



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Il divario Nord-Sud: sviluppo economico e intervento pubblico

Presentazione dei risultati  
di un progetto di ricerca della Banca d'Italia

Seminari e convegni  
Workshops and Conferences

giugno 2022

numero

25



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Il divario Nord-Sud: sviluppo economico e intervento pubblico

Presentazione dei risultati  
di un progetto di ricerca della Banca d'Italia

---

Seminari e convegni  
Workshops and Conferences

Questa pubblicazione raccoglie i risultati di un progetto a cui hanno contribuito ricercatori del Dipartimento Economia e statistica e della rete territoriale della Banca d'Italia.

*Il testo è disponibile nel sito internet: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)*

ISSN 2281-4337 (print)

ISSN 2281-4345 (online)

Le opinioni espresse in questo libro sono personali e non impegnano la responsabilità della Banca d'Italia.

*Stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia*

© 2022 Banca d'Italia

# IL DIVARIO NORD-SUD: SVILUPPO ECONOMICO E INTERVENTO PUBBLICO\*

di Antonio Accetturo<sup>†</sup>, Giuseppe Albanese<sup>‡</sup> e Roberto Torrini<sup>§</sup> (coordinatori),  
Domenico Depalo<sup>§</sup>, Silvia Giacomelli<sup>§</sup>, Giovanna Messina<sup>§</sup>,  
Filippo Scoccianti<sup>§</sup> e Valerio Paolo Vacca<sup>°</sup>

## Sommario

Questo rapporto riassume i risultati di un progetto di ricerca svolto dalla Banca d'Italia nel corso dell'ultimo biennio. Il rapporto fornisce un quadro aggiornato dei divari territoriali in Italia con riferimento al sistema produttivo, al mercato del lavoro, al finanziamento delle imprese e ai fattori di contesto e svolge alcune considerazioni sulle possibili priorità di intervento per il Mezzogiorno, con riguardo sia al rafforzamento della struttura produttiva sia al miglioramento dell'azione pubblica.

**Classificazione JEL:** R11, R12, O18.

**Parole chiave:** Mezzogiorno, divari territoriali, sviluppo economico, intervento pubblico

---

\* Gli autori ringraziano Paolo Angelini, Fabrizio Balassone, Federico Cingano e Ignazio Visco per gli utili consigli e suggerimenti. Un ringraziamento particolare va a Matteo Bugamelli, che ha avviato il progetto di ricerca e lo ha coordinato in una prima fase. Gli aspetti editoriali sono stati curati da Ivan Triglia. Le opinioni espresse e le conclusioni sono attribuibili esclusivamente agli autori e non impegnano in alcun modo la responsabilità della Banca d'Italia.

<sup>†</sup> Banca d'Italia, Filiale di Trento.

<sup>‡</sup> Banca d'Italia, Filiale di Catanzaro.

<sup>§</sup> Banca d'Italia, Servizio Struttura Economica.

<sup>°</sup> Banca d'Italia, Servizio Stabilità Finanziaria.

## Indice dei contenuti

1. Introduzione e sintesi .....	5
2. Il quadro macroeconomico .....	10
2.1 I trend storici .....	10
2.2 Il divario dopo la doppia recessione .....	16
2.3 Gli effetti della pandemia sui divari territoriali .....	21
2.4 Le prospettive e le proiezioni demografiche .....	22
3. Le imprese e il sistema finanziario .....	25
3.1 Il sistema produttivo .....	25
3.2 La struttura finanziaria e le condizioni di accesso al credito .....	33
4. Il mercato del lavoro e la formazione del capitale umano .....	40
4.1 Occupazione, partecipazione, disoccupazione .....	40
4.2 Composizione settoriale dell'occupazione e qualità del lavoro .....	44
4.3 Le condizioni retributive .....	48
4.4 Il capitale umano e le migrazioni .....	51
5. Fattori di contesto ed efficacia dell'azione pubblica .....	55
5.1 Divari territoriali nella dotazione di infrastrutture e servizi pubblici .....	55
5.2 Qualità del contesto istituzionale e della pubblica amministrazione .....	67
5.3 Risorse finanziarie e capitale umano .....	71
5.4 La diffusione della criminalità organizzata .....	77
6. Quali politiche per il Mezzogiorno .....	80
6.1 I nodi strutturali e l'opportunità di rilancio offerta dal PNRR .....	80
6.2 Il rafforzamento della base produttiva .....	81
6.3 Il miglioramento dell'azione pubblica .....	89
7. Conclusioni .....	96
Bibliografia .....	98



## 1. Introduzione e sintesi

Le analisi dei divari tra il Mezzogiorno e il Centro Nord del Paese che si sono susseguite nel tempo hanno sistematicamente documentato da un lato la debolezza del sistema produttivo meridionale, dall'altro le carenze delle infrastrutture e dei servizi pubblici che, insieme alla presenza dei fenomeni criminali, contribuiscono a ostacolare lo sviluppo economico del territorio. Questo rapporto non fa eccezione. Rispetto al precedente progetto di ricerca dedicato oltre un decennio fa dalla Banca d'Italia all'economia meridionale (Cannari e Franco, 2010), le analisi qui sintetizzate mostrano un quadro per certi versi più preoccupante, in quanto i divari si sono allargati e la questione meridionale è diventata ancor più chiaramente parte di una più ampia questione nazionale.

Con la crisi finanziaria e quella successiva dei debiti sovrani, l'Italia ha registrato un significativo arretramento e ha perso ulteriore terreno rispetto ai paesi più avanzati e al resto d'Europa, accentuando una tendenza già evidente dalla fine degli anni novanta del secolo scorso (capitolo 2). In questo quadro il Mezzogiorno, che già dagli anni ottanta del Novecento aveva mostrato difficoltà nel mantenere il passo con il resto del Paese, ha visto progressivamente diminuire il suo peso economico, evidenziando una crescente difficoltà nell'impiegare la forza lavoro disponibile, una riduzione dell'accumulazione di capitale, in precedenza fortemente sostenuta dall'intervento pubblico, e una minore crescita della popolazione rispetto alle aree più avanzate del Paese dove si sono concentrati i flussi migratori.

A partire dalla crisi finanziaria il ritardo del Mezzogiorno in termini di PIL per abitante si è dunque ampliato, in parte seguendo una tendenza all'aumento dei divari territoriali che ha riguardato la maggior parte delle economie avanzate. I processi diffusivi dello sviluppo economico si sono infatti indeboliti e si è accentuata la distanza tra le regioni periferiche e le aree che vantano centri urbani in grado di sviluppare forti economie di agglomerazione. Si tratta di un processo guidato dal cambiamento strutturale e dallo sviluppo delle attività di servizio avanzate, più frequentemente localizzate nelle aree urbane, che rimpiazzano le produzioni industriali a minor contenuto di conoscenze, interessate da processi di automazione pervasivi o ricollocate in paesi caratterizzati da un più basso costo del lavoro, commercialmente sempre più integrati con le economie più sviluppate.

Dalle nostre analisi emerge come nel Mezzogiorno il settore privato, già fortemente sottodimensionato rispetto al peso demografico dell'area, si sia ulteriormente contratto e presenti ora una composizione ancora più sbilanciata verso attività produttive a minore contenuto di conoscenza e tecnologia e a più bassa produttività. In particolare nell'ultimo decennio si è ulteriormente ridotto il peso già modesto delle attività manifatturiere meridionali sul totale nazionale ed è stata minore la capacità dell'area di sviluppare i servizi a maggior valore aggiunto. Nelle regioni meridionali sono accentuati i tratti tipici del sistema produttivo nazionale, tra i quali il ruolo preponderante di micro imprese e di

attività a controllo familiare, nel complesso poco dinamiche e meno in grado di sfruttare le nuove tecnologie digitali, il cui impiego richiede una forte complementarità tra capitale umano e capacità organizzative e tecnologiche (capitolo 3). I pochi segnali di vitalità emersi nello scorso decennio hanno coinvolto le esportazioni (che, per quanto marginali nella dinamica del prodotto dell'economia meridionale, sono cresciute a ritmi simili a quelli del Centro Nord), la produzione energetica e il turismo (in forte aumento nella componente estera fino al 2019). In generale, però, il tessuto imprenditoriale meridionale mostra evidenti fragilità che si riflettono nelle condizioni economiche e finanziarie delle imprese, in media meno produttive, meno capitalizzate, meno profittevoli di quelle del Centro Nord. La maggiore rischiosità che le caratterizza, unita a fattori di contesto sfavorevoli come i tempi elevati delle procedure di recupero dei crediti per via giudiziale, si traduce nella difficoltà di accedere al credito e ad altre forme di finanziamento, limitandone ulteriormente la capacità di investire e crescere.

Dato il sottodimensionamento e la debolezza del comparto privato, il settore pubblico ha nel Mezzogiorno un peso e una rilevanza economica nettamente superiori rispetto al resto del Paese. L'economia meridionale si è trovata così particolarmente esposta nell'ultimo decennio alla correzione di finanza pubblica imposta dalla crisi dei debiti sovrani, che ha determinato il calo dell'occupazione nelle varie articolazioni della Pubblica amministrazione e la riduzione degli investimenti pubblici, da cui indirettamente dipendono anche molte attività del settore privato. Nel complesso i livelli di impiego della forza lavoro, già tra i più bassi di Europa, sono ulteriormente diminuiti, come è diminuita la qualità media dell'occupazione; nel settore privato rimane alta l'incidenza del lavoro irregolare ed è maggiore l'instabilità dei rapporti lavorativi (capitolo 4). Si sono così intensificati i processi migratori in uscita, soprattutto dei lavoratori più giovani e qualificati. Data anche la minore capacità di attrarre i flussi migratori dall'estero, l'economia meridionale è caratterizzata da prospettive demografiche nettamente peggiori rispetto al resto del Paese.

Su questo quadro sfavorevole pesano pure gli ampi ritardi nella dotazione di infrastrutture e nella qualità dei servizi pubblici (capitolo 5). Il divario è particolarmente marcato nel confronto tra le grandi città, che nel Mezzogiorno, anche per questo, stentano a svolgere il ruolo di soggetti catalizzatori dello sviluppo economico. Le già ricordate misure di contenimento della spesa pubblica hanno avuto effetti marcati sugli enti territoriali, dove le peggiori condizioni di bilancio ereditate dal passato hanno reso necessarie politiche di rientro dai disavanzi più severe. Al di là degli sviluppi più recenti, gli enti locali del Mezzogiorno incontrano difficoltà legate da un lato alla mancata definizione di livelli essenziali delle prestazioni da assicurare in tutto il Paese (solo in parte colmata di recente) e all'assenza di adeguati meccanismi di riequilibrio territoriale nel finanziamento dei servizi pubblici, dall'altro alla ridotta capacità contributiva pro capite e alla perdurante scarsa capacità di riscossione dei tributi. Inoltre, la qualità dei servizi locali resta mediamente più bassa anche nei casi in cui non emergono chiari deficit di risorse, evidenziando carenze nell'efficacia ed efficienza dell'azione pubblica, che interessano gli

aspetti organizzativi, l'informatizzazione delle procedure e la dotazione di capitale umano delle amministrazioni. Per quanto riguarda la dotazione infrastrutturale, il Mezzogiorno risente inoltre della minore capacità progettuale e realizzativa delle amministrazioni territoriali, che ostacola il pieno ed efficace utilizzo dei fondi disponibili, a partire da quelli europei. Differenze nella qualità dei servizi erogati si registrano pure negli ambiti di responsabilità dello Stato, come ad esempio la scuola e la giustizia, per i quali non sono previsti strumenti di intervento direttamente orientati a garantire risultati omogenei sull'intero territorio nazionale che tengano conto delle differenze di contesto socio-economico, tipicamente di svantaggio nelle regioni meridionali.

Per favorire un deciso cambio di rotta sarà in primo luogo necessario ridurre i divari territoriali in quelle dimensioni che direttamente dipendono dall'azione pubblica. In secondo luogo, bisognerà rafforzare la struttura produttiva del Mezzogiorno. Di questo duplice compito si parla nell'ultima parte del lavoro (capitolo 6), sottolineando come, almeno per il prossimo futuro, l'operatore pubblico possa contare su un ammontare di risorse probabilmente senza precedenti per l'attività di investimento, grazie al sommarsi dei fondi strutturali europei, del Fondo per lo sviluppo e la coesione e del *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR). Si tratta di un'occasione cruciale per avviare una nuova stagione progettuale, che adotti modalità di intervento innovative e orientate ai risultati.

La quantità e la qualità dell'offerta di beni e servizi pubblici sono oggi seriamente compromesse da un assetto di governance della Pubblica amministrazione eccessivamente articolato, caratterizzato dalla frammentazione delle competenze, tanto a livello centrale quanto locale. Questa rete complessa di interazioni amplifica le inefficienze, spesso più marcate nel Mezzogiorno, dei suoi singoli nodi. Migliorare l'efficacia delle amministrazioni e i servizi pubblici richiede di intervenire in più direzioni contemporaneamente.

Da un lato, appare necessaria la riduzione dei soggetti e degli strumenti che presiedono alla programmazione e alla progettazione degli interventi nel territorio, anche attraverso la semplificazione del quadro regolatorio. Sarebbe altresì utile il rafforzamento del ruolo e della capacità operativa di strutture centrali che possano favorire il coordinamento tra livelli di governo, aiutare il territorio nella progettazione e, se necessario, sostituirsi nei casi di ritardi e inadempienze nell'arco di tutto il ciclo realizzativo. Il problema è evidente per le opere pubbliche ma si estende anche ad altre tipologie di intervento.

Dall'altro lato, è indispensabile un deciso miglioramento nella qualità degli input, umani e tecnologici, delle amministrazioni pubbliche. Nello scorso decennio le manovre di risanamento dei conti pubblici hanno inciso sulla dotazione di capitale umano, soprattutto nel Mezzogiorno, ostacolando il ricambio generazionale e l'ingresso di personale con competenze aggiornate. Le risorse finanziarie non possono però garantire da sole un rafforzamento qualitativo delle compagini; per accrescere le competenze tecniche e manageriali del personale è altrettanto importante correggerne le modalità di selezione e



carriera. Di pari importanza, e a esso complementare, è il rafforzamento del grado di digitalizzazione delle amministrazioni: l'e-government rappresenta una possibilità concreta per incidere contemporaneamente sull'efficienza nell'uso delle risorse, la riduzione dei tempi amministrativi e la semplificazione delle procedure per imprese e cittadini, l'innalzamento del livello di trasparenza e legalità.

Sarebbe infine auspicabile un orientamento più forte delle amministrazioni pubbliche al conseguimento dei risultati, con il monitoraggio del loro operato e degli standard di qualità raggiunti. Per i servizi sotto la responsabilità dello Stato occorrerebbero strumenti gestionali per intervenire nei contesti in cui i risultati siano inferiori alle attese; per quelli di competenza degli enti territoriali la distribuzione di adeguati fondi perequativi dovrebbe essere accompagnata da incentivi altrettanto adeguati nell'allocazione delle risorse che premiano il perseguimento degli standard qualitativi minimi definiti a livello nazionale.

Il secondo pilastro di una politica che promuova con decisione la convergenza delle aree in ritardo economico poggia sul rafforzamento dell'iniziativa privata. In quest'ambito, appare cruciale la riduzione dei gap infrastrutturali del Mezzogiorno, per avvicinarlo al *core* dei mercati europei e sfruttare il potenziale di sviluppo delle sue agglomerazioni urbane e quindi contrastare la tendenza al declino economico e demografico dell'area.

Allo stesso tempo occorre favorire un innalzamento qualitativo del tessuto produttivo, sia con politiche di carattere generale, come quelle dirette a migliorare la formazione e ridurre i divari nella dotazione di capitale umano, sia con interventi volti ad attrarre investimenti esterni, a favorire il trasferimento tecnologico e a migliorare la qualità della gestione e delle capacità manageriali delle imprese. Resta inoltre fondamentale il contrasto di quello che è stato definito il "triangolo dell'illegalità" (Panetta, 2019), costituito da evasione, corruzione, criminalità, fattori che premiano le imprese opache e il ricorso al lavoro nero, ostacolando l'affermazione delle migliori iniziative imprenditoriali (Barca e Visco, 1993). Occorre infine ricordare come sia fondamentale il contributo di cittadini, imprenditori e classi dirigenti, che con i loro comportamenti e le loro scelte possono contribuire direttamente a un rilancio dello sviluppo del Mezzogiorno e incidere sulle stesse probabilità di successo delle politiche pubbliche.

Le analisi di questo rapporto si concentrano prevalentemente sul periodo antecedente la crisi pandemica, che ha colpito l'economia italiana più duramente rispetto alla media dei paesi avanzati. Nella ripresa del 2021, superiore alle attese, l'economia italiana sembra aver beneficiato, oltre che dell'ampio sostegno delle politiche pubbliche, dei miglioramenti strutturali che hanno caratterizzato lo scorso decennio, a partire dal recupero di competitività sui mercati internazionali. In tale contesto il vasto programma di riforme e investimenti delineato nel PNRR offre al Paese l'opportunità di rafforzare questi segnali di vitalità, affrontando con il sostegno di mezzi finanziari significativi alcuni dei problemi strutturali che ormai da un quarto di secolo ne frenano la crescita. Il

piano riveste una rilevanza particolare per il Mezzogiorno, dove alcune delle criticità strutturali che riguardano anche il resto del Paese si presentano, come abbiamo visto, in forma più acuta.

Le risorse rese disponibili dai fondi europei e nazionali sono ingenti. Se saranno impiegate adeguatamente e se saranno anche occasione di accrescere la qualità delle politiche ordinarie, il Mezzogiorno, come il resto del Paese, potrà conseguire un deciso miglioramento delle sue prospettive di sviluppo e assicurare ai suoi cittadini una migliore qualità della vita.

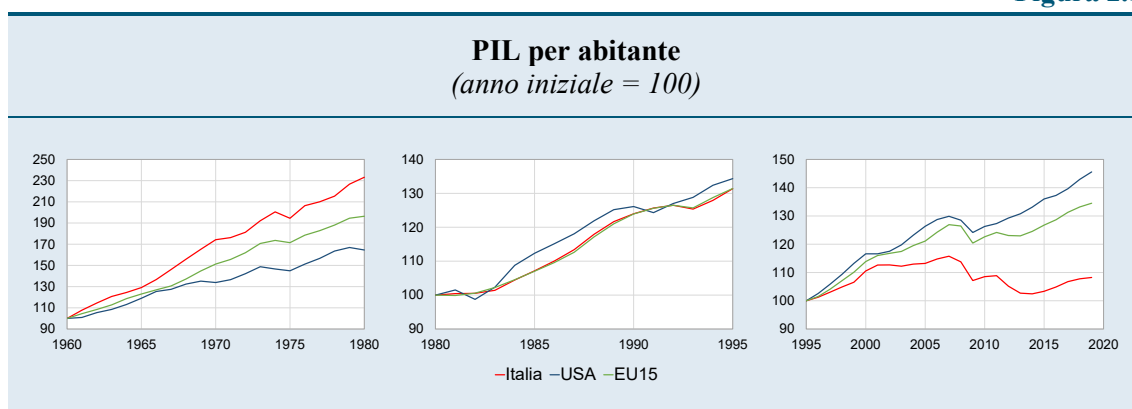
## 2. Il quadro macroeconomico

L'obiettivo di questo capitolo è fornire un quadro generale dei divari territoriali in Italia a partire dal secondo dopoguerra. Dopo aver analizzato le dinamiche di lungo periodo del PIL e delle sue componenti per macroarea, il capitolo si focalizza sugli effetti della doppia recessione del periodo 2008-2013 sui differenziali regionali di sviluppo, sulle conseguenze della crisi pandemica e sull'impatto delle dinamiche demografiche future.

### 2.1 I trend storici

Nel secondo dopoguerra l'economia italiana conobbe una fase di rapido sviluppo, il cosiddetto miracolo economico, caratterizzato da tassi di crescita che si mantennero su valori mediamente molto elevati fino alla fine degli anni settanta. Dopo questa fase di convergenza con le economie più avanzate, favorita dalla progressiva riallocazione del lavoro dall'agricoltura ai settori con più elevata produttività, nei 15 anni successivi l'economia italiana registrò un significativo rallentamento. La crescita si mantenne comunque su ritmi simili a quelli medi dell'Unione europea a 15 paesi (Figura 2.1), anche se si accentuò l'accumulo di squilibri macroeconomici, a partire da quelli di finanza pubblica, che portarono alla grave crisi del 1992. Da allora, l'Italia ha cominciato a perdere terreno rispetto ai paesi più sviluppati, mostrando un progressivo rallentamento dei tassi di sviluppo fino all'esplosione della crisi finanziaria del 2008. Con la crisi finanziaria e con quella dei debiti sovrani l'Italia ha poi subito un netto arretramento; nel 2019 il prodotto per abitante si collocava sui livelli di inizi anni 2000: un ventennio perduto nello sviluppo del Paese.

Figura 2.1

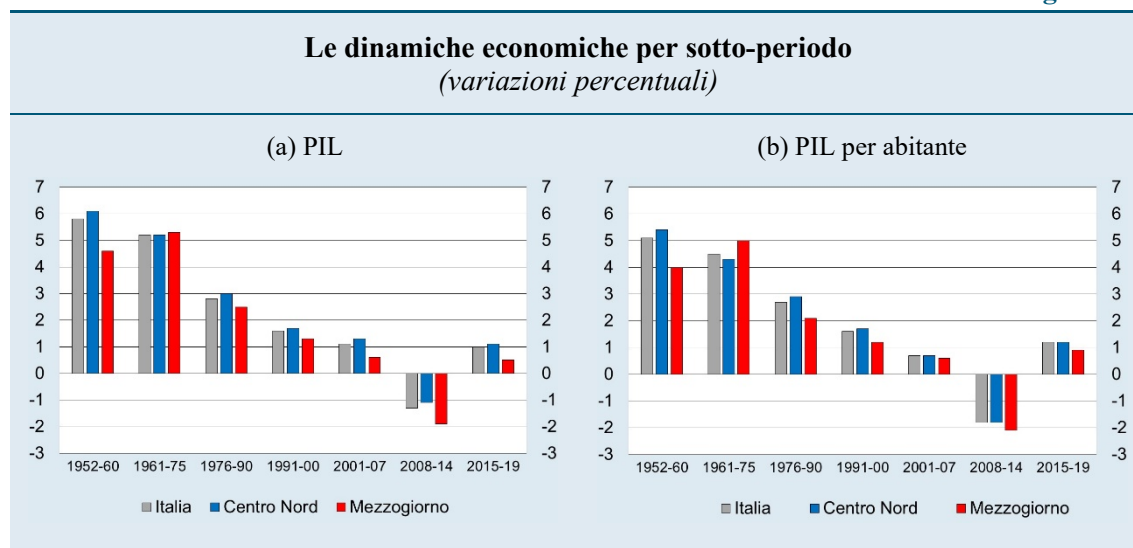


Fonte: Elaborazioni su dati AMECO.

In questo lungo periodo, così differenziato negli andamenti economici, l'ampio divario di sviluppo che caratterizza il Mezzogiorno si è mantenuto pressoché intatto nel tempo: dopo una breve fase di convergenza interrottasi negli anni settanta è tornato successivamente ad ampliarsi. La ricostruzione dei dati storici di De Philippis et al. (2022), basati per i

periodi più remoti sulle serie pubblicate dalla Svimez, mostra infatti che solo nel quindicennio 1960-75 si è registrata una convergenza nel prodotto per abitante tra le due aree del Paese (Figura 2.2).

**Figura 2.2**

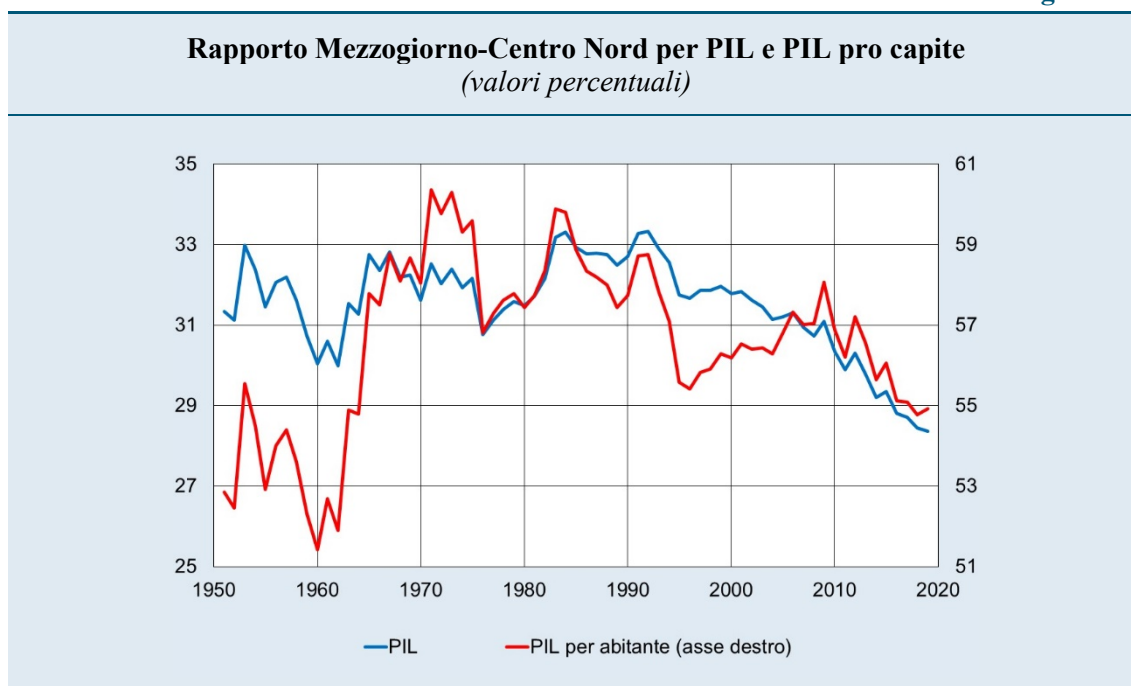


Fonte: Elaborazioni su dati Svimez, Istat, AMECO; cfr. De Philippis et al. (2022).

Nota: Tasso di crescita medio del periodo considerato.

In quella fase, anche per effetto di un ampio impegno pubblico sia con investimenti infrastrutturali sia con le politiche di industrializzazione condotte attraverso le imprese a partecipazione statale (Felice, 2007; Daniele, 2019), il Mezzogiorno riuscì a prender parte al miracolo economico, registrando gli stessi tassi elevati di crescita del Centro Nord. Il forte ritmo di espansione, unito a intensi flussi migratori verso il resto del Paese, consentì incrementi del prodotto per abitante leggermente superiori a quelli delle regioni settentrionali. Tuttavia già dagli anni ottanta il Mezzogiorno ha mostrato una crescente difficoltà nel mantenere il passo con il Centro Nord, registrando una crescita sistematicamente inferiore al resto del Paese, in un contesto di progressivo rallentamento dell'economia italiana. Il rapporto tra il PIL per abitante del Mezzogiorno e quello del Centro Nord, salito da poco più del 50 per cento all'inizio degli anni sessanta a circa il 60 per cento all'inizio degli anni ottanta, è dunque diminuito progressivamente, riportandosi al 55 per cento alla vigilia della pandemia (Figura 2.3).

Figura 2.3



Fonte: Elaborazioni su dati Svimez, Istat, AMECO; cfr. De Philippis et al. (2022).

Nota: PIL e PIL per abitante sono misurati in valori nominali.

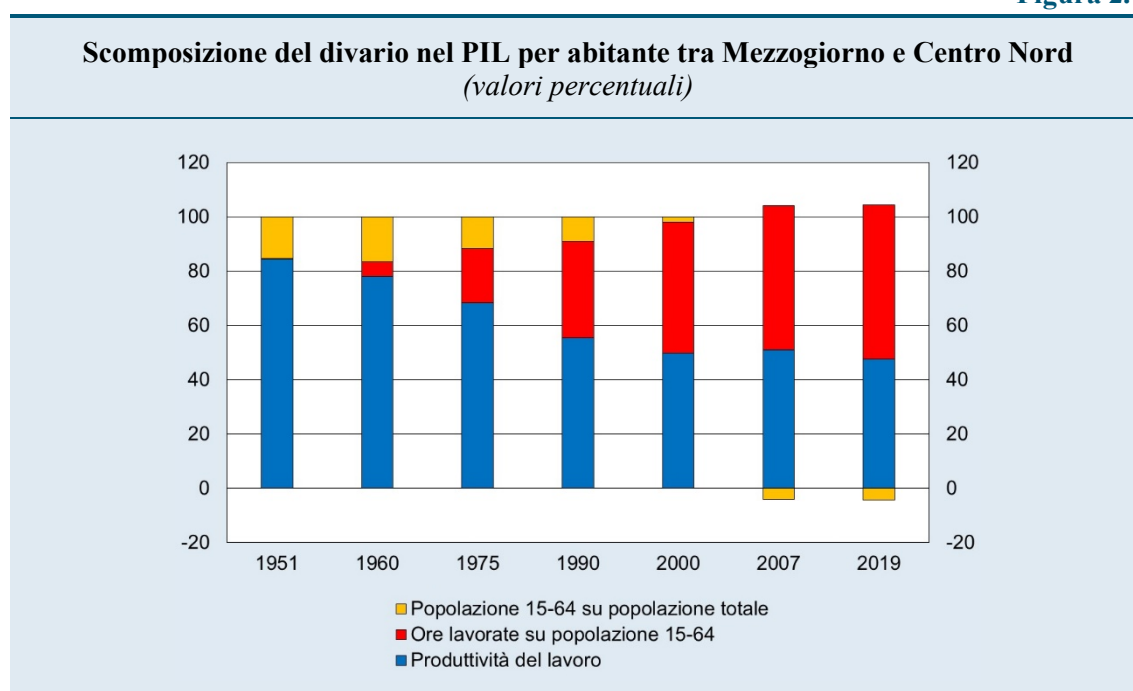
Scomponendo il PIL nominale per abitante come il prodotto di tre componenti, la produttività misurata dal PIL per ora lavorata, il livello di impiego del fattore lavoro calcolato come ore lavorate su popolazione in età da lavoro, e l'incidenza della popolazione in età da lavoro sul totale<sup>1</sup>, possiamo calcolare come questi distinti elementi hanno contribuito nel tempo al divario di sviluppo tra le due aree. Come mostrato nella Figura 2.4, fino agli anni sessanta il ritardo del Mezzogiorno era da ricondurre a un divario di produttività e in misura minore a una più bassa incidenza della popolazione in età da lavoro. Nel tempo si è in parte ridotto il contributo del primo fattore, grazie al miglioramento relativo della produttività nominale, ed è invece divenuta sempre più rilevante la difficoltà di impiegare la forza lavoro disponibile.

Questi andamenti sono in parte da ricondurre agli sviluppi del mercato del lavoro. Come mostrato da De Philippis et al. (2022) e Bianchi et al. (2012), la rapida convergenza nel costo del lavoro tra anni sessanta e settanta in seguito all'abolizione delle cosiddette gabbie salariali, non seguita da analoghi andamenti della produttività, si tradusse in un forte aumento relativo del costo del lavoro per unità di prodotto che penalizzò la crescita occupazionale nelle regioni meridionali. Nei quaranta anni successivi il differenziale nel costo medio del lavoro si è mantenuto su valori pressoché costanti, a fronte di un divario

<sup>1</sup> Nello specifico, si utilizza la seguente scomposizione:  $\frac{PIL}{POP} = \frac{PIL}{Ore\ lavorate} * \frac{Ore\ lavorate}{POP_{15-64}} * \frac{POP_{15-64}}{POP}$ .

crescente nei tassi di disoccupazione e nei tassi di partecipazione. Nel 2019 il più basso rapporto tra ore lavorate e popolazione tra i 15 e i 64 anni è arrivato a dar conto di oltre la metà del divario Nord-Sud, il resto essendo spiegato dai più bassi livelli del prodotto per ora lavorata, che già a inizi anni novanta ha interrotto il processo di convergenza verso i valori del Centro Nord.

Figura 2.4



Fonte: Elaborazioni su dati Svimez, Istat, AMECO; cfr. De Philippis et al. (2022).

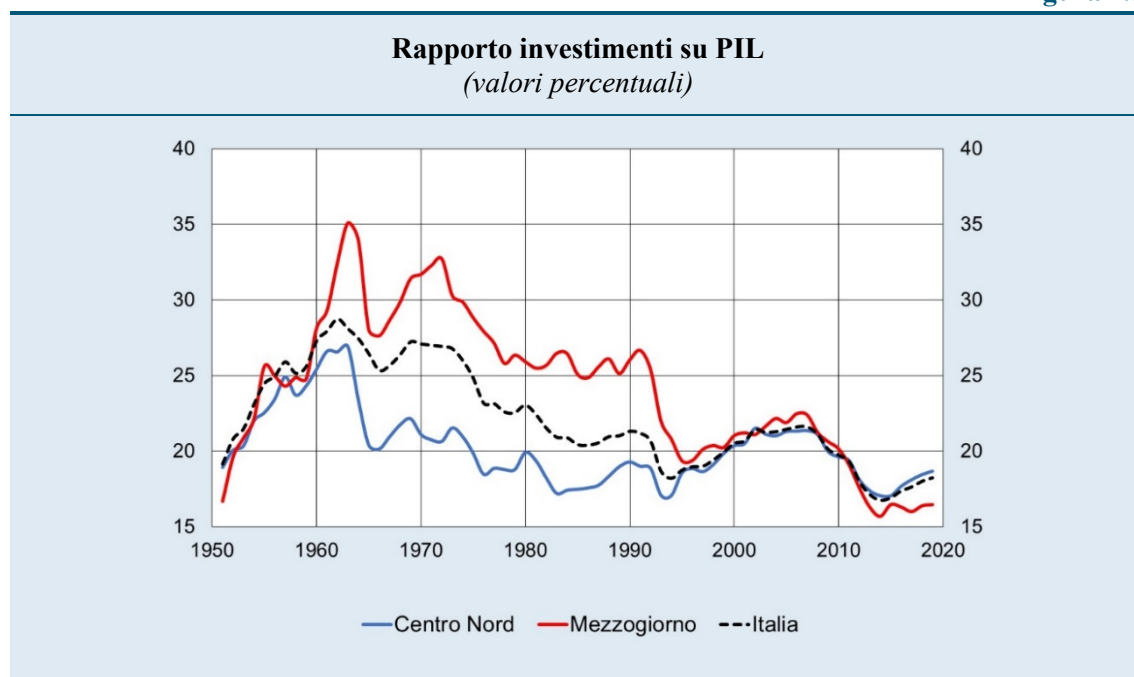
Dagli anni novanta, la crescente difficoltà di creare lavoro si associa a un forte ridimensionamento dell'apporto dell'accumulazione di capitale allo sviluppo delle regioni meridionali. Il rapporto tra investimenti e prodotto aveva raggiunto valori estremamente elevati tra anni sessanta e settanta, sotto la spinta degli interventi infrastrutturali e dei progetti di industrializzazione guidati dalle imprese a partecipazione statale (Figura 2.5). Questo tratto specifico dello sviluppo meridionale, dopo essersi ridimensionato già negli anni ottanta, è venuto meno dopo la crisi del 1992, che aprì una stagione di consolidamento dei conti pubblici che coincise con la fine dell'esperienza delle partecipazioni statali e dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, che avevano perduto nel tempo le finalità originali di leva dello sviluppo, divenendo sempre più strumenti impropri di redistribuzione delle risorse<sup>2</sup>. Ne seguì un ridimensionamento generalizzato dell'accumulazione di capitale pubblico (Di Giacinto et al. 2009), che ebbe un impatto più rilevante per le regioni meridionali, dove era maggiore il suo peso. Già a metà anni novanta l'incidenza degli investimenti sul PIL si portò al Sud su valori prossimi

<sup>2</sup> Si veda, ad esempio, Felice (2013).



alla media nazionale. Nell'ultimo decennio, dopo la crisi dei debiti sovrani che causò una caduta della spesa pubblica in investimenti e una forte debolezza dell'accumulazione privata, gli investimenti totali in rapporto al prodotto sono scesi, per la prima volta dagli anni sessanta, su valori inferiori a quelli del resto del Paese. Lo stock di capitale del Mezzogiorno, che tra gli anni sessanta e l'inizio degli anni ottanta era cresciuto a ritmi superiori a quelli medi nazionali, ha arrestato la sua espansione nel corso degli anni novanta ed è addirittura diminuito nell'ultimo decennio, frenando la produttività e lo sviluppo delle regioni meridionali (De Philippis et al. 2022).

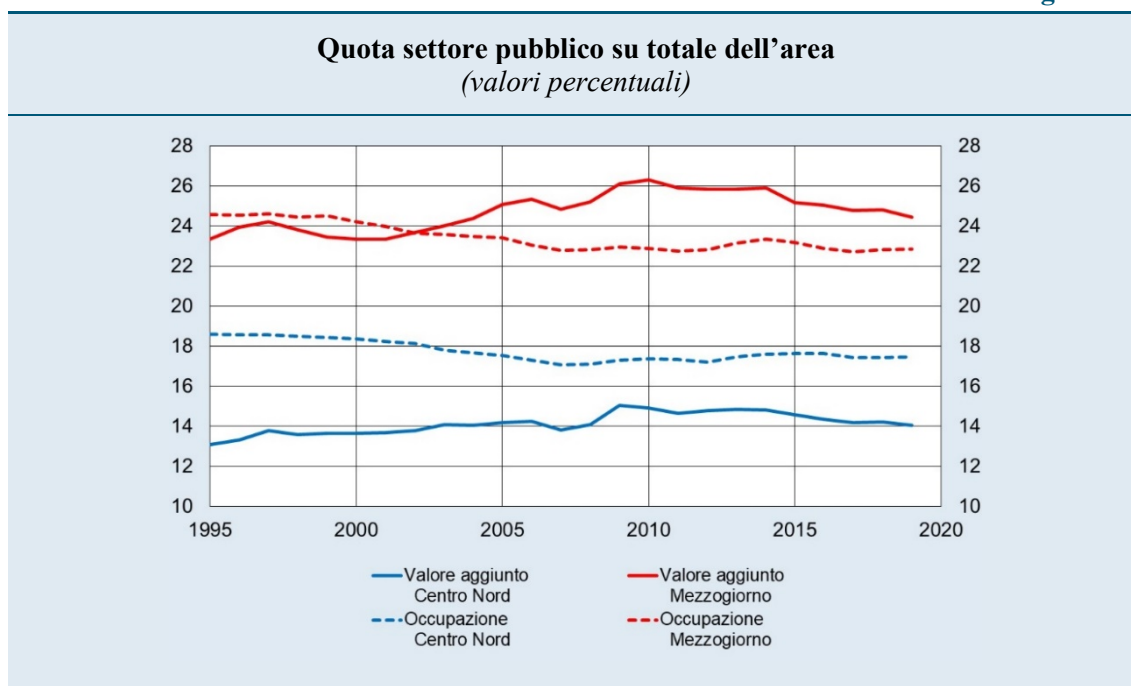
**Figura 2.5**



Fonte: Elaborazioni su dati Svimez, Istat, AMECO, cfr. De Philippis et al. (2022).

Questa breve descrizione degli andamenti di lungo periodo mostra come le difficoltà del Mezzogiorno si siano accentuate in coincidenza con l'avvio della fase di bassa crescita e stagnazione che ha interessato l'intero Paese a partire dagli anni novanta. Le regioni meridionali hanno lentamente ripreso a perdere terreno, soffrendo della strutturale debolezza del settore privato dell'economia, che ne accresce la dipendenza dai comparti in cui prevale la produzione pubblica di servizi (pubblica amministrazione, istruzione e sanità) e le espone maggiormente ai rischi di shock che incidono direttamente sul finanziamento dei servizi e degli investimenti pubblici. Istruzione, sanità e servizi delle amministrazioni pubbliche rappresentavano nel 2019 oltre il 24 per cento del valore aggiunto e il 23 per cento dell'occupazione delle regioni meridionali, a fronte del 14 e meno del 18 per cento del Centro Nord (Figura 2.6).

Figura 2.6

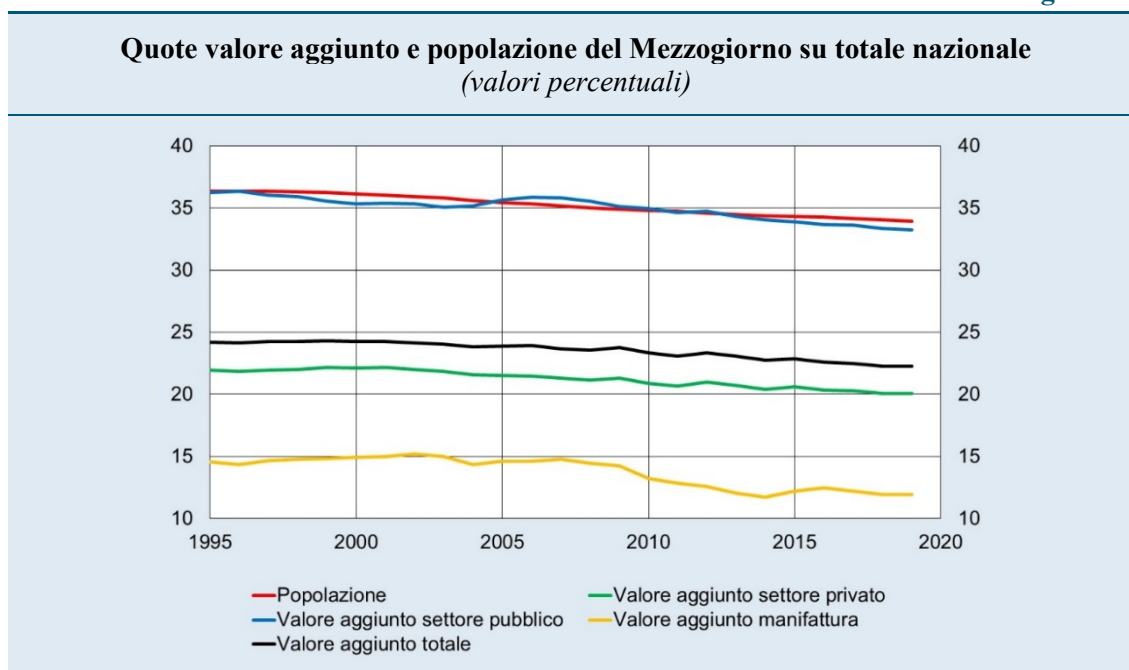


Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Conti territoriali.

Nota: Il settore pubblico è approssimato dalla somma di PA, istruzione e sanità.

Questo differenziale non è riconducibile a un sovradimensionamento del settore pubblico meridionale ma al sottodimensionamento dei settori privati. In termini macroeconomici, il peso dei servizi pubblici del Mezzogiorno è infatti pari a circa il 33 per cento del valore nazionale sia in termini di valore aggiunto sia di occupazione, un dato simile al peso demografico dell'area (Figura 2.7). Il settore privato rappresentava invece meno del 26 per cento dell'occupazione nazionale e, data la più bassa produttività media, appena il 20 per cento del valore aggiunto totale in questo comparto. Inoltre il settore privato è caratterizzato da una bassa incidenza del settore manifatturiero (12 per cento del totale nazionale in termini di valore aggiunto), che riflette storicamente il ritardo e il prematuro arresto del processo di industrializzazione del Mezzogiorno (Bianchi et al. 2012; Servidio e Prezioso, 2012). Dall'inizio di questo secolo anche i processi di diffusione della manifattura lungo la linea adriatica, ancora significativi fino agli anni novanta, si sono indeboliti (Pensa e Traù, 2019) e nell'ultimo decennio, il peso del comparto manifatturiero meridionale si è ulteriormente ridotto (Bripi et al., 2022).

Figura 2.7



Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Conti territoriali.

Nota: Il settore pubblico è approssimato dalla somma di PA, istruzione e sanità.

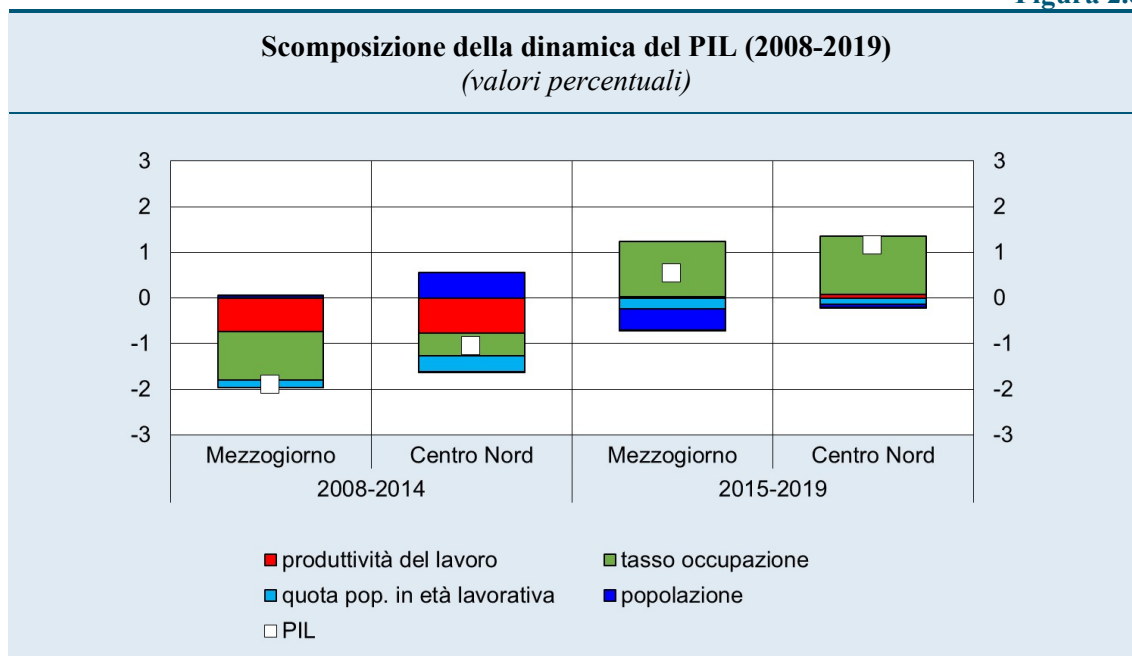
## 2.2 Il divario dopo la doppia recessione

In un quadro macroeconomico già indebolito, l'economia nazionale è stata segnata a partire dal 2007 dalla doppia crisi finanziaria del 2008-09 e dei debiti sovrani del 2012-13, a cui è seguita una fase di crescita modesta che non ha consentito un pieno recupero dei livelli di attività economica precedenti. In questo contesto, il Mezzogiorno si è caratterizzato in negativo, con una caduta del PIL assai più intensa che al Centro Nord durante le crisi, e un recupero più contenuto nella fase di ripresa. Nel complesso, la perdita di prodotto registrata tra il 2007 e il 2019 è stata pari al 2 per cento nel Centro-Nord e al 10 nel Mezzogiorno (Accetturo et al., 2022).

Il maggior calo del prodotto meridionale ha riflesso soprattutto la significativa contrazione dell'occupazione osservata in ambedue le fasi recessive (Figura 2.8), e una ancor più marcata riduzione delle ore lavorate (-11 per cento tra il 2007 e il 2019). Anche la modesta ripresa registrata a partire dal 2015 è stata caratterizzata da un recupero solo parziale nell'utilizzo della forza lavoro, a fronte di un contributo marginale della produttività del lavoro. La debole ripartenza dell'economia meridionale è stata accompagnata da una dinamica demografica in sensibile peggioramento, che ha attenuato, ma non evitato, un ampliamento del divario territoriale nel PIL pro capite rispetto al Centro Nord. Ciò rispecchia l'operato di forze che rappresentano, anche in prospettiva, delle sfide cruciali per l'economia meridionale (De Philippis et al., 2022): da una parte il saldo naturale divenuto negativo a partire dal 2011 e il calo dei flussi migratori dall'estero

e dall'altra la ripresa dei flussi in uscita, soprattutto per gli individui più giovani e istruiti, che tendono ad ampliare il divario nella dotazione di capitale umano tra le aree.

Figura 2.8



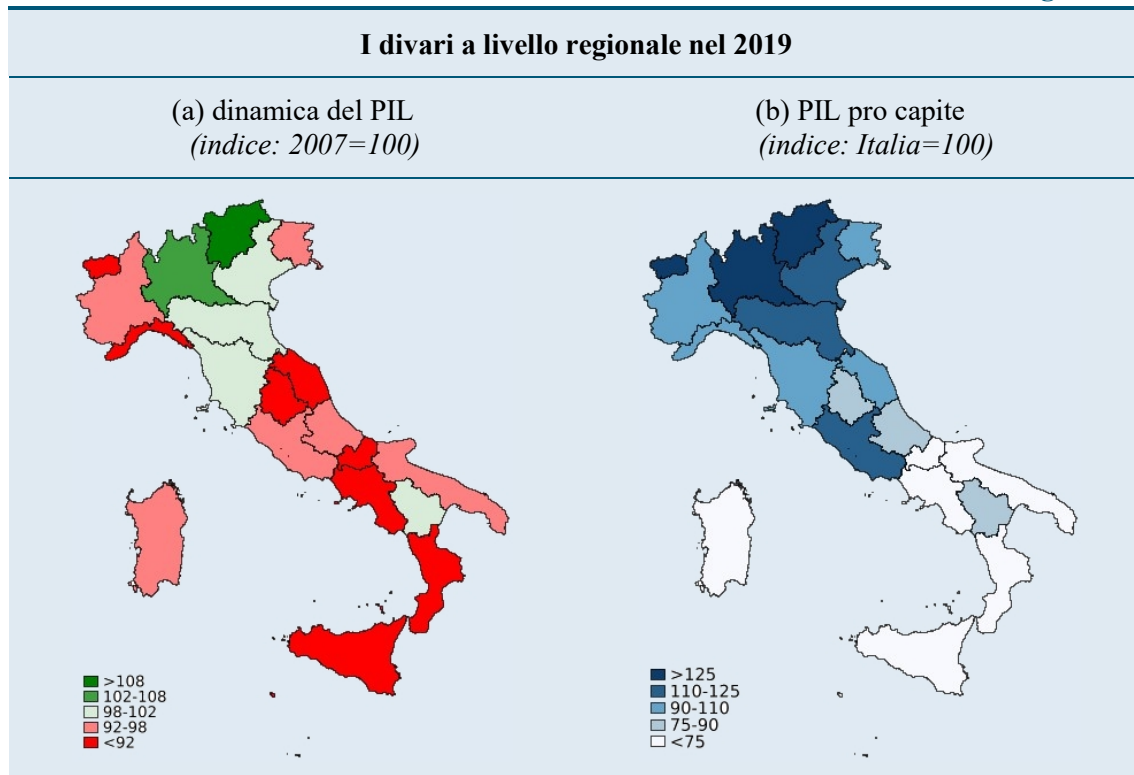
Fonte: Elaborazioni su dati Istat; cfr. Accetturo et al. (2022).

Tutte le componenti della domanda aggregata hanno segnato una flessione più marcata nel Mezzogiorno; la caduta del PIL durante la doppia crisi si è associata in particolare al drastico calo degli investimenti. Anche durante la fase di leggera ripresa del PIL meridionale registrata a partire dal 2015, gli investimenti si sono mantenuti su valori nettamente inferiori rispetto ai livelli pre-crisi, mentre nel Centro Nord la ripartenza dell'economia è stata favorita da un recupero del processo di accumulazione. Tale divergenza è particolarmente evidente per gli investimenti privati, che nel Mezzogiorno sono scesi più che nel resto del Paese (Accetturo et al., 2022). Per quanto riguarda invece la componente pubblica, il calo è stato forte e di simile entità in entrambe le aree, riflettendo soprattutto l'apporto negativo delle Amministrazioni locali (Bardozzetti et al., 2022). Tuttavia, data la maggiore dipendenza del Mezzogiorno dalla domanda pubblica, e i ritardi nella sua dotazione di capitale infrastrutturale (Bucci et al., 2021), l'impatto sull'attività economica è risultato più significativo per le regioni meridionali.

Con riguardo infine agli andamenti regionali interni al Mezzogiorno, la dinamica negativa del PIL ha presentato una limitata eterogeneità territoriale, fatta eccezione per la performance più favorevole in Basilicata (Figura 2.9, pannello a). Nel contempo, la caduta dell'attività economica occorsa a partire dal 2008 ha interessato fortemente anche alcune delle regioni del Centro Nord, come ad esempio Valle d'Aosta, Umbria, Marche e Liguria, senza tuttavia ancora intaccare in misura rilevante la geografia dei divari regionali in Italia (Figura 2.9, pannello b). Più in generale, i limitati segnali di vitalità del

Mezzogiorno nel corso del periodo considerato hanno riflesso maggiormente dinamiche settoriali abbastanza simili all'interno dell'area, piuttosto che *bright spots* di natura locale (cfr. il capitolo 3).

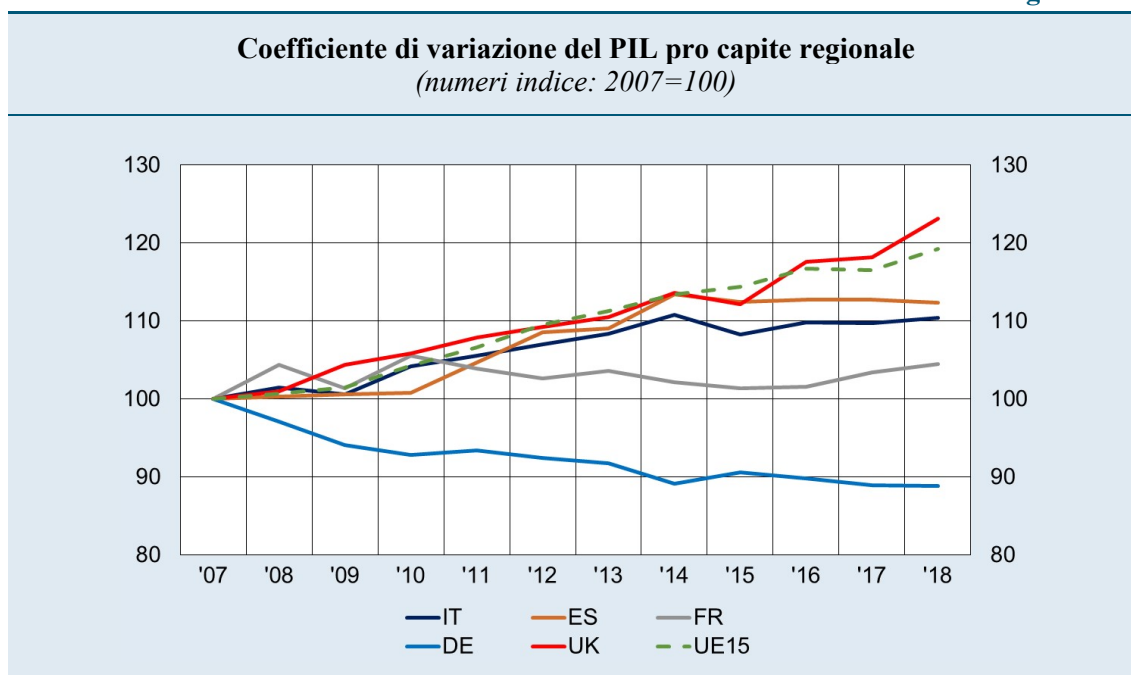
**Figura 2.9**



Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

La performance sfavorevole del Mezzogiorno, in termini assoluti e relativi, può essere spiegata dalla combinazione di diversi fattori, di natura globale, nazionale e locale. Innanzitutto, si può osservare come l'ampliamento dei divari territoriali nel reddito a partire dalla crisi finanziaria globale costituisca un fenomeno comune agli altri paesi avanzati (Iammarino et al., 2019; Viesti, 2021). Considerando gli stati membri dell'Unione europea a 15 paesi, il coefficiente di variazione del PIL pro capite regionale è infatti cresciuto in misura significativa nell'ultimo decennio (Figura 2.10). Ciò ha riflesso l'aumento delle differenze tra paesi, ma anche quello dei divari regionali al loro interno (tranne che in Germania, dove è continuato il percorso di convergenza avviatosi dopo la riunificazione del 1990). Tali dinamiche possono essere in parte ricondotte al ruolo propulsore delle agglomerazioni economiche, in particolare delle aree urbane (Accetturo et al., 2019), che proprio nel Mezzogiorno non riescono a essere attrattive per i flussi di spostamento per studio o lavoro, che si indirizzano invece verso le regioni settentrionali del Paese (Mariani e Torrini, 2022; Accetturo et al., 2022).

Figura 2.10



Fonte: Elaborazioni su dati ARDECO; cfr. Accetturo et al. (2022).

Nota: La figura riporta l'andamento del coefficiente di variazione tra regioni (2007=100) all'interno di alcuni paesi selezionati e nell'UE-15.

In confronto alle altre regioni meno sviluppate d'Europa, la peculiarità negativa del Mezzogiorno è data tuttavia dal suo caratterizzarsi come regione in difficoltà all'interno di un paese, l'Italia, che nel suo insieme si è contraddistinto nell'ultimo quarto di secolo per andamenti economici nettamente peggiori rispetto agli altri stati europei. Tale gap risulta evidente mettendo a confronto le due aree del Paese con le regioni europee con simili livelli di sviluppo agli inizi degli anni 2000 (Figura 2.11): emerge come entrambi le macroaree abbiano perso terreno rispetto a quelle di confronto, segno evidente delle difficoltà dell'intero Paese nell'affrontare i principali trend di cambiamento dell'economia mondiale, dai nuovi paradigmi tecnologici alla globalizzazione dei mercati<sup>3</sup>.

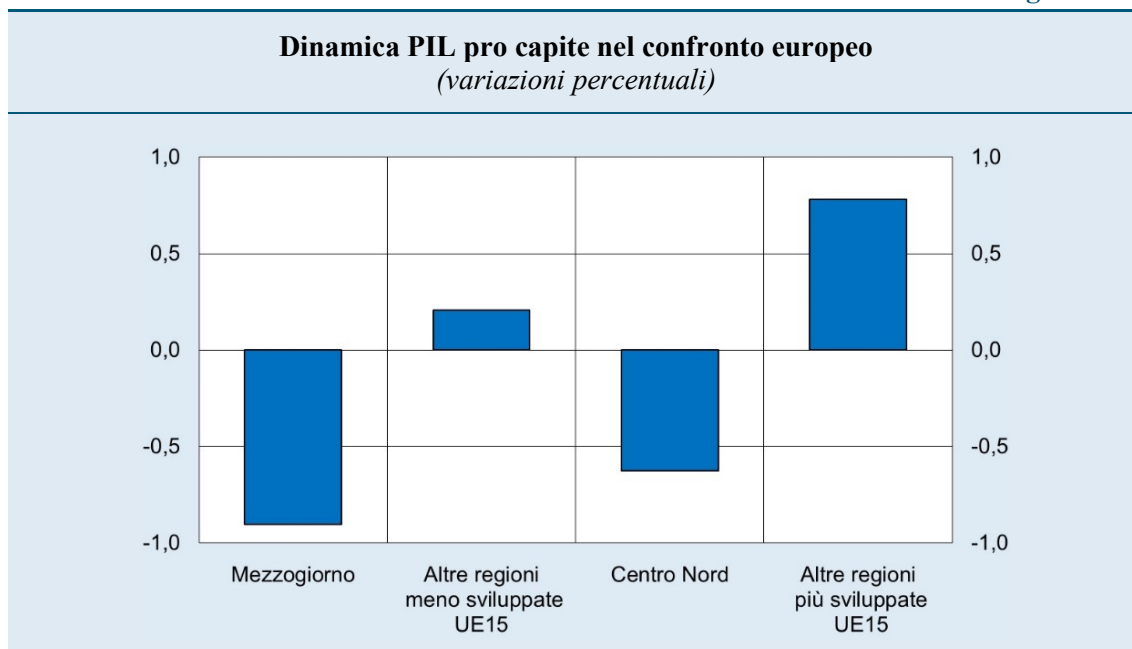
Per quanto riguarda i fattori "locali" che contribuiscono a spiegare il peggior andamento del Mezzogiorno nello scorso decennio, va innanzitutto rilevato che gli aggiustamenti fiscali seguiti alla crisi del debito sovrano – sebbene di entità sostanzialmente simile nelle due aree del Paese (Accetturo et al., 2022) – hanno comportato effetti differenziati sulla dinamica del prodotto in ragione della maggiore sensibilità del PIL del Mezzogiorno alle variazioni della spesa pubblica. Da una parte, come già ricordato, questo si lega meccanicamente a un peso relativo superiore del comparto pubblico nell'economia meridionale. Dall'altra, lo stesso settore privato è caratterizzato da una maggiore

<sup>3</sup> Si vedano Brandolini e Bugamelli (2009), Sestito e Torrini (2019), Visco (2014, 2015, 2018, 2020).



dipendenza dall'intervento pubblico, sia per gli investimenti, dato il maggior peso degli incentivi (Albanese et al., 2021), sia per la domanda, considerato che la composizione settoriale e dimensionale delle imprese meridionali le rende particolarmente sbilanciate verso il mercato locale e la committenza pubblica.

**Figura 2.11**



Fonte: Elaborazioni su dati ARDECO; cfr. Accetturo et al. (2022).

Nota: La figura riporta la variazione percentuale media annua del PIL pro capite tra il 2007 e il 2018. Il gruppo di confronto del Mezzogiorno (Centro Nord) include le altre regioni europee con PIL pro capite a parità di potere di acquisto inferiore all'80 per cento (superiore al 100 per cento) della media UE-15 nel 2000.

Peraltro, come si vedrà meglio nel capitolo successivo, la composizione del tessuto imprenditoriale meridionale (in termini dimensionali e settoriali) ha rappresentato, di per sé, un elemento di fragilità. La minore dimensione d'impresa e la più bassa incidenza dei settori tecnologicamente avanzati hanno infatti costituito un freno per una serie di attività (ricerca e sviluppo, domanda di capitale umano, grado di internazionalizzazione commerciale e produttiva), la cui rilevanza si è accresciuta nella fase di ripartenza ciclica seguita alle crisi dell'ultimo decennio.

Le criticità interne al settore produttivo si affiancano poi a quelle del contesto in cui esso si trova a operare, che verranno discusse più diffusamente nel capitolo 5. Le differenze nella disponibilità e nella qualità dei beni e servizi pubblici tra Nord e Sud, ben evidenti già prima delle recenti crisi (Cannari e Franco, 2009), e la presenza della criminalità organizzata (Pinotti, 2015; Mocetti e Rizzica, 2022), costituiscono altrettanti ostacoli per la competitività e lo sviluppo dell'area, la cui rilevanza non è certo diminuita in una fase storica in cui anche le regioni più forti del Paese stentano a mantenere i livelli di benessere economico raggiunti in passato.

A fronte di queste debolezze strutturali, la minore resilienza dell'economia meridionale agli shocks occorsi nell'ultimo decennio può essere anche in parte ricondotta alle rigidità nell'aggiustamento dei mercati locali del lavoro, ascrivibili all'elevata quota delle retribuzioni determinata dalla contrattazione nazionale collettiva (D'Amuri e Nizzi, 2017; Sestito, 2017). Come osservato in Accetturo et al. (2022), le più ampie oscillazioni dell'occupazione che hanno caratterizzato l'economia meridionale si sono riflesse in termini estremamente contenuti nei differenziali salariali tra le due aree del Paese. Tale bassa reattività in termini ciclici si associa al ridotto aggiustamento dei salari nel medio periodo ai livelli locali di produttività (Boeri et al., 2021).

### **2.3 Gli effetti della pandemia sui divari territoriali**

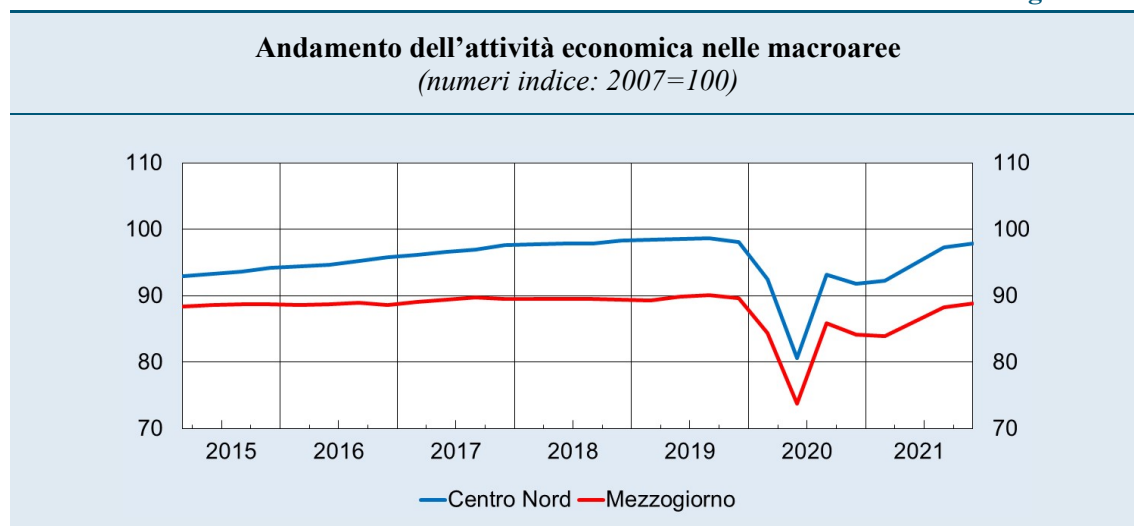
Alla fine del 2019 l'eredità negativa della doppia recessione era ancora evidente nel Mezzogiorno, dato il mancato recupero dei livelli di PIL rispetto al 2007 e l'ampliamento nei divari economici rispetto al resto del Paese. La crisi sanitaria e le forti oscillazioni congiunturali, che hanno caratterizzato il biennio 2020-21, hanno rappresentato un ulteriore shock di portata eccezionale.

La prima ondata di contagi, tra la fine di febbraio e l'inizio dell'estate del 2020, ha interessato maggiormente le regioni settentrionali, economicamente più avanzate e integrate con il resto del Mondo e anche con la Cina da cui il virus proveniva. Tra marzo e maggio, l'estensione del contagio è stata arginata attraverso la chiusura delle attività considerate non essenziali e la limitazione degli spostamenti della popolazione (*lockdown*) nell'intero Paese, che hanno determinato un'ampia flessione della mobilità per le attività di lavoro e di consumo anche nelle regioni meno colpite. Nonostante una maggiore diffusione sul territorio nazionale, anche le ondate successive hanno coinvolto in misura relativamente maggiore le regioni del Centro Nord. Tuttavia, le misure di contrasto (a partire da novembre 2020 differenziate tra le regioni) sono state in molti casi più aspre in diverse regioni meridionali, anche per la necessità di sopperire alla situazione di grave ritardo delle strutture sanitarie. A partire da inizi 2021, le conseguenze sanitarie della pandemia sono state contenute grazie anche ai progressi della campagna vaccinale, la cui evoluzione è stata sostanzialmente simile in tutto il Paese.

Nonostante la diffusione dei contagi non sia stata omogenea sul territorio nazionale, le ricadute immediate sull'attività produttiva sono state sostanzialmente simili tra le aree del Paese, come evidenziato dall'Indicatore trimestrale dell'economia regionale della Banca d'Italia (ITER) (Figura 2.11). Nella media del 2020 la caduta del prodotto è stata del 9 per cento al Centro Nord e dell'8,6 per cento nel Mezzogiorno. L'avvio della campagna di vaccinazione all'inizio del 2021, il graduale allentamento delle restrizioni e i rinnovati interventi in favore di famiglie e imprese hanno concorso a sostenere la ripresa economica, risultata più forte nel Centro Nord. Ciò riflette innanzitutto il maggiore peso al Nord della manifattura, che ha guidato il recupero, ma anche le caratteristiche delle

imprese, più strutturate, mediamente di dimensioni maggiori e meglio attrezzate per intercettare la fase espansiva (cfr. il capitolo 3 e Istat, 2022). Come in altre precedenti circostanze (Svimez, 2021), il Mezzogiorno ha mostrato pertanto maggiori difficoltà di recupero: nel quarto trimestre 2021 il prodotto nel Centro Nord era tornato quasi ai livelli pre-pandemici, mentre quello nel Mezzogiorno era ancora inferiore di circa un punto percentuale.

**Figura 2.12**



Fonte: Indicatore trimestrale dell'economia regionale della Banca d'Italia (ITER); cfr. Accetturo et al. (2022).

## 2.4 Le prospettive e le proiezioni demografiche

Su un orizzonte temporale più lungo il recupero dei singoli territori sarà strettamente legato alla loro capacità di adattamento nei confronti dei cambiamenti strutturali avvenuti nell'economia.

L'emergenza pandemica ha comportato la necessità da parte delle imprese italiane di adattarsi rapidamente a un nuovo paradigma tecnologico caratterizzato dal maggior utilizzo dei canali digitali per la vendita e gli approvvigionamenti e, soprattutto, da un più intenso uso del lavoro da remoto (Basso e Formai, 2021). Tale processo ha coinvolto anche le imprese meridionali, che hanno parzialmente ridotto ma non eliminato il divario rispetto del resto del Paese nella capacità di far ricorso a questi strumenti. Il differenziale residuo riflette in gran parte i ritardi strutturali del sistema produttivo meridionale: le aziende che hanno adottato più spesso lo *smart working* sono infatti generalmente caratterizzate da dimensioni maggiori, sono più produttive e adottano pratiche manageriali più strutturate (Bloom e Van Reenen, 2007). L'arretratezza del sistema produttivo meridionale (cfr. il capitolo 3) potrebbe quindi ostacolare l'adozione di queste

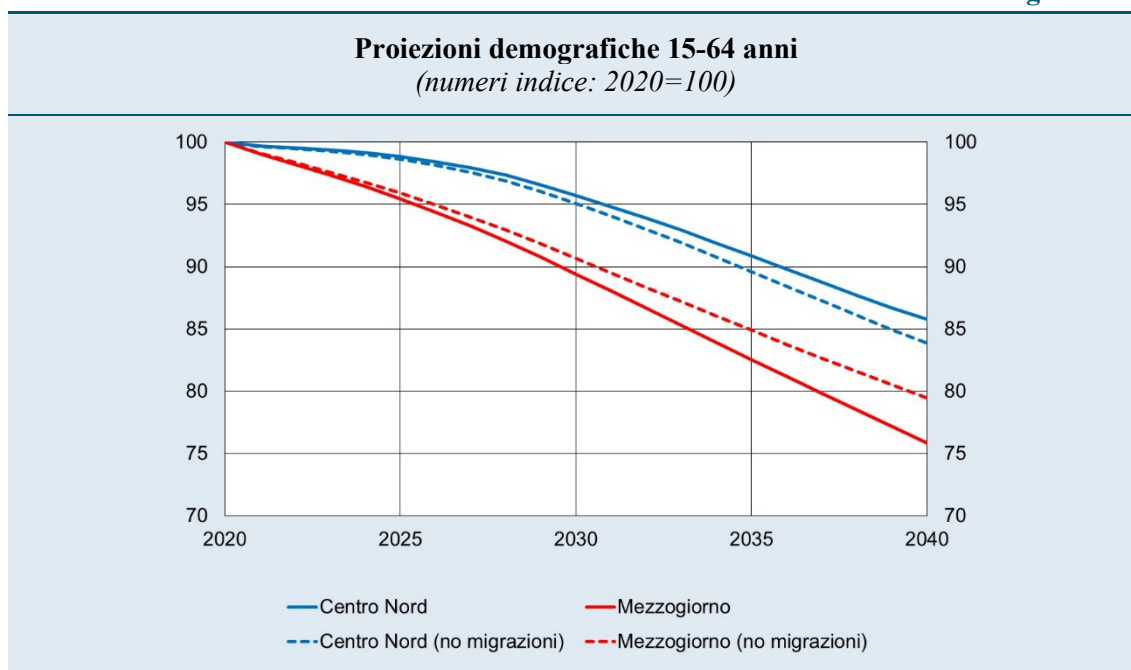
tecnologie con conseguenze rilevanti nell'utilizzo del fattore lavoro e, in generale, sulla performance delle imprese.

L'adozione di nuove tecnologie è spesso strettamente legata alla disponibilità di capitale umano di buona qualità. Nel corso della seconda ondata epidemica, relativa all'anno scolastico 2020-21, le sospensioni della didattica in presenza sono state molto più frequenti nelle regioni meridionali rispetto al resto del Paese. Questo fattore, unito al fatto che le condizioni per lo svolgimento della didattica a distanza sono peggiori al Sud – soprattutto a causa della minor capacità delle famiglie, in media meno ricche e istruite, di sostenere gli studenti nello studio da casa (Bovini e Sestito, 2021) – potrebbe aver accentuato i ritardi dell'area nell'accumulazione del capitale umano. A conferma di ciò, i risultati dei test INVALSI eseguiti nell'anno scolastico 2020-2021 mostrano una riduzione degli apprendimenti generalizzata per i livelli scolastici maggiormente interessati dalla didattica a distanza (cioè a partire dalla secondaria di primo grado), che è risultata più intensa per gli studenti provenienti da contesti socio-economici svantaggiati (Banca d'Italia, 2021).

Infine, su orizzonti temporali più lontani, è bene ricordare che le prospettive di crescita economica risultano fortemente condizionate dalle dinamiche demografiche; queste ultime, già negative per il complesso del Paese, risultano ancora meno favorevoli per il Mezzogiorno. Le più recenti proiezioni demografiche dell'Istat indicano che tra il 2020 e il 2040 il numero di 15-64enni si ridurrebbe del 14 per cento al Centro Nord (quasi 3,5 milioni) e di oltre il 24 nel Mezzogiorno (con una flessione di circa 3 milioni di abitanti). La divergenza demografica tra i territori si ridurrebbe in misura lieve qualora si assumesse che i flussi migratori interni si annullassero nei prossimi 20 anni (Figura 2.13).

De Philippis et al. (2022) hanno delineato degli scenari per quantificare l'impatto che tale flessione avrebbe sul PIL italiano e sui divari territoriali. Nell'ipotesi che i tassi di partecipazione al mercato del lavoro seguano le dinamiche di crescita del decennio 2009-2019 e la produttività ristagni sui livelli pre-pandemici, il PIL italiano inizierebbe a diminuire dal 2030, trainato dalla dinamica molto negativa del Mezzogiorno; il differenziale nel prodotto per abitante subirebbe un ulteriore, seppur lieve, ampliamento rispetto ai già elevati livelli medi dello scorso decennio.

Figura 2.13



Fonte: Istat, proiezioni demografiche e ipotesi sul saldo migratorio interno (totale); cfr. De Philippis et al. (2022).

A fronte di questo scenario, De Philippis et al. (2022) forniscono anche alcune simulazioni finalizzate a comprendere quale dovrebbe essere l'evoluzione dei tassi di attività e della produttività totale dei fattori necessaria ad assicurare tassi di crescita sostenuti per l'intero Paese e ridurre i divari territoriali esistenti. Sulla base dei loro risultati la possibilità dell'Italia, e delle due macroaree, di conseguire un elevato ritmo di sviluppo nel prossimo ventennio dipenderà criticamente da un ritorno alla crescita della produttività, anche qualora si assumano significativi incrementi nella partecipazione al mercato del lavoro. Per il Mezzogiorno, dato il più forte calo atteso della popolazione, tassi di sviluppo elevati richiedono un aumento particolarmente marcato nei tassi di occupazione della popolazione. L'innescò di un processo di convergenza sia delle condizioni del mercato del lavoro sia della produttività dell'economia meridionale sarebbe da solo in grado di dare un significativo apporto alla crescita dell'intero Paese.

### 3. Le imprese e il sistema finanziario

L'economia del Mezzogiorno si contraddistingue per un sistema produttivo debole, caratterizzato da dimensioni d'impresa e produttività del lavoro ampiamente inferiori al resto del Paese. Le regioni del Sud risultano specializzate in comparti a minore intensità tecnologica e di conoscenza, con investimenti in ricerca e sviluppo più bassi rispetto al Centro Nord. Nell'ultimo decennio i segnali di rafforzamento della base produttiva sono stati meno intensi rispetto a quelli del Centro Nord; sono emersi tuttavia alcuni elementi di vitalità – dalla dinamica delle esportazioni ai flussi turistici – che potrebbero rappresentare elementi di forza per lo sviluppo futuro dell'area.

Le debolezze del sistema produttivo meridionale si riflettono negli ostacoli nell'accesso al credito delle imprese che ne comprimono ulteriormente le possibilità di crescita. Le aziende del Sud affrontano costi del credito più elevati della media nazionale, risentendo sia della loro maggiore rischiosità *ex ante* sia dei fattori che rendono più difficile e oneroso il recupero dei crediti. Le caratteristiche dell'offerta bancaria sembrano invece contribuire in misura molto marginale alle difficoltà di accesso al credito delle imprese meridionali.

#### 3.1 Il sistema produttivo

##### 3.1.1 Le caratteristiche del sistema produttivo del Mezzogiorno

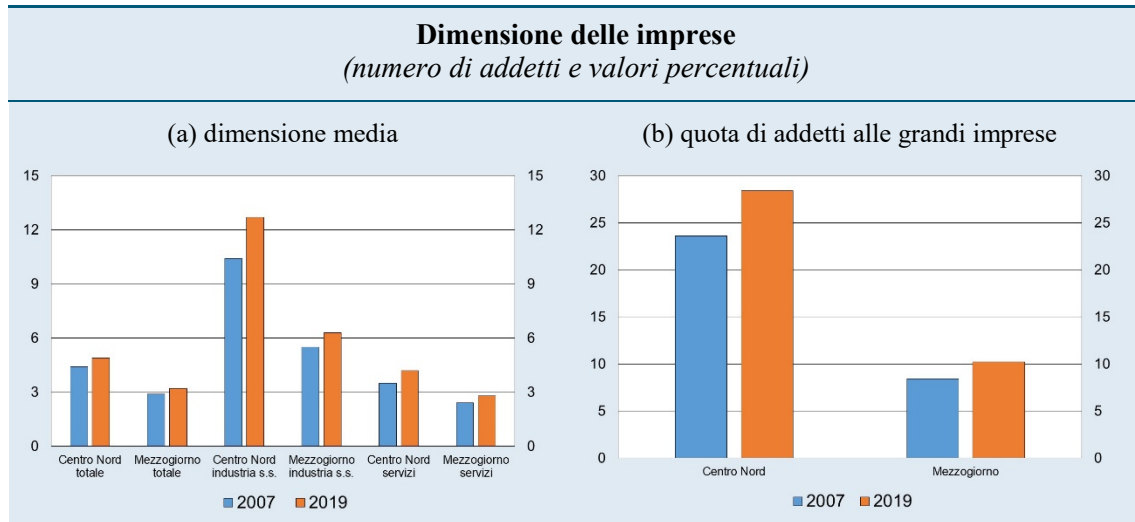
Il settore produttivo meridionale è caratterizzato da un'elevata frammentazione (superiore rispetto a quella, già alta, che caratterizza il resto del Paese; Figura 3.1), una bassa apertura ai mercati internazionali e una specializzazione settoriale molto orientata ai comparti a bassa tecnologia e intensità di conoscenza (Accetturo et al., 2022). Ciò si riflette nei livelli di produttività (misurata dal valore aggiunto per ora lavorata) medi inferiori nel 2019 di circa il 24 per cento rispetto al Centro Nord per il totale dell'economia, e di quasi il 30 nel solo settore privato. Nell'ultimo decennio, nonostante la forte contrazione della base occupazionale e delle ore lavorate, il divario di produttività rispetto al resto del Paese è rimasto pressoché invariato.

La dimensione d'impresa rappresenta una variabile chiave per analizzare la competitività di un territorio. Le imprese di dimensione maggiore hanno generalmente una maggiore propensione all'innovazione (Accetturo et al., 2013) e all'internazionalizzazione (Bugamelli et al., 2018) e sono caratterizzate da livelli di produttività più alti (Bugamelli e Lotti, 2018). A partire dalla crisi del debito sovrano, il ridimensionamento della domanda interna ha ulteriormente ridotto le possibilità di crescita per le piccole imprese, accentuando una tendenza in atto dall'inizio del secolo (Brandolini e Bugamelli, 2009). Nel 2019 la dimensione media delle imprese del Mezzogiorno (3,2 addetti) risultava di circa un terzo inferiore a quella del Centro Nord (Figura 3.1). Circa il 30 per cento degli occupati delle regioni centrosettentrionali del settore privato non finanziario lavorava in



un'impresa con almeno 200 addetti, un percentuale quasi tripla rispetto a quella del Sud. Simmetricamente, la quota di addetti alle microimprese – caratterizzate in Italia da livelli di produttività molto bassi anche nel confronto internazionale – era di quasi il 60 per cento nel meridione e del 40 per cento nel resto del Paese.

**Figura 3.1**

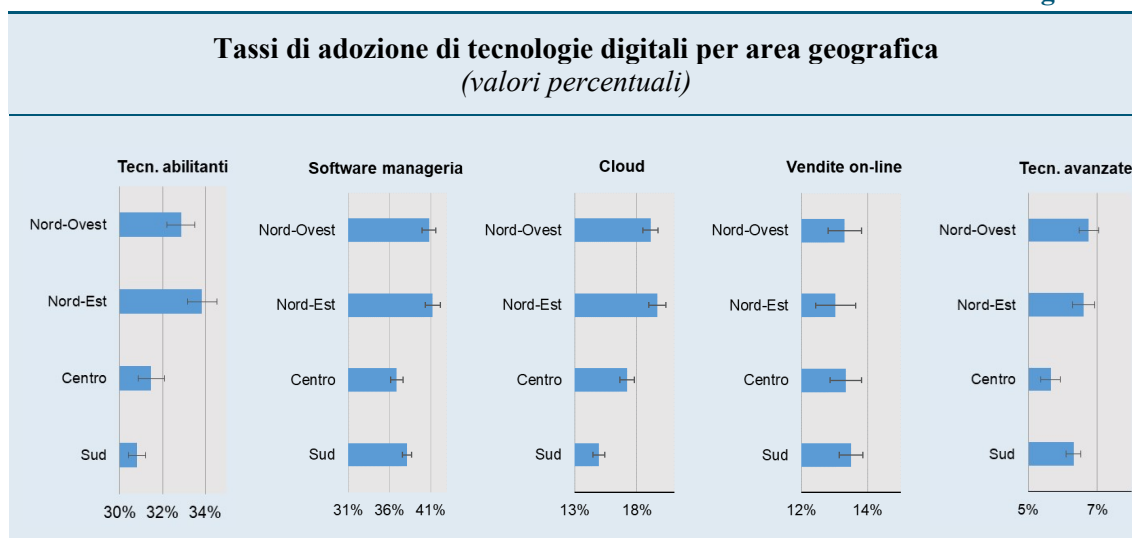


Fonte: Elaborazioni sui dati ASIA.

Nota: Le grandi imprese sono definite come quelle con almeno 200 addetti.

La relativa arretratezza del sistema produttivo meridionale emerge anche dai dati dell'Eurostat relativi alla ricerca e sviluppo su base territoriale: nel 2019 il rapporto tra spese in ricerca e sviluppo e PIL era pari allo 0,96 per cento nel Mezzogiorno e all'1,61 per cento al Centro Nord; la componente relativa alle imprese private era di circa due terzi del totale nelle regioni centrosettentrionali a fronte di una percentuale inferiore al 40 per cento nel meridione. I dati dell'Istat sull'adozione delle tecnologie digitali da parte delle imprese segnalano inoltre l'esistenza di ampi divari territoriali. Anche a parità di composizione settoriale le percentuali di utilizzo risultano nettamente più elevate nelle regioni del Nord rispetto al resto del Paese per quasi tutte le tecnologie a eccezione delle vendite online (Calvino et al., 2022; Figura 3.2).

Figura 3.2



Fonte: Elaborazione sui dati Istat; cfr. Calvino et al. (2022).

Nota: Risultati di una regressione che utilizza, come variabile dipendente, una *dummy* uguale a uno se l'impresa adotta una delle tecnologie descritte. Le variabili esplicative includono: *dummy* per macroarea e settoriali (Ateco a 2 cifre). Il gruppo di riferimento è il Nord Ovest, per cui sono riportati i valori medi. Le barre indicano gli intervalli di confidenza al 95 per cento.

Il Mezzogiorno è storicamente caratterizzato da una bassa apertura verso gli scambi internazionali. Nel 2018 dalle regioni del Mezzogiorno originava solo il 10,8 per cento dell'export nazionale; il valore delle esportazioni era pari al 12 per cento del valore aggiunto complessivo prodotto dall'area, meno di un terzo rispetto al Centro Nord. Questo differenziale riflette solo in parte la maggiore specializzazione delle regioni del Mezzogiorno nel terziario, tipicamente meno aperto agli scambi internazionali rispetto al comparto manifatturiero. Il rapporto tra valore delle esportazioni complessive e valore aggiunto industriale nel 2018 era pari a poco più della metà del corrispondente indicatore per il Centro Nord. Secondo i dati del censimento permanente relativi al 2018, l'84 per cento delle aziende meridionali individuava nell'Italia il suo mercato di riferimento principale, un dato superiore di 13 punti percentuali rispetto al Centro Nord. Queste differenze risultano molto marcate anche considerando le sole aziende del comparto industriale e quelle con almeno 50 addetti, generalmente caratterizzate da una maggiore propensione a esportare. Tali risultati sono confermati anche dalla ricostruzione delle filiere produttive contenuta in Bentivogli et al. (2018) che sottolinea la limitata apertura delle regioni meridionali verso i mercati esteri e i legami relativamente più intensi verso il resto del Paese.

### 3.1.2 La ristrutturazione del sistema produttivo

Nel corso dello scorso decennio il sistema produttivo italiano ha mostrato alcuni rilevanti segnali di ristrutturazione. Le difficoltà competitive delle piccole imprese – già evidenti dalla fine degli anni '90 (Brandolini e Bugamelli, 2009) – si sono ulteriormente accentuate a partire dalla crisi del debito sovrano del 2011-12 e hanno comportato un processo di riallocazione produttiva verso le aziende più strutturate. Ne è derivato un recupero di competitività sui mercati internazionali (Bugamelli et al., 2019) e una moderata ripresa nella dinamica della produttività, soprattutto nei settori maggiormente esposti alla concorrenza internazionale (Bugamelli e Lotti, 2018).

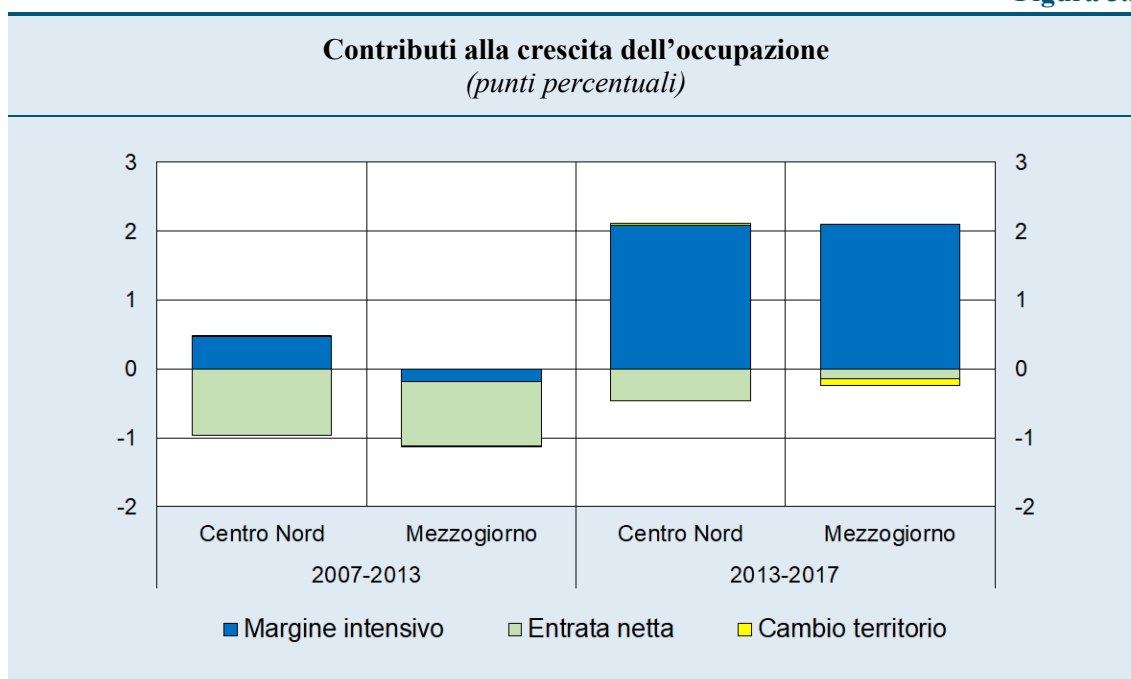
Questi segnali di ristrutturazione sono stati più frequenti al Centro Nord; nel Mezzogiorno si è ulteriormente accentuato il peso dei servizi, in particolare di quelli a più basso valore aggiunto. La contrazione del settore manifatturiero, già sottodimensionato, è stata infatti più intensa nelle regioni meridionali, coinvolgendo soprattutto i settori a elevata tecnologia e, contrariamente a quanto avvenuto nel resto del Paese, le posizioni di lavoro più qualificate (Bripi et al., 2022, Aimone Gigio e Camussi, 2022). Nel settore terziario del Mezzogiorno è aumentata l'incidenza dei servizi a più bassa intensità di conoscenza, mentre quelli più avanzati (*Knowledge intensive sectors*, KIS) hanno segnato un'espansione nettamente più forte al Centro Nord. Nello stesso periodo anche il consolidamento dimensionale delle imprese è risultato più accentuato al Centro Nord rispetto al Mezzogiorno. La percentuale di addetti alle imprese con almeno 200 dipendenti è aumentata di quasi cinque punti percentuali nelle regioni centrosettentrionali e di due punti in quelle meridionali (Figura 3.1); la quota di addetti nelle microimprese si è ridotta in misura inferiore al Sud rispetto al resto del Paese.

Le imprese del Centro Nord sempre rimaste sul mercato tra il 2007 e il 2018 hanno mostrato maggiori capacità di fronteggiare gli shock rispetto a quelle del Mezzogiorno. Anche durante il periodo di crisi 2007-2013 le imprese centrosettentrionali sopravvissute hanno aumentato la propria occupazione, attenuando quindi il calo del numero di lavoratori determinato dall'uscita dal mercato delle imprese più piccole e meno produttive (Figura 3.3), mentre le aziende meridionali hanno invece diminuito la propria scala produttiva. Il processo di ristrutturazione innescato dal lungo periodo recessivo ha quindi comportato una riallocazione del fattore lavoro a favore delle imprese medio-grandi più intenso al Centro Nord che nel Mezzogiorno.

Scoccianti e Sette (2022) studiano le dinamiche di crescita delle imprese lungo il loro ciclo di vita e identificano differenze rilevanti tra il Mezzogiorno e il resto del Paese. In particolare la relazione negativa tra la crescita delle imprese e la loro età (un fatto stilizzato comune a tutte le economie avanzate) è nettamente più marcata al Sud rispetto al Centro Nord, anche a parità di settore e dimensione aziendale; questo fatto suggerisce che le imprese del Mezzogiorno più anziane crescono di meno e mantengono un più basso numero medio di addetti. Inoltre le imprese meridionali più anziane hanno una minore

probabilità di uscire dal mercato rispetto a quelle del Centro Nord a parità di età e dimensione. Il tasso di sopravvivenza più elevato suggerisce la presenza di una minore selezione, frutto di ostacoli alla concorrenza tra le imprese esistenti e vincoli alla nascita di imprese ad alto potenziale di crescita.

**Figura 3.3**



Fonte: Elaborazione sui dati INPS.

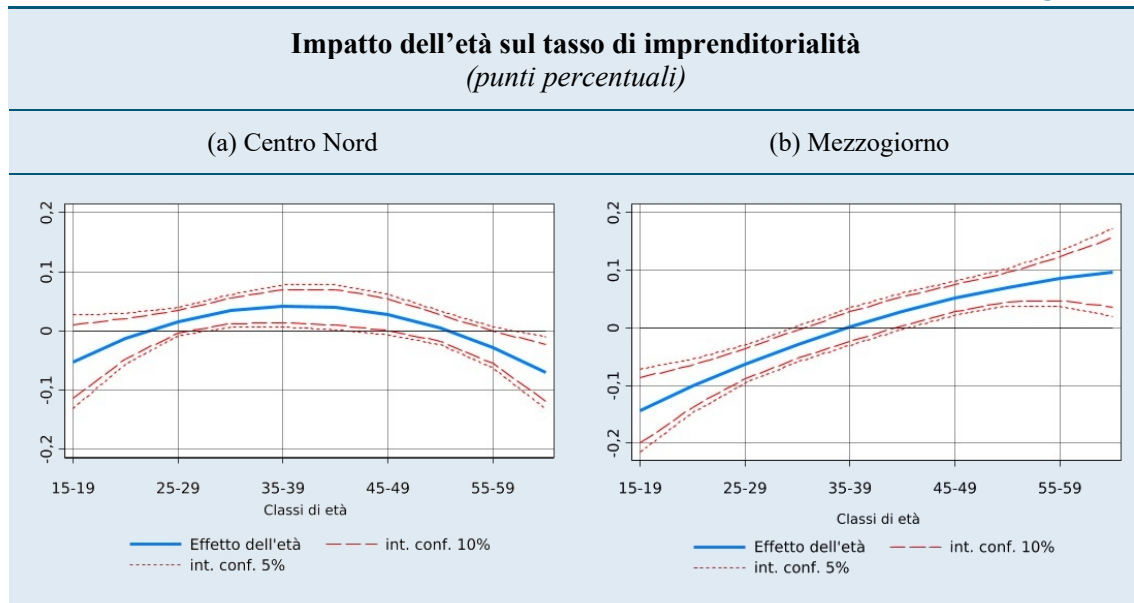
### 3.1.3 Proprietà e management delle imprese

Le caratteristiche degli imprenditori possono influire in maniera decisiva sulle dinamiche di crescita delle imprese. Barbiellini Amidei et al. (2022) mostrano l'esistenza di una differenza strutturale importante nel profilo demografico degli imprenditori del comparto industriale tra Mezzogiorno e Centro Nord: al Sud la probabilità di essere imprenditore risulta sistematicamente più alta nelle aree con una popolazione più anziana mentre è inferiore per le classi di età più giovane (Figura 3.4). Questo fenomeno è in parte ricollegabile ai maggiori ostacoli all'uscita delle imprese meridionali, soprattutto quelle più anziane, evidenziati nel paragrafo precedente e conferma l'esistenza di processi di selezione e riallocazione meno intensi rispetto al resto del Paese.

Baltrunaite et al. (2022) sottolineano inoltre le differenze tra macroaree nelle dotazioni di capitale umano degli imprenditori e dei manager. La percentuale di imprenditori laureati nel Centro Nord è superiore di quasi due punti percentuali rispetto al meridione; la differenza è molto più ampia, pari a circa 14 punti percentuali, per i manager. Tra le due aree del Paese emerge un differenziale rilevante anche nei campi di studio degli imprenditori e dei manager laureati; titoli di studio in economia e, tra i manager, in

materie STEM (Scienze, Tecnologie, Ingegneria o Matematica) sono relativamente più diffusi al Centro Nord rispetto al Mezzogiorno, dove invece prevalgono, soprattutto tra gli imprenditori, le lauree in materie giuridiche.

**Figura 3.4**



Fonte: Elaborazione su dati Istat; cfr. Barbiellini et al. (2022).

Nota: Approssimazione polinomiale di una regressione a due stadi che utilizza, come variabile dipendente, il tasso di imprenditorialità nel settore industriale nel periodo 1961-2011 e, come variabili esplicative, le quote di popolazione per ciascuna classe di età. L'analisi è condotta a livello provinciale. Le variabili esplicative aggiuntive includono: dummy regionali e di periodo, la quota di occupati nell'industria, il tasso di occupazione e la percentuale di individui con almeno un diploma di scuola superiore.

Le differenze nella dotazione di capitale umano possono giocare un ruolo importante per il successo delle imprese e per la loro resilienza di fronte a shock avversi. Un imprenditore con un titolo di studio universitario infatti tende ad adottare pratiche manageriali di migliore qualità che si riflettono in tassi di innovazione più elevati; nel Mezzogiorno la relativa scarsità di manager a elevato capitale umano ostacola inoltre l'adozione di tecnologie digitali (Calvino et al., 2022). Come mostrato da Schivardi e Torrini (2010), a parità di caratteristiche, le imprese guidate da imprenditori e manager laureati tendono inoltre a loro volta ad assumere una più alta quota di dipendenti laureati. Baltrunaite et al. (2022) stimano che il minore capitale umano degli imprenditori meridionali spieghi circa un decimo del differenziale nelle dimensioni delle unità produttive tra le due aree del Paese<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Queiró (2021) – analizzando l'universo delle imprese e dei lavoratori in Portogallo – mostra come il capitale umano imprenditoriale sia un fattore chiave delle dinamiche aziendali per età. Le imprese avviate da imprenditori più istruiti sono più grandi all'ingresso e mostrano una crescita più rapida per tutto il loro ciclo di vita. L'evidenza indica come possibile meccanismo sottostante una maggiore propensione all'adozione di nuova tecnologia da parte di imprenditori più istruiti.

La minore dimensione aziendale potrebbe però essere anche il frutto di una scelta consapevole. In un contesto istituzionale debole, caratterizzato da forti inefficienze del sistema giudiziario e dalla presenza di criminalità organizzata, gli imprenditori potrebbero essere indotti a preferire il mantenimento del controllo familiare dell'attività anche contenendo la dimensione aziendale, al fine di rendere non necessario il ricorso a manager esterni o nuovi soci. Baltrunaite et al. (2022) mostrano come la quota di imprese familiari sia significativamente più elevata nel Mezzogiorno, anche a parità di composizione settoriale. Le imprese familiari meridionali, inoltre, fanno relativamente minore ricorso a manager esterni e, quando lo fanno, utilizzano tipicamente personale locale, nato nella stessa provincia in cui è localizzata l'impresa. Nel complesso queste caratteristiche spiegano circa un decimo del divario di produttività tra le imprese del Centro Nord e quelle del Mezzogiorno.

### ***3.1.4 Segnali di vitalità dell'economia meridionale***

In un quadro complessivamente negativo per il tessuto produttivo meridionale, nell'ultimo decennio sono emersi alcuni segnali di vitalità che potrebbero rappresentare elementi di forza per il suo sviluppo futuro.

Nella manifattura i segnali di maggiore dinamismo sono giunti dal settore della trasformazione di prodotti agricoli in Molise, Calabria e Sardegna e dalla produzione dei mezzi di trasporto di Basilicata, Puglia e Sardegna<sup>5</sup>. Anche la proiezione internazionale dell'economia meridionale ha registrato una dinamica positiva. Come mostrato da Accetturo et al. (2022), tra il 2009 e il 2019 l'export delle regioni meridionali a valori costanti è cresciuto del 3,1 per cento all'anno, su ritmi simili a quelli della domanda potenziale (che rappresenta la variazione delle importazioni dei principali partner commerciali), anche se comunque inferiori a quelli del Centro Nord (4,2 per cento). La performance del Mezzogiorno è stata in parte frenata dal forte ridimensionamento della componente petrolifera che pesa per circa un quinto del valore totale delle vendite all'estero dell'area. Al netto dei prodotti petroliferi le esportazioni sono cresciute in media d'anno del 4,2 per cento, su ritmi simili a quelli del resto del Paese e superiori a quelli della domanda potenziale. È bene però ricordare che questo andamento positivo, trainato da pochi settori (in particolare l'*automotive*), ha comportato effetti aggregati più piccoli nel Mezzogiorno rispetto alle regioni centrosettentrionali in ragione della più bassa apertura agli scambi internazionali delle regioni del Sud.

Nello scorso decennio segnali positivi sono giunti anche dal settore della generazione di energia. La capacità di produzione è aumentata nel periodo 2007-2019 del 50 per cento circa (contro il 10 nel Centro Nord), essenzialmente trainata dalla realizzazione di

---

È importante notare come l'analisi di Queiró (2021) faccia emergere un effetto legato al ciclo di vita dell'impresa, e quindi alla sua crescita per età, indipendentemente dalla sua dimensione.

<sup>5</sup> In queste regioni il valore aggiunto settoriale nel periodo 2007-2019 ha registrato un incremento sia in termini assoluti sia nel confronto con la media nazionale.

impianti di energia rinnovabile, la cui potenza installata è cresciuta di 4 volte, arrivando a contare per il 40 per cento del totale nazionale (era il 26 per cento nel 2007). Tale aumento ha consentito al Mezzogiorno di mantenere un ampio surplus elettrico, realizzando nel contempo una ricomposizione delle fonti di produzione energetica, che potrà favorire un ulteriore sviluppo del settore nella transizione in atto. Nondimeno, il pieno sfruttamento di questi investimenti richiederà opere aggiuntive, quali lo sviluppo di sistemi di accumulo dell'energia, per gestire l'intermittenza di queste fonti, e delle reti di trasmissione, per servire in maniera più capillare le utenze. Inoltre, data l'elevata intensità di capitale del comparto, il ritorno occupazionale degli investimenti a livello locale potrebbe essere limitato.

Nei servizi i segnali di miglioramento sono stati più diffusi, soprattutto per quel che riguarda il commercio, i trasporti, le attività immobiliari e il settore dell'alloggio e della ristorazione. Il comparto turistico ha avuto un'evoluzione particolarmente favorevole a partire dallo scorso decennio. Nel periodo 2010-19 la spesa dei turisti stranieri nel Mezzogiorno è cresciuta di quasi il 9 per cento all'anno, sopravanzando l'espansione della domanda potenziale (Petrella e Torrini, 2019); l'aumento nelle regioni meridionali è stato il più elevato nel confronto con le altre macroaree italiane. L'ampio potenziale turistico delle regioni meridionali resta però ancora poco sfruttato. Sebbene nell'area rappresenti siano localizzati il 78 per cento delle coste italiane, i tre quarti del territorio appartenente a Parchi nazionali e più della metà dei siti archeologici e quasi un quarto dei musei, nel 2017 la spesa degli stranieri nel Mezzogiorno era pari ad appena il 15 per cento del totale nazionale, quella dei viaggiatori italiani era il 25 per cento. Restano quindi ancora molto ampi i margini per un ulteriore sviluppo del settore, da cui deriverebbe un contributo rilevante alla crescita e all'occupazione (Bronzini et al., 2022).

Infine il Mezzogiorno sembra avvantaggiarsi, in misura non inferiore al resto del Paese, dei benefici derivanti dalla concentrazione spaziale delle attività economiche sul territorio, elemento che potrebbe favorire la crescita del territorio se si sarà in grado di rimuovere gli ostacoli oggi presenti allo sviluppo delle agglomerazioni urbane. Buzzacchi et al. (2021) stimano che gli impatti delle agglomerazioni sulla produttività delle imprese siano sostanzialmente identici tra Centro Nord e Mezzogiorno e in linea con le elasticità stimate nelle principali economie avanzate (Ahlfeldt e Pietrostefani, 2019)<sup>6</sup>. Ancora, Albanese et al. (2020) mostrano come il rendimento degli investimenti pubblici realizzati

---

<sup>6</sup> L'evidenza di un impatto positivo della creazione di un polo industriale sul complesso del tessuto imprenditoriale è rinvenibile anche dall'analisi di un caso studio specifico relativo alla costruzione dell'impianto di estrazione di idrocarburi nella Val d'Agri in Basilicata. Alpino et al. (2022) mostrano infatti che i massicci investimenti finalizzati alla costruzione dello stabilimento (circa il 15 per cento del PIL regionale in un quinquennio) hanno comportato nella zona un lieve aumento del tasso di occupazione e un incremento del 33 per cento della dimensione media aziendale. Dell'incremento dimensionale hanno beneficiato soprattutto le imprese più grandi (presumibilmente più produttive), suggerendo che l'investimento abbia favorito un processo di riallocazione della forza lavoro verso le imprese più capaci di cogliere le opportunità provenienti dall'aumento della domanda di beni e servizi connessa alla costruzione dell'infrastruttura.

coi fondi strutturali europei 2007-2013 in termini di maggiore produttività delle imprese nel Mezzogiorno sia stato positivo e significativo solo nelle aree urbane. Nonostante questi benefici potenziali, i sistemi del lavoro meridionali sono caratterizzati da una maggiore frammentazione e minore densità occupazionale che riflette non solo ragioni oro-geografiche o storiche (Accetturo e Mocetti, 2019), ma anche diseconomie ambientali legate alla minore dotazione infrastrutturale (Bucci et al., 2021) e alla più scarsa qualità amministrativa nella gestione dei servizi pubblici locali delle città (Accetturo et al., 2019; Mocetti e Roma, 2021). Secondo Buzzacchi et al. (2021) se la densità dei sistemi locali del lavoro del Mezzogiorno fosse simile a quella del Centro Nord il divario di produttività totale dei fattori nel settore manifatturiero si ridurrebbe in misura significativa<sup>7</sup>.

## **3.2 La struttura finanziaria e le condizioni di accesso al credito**

### ***3.2.1 La struttura finanziaria delle imprese***

Le debolezze dell'economia del Mezzogiorno si riflettono in una struttura finanziaria delle imprese meno robusta, caratterizzata da minore capitalizzazione e redditività e più elevata dipendenza dal credito bancario rispetto ad altre fonti di finanziamento esterne.

Le debolezze strutturali del comparto produttivo meridionale si traducono in rating peggiori (Figura 3.5) e in condizioni di accesso al credito più difficili rispetto al resto del Paese. I tassi di interesse applicati al settore produttivo e la quota di prestiti assistiti da garanzia reale risultano sistematicamente più elevati nel Mezzogiorno che nel Centro Nord (Figura 3.6). A fronte di una convergenza tra macroaree nella quota di prestiti garantiti, i tassi di interesse hanno mostrato una lieve tendenza a divergere. Questi differenziali riflettono solo in parte le diversità territoriali nella composizione del settore produttivo per specializzazione, dimensione delle imprese e rating; anche a parità di queste caratteristiche i tassi di interesse e la quota di prestiti garantiti nel Mezzogiorno risultano più elevati, riflettendo la presenza di ulteriori imperfezioni di mercato e del contesto istituzionale che potrebbero accrescere il rischio percepito dagli intermediari<sup>8</sup>.

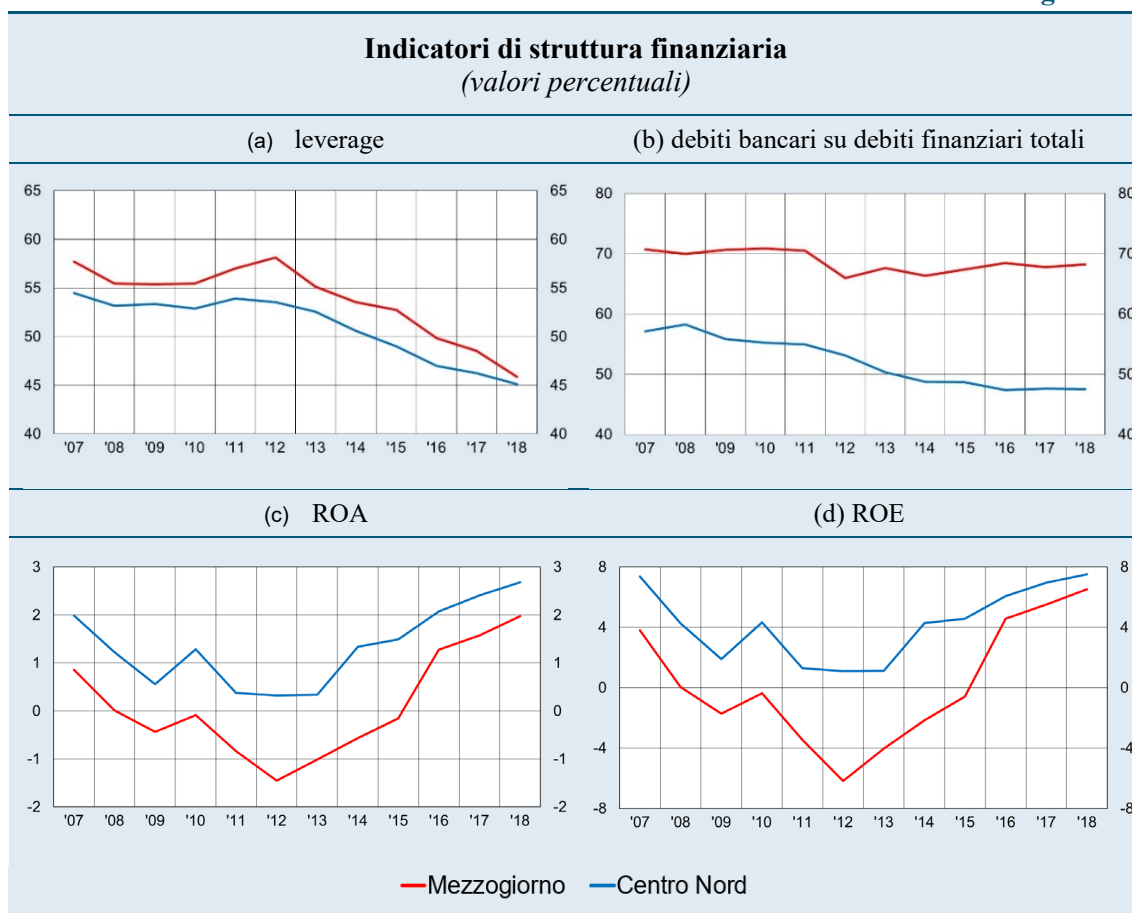
---

<sup>7</sup> I risultati sono simili anche considerando il settore dei servizi.

<sup>8</sup> L'esistenza di diseconomie esterne e di imperfezioni del mercato che comportano una maggiore onerosità del credito al Mezzogiorno anche a parità di caratteristiche osservabili delle imprese era stata suggerita anche da Faini et al. (1992) e da Guiso (2006).



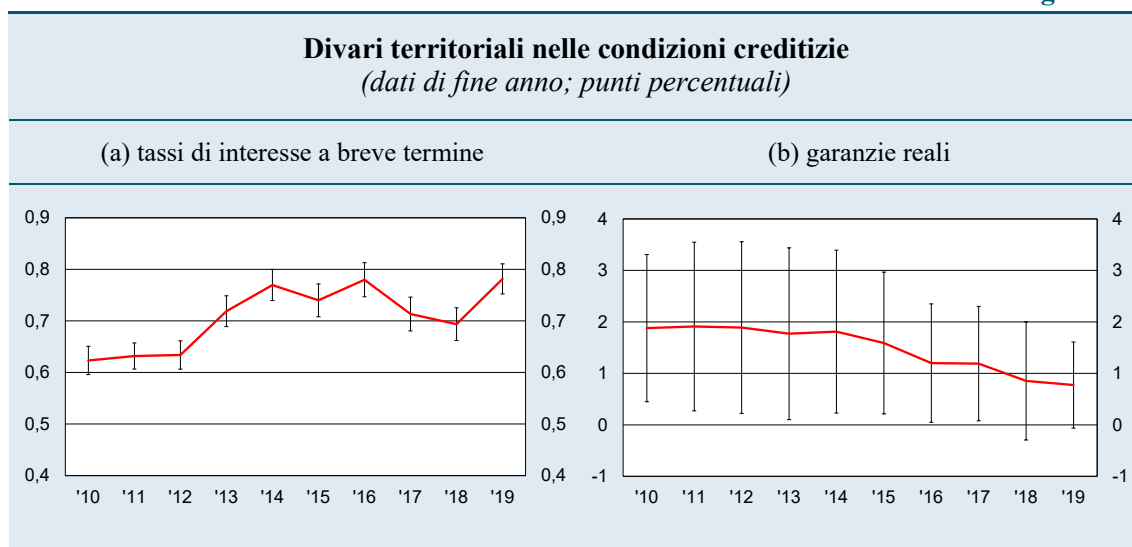
Figura 3.5



Fonte: Elaborazioni sui dati di fonte CEBIL-CERVED; cfr. Accetturo et al. (2022).

Questo fenomeno – che, come si vedrà nella sezione successiva, ha un impatto rilevante sul grado di finanziarizzazione dell'economia del Mezzogiorno – è riconducibile a due motivazioni principali. La prima è attribuibile al maggiore rischio di credito *ex post* nel Mezzogiorno, anche a parità di rischio misurato *ex ante*. Tra il 2006 e il 2019 il tasso annuo di deterioramento del credito alle imprese nelle regioni del Mezzogiorno è stato mediamente superiore di 2,1 punti percentuali rispetto alle regioni del Centro Nord (Casolaro et al., 2022; Figura 3.7). Se si tiene conto delle differenze nella composizione del tessuto produttivo e degli andamenti del PIL nelle due macroaree a partire dal 2007 il divario non si annulla, pur riducendosi. Anche a parità di caratteristiche osservabili, quindi, i mercati del credito del Mezzogiorno tendono a esporre gli intermediari a una più elevata probabilità di subire perdite.

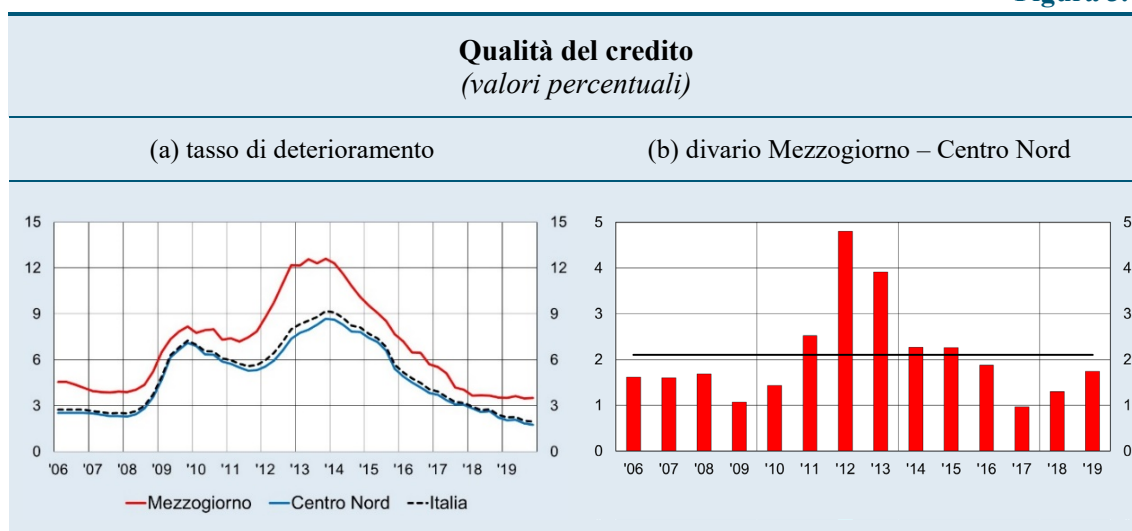
Figura 3.6



Fonte: Centrale dei rischi, Cerved, Rilevazione analitica sui tassi di interesse attivi, AnaCredit; cfr. Bottoni et al. (2022).

Nota: Elaborazioni su un campione di imprese con bilanci registrati negli archivi Cerved e censiti nella Centrale dei rischi. I divari sono corretti per settore, dimensione, rischio e principali caratteristiche di bilancio dell'impresa, oltre che per effetti fissi di banca. I pallini rappresentano la stima puntuale mentre le barre individuano i rispettivi intervalli di confidenza al 99 per cento. Il pannello (a) riporta la differenza tra Mezzogiorno e Centro Nord nei tassi di interesse sulle operazioni a revoca. Le informazioni sui tassi di interesse sono tratte dalla *Rilevazione analitica sui tassi di interesse attivi* fino al 2018 e da AnaCredit per il 2019. Il pannello (b) riporta la differenza tra Mezzogiorno e Centro Nord nella quota di prestiti assistiti da garanzia reale prestata dal debitore.

Figura 3.7



Fonte: Elaborazioni su dati della Centrale dei rischi; cfr. Casolaro et al. (2022).

Nota: Nel pannello (a) il tasso di deterioramento per ciascun trimestre è calcolato come media semplice degli ultimi 4 valori annualizzati. Il pannello (b) riporta la differenza fra il tasso di deterioramento annuale nelle regioni del Mezzogiorno e quello nelle regioni del Centro Nord; i valori annuali sono ottenuti come media semplice dei 4 tassi di deterioramento trimestrali (valori positivi indicano un più elevato deterioramento nelle regioni del Mezzogiorno).

La seconda motivazione delle peggiori condizioni di accesso al credito al Sud è legata alle difficoltà di recupero dei crediti da parte degli intermediari in un'area caratterizzata da una più bassa qualità delle istituzioni (cfr. il capitolo 5)<sup>9</sup>. Un basso grado di efficienza dei tribunali, in particolare, tende ad associarsi con un maggiore costo e una minore quantità e qualità del credito (Jappelli et al., 2005; Laeven e Majnoni, 2005; Fabbri, 2010; González-Torres e Rodano, 2020). Un ambiente istituzionale meno efficiente attenua la protezione dei diritti di proprietà e la certezza dei vincoli contrattuali, anche a causa della diffusione di fenomeni di criminalità organizzata (Bonaccorsi di Patti, 2009); induce un comportamento opportunistico da parte dei debitori, che presentano maggiori anomalie nei rimborsi (Schiantarelli et al., 2020); in definitiva, determina una minore disponibilità e un maggiore costo dei finanziamenti (Bae e Goyal, 2009; Rodano, 2021). Secondo le stime di Bottoni et al. (2022) e Casolaro et al. (2022), i differenziali tra Centro Nord e Mezzogiorno in termini di tassi di interesse e probabilità di deterioramento dei prestiti si riducono drasticamente quando si tengono in considerazione i divari nella dotazione di capitale sociale e, soprattutto, nel livello di infiltrazione della criminalità organizzata e nell'efficienza della giustizia civile. Si tratta di un risultato rilevante con chiare implicazioni di policy.

### **3.2.2 La domanda di finanziamento delle imprese**

La maggiore onerosità del credito tende a ridurre la propensione degli imprenditori a domandare finanziamenti (Ferrando e Mulier, 2015). Bottoni et al. (2022) mostrano – utilizzando i dati sul *Servizio di prima informazione* della Centrale dei Rischi – che il differenziale tra aree nella domanda di nuovo credito bancario è interamente attribuibile alle peggiori condizioni che esse fronteggiano in termini di tassi di interesse applicati e garanzie reali richieste.

Per le imprese che domandano credito, risulta invece pressoché assente il fenomeno del razionamento sulle quantità. Utilizzando i dati dell'indagine INVIND della Banca d'Italia, Albareto et al. (2022) mostrano come – nella media del periodo 2010-19 – sia identica tra le due aree la probabilità che un'impresa non riesca a ottenere tutto il credito desiderato alle condizioni applicate sul mercato, a parità di caratteristiche osservabili di impresa<sup>10</sup>.

Le peggiori condizioni di accesso al credito si traducono in un grado di finanziarizzazione dell'economia – approssimato dal rapporto tra prestiti bancari alle imprese e valore aggiunto del settore privato non finanziario – strutturalmente più basso nel Mezzogiorno

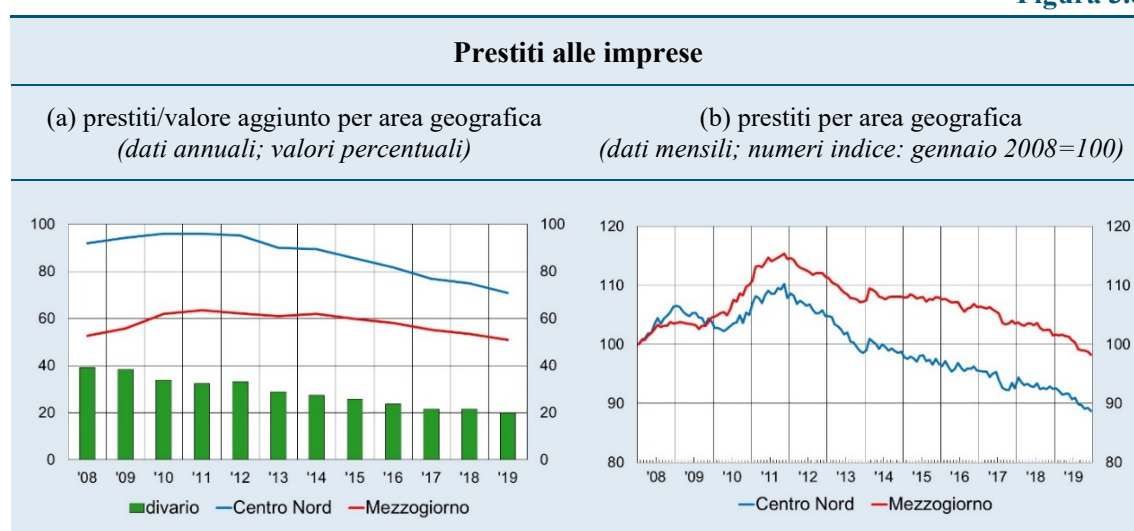
---

<sup>9</sup> In aggiunta, vari lavori hanno anche sottolineato il ruolo del capitale sociale (Guiso et al., 2004; Mistrulli e Vacca, 2015; Galardo et al., 2019).

<sup>10</sup> Ulteriori elaborazioni – basate sulla metodologia proposta da Khwaja e Mian (2008) per le imprese multiaffidate – mostrano che a parità di credito domandato, le quantità di credito offerte da parte del sistema bancario non risultano differenti nelle due macroaree.

rispetto al Centro Nord (Figura 3.8, pannello a). Tale divario ha tuttavia mostrato una tendenza alla riduzione tra il 2008 e il 2018, per effetto della più marcata riduzione dei prestiti bancari alle imprese del Centro Nord (Figura 3.8, pannello b); il fenomeno – in apparente contraddizione con gli andamenti dell’economia reale e, in particolare, degli investimenti (Accetturo et al., 2022) – è in parte riconducibile al processo di diversificazione delle fonti di finanziamento che ha reso le imprese centrosetteentrionali meno dipendenti dal credito bancario. Tra il 2008 e il 2013, nel periodo di massima divergenza degli aggregati creditizi per macroarea, le emissioni obbligazionarie da parte delle imprese centrosetteentrionali hanno sostanzialmente compensato le minori erogazioni da parte degli intermediari bancari (Banca d’Italia, 2014)<sup>11</sup>.

**Figura 3.8**



Fonte: Segnalazioni di vigilanza per il pannello (a) e segnalazioni di vigilanza e Istat per il pannello (b); cfr. Albareto et al. (2022).

Nota: I dati includono i prestiti cartolarizzati e cancellati dai bilanci. Il pannello (a) riporta il rapporto tra prestiti e valore aggiunto del settore privato non finanziario.

Le difficoltà di accesso al credito bancario e ad altre forme di indebitamento finanziario accrescono l’importanza del credito commerciale per assicurare le risorse esterne necessarie all’impresa. Al Sud questa forma di finanziamento implicito assicurato dai fornitori rappresenta in media il 25 per cento del totale delle passività delle imprese, una percentuale elevata rispetto al resto del Paese. L’utilizzo intensivo di questo canale non rappresenta però un fattore di elasticità per i bilanci delle imprese meridionali; le stime di Dottori et al. (2022) mostrano che il ricorso al credito commerciale non si modifica nelle diverse fasi del ciclo del credito mentre al Centro Nord i debiti commerciali tendono ad aumentare al contrarsi dei debiti bancari. Pertanto le aziende del Mezzogiorno hanno una

<sup>11</sup> Nel Mezzogiorno è inoltre quasi inesistente il ricorso al mercato del *private equity* e del *venture capital*; tra il 2010 e il 2019, il valore delle operazioni di *private equity* effettuate nell’area rapportato al valore aggiunto è stato circa un decimo rispetto a quello del Centro Nord.

limitata capacità di fare leva sul credito commerciale per compensare restrizioni nell'offerta di credito bancario, delle quali si occupa la prossima sezione.

### *3.2.3 Il ruolo dell'offerta di credito*

Le dinamiche finora descritte non evidenziano un ruolo rilevante dei vincoli dal lato dell'offerta nello spiegare le differenze nell'accesso al credito tra le due aree del Paese.

Arnaudo e Rossi (2022) hanno analizzato le caratteristiche e l'evoluzione dei sistemi locali del credito (SLC)<sup>12</sup>. Gli SLC meridionali sono geograficamente più ampi e contengono al proprio interno un numero inferiore di imprese e sportelli bancari. Queste caratteristiche sono dovute principalmente alla minore densità del tessuto produttivo meridionale e non si associano a una maggiore concentrazione dell'offerta: nella media dei SLC meridionali la quota di mercato dei primi tre gruppi bancari e l'indice di Herfindahl calcolato sui finanziamenti sono simili a quelli del resto del Paese, nonostante il numero medio più basso di banche insediate.

Tra il 2008 e il 2018 l'offerta bancaria si è modificata significativamente; l'articolazione degli intermediari sul territorio si è adattata al forte incremento nei tassi di adozione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione da parte della clientela. Il numero degli SLC è diminuito e la loro ampiezza geografica è aumentata. Queste evoluzioni hanno però interessato maggiormente gli SLC del Centro Nord e hanno comportato quindi una convergenza nelle caratteristiche tra gli SLC centrosetentrionali e quelli meridionali.

Anche i processi di aggregazione tra banche hanno comportato un forte mutamento nella struttura dell'offerta. Tra il 2008 e il 2019 circa 400 intermediari sono stati acquisiti o incorporati in banche di maggiori dimensioni (Del Prete et al., 2022); il processo ha riguardato in misura rilevante il Mezzogiorno, le cui banche tendono a essere più piccole e meno redditizie (Albareto et al., 2022). Nel 2019, 94 intermediari meridionali non appartenevano a gruppi con sede nel Centro Nord (erano 135 nel 2008), includendo anche le banche confluite nei gruppi cooperativi; a questi intermediari è riconducibile appena il 16 per cento dei prestiti ottenuti dalle imprese del Mezzogiorno.

I processi di consolidamento comportano benefici rilevanti nel medio-lungo periodo: banche di dimensioni maggiori hanno la capacità di sfruttare al meglio le economie di scala e di scopo (Amel et al., 2004) con conseguenze positive per il costo del credito e per l'allocazione delle risorse finanziarie tra imprese (Panetta, 2004). Nel breve periodo, tuttavia, i costi di transizione che tipicamente emergono dopo la fusione o l'acquisizione potrebbero comportare una riduzione del credito ad alcuni segmenti di imprese (Bonaccorsi di Patti e Gobbi, 2007; Beretta e Del Prete, 2007).

---

<sup>12</sup> Gli SLC sono aree territoriali costituite da comuni contigui, definite in modo tale che un'elevata percentuale delle relazioni di domanda e offerta di credito si svolgano all'interno dell'area.

Del Prete et al. (2022) analizzano l'impatto dei consolidamenti bancari sulle quantità di credito che le banche erogano alle imprese nei tre anni successivi all'operazione. In linea con la letteratura esistente l'analisi conferma che le imprese che erano clienti della banca acquisita o incorporata subiscono una riduzione del credito bancario nei tre anni successivi all'operazione di poco meno del 2 per cento rispetto a quanto ci si sarebbe potuto attendere in assenza dell'aggregazione. L'impatto appare più elevato per le imprese del Sud in ragione della loro maggiore rischiosità e della presenza di esternalità ambientali negative; la maggiore riduzione del credito alle aziende meridionali non sembra invece essere determinata dalla perdita di localismo e dall'allontanamento del centro decisionale dell'intermediario.

## 4. Il mercato del lavoro e la formazione del capitale umano

Il Mezzogiorno è caratterizzato da tassi di occupazione strutturalmente bassi sia nel confronto con il resto del Paese sia rispetto alle altre aree europee in ritardo di sviluppo. Il divario rispetto alle regioni del Centro Nord si è accentuato dopo la doppia recessione del 2008-2013, proseguendo una tendenza di divaricazione in atto dagli anni ottanta. Le condizioni del mercato del lavoro meridionale riflettono l'estrema debolezza del settore privato, nettamente sottodimensionato rispetto alla popolazione residente e non in grado di generare una sufficiente domanda di lavoro, soprattutto per gli impieghi di più elevato contenuto qualitativo. Dopo la doppia recessione, il Mezzogiorno non ha recuperato i livelli di occupazione precedenti la crisi finanziaria e si è ridotta la qualità media dei posti di lavoro, ampliando la distanza rispetto al resto del Paese anche su questa dimensione. Data la debolezza del sistema produttivo, i servizi pubblici, distribuiti sul territorio nazionale in proporzione alla popolazione, hanno una incidenza più elevata sul totale dell'occupazione e costituiscono una fonte primaria di lavoro di qualità, offrendo condizioni retributive nettamente superiori a quelle medie nel settore privato, dove è alta la diffusione del lavoro irregolare. Le regioni meridionali mostrano inoltre un significativo ritardo anche nella produzione di capitale umano e crescenti difficoltà nel trattenere sul territorio i giovani più qualificati.

### 4.1 Occupazione, partecipazione, disoccupazione

La difficoltà di creare lavoro nelle regioni meridionali è una delle principali determinanti dei divari territoriali e una delle maggiori fonti di disuguaglianza nel nostro paese. I più bassi livelli di occupazione, oltre a spiegare più della metà del differenziale nel prodotto pro capite (cfr. il capitolo 2), sono all'origine degli elevati livelli di disuguaglianza nei redditi familiari e di povertà che caratterizzano il Mezzogiorno<sup>13</sup>. Contrariamente a quanto avviene nel resto del Paese, nel Mezzogiorno sono poche le famiglie con più di un percettore di reddito da lavoro, molte quelle con un solo percettore, moltissime quelle in cui nessun componente lavora in maniera continuativa o regolare, così da determinare una forte dispersione nei redditi familiari (cfr. Ciani e Torrini, 2019). Si può stimare che un innalzamento dei livelli di occupazione nel Mezzogiorno sui valori osservati nel Centro Nord, oltre ad abbattere i differenziali di reddito e di disuguaglianza tra le due macroaree, sarebbe da solo in grado di ridurre di 2 punti percentuali l'indice di Gini calcolato per l'intero Paese, allineando l'Italia alla media europea<sup>14</sup>.

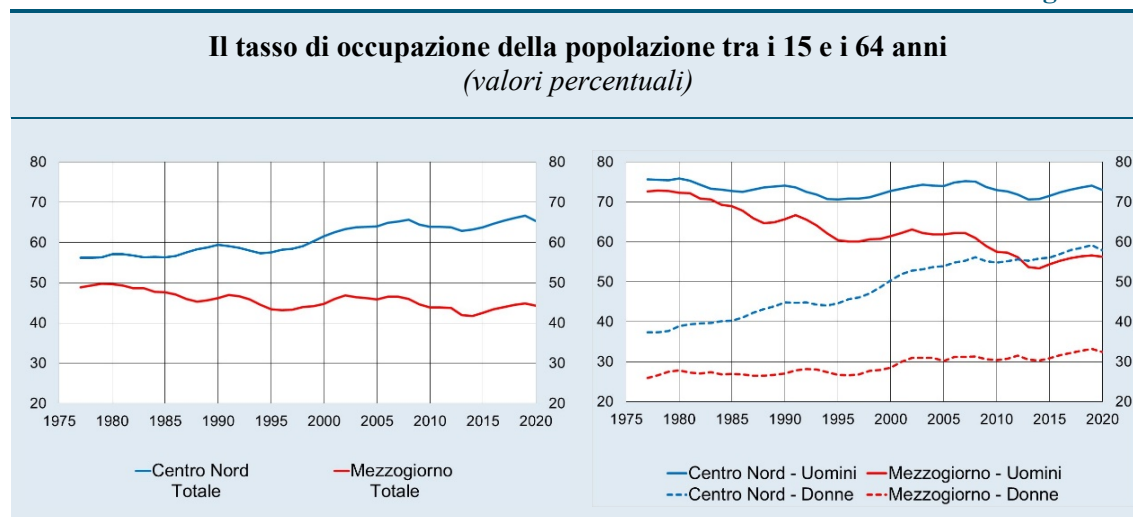
---

<sup>13</sup> L'indice di Gini calcolato sui redditi complessivi delle famiglie è di circa 4 punti superiore a quello del Centro Nord, raggiungendo quasi il 34 per cento, un valore superato da soli 4 paesi membri dell'Unione Europea (Bulgaria, Lituania, Lettonia e Romania) e nettamente maggiore rispetto a quello delle principali economie dell'area, la cui media si colloca attorno al 30 per cento.

<sup>14</sup> Oltre a Ciani e Torrini (2019), si veda Brandolini e Torrini (2010).

Un confronto tra i tassi di occupazione (calcolati convenzionalmente come rapporto tra numero di occupati e popolazione tra i 15 e i 64 anni) alla vigilia della pandemia ci restituisce in maniera chiara l'ampiezza del divario: nel 2019 solo il 44,5 per cento della popolazione in età da lavoro risultava occupata nel Mezzogiorno, contro il 66,6 del Centro Nord (Figura 4.1). Ordinando le quasi 300 regioni dell'Unione Europea in base al tasso di occupazione, le maggiori del Mezzogiorno (Sicilia, Campania, Calabria e Puglia), si collocano negli ultimi 10 posti della graduatoria.

**Figura 4.1**



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro.

Nota: Il tasso di occupazione è calcolato come rapporto tra numero di occupati e popolazione nella classe di età 15-64 anni

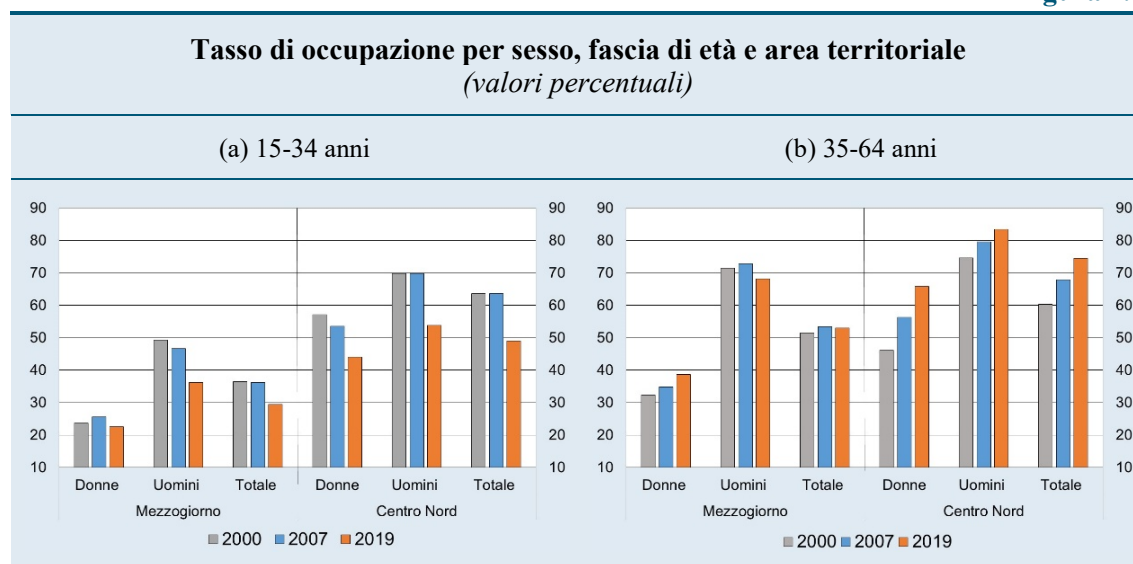
Tale divario si è acuito con la doppia recessione, quando la caduta dell'occupazione è stata più marcata nel Mezzogiorno e la successiva ripresa più debole. Nel complesso, tra il 2007 e il 2019 il tasso di occupazione è cresciuto di 1,4 punti nel Centro Nord e si è ridotto di 1,7 punti nel Mezzogiorno. La tendenza a un progressivo ampliamento del differenziale ha tuttavia origini ben più remote. Lo scarto tra Centro Nord e Mezzogiorno è cresciuto da circa 7 punti alla fine degli anni '70, a 22 punti alla vigilia della pandemia. Se quindi è vero che la doppia crisi finanziaria e dei debiti sovrani ha ulteriormente aggravato il divario, il suo ampliamento costituisce una tendenza di più lungo periodo.

Come mostra la Figura 4.1, la divaricazione nei tassi di occupazione ha interessato sia la componente maschile sia quella femminile. A fronte di una sostanziale stabilità nel Centro Nord il tasso di occupazione maschile nel Mezzogiorno ha registrato un calo molto significativo, particolarmente intenso nell'ultimo decennio; per quella femminile la continua e forte crescita osservata nelle regioni centro-settentrionali si è contrapposta a un incremento molto contenuto in quelle meridionali. Nel 2019 il ritardo del Mezzogiorno ammontava a oltre 17 punti per gli uomini e 26 punti per le donne; l'aumento del divario ha riguardato soprattutto la fascia di età 35-64 anni.



Sul piano contabile il più basso tasso di occupazione delle regioni meridionali è riconducibile per circa il 70 per cento alla minor partecipazione al mercato del lavoro e per il resto a un più elevato tasso di disoccupazione, anche se i due fenomeni non sono tra loro indipendenti, dato che la più bassa probabilità di trovare un impiego influenza anche le scelte di partecipazione (si veda oltre).

**Figura 4.2**



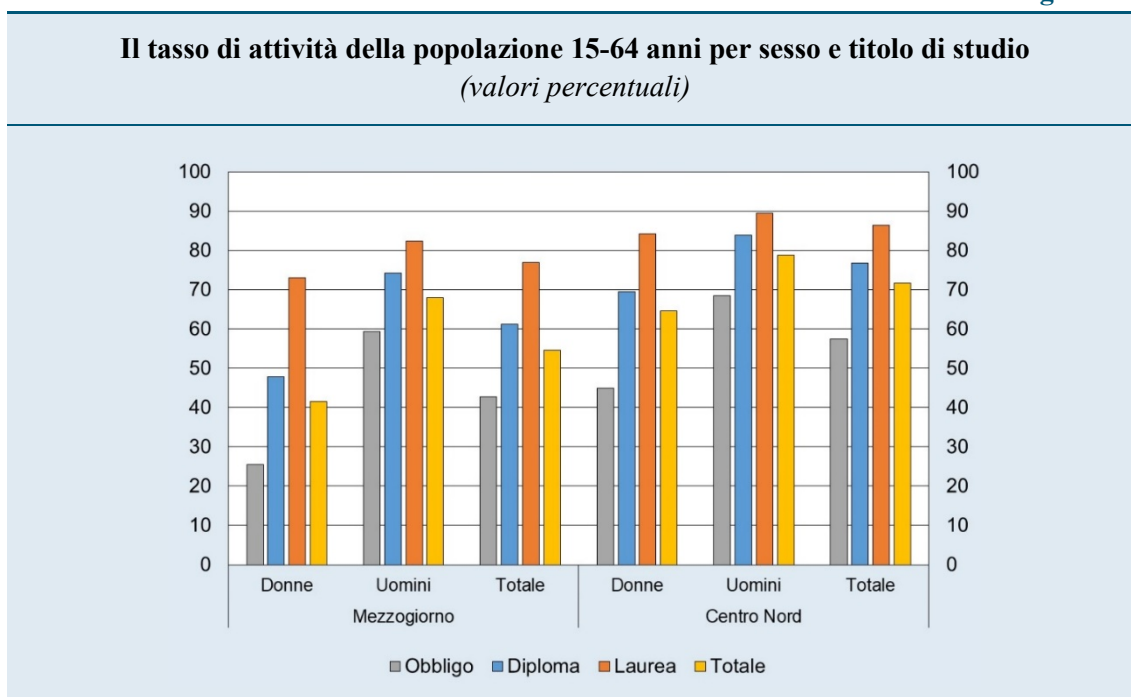
Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro.

Il differenziale nel tasso di attività (-17 punti rispetto al Centro Nord), è dovuto soprattutto alla bassa partecipazione femminile (41,5 per cento contro quasi il 64,5 del Centro Nord), ma lo scarto è significativo anche per gli uomini (circa 11 punti); è aumentato in modo più deciso dagli anni 2000 e in particolare nel decennio seguito alla crisi finanziaria, mostrando andamenti analoghi a quelli già descritti per il tasso di occupazione.

La partecipazione al mercato del lavoro è fortemente correlata al titolo di studio conseguito (Figura 4.3), soprattutto per le donne del Mezzogiorno, che registrano tassi di attività particolarmente bassi tra quelle in possesso del diploma o di un titolo di studio inferiore<sup>15</sup>. I bassi tassi di attività si associano nel Mezzogiorno a un alto tasso di disoccupazione. Dopo la forte crescita osservata negli anni successivi alla crisi finanziaria, alla vigilia della pandemia esso si collocava su valori ancora storicamente elevati (17,6 per cento nel 2019, contro il 6,8 del Centro Nord) (Figura 4.4). L'aumento della disoccupazione è stato più intenso per la componente maschile, anche se, come al Centro Nord, il suo livello rimane più elevato per le donne.

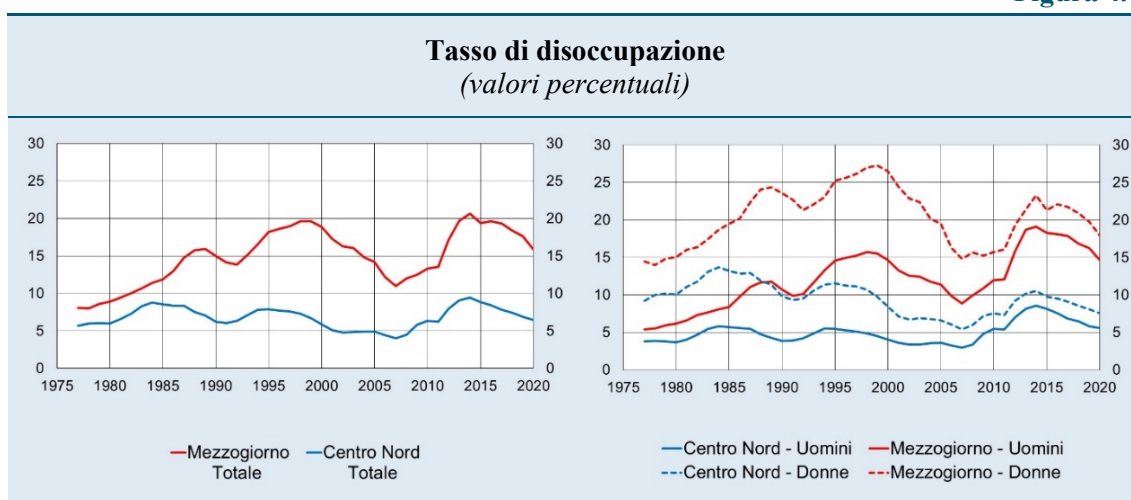
<sup>15</sup> La correlazione tra partecipazione e titolo di studio non è circoscritta ai più giovani, che essendo ancora impegnati nel percorso di studi tendono a non partecipare al mercato del lavoro. Lo stesso andamento si riscontra anche per le fasce di età mature.

Figura 4.3



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro.

Figura 4.4



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro.

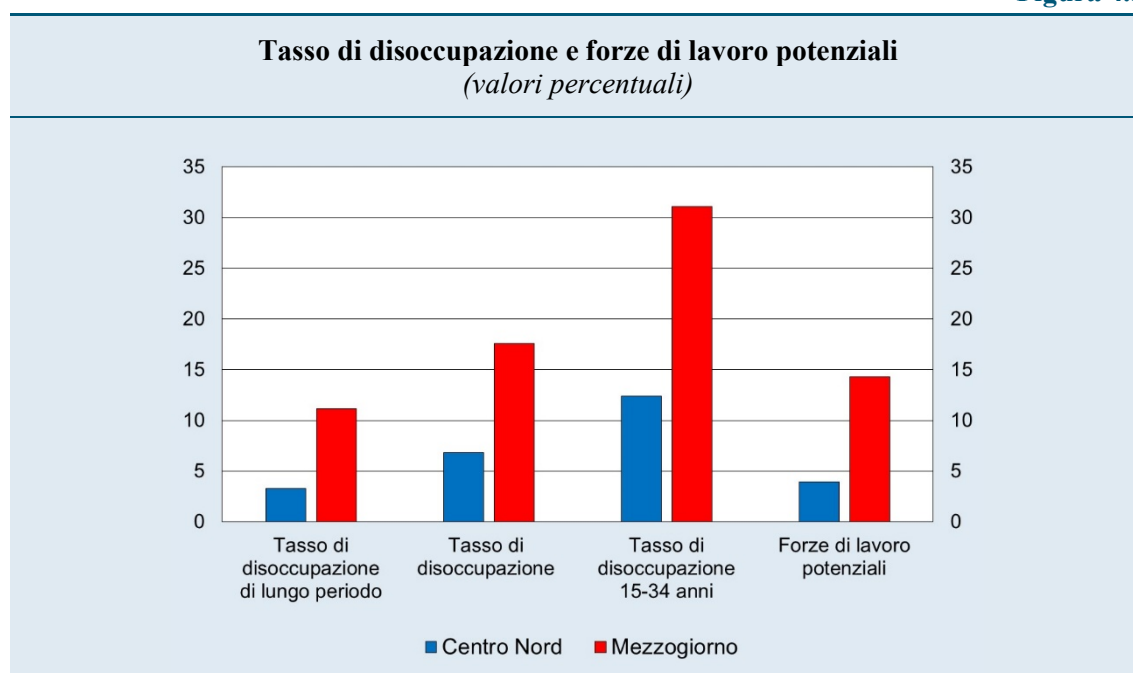
Nota: Il tasso di disoccupazione è calcolato come la quota di persone in cerca di lavoro sulla popolazione, nella classe di età superiore a 15 anni.

Sono soprattutto i giovani del Mezzogiorno a incontrare difficoltà nella ricerca di un impiego. Dopo la crisi finanziaria il tasso di disoccupazione nella fascia di età tra i 15 e i 34 anni è cresciuto di circa 11 punti nel Mezzogiorno contro 5 nel Centro Nord. Nel 2019 il 34 per cento dei giovani del Mezzogiorno era disoccupato a fronte del 12 nel resto del Paese, uno scarto quasi doppio rispetto a quello osservato per la media della popolazione. Nella stessa fascia di età, nel 2019 circa il 36 per cento (19 al Centro Nord) non lavorava

né era impegnato in una attività formativa, i cosiddetti NEET (*Not in employment, education or training*).

La disoccupazione nel Mezzogiorno, oltre a essere più elevata, è anche caratterizzata da una maggiore durata: nel 2019 la quota di quanti cercavano un impiego da oltre 12 mesi era dell'11 per cento contro poco più del 3 nel resto del Paese (Figura 4.5).

**Figura 4.5**



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro.

Nota: I dati sono riferiti al 2019.

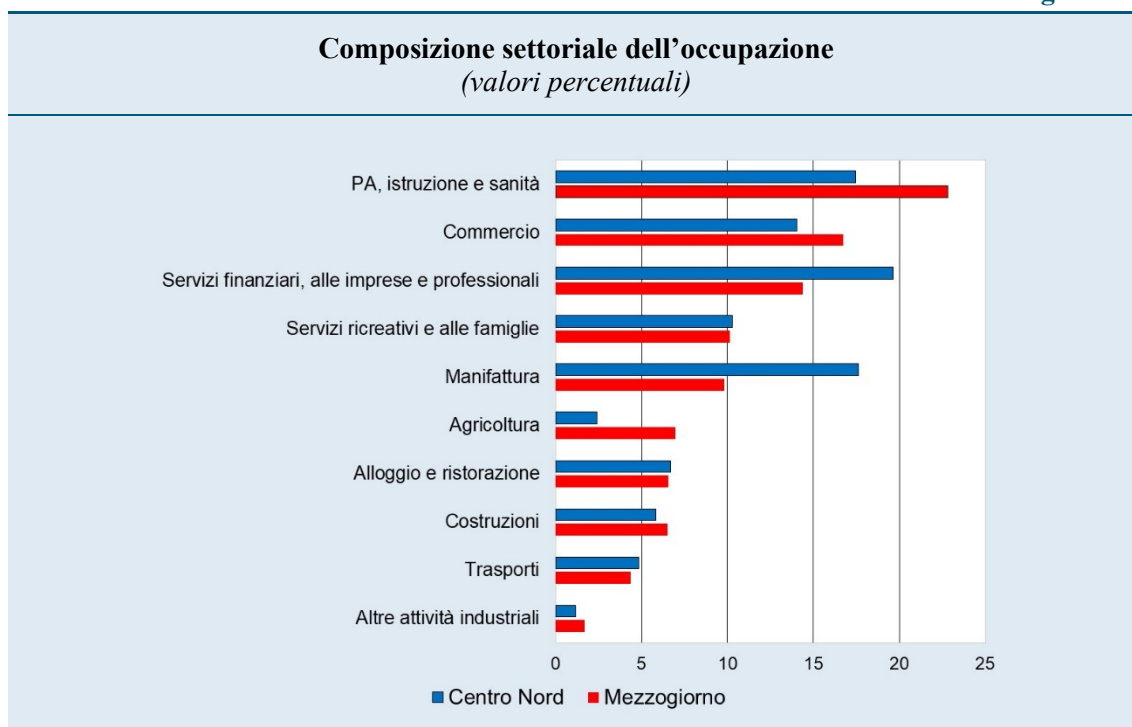
La difficoltà nel trovare lavoro a sua volta scoraggia la ricerca attiva di un impiego e spiega parte del più basso tasso di attività delle regioni meridionali. L'incidenza delle cosiddette forze di lavoro potenziali, che includono quanti pur non cercando attivamente un'occupazione si dichiarano disponibili a lavorare, supera il 14 per cento nel Mezzogiorno contro il 4 per cento nel Centro Nord. Bassa partecipazione e alta disoccupazione, sono pertanto da considerare come strettamente correlati e difficilmente strumenti che si limitino ad accrescere l'offerta di lavoro potranno risultare pienamente efficaci se non uniti a condizioni più favorevoli alla creazione di occupazione.

## 4.2 Composizione settoriale dell'occupazione e qualità del lavoro

La composizione settoriale dell'occupazione nel Mezzogiorno (Figura 4.6) mostra una maggiore incidenza dei settori a prevalente gestione pubblica (servizi delle amministrazioni, istruzione e sanità), da ricondurre, come già indicato nel capitolo 2, a un forte sottodimensionamento del settore privato a fronte di un peso del comparto pubblico proporzionale alla quota di popolazione residente nell'area.

Rispetto al Centro Nord, risulta inoltre maggiore la quota di occupati in agricoltura e nel commercio, mentre è nettamente inferiore l'incidenza della manifattura e dei servizi alle imprese. Tale composizione evidenzia il prevalere nel settore privato del Mezzogiorno di comparti a più basso contenuto di conoscenze a cui si associa una minore qualità media dei posti di lavoro<sup>16</sup>.

Figura 4.6



Fonte: Istat, Conti economici territoriali

Nota: I dati sono riferiti al 2019.

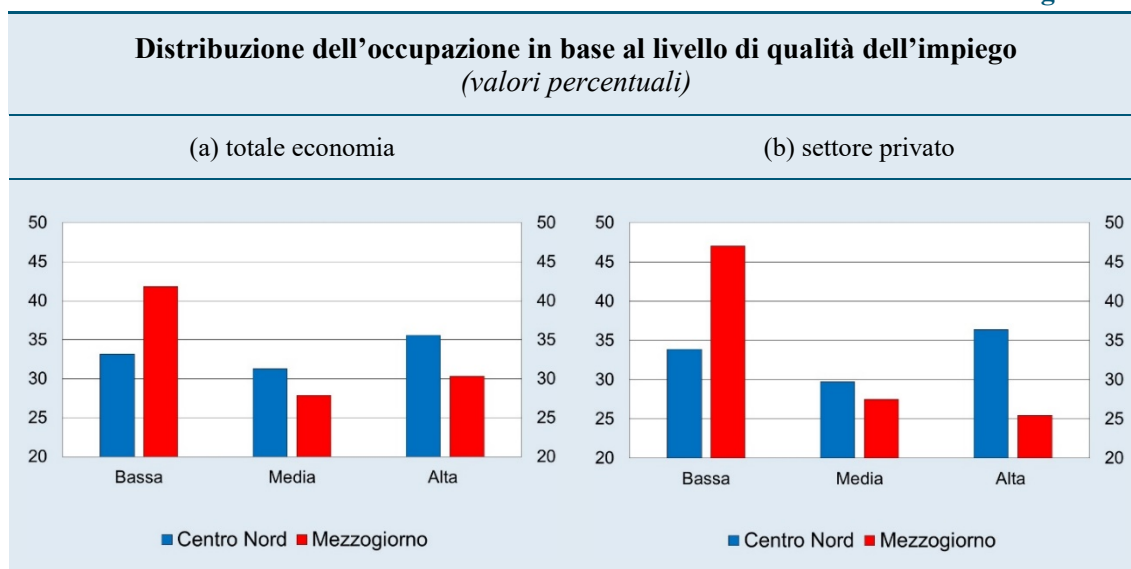
In particolare si può stimare che il 48 per cento degli occupati nel settore privato meridionale<sup>17</sup> sia impiegato in occupazioni di più bassa qualità, contro il 34 per cento nel Centro Nord, e poco più del 25 per cento in occupazioni qualitativamente elevate (32 nel resto del Paese) (Figura 4.8 pannello b). Se si includono nell'analisi anche amministrazione pubblica, istruzione e sanità il divario con il Centro Nord si attenua, dato

<sup>16</sup> La qualità di un impiego è definita seguendo la seguente metodologia (Aimone Gigio e Camussi, 2022): i lavoratori sono classificati per l'intero Paese sulla base della combinazione professione-settore, utilizzando rispettivamente le classificazioni ISCO e NACE. Le celle così definite vengono poi ordinate sulla base del salario orario medio percepito dalla categoria di lavoratori che rientrano in ciascuna cella: a un salario medio più elevato corrisponde una posizione più alta nel ranking degli impieghi. Un'attività è classificata come ad alto contenuto professionale se collocata nel terzile più elevato della distribuzione, a contenuto medio se collocata in quello intermedio e a basso contenuto se collocata in quello inferiore.

<sup>17</sup> Il settore privato è qui approssimato considerando il totale dell'economia al netto di pubblica amministrazione, istruzione e sanità. In questi settori prevale l'offerta pubblica di servizi, anche se una quota delle attività, non quantificabile sulla base dei dati pubblicati, è svolta da privati.

che questi settori hanno un peso maggiore nel Mezzogiorno e sono caratterizzati da livelli qualitativi dell'impiego mediamente più alti (Figura 4.7, pannello a). Risulta quindi evidente come nel Mezzogiorno il settore pubblico svolga un ruolo nettamente più importante rispetto al resto del Paese, non solo sul piano quantitativo ma anche come fonte di lavoro di qualità medio-alta.

**Figura 4.7**



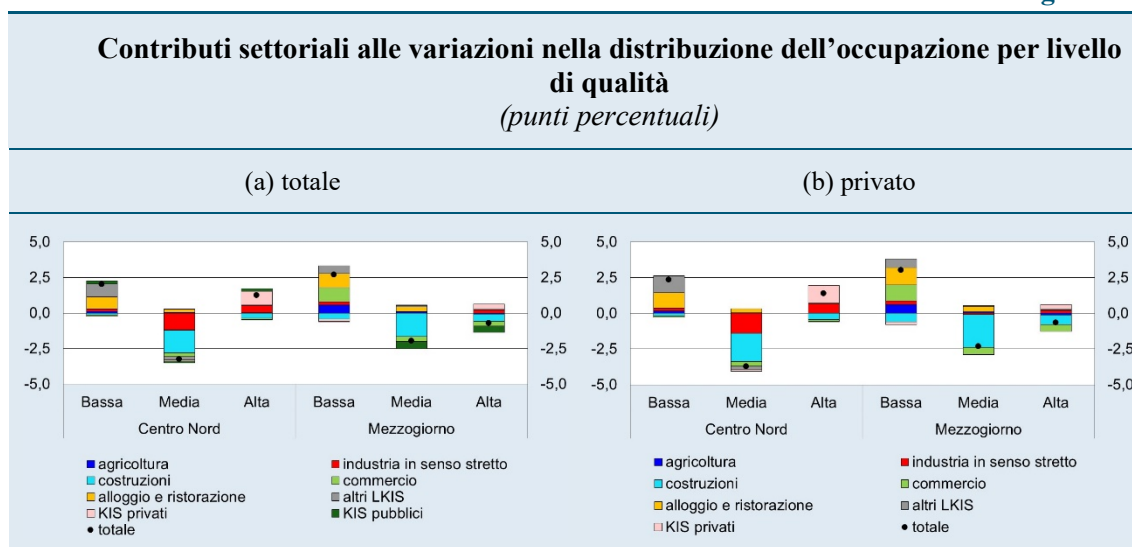
Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro.

Nota: I dati sono riferiti al 2019.

Questi tratti strutturali del divario Nord-Sud si sono accentuati negli ultimi anni. Tra il 2011 e il 2019 nel Mezzogiorno si è ridotta la quota di addetti in occupazioni di media e alta qualità e si è espansa la quota in impieghi a più basso contenuto qualitativo. Nel Centro Nord si è assistito a un processo di polarizzazione, con un aumento del peso sia della fascia bassa, sia di quella ad alta qualità, a scapito degli impieghi di livello intermedio (Figura 4.8).

Considerando l'insieme dei settori, l'espansione della quota di occupazioni di più bassa qualità nel Mezzogiorno è stata alimentata soprattutto dai comparti dell'alloggio e ristorazione, del commercio e dell'agricoltura e altri servizi a ridotto contenuto di conoscenza, che sono stati tra i pochi a segnare un relativo dinamismo nel periodo pre-pandemico (cfr. il capitolo 3). Il calo nelle occupazioni di alta qualità è stato invece guidato soprattutto dalla contrazione di tali posizioni nei servizi pubblici, nelle costruzioni e nel commercio. Al Centro Nord la crescita dell'occupazione di qualità è invece da ricondurre ai servizi ad alto contenuto di conoscenza e all'industria, dove la complessiva riduzione degli addetti ha coinvolto solo gli impieghi di media e bassa qualità. Anche al Centro Nord si è registrata una espansione della quota di occupati in impieghi di livello qualitativo più basso, nei servizi a minor contenuto di conoscenza e nel settore dell'alloggio e ristorazione.

Figura 4.8



Fonte: Elaborazioni su microdati LFS, Eurostat ed Eurofound. Ranking 2011.

Nota: Variazioni riferite al periodo 2011-2019. Sono esclusi dall'analisi i seguenti codici Ateco: T=attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze; U=organizzazioni e organismi extraterritoriali. I KIS privati includono i seguenti settori: J=Informazione e comunicazione; K=attività finanziarie e assicurative; M=attività professionali, scientifiche e tecniche; R=attività artistiche, di intrattenimento e divertimento. I KIS pubblici includono i codici Ateco: O=pubblica amministrazione; P=istruzione; Q=sanità e assistenza sociale. Gli altri LKIS includono: H=trasporto e magazzinaggio; L=attività immobiliari; N=noleggjo, agenzie viaggio, supporto imprese; S=altre attività di servizi.

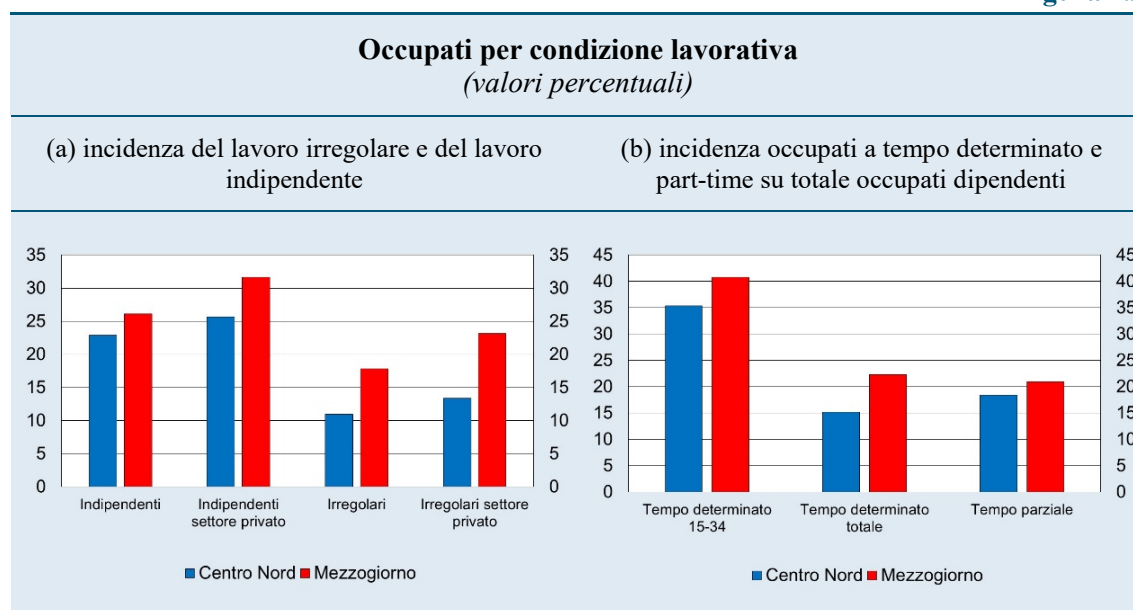
Ulteriori elementi per valutare la qualità del lavoro possono essere tratti dall'analisi di altre caratteristiche dell'impiego, quali la regolarità, la tipologia di occupazione (alle dipendenze o indipendente), la stabilità e il carattere a tempo pieno o parziale dell'impiego. Anche considerando queste dimensioni il Mezzogiorno presenta una condizione di chiaro svantaggio rispetto al Centro Nord (Figura 4.9).

Il lavoro irregolare pesa per quasi il 18 per cento del totale dell'occupazione e si può stimare che la sua incidenza sia prossima al 23 per cento nel settore privato<sup>18</sup> (11 e 13,4 nel Centro Nord). Data la maggior frammentazione delle attività produttive (cfr. il capitolo 3) e il maggior peso di settori ad alta incidenza di lavoro autonomo, quali l'agricoltura e il commercio, il Mezzogiorno è inoltre caratterizzato da una quota più elevata del lavoro indipendente, che raggiunge quasi un terzo del totale del settore privato. Allo stesso tempo i rapporti di lavoro alle dipendenze del Mezzogiorno sono caratterizzati da una maggior diffusione di contratti part-time e a tempo determinato. Camussi et al. (2022) mostrano come la maggior diffusione del lavoro a termine non sia interamente

<sup>18</sup> Non disponendo di dati puntuali sull'occupazione regolare e irregolare nel solo settore privato, l'incidenza del lavoro irregolare nel settore privato è approssimata riportando il totale degli occupati irregolari al totale degli occupati al netto di pubblica amministrazione, istruzione e sanità, dove prevalgono i servizi offerti dal pubblico e l'incidenza del lavoro irregolare è presumibilmente minima.

spiegata dal settore e dalle caratteristiche osservabili di lavoratori e imprese, e dipenda soprattutto dalla minore durata dei rapporti temporanei a cui si associa una minor probabilità di conversione in un contratto a tempo indeterminato, segno questo di una complessiva debolezza del mercato del lavoro locale. A tale riguardo, si può ipotizzare che, dato l'elevato tasso di disoccupazione, i lavoratori siano più disposti ad accettare lavori precari e le imprese meno propense a offrire rapporti stabili, mediamente più onerosi e caratterizzati da costi di licenziamento maggiori. Lo stesso studio mostra come al Sud anche i contratti a tempo indeterminato abbiano una minor durata, contribuendo a una più elevata instabilità dei rapporti di lavoro anche quando ci si concentri, come fanno gli autori, sul solo lavoro regolare.

**Figura 4.9**



Fonte: Istat, Conti economici territoriali e Rilevazione sulle forze di lavoro.

Nota: L'incidenza del lavoro irregolare nel settore privato è calcolata rapportando il numero dei lavoratori irregolari al totale degli occupati al netto dei settori PA, istruzione e sanità. I dati sono riferiti al 2019 (al 2018 per il lavoro irregolare).

### 4.3 Le condizioni retributive

Dati i minori livelli di sviluppo e le caratteristiche del sistema produttivo locale, i livelli retributivi del settore privato sono mediamente più bassi nel Mezzogiorno (risultano allineati al resto del Paese nel settore pubblico, dove non sono previste differenziazioni su base territoriale). Ciò incide sui redditi familiari anche se, come accennato in precedenza, questi sono penalizzati soprattutto dai più bassi tassi di occupazione e solo in misura minore dai divari retributivi<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Ipotizzando livelli retributivi uguali a quelli del Centro Nord il differenziale nei redditi familiari medi, prossimo al 40 per cento, si ridurrebbe di 5 punti percentuali, mentre se a parità di

Molteplici fattori tendono a comprimere le retribuzioni medie del settore privato, a partire da una struttura settoriale e dimensionale delle imprese che si riflette in una bassa produttività e in una maggiore incidenza di impieghi di minor contenuto qualitativo (cfr. il paragrafo precedente). Inoltre gli elevati livelli di disoccupazione esercitano una pressione verso il basso sulle retribuzioni, anche se non in maniera sufficiente a garantire il riequilibrio tra domanda e offerta di lavoro. I minimi retributivi definiti dai contratti nazionali di settore pongono infatti un limite alla flessibilità delle retribuzioni. Tale limite viene peraltro in parte superato con la diffusione di impieghi irregolari, che molti lavoratori sono disposti ad accettare data la difficoltà di trovare lavoro alle migliori condizioni previste dai contratti regolari<sup>20</sup>.

Secondo i dati dei conti territoriali, che includono una stima delle ore lavorate e delle retribuzioni della componente irregolare, nel 2019 la retribuzione oraria lorda media per il totale dell'economia era di circa il 16 per cento inferiore a quella del Centro Nord (Bripi et al., 2022). Lo scarto è interamente riconducibile al settore privato, dove il differenziale raggiungeva circa il 28 per cento (Figura 4.10).

Parte di queste differenze sono direttamente da imputare alla maggior diffusione del lavoro sommerso, per il quale non sono versati i contributi e il salario non è vincolato ai minimi previsti dai contratti. Utilizzando i dati amministrativi dell'INPS, che registrano a fini contributivi le retribuzioni dei dipendenti con un regolare contratto di lavoro, il differenziale per il settore privato si riduce a circa il 17 per cento<sup>21</sup>. Tenendo conto delle differenze rispetto al Centro Nord nelle caratteristiche d'impresa (settore e dimensione), nella qualifica e tipologia di contratto del lavoratore e nelle caratteristiche individuali (età, sesso e nazionalità), lo scarto misurato dai dati INPS si riduce ulteriormente a circa il 9 per cento (Figura 4.10): oltre la metà del divario è quindi spiegato dal tipo di impiego e non da un più basso salario a parità di occupazione.

---

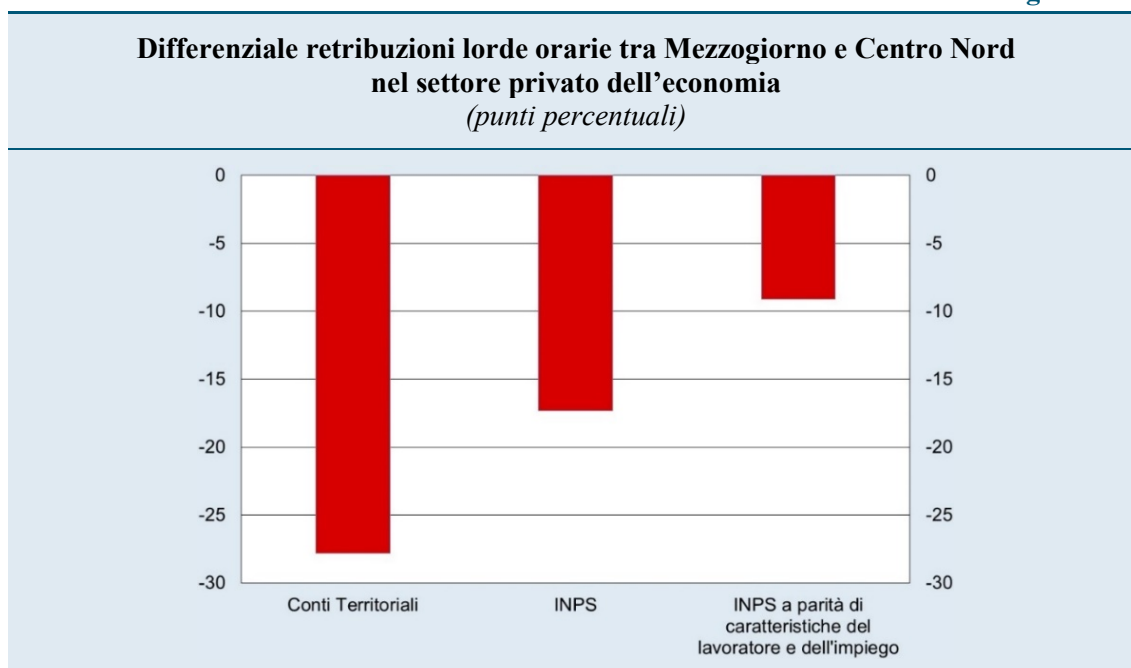
retribuzione si innalzassero i livelli occupazionali ai valori del resto del Paese il differenziale scenderebbe di 16 punti percentuali (Ciani e Torrini, 2019).

<sup>20</sup> Occorre sottolineare come in termini di retribuzione netta non è detto che il lavoratore irregolare percepisca una retribuzione inferiore, dato che sul salario non vengono pagati contributi e imposte. Inoltre, tenuto conto che il reddito da lavoro irregolare non rientra nel reddito familiare dichiarato, un impiego irregolare può consentire l'accesso a benefici e sussidi a cui la famiglia del lavoratore potrebbe non aver altrimenti diritto. Periodi prolungati di lavoro irregolare si riflettono tuttavia sulla posizione contributiva del lavoratore, che maturerà minori diritti pensionistici.

<sup>21</sup> Le fonti informative non sono completamente confrontabili data la diversa natura dei dati, ma offrono una chiara indicazione del ruolo del sommerso nell'ampliare i differenziali retributivi tra le aree. I dati INPS non consentono un'esatta localizzazione dell'effettivo luogo di svolgimento della prestazione lavorativa per i lavoratori impiegati in grandi imprese multilocalizzate. Ciò potrebbe tradursi in una sovrastima del divario, tenuto conto che le grandi imprese multilocalizzate presenti al Sud hanno spesso sede legale nelle regioni del Centro Nord (Bronzini et al., 2011) e che queste offrono retribuzioni mediamente più elevate.



Figura 4.10



Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Conti economici territoriali e INPS.

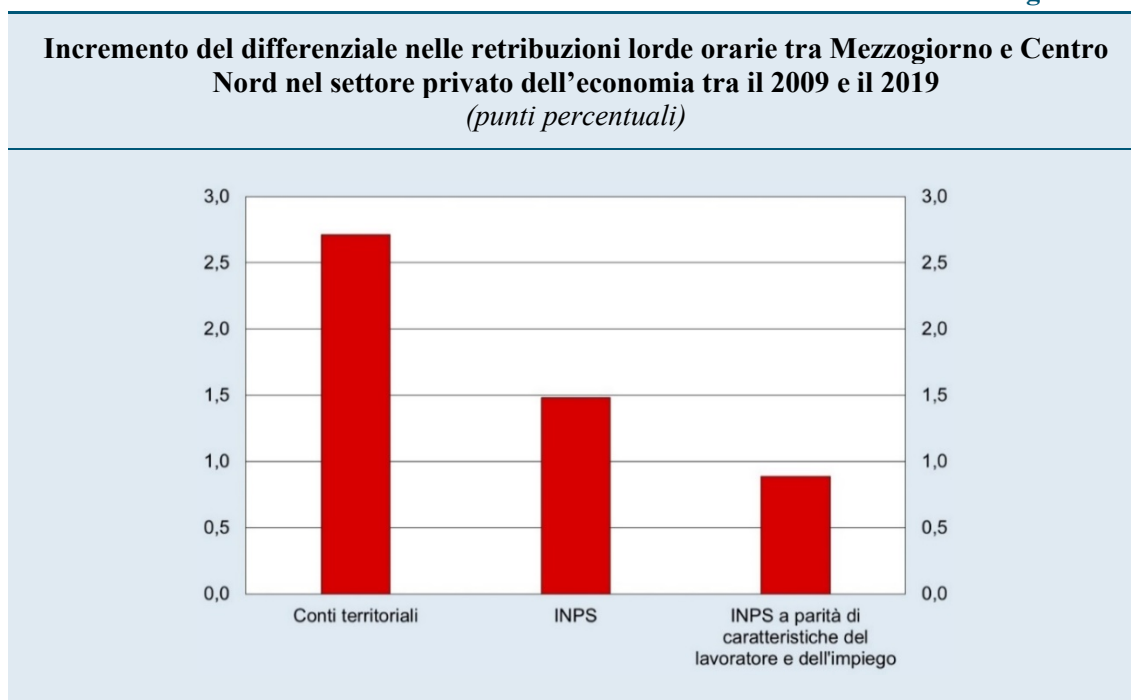
Nota: I dati sono riferiti al 2019. Il settore privato è approssimato dal totale economia al netto di PA, istruzione e sanità. Per i conti territoriali la retribuzione oraria è data dal rapporto tra retribuzioni annue e ore lavorate. Per i dati INPS sono date dal rapporto tra retribuzioni e ore contrattuali.

A partire dalla crisi finanziaria le differenze nei livelli retributivi nel settore privato si sono ampliate di circa 3 punti secondo i conti territoriali e in misura più contenuta sulla base dei dati INPS riguardanti il solo lavoro regolare (Figura 4.11).

Parte dell'incremento è da ricondurre ai cambiamenti di composizione dell'occupazione: a parità di caratteristiche dei lavoratori e della tipologia di impiego l'aumento del differenziale nei dati INPS risulta inferiore al punto percentuale. Si tratta di un incremento nell'insieme contenuto, se si tiene conto della marcata divergenza tra macroaree osservata nello scorso decennio (cfr. il capitolo 2) e del più forte aumento del tasso di disoccupazione registrato nelle regioni meridionali, il che conferma la limitata reattività delle retribuzioni ai mutamenti delle condizioni del mercato del lavoro a livello territoriale (Accetturo et al., 2022)<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Ciani et al. (2019) e Accetturo et al. (2021) mostrano per esempio che gli shock alla domanda di lavoro nei sistemi locali del lavoro italiani determinano delle fluttuazioni ampie nel numero di occupati e molto modeste nei salari medi. Stime comparabili (Saks, 2008; Notowidigdo, 2020) disponibili per gli Stati Uniti mostrano invece un effetto opposto, con modifiche più ampie per i salari rispetto al numero di occupati.

Figura 4.11



Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Conti economici territoriali e INPS.

Nota: Il settore privato è approssimato dal totale economia al netto di PA, istruzione e sanità. Per i conti territoriali la retribuzione oraria è data dal rapporto tra retribuzioni annue e ore lavorate. Per i dati INPS sono date dal rapporto tra retribuzioni e ore contrattuali.

Data la minor qualità degli impieghi offerti dalle imprese private e l'omogeneità sul territorio nazionale delle retribuzioni pubbliche nel Mezzogiorno è particolarmente elevata la differenza tra il salario medio nel pubblico impiego e quello nel settore privato. Sulla base dei dati EU-SILC, l'indagine sul reddito e le condizioni di vita dell'Istat, in media nel quinquennio 2014-2019 la differenza tra i due settori ammontava a circa il 36 per cento nel Mezzogiorno e al 18 nel Centro Nord. Controllando per le caratteristiche dei lavoratori (età, sesso, nazionalità e titolo di studio) per tener conto del diverso mix di competenze nei due comparti (nel pubblico è ad esempio più elevata la quota di laureati), il divario si riduce ma rimane comunque elevato nel Mezzogiorno: 18 per cento, contro il 6 per cento al Centro Nord. Si conferma quindi come l'impiego pubblico sia relativamente più attrattivo al Sud rispetto al resto del Paese.

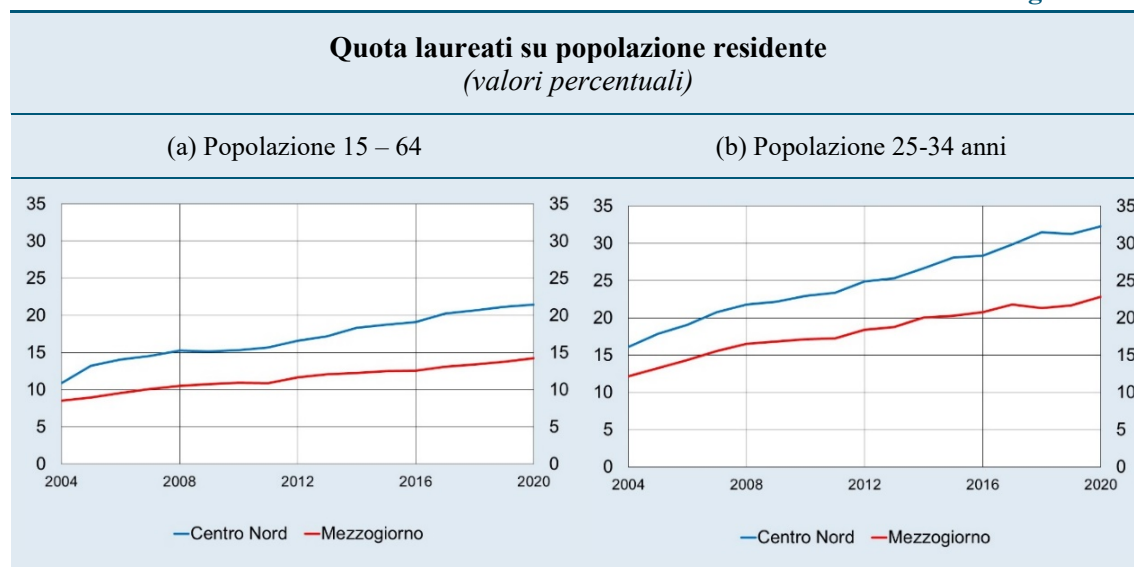
#### 4.4 Il capitale umano e le migrazioni

L'istruzione rappresenta un fattore essenziale per le potenzialità di crescita – oltre che per l'innalzamento del senso civico e del capitale sociale – di un'area (Visco, 2014). In tale ambito, il Mezzogiorno presenta significativi ritardi nella creazione e dotazione di capitale umano e allo stesso tempo, data la debolezza del sistema produttivo, mostra crescenti difficoltà nel trattenere sul territorio i giovani più qualificati.

Su un piano qualitativo le prove standardizzate INVALSI registrano rilevanti e persistenti divari nei livelli di apprendimento degli studenti (cfr. il capitolo 5). Si tratta di un ritardo importante, che incide sulle possibilità di inserimento professionale dei giovani del Mezzogiorno e ne limita la capacità di proseguire con successo gli studi al termine del percorso scolastico. Sul piano quantitativo la popolazione residente del Mezzogiorno presenta una minore incidenza di laureati: il divario, crescente nel tempo, nel 2020 era di circa 7 punti per la popolazione tra i 15 e i 64 anni e di circa 9 punti per la popolazione tra i 25 e 34 anni (Figura 4.12).

La minore incidenza di laureati tra i giovani del Mezzogiorno è principalmente spiegata da una minore probabilità di conseguire il titolo tra quanti si iscrivono all'università e dalla mobilità in uscita verso le altre aree territoriali del Paese, che spesso avviene già nella fase di scelta della sede universitaria (cfr. il capitolo 5). Non emergono invece sostanziali difformità tra le aree nella propensione dei giovani a iscriversi all'università: la più bassa quota di studenti meridionali che proseguono gli studi dopo il diploma è infatti in gran parte compensata dalla minore incidenza di giovani che nel Centro Nord conseguono un titolo di scuola superiore idoneo all'iscrizione universitaria, a causa della maggior diffusione di corsi professionali rispetto al Mezzogiorno (Albert, 2020; Mariani e Torrini, 2022)<sup>23</sup>.

**Figura 4.12**



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

<sup>23</sup> Il rapporto tra numero di immatricolati al primo anno di università e popolazione media tra i 18 e i 20 anni era nel 2020 di circa 1,5 punti inferiore rispetto al Centro Nord, un divario contenuto, riconducibile ai più bassi tassi di passaggio dalla scuola all'università.

La mobilità in uscita degli individui in possesso di una laurea contribuisce significativamente all'erosione del capitale umano del Mezzogiorno<sup>24</sup>. Secondo i dati dell'Istat sui trasferimenti di residenza<sup>25</sup>, nel periodo 2007-2019 ogni mille laureati residenti nell'area 209 sono emigrati, una probabilità di muoversi più che doppia rispetto a quella della popolazione nel suo complesso (90 individui ogni mille; Tavola 4.1). In termini assoluti, su 1,8 milioni di cancellazioni dalle anagrafi comunali delle regioni meridionali 400 mila si riferivano a laureati e la gran parte di queste ha avuto come destinazione le regioni del Centro Nord, mentre una parte residuale l'estero.

Il fenomeno migratorio si è ampliato con la doppia crisi tra il 2008 e il 2013, quando il forte aumento dei tassi di disoccupazione nel Mezzogiorno e il deterioramento della qualità media delle opportunità di impiego hanno spinto molti laureati, soprattutto giovani, a cercare lavoro altrove, determinando un progressivo ampliamento del saldo negativo (Figura 4.13).

**Tavola 4.1**

**Migrazioni nella macroarea italiana nel periodo 2007-2019**  
(unità e valori ogni mille abitanti)

	Flussi lordi		Flussi netti		Tasso ogni mille abitanti	
	totali	laureati	totali	laureati	totali	laureati
	flussi migratori dal Mezzogiorno					
al Centro Nord	1.472.310	312.407	-670.402	-208.878	-	-
all'estero	380.815	65.940	632.798	-39.662	-	-
<b>totale</b>	<b>1.853.125</b>	<b>378.347</b>	<b>-37.604</b>	<b>-248.540</b>	<b>89,8</b>	<b>209,2</b>

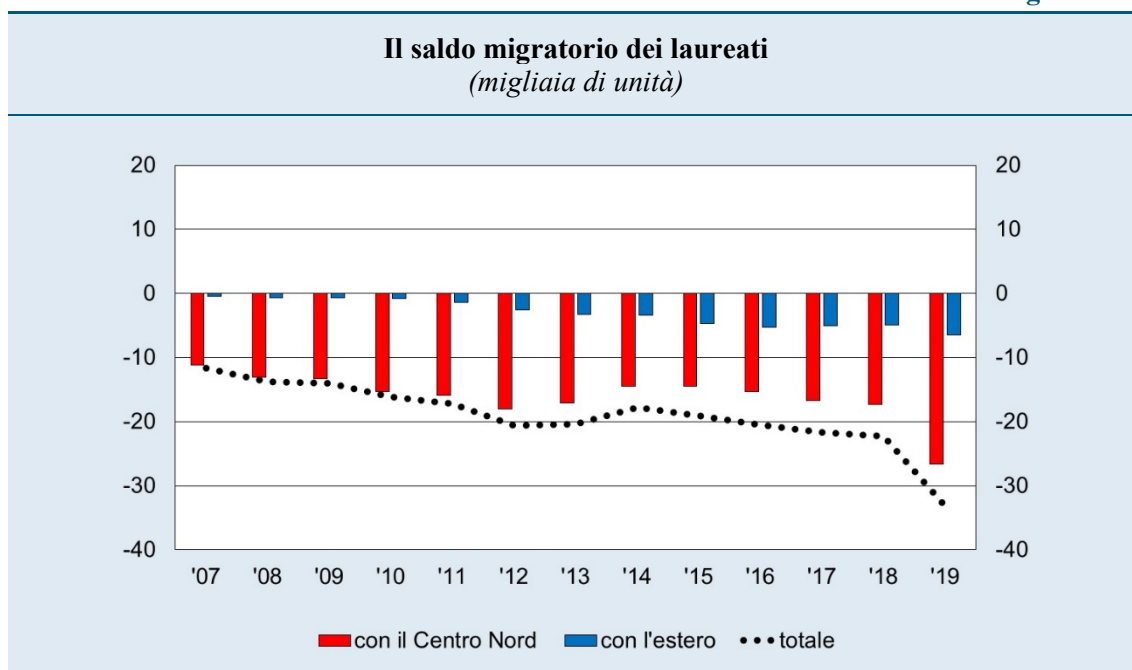
Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Trasferimenti di residenza.

Nota: Dati cumulati nel periodo 2007-19. I flussi lordi rappresentano le cancellazioni anagrafiche dal Mezzogiorno. I flussi netti sono calcolati come le iscrizioni all'anagrafe nel Mezzogiorno meno le cancellazioni dal Mezzogiorno. Il tasso ogni mille abitanti è calcolato come le cancellazioni in rapporto alla popolazione di riferimento. Per i laureati si considerano solo cittadini residenti con cittadinanza italiana.

<sup>24</sup> Dai dati sui trasferimenti di residenza non è possibile distinguere la migrazione da Sud a Nord effettivamente avvenuta al momento del trasferimento di residenza da quelle già realizzate in passato e formalizzate all'anagrafe successivamente e non è possibile quantificare quanti dei laureati abbiano conseguito il titolo in una regione meridionale o del Centro Nord. Secondo i dati dell'indagine dell'Istat sull'Inserimento professionale dei laureati del 2011, circa un quarto dei laureati che erano residenti nel Mezzogiorno prima dell'immatricolazione ha conseguito il titolo presso un'università del Centro Nord. Di questi il 56,1 per cento è rimasto in quell'area a quattro anni dal conseguimento del titolo.

<sup>25</sup> I dati sui trasferimenti di residenza dei laureati riguardano solamente i residenti con cittadinanza italiana (non è presente l'informazione sul titolo di studio per gli stranieri).

Figura 4.13



Fonte: Elaborazioni sui dati dei trasferimenti di residenza, Istat.

Nota: I dati sui trasferimenti di residenza dei laureati sono disponibili solo per i residenti con cittadinanza italiana. Il saldo migratorio è calcolato come le iscrizioni meno le cancellazioni in rapporto alla popolazione residente (ogni mille abitanti).

## **5. Fattori di contesto ed efficacia dell'azione pubblica**

Le potenzialità di sviluppo dell'economia delle regioni meridionali sono fortemente influenzate dalle condizioni di contesto, ossia dall'insieme degli elementi – difficilmente modificabili nel breve periodo – che incidono sui costi e sulla produttività delle imprese, limitando la loro capacità di stare sul mercato, di crescere, di essere competitive. Tra questi fattori figurano la dotazione di infrastrutture, la disponibilità e la qualità dei servizi pubblici, il contesto istituzionale. In tutti questi ambiti, che sono influenzati dall'intensità e dalla qualità dell'azione pubblica, le regioni meridionali registrano ritardi e carenze rispetto al resto del Paese. Tali ritardi sono generalmente risalenti nel tempo e, sebbene in anni recenti in alcuni settori si siano registrati dei miglioramenti in termini assoluti (ad esempio, nel funzionamento della giustizia e del sistema universitario), raramente sono stati innescati processi di convergenza tra il Mezzogiorno e il Centro Nord.

In questo capitolo, si documentano innanzitutto i divari nella dotazione di infrastrutture e nella fornitura di servizi pubblici e la loro recente evoluzione, con particolare attenzione agli ambiti per i quali sono disponibili nuove analisi. Si analizzano inoltre le differenze territoriali nella qualità dell'azione pubblica, con particolare riferimento alla realizzazione delle infrastrutture e al grado di digitalizzazione della PA, nonché il ruolo svolto nello scorso decennio dal processo di risanamento delle finanze pubbliche, e le sue conseguenze sulla disponibilità di risorse finanziarie e umane per le amministrazioni. Infine si esamina il peso della criminalità organizzata come fattore che incide sul funzionamento e sulle prospettive di crescita dell'economia meridionale, sia direttamente sia indirettamente attraverso le distorsioni prodotte sull'azione pubblica.

### **5.1 Divari territoriali nella dotazione di infrastrutture e servizi pubblici**

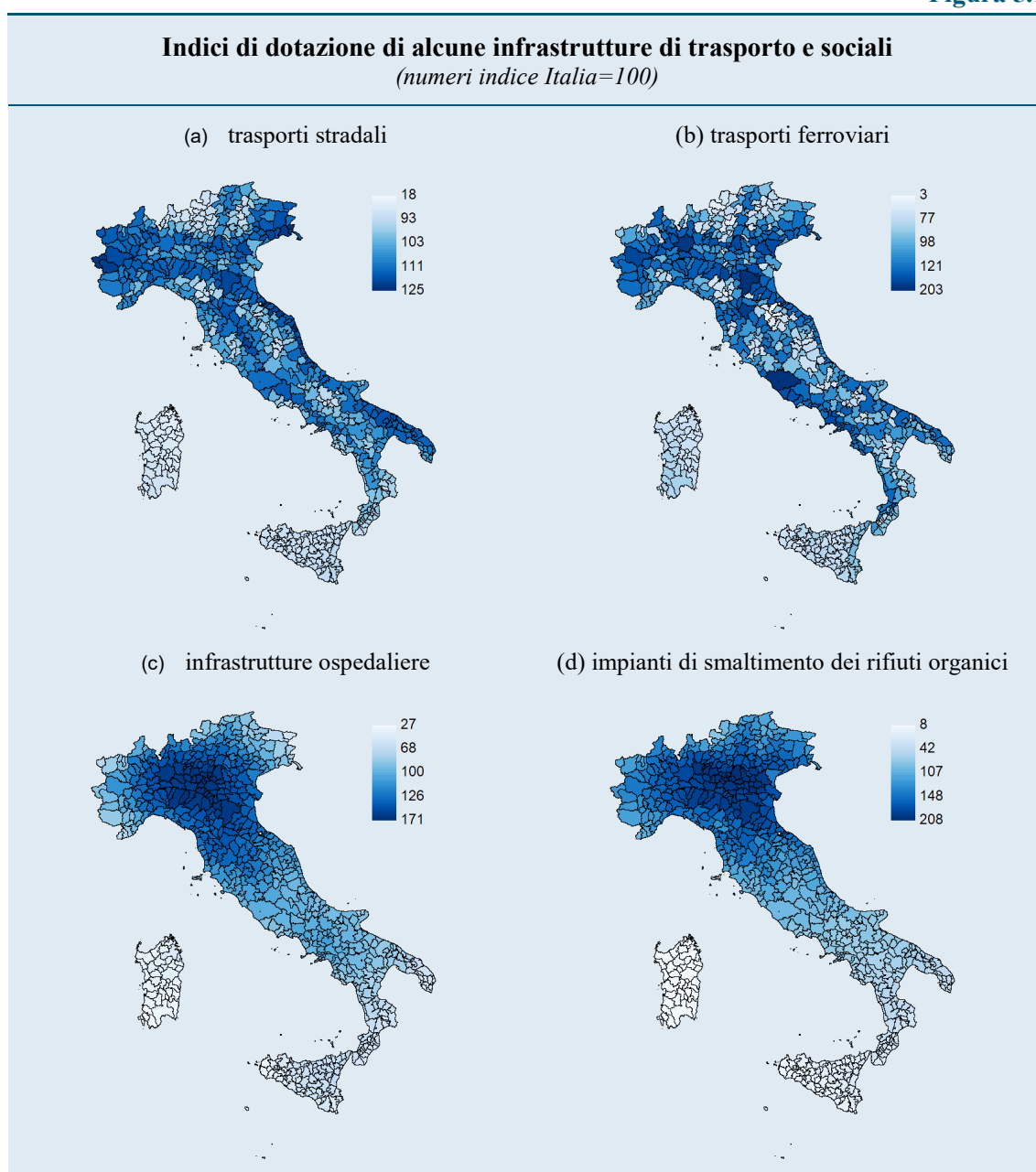
#### ***5.1.1 Le infrastrutture***

La misurazione della dotazione di infrastrutture di un territorio presenta notevoli difficoltà metodologiche sia a causa dell'ampio insieme di beni capitali classificabili come infrastrutture sia per i limiti intrinseci degli strumenti analitici tradizionalmente utilizzati dalla letteratura economica (gli indicatori monetari o quelli fisici non danno ad esempio indicazioni su come le infrastrutture effettivamente funzionano). Bucci et al. (2021) propongono un nuovo metodo, applicato ai Sistemi locali del lavoro italiani, che fornisce una misura di accessibilità per un ampio numero di tipologie di infrastrutture. I risultati evidenziano nel complesso uno svantaggio relativo del Mezzogiorno sia per le infrastrutture di trasporto (strade, ferrovie, porti e aeroporti) sia, soprattutto, per quelle "sociali" (ospedali, impianti di smaltimento dei rifiuti).

Nel caso delle reti di trasporto stradali e ferroviarie le difficoltà di accesso più rilevanti riguardano le isole, la Calabria e le aree appenniniche interne in ragione della loro maggiore distanza dalle direttrici autostradali e dagli snodi delle linee ferroviarie ad alta

velocità (Figura 5.1); un maggiore ritardo delle regioni meridionali si riscontra anche per i collegamenti aerei e quelli marittimi, in particolare in relazione al traffico merci. I divari in termini di infrastrutture sociali appaiono ancora più netti e sempre a svantaggio delle regioni meridionali: le maggiori difficoltà di accesso a infrastrutture ospedaliere si riscontrano ancora una volta in Calabria, Sicilia e Sardegna, soprattutto se si tiene conto della qualità dei servizi offerti; le regioni meridionali appaiono carenti anche di impianti di smaltimento dei rifiuti, in particolare di quelli dedicati al trattamento dei rifiuti organici.

**Figura 5.1**

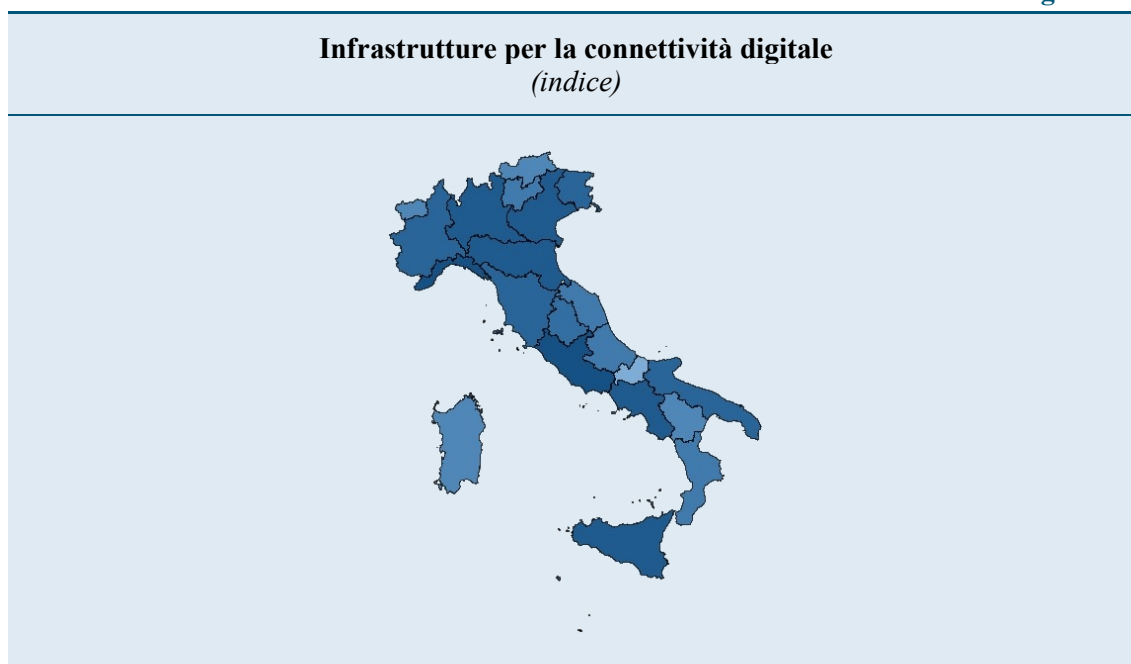


Fonte: Bucci et al. (2021).

La ricognizione di Bucci et al. (2021) si sofferma inoltre sulle infrastrutture deputate alla distribuzione dell'energia elettrica, rilevando come nelle regioni meridionali la frequenza annua dei distacchi della fornitura per un utente a bassa tensione sia complessivamente pari a circa il triplo della media italiana, mentre un terzo degli utenti a media tensione riceve un servizio inferiore agli standard stabiliti dall'Autorità di settore. Analogamente il lavoro di Galano et al. (2022) si focalizza sulla quota di distacchi che possono essere imputati alla responsabilità delle società distributrici e mostra come la quota di utenze in media tensione che subisce distacchi di rete è fra 5 e 9 volte superiore (a seconda della durata dell'interruzione) nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese. Con riferimento poi alla rete di distribuzione dell'acqua, l'analisi di Bucci et al. (2021) evidenzia come in alcune province del Sud e delle Isole la quota di acqua immessa nella rete che viene successivamente dispersa, senza essere resa disponibile all'utente finale, superi il 50 per cento.

Con riferimento alle reti di telecomunicazione, la disponibilità di connessioni al servizio di rete fissa a 100 Mbs e alla banda larga mobile 4G appare concentrata attorno alle grandi aree urbane e poco diffusa nelle aree appenniniche interne ("zone bianche"), ma non si evidenzia uno svantaggio specifico delle regioni meridionali. La maggiore omogeneità territoriale delle infrastrutture per la connettività digitale è peraltro evidenziata anche dall'analisi di Benecchi et al. (2021), che misura il grado di digitalizzazione delle regioni italiane lungo cinque dimensioni (connettività, competenze digitali, utilizzo di internet, integrazione delle tecnologie digitali da parte delle imprese, *e-government*) replicando la metodologia seguita dalla Commissione europea nella costruzione dell'indicatore DESI (*Digital Economy and Society Index*) a livello nazionale. La componente relativa alla connettività mostra una variabilità regionale molto contenuta (Figura 5.2) anche per effetto delle politiche pubbliche di finanziamento degli investimenti in banda larga ultraveloce nelle zone bianche, in cui l'investimento infrastrutturale è reso non profittevole dalle caratteristiche del territorio e dalla scarsa domanda; non si evidenzia inoltre una chiara declinazione Nord-Sud dei divari infrastrutturali (che è invece evidente per le altre componenti dell'indicatore, soprattutto quelle relative alle competenze digitali, che sembrano riflettere la più bassa dotazione di capitale umano del Mezzogiorno).





Fonte: Benecchi et al. (2021).

Nota: L'indice di connettività è calcolato a partire dai dati relativi alla rete a banda larga fissa (grado di copertura e di utilizzo) e mobile, nonché in base a informazioni sui prezzi della banda larga. Tonalità più scure indicano un valore maggiore dell'indicatore.

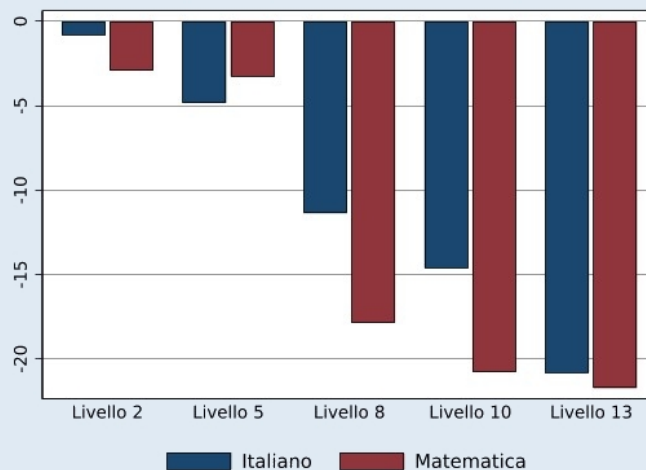
Nel complesso, la condizione di svantaggio nella disponibilità di infrastrutture interessa una quota significativa della popolazione meridionale, soprattutto nel caso delle infrastrutture sociali (oltre il 40 per cento degli abitanti del Mezzogiorno risiede nei SLL del quartile inferiore della distribuzione degli indici di accessibilità ai posti letto ospedalieri e agli impianti di smaltimento dei rifiuti). Per le infrastrutture economiche il divario Nord-Sud risulta relativamente più accentuato per le aree urbane. Nel Mezzogiorno, rispetto al resto del Paese, il vantaggio dovuto sia a fattori geografici che di economia di scala, che tipicamente caratterizza l'accesso alle infrastrutture nelle aree a più alta urbanizzazione rispetto alle zone rurali, risulta pertanto molto meno significativo, indicando un problema specifico delle città meridionali, che ne limita la possibilità di esercitare appieno il ruolo di catalizzatore delle attività economiche.

### **5.1.2 I servizi pubblici.**

Divari territoriali nella fornitura di servizi pubblici si riscontrano con riguardo sia ai servizi erogati dallo Stato attraverso le proprie articolazioni periferiche (istruzione e giustizia) sia a quelli erogati dagli enti locali.

*L'istruzione scolastica.* – Bovini e Sestito (2021), utilizzando i dati individuali tratti dalle rilevazioni degli apprendimenti e dai questionari somministrati dall'INVALSI, forniscono un quadro dettagliato delle differenze territoriali nei livelli di competenze degli studenti e ne analizzano le possibili determinanti.

**Divario medio tra Mezzogiorno e Centro-Nord nelle competenze degli studenti  
(punti)**



Fonte: Bovini e Sestito (2021).

Nota: Il grafico mostra il divario tra Mezzogiorno e Centro Nord nelle prove INVALSI di Italiano e Matematica svoltesi nell'anno accademico 2018-19. I livelli 2, 5, 8, 10 e 13 corrispondono, rispettivamente, al secondo e quinto anno della scuola primaria, al terzo anno della scuola secondaria di I grado, al secondo e quinto anno della scuola secondaria di II grado.

Con riguardo alle competenze, lo studio mostra che all'inizio del percorso formativo i bambini del Mezzogiorno ottengono nei test INVALSI punteggi abbastanza simili ai coetanei del Centro Nord. Già al termine della scuola primaria tuttavia emerge uno scarto a loro sfavorevole, che si accentua nella scuola secondaria di primo grado e si amplia ulteriormente in quella di secondo grado, in particolare nei percorsi tecnici (Figura 5.3). I divari di apprendimento rispetto alle regioni del Centro Nord caratterizzano tutte le regioni meridionali, ma sono particolarmente accentuati in Campania, Calabria, Sicilia e Sardegna.

Analisi basate sulla stima della funzione di produzione dell'apprendimento indicano che il divario nelle competenze degli studenti tra il Mezzogiorno e il Centro Nord è solo in parte attribuibile alle differenze nelle caratteristiche osservabili degli studenti, nelle condizioni socio-economiche delle famiglie (mediamente meno favorevoli nel Mezzogiorno), e negli input del sistema scolastico (tra i quali le caratteristiche individuali dei dirigenti e degli insegnanti e la qualità dell'edilizia scolastica). I divari si riducono, fino quasi ad annullarsi, quando si considerano le condizioni di contesto locale, in particolare quelle del mercato del lavoro che, presumibilmente, influenzano aspirazioni e aspettative degli alunni, quindi il loro rendimento scolastico. Inoltre, l'esame del contributo fornito dalle singole scuole all'apprendimento degli alunni suggerisce che fattori non osservabili riconducibili alla loro organizzazione abbiano un ruolo rilevante.

Da questo punto di vista nel Mezzogiorno vi sarebbero ampi margini di miglioramento organizzativo e gestionale delle scuole.

*Il sistema universitario.* – Il dualismo territoriale tra Nord e Sud caratterizza anche il sistema universitario. Gli studi e le analisi disponibili mostrano che: gli atenei del Mezzogiorno rispetto a quelli del Centro Nord in media ottengono risultati meno favorevoli nella ricerca; registrano ritardi nella qualità dei servizi e della didattica come percepita dagli studenti (De Angelis et al. 2017, Cersosimo et. al. 2016); mostrano risultati accademici degli iscritti meno favorevoli (ANVUR 2016, 2018) e una minore efficienza tecnica complessiva nell'utilizzo delle risorse (Agasisti e Ricca, 2016). Nonostante i miglioramenti che si sono registrati a livello di sistema a partire dalla riforma Gelmini del 2010 abbiano ridotto le differenze in alcuni indicatori, come ad esempio nei risultati della ricerca (Abramo e D'Angelo, 2021) e nella gestione delle risorse (Caruso et al., 2020), i divari territoriali permangono.

Mariani e Torrini (2022) analizzano alcuni dei fattori che contribuiscono a determinare tali divari soffermandosi, inoltre, sulle diverse dinamiche della domanda di istruzione superiore nelle due aree e sulla disponibilità di risorse umane e finanziarie degli atenei. Mentre la quota di giovani residenti nelle due aree del Paese che annualmente si immatricola a un corso universitario è simile (cfr. il capitolo 4), vi è un significativo divario nella proporzione di iscrizioni che affluisce verso gli atenei del Mezzogiorno (Figura 5.4). La causa dello scostamento risiede nella forte mobilità degli studenti nella direttrice Sud-Nord che, oltre a ridurre le iscrizioni, incide anche sul livello medio della preparazione e sulla capacità contributiva degli studenti degli atenei meridionali. I flussi di mobilità, motivati dai divari nelle opportunità occupazionali e nella qualità degli atenei, riguardano infatti soprattutto gli studenti con i migliori risultati scolastici, che sono correlati con le caratteristiche socio-economiche delle famiglie di provenienza. Il più basso livello di preparazione degli studenti in ingresso negli atenei meridionali, amplificato dalla mobilità in uscita, si riflette a sua volta sui risultati conseguiti nel loro percorso accademico, mediamente meno favorevoli rispetto a quelli osservati nel Centro Nord<sup>26</sup>.

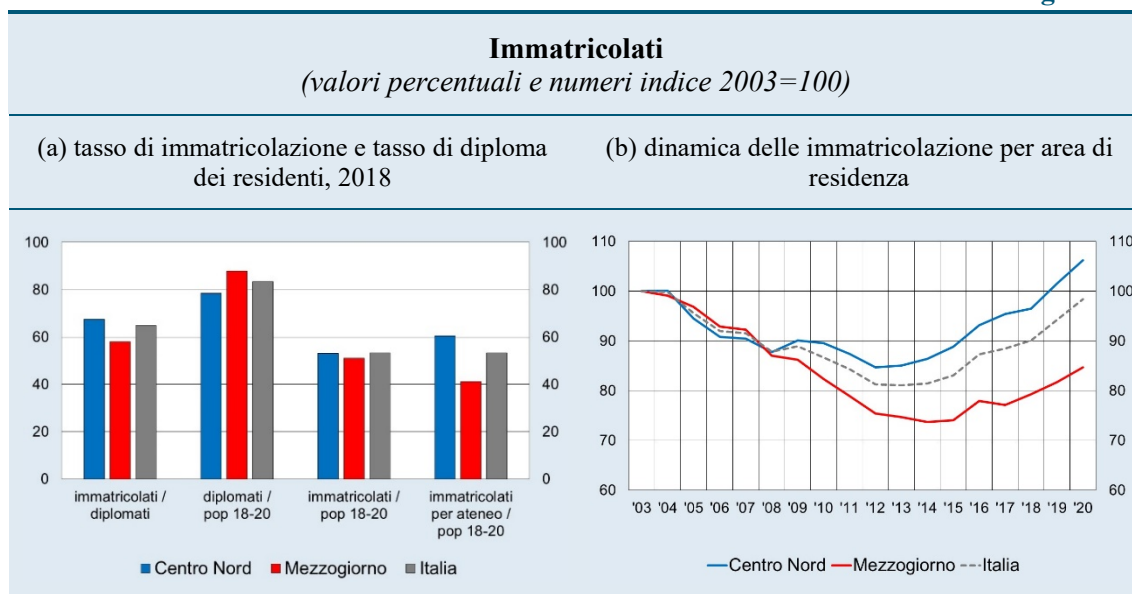
Nell'ultimo decennio le iscrizioni di studenti residenti nel Mezzogiorno, e di conseguenza quelle nelle università meridionali, hanno registrato un andamento peggiore rispetto al resto del Paese, riflettendo soprattutto i negativi trend demografici (la popolazione tra i 18 e i 20 anni è diminuita al Sud mentre è cresciuta nelle regioni del Centro Nord);

---

<sup>26</sup> A tre anni dall'iscrizione a un corso di laurea triennale il tasso di abbandono negli atenei del Mezzogiorno è di circa 7 punti superiore al Centro Nord e la quota di laureati regolari è di circa 11 punti inferiore agli atenei del Centro e 17 punti inferiore a quelli del Nord (ANVUR, 2018). Le analisi condotte da Mariani e Torrini (2022) mostrano che il divario di performance nel primo anno di studi in termini di probabilità di abbandono e di crediti formativi conseguiti, sia in larga parte spiegato dal livello di preparazione degli studenti al momento dell'iscrizione, come misurato dai risultati delle prove INVALSI nella scuola secondaria.

peraltro le proiezioni demografiche prefigurano un ampliamento nel tempo di tali andamenti divergenti.

**Figura 5.4**



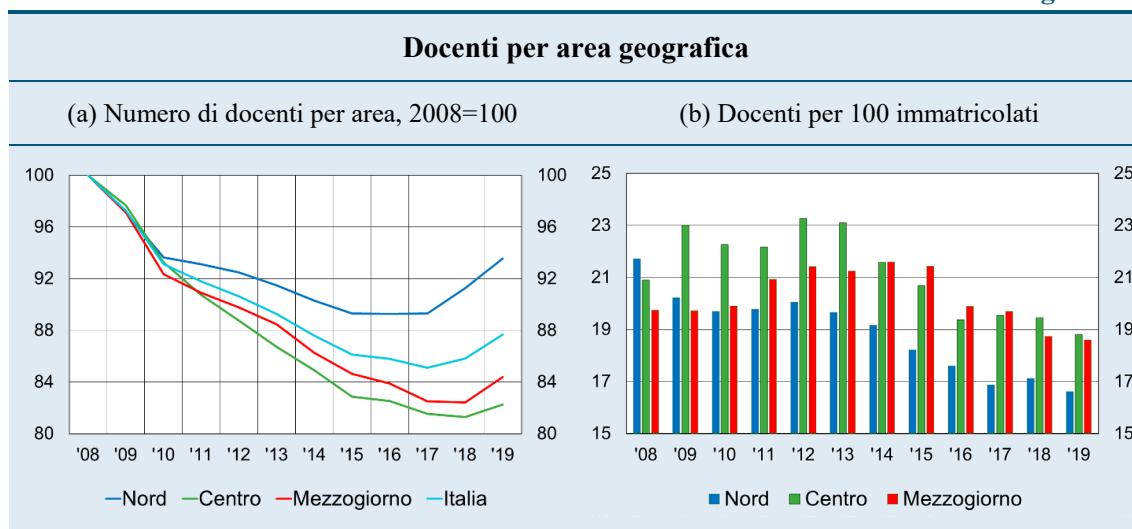
Fonte: Elaborazioni su dati Open data MUR e dati Istat sui diplomati; cfr. Mariani e Torrini (2022),

Nota: Si considerano gli immatricolati a corsi di primo livello e del ciclo unico. Le aree geografiche fanno riferimento al luogo di residenza, salvo nel caso delle barre relative agli immatricolati per ateneo, dove rileva l'area della sede dell'università. Nella figura del pannello (a) le barre rappresentano: il rapporto tra il totale degli immatricolati e i diplomati dell'anno scolastico precedente, il rapporto tra diplomati e la media della popolazione di 18-20enni, il rapporto tra immatricolati e la media della popolazione di 18-20enni, il rapporto tra immatricolati (suddivisi in base alla sede dell'ateneo) e la media della popolazione di 18-20enni.

Con riguardo alle risorse, a partire dal 2009 si è avuta una significativa riduzione, per il sistema universitario nel suo complesso, dei trasferimenti statali e del numero dei docenti. In particolare, nel periodo 2009-2015 i trasferimenti statali, che rappresentano la principale voce di entrata degli atenei, si sono ridotti di circa il 20 per cento in termini reali e quando sono tornati a crescere hanno recuperato solo in parte. Tale riduzione si è accompagnata a un graduale mutamento delle regole di allocazione delle risorse pubbliche, che tiene maggiormente conto rispetto al passato dell'andamento delle iscrizioni e della qualità della ricerca. Tra il biennio 2008-09 e il biennio 2019-20 la flessione dei fondi statali è stata di solo l'1,4 per cento per gli atenei del Nord, di quasi il 15 al Centro e del 13 nel Mezzogiorno. Un andamento del tutto analogo ha avuto il numero dei docenti (Figura 5.5). Tuttavia, data la diversa dinamica delle iscrizioni, le risorse in rapporto agli immatricolati sono diminuite in misura maggiore nel Nord (-16 per cento) e al Centro (-19 per cento) rispetto al Mezzogiorno (-1 per cento). Nel complesso ne è derivato un processo di convergenza nel rapporto tra risorse-studenti (e docenti-studenti) tra le aree territoriali.

Nell'insieme, una quota crescente delle risorse e del personale docente e non docente è stata allocata verso gli atenei del Nord, dove, soprattutto per le dinamiche demografiche, è cresciuta la popolazione studentesca, riducendo la quota destinata al Centro e al Mezzogiorno; il sistema universitario del meridionale ne è risultato ridimensionato anche in termini assoluti, con riguardo sia alle risorse finanziarie sia a quelle umane (docenti e personale amministrativo). Tale ridimensionamento è dipeso tuttavia soprattutto dal calo delle risorse complessive assegnate al sistema universitario e solo in misura minore dai mutamenti intervenuti nei criteri di ripartizione dei finanziamenti pubblici adottati dopo la riforma del 2010. A fronte di un'allocazione dei finanziamenti pubblici divenuta pressoché proporzionale al numero degli studenti, le università delle aree in ritardo rimangono tuttavia penalizzate dalla minore capacità contributiva degli iscritti, dovuta alle differenti condizioni economiche dei territori e alla mobilità in uscita che riguarda soprattutto gli studenti più abbienti, fattori di cui non si tiene sufficientemente conto nel riparto delle risorse pubbliche.

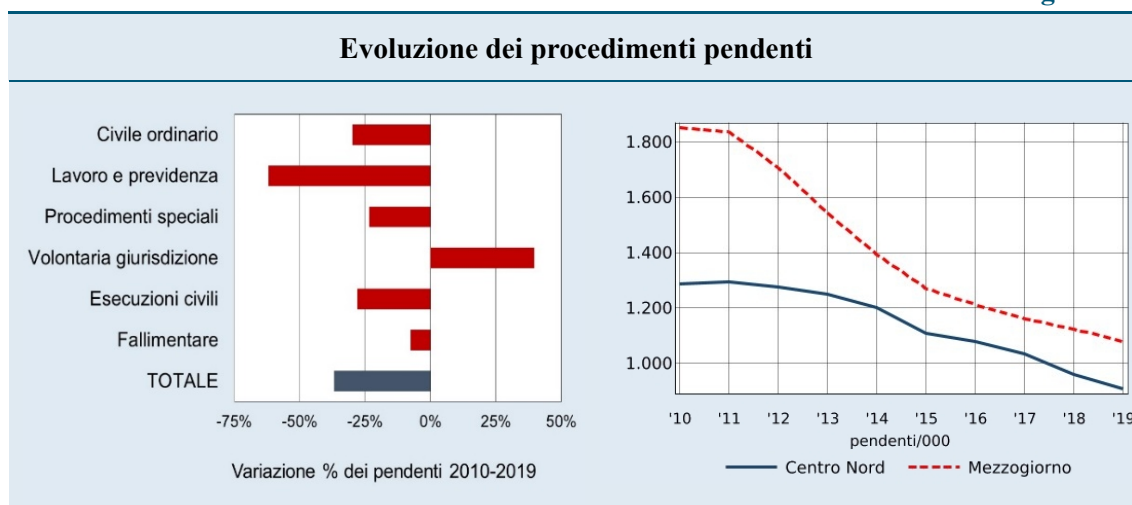
**Figura 5.5**



Fonte: Elaborazioni su dati MIUR; cfr. Mariani e Torrini (2022).

*La giustizia civile.* – L'esistenza di divari territoriali nel funzionamento della giustizia civile è già stata documentata nel passato (Carmignani e Giacomelli, 2009; Giacomelli et al., 2017). Le analisi più recenti, che utilizzano basi informative più ricche, confermano il permanere di tali divari pur in un contesto di generale miglioramento del funzionamento della giustizia in corso da almeno un decennio (Cugno et al., 2022). Un indicatore rappresentativo dell'evoluzione della performance della giustizia civile è l'andamento dei procedimenti pendenti: negli anni tra il 2010 e il 2019 lo stock di procedimenti civili pendenti nei tribunali si è ridotto del 37 per cento (Figura 5.6); tale riduzione è stata di entità maggiore nei tribunali del Mezzogiorno (-40 per cento).

Figura 5.6



Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia; cfr. Cugno et al. (2022).

Nonostante tali miglioramenti le durate dei procedimenti rimangono elevate nel confronto internazionale (Commissione europea, 2021) e costituiscono una delle manifestazioni più evidenti dei divari territoriali nella qualità dei servizi pubblici: in media, nei tribunali del Mezzogiorno, la durata effettiva di un procedimento civile è più elevata di circa l’84 per cento rispetto al Centro Nord (Tavola 5.1). Il divario si riduce, ma resta comunque ampio, se si considera una misura che tiene conto del diverso grado di complessità delle materie trattate (durata corretta per composizione) e la durata effettiva calcolata su gruppi più omogenei di materie.

Tavola 5.1

**Durata dei procedimenti civili: vari indicatori**

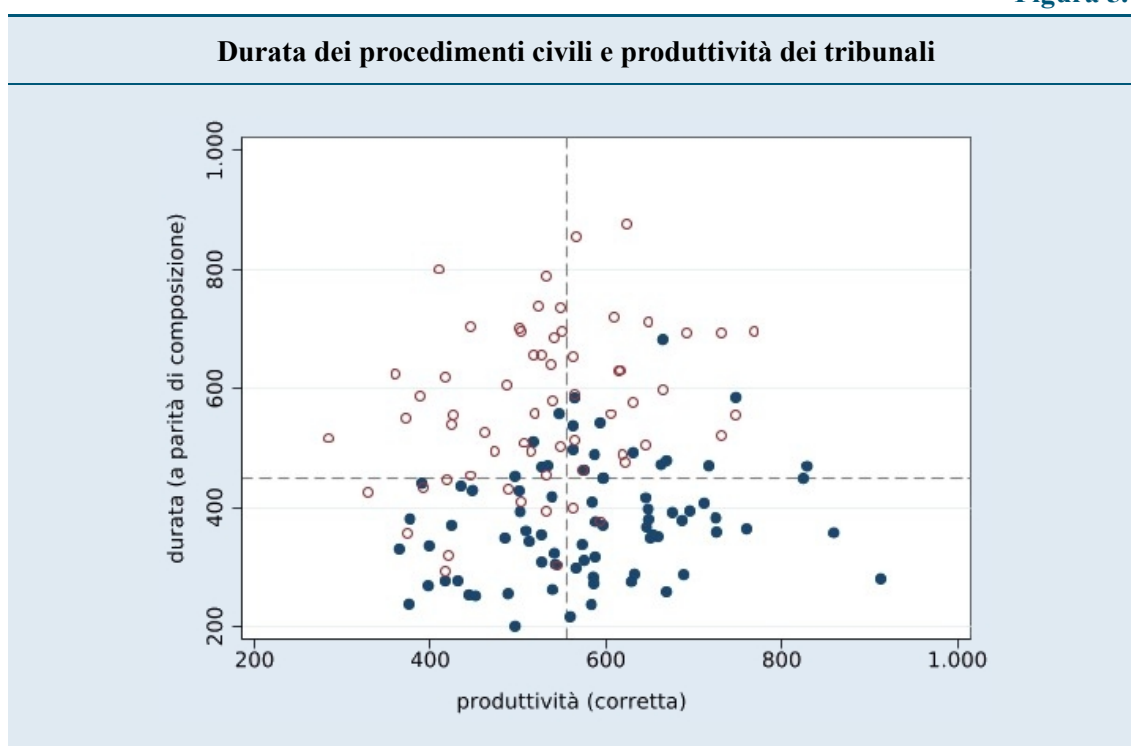
Area geografica	Italia	Centro Nord	Mezzogiorno
Durata effettiva	479	359	661
Durata effettiva corretta per composizione	457	376	580
<i>Durata effettiva: civile ordinario</i>	861	695	1.101
<i>Durata effettiva: contratti</i>	1.202	1.024	1.531
Disposition time	371	288	497
Quota ultra-triennali	23,6	20,3	28,4
<i>Quota ultra-triennali: registro SICID</i>	18,1	12,8	26,0
# osservazioni	140	78	62

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia; cfr. Cugno et al. (2022).

Nota: Le durate sono conteggiate in giorni, l’incidenza dei procedimenti ultra-triennali è riportata in valori percentuali ed è riferita al 2019. I valori sono calcolati sia a livello nazionale sia per le due macroaree. L’analisi dei fattori di domanda e offerta che determinano le performance dei tribunali con riguardo alle durate indica che su tali divari incidono il maggiore livello di litigiosità e la maggiore “complessità” delle materie trattate nel Mezzogiorno e, tra i fattori di offerta, il minore utilizzo degli strumenti telematici e la maggiore mobilità dei magistrati.

Le differenze di funzionamento sono elevate anche tra tribunali all'interno delle macroaree e possono riflettere diverse cause (Figura 5.7). Concentrando l'attenzione sui tribunali con durate più elevate della mediana, che comprendono la gran parte di quelli delle regioni meridionali, emerge che tale peggiore performance si associa in alcuni casi a un'elevata produttività, in altri a una bassa produttività. Nei primi la durata elevata è quindi imputabile soprattutto a una dotazione di risorse in rapporto alla domanda meno favorevole, mentre nei secondi le carenze sono prevalentemente di natura organizzativa (ad esempio un minore ricorso alla digitalizzazione). Gli indicatori relativi ai tassi di impugnazione e di riforma dei giudizi di primo grado non segnalano invece esistenza di un *gap* territoriale nella qualità della giustizia.

**Figura 5.7**



Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia; cfr. Cugno et al. (2022).

Nota: Dati riferiti al periodo 2015-19. Le durate sono conteggiate in giorni, mentre la produttività è misurata con il numero dei procedimenti definiti ogni anno (corretti in relazione al grado di complessità) in rapporto a quello dei giudici assegnati al settore civile. Nelle figure i pallini blu si riferiscono ai tribunali del Centro Nord mentre i cerchi rossi a quelli del Mezzogiorno.

*I servizi pubblici locali.* – Come già documentato in passato (Bripi et al., 2011), esistono rilevanti divari tra Nord e Sud nella fornitura dei servizi pubblici locali. Utilizzando i dati della SOSE (Soluzioni per il Sistema Economico), disponibili per le sole regioni a statuto ordinario (RSO), Bardozzetti et al. (2022) presentano un'analisi aggiornata della situazione relativa alle funzioni fondamentali svolte dai Comuni (tra cui, in particolare, l'amministrazione generale, la gestione dei rifiuti, i servizi sociali e gli asili nido, la polizia locale, i trasporti). Tali informazioni consentono di valutare i livelli di output dei

servizi erogati e la spesa sostenuta in rapporto a quelli ritenuti “standard” (ossia, rispettivamente, la quantità di servizi e il fabbisogno finanziario di un ente stimati in base alle sue caratteristiche territoriali e agli aspetti demografici, socio-economici e morfologici). Secondo tale analisi, il 57 per cento degli enti meridionali si caratterizzava nel 2017 per un livello di servizi offerti inferiore a quello mediamente offerto dagli enti con caratteristiche strutturali e dimensionali simili, contro solo il 31 per cento nel Centro Nord. L’analisi per classe dimensionale evidenzia un differenziale fra le due macro aree geografiche che si amplia al crescere della popolazione, a conferma dell’inadeguatezza nell’offerta di servizi, rispetto a quella teoricamente richiesta, da parte soprattutto dei Comuni medio-grandi del Sud.

La minore offerta di servizi alla collettività da parte dei Comuni meridionali riflette l’operare congiunto di due principali fattori. Da una parte, vi è una carenza di risorse finanziarie: circa un terzo dei Comuni meridionali (18 per cento nel Centro Nord) erogava servizi inferiori e si contraddistingueva per un ammontare di spesa più bassa in confronto a enti con caratteristiche strutturali e dimensionali simili. Dall’altra, vi sono inefficienze dal punto di vista gestionale: quasi un quarto dei Comuni meridionali (13 per cento nel Centro Nord) sostenevano una spesa maggiore o uguale al fabbisogno standard ma erogavano un livello di servizi minore rispetto a quello mediamente offerto dai Comuni con caratteristiche simili.

Divari territoriali emergono anche con riguardo ai fattori organizzativi connessi con la scelta di differenti modelli operativi condotta dai Comuni per la fornitura dei servizi pubblici locali (Bardozzetti et al., 2022). Per molti di essi sono infatti configurabili diverse forme di gestione indiretta che mirano a garantire una migliore qualità ed efficienza del servizio, tra cui rientrano l’affidamento a privati attraverso appalti, a enti e imprese pubbliche, o il ricorso a forme associative (Unioni di Comuni) o ad altri soggetti pubblici mediante convenzioni. La frequenza e l’ampiezza dell’utilizzo di tali forme di gestione dei servizi risulta significativamente differenziata a livello territoriale: il 28 per cento dell’attività complessiva nei Comuni del Mezzogiorno era gestito in forma indiretta, a fronte del 46 per cento del Centro Nord<sup>27</sup>. Il divario tra Mezzogiorno e Centro Nord si estende a tutti gli ambiti di attività (Figura 5.8), e riguarda soprattutto la gestione associata mediante unioni o convenzioni (4 contro 15 per cento) e in misura minore l’esternalizzazione di servizi (24 contro 31 per cento)<sup>28</sup>.

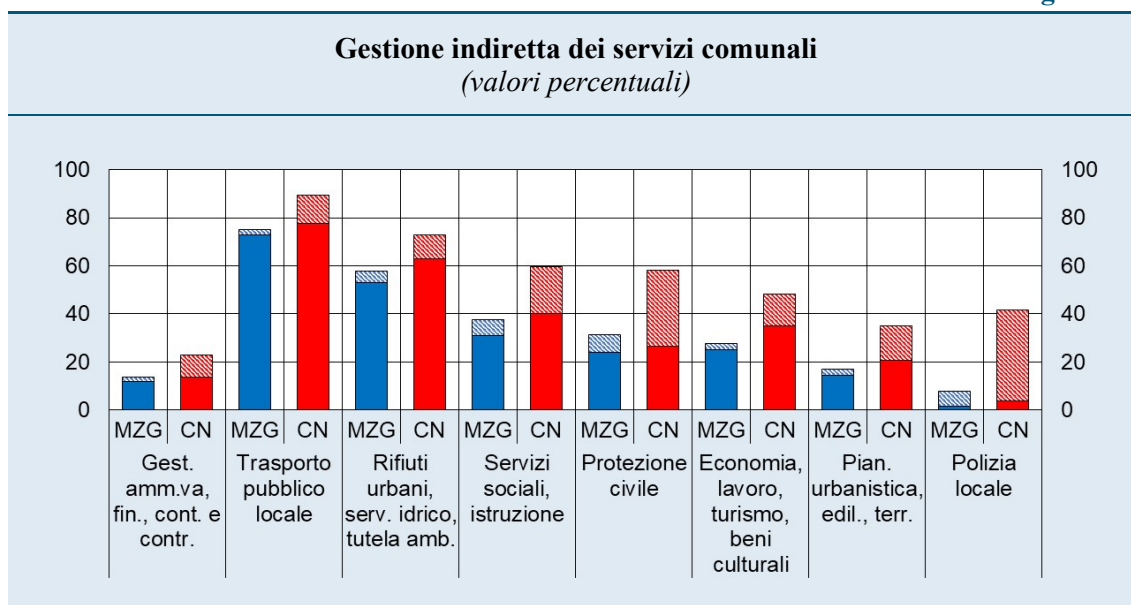
---

<sup>27</sup> Maggiori economie di scala nella fornitura dei servizi comunali possono essere realizzate anche attraverso la fusione tra enti. Anche in questo caso, tale soluzione è risultata meno diffusa: tra il 2007 e il 2021, il numero di Comuni nel Mezzogiorno si è ridotto soltanto di 7 unità, contro 191 nel Centro Nord (rispettivamente 0,7 e 3,4 per cento degli enti esistenti all’inizio del periodo considerato).

<sup>28</sup> Il minore divario osservato per le esternalizzazioni è anche in conseguenza del fatto che per la gestione dei servizi locali di rilevanza economica (tra i quali il servizio idrico integrato, il trasporto pubblico locale e la gestione dei rifiuti) la legge prescrive l’affidamento a società di



Figura 5.8



Fonte: Bardozzetti et al. (2022).

Nota: Le percentuali rappresentano la quota di risorse – misurate attraverso la quantità di lavoro svolto o i costi sostenuti per il personale – attribuibili alle modalità di gestione indiretta rispetto al totale delle attività svolte. MZG=Mezzogiorno; CN=Centro Nord. La barra tratteggiata indica la gestione indiretta effettuata tramite Unioni di Comuni e convenzioni, mentre la barra continua individua tutte le altre forme di gestione indiretta (affidamento a privati della fornitura di opere e servizi tramite appalti, concessioni a terzi, esternalizzazioni a società partecipate).

Ulteriori evidenze sul tema sono fornite da Mocetti e Roma (2021) in relazione al trasporto pubblico locale (TPL), che costituisce un fattore importante di crescita e competitività dei territori, per i riflessi che ha sulle scelte di mobilità delle persone, sulla congestione urbana e, più in generale, sull’attrattività e le prospettive di sviluppo dei centri urbani. All’interno del nostro paese, il Centro e il Mezzogiorno si caratterizzano per livelli di qualità percepita del TPL significativamente inferiori a quelli delle regioni settentrionali, in particolare per quanto riguarda la frequenza delle corse e la puntualità. Anche i dati oggettivi confermano la presenza di divari territoriali significativi: nel Mezzogiorno è più contenuta l’offerta in rapporto alla domanda potenziale, più elevata la quota di mezzi di trasporto vecchi e altamente inquinanti e meno diffuso l’uso dei sistemi di infomobilità. Nell’insieme, la scarsa quantità e qualità dell’offerta di TPL si associa a una minore domanda di tali servizi da parte della popolazione che, a sua volta, rende l’attività poco redditizia: il costo del servizio in rapporto ai passeggeri risulta più elevato nel Mezzogiorno, comprimendo dunque i margini operativi delle aziende di gestione, dato che, anche per i più bassi redditi medi, esso non può essere compensato da aumenti del prezzo dei biglietti. I peggiori indicatori di bilancio delle società cui è affidato il TPL nel Mezzogiorno possono dipendere in parte anche da inefficienze nella gestione di tali

capitali; il loro mancato utilizzo dovrebbe riguardare soltanto le residue gestioni in economia o lo svolgimento di servizi accessori che gli enti locali continuano a eseguire direttamente.

imprese: l'incidenza del costo del lavoro sul fatturato, ad esempio, nel Mezzogiorno è più elevata anche controllando per la dimensione del mercato e non sembra quindi spiegata dal mancato sfruttamento di economie di scala. Anche le caratteristiche degli operatori che gestiscono il TPL potrebbero giocare un ruolo rilevante: nelle regioni meridionali risulta più elevata la percentuale di casi in cui il servizio è stato assegnato senza un confronto competitivo ed è stato oggetto di proroga, caratteristiche che si associano all'affidamento del servizio a società mediamente meno efficienti.

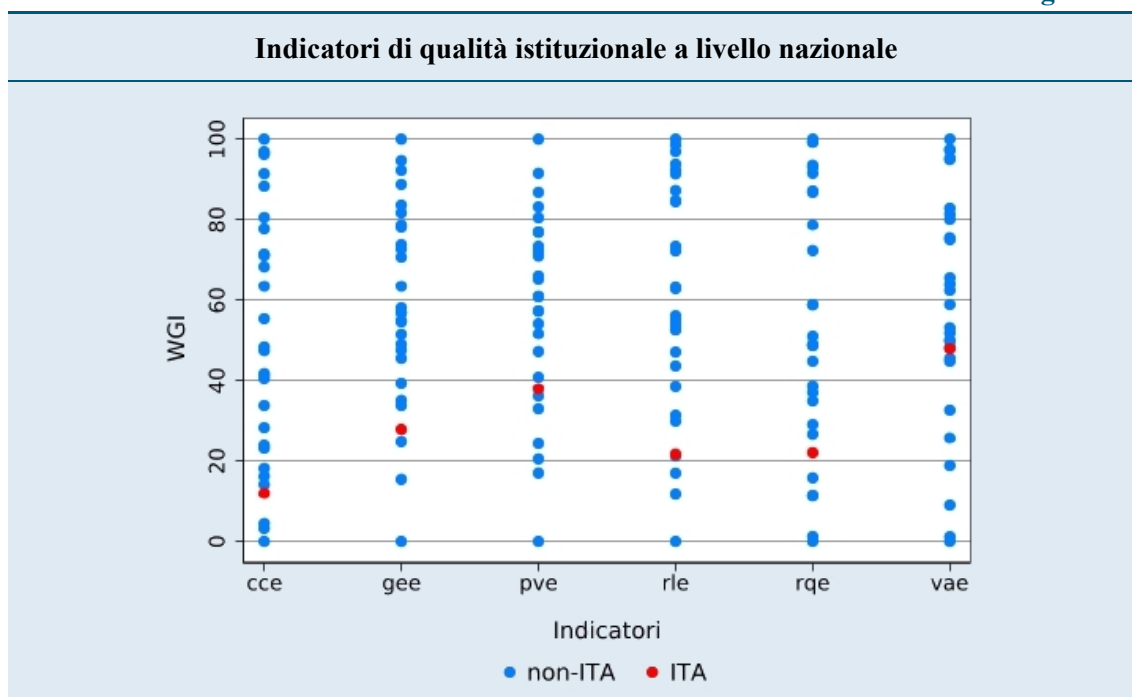
## 5.2 Qualità del contesto istituzionale e della pubblica amministrazione

Come documentato da numerosi lavori internazionali, la qualità del contesto istituzionale in cui si svolge l'attività economica e dell'azione della pubblica amministrazione può incidere in misura significativa sui divari di crescita e sviluppo tra le economie e, all'interno di esse, tra le diverse regioni. Anche in Italia, nel dibattito di policy sul divario esistente tra Mezzogiorno e Centro Nord tale fattore è stato sempre considerato tra i più rilevanti (Cannari e Franco, 2010).

La possibilità di documentare le differenze territoriali nella qualità del contesto istituzionale all'interno del paese è condizionata dalla limitata disponibilità di dati statistici, in particolare per quanto concerne l'attività delle amministrazioni pubbliche; le evidenze disponibili sono frequentemente basate su indagini relative ad ambiti molto specifici o basate su percezioni, in alcuni casi sintetizzate in indicatori compositi. Albanese e Gentili (2021) passano in rassegna 16 indicatori tratti dai lavori più noti e recenti tra quelli che consentono di misurare il fenomeno con dettaglio territoriale. Nel complesso le evidenze raccolte indicano una minore qualità delle istituzioni e dell'azione pubblica nelle regioni meridionali rispetto alla media italiana, peraltro già bassa nel confronto internazionale, come è desumibile dagli indicatori della Banca Mondiale (Figura 5.9).

A livello regionale, utilizzando come riferimento l'EQI (*European Quality of Government Index*), la Figura 5.10 mostra l'esistenza di un divario significativo tra Centro Nord e Mezzogiorno; in particolare i livelli più bassi si registrano in Campania, Calabria, Sicilia e Puglia. I divari territoriali di qualità istituzionale esistenti all'interno del nostro paese appaiono nettamente più elevati di quelli osservati negli altri maggiori stati europei (Francia, Germania, Spagna, Regno Unito), nonostante anche questi ultimi presentino divari economici interni piuttosto significativi. In particolare, ciò è evidente dal confronto tra gli indici di disuguaglianza spaziale (coefficiente di variazione) della qualità istituzionale e del PIL pro capite (Figura 5.10). La maggiore eterogeneità osservata in Italia segnala dunque l'esistenza di fattori locali che giocano un ruolo rilevante nel determinare la qualità del contesto istituzionale e l'efficacia delle politiche pubbliche (Becker et al., 2013).

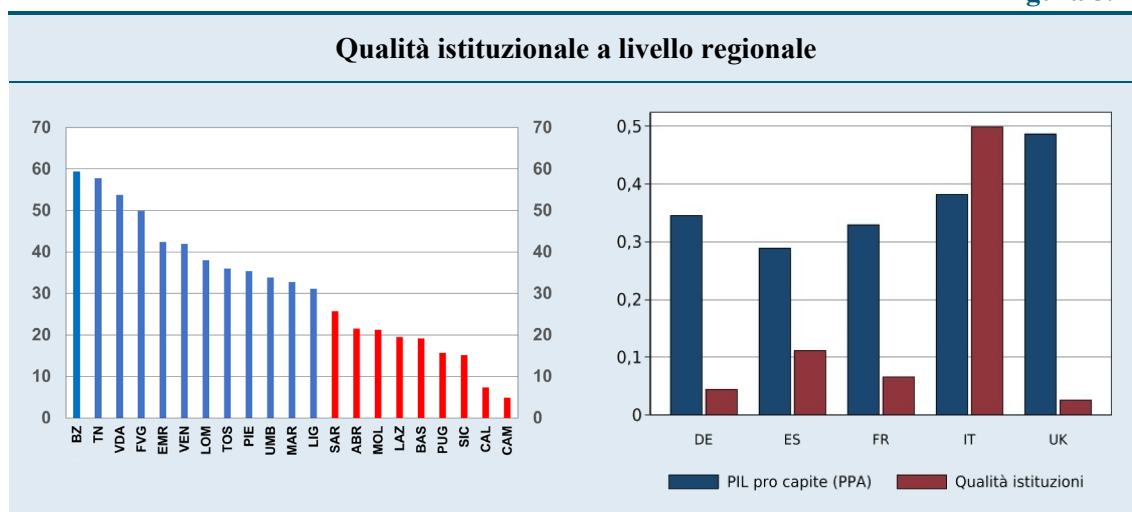
Figura 5.9



Fonte: Albanese e Gentili (2021).

Nota: La figura utilizza la media negli anni 2010-2017 degli indicatori WGI (Worldwide Governance Indicators) per i paesi UE28 (normalizzati su una scala 0-100). Gli indicatori considerati sono i seguenti: cce=“control of corruption”; gee = “government effectiveness”; pve = “political stability and absence of violence”; rle = “rule of law”; rqe = “regulatory quality”; vae = “voice and accountability”.

Figura 5.10



Fonte: Albanese e Gentili (2021).

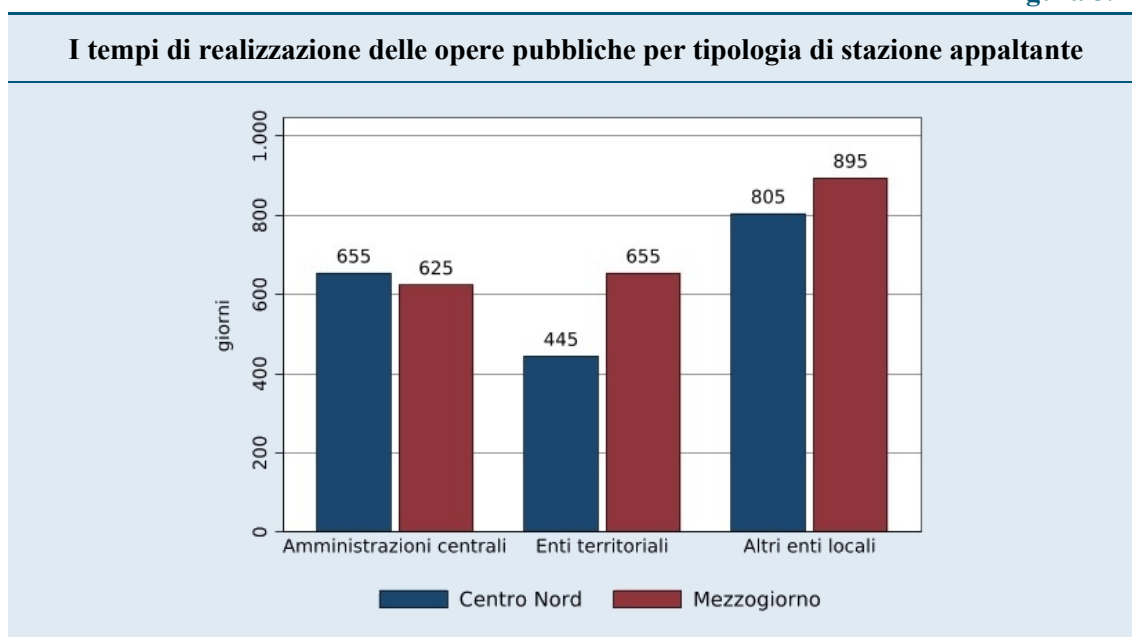
Nota: La qualità istituzionale a livello regionale è misurata attraverso la media dell'indicatore EQI per gli anni 2010, 2013 e 2017 (normalizzato su una scala 0-100). Nel pannello (b) per ciascuno indicatore si riporta il coefficiente di variazione (rapporto tra la deviazione standard dell'indicatore all'interno del Paese e il suo valore medio).

La presenza di divari significativi nella qualità della pubblica amministrazione all'interno del Paese viene confermata da ulteriori analisi che sfruttano informazioni di nuova

disponibilità riguardanti il settore degli appalti di lavori pubblici e i dati di una recente indagine sul grado di digitalizzazione degli enti locali.

*La realizzazione di opere pubbliche.* – Le differenze nelle dotazioni infrastrutturali precedentemente documentate riflettono anche le diverse capacità delle amministrazioni di progettare le opere, di affidare i lavori, di monitorarne l’esecuzione. Baltrunaite et al. (2021), basandosi su dati provenienti dalla banca dati Open-Anac dell’Autorità nazionale anticorruzione e dalla Banca dati delle Amministrazioni pubbliche del Ministero dell’Economia e delle finanze, analizzano i tempi di completamento delle opere pubbliche in Italia nel periodo 2012-2020. I risultati indicano che a parità di caratteristiche dell’opera e dell’amministrazione appaltante, i lavori pubblici gestiti dalle amministrazioni del Mezzogiorno mostrano tempi di realizzazione, ossia di affidamento ed esecuzione, generalmente più lunghi (in media quasi 700 giorni, oltre il 25 per cento in più che nel resto del Paese). Distinguendo per tipologia di stazione appaltante (Figura 5.11), emerge che i divari sono riconducibili alle opere di responsabilità degli enti locali (tipicamente di minori dimensioni). Inoltre, distinguendo tra le varie fasi di realizzazione delle opere si evidenzia che essi sono maggiori per quelle caratterizzate da attività a più elevato “contenuto amministrativo”.

**Figura 5.11**



Fonte: Baltrunaite et al. (2021).

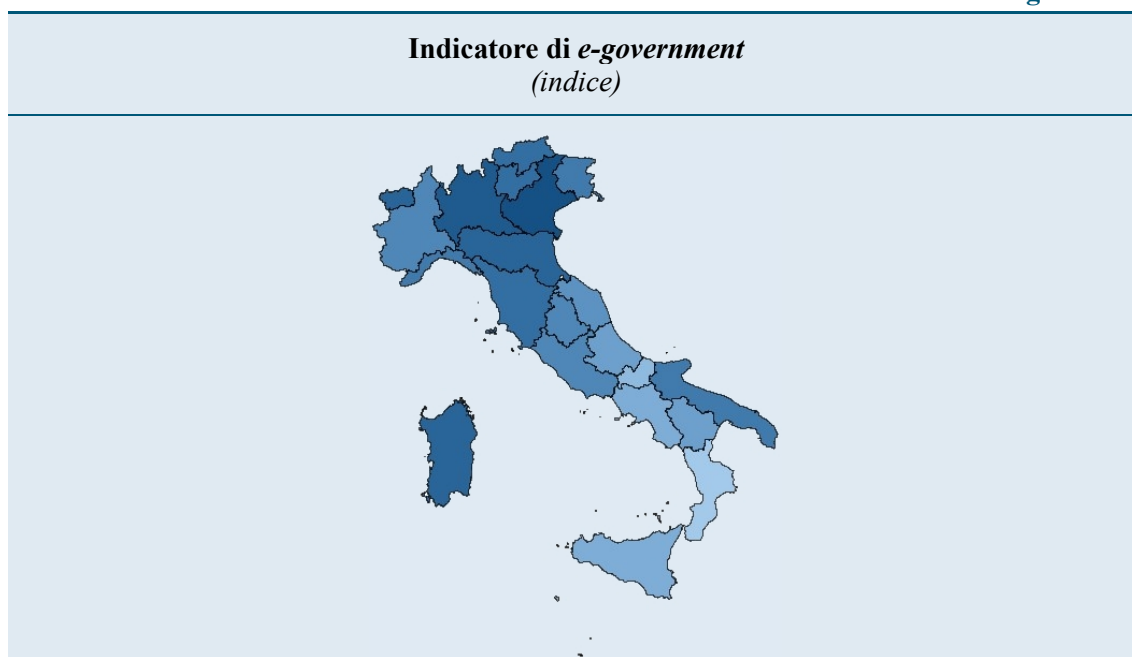
La carenza di informazioni sull'organizzazione interna delle stazioni appaltanti, in primo luogo sulla consistenza numerica e sulla qualificazione professionale degli addetti, limita la possibilità di investigare le determinanti di tali divari; alcuni risultati del lavoro, tuttavia, indicano che i fattori di natura organizzativa possano svolgere un ruolo importante. Ad esempio, si evidenzia come, nelle amministrazioni locali, i carichi di lavoro incidano negativamente su tutte le fasi della realizzazione, mentre la fase dell'affidamento – quella più direttamente sotto il controllo dell'amministrazione – risulta più breve tanto maggiore è l'esperienza accumulata nel gestire appalti di lavori. Inoltre, durate minori si associano a più alti livelli di efficienza amministrativa in altri ambiti di attività.

*La digitalizzazione della PA.* – L'adozione delle tecnologie digitali rappresenta anche per la pubblica amministrazione un fattore cruciale per migliorare la produttività e accrescere la gamma e la qualità dei servizi offerti. Gli indicatori disponibili, ricavabili da apposite indagini e da rilevazioni statistiche, segnalano anche in questo ambito l'esistenza di divari territoriali a svantaggio delle aree meridionali.

Nella Figura 5.12 è riportato un indicatore sintetico di offerta di servizi digitali da parte degli enti locali (*e-government*) elaborato a livello regionale da Benecchi et al. (2021) (cfr. il paragrafo precedente). Sulla base di tale indicatore le regioni più avanzate nell'offerta di servizi digitali sono collocate nel Nord (le prime tre nel ranking sono la Lombardia, il Veneto e l'Emilia Romagna) e quelle meno avanzate si trovano nel meridione (Campania, Molise e Calabria). L'esistenza di divari lungo la dimensione Nord-Sud è documentata anche da Corradetti e Giuzio (2022) che, sulla base dei dati dell'Indagine sull'Informatizzazione delle Amministrazioni locali della Banca d'Italia, evidenziano come i ritardi degli enti locali del Mezzogiorno riguardino in particolare la tipologia più "evoluta" dell'offerta di servizi via web (quella che prevede l'accesso bidirezionale ai siti e l'integrazione dei servizi offerti con i servizi di pagamento elettronici). Tra le cause dei divari gli autori individuano un minore grado di attuazione delle disposizioni in materia di governance dei processi di digitalizzazione<sup>29</sup>, differenze nella qualità del capitale umano e condizioni di bilancio più sfavorevoli per gli enti del Mezzogiorno che ne limitano la capacità di investire in infrastrutture e formazione del personale (cfr. oltre). I ritardi nell'offerta di servizi digitali potrebbero riflettere anche un più basso livello di domanda da parte degli utenti, data la minor diffusione di competenze digitali (Benecchi et al., 2021).

---

<sup>29</sup> In particolare, nel Mezzogiorno risulta maggiore la quota di enti locali che non proceduto alla nomina dei Responsabili per la Transizione Digitale previsti dalla normativa, che si occupano tipicamente dello sviluppo dei sistemi ICT dell'amministrazione, dell'adozione delle soluzioni previste dal piano triennale per l'informatica predisposto dall'Agenzia per l'Italia Digitale, nonché di sicurezza informatica (Corradetti e Giuzio, 2022).



Fonte: Benecchi et al., 2021.

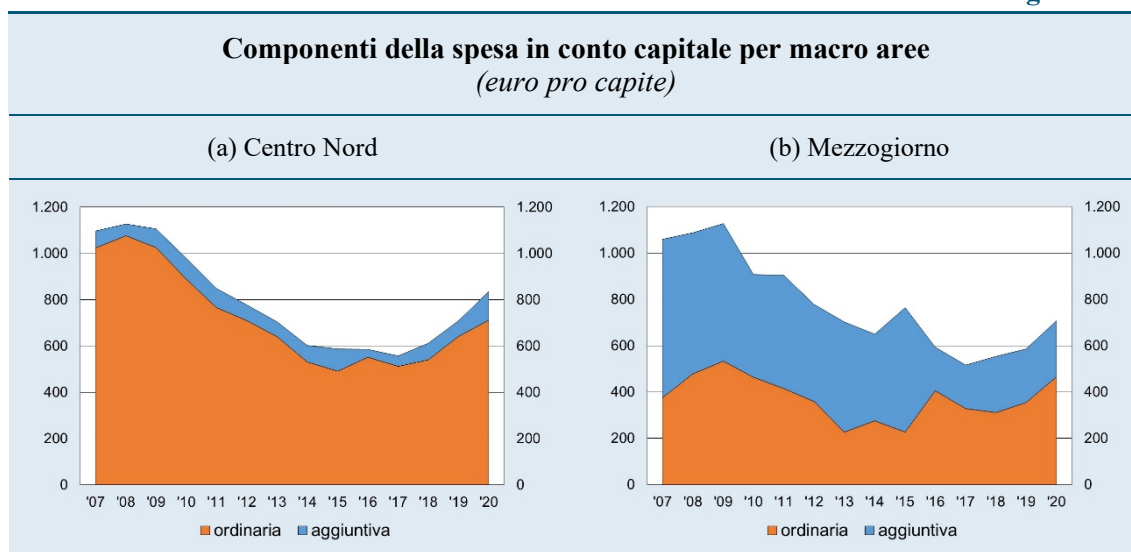
Nota: L'indice di e-government misura la qualità dei servizi digitali offerti dagli enti locali. Tonalità più scure indicano un valore maggiore dell'indicatore.

## 5.3 Risorse finanziarie e capitale umano

### 5.3.1 Il quadro di finanza pubblica

Nel decennio precedente la crisi sanitaria la politica di bilancio italiana è stata prevalentemente orientata al consolidamento dei conti attraverso il ridimensionamento sia delle risorse destinate allo svolgimento delle funzioni correnti sia dell'attività di investimento delle Amministrazioni pubbliche. Le manovre adottate a partire dal 2009, in risposta prima alla crisi finanziaria e poi a quella del debito sovrano, hanno fortemente contenuto la dinamica della spesa primaria: l'incidenza di quest'ultima sul prodotto è rimasta sostanzialmente invariata (crescendo di soli 0,2 punti percentuali fra il 2010 e il 2019, al 41,7 per cento del PIL), mentre nei dieci anni precedenti era aumentata di oltre 5 punti percentuali. Le misure di riduzione della spesa hanno coinvolto anche le Amministrazioni locali, che hanno subito un drastico ridimensionamento delle risorse erogate dal governo centrale a cui si è contestualmente accompagnato un inasprimento delle regole di bilancio, volto a limitare la spesa locale; l'impatto è stato particolarmente sfavorevole per gli enti meridionali in considerazione della maggiore fragilità delle loro condizioni di partenza (cfr. il paragrafo precedente).

**Figura 5.13**



Fonte: Elaborazioni su dati Istat e Agenzia della coesione

Le politiche di consolidamento dei conti pubblici hanno prodotto un calo drastico nella spesa per investimenti (passata dal 3,7 al 2,5 per cento del PIL fra il 2010 e il 2019), riducendo lo spazio per gli interventi a favore delle aree in ritardo di sviluppo. L'evidenza disponibile sulla disaggregazione degli investimenti per area geografica (Bucci et al., 2021; Accetturo et al., 2022) mostra che nell'arco del decennio la spesa in conto capitale nel Mezzogiorno in termini pro capite è risultata spesso inferiore a quella del resto del Paese (Figura 5.13), nonostante la presenza di politiche di coesione espressamente finalizzate alla riduzione dei divari territoriali. Il calo delle risorse ordinarie a disposizione degli enti e le carenze dell'attività di programmazione e realizzazione degli interventi hanno contribuito a limitare la capacità di investimento nell'area, determinando anche un uso improprio delle risorse europee. Queste ultime hanno perso la loro tipica natura addizionale, divenendo spesso uno strumento generico e indifferenziato di finanziamento di progetti pubblici sul territorio (talvolta già preesistenti), per la necessità di rispettare i tempi rigidi di completamento dei cicli comunitari ed evitare la perdita di fondi. Il contingentamento delle risorse destinate agli investimenti ha peraltro impedito che venisse realizzata la "perequazione infrastrutturale" prevista dalla legge di attuazione del federalismo fiscale, nell'ambito di una revisione complessiva dei meccanismi di finanziamento degli enti decentrati, avente l'obiettivo di colmare il gap infrastrutturale fra le varie aree del Paese; ciò ha contribuito a perpetuare i divari già presenti a inizio periodo e ampiamente documentati da precedenti analisi (Balassone e Casadio, 2011).

### **5.3.2 Le condizioni di bilancio degli enti locali**

Le Amministrazioni locali del Mezzogiorno, in particolare quelle di più grande dimensione, presentano maggiori disequilibri finanziari e rigidità di bilancio, dovute alla forte incidenza di voci di spesa difficilmente comprimibili, quali quelle per il personale,

per l'onere del debito e per il ripiano dei disavanzi. Il peso di tali elementi, in parte eredità dal passato, unitamente alle difficoltà di attingere a risorse locali, costituisce un forte limite alla loro operatività e alla possibilità di colmare il divario nella dotazione di infrastrutture e nella produzione di servizi pubblici locali.

Tali aspetti sono approfonditi da Bardozzetti et al. (2022), con particolare riferimento alla situazione dei Comuni. Gli autori mostrano che la percentuale di enti meridionali in disavanzo di bilancio nel 2019 era pari al 40 per cento, contro il 9 per cento nel Centro Nord (considerando gli enti con disavanzo elevato, tali quote erano pari rispettivamente al 33 e 6 per cento). Soprattutto nel Mezzogiorno i disavanzi annui riflettono squilibri strutturali tali da determinare una delle procedure di crisi previste dall'ordinamento italiano: in base ai dati più recenti, quasi il 90 per cento dei Comuni italiani dichiarati in dissesto finanziario e i due terzi di quelli che avevano in corso una procedura di riequilibrio (cosiddetto pre-dissesto) erano collocati nelle regioni del Mezzogiorno (nel complesso, in questi Comuni risiedeva circa un terzo della popolazione meridionale). La situazione di bilancio risulta peggiore rispetto al resto del Paese in tutte le classi di ampiezza demografica, ma è particolarmente critica nei Comuni di grandi dimensioni (oltre 250.000 abitanti), dove i disavanzi di bilancio sono particolarmente diffusi e contano per oltre due quinti dell'ammontare complessivo osservato per gli enti meridionali nel 2019.

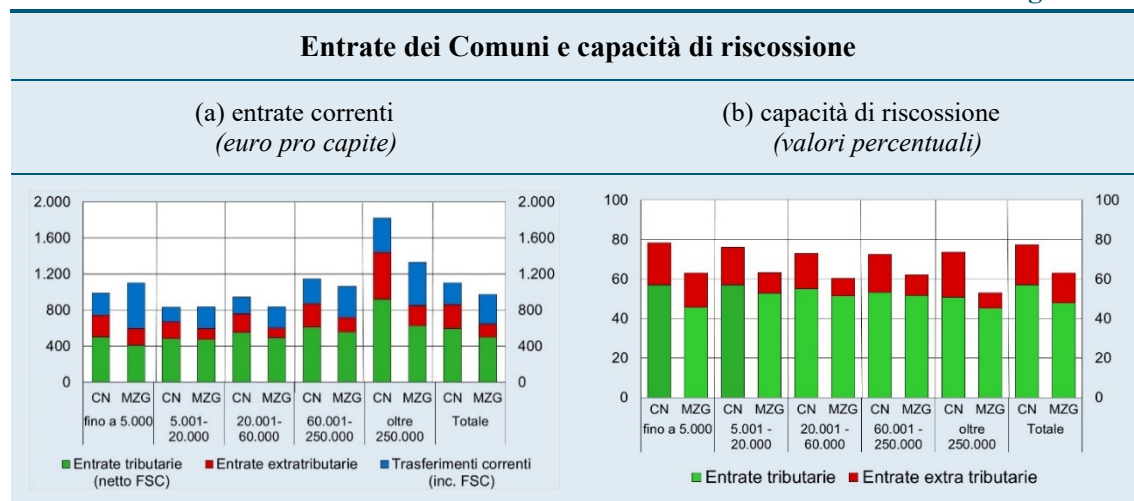
Sebbene le cause che determinano l'emergere dei disequilibri di bilancio possano essere molteplici, le principali criticità si riscontrano sul versante delle entrate. In particolare, nella media del triennio 2017-19 le entrate correnti per abitante dei Comuni del Mezzogiorno sono state inferiori del 12 per cento rispetto a quelle del Centro Nord. Questo divario è il risultato delle ampie differenze che in media si registrano tra le entrate proprie (tributarie ed extra tributarie) nelle due aree, solo in parte compensate dai maggiori trasferimenti di cui beneficiano i Comuni meridionali; risulta particolarmente concentrato negli enti di maggiore dimensione, mentre nei piccoli enti i trasferimenti ricevuti più che compensano il divario nelle entrate proprie (Figura 5.14).

Le minori entrate proprie a disposizione degli enti del Mezzogiorno trovano spiegazione innanzitutto nella ridotta ampiezza delle basi imponibili dei loro territori. Gran parte delle basi imponibili per i tributi assegnati al livello di governo comunale sono infatti caratterizzate da una elevata eterogeneità tra Nord e Sud del Paese (ad esempio, le rendite catastali per l'IMU o quelle nei redditi imponibili per l'addizionale all'Irpef). Le stime più recenti elaborate da SOSE per i soli Comuni delle RSO sulla capacità fiscale, ovvero il gettito ipotetico da entrate proprie che si ricava applicando un'aliquota uniforme a livello nazionale alla base imponibile locale, evidenziano un divario di circa il 33 per cento tra il Centro Nord e il Mezzogiorno. Allo stesso tempo l'equilibrio complessivo di bilancio del Mezzogiorno è fortemente condizionato dalla minore capacità di riscossione dei tributi, su cui verosimilmente incidono sia differenze nelle capacità organizzative



degli enti, sia livelli diversi di “lealtà fiscale”<sup>30</sup>. In particolare, nella media del triennio 2017-19 la capacità di riscossione delle entrate correnti proprie nei Comuni del Mezzogiorno (misurata dal rapporto fra le riscossioni in conto competenza e i relativi accertamenti) è risultata inferiore a quella degli enti del Centro Nord di 14 punti percentuali (Figura 5.14), con un divario particolarmente elevato per i Comuni con oltre 250.000 abitanti. Una situazione analoga emerge anche con riguardo alla capacità di incassare i residui attivi, ossia le entrate accertate in passato e non ancora riscosse.

Figura 5.14



Fonte: Bardozzetti et al. (2022).

Nota: Valori medi del triennio 2017-19. CN = Centro Nord; MZG = Mezzogiorno. Il pannello (a) riporta livello e composizione delle entrate correnti dei Comuni; il pannello (b) riporta la capacità di riscossione delle entrate proprie correnti, misurata come la quota di entrate riscosse rispetto a quelle accertate nell'anno. Si considerano le seguenti classi demografiche: 1) fino a 5.000 abitanti; 2) da 5.001 a 20.000 abitanti; 3) da 20.001 a 60.000 abitanti; 4) da 60.001 a 250.000 abitanti; 5) oltre 250.000 abitanti. Le entrate derivanti dal Fondo di solidarietà comunale (FSC) sono incluse nei trasferimenti correnti.

In aggiunta agli squilibri strutturali dal lato delle entrate proprie, nello scorso decennio l'attività delle amministrazioni locali è stata posta sotto pressione da ulteriori fattori, che hanno inciso soprattutto nel Mezzogiorno. In primo luogo si è assistito dal 2011 a una prolungata fase di contrazione dei trasferimenti erariali, che ha fortemente penalizzato gli enti dove è più elevato il grado di dipendenza da tale fonte di finanziamento. Al taglio dei trasferimenti si è associato l'inasprimento dei vincoli imposti dal Patto di stabilità interno (in parte allentati dalla successiva introduzione del vincolo del pareggio di bilancio nel 2018), che ha ostacolato la capacità di spesa degli enti, specialmente per quelli con i maggiori disavanzi. Ancora, l'introduzione della nuova contabilità armonizzata nel 2016,

<sup>30</sup> Il rapporto MEF (2021) segnala come il grado di evasione fiscale e contributiva risulta maggiore nelle regioni meridionali. In particolare il “tax gap” (definito come differenza tra il gettito teorico e il gettito effettivo calcolato ad aliquota di base o standard) è significativamente più elevato nel Mezzogiorno sia per l'imposizione sui redditi e sui consumi, in linea anche con la maggiore incidenza dell'economia non osservata, sia soprattutto per alcuni tributi locali quali IMU e TASI.

tesa a favorire una rappresentazione più trasparente dello stato di salute dei bilanci, ha fatto emergere molte delle criticità accumulate nel passato, sia per sprechi e inefficienze, sia per i perduranti squilibri tra fabbisogni di spesa ed entrate realizzate.

Condizioni di bilancio critiche, associate all'elevata rigidità della spesa corrente che, come ricordato è in larga misura assorbita dagli oneri per il personale, per il servizio del debito e per la copertura dei disavanzi pregressi, hanno contribuito a determinare nel Mezzogiorno una minore capacità di spesa per i servizi primari della collettività, non compensata a pieno da trasferimenti perequativi per la mancata definizione dei livelli essenziali di prestazioni (LEP) e il conseguente mantenimento di criteri di allocazione dei trasferimenti statali ancora in larga parte basati sulla spesa storica. Anche la spesa per investimenti, più facilmente comprimibile di quella corrente, ha risentito delle minori disponibilità finanziarie occorse nell'ultimo decennio: le risorse comunitarie di cui hanno beneficiato i Comuni meridionali hanno solo in parte contrastato il calo di quelle risorse nazionali e la minore disponibilità, rispetto agli enti del Centro Nord, di avanzi di bilancio utilizzabili.

### ***5.3.3 Il capitale umano della pubblica amministrazione***

L'efficacia dell'azione pubblica dipende in modo cruciale dalla quantità e qualità del personale impiegato, anche in considerazione del fatto che una parte rilevante dell'attività delle pubbliche amministrazioni si caratterizza per un'alta intensità di utilizzo del fattore lavoro.

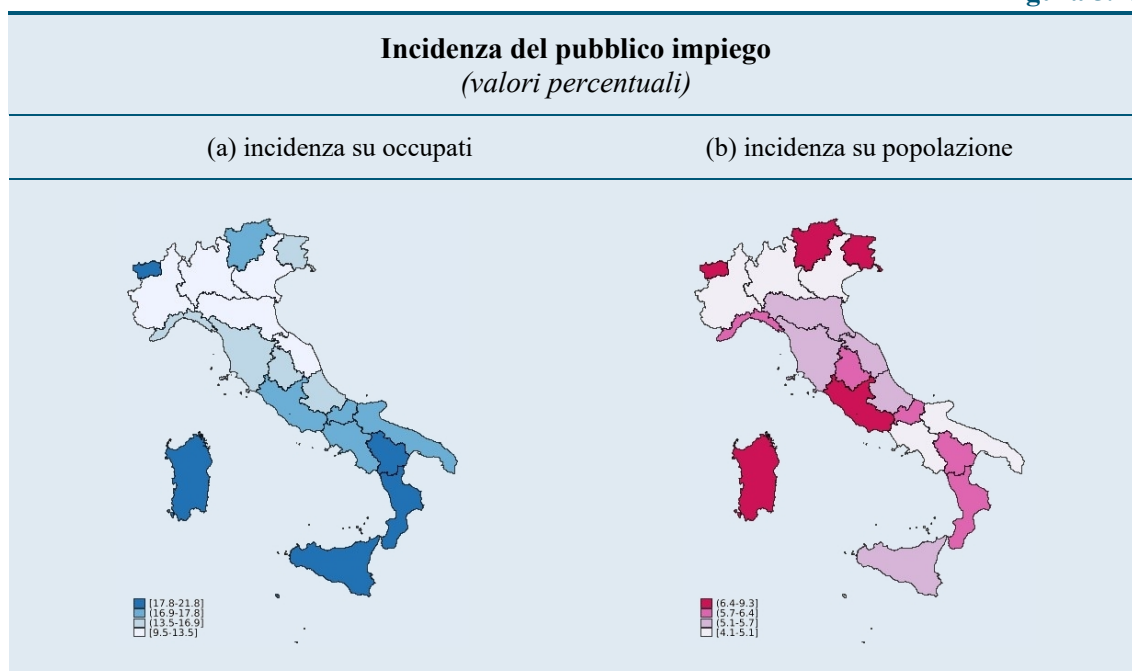
La dotazione di dipendenti pubblici in rapporto alla popolazione residente è leggermente più ampia nel Mezzogiorno (5,3 addetti ogni mille abitanti) rispetto al Nord (4,9); il numero di dipendenti pubblici è sensibilmente più elevato nel Centro per via dei dipendenti delle amministrazioni centrali dello Stato (6,2). Considerando i dati a livello regionale, emergono rilevanti differenze in relazione allo stato di Regione a Statuto Speciale o Provincia Autonoma, in cui l'incidenza del pubblico impiego è maggiore, e alla dimensione della Regione (in quelle più grandi l'incidenza generalmente è minore per la possibilità di sfruttare economie di scala nella produzione di beni e servizi). L'incidenza della forza lavoro pubblica sull'occupazione totale varia invece soprattutto lungo la dimensione Nord-Sud ed è maggiore nelle regioni meridionali (Figura 5.15), a causa del sotto dimensionamento dell'occupazione del settore privato (si veda il capitolo 4).

Le differenze territoriali nella dotazione di personale presentano inoltre un elevato grado di eterogeneità tra i diversi comparti del settore pubblico; quelle di maggiore rilievo emergono tra quelli di competenza statale e quelli di competenza decentrata. Rapportando il numero di dipendenti a misure di domanda potenziale dei servizi erogati nei comparti statali emergono rapporti più favorevoli nelle regioni del Mezzogiorno per la scuola e la giustizia civile (Rizzica, 2021, Cugno et al., 2022). Nei comparti decentrati emerge un quadro opposto: il personale sanitario in rapporto alla popolazione anziana è

sensibilmente più elevato nel Nord che nel resto del Paese; nel comparto degli enti locali, considerando l'aggregato più omogeneo costituito dalle sole RSO, il rapporto fra addetti e popolazione residente è più basso di circa il 15 per cento nel Mezzogiorno (Aimone Gigio et al., 2022).

Su tale quadro hanno profondamente inciso le manovre di risanamento dei conti attuate nel decennio 2009-2019. Nel periodo la spesa per il personale si è ridotta pressoché ininterrottamente in rapporto al PIL (dal picco dell'11,0 per cento osservato nel 2009 al 9,6 per cento del 2019); il calo è stato particolarmente pronunciato nel quinquennio 2011-15, riflettendo i limiti alle assunzioni e il mancato rinnovo dei contratti del pubblico impiego. Conseguentemente anche la dotazione di personale pubblico è diminuita (tra il 2008 e il 2018 si è passati da 5,7 dipendenti pubblici ogni 100 abitanti a 5,3); la contrazione è stata tuttavia più marcata nel Mezzogiorno, determinando una riduzione delle differenze tra macroaree nell'incidenza del pubblico impiego (Rizzica, 2021). Tale calo si è particolarmente concentrato nei comparti di competenza decentrata, come conseguenza della maggiore precarietà delle condizioni di bilancio delle Amministrazioni locali nel Mezzogiorno, che ha determinato l'applicazione di vincoli più stringenti in materia di contenimento dei costi e di limitazioni al turnover. In particolare con riferimento agli enti territoriali, Aimone Gigio et al. (2022) evidenziano tra il 2008 (anno di massima espansione) e il 2019 una forte contrazione del personale degli enti territoriali, più intensa nel Mezzogiorno (-30 per cento) rispetto al Centro Nord (-20 per cento). Il calo del personale è stato ancora più intenso nei Comuni di grandi dimensioni (-40 per cento nel Mezzogiorno).

**Figura 5.15**



Fonte: Rizzica (2021).

Anche considerando le caratteristiche dei dipendenti pubblici emerge un quadro generalmente sfavorevole al Mezzogiorno. I dipendenti pubblici nelle regioni meridionali risultano mediamente più anziani, meno istruiti e maggiormente concentrati in professioni a basso contenuto tecnico-specialistico, con un sotto-dimensionamento delle qualifiche professionali più specializzate (Rizzica, 2021); tali divari sono particolarmente accentuati negli enti territoriali, Aimone Gigio et al. (2022)<sup>31</sup>.

Le ragioni di tale svantaggio possono essere molteplici. In primo luogo i limiti “quantitativi” alle assunzioni precedentemente illustrati, più rilevanti al Mezzogiorno, hanno ostacolato il ricambio generazionale delle competenze: in un contesto di graduale innalzamento dei livelli di istruzione nella popolazione, aver “cristallizzato” la forza lavoro pubblica ha comportato il mancato ingresso di competenze più elevate e aggiornate. In secondo luogo, anche laddove sia stato possibile immettere nuove risorse, la selezione dei profili professionali potrebbe aver privilegiato categorie meno qualificate. La significativa tendenza a “stabilizzare” i lavoratori precari di lungo corso invece che reclutarne di nuovi, per esempio, è indice di criteri di selezione subottimali. A tale riguardo, Aimone et al. (2022) mostrano che l’incidenza delle stabilizzazioni sul totale delle assunzioni è stata sensibilmente più elevata negli enti locali del Mezzogiorno che in quelli del Centro Nord, a fronte di un minore ricorso ad assunzioni attraverso concorsi.

#### **5.4 La diffusione della criminalità organizzata**

Tra i fattori di contesto che condizionano l’attività economica, e quindi le possibilità di sviluppo del Mezzogiorno, un ruolo cruciale è svolto dalla presenza della criminalità organizzata (Barca e Visco, 1993). Oltre a incidere sull’attività economica in via diretta, le organizzazioni criminali mirano altresì a influenzare anche la qualità dell’azione pubblica distorcendone le finalità e riducendone l’efficacia.

Nella Figura 5.16 è riportato un indicatore sintetico della presenza mafiosa nelle province italiane, recentemente elaborato da Mocetti e Rizzica (2021), che combina evidenze presenti in letteratura e nuove informazioni raccolte attraverso l’indagine della Banca d’Italia presso le imprese (INVIND). Le province con un più alto indice di presenza mafiosa sono concentrate in Calabria (in particolare Crotone, Reggio Calabria e Vibo Valentia), Campania (soprattutto a Caserta e Napoli), Puglia (principalmente nel Foggiano) e Sicilia (in particolare nella parte occidentale dell’isola). La presenza mafiosa non è comunque circoscritta alle province del Mezzogiorno ma è diffusa anche in alcune aree del Centro Nord, sebbene con connotazioni diverse nelle due aree. L’analisi dei sotto-indicatori che compongono l’indicatore sintetico evidenzia che nelle regioni di

---

<sup>31</sup> Nel 2019 il personale del Mezzogiorno era mediamente più anziano di quello del Centro Nord (55 e 51 anni, rispettivamente), presentava una quota più contenuta di laureati (rispettivamente, 24 e 31 per cento tra i lavoratori con contratto a tempo indeterminato) ed era caratterizzato da una più bassa diffusione dei profili professionali più elevati (Aimone Gigio et al., 2022).

tradizionale insediamento delle organizzazioni criminali, queste ultime esercitano un maggiore controllo del territorio rispetto alle aree di insediamento nel Centro Nord (ad esempio nel Mezzogiorno sono concentrati oltre il 90 per cento degli omicidi di stampo mafioso, delle denunce delle forze di polizia all'autorità giudiziaria per reati di associazione a delinquere di stampo mafioso e dei comuni sciolti per mafia). Pure le infiltrazioni nelle imprese sono concentrate soprattutto nel Mezzogiorno, anche se una quota rilevante riguarda territori al di fuori dei confini tradizionali delle mafie: oltre il 30 per cento delle imprese confiscate alle mafie sono infatti localizzate nel Centro Nord.

**Figura 5.16**



Fonte: Mocetti e Rizzica (2021)

Nota: La figura mostra l'indice sintetico di presenza mafiosa a livello provinciale. Le province sono state divise in 4 gruppi, sulla base dei quartili della distribuzione dell'indice; quelle con i colori più scuri (chiarissimi) sono caratterizzate da valori più elevati (bassi) dell'indice di presenza mafiosa.

Le analisi sugli effetti della presenza della criminalità organizzata condotte dagli stessi autori confermano l'impatto negativo sull'economia già documentato in letteratura<sup>32</sup>. I risultati di un esercizio condotto a partire dai dati relativi alla diffusione della criminalità organizzata al di fuori delle aree di tradizionale insediamento mostrano un'associazione negativa tra l'indice di penetrazione delle mafie a livello provinciale e la crescita economica degli ultimi cinquanta anni. In particolare, le province con un maggiore livello di penetrazione mafiosa (quelle al 90° percentile della distribuzione dell'indice) sono state caratterizzate da un tasso di crescita dell'occupazione più basso di 9 punti

<sup>32</sup> Cfr., tra gli altri, Pinotti (2015); una rassegna che considera anche i diversi canali di influenza dell'economia legale si trova in Mocetti e Rizzica (2021).

percentuali rispetto a quello delle province con un più contenuto indice di presenza mafiosa (10° percentile). In termini di valore aggiunto, lo stesso esercizio produce una crescita inferiore di 15 punti percentuali, corrispondenti a quasi un quinto della crescita media osservata nel periodo. Sulla base di queste evidenze, si può stimare che nel lungo periodo l'azzeramento della presenza mafiosa potrebbe innalzare il tasso di crescita del PIL del Mezzogiorno di 0,5 punti percentuali all'anno.

## 6. Quali politiche per il Mezzogiorno

### 6.1 I nodi strutturali e l'opportunità di rilancio offerta dal PNRR

I capitoli precedenti hanno illustrato le debolezze strutturali del sistema produttivo e dell'azione pubblica nel Mezzogiorno e hanno documentato un ulteriore ampliamento nell'ultimo decennio dei divari rispetto al Centro Nord del Paese, che pure ha perso terreno rispetto alle aree europee più avanzate. Su questi andamenti ha pesato un indebolimento dei processi diffusivi dello sviluppo economico che ha interessato anche altre economie avanzate. In particolare si osserva una tendenza all'aumento della distanza tra le regioni periferiche e le aree che vantano centri urbani in grado di sviluppare forti economie di agglomerazione. In tale contesto, il Mezzogiorno – dove il sistema produttivo era già debole e la produzione sbilanciata verso servizi a minor valore aggiunto – è stato ulteriormente penalizzato dalla qualità inadeguata delle infrastrutture e dei servizi pubblici nelle aree urbane, che stentano così a svolgere il ruolo di catalizzatrici dello sviluppo economico. Dato inoltre il sotto-dimensionamento del settore privato e il peso di conseguenza più rilevante di quello pubblico, nell'ultimo decennio l'economia meridionale si è trovata particolarmente esposta alla correzione di finanza pubblica imposta dalla crisi dei debiti sovrani.

Nell'insieme, le nostre analisi mostrano ritardi significativi nella qualità del tessuto imprenditoriale, che non è in grado di generare una sufficiente domanda di lavoro regolare dati gli attuali livelli dei salari e della produttività. Allo stesso tempo la dotazione di infrastrutture e la produzione di servizi pubblici risente di risorse spesso insufficienti, ma anche di una qualità dell'azione pubblica inadeguata che non consente di indirizzare e utilizzare al meglio le risorse disponibili.

Se nel recente passato la crisi finanziaria e soprattutto quella dei debiti sovrani avevano comportato un netto ridimensionamento delle risorse pubbliche a disposizione per contrastare la condizione di relativa arretratezza del Mezzogiorno, l'emergenza Covid-19 ha profondamente modificato questo scenario. Grazie alla risposta europea alla crisi pandemica, il *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR) adottato nell'ambito del programma *Next Generation EU* offre infatti la possibilità di operare una cesura rispetto al recente passato. Esso riapre una stagione progettuale, sostenuta da un adeguato impegno finanziario, nell'ambito della quale affrontare i fattori di ritardo del Paese e tornare a dare centralità allo sviluppo del Mezzogiorno. Si può stimare che il PNRR e il Fondo nazionale complementare che lo accompagna mettano a disposizione delle regioni meridionali circa 82 miliardi<sup>33</sup>. Considerando inoltre i 54 miliardi dei fondi di coesione europei del ciclo di programmazione 2021-27, i 24 miliardi del ciclo precedente non ancora spesi e i 58 miliardi del Fondo per lo sviluppo e la coesione, le risorse aggiuntive

---

<sup>33</sup> Tale importo è ottenuto applicando la clausola introdotta dalla Legge n. 108/2021, che prevede che almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente del PNRR e del Fondo nazionale complementare sia destinato al Mezzogiorno.

da utilizzare entro il 2030 per interventi al Sud sarebbero pari a circa 200 miliardi. Si tratta di risorse ingenti pari, in media per ciascun anno, a circa il 6 per cento del PIL dell'area del 2019<sup>34</sup>.

Nel contempo, il PNRR adotta modalità di intervento innovative, fortemente orientate ai risultati, con un più ampio coinvolgimento dell'amministrazione centrale anche in progetti gestiti in maniera decentrata. In particolare, è previsto che lo Stato fornisca assistenza tecnica alle amministrazioni territoriali e che, in caso di ritardi e inadempienze nell'esecuzione dei progetti, si sostituisca agli enti titolari che non riescano a rispettare la tabella di marcia imposta dal programma europeo. Sono innovazioni che potrebbero mostrarsi utili anche per un ripensamento delle modalità ordinarie dell'intervento pubblico nel nostro paese, che come si argomenterà in seguito soffre di una elevata complessità, significativi ritardi di esecuzione e poca attenzione al conseguimento di risultati tangibili.

Il PNRR prevede infine un ampio spettro di riforme, indirizzate soprattutto a migliorare l'efficacia delle amministrazioni pubbliche e i risultati di alcuni servizi fondamentali come ad esempio la giustizia. Questi rappresentano interventi fondamentali per l'intero Paese, da cui tuttavia il Mezzogiorno potrebbe trarre particolare beneficio, tenuto conto del maggior ritardo registrato su tutte le dimensioni interessate dal piano.

I programmi di riforma e investimento previsti dal PNRR offrono dunque una grande occasione, sia mettendo in campo significative risorse aggiuntive sia focalizzando l'impegno delle politiche pubbliche su una serie di obiettivi strettamente connessi con i problemi strutturali del Paese. Il suo contributo sarà tanto più significativo quanto più sarà in grado di favorire un netto miglioramento della struttura produttiva e accrescere in maniera duratura l'efficacia complessiva dell'azione pubblica, anche nella sua dimensione ordinaria. Con questo spirito, nei prossimi due paragrafi si cercherà di delineare quali siano a nostro avviso le priorità di intervento per il Mezzogiorno, distinguendo, a fini espositivi, tra quelli diretti a rafforzare la struttura produttiva e quelli volti a migliorare l'efficacia delle amministrazioni e i servizi pubblici.

## **6.2 Il rafforzamento della base produttiva**

Il rafforzamento della base produttiva del Mezzogiorno costituisce un elemento imprescindibile per garantire la convergenza delle regioni meridionali ai più elevati standard economici del resto del Paese e delle altre regioni europee più avanzate. Dalle analisi proposte in questo rapporto e nel progetto di ricerca sottostante, emergono alcuni

---

<sup>34</sup> In rapporto al PIL dell'Italia, tale dato corrisponde all'1,4 per cento, un peso superiore a quello assicurato dagli interventi nazionali finalizzati allo sviluppo del Mezzogiorno nel periodo 1951-2015 (che hanno raggiunto un massimo dello 0,85 per cento negli anni 1971-1980; cfr. Agenzia per la Coesione territoriale, 2017).



assi di intervento. Si tratta di una pluralità di leve – da attivare in modo coordinato – volte a favorire l’accesso ai mercati e potenziare la qualità delle imprese localizzate nel Mezzogiorno, migliorando contemporaneamente anche le condizioni di contesto in cui le aziende operano, con particolare riferimento alle condizioni di legalità, al supporto pubblico in favore del tessuto produttivo e al funzionamento del mercato del lavoro. Il ruolo prioritario dell’intervento pubblico deve essere però in primo luogo quello di assicurare la qualità dei servizi sotto la diretta responsabilità dello Stato o degli enti territoriali, e investimenti adeguati per le infrastrutture e la produzione di beni pubblici. A questo è dedicato il paragrafo 6.3.

*Le infrastrutture e le agglomerazioni urbane.* – Un primo asse di intervento riguarda la riduzione dei gap infrastrutturali del Mezzogiorno, per avvicinarlo ai mercati del Nord Italia e dell’Europa centrale e sfruttare il potenziale di sviluppo delle sue agglomerazioni urbane. Come mostrato nel capitolo 3, il contributo economico delle aree urbane nel Mezzogiorno è inferiore a quello del Centro Nord e ancor più a quello delle altre economie avanzate, segnalando l’esistenza di diseconomie ambientali ed elevati costi di congestione.

Le città del Mezzogiorno, come mostrato nel capitolo 5, sono caratterizzate da ritardi consistenti sia nelle infrastrutture economiche sia in quelle sociali. La dotazione di infrastrutture sociali – e, di conseguenza, la qualità dei servizi pubblici locali – ha un impatto diretto sulla qualità della vita e influisce in misura rilevante sulla capacità di attrarre e trattenere lavoratori a più alta qualifica (Brueckner et al., 1999; Diamond, 2016). L’insufficiente dotazione di infrastrutture economiche delle aree urbane del Mezzogiorno si traduce sia in costi più elevati per le imprese sia in un più ristretto bacino di interesse, date le difficoltà di accesso ai mercati più lontani. Rilevanti sono anche i maggiori costi di trasporto interni alle aree urbane (connessi con la qualità del trasporto pubblico locale) che tendono a ridurre la capacità di sviluppo (Harari, 2020). Importante è inoltre il potenziamento dei collegamenti tra le città meridionali per favorire la creazione di una rete di rapporti economici all’interno dello stesso Mezzogiorno e sfruttare la capacità aggregante dei centri principali. Da questo punto di vista rileva l’esempio positivo della rete di città di media dimensione del Nord Est che – pur in un contesto oro-geografico completamente differente da quello meridionale – sono riuscite a sfruttare le economie di agglomerazione in un modello di sviluppo policentrico, caratterizzato da fitti flussi di pendolarismo tra città (Accetturo, 2019). Anche il rafforzamento dei collegamenti con il resto del Paese potrebbe ridurre la perifericità delle regioni meridionali nel confronto con le aree *core* dell’Europa. Il pieno coinvolgimento delle aree urbane meridionali nella rete dei Treni ad Alta Velocità potrebbe favorire, ad esempio, l’afflusso di manager a più elevato capitale umano nelle imprese medio-grandi del Mezzogiorno (Baltrunaite e Karmaziene, 2020), con conseguenze positive sull’adozione di nuove tecnologie e pratiche manageriali più avanzate (Calvino et al., 2022; Baltrunaite et al., 2022).

Nel caso specifico del Mezzogiorno, l'investimento infrastrutturale costituisce anche un fattore fondamentale per valorizzare il potenziale turistico dell'area, che nonostante i progressi tangibili osservati prima della crisi da Covid-19, rimane ancora ampiamente inespresso, soprattutto per quanto riguarda la componente internazionale (cfr. il capitolo 3). Da questo punto di vista, l'esperienza recente – seppur a volte controversa dal punto di vista dell'analisi costi-benefici – dell'ampliamento dei collegamenti aerei intervenuto grazie alla valorizzazione di scali periferici ha già dimostrato la rilevanza dell'accessibilità delle regioni meridionali per lo sviluppo dell'industria turistica (David e Saporito, 2017) e offre indicazioni di come un più ampio miglioramento dei collegamenti possa sostenere questa importante leva di sviluppo.

*Il tessuto imprenditoriale.* – Un secondo asse di intervento riguarda l'aumento dei livelli di produttività delle imprese meridionali. Innanzitutto occorrerà verificare se si sarà in grado di dare efficace attuazione ai numerosi progetti previsti dal PNRR diretti a ridurre i deficit di apprendimento degli studenti e accrescere i livelli di istruzione, anche con il potenziamento dell'offerta formativa professionale. I divari nei livelli di istruzione e di apprendimento, infatti, si riflettono inevitabilmente sul livello medio di capitale umano degli imprenditori e della forza lavoro e si associano, come mostrano gli indicatori DESI regionali, a specifiche difficoltà nella capacità di sfruttamento delle nuove tecnologie digitali (Benecchi et al., 2021). Oltre alle politiche di carattere generale, sarebbe tuttavia necessario intervenire con misure volte a favorire il miglioramento tecnologico, organizzativo e manageriale delle imprese. Questa linea di azione, obiettivamente complessa, viene suggerita ad esempio in sede OCSE (Criscuolo et al. 2021) come una delle strategie necessarie per sostenere la crescita della produttività nei paesi avanzati, alla luce dello iato crescente tra imprese dinamiche e innovative, che riescono a sfruttare al meglio le nuove tecnologie, e imprese tradizionali, che presentano deficit organizzativi e di competenze. Queste iniziative potrebbero coinvolgere le piccole imprese, che registrano preoccupanti gap di competitività nel confronto internazionale (Calvino et al., 2022), e appaiono ancor più rilevanti per il Mezzogiorno le cui aziende di dimensione media e grande hanno registrato un dinamismo nettamente inferiore a quello delle altre aree del Paese.

Il miglioramento del capitale umano degli imprenditori e dei manager potrebbe risultare determinante per incrementare i tassi di digitalizzazione e innovazione delle imprese; sarebbe peraltro importante anche per rendere più efficaci politiche nazionali basate su incentivi automatici, come la strategia Industria 4.0 e poi transizione 4.0 (si veda, per esempio, Calvino et al., 2022; per la valutazione dell'Iperammortamento del 2016). Nell'ambito di Industria 4.0 tale problema era stato affrontato con la creazione di *Competence center* volti a promuovere il trasferimento tecnologico, a beneficio delle imprese che incontrano difficoltà nello sfruttare le nuove tecnologie. È possibile però anche immaginare interventi mirati, volti ad accrescere le competenze manageriali su tematiche specifiche, come mostrato recentemente dall'assunzione di *Temporary export*

*manager*, finalizzata a promuovere l'internazionalizzazione delle aziende (Manaresi et al., 2021).

Gli interventi previsti nel PNRR ampliano la gamma di strumenti con la linea d'azione "dalla ricerca all'impresa", che oltre a prevedere interventi per potenziare il sistema della ricerca pubblica, destina risorse rilevanti specificatamente dedicate a progetti per la ricerca applicata e volti a rafforzare il legame tra imprese, università e sistema della ricerca. Rilevano in particolare i progetti per la costituzione dei Centri Nazionali e di Ecosistemi per l'innovazione, in capo al Ministero dell'Università e della ricerca e quelli per il potenziamento dei Centri di competenza, in capo al Ministero dello Sviluppo economico. Il loro impatto dipenderà tuttavia dalla effettiva capacità di sviluppare in tempi molto stretti progetti per loro natura complessi, visto anche il coinvolgimento di una pluralità di soggetti pubblici e privati. È inoltre da verificare se questi progetti potranno avere ricadute più ampie sul tessuto produttivo, data anche la difficoltà oggettiva di coinvolgere le imprese meno strutturate. Oltre gli specifici progetti previsti dal PNRR, per le regioni meridionali sarebbe anche necessario un potenziamento del sistema universitario e della ricerca, dopo il significativo ridimensionamento del decennio scorso (Mariani e Torrini, 2022): è questa una infrastruttura fondamentale per la diffusione della conoscenza, ma anche un ingrediente importante per favorire l'agglomerazione di attività economiche di elevata qualità di cui il Mezzogiorno necessita.

*Il finanziamento delle imprese.* – Le analisi sulla capacità delle imprese meridionali di accedere a fonti di finanza esterna presentate in questo rapporto hanno confermato che i divari tra Mezzogiorno e Centro Nord sono principalmente il riflesso di squilibri nell'economia, nelle caratteristiche e nella produttività delle imprese, nel funzionamento delle istituzioni. La riduzione degli squilibri territoriali in campo finanziario richiede quindi innanzitutto un rafforzamento della struttura produttiva del Mezzogiorno e un riequilibrio della struttura finanziaria che renda le imprese maggiormente capaci di fronteggiare shock esterni. A questi progressi deve accompagnarsi quello nelle condizioni esterne e nella qualità dell'azione istituzionale. In alcuni casi, peraltro, le aree in cui perseguire prioritariamente questo progresso delle istituzioni sono facili da individuare, e i loro effetti di agevole quantificazione. Ad esempio, una maggiore efficacia delle procedure di recupero dei crediti accresce proporzionalmente il valore atteso dei prestiti erogati alle imprese meridionali e consente di migliorare le condizioni applicate, a parità di caratteristiche della domanda e dell'offerta.

Miglioramenti gestionali per le imprese del Sud potrebbero avere conseguenze positive anche sulla loro possibilità di accedere a risorse finanziarie esterne (sul mercato del credito o su quello dei capitali), necessarie per la crescita dimensionale e della produttività. Un'azione – che potrebbe prevedere vere e proprie iniziative di educazione finanziaria e manageriale – volta a migliorare la qualità delle imprese e la loro capacità di fornire al mercato informazioni trasparenti sulle condizioni economiche aziendali faciliterebbe la diversificazione delle fonti di finanziamento e permetterebbe l'adozione

di strumenti innovativi, quali l'emissione di mini-bond e di *basket bond* e un utilizzo più intenso del *private equity*.

Non emergono invece chiare indicazioni sulla necessità di rafforzare l'offerta di finanza esterna e, in particolare, di credito bancario. La densità dell'offerta nei sistemi locali del credito meridionale appare proporzionata alla domanda espressa dalle imprese presenti in queste aree. Un'eventuale inversione della tendenza di lungo periodo alla diminuzione della quantità delle istituzioni finanziarie insediate nel Mezzogiorno non appare essere di per sé un fattore in grado di facilitare l'accesso al credito delle imprese meridionali; quest'ultimo infatti non sembra avere risentito in misura particolare del processo di consolidamento bancario degli scorsi decenni.

Soprattutto a partire dalla crisi economico-finanziaria del 2008-09, le istituzioni pubbliche hanno sostenuto l'accesso al credito delle piccole e medie imprese offrendo garanzie sul credito, con l'obiettivo di ridurre le asimmetrie informative presenti sul mercato. Le evidenze disponibili mostrano che tali interventi hanno avuto un impatto positivo sulle quantità di credito erogato, seppure a costo di un incremento dei tassi di inadempienza per le imprese beneficiarie (de Blasio et al., 2018; D'Ignazio e Menon, 2020). L'offerta di garanzie pubbliche sui prestiti bancari già oggi si indirizza in larga parte verso le imprese che hanno maggiori difficoltà a instaurare un proficuo rapporto con le banche (imprese piccole e finanziariamente fragili, più diffuse nel Mezzogiorno) e tiene correttamente conto del contesto sfavorevole in cui l'impresa meridionale svolge la propria attività. Per massimizzarne l'efficacia, gli schemi di garanzia dovrebbero essere basati in misura crescente su criteri oggettivi e trasparenti, anche per mitigare il rischio che l'allocazione del sostegno pubblico risenta a sua volta della minore qualità del contesto istituzionale nel Mezzogiorno.

La dimensione mediamente inferiore delle imprese meridionali ne sfavorisce di fatto il ricorso alla finanza non bancaria. Le piccole e medie imprese, relativamente più diffuse al Mezzogiorno, potrebbero beneficiare dei recenti provvedimenti volti a promuovere, anche attraverso incentivi fiscali, l'emissione di titoli obbligazionari, la quotazione sui mercati azionari e l'investimento dei risparmi in capitale di rischio. Gli interventi mirano infatti ad ampliare la platea delle imprese che accedono a questi strumenti, favorendo in particolare quelle di minori dimensioni.

*Il sistema degli aiuti alle imprese.* – Un ulteriore asse di intervento riguarda la ristrutturazione dell'attuale sistema di sostegno alle aziende. A parte la grande novità costituita negli ultimi anni dalla strategia Industria 4.0/Transizione 4.0, il sistema italiano degli aiuti appare estremamente frammentato e privo di una coerenza di fondo sugli obiettivi da perseguire, anche per la pluralità degli enti pubblici coinvolti (Albanese et al., 2021). Nel Mezzogiorno il sistema di supporto alle imprese è più di frequente rivolto alle microimprese, riflettendo (e in un certo senso assecondando) le caratteristiche del sistema produttivo locale. Sembra difficile scorgere, soprattutto per le iniziative gestite a livello

territoriale, un disegno complessivo finalizzato a favorire la riallocazione delle risorse verso le imprese più grandi o con le maggiori potenzialità di crescere e competere anche fuori dal contesto locale o la nascita di nuove aziende innovative.

Accanto a questo aspetto – prevalentemente volto alla crescita “endogena” delle imprese già presenti sul territorio – vi è il rilancio delle politiche di attrazione di investimenti di imprese di medie-grandi dimensioni che la letteratura ha mostrato poter avere un effetto significativo nello sviluppo di un tessuto produttivo locale (Crescenzi et al., 2021). Questo vale per l’intero Paese, dove un aumento della presenza di imprese estere potrebbe arricchire un ecosistema imprenditoriale troppo sbilanciato verso la piccola dimensione. Ovviamente la capacità di attrarre investimenti da parte di gruppi italiani o stranieri sarebbe ancor più rilevante per il Mezzogiorno, dove la densità di iniziative imprenditoriali di successo appare estremamente bassa. È una strada già sperimentata in passato con risultati certamente inferiori alle attese (Accetturo e de Blasio, 2019) anche in ragione di alcuni errori di disegno e attuazione. È bene però ricordare che ancora oggi molte delle più significative presenze industriali sul territorio sono riconducibili a gruppi aventi sede al di fuori del Mezzogiorno e che alcune delle aree che presentano gli addensamenti produttivi più rilevanti insistono su territori dove più intenso è stato l’apporto di capitali esterni. Le politiche nazionali possono oggi sollecitare un crescente numero di iniziative volte a favorire la transizione verde, per le quali il Mezzogiorno può godere di un vantaggio comparato nella produzione di energia da fonti rinnovabili, in parte già sfruttato nel periodo precedente la pandemia. Alcune iniziative del PNRR della Missione 2 (“Rivoluzione verde e transizione ecologica”) vanno in questa direzione, prevedendo il finanziamento di impianti per la produzione diretta di energia da fonti rinnovabili o per lo sviluppo di batterie che possono trovare localizzazione nel Mezzogiorno (MISE, 2022). Tuttavia, per favorire l’insediamento di investimenti esterni, occorre accrescere la capacità attrattiva del territorio. Sulla scorta dell’esperienza positiva registrata in altri paesi (Wang, 2013; Ciżkowicz et al., 2017), le Zone Economiche Speciali (ZES) potrebbero favorire l’aggregazione produttiva attorno a grandi infrastrutture esistenti, grazie anche alle semplificazioni amministrative e ai vantaggi fiscali (si veda Andini et al., 2022; per una descrizione dell’attuazione delle ZES in Italia). Nelle esperienze internazionali di ZES che sono state oggetto di valutazione, l’efficacia dei vantaggi fiscali e regolamentari risulta comunque subordinata alla credibilità, su un orizzonte temporale sufficientemente lungo, degli impegni assunti dalle Amministrazioni pubbliche. Inoltre, gli studi disponibili fanno riferimento a ZES create all’interno di economie emergenti (quali Cina e Polonia), caratterizzate da condizioni macroeconomiche e istituzionali molto differenti da quelle italiane.

*Il rispetto della legalità e il funzionamento dei mercati.* – La capacità di attrarre imprese dall’esterno e la crescita di quelle già presenti sul territorio dipendono però in maniera critica dal superamento del cosiddetto “triangolo illegale” (evasione, corruzione, criminalità; Panetta, 2019) che richiede un forte incremento della capacità dello Stato di mantenere il controllo del territorio e garantire l’applicazione uniforme della legge. Gli

indicatori proposti da Mocetti e Rizzica (2022) mostrano infatti che nel Mezzogiorno è particolarmente forte il controllo del territorio da parte delle organizzazioni criminali, con ricadute importanti sotto numerosi aspetti. In primo luogo l'esistenza della criminalità organizzata incrementa i rischi fisici fronteggiati dagli imprenditori e dai lavoratori, nonché la probabilità di perdita o danneggiamento del capitale investito. In secondo luogo, genera pesanti distorsioni di mercato sia sul lato degli input produttivi sia per l'output, soprattutto nei settori caratterizzati da più stretti rapporti con l'operatore pubblico. Ma i problemi di ordine pubblico e applicazione della legge non si limitano alle infiltrazioni di tipo mafioso. Controlli meno attenti da parte dello Stato su tutti gli aspetti amministrativi o di regolarità e sicurezza sul lavoro comportano una concorrenza sleale per tutte quelle attività che invece operano secondo legge; ne è un esempio l'evasione fiscale che – costituendo un vantaggio di costo per le imprese che la praticano – riduce gli incentivi alla crescita dimensionale delle imprese e comprime i margini delle altre aziende che non evadono, con effetti negativi per il complesso dell'economia (Bobbio, 2016). Il rafforzamento dei controlli da parte dello Stato deve accompagnarsi ad azioni finalizzate alla riduzione della complessità regolamentare e degli oneri burocratici, che spesso ostacolano l'attività di impresa e la sua capacità di operare secondo le regole. Inoltre, il miglioramento del funzionamento della giustizia civile e l'accelerazione delle procedure di recupero crediti renderebbero più agevole l'accesso al credito da parte delle imprese, che come abbiamo visto nel capitolo 3 è ostacolato dalle condizioni ambientali e dalla maggior rischiosità degli impieghi. A ciò si aggiungono i fenomeni di contiguità tra classe imprenditoriale e potere politico che generano rendite di posizione per le imprese politicamente connesse, ostacolando la concorrenza e l'accesso al mercato delle imprese più efficienti. Il fenomeno non è limitato al Mezzogiorno, ma è più marcato in aree caratterizzate da elevata corruzione e alta incidenza della spesa pubblica sul PIL (Cingano e Pinotti, 2013).

In questo contesto il funzionamento dei meccanismi di mercato appare nell'insieme non adeguato a favorire iniziative imprenditoriali di qualità. Nelle regioni del Sud è più frequente infatti l'autoimpiego come alternativa alla disoccupazione o all'occupazione di tipo irregolare, riflettendo i più bassi costi opportunità esistenti, soprattutto per i lavoratori meno qualificati; ne derivano tassi di imprenditorialità molto elevati (ma con imprese verosimilmente di bassa qualità) cui corrispondono tassi di uscita dal mercato altrettanto alti, almeno nei primi anni di vita delle imprese. Le aziende che sopravvivono invece crescono tendenzialmente di meno ed escono meno frequentemente dal mercato rispetto al Centro Nord. Ciò suggerisce che molte di queste operino in mercati locali relativamente protetti da pressioni concorrenziali esterne, in cui le imprese dinamiche emergono con difficoltà e il mercato del lavoro tende a sviluppare condizioni di monopsonio, date le scarse opportunità lavorative alternative (indizi in tal senso sono evidenziati da Camussi et al., 2022). Sulla minore concorrenzialità dei mercati locali, oltre ai fattori che fanno riferimento allo stato di maggiore opacità in cui operano le imprese, può incidere il relativo isolamento economico dell'area: le carenze infrastrutturali del Mezzogiorno si

traducono anche in minori pressioni concorrenziali per le imprese esistenti (Baldwin e Okubo, 2007), favorendo la sopravvivenza di quelle meno produttive e dinamiche. Adeguati investimenti infrastrutturali (vedi sopra) potrebbero intensificare la selezione delle imprese, come documentato nella letteratura economica sull'impatto delle infrastrutture di trasporto (Redding e Turner, 2015).

*Il mercato del lavoro.* – Un ultimo asse di intervento di grande importanza è quello relativo al funzionamento del mercato del lavoro che, come mostrato nel capitolo 4, è caratterizzato nel Mezzogiorno da un perenne disequilibrio. Le differenze nei tassi di occupazione e nella quota di lavoro nero tra Centro Nord e regioni meridionali indicano la presenza di un disallineamento tra il costo del lavoro, in particolare del lavoro regolare, e la produttività delle imprese esistenti o di quelle che potrebbero essere costituite. Numerosi lavori hanno evidenziato come i salari – determinati in buona parte sulla base di contratti nazionali che tengono poco in considerazione le condizioni economiche delle regioni del Sud (Bodo e Sestito, 1991; Boeri et al., 2021) – risultino poco reattivi rispetto alle condizioni locali del mercato del lavoro<sup>35</sup>. Gli elevati tassi di disoccupazione e di irregolarità a loro volta favoriscono le emigrazioni e riducono l'attrattiva lavorativa delle regioni meridionali, contribuendo al declino demografico dell'area e al restringimento della base produttiva meridionale, minando il potenziale di crescita di lungo periodo.

La riduzione dello squilibrio sul mercato del lavoro appare quindi un elemento importante di una strategia di rilancio dell'economia meridionale, anche se certo di non facile soluzione. Un ruolo più ampio della contrattazione decentrata, anche nella possibilità di derogare alle condizioni economiche stabilite dai contratti nazionali, incontra ormai storiche difficoltà e non sembra avere il necessario consenso, a partire da quello delle parti sociali. Inoltre, essa dovrebbe verosimilmente applicarsi sia al settore privato sia a quello pubblico, onde evitare un'ulteriore divaricazione tra le condizioni salariali dei due comparti, aggiungendo elementi di difficoltà.

Ciò non di meno, la recente iniziativa di una riduzione generalizzata degli oneri sociali a carico dei datori di lavoro per i lavoratori impiegati al Sud<sup>36</sup> implicitamente riconosce

---

<sup>35</sup> D'Amuri et al. (2022) mostrano, tuttavia, come nel Mezzogiorno, i contratti dell'artigianato, che per le piccole imprese sotto i 10 addetti stabiliscono minimi retributivi più bassi di quelli dei contratti sottoscritti dalle maggiori associazioni di categoria, risultino meno diffusi rispetto al Centro Nord. Occorre tuttavia considerare che per i salari di ingresso il differenziale rispetto ai contratti confindustriali non sono molto marcati. Inoltre, è probabile che in tale segmento produttivo incide maggiormente il lavoro sommerso, che consente in ogni caso di non rispettare i minimi retributivi previsti dai contratti. Il minor utilizzo del contratto dell'artigianato potrebbe infine dipendere anche da una storica minor diffusione delle associazioni dell'artigianato nelle regioni meridionali.

<sup>36</sup> La riduzione degli oneri sociali per i lavoratori del Mezzogiorno era stata abolita negli anni novanta del secolo scorso in quanto non ritenuta conforme dalla giurisprudenza europea alle regole sulla concorrenza nel mercato unico. La nuova norma – approvata nel quadro del

l'esigenza di favorire l'occupazione e ridurre il lavoro sommerso attraverso una riduzione del costo del lavoro regolare e un suo riallineamento ai livelli di produttività del territorio. La differenza rispetto a una riduzione del costo del lavoro per via contrattuale è ovviamente data dal fatto che la fiscalizzazione degli oneri sociali non intacca la retribuzione del lavoratore, salvaguardandone il potere di acquisto, a costo tuttavia di rilevanti oneri per le finanze pubbliche.

In passato, incentivi temporanei di questo tipo si sono mostrati efficaci nel favorire l'occupazione e la stabilizzazione di contratti a termine, sia al Sud sia al Centro Nord (Depalo e Viviano, 2022) e potrebbero contribuire a contenere il ricorso al lavoro irregolare. Da questo punto di vista, facendo leva sugli sgravi, sarebbe opportuno perseguire in questa fase un drastico ridimensionamento del fenomeno del sommerso, che come ricordato contribuisce a creare incentivi distorti per le imprese, penalizzando le aziende più strutturate e rispettose degli standard di legalità.

La decontribuzione è tuttavia una misura necessariamente temporanea, dato che, a parte il costo fiscale, una misura permanente non appare in linea con la giurisprudenza europea. Nel più lungo periodo, in assenza di meccanismi di determinazione dei salari più sensibili alle condizioni locali del mercato del lavoro, l'equilibrio potrà essere perseguito solo con un deciso rafforzamento della base produttiva meridionale e della sua produttività.

### **6.3 Il miglioramento dell'azione pubblica**

Il ritardo del Mezzogiorno nella dotazione di infrastrutture e nella fornitura di servizi pubblici incide direttamente sul benessere dei cittadini e limita le possibilità di sviluppo del settore produttivo meridionale. L'entità e varietà dei divari territoriali oggi esistenti in Italia richiede uno sforzo straordinario per affrontarli, come quello programmato dal PNRR e dagli altri piani nazionali ed europei in corso, che per il decennio determinano nel loro insieme un complesso di investimenti di portata storica. La possibilità di sfruttare appieno tale occasione dipenderà tuttavia dalla capacità di progettazione e realizzazione degli interventi, risultata in passato ampiamente deficitaria. In particolare, la letteratura mostra che senza un'adeguata qualità del contesto istituzionale le politiche di sviluppo locale hanno limitate possibilità di incidere significativamente sui divari territoriali (Accetturo e de Blasio, 2019). Al contempo, come già rilevato in passato (Cannari et al., 2010), rimane essenziale per il Mezzogiorno, e non solo, migliorare il funzionamento ordinario dei servizi pubblici (sia di quelli esistenti, sia di quelli che possono essere offerti grazie a nuovi progetti di investimento).

Il miglioramento dell'azione pubblica richiede la capacità di affrontare tanto problemi strutturali di lunga data quanto le nuove criticità emerse nell'ultimo decennio, con

---

*temporary framework* – prevede consistenti sgravi, con una riduzione degli oneri a carico delle imprese del 30 per cento. Si veda Galli e Tucci (2020) per una valutazione d'insieme della misura.



riguardo soprattutto al quadro di finanza pubblica. Questo vale per gli ambiti di competenza dello Stato centrale (giustizia, istruzione), per i quali la questione della distribuzione delle risorse è all'apparenza meno problematica, ma la mancanza di un'azione perequativa ben definita, unita all'assenza di strumenti gestionali volti a correggere le differenze di risultato sui territori, tende comunque a perpetuare i divari esistenti nella qualità dei servizi offerti (Svimez, 2021). Rileva soprattutto per la fornitura di servizi pubblici da parte delle amministrazioni territoriali meridionali, che è oggi ostacolata anche da insufficienti risorse umane e finanziarie a livello locale. Sebbene queste carenze riflettano in parte distorsioni e inefficienze del passato, che pesano sui bilanci attuali delle amministrazioni condizionandone l'operatività, è importante oggi ripristinare la loro piena funzionalità, con adeguate risorse e un deciso miglioramento della loro capacità gestionale, al fine di assicurare il soddisfacimento dei bisogni essenziali e ridurre i deficit infrastrutturali.

*Stato, Regioni enti locali: competenze e risorse.* – L'articolazione verticale delle competenze esistente tra Stato, Regioni ed enti locali, comporta responsabilità di finanziamento distribuite sugli stessi livelli di governo, che rimangono tuttavia non ancora compiutamente definite. Il quadro normativo è fornito dalla legge delega sul federalismo fiscale del 2009 che prevedeva, per le funzioni fondamentali erogate a livello decentrato (quali la sanità, i servizi all'infanzia, l'assistenza sociale), l'integrazione delle risorse proprie degli enti con trasferimenti perequativi; l'entità della perequazione avrebbe dovuto essere tale da assicurare la copertura del fabbisogno necessario a finanziare uno standard omogeneo di servizio ("livello essenziale di assistenza" o "livello essenziale delle prestazioni", a seconda della funzione considerata), stabilito dal governo centrale<sup>37</sup>. Relativamente alla spesa per investimenti l'assetto del federalismo fiscale prevedeva l'erogazione di finanziamenti aggiuntivi con finalità di riequilibrio per le aree in ritardo di sviluppo nonché interventi volti a realizzare la perequazione infrastrutturale previa ricognizione dei gap preesistenti.

Tuttavia il contenimento delle risorse destinate alla finanza decentrata nelle fasi successive alla crisi finanziaria e del debito sovrano ha ostacolato l'individuazione dei livelli standard di servizio per le funzioni fondamentali degli enti nonché la realizzazione di investimenti volti ad attenuare i divari infrastrutturali, compromettendo l'efficienza e l'efficacia dei meccanismi perequativi sia sul fronte della spesa corrente che di quella in conto capitale (cfr. il capitolo 5). La mancata definizione di un quadro adeguato di finanziamento delle funzioni decentrate ha pesato soprattutto sugli enti meridionali, fisiologicamente meno dotati di risorse proprie, acuendo la fragilità delle loro condizioni di bilancio e contribuendo a perpetuare le disparità nelle dotazioni infrastrutturali e nel livello dei servizi erogati ai cittadini. Ai problemi cronici in termini di capacità di

---

<sup>37</sup> L'assetto delle funzioni e dei rapporti finanziari fra i vari livelli di governo è disciplinato dal titolo V della Costituzione. La legge delega sul federalismo fiscale (L. 42 del 2009) delinea i principi generali per la definizione del sistema di finanziamento degli enti decentrati, nell'ambito cornice tracciata dall'art. 119 della Costituzione.

impiegare in maniera ottimale le risorse gestite, si sono aggiunte quindi maggiori difficoltà nel reperimento dei fondi necessari. Questo stato di cose richiede di intervenire su entrambe le dimensioni, con il coinvolgimento di tutti i livelli di governo. Allo Stato spetta il compito di definire e assicurare standard minimi comuni a tutto il territorio nazionale nella quantità e qualità della dotazione di infrastrutture e servizi pubblici, assicurando risorse adeguate per il raggiungimento di tale obiettivo. Questo principio potrebbe contrastare la sfiducia endemica nelle istituzioni pubbliche e così favorire comportamenti improntati a maggior lealtà fiscale, senso civico e partecipazione alla vita collettiva.

È altrettanto cruciale però evitare gli errori del passato. L'autonomia "irresponsabile", in cui la capacità di spesa non è associata né a responsabilità dal lato del prelievo né è ancorata al perseguimento di obiettivi verificabili, tende infatti ad aggravare lo stato di ritardo delle aree più deboli e i comportamenti di tipo predatorio sulle risorse pubbliche. Sarebbe quindi necessario che la distribuzione delle risorse dal centro ai livelli di governo territoriale fosse associata a incentivi per il loro buon utilizzo e a una maggior capacità del centro di intervenire nel caso in cui i risultati si dimostrino insufficienti. Ciò richiede innanzitutto una estensione del monitoraggio e controllo della qualità ed efficienza della spesa da una parte e della capacità di riscossione locale dall'altra, evitando che un incremento delle risorse finanziarie "esterne" venga piegato a logiche puramente redistributive o riduca gli incentivi a perseguire una maggiore autonomia fiscale<sup>38</sup>. L'allargamento degli attuali meccanismi di *early-warning* sui parametri di bilancio delle amministrazioni locali con indicatori del grado di soddisfazione dei bisogni della collettività potrebbe consentire di costruire meccanismi premiali volti a incentivare il miglioramento dei servizi offerti.

*Complessità dell'intervento pubblico e ruolo dello Stato.* – Non va dimenticato come i ritardi del Mezzogiorno nella qualità dell'azione pubblica si inseriscano in un contesto di più generale debolezza dell'intero Paese rispetto alle altre economie avanzate sotto questo profilo. I fattori che condizionano negativamente l'efficacia dell'azione pubblica sono riconducibili in primo luogo a elementi di natura giuridico-istituzionale, tra i quali la complessità dell'assetto istituzionale e della ripartizione di competenze tra gli organi dello Stato e tra le amministrazioni (a livello verticale e orizzontale) e la complessità e l'instabilità del quadro normativo e dei procedimenti amministrativi; vi sono poi carenze degli assetti organizzativi e di *governance* delle amministrazioni pubbliche. Sebbene questi aspetti siano determinati in larga parte da norme e politiche definite a livello centrale, le ricadute a livello territoriale possono essere molto differenziate in ragione

---

<sup>38</sup> Un segnale in tal senso è rappresentato dal Patto stipulato a marzo 2022 tra Governo e Comune di Napoli, che prevede un'assegnazione di risorse aggiuntive al Comune di circa 1,2 miliardi in 20 anni per il ripiano dei debiti in essere, condizionata ad una serie di impegni che riguardano il miglioramento della capacità di riscossione, la valorizzazione del patrimonio immobiliare e interventi di razionalizzazione delle spese e del sistema delle partecipate locali.

delle diverse condizioni di contesto socio-economico che caratterizzano le diverse aree del Paese.

Le analisi relative ai divari territoriali descritte nel capitolo 5 hanno fatto emergere come l'eterogeneità dei risultati dell'azione pubblica non sia pienamente spiegata da fattori osservabili, tra i quali in primo luogo le risorse finanziarie, e che quindi giochino un ruolo anche elementi riconducibili a fattori di natura organizzativa. In un contesto di debolezza generale del quadro di *governance*, che solo parzialmente riesce a orientare l'azione delle pubbliche amministrazioni verso obiettivi di efficacia ed efficienza, le differenze nei risultati riflettono in misura rilevante l'eterogeneità delle attitudini e delle capacità dei singoli, che a loro volta sono influenzate dal contesto in cui operano. Sotto questo profilo, le condizioni sociali ed economiche meno favorevoli del Mezzogiorno possono incidere negativamente sull'azione pubblica attraverso vari canali e determinare un circolo vizioso (minore sviluppo economico – maggiore domanda di politiche puramente redistributive – minore efficacia dell'azione pubblica).

Nello specifico, il minore grado di sviluppo economico, quindi il minore peso del settore privato, può determinare: a) “pressioni esterne” distorte in favore di politiche redistributive che comportano più bassi incentivi all'orientamento al risultato dell'azione pubblica (Salvati, 2010); b) più limitate opportunità di cooperazione e integrazione tra settore pubblico e privato per la fornitura di beni e servizi (ad esempio cfr. Mariani e Torrini (2022) con riferimento al sistema universitario); c) minore attrattività per l'intervento dei privati nella fornitura di servizi per carenza di domanda (ad esempio cfr. Mocetti e Roma (2021) con riguardo al trasporto pubblico locale). Appare dunque difficile che cambiamenti significativi dello status quo possano realizzarsi senza un approccio multidimensionale, che racchiuda allo stesso tempo un disegno più efficace del coordinamento tra i diversi attori pubblici, un rafforzamento delle competenze centrali di indirizzo e controllo e della capacità amministrativa locale, e infine un miglioramento del quadro regolatorio complessivo.

Come evidenziato, l'efficacia dell'azione pubblica risente innanzitutto di un assetto di *governance* estremamente articolato, sia in linea verticale (fra più livelli di governo) che in linea orizzontale (fra più soggetti istituzionali). Ne sono esempio emblematico le politiche di gestione e di sviluppo infrastrutturale: le principali categorie di infrastrutture economiche ricadono negli ambiti di potestà legislativa concorrente fra Stato e Regioni, mentre quelle sociali prevedono la responsabilità operativa delle Amministrazioni locali nell'erogare i servizi e la prerogativa esclusiva del governo centrale nel fissare livelli essenziali delle prestazioni (nonché di sostituirsi agli enti inadempienti); alle competenze delle diverse articolazioni dell'operatore pubblico si aggiungono poi le responsabilità delle società a cui viene spesso affidata la gestione di alcuni servizi locali, quelle in capo alle imprese concessionarie delle infrastrutture di trasporto o di comunicazione, nonché i poteri regolatori delle autorità indipendenti di settore.

La frammentazione delle competenze può determinare difficoltà di coordinamento e conseguenti inefficienze nelle attività di programmazione e nei tempi di realizzazione delle opere pubbliche, soprattutto per quelle di rilievo locale – quando gli interventi coinvolgono enti di piccole dimensioni e con minori competenze tecniche. In tal senso, il PNRR offre l’opportunità al Paese di ripensare l’azione pubblica con potenziali benefici per il Mezzogiorno, rafforzando il ruolo di guida dello Stato, e delineando un approccio orientato ai risultati. Applicando tale principio in termini estesi all’intera azione dell’operatore pubblico, ciò significa garantire sia la qualità dei servizi che lo Stato fornisce sotto la sua diretta responsabilità attraverso le proprie strutture periferiche (ad esempio scuola e giustizia), sia i livelli essenziali delle prestazioni fornite dagli enti territoriali, cioè gli standard minimi per quantità e qualità dei servizi pubblici locali. Come già evidenziato, questo richiede certamente risorse finanziarie sufficienti, ma tale obiettivo presuppone anche il potenziamento dei poteri di indirizzo, monitoraggio e controllo dello Stato<sup>39</sup>, e il rafforzamento della capacità amministrativa, tanto a livello centrale quanto a livello locale.

*La regolamentazione.* – A tali misure si aggiunge una leva indiretta, costituita dalle riforme volte a migliorare e semplificare il quadro regolatorio, da cui è da attendersi un ritorno maggiore al Sud, dove la complessità di tale quadro va incidere su un contesto istituzionale già particolarmente debole, associato a bassi livelli di dotazione locale di capitale sociale (Barone et al., 2014). In particolare, come già ricordato, la frammentazione delle competenze può determinare difficoltà di coordinamento e conseguenti inefficienze nelle attività di programmazione e nei tempi di realizzazione delle opere pubbliche. Essa è inoltre alla base di sovrapposizioni e inefficienze nella fornitura dei servizi pubblici e nella regolamentazione dell’attività economica privata. Si trarrebbe beneficio dalla riduzione e maggior coordinamento dei soggetti e degli strumenti dedicati alla programmazione e progettazione di interventi sul territorio. Sarebbe inoltre necessaria la riduzione del numero di programmi di intervento e il ricorso a stazioni di progettazione e di appalto dotate di adeguate competenze tecniche e scala operativa. Tutto ciò richiederebbe spesso solo di dare piena applicazione a strumenti già esistenti e in parte inattuati, superando resistenze al cambiamento legate anche ai vantaggi di una gestione della spesa frammentata e opaca (Albanese et al., 2015). Sarebbe essenziale concentrare le attività di redazione delle analisi costi-benefici delle opere (spesso oggi carenti) e la delicata fase di coordinamento ex-ante con i soggetti attuatori (ad esempio stazioni appaltanti, altre amministrazioni chiamate a fornire pareri o a intervenire con preventive modifiche dei piani urbanistici, privati coinvolti come co-finanziatori). Tali misure dovrebbero essere inoltre accompagnate ad azioni che incidono sull’organizzazione e l’efficienza dell’operatore pubblico, con ad esempio l’introduzione di vincoli più stringenti per lo sfruttamento di economie di scala e scopo nella gestione dei servizi pubblici locali o l’introduzione di premi-sanzioni più efficaci volti a ridurre i

---

<sup>39</sup> Sulla necessità di ridare un ruolo più strutturato allo Stato centrale nella gestione delle politiche si veda Coco (2020).

tempi dell'azione amministrativa. Molti di questi ambiti sono interessati dalle riforme previste dal PNRR, tra le quali la semplificazione dei procedimenti amministrativi in connessione con la definizione di target e di incentivi, la revisione del Codice dei contratti pubblici inclusa la qualificazione delle stazioni appaltanti, la riforma della disciplina dei servizi pubblici locali finalizzata, tra l'altro, a favorire un maggiore ricorso alle procedure competitive nell'affidamento dei servizi.

In aggiunta, rimane essenziale, anche per la qualità dell'azione pubblica, il contrasto dei fenomeni di corruzione, criminalità organizzata ed economia illegale – da cui dipende anche il buon funzionamento delle amministrazioni oltre che dei mercati – e il miglioramento del funzionamento della giustizia civile e penale. Sotto questo profilo il PNRR prevede importanti interventi sotto forma di investimenti (in particolare con il rafforzamento della struttura organizzativa dell'Ufficio del processo per il quale è prevista l'assunzione di un numero significativo di addetti) e di riforme (tra le quali la revisione dei codici di procedura civile e penale). Gli interventi previsti si propongono di ridurre in misura rilevante le durate dei procedimenti e l'arretrato, entrambi più consistenti nei tribunali del Mezzogiorno.

*Risorse umane e tecnologia.* – Sulla base di quanto discusso nel capitolo 5, in aggiunta alle riforme organizzative e regolatorie qui delineate, vi sono almeno due ambiti di intervento attraverso cui incidere direttamente sulla qualità della PA nel Mezzogiorno. Il primo è l'innalzamento dei livelli di capitale umano delle amministrazioni, che nello scorso decennio sono divenuti sempre meno adeguati ai compiti istituzionali loro assegnati. Ciò richiede non solo maggiori risorse finanziarie, ma anche una correzione delle modalità di selezione e carriera del personale, che possano assicurare che i nuovi ingressi di personale contribuiscano a innalzare in maniera permanente le competenze tecniche e manageriali delle amministrazioni. La seconda direzione su cui intervenire è rappresentata dal rafforzamento del grado di digitalizzazione della PA. L'*e-government* rappresenta una possibilità concreta per incidere contemporaneamente su vari aspetti cruciali per il buon funzionamento della PA, quali l'efficienza nell'uso delle risorse, la riduzione dei tempi amministrativi e l'innalzamento del livello di trasparenza e legalità. Esso può altresì favorire una maggiore raccolta di informazioni dettagliate sull'azione dell'operatore pubblico, per il miglioramento del monitoraggio e della capacità gestionale sopra auspicato. Dati disaggregati su input e output delle pubbliche amministrazioni permetterebbero in particolare di individuare la radice di eventuali criticità, distinguendo tra quelle derivanti dalla carenza di risorse finanziarie e quelle dovute a inadeguati livelli di produttività ed efficienza (cfr. a riguardo Cugno et al. (2022) per il settore giustizia, o Barozzetti et al. (2022) per la fornitura dei servizi comunali)<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> In aggiunta, la disponibilità di open data favorirebbe la produzione di analisi più diffuse e accurate sugli effetti degli interventi pubblici, aiutando a diffondere maggiormente all'interno della PA un approccio di *evidence-based policy*, che oggi risulta carente nel nostro paese (de Blasio et al., 2021).

Il PNRR si propone di incidere su entrambi questi fronti (accrescere le competenze del personale della PA e rafforzare i processi di digitalizzazione) con piani di investimento e interventi di riforma. Con riguardo al primo aspetto sono previsti piani straordinari di formazione per il personale (inclusa la formazione manageriale e nel campo della digitalizzazione), la revisione delle modalità e delle procedure di reclutamento, misure per favorire la mobilità del personale. Per accrescere la digitalizzazione è prevista la creazione del Cloud delle amministrazioni pubbliche e l'interoperabilità delle banche dati pubbliche; interventi specifici sono previsti per favorire l'erogazione di servizi digitali ai cittadini e alle imprese (inclusa la reingegnerizzazione dei procedimenti e il completamento della digitalizzazione degli sportelli unici).

## 7. Conclusioni

Il quadro delineato dell'economia del Mezzogiorno, complessivamente negativo, richiama l'importanza dell'azione pubblica nello stimolare, e prima ancora nel non ostacolare, lo sviluppo economico di una parte così ampia del Paese, che sta registrando un progressivo allontanamento delle proprie condizioni di benessere rispetto a quelle del Centro-Nord. Le azioni delineate nei precedenti paragrafi possono essere riassunte attorno a due elementi fondamentali.

Il primo riprende un tema già approfonditamente discusso nel corso del precedente progetto sull'economia del Mezzogiorno concluso dalla Banca d'Italia tredici anni fa (Cannari e Franco, 2010). In quell'occasione il Governatore Draghi concluse il proprio intervento dicendo: "A Sud come a Nord lo scopo del nostro agire deve essere garantire la funzione pubblica per eccellenza, quella che definisce una cornice e un clima uniformi nel Paese: scuole, ospedali, uffici pubblici che assicurino standard comuni di servizio da un capo all'altro d'Italia". Dopo oltre un decennio il problema persiste, aggravato dalle difficoltà complessive del Paese, e il fallimento delle politiche per la convergenza ne è il naturale corollario: in contesti istituzionali degradati l'azione pubblica è sempre inefficace. A questo riguardo va anche ribadita la necessità che continui e si rafforzi l'impegno per sradicare il "triangolo illegale" fatto da evasione, corruzione e criminalità.

Il secondo fa riferimento alla modernizzazione del sistema produttivo meridionale. Come già accennato nell'introduzione, i processi diffusivi dello sviluppo sembrano essersi bloccati, mentre le "forze centripete" verso i grandi poli di agglomerazione hanno acquistato ancora più vigore. Le linee d'azione delineate fanno perno sul rafforzamento delle agglomerazioni già esistenti nel Mezzogiorno, sostenuto da un lato dagli investimenti infrastrutturali e dal miglioramento dei servizi e dall'altro da un ripensamento delle politiche di sostegno alle imprese, che favorisca la riallocazione delle risorse verso le imprese migliori e la creazione e l'attrazione di iniziative imprenditoriali di qualità. Nel lungo periodo solo la capacità di crescere e creare occupazione del settore privato può garantire lo sviluppo e l'innalzamento dei livelli di benessere del Mezzogiorno.

Realizzare queste azioni richiede l'impiego di risorse finanziarie ingenti. Non si possono nascondere da questo punto di vista le difficoltà poste dal quadro della finanza pubblica, gravata dall'ulteriore crescita del peso del debito pubblico a seguito della pandemia. Occorre pertanto delineare un percorso graduale di adeguamento dei trasferimenti ordinari a fini perequativi che possa anche contare su una crescita dell'economia decisamente più sostenuta rispetto a quanto osservato nell'ultimo quarto di secolo.

Per questo è indispensabile che il Paese sappia cogliere appieno l'opportunità offerta dal PNRR, i cui interventi hanno l'obiettivo fondamentale di accrescerne il potenziale di sviluppo. Il Mezzogiorno potrà trarre particolare beneficio sia dagli investimenti previsti dal piano, a cui vanno a unirsi le ingenti risorse delle politiche di coesione, sia dalle

riforme che lo integrano: come sottolineato dal Governatore Visco “la riduzione dei divari territoriali nello sviluppo economico e sociale, oggi ancora più profondi dopo un decennio di stagnazione, costituisce una priorità cruciale del Piano. I benefici degli investimenti e delle riforme potranno essere particolarmente elevati laddove è minore l’accessibilità alle infrastrutture e sono meno soddisfacenti la qualità dei servizi pubblici e il dinamismo dell’iniziativa privata” (Visco, 2021).

Si tratta di un’occasione che il Paese e il Mezzogiorno non possono sprecare: “Al di là delle diverse visioni sul ruolo di Stato, Regioni ed enti locali nel dar corso agli interventi, bisogna trovare soluzioni valide per assicurare che questi siano efficaci. Vanno tenuti sotto osservazione costante progettazione, esecuzione e risultati, definendo precise responsabilità di intervento per ovviare a insufficienze e ritardi ed evitando così di ripetere gli errori del passato, quando le risorse disponibili non hanno sempre trovato pieno e adeguato utilizzo” (Visco, 2021). Ciò richiede la piena e diffusa consapevolezza che le maggiori risorse da destinare al rilancio dell’economia italiana e a ridurre i divari territoriali costituiscono il mezzo e non il fine. Nonostante le favorevoli condizioni finanziarie che caratterizzano il Piano, l’Italia, terzo paese dell’Unione, sarà chiamata a contribuire significativamente al suo finanziamento, oltre che a restituire i fondi che prenderà in prestito; le risorse vanno impiegate in maniera produttiva, in caso contrario i problemi del Paese non sarebbero alleviati dal maggiore indebitamento, ma sarebbero accresciuti. Nel Mezzogiorno, come nel resto del Paese, è richiesto un impegno duraturo, che va oltre l’orizzonte del Piano, per migliorare l’azione pubblica e creare un ambiente in cui possano affermarsi le migliori energie.



## Bibliografia

*(in corsivo i lavori appartenenti al progetto di ricerca)*

Abramo G. e C. A. D'Angelo (2021). The different responses of universities to introduction of performance-based research funding, *Research evaluation*, 30(4), 514-528.

Accetturo A. (2019). Il ruolo delle economie urbane. Rapporto Fondazione Nord Est.

*Accetturo A., G. Albanese, R. M. Ballatore, T. Ropele e P. Sestito (2022). I divari territoriali in Italia tra crisi economiche, ripresa ed emergenza sanitaria. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 685.*

Accetturo A., A. Bassanetti, M. Bugamelli, I. Faiella, P. Finaldi Russo, D. Franco, S. Giacomelli e M. Omiccioli (2013). Il sistema industriale italiano tra crisi e globalizzazione. Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 193.

Accetturo A. e G. de Blasio (2019). Morire di aiuti: i fallimenti delle politiche per il Sud (e come evitarli). IBL libri.

Accetturo A., A. Lamorgese, S. Mocetti e D. Pellegrino (2021). Housing supply elasticity and growth: evidence from Italian cities. *Journal of Economic Geography*, 21(3), 367–396.

Accetturo A., A. Lamorgese, S. Mocetti e P. Sestito (2019). Sviluppo locale, economie urbane e crescita aggregata. Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 490.

Accetturo A. e S. Mocetti (2019). Historical origins and developments of Italian cities. *Italian Economic Journal*, vol. 5, pp. 205-222.

Agasisti T. e L. Ricca (2016). Comparing the Efficiency of Italian Public and Private Universities (2007–2011): An Empirical Analysis. *Italian Economic Journal*, 2, 57–89.

Ahlfeldt G. M. ed E. Pietrostefani (2019). The economic effects of density: a synthesis. *Journal of Urban Economics*, 111(C), 93–107.

*Aimone Gigio L. e S. Camussi (2022). Cambiamenti nella struttura qualitativa dell'occupazione. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, di prossima pubblicazione.*

*Aimone Gigio L., M. Bolis, P. Chiades, A. Lo Nardo, D. Marangoni e M. Paolicelli (2022). Il personale degli enti territoriali. Il Mezzogiorno nel confronto con il Centro Nord. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 677.*

Albanese G, F. Antellini Russo e R. Zampino (2015). Criminalità e scelte degli amministratori locali in tema di procedure di acquisto. Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 294.

Albanese G., G. de Blasio e A. Locatelli (2020). Does EU regional policy promote local TFP growth? Evidence from the Italian Mezzogiorno. *Papers in Regional Science*, 100, 327-348.

Albanese G. ed E. Gentili (2021). Indicatori territoriali di qualità delle istituzioni: un aggiornamento. *Regional economy*, 5(Q3), 43-58.

*Albanese G., R. Greco, L. Lavecchia e M. Manile (2021). Nuove evidenze sugli aiuti alle imprese in Italia. Questioni di Economia e Finanza, n. 640.*

*Albareto G., M. Cascarano, S. De Mitri, C. Demma, R. Felici e C. Rossi (2022). Il sistema bancario e il finanziamento delle imprese del Mezzogiorno. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 684.*

Albert L. (2020). Divari e problemi di governance nell'offerta di istruzione In: Coco G. e C. De Vincenti (eds.), Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da «problema» a «opportunità», Il Mulino.

*Alpino M., I. Di Marzio, M. Lozzi e V. Mariani (2022). Labor market spillovers of a large plant opening – Evidence from the oil industry. Mimeo.*

Amel D., C. Barnes, F. Panetta e C. Salleo (2004). Consolidation and efficiency in the financial sector: A review of the international evidence. *Journal of Banking & Finance*, 28(10), 2493-2519.

Andini M., A. D'Ignazio e A. Petrella (2022). Zone economiche speciali italiane: un'analisi descrittiva. Mimeo.

ANVUR (2016), Rapporto Biennale sullo Stato del Sistema Universitario e della Ricerca.

ANVUR (2018). Rapporto Biennale sullo Stato del Sistema Universitario e della Ricerca.

*Arnaudo D. e C. Rossi (2022). Dimensione e struttura dei Sistemi locali del credito alle imprese in Italia. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, di prossima pubblicazione.*

Bae K-H. e V. K. Goyal (2009). Creditor Rights, Enforcement, and Bank Loans. *Journal of Finance*, 64(2), 823-860.

Balassone F. e P. Casadio (eds.) (2011). Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione. Banca d'Italia, Seminari e Convegni, n. 7.

Baldwin R. e T. Okubo (2006). Heterogeneous firms, agglomeration and economic geography: spatial selection and sorting. *Journal of Economic Geography*, 6, 323-346.

*Baltrunaite A., S. Formai, A. Linarello e S. Mocetti (2022). Ownership, governance, management and firm performance: evidence from Italian firms. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 678.*

Baltrunaite A. ed E. Karmaziene (2020). Trainspotting: board appointments in private firms. Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 1278.

*Baltrunaite A., T. Orlando e G. Rovigatti (2021). La realizzazione dei lavori pubblici in Italia: fattori istituzionali e caratteristiche regionali. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 659.*

Banca d'Italia (2014). L'economia delle regioni italiane.

Banca d'Italia (2021). L'economia delle regioni italiane.

*Barbiellini Amidei F., M. Gomellini, L. Incoronato e P. Piselli (2022). Demography and entrepreneurship in Italy (1961-2011). Mimeo.*

Barca F. e I. Visco (1993). L'economia italiana nella prospettiva europea: terziario protetto e dinamica dei redditi nominali. In: Visco I. e S. Micossi (eds.), Inflazione, concorrenza e sviluppo: l'economia italiana e la sfida dell'integrazione europea. Saggi in ricordo di Stefano Vona, Il Mulino.

*Bardozzetti A., P. Chiades, A. L. Mancini, V. Mengotto e G. Ziglio (2022). Criticità e prospettive della finanza comunale nel Mezzogiorno alla vigilia del Covid-19. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, di prossima pubblicazione.*

Barone G., G. de Blasio e P. Sestito (2014). Capitale sociale, economia, politica economica. Banca d'Italia, Seminari e Convegni, n. 17.

Basso G. e S. Formai (2021). Il lavoro da remoto in Italia durante la pandemia: le imprese del settore privato. Note Covid-19. Gennaio 2021.

*Benecchi A., C. Bottoni, E. Ciapanna, A. Frigo, A. Milan ed E. Scarinzi (2021). Digitalisation in Italy: evidence from a new regional index. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 662.*

Bentivogli C., T. Ferraresi, P. Monti, R. Paniccià e S. Rosignoli (2018). Italian regions in global value chains: an input-output approach. Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 462.

Beretta E. e S. Del Prete (2007). Aggregazioni bancarie e specializzazione nel credito alle PMI: peculiarità per area geografica. Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 644.

Bianchi L., D. Miotti, R. Padovani, G. Pellegrini e G. Provenzano (2012). 150 anni di crescita, 150 di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche. In: Svimez, Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia, Quaderni Svimez (numero speciale), n. 31.

Bloom N. J. e J. Van Reenen (2007). Measuring and Explaining Management Practices across Firms and Countries. *The Quarterly Journal of Economics*, 122(4), 1351-408.

Bobbio E. (2016). Tax evasion, firm dynamics and growth. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 357.

Bodo G. e P. Sestito (1991). Le vie dello sviluppo. Dall'analisi del dualismo territoriale una proposta per il Mezzogiorno. Il Mulino.

Boeri T., E. Moretti, A. Ichino e J. Posch (2021). Wage equalization and regional misallocation: evidence from Italian and German provinces. *Journal of the European Economic Association*, 19(6): 3249–3292.

Bonaccorsi di Patti E. (2009). Weak institutions and credit availability: the impact of crime on bank loans. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 52.

Bonaccorsi Di Patti E. e G. Gobbi (2007). Winners or Losers? The Effects of Banking Consolidation on Corporate Borrowers. *Journal of Finance*, 62(2), 669-695.

*Bottoni C., M. Cascarano, I. Garri, L. Mirenda, P. E. Mistrulli, D. M. Pizzillo, D. Revelli e T. Ropele (2022). L'andamento del credito alle imprese per classe di rischio: il confronto territoriale. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, di prossima pubblicazione.*

*Bovini G. e P. Sestito (2021), I divari territoriali nelle competenze degli studenti. Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 645.*

Brandolini A. e M. Bugamelli (eds.) (2009). Rapporto sulle tendenze del sistema produttivo italiano. Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 45.

Brandolini A. e R. Torrini (2010). Disuguaglianza dei redditi e divari territoriali: l'eccezionalità del caso italiano. *Rivista delle Politiche sociali*, 3, 37-58.

- Bripi F., R. Bronzini, E. Gentili, A. Linarello ed E. Scarinzi (2022). *Structural change and firm dynamics in the South of Italy*. Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 676.
- Bripi F., A. Carmignani e R. Giordano (2011). La qualità dei servizi pubblici in Italia. Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 84.
- Bripi F., P. Passiglia e S. Soncin (2022). I divari salariali tra Centro Nord e Mezzogiorno, un confronto tra le basi dati. Mimeo.
- Bronzini, R., L. Cannari e M. Magnani (eds.) (2011). L'integrazione economica tra il Mezzogiorno e il Centro Nord. Banca d'Italia, *Seminari e Convegni*, n. 9.
- Bronzini R., E. Ciani e F. Montaruli (2022). Tourism and local growth in Italy. *Regional Studies*, vol. 56(1), 140-154.
- Brueckner J, J.-F. Thisse e Y. Zenou (1999). Why is central Paris poor and downtown Detroit rich? An amenity-based theory. *European Economic Review*, 43, 91-107.
- Bucci M., E. Gennari, G. Ivaldi, G. Messina e L. Moller (2021). *I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*. Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 635.
- Bugamelli M., S. Fabiani, S. Federico, A. Feletigh, C. Giordano e A. Linarello (2018). Back on track? A micro-macro narrative of Italian exports. *Italian Economic Journal*, 4(1), 1-31.
- Bugamelli M. e F. Lotti (eds.) (2018). Productivity growth in Italy: a tale of slow-motion change. Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 422.
- Buzzacchi L., A. De Marco e M. Pagnini (2021). *Agglomeration and the Italian North-South divide*. Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 637.
- Calvino F., S. De Santis, I. Desnoyers-James, S. Formai, I. Goretti, S. Lombardi, F. Manaresi, G. Perani (2022). Closing the Italian digital gap. The role of skills, intangibles, and policies. OECD Science, Technology and Industry Policy papers, n. 126.
- Camussi S., F. Colonna e F. Modena (2022). *Temporary contracts: an analysis of the North-South gap in Italy*. Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, di prossima pubblicazione.
- Cannari L. e D. Franco (2009). Mezzogiorno e politiche regionali. Banca d'Italia, *Seminari e Convegni*, n. 2.
- Cannari L. e D. Franco (2010). Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia. Banca d'Italia, *Seminari e Convegni*, n. 4.
- Carmignani A. e S. Giacomelli (2009). La giustizia civile in Italia: i divari territoriali. Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 40.
- Caruso G., E. Mallus, E. Marrocu e R. Paci (2020). Gli effetti del contesto territoriale sull'efficienza delle università in Italia, *EyesReg*, 10(6).
- Casolaro L., M. Gallo e I. Garri (2022). *Perché il credito è più rischioso nel Mezzogiorno*. Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 699.
- Cersosimo D., A. R. Ferrara e R. Nisticò (2016), La mobilità geografica: dal Sud a Nord senza ritorno. In: Viesti G. (a cura di), *Università in declino. Un'indagine sugli atenei da Nord a Sud*, Donzelli.

- Ciani E., F. David e G. de Blasio (2019). Local responses to labor demand shocks: A Re-assessment of the case of Italy. *Regional Science and Urban Economics*, 75, 1-21.
- Ciani E. e R. Torrini (2019). La distribuzione dei redditi tra Centro Nord e Mezzogiorno. *Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza*, n. 492.
- Cingano F. e P. Pinotti (2013). Politicians At Work: The Private Returns And Social Costs Of Political Connections. *Journal of the European Economic Association*, 11(2), 433-465.
- Ciżkowicz, P., M. Ciżkowicz-Pękała, P. Pękała e A. Rzońca (2017). The effects of special economic zones on employment and investment: a spatial panel modeling perspective. *Journal of Economic Geography*, 17(3), 571-605.
- Coco G. (2020), Investimenti, disintermediazione, capacità: come superare la retorica delle politiche per il Mezzogiorno. In: Coco G. e C. De Vincenti (eds.), *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da «problema» a «opportunità»*, Il Mulino.
- Corradetti M. e W. Giuzio (2022). Il livello di informatizzazione delle Amministrazioni locali. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 680.*
- Crescenzi R., M. Di Cataldo e M. Giua (2021). FDI inflows in Europe: Does investment promotion work?. *Journal of International Economics*, 132, 103497.
- Criscuolo C., P. Gal, L. Leidecker e G. Nicoletti (2021). The human side of productivity. Uncovering the role of skills and diversity for firm productivity, OECD productivity working paper, n. 29.
- Cugno M., S. Giacomelli, L. Malgieri, S. Mocetti e G. Palumbo (2022). I differenziali territoriali nel funzionamento della giustizia. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, di prossima pubblicazione.*
- D'Amuri F. e R. Nizzi (2017). Recent developments of Italy's industrial relations system. *Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza*, n. 416.
- D'Amuri F., R. Nizzi e S. Pereda Fernandez (2022). Il salario minimo c'è ma non si vede: un confronto tra i contratti collettivi Confartigianato e quelli Confindustria. Mimeo.
- D'Ignazio A. e C. Menon (2020). Causal effect of credit guarantees for small- and medium-enterprises: evidence from Italy. *Scandinavian Journal of Economics*, 122(1), 191-2018.
- Daniele V. (2019). Il paese diviso. Nord e Sud nella storia d'Italia. Rubbettino.
- David F. e G. Saporito (2017). The impact of a new airport on international tourism: the case of Ragusa (Sicily). *Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza*, n. 412.
- De Angelis I., V. Mariani e R. Torrini (2017). New evidence on interregional mobility of students in tertiary education: the case of Italy. *Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza*, n. 380.
- De Blasio G., S. De Mitri, A. D'Ignazio, P. Finaldi Russo e L. Stoppani (2018). Public guarantees to SME borrowing: a RDD evaluation. *Journal of Banking and Finance*, vol. 96(C), 73-86.
- De Blasio G., A. Nicita e F. Pammolli (eds.) (2021). Evidence-based Policy! Ovvero perché politiche pubbliche basate sull'evidenza empirica rendono migliore l'Italia. Il Mulino

*De Philippis M., A. Locatelli, G. Papini e R. Torrini (2022). La crescita dell'economia italiana e il divario Nord-Sud: trend storici e prospettive alla luce dei recenti scenari demografici. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 683.*

*Del Prete S., C. Demma, I. Garri, M. Piazza e G. Soggia (2022). The Heterogeneous Effects of Bank Mergers and Acquisitions on Credit to Firms: Evidence from Italian Macro-regions. Banca d'Italia, Temi di discussione, di prossima pubblicazione.*

*Depalo D. ed E. Viviano (2022). Hiring subsidies and firm growth: some new evidence from Italy. Mimeo.*

Di Giacinto V., G. Micucci e P. Montanaro (2009). Dynamic macroeconomic effects of public capital: evidence from regional Italian data. Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 733.

Diamond R. (2016). The determinants and welfare implications of US workers diverging location choices by skill: 1980-2000. American Economic Review, 106(3), 479-524.

*Dottori D., G. Micucci e L. Sigalotti (2022). Trade debts and bank lending in years of crisis. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 695.*

EU Commission (2021). EU Justice Scoreboard.

Fabbri D. (2010). Law Enforcement and Firm Financing: Theory and Evidence. Journal of the European Economic Association, 8(4), 776-816.

Faini R., G. Galli e C. Giannini (1992). Finance and Development: the case of Southern Italy. CEPR Discussion Paper n. 674.

Felice E. (2007). Divari regionali e intervento pubblico. Il Mulino.

Felice E. (2013). Perché il Sud è rimasto indietro. Il Mulino,

Ferrando A. e K. Mulier (2015). The real effects of credit constraints: evidence from discouraged borrowers in the euro area. ECB Working Paper Series, n. 1842.

*Galano S., L. Sessa e S. Zuccolalà (2022). La qualità dell'approvvigionamento di energia elettrica: un confronto fra macroaree. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, di prossima pubblicazione.*

Galardo M., M. Lozzi e P. E. Mistrulli (2019). Credit supply, uncertainty and trust: the role of social capital. Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 1245.

Galli G. e F. Tucci (2020). La decontribuzione al Sud. Un'analisi degli effetti. Nota Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani.

Giacomelli S., S. Mocetti, G. Palumbo e G. Roma (2017). La giustizia civile in Italia: le recenti evoluzioni. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 401.

González-Torres G. e G. Rodano (2020). Court efficiency and aggregate productivity: the credit channel. Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 1287.

Guiso L. (2006). Perché i tassi di interesse sono più elevati nel Mezzogiorno e l'accesso al credito più difficile?. In: Cannari L. e F. Panetta (a cura di). Il sistema finanziario e il Mezzogiorno. Cacucci Editore. Bari.

- Guiso L., P. Sapienza e L. Zingales (2004). The Role of Social Capital in Financial Development. *American Economic Review*, 94(3), 526-556.
- Harari M. (2020). Cities in bad shape: urban geometry in India. *American Economic Review*, 110(8), 2377-2421.
- Iammarino S., A. Rodriguez-Pose e M. Storper (2019). Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography*, 19, 273-298.
- Istat (2022). Rapporto sulla competitività dei settori produttivi.
- Jappelli T., M. Pagano e M. Bianco (2005). Courts and Banks: Effects of Judicial Enforcement on Credit Markets. *Journal of Money, Credit and Banking*, 37(2), 223-244.
- Khwaja A. I. e A. Mian (2008). Tracing the Impact of Bank Liquidity Shocks: Evidence from an Emerging Market. *American Economic Review*, 98(4), 1413-42.
- Laeven L. e G. Majnoni (2005). Does judicial efficiency lower the cost of credit. *Journal of Banking & Finance*, 29(7), 1791-1812.
- Manaresi F., A. Palma, L. Salvatici e V. Scrutinio (2021). Export Management and Labor Demand. Evidence from a Policy Experiment, Mimeo.
- Mariani V. e R. Torrini (2022). Il sistema universitario: un confronto tra Centro Nord e Mezzogiorno. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 675.*
- MEF (2021). Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva.
- Mistrulli P. E. e V. Vacca (2015). Social capital and the cost of credit: evidence from a crisis. *Banca d'Italia, Temi di discussione*, n. 1009.
- Mocetti S. e L. Rizzica (2021). La criminalità organizzata in Italia: un'analisi economica. Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 661.*
- Mocetti S. e G. Roma (2021). Il trasporto pubblico locale: passato, presente e futuro. Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 615.*
- Notowidigdo M. J. (2020). The Incidence of Local Labor Demand Shocks. *Journal of Labor Economics*, 38(3): 68-725.
- Panetta, F. (ed.) (2004). Il sistema bancario negli anni novanta. Gli effetti di una trasformazione. Il Mulino.
- Panetta F. (2019). Lo sviluppo del Mezzogiorno: una priorità nazionale. *Banca d'Italia, Interventi*.
- Pensa C. e F. Traù (2019). L'articolazione territoriale della manifattura italiana. Sviluppo, diffusione, crisi, resilienza. CSC Working Paper, n. 7.
- Petrella A. e R. Torrini (eds.) (2019). Turismo in Italia: numeri e potenziale di sviluppo. *Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza*, n. 505.
- Pinotti P. (2015). The economic costs of organized crime: Evidence from Southern Italy. *The Economic Journal*, 125(586), F203-F232.
- Queiró F. (2021). Entrepreneurial human capital and firm dynamics. *Review of Economic Studies*, in corso di pubblicazione.

Redding S. e M. Turner (2015). Transportation costs and the spatial organization of economic activity. In: Duranton G., J. V. Henderson e W. C. Strange (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Elsevier.

Rizzica L. (2021). *Il pubblico impiego: differenze territoriali nella composizione e nella selezione. Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 658.*

Rodano G. (2021). Judicial efficiency and bank credit to firms. *Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 1322.*

Saks E. (2008). Job creation and housing construction: Constraints on metropolitan area employment growth. *Journal of Urban Economics*, 64(1), 178-195.

Salvati, M. (2010), Intervento alla tavola rotonda su “Politiche nazionali o regionali?”. In: Cannari L. e D. Franco (eds.), *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, Banca d'Italia, Seminari e convegni.

Schiantarelli F. M. Stacchini e P. E. Strahan (2020). Bank Quality, Judicial Efficiency, and Loan Repayment Delays in Italy. *Journal of Finance*, 75(4), 2139-2178.

Schivardi F. e R. Torrini (2010). Structural change and human capital in the Italian productive system. *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 69, 119-167.

Scoccianti F. ed E. Sette (2022). *Regional heterogeneity in firm dynamics: the case of Italy. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, di prossima pubblicazione.*

Servidio G. e S. Prezioso (2012). Industria meridionale e politica industriale dall'Unità d'Italia ad oggi. In: Svimez, Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia, *Quaderni Svimez (numero speciale)*, n. 31.

Sestito, P. (2017). Riforma della contrattazione: tra rischi di deflazione e gap di competitività. In: Dell'Aringa C., C. Lucifora e T. Treu (eds.), *Salari, Produttività e Diseguaglianze*, il Mulino.

Sestito P. e R. Torrini (2019). Molto rumore per nulla: La parabola dell'Italia tra riforme abortite e ristagno economico. Amazon.

Svimez (2021). *Rapporto Svimez 2021. L'economia e la società del Mezzogiorno.*

Viesti G. (2019). *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo.* Laterza.

Visco I. (2014). *Investire in conoscenza. Crescita economica e competenze per il XXI secolo*, il Mulino.

Visco I. (2015). *Perché i tempi stanno cambiando.* Il Mulino

Visco I. (2018). *Anni difficili.* Il Mulino.

Visco I. (2020). Economic growth and productivity: Italy and the role of knowledge, *PSL Quarterly Review*, 73(294), 206-224.

Visco I. (2021). *Considerazioni finali del Governatore sul 2020*, Banca d'Italia.

Wang J. (2013). The economic impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese municipalities. *Journal of Development Economics*, 101, 133-147.