



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia

Intervento d'apertura del Governatore della Banca d'Italia
Mario Draghi

Roma, 26 novembre 2009

L'interesse e l'impegno della Banca d'Italia in quella che un tempo si sarebbe detta la "questione meridionale" sono di antica data. Donato Menichella, Governatore della Banca dal 1948 al 1960, fu nel ristretto gruppo di nuovi meridionalisti che, fondando la SVIMEZ nel 1946, avviarono l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Gli economisti di questo Istituto hanno continuato da allora a sviluppare le loro analisi sui divari territoriali.

Un sentiero di crescita più elevato di quello dello scorso decennio è essenziale per la stabilità finanziaria; per abbattere il debito pubblico; per potenziare le nostre infrastrutture: l'istruzione, la protezione sociale, la giustizia; per ridurre il prelievo fiscale. Questo è lo scopo delle ricerche che presentiamo oggi: riesaminare il problema che ha segnato la storia economica d'Italia fin dalla sua Unità. Abbiamo tutti bisogno dello sviluppo del Mezzogiorno.

Da lungo tempo i risultati economici del Mezzogiorno d'Italia sono deludenti. Il divario di PIL pro capite rispetto al Centro Nord è rimasto sostanzialmente immutato per trent'anni: nel 2008 era pari a circa quaranta punti percentuali. Il Sud, in cui vive un terzo degli italiani, produce un quarto del prodotto nazionale lordo; rimane il territorio arretrato più esteso e più popoloso dell'area dell'euro.

Il processo di cambiamento è troppo lento. Mentre le altre regioni europee in ritardo di sviluppo tendono a convergere verso la media dell'area, il Mezzogiorno

non recupera terreno. I flussi migratori verso il Centro Nord sono di nuovo ingenti, coinvolgono molti giovani anche con elevati livelli di scolarizzazione, impoveriscono il capitale umano del Sud. Il tasso di attività nel mercato del lavoro resta tra i più bassi d'Europa, soprattutto per i giovani e per le donne. Un quinto del lavoro è ancora irregolare, più del doppio che nel Centro Nord, che pure presenta valori superiori a quelli di Francia, Germania e Regno Unito.

L'integrazione del Mezzogiorno nel sistema economico internazionale è modesta; da questa area, escludendo la raffinazione dei prodotti petroliferi, viene meno di un decimo delle esportazioni italiane. La crisi internazionale ha quindi trasmesso i suoi impulsi soprattutto attraverso la catena di subfornitura che si origina dalle imprese del Centro Nord; anche al Sud si sono allungati molto i termini di pagamento, sono peggiorate le condizioni di accesso al credito.

Nel 2008 la contrazione del PIL meridionale è stata più severa di quella del Centro Nord: -1,4 contro -0,9 per cento. Nel secondo trimestre del 2009 l'occupazione è calata nel Mezzogiorno del 4,1 per cento rispetto all'anno precedente; nel Centro Nord è scesa dello 0,6 per cento. Il divario riflette anche la minore tutela offerta in concreto dalla Cassa integrazione guadagni al Sud a causa della differente struttura produttiva. Il Mezzogiorno sconta la debolezza della sua economia.

Il divario tra il Sud e il Centro Nord nei servizi essenziali per i cittadini e le imprese rimane ampio. Le analisi che presentiamo oggi rivelano scarti allarmanti di qualità fra Centro Nord e Mezzogiorno nell'istruzione, nella giustizia civile, nella sanità, negli asili, nell'assistenza sociale, nel trasporto locale, nella gestione dei rifiuti, nella distribuzione idrica. In più casi – emblematico è quello della sanità – il divario deriva chiaramente dalla minore efficienza del servizio reso, non da una carenza di spesa. Svolgere un'attività produttiva in Italia è spesso più difficile che

altrove, anche per la minore efficacia della Pubblica amministrazione; nel Mezzogiorno queste difficoltà si accentuano.

Grava su ampie parti del nostro Sud il peso della criminalità organizzata. Essa infiltra le pubbliche amministrazioni, inquina la fiducia fra i cittadini, ostacola il funzionamento del libero mercato concorrenziale, accresce i costi della vita economica e civile. La Banca ha messo risorse di analisi a disposizione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, per una indagine sul costo economico della criminalità.

Alla radice dei problemi del Sud stanno la carenza di fiducia tra cittadini e tra cittadini e istituzioni, la scarsa attenzione prestata al rispetto delle norme, l'insufficiente controllo esercitato dagli elettori nei confronti degli amministratori eletti, il debole spirito di cooperazione: è carente quello che viene definito "capitale sociale". Questi elementi richiedono una maggiore attenzione da parte di economisti e statistici. Accurate informazioni quantitative su questi fenomeni, sulla loro evoluzione nel tempo, sono essenziali per valutare quali innovazioni, anche istituzionali, siano in grado di modificare lo stato delle cose.

I nostri dati mostrano che non ci sono marcate divergenze nell'andamento del credito bancario tra il Centro Nord e il Mezzogiorno. Con la crisi i prestiti alle famiglie hanno rallentato fortemente in entrambe le aree territoriali, continuando tuttavia a crescere di più al Sud. I prestiti alle imprese e il costo del credito hanno avuto, pur partendo da livelli diversi, dinamiche simili nelle due aree. Vale anche per il Sud la considerazione che andiamo facendo dall'inizio dell'anno con riferimento all'intero sistema bancario italiano: in questi tempi di straordinaria difficoltà per le imprese è anche sulla capacità dei banchieri di valutare e selezionare il merito di credito con prudente lungimiranza che si giocano le sorti delle nostre imprese migliori e della nostra competitività nel lungo periodo.

I divari tra Centro Nord e Mezzogiorno, che permangono nelle condizioni di accesso al credito e nel costo dei finanziamenti, sono dovuti in larga misura alla diversità strutturale delle economie reali e alla maggiore debolezza nel Mezzogiorno delle istituzioni che tutelano il rispetto dei contratti. Nascono nel Sud tante nuove banche quante ne nascono nel resto d'Italia, tenuto conto dei pesi economici relativi.

Le politiche regionali – quelle esplicitamente finalizzate a promuovere lo sviluppo delle aree in ritardo, con interventi specifici – nell'ultimo decennio si sono volte anche all'obiettivo di innalzare il capitale sociale, attraverso miglioramenti nella trasparenza informativa, nella rendicontazione, nel controllo e nella valutazione dei risultati dell'azione pubblica, ma hanno ottenuto risultati scarsi. Ne hanno indebolito l'azione i localismi, la frammentazione degli interventi, la difficoltà di individuare le priorità, la sovrapposizione delle competenze dei vari enti pubblici.

Se ne può trarre un insegnamento: le politiche regionali possono integrare le risorse disponibili, consentirne una maggiore concentrazione territoriale, contrastare le esternalità negative e rafforzare quelle positive. Ma non possono sostituire il buon funzionamento delle istituzioni ordinarie. Non è quella delle politiche regionali la via maestra per chiudere il divario tra il Mezzogiorno e il Centro Nord. Occorre dirigere l'impegno soprattutto sulle politiche generali, che hanno obiettivi riferiti a tutto il Paese, e concentrarsi sulle condizioni ambientali che rendono la loro applicazione più difficile o meno efficace in talune aree.

Politiche pubbliche uniformi producono infatti effetti diversi a seconda della qualità delle amministrazioni e del contesto territoriale. Nel definire la normativa e le risorse si deve tenere conto di questi aspetti; si devono anche prevedere meccanismi correttivi, che operino quando la qualità del servizio fornito alla collettività è inadeguata. È un assunto che può essere illustrato con tanti esempi, come emergerà dal convegno. Nel caso dell'istruzione, dove varie iniziative sono già in corso, non si

può non tenere conto della minore capacità delle scuole e delle università del Sud di stimolare l'apprendimento degli studenti: occorre studiare incentivi e introdurre valutazioni volti a migliorare l'efficienza di ciascun istituto, ma anche prevedere un potenziamento delle attività didattiche per gli studenti che ne abbiano bisogno.

Considerazioni analoghe possono essere effettuate per il mercato del lavoro. Un assetto normativo e contrattuale che consente elevati tassi di occupazione in molte regioni d'Italia si accompagna nel Mezzogiorno con tassi di occupazione tra i più bassi d'Europa. In alcune regioni il rapporto tra occupati e cittadini in età lavorativa è inferiore al 45 per cento; in alcune i lavoratori irregolari superano il 20 per cento del totale. Una maggiore articolazione dell'assetto generale in relazione alle situazioni locali attraverso lo sviluppo della contrattazione integrativa può contribuire ad accrescere l'occupazione e a ridurre lo spreco di risorse umane.

Ma c'è un altro motivo per concentrare l'attenzione sulle politiche generali: la spesa pubblica primaria che viene convogliata a vario titolo nel Sud è imponente al confronto delle risorse utilizzate per le politiche regionali, che ne rappresentano solo il 5 per cento. Oggi una politica che persegua l'obiettivo di accelerare lo sviluppo del Mezzogiorno non deve sovrapporsi alle politiche generali; deve essere in primo luogo la consapevole e sapiente declinazione di queste ultime sul territorio.

Questo è dunque il messaggio che la nostra ricerca affida alla discussione: affinché il Mezzogiorno diventi questione nazionale, non retoricamente ma con ragionato pragmatismo, ogniqualvolta si disegni un intervento pubblico nell'economia o nella società occorre avere ben presenti i divari potenziali di applicazione nei diversi territori e predisporre *ex ante* adeguati correttivi. Interventi di politica regionale tradizionale potranno dare un contributo solo se congegnati in coerenza con gli interventi generali.

Le nostre analisi mostrano che i sussidi alle imprese sono stati generalmente inefficaci: si incentivano spesso investimenti che sarebbero stati effettuati comunque; si introducono distorsioni di varia natura penalizzando frequentemente imprenditori più capaci. Non è pertanto dai sussidi che può venire uno sviluppo durevole delle attività produttive.

Insomma, occorre investire in applicazione, piuttosto che in sussidi. Tradurre questa impostazione in atti concreti di governo non è facile. Si deve puntare a migliorare la qualità dei servizi forniti da ciascuna scuola, da ciascun ospedale e tribunale, da ciascun ente amministrativo o di produzione di servizi di trasporto o di gestione dei rifiuti. Per questo è, innanzi tutto, necessario misurare e valutare i risultati dell'azione pubblica, in ogni campo, dalle grandi opere infrastrutturali fino alla performance del singolo addetto. I lavori presentati oggi danno conto di alcuni progressi compiuti in tale direzione. Molto resta da fare.

Servono rilevazioni indipendenti, sistematiche, frequenti, su cui misurare i progressi delle amministrazioni, stabilire un corretto sistema di incentivi, indirizzare le risorse pubbliche. “Conoscere per deliberare” è massima aurea, dall'attualità permanente, che dobbiamo al primo Governatore della Banca d'Italia nel Paese liberato, Luigi Einaudi.

Ovviamente, occorre poi deliberare. Si tratta di reimpostare norme e prassi antiche. Spostando l'enfasi dalla quantità delle risorse alla qualità dei risultati e facendo fruttare le risorse che ci sono già, che i bilanci pubblici trasferiscono dalle aree più ricche. I lavori presentati oggi mostrano che i margini per un utilizzo più efficiente delle risorse pubbliche sono significativi, in particolare nel Mezzogiorno. La spesa pubblica pro capite per i farmaci è per esempio in questa area largamente maggiore che al Centro Nord. Nel contempo, bisognerebbe riconoscere e premiare il

merito di coloro che servono il Paese con distinzione in un ambiente particolarmente difficile.

Con il federalismo fiscale la maggiore autonomia si coniuga con una maggiore responsabilità: sarà un'occasione per rendere più efficace l'azione pubblica solo se l'imposizione e la spesa a livello decentrato premieranno l'efficienza, solo se gli amministratori locali saranno capaci di indirizzare le risorse verso gli usi più produttivi e le priorità più urgenti. Nel Sud questi obiettivi sono più difficili da raggiungere, ma se raggiunti i benefici saranno grandi, probabilmente maggiori che nel resto del Paese. Altrimenti i divari si aggraveranno.

A Sud come a Nord lo scopo del nostro agire deve essere garantire la funzione pubblica per eccellenza, quella che definisce una cornice, un clima uniformi nel Paese: scuole, ospedali, uffici pubblici che assicurino standard comuni di servizio da un capo all'altro d'Italia.