubblicazione.
- Giunta A., Nifo A. e Scalera D.
2010 *Subcontracting in the Italian industry: Labour division, firm growth and the North-South divide*, disponibile sul sito <http://ssrn.com/abstract=1316327>.
- Graziani, A.
1997 *Un blocco sociale per un Sud moderno*, in «l'Astrolabio», 23, (1982), ristampato in A. Graziani, *I conti senza l'oste. Quindici anni di economia italiana*, Torino, Bollati Boringhieri, pp. 155-162.
- Guerrieri, P.
2007 *I mutamenti dell'industria italiana nel nuovo quadro internazionale*, in *Le sfide del cambiamento. I sistemi produttivi nell'Italia e nel Mezzogiorno d'oggi*, a cura di G. Viesti, Roma, Donzelli, pp. 3-26.
- Guiso, L., Sapienza, P. e Zingales, L.
2008 *Social capital as good culture*, in «Journal of the European Economic Association», 6 (2-3), pp. 295-320.
2010 *Cultural biases in economic exchange*, in «Quarterly Journal of Economics», in corso di pubblicazione.
- Inman, R.P. e Rubinfeld, D.L.
1997 *Rethinking federalism*, in «Journal of Economic Perspectives», 11 (4), pp. 43-64.
- Istat
2008 *Atlante statistico territoriale delle infrastrutture*, Roma.
- Iuzzolino, G.
2009 *I divari territoriali di sviluppo in Italia nel confronto internazionale*, in *Mezzogiorno e politiche regionali*, Roma, Banca d'Italia pp. 427-478.
- Lockwood, B.
2006 *Fiscal decentralization: a political economy perspective*, in *The handbook of fiscal federalism*, a cura di E. Ahmad e G. Brosio, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp.33-60.
- Magnatti, P., Ramella, F., Trigilia, C. e Viesti G.
2005 *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Bologna, il Mulino.
- Maskin, E. e Tirole, J.
2004 *The politician and the judge: Accountability in government*, in «American Economic Review», 94(4), pp. 1034-1054.
- Merito, M., Giannangeli, S. e Bonaccorsi, A.
2010 *Do incentives to industrial R&D enhance research productivity and firm growth? Evidence from the Italian case*, in «International Journal of Technology Management», 49 (1/2/3), pp. 25-48.

Met

2009 *Rapporto Met 2009. Imprese e politiche in Italia*, Roma.

Nannincini, T., Stella, A., Tabellini, G. e Troiano, U.

2010 *Social capital and political accountability*", Milano, IGIER, Università Bocconi.

North, D.C. e Thomas, R.P.

1973 *The Rise of the Western World: A New Economic History*, New York, Cambridge University Press.

Oecd

2001 *Local Partnership for Better Governance*, Paris.

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», 8(2), pp.267-286.

Prud'homme, R.

1995 *On the dangers of decentralization*, in «World Bank Research Observer», 10(2), pp. 201-220.

Putnam, R.

1993 *Making democracy work: Civic tradition in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.

Ramella, F.

2005 *I patti territoriali bene avviati*, in Magnatti, P. *et al* [2005].

Rassu, R. e Saporito, G.

2009 *I servizi pubblici nel Mezzogiorno e il programma degli obiettivi di servizio*, in *Mezzogiorno e politiche regionali*, Banca d'Italia, Roma, pp. 383-420.

Rossi, N.

2005 *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Roma-Bari, Laterza.

Rossi Doria, M.

1982 *Scritti sul Mezzogiorno*, Torino, Einaudi.

Scalera, D. e Zazzaro, A.

2000 *Incentivi agli investimenti o rendite alle imprese? Una riflessione sulla procedura di allocazione dei sussidi prevista dalla legge 488/1992*, in «Rivista di Politica Economica», 90(5), pp. 69-100.

2002 *Sussidi, programmazione negoziata e impresa pubblica. Quale politica per il Mezzogiorno?*, in «QA», 22(3), pp. 19-44.

2003 *New regional policies of the Eu and the Italian Experience*, in «Zagreb International Review of Economics and Business», 6 (1-2), 17-28.

Signorino, G.

2010 *Il ponte tra garanzie private e pubblici rischi*, disponibile sul sito <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1001564.html>.

Srm - Studi e Ricerche Mezzogiorno

2009 *Le regioni del Mezzogiorno. Focus sulle economie locali*, 6(2), Napoli.

Svimez

1980 *Introduzione*, in «Rapporto sull'economia del Mezzogiorno», Roma.

2009 *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino.

Tabellini, G.

- 2008 *Institutions and culture*, in «Journal of the European Economic Association. Papers and Proceedings», 6 (2-3), pp. 255-294.
- 2010 *Culture and institutions: Economic development in the regions of Europe*, in «Journal of the European Economic Association», in corso di pubblicazione.

Tanzi, V.

- 1995 *Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects*, in «Annual World Bank Conference on Development Economics», pp. 295-316.

Trivellato, U.

- 2009 *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma e pratiche*, Istituto per la ricerca valutativa sulle politiche pubbliche, Discussion Paper 1, Trento.

Viesti, G.

- 2007 *Le trasformazioni dei sistemi produttivi locali del Sud, 2001-2006: uno sguardo d'insieme*, in *Le sfide del cambiamento. I sistemi produttivi nell'Italia e nel Mezzogiorno d'oggi*, a cura di G. Viesti, Roma, Donzelli, pp. 59-86.
- 2009 *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Roma-Bari, Laterza.

Zazzaro, A.

- 2001 *Nuova programmazione e sviluppo del Mezzogiorno: c'è ancora spazio per l'impresa pubblica?*, in *Istituzioni, capitale umano e sviluppo del Mezzogiorno*, a cura di M.R. Carillo e A. Zazzaro, Napoli, Esi, pp. 71-94.
- 2009 *Il credito nel sud: tra dipendenza esterna e banca pubblica*, disponibile sul sito http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=881&Itemid=141.

Tab. 1. *Pubblica amministrazione. Spesa pubblica in conto capitale (al netto delle partite finanziarie) nel Mezzogiorno. Totale e soli trasferimenti (tra parentesi)*

	Valori Meuro correnti	Quota % su Pil Italia	Quota % Pil Mezzogiorno	Quota Mezzogiorno/ Italia
1996	17018 (10136)	1,70 (1,01)	7,05 (4,20)	40,98 (48,26)
1998	16453 (8611)	1,51 (0,79)	6,24 (3,26)	38,35 (45,02)
2000	18509 (9301)	1,29 (0,52)	6,46 (3,24)	39,52 (46,44)
2002	20939 (10748)	1,62 (0,83)	6,68 (3,43)	39,25 (48,66)
2004	20773 (9528)	1,49 (0,68)	6,23 (2,86)	36,60 (47,47)
2005	19845 (8762)	1,39 (0,61)	5,80 (2,56)	36,80 (44,97)
2006	20275 (8995)	1,36 (0,61)	5,69 (2,52)	36,80 (43,15)
2007	19961 (8110)	1,29 (0,52)	5,44 (2,21)	35,39 (37,69)
2008	19837 (6644)	1,26 (0,42)	5,33 (1,78)	34,93 (34,78)

Fonte: Elaborazioni degli autori su dati del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica.

Tab. 2. *Agevolazioni concesse ed erogate^a (Centro-Nord e Mezzogiorno) per livello di governo (milioni di euro).*

	CN		Mezzogiorno		CN		Mezzogiorno		CN		Mezzogiorno	
	2002		2004		2006		2007		2008		Totale 2002-2008	
Interventi nazionali	3559,21	6051,27	1728,84	4371,51	1690,80	7218,60	1900,07	4415,78	1375,39	2735,08	701,08	1717,00
Interventi regionali	703,57	203,88	1529,06	1000,53	1850,28	1856,32	391,16	177,78	1413,52	486,43	1156,77	642,26
Totale interventi	4262,78	6255,15	3257,90	5372,04	3541,08	9074,92	2291,23	4593,56	2788,91	3221,51	1857,85	2359,26
Interventi nazionali	1396,89	1332,59	2292,71	5513,08	13866,27	32991,37	594,40	1686,96	592,87	1557,29	7794,51	17385,97
Interventi regionali	1879,54	457,29	1789,66	558,76	11776,87	6298,19	1287,86	547,27	1425,65	423,92	8198,80	3285,90
Totale interventi	3276,43	1789,88	4082,37	6071,84	25643,14	39289,56	1882,26	2234,23	2018,52	1981,21	15993,31	20671,87

^a In ciascuna casella il primo dato si riferisce alle agevolazioni concesse e il secondo a quelle erogate.

Fonte: Elaborazioni degli autori su dati del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica.

Tab. 3. Rilevanza delle principali misure di intervento nazionali nel Mezzogiorno (agevolazioni concesse)

Misure di intervento	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
394/81 Penetrazione comm.le	0,00	0,00	0,00	0,27	0,36	0,08	0,11	0,64	0,05
46/82 FIT	0,03	0,11	1,85	1,05	1,72	0,00	0,64	2,96	0,18
215/92 Imprend. femm.le	3,51	0,02	3,39	0,00	3,36	0,00	0,41	0,00	0,00
488/92 ^a	2,19	55,82	48,43	36,20	19,25	20,71	25,87	0,00	0,00
488/92 Contratti di programma	31,65	5,18	10,67	5,43	16,68	16,99	14,17	0,00	0,00
662/96 Patti territoriali	39,14	21,16	0,87	0,01	6,75	1,03	0,49	3,98	0,00
662/96 Contratti d'area	2,12	2,06	2,25	0,00	4,80	1,14	0,11	0,00	0,00
143/98 Credito agevolato export	0,00	0,00	0,00	0,12	0,05	0,02	0,03	0,04	0,07
297/99 (artt. 5,6,9,10,11) Far	2,84	0,30	5,29	2,12	13,43	9,63	2,83	35,33	1,00
185/00 Nuova imprenditorialità	18,52	8,20	0,00	8,35	12,31	17,38	7,52	57,05	5,52
388/00 e 296/06 Cred. imposta	0,00	7,14	27,26	32,04	21,29	33,02	23,98	0,00	93,18
Circ.1167509/01 Pia	0,00	0,00	0,00	14,41	0,00	0,00	23,83	0,00	0,00
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

^a Aree depresse, commercio, turismo e ricerca

Fonte: Elaborazioni degli autori su dati del Ministero dello Sviluppo Economico.

Tab. 4. Qualità ed efficienza dei servizi pubblici(Centro-Nord e Mezzogiorno).

		2000		2006	
		CN	Sud	CN	Sud
Ambiente	Raccolta differenziata	20,3	2,4	33,2	10,2
	Verde pubblico	41,7	40,0	48,2	48,5
	Fonti rinnovabili	2,7	0,9	4,1	4,7
	Acqua rubinetto ^a	41,9	50,4	30,7	45,3
	Sporcizia strade ^a	32,9	30,3	32,9	36,7
Mobilità	Difficoltà parcheggio ^a	38,0	40,8	40,3	44,0
	Trasporto pubblico locale	147,2	104,7	150,4	111,7
	Parcheggi corrispondenza	14,2	7,9	18,0	10,8
	Servizio ferroviario	55,3	49,5	44,9	42,7
	Soddisfazione ospedali	38,0	20,8	45,7	18,4
Assistenza	Mobilità servizi ospedalieri ^a	5,0	10,7	5,1	9,7
	Diffusione asili nido	47,6	21,1	51,0	25,1
	Assistenza anziani	2,5	0,9	3,6	1,7
Università	Attrattività	12,7	-22,8	12,9	-21,0
Infrastrutture rete ^b	Gas ^a	4,3	3,8	5,7	4,9
	Elettricità ^a	2,8	5,2	1,7	3,7
	Acqua ^a	8,3	28,6	9,2	21,8
Uffici	Anagrafe ^a	10,4	12,7	15,0	15,7
	ASL ^a	33,6	47,0	39,9	53,4
	Poste ^a	15,2	37,0	25,3	45,5
	Informatizzaz. enti locali ^c	30,2	16,0	82,3	65,3

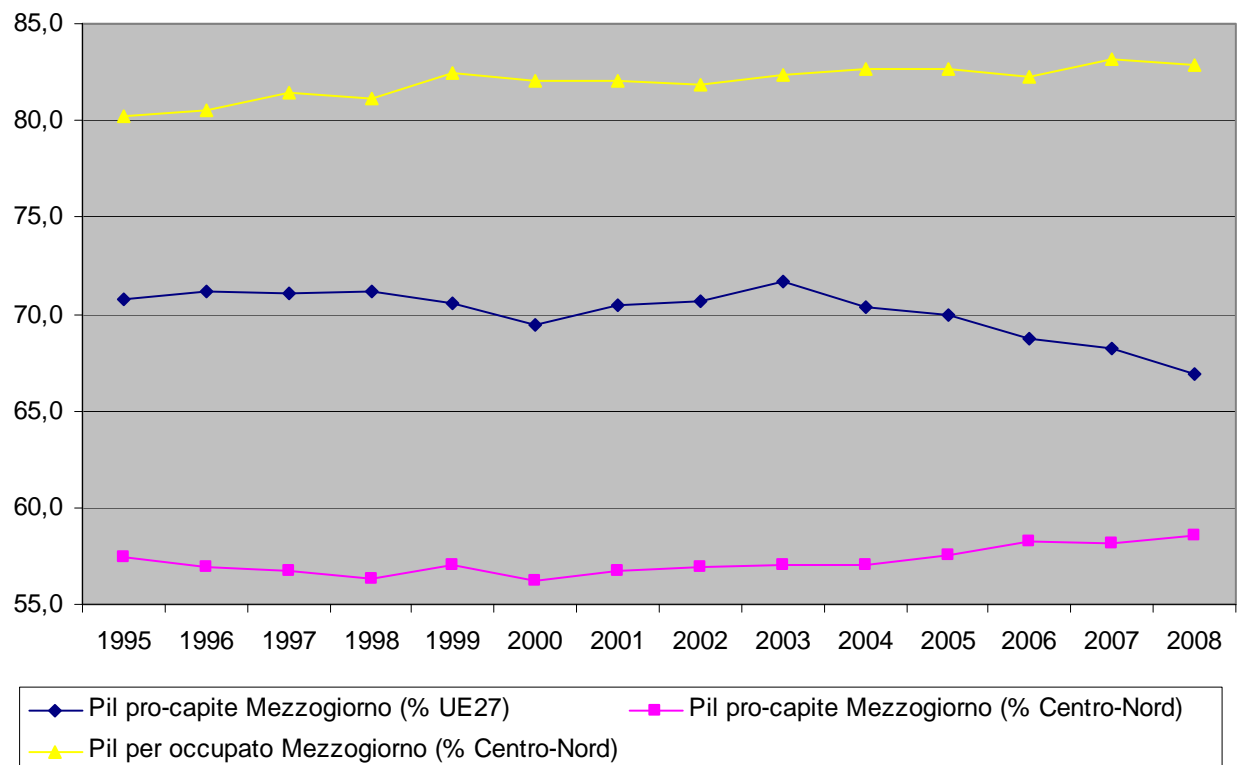
^a Questi indicatori rappresentano *insoddisfazione* degli utenti, per cui a valori più bassi corrispondono migliore qualità e/o maggiore efficienza.

^b I dati delle ultime due colonne si riferiscono al 2007.

^c I dati della prima e seconda colonna si riferiscono al 2002.

Fonte: Elaborazioni degli autori su dati Istat.

Fig.1. Pil pro-capite e Pil per occupato del Mezzogiorno



Fonte: Elaborazioni degli autori su dati Svimez, Istat e Eurostat.