

## IL MEZZOGIORNO E ALTRI DIVARI TERRITORIALI

Martedì 20 aprile – ore 18:00-19:20

Webinar

### MATERIALI PER LA DISCUSSIONE<sup>1</sup>

#### Indice

1. Divari nel lungo periodo: paesi avanzati, Europa, Italia	p. 1
2. Le politiche di riequilibrio territoriale	p. 3
3. Queste iniziative sono state efficaci?	p. 4
4. E adesso, cosa c'è in agenda?	p. 5
5. Alcune domande per il dibattito	p. 6
Riferimenti bibliografici	p. 7

In tutti i paesi del mondo, l'attività economica non è distribuita uniformemente sul territorio nazionale. Ad aree densamente popolate, dove sono localizzate molte imprese, si contrappongono zone a bassa densità dove è difficile far attecchire i semi dello sviluppo economico. Le cause di tali divari territoriali sono diverse. Tra queste, l'esistenza di vantaggi comparati legati alle risorse naturali, le cosiddette economie di agglomerazione (il fatto cioè che l'aggregazione di fattori produttivi possa generare rendimenti crescenti nella produzione), differenti dotazioni locali di capitale umano, differenti qualità del contesto istituzionale nel quale si svolge l'attività d'impresa, accidenti della storia poi perpetuatisi nel tempo per un meccanismo di isteresi. Si tratta di fattori che, a loro volta, sono influenzati dal grado di sviluppo economico: per tale ragione è tipicamente difficile individuare le cause dei divari territoriali e, di conseguenza, attuare efficaci politiche economiche per la convergenza territoriale.

Il tema dei divari territoriali è nuovamente al centro di dibattito di politica economica. Come vedremo, negli ultimi 30-40 anni il processo di convergenza tra regioni si è arrestato o invertito. Alcuni economisti hanno sostenuto che l'aumento della disuguaglianza tra territori sia, tra l'altro, una delle cause del crescente consenso per forze politiche di stampo populista in occidente: si pensi alla vittoria di Trump, a Brexit, al recente exploit di partiti antisistema e antieuropeisti in Italia, Francia, Germania (Rajan, 2019; Rodríguez-Pose, 2017). Naturalmente, le disparità territoriali sono rilevanti anche là di là del tema del populismo, date le loro forti ricadute economiche e sociali.

#### **1. Divari nel lungo periodo: paesi avanzati, Europa, Italia**

Negli ultimi decenni i divari territoriali sono aumentati. Un recente rapporto del Fondo monetario internazionale (FMI, 2019) ha mostrato che, a fronte di un calo delle differenze di PIL pro capite all'interno di 20 economie avanzate osservato fino agli anni '80 dello scorso secolo, da quel punto in poi la convergenza si è arrestata (figura 1, pannelli A e B). Oggi, in molte economie avanzate, tra cui l'Italia, esistono differenze tra regioni all'interno del paese maggiori delle differenze tra paesi. Per esempio, il rapporto tra PIL pro capite degli Stati Uniti (che si colloca al 90° percentile della distribuzione tra le economie avanzate) e quello della

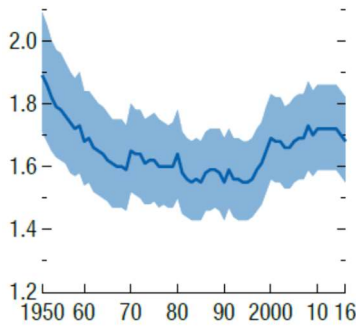
---

<sup>1</sup> A cura di Guglielmo Barone (16.04.2021).

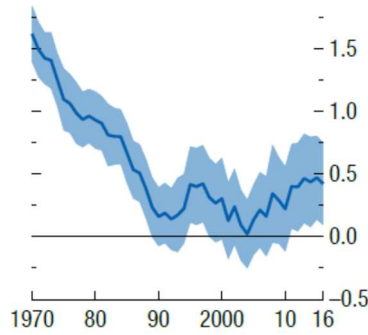
Slovacchia (10° percentile) è di circa 1,9. Lo stesso rapporto calcolato tra regioni italiane è più elevato (2,01, figura 1, pannello C).

**Figura 1: Disparità regionali e convergenza nelle economie avanzate**

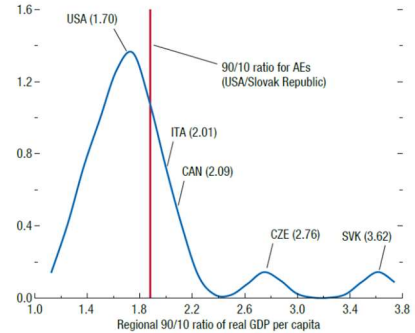
Pannello A: media del rapporto tra il PIL pro capite della regione al 90° percentile e quella al 10° percentile (rapporto)



Pannello B: velocità media di convergenza regionale (percentuale)



Pannello C: distribuzione al 2013 del rapporto tra il PIL pro capite della regione al 90° percentile e quella al 10° percentile



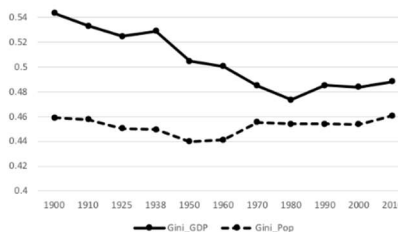
Panel A e B: le aree in blu intorno alla linea continua indicano il margine di incertezza rispetto alla stima centrale rappresentata dalla linea. Panel C: funzione di densità non parametrica (kernel).

Fonte: FMI (2019)

Anche all'interno dell'Europa le disuguaglianze tra regioni sono in crescita. Roses e Wolf (2018) mostrano che l'indice di concentrazione di Gini del PIL tra 173 regioni europee è complessivamente sceso tra il 1900 e il 1980; successivamente è cresciuto nuovamente (figura 2, pannello A). In questi 80 anni, la distribuzione del prodotto pro capite si è via via spostata verso destra, con un numero crescente di regioni che si sono avvicinate alla media (figura 2, pannello B). Nel ventennio successivo, tuttavia, la distribuzione si è tralata nuovamente a sinistra, mantenendo una lunga coda destra di regioni molto sviluppate (cosiddetti "happy few"). L'analisi delle traiettorie di sviluppo regionale nell'arco di un secolo offre altri spunti interessanti. Ci sono regioni che per tutto il periodo sono rimaste in cima alla graduatoria del prodotto pro capite, quali le aree di Londra, di Parigi, di Zurigo; ci sono anche forti persistenze nella parte bassa della classifica (è il caso della Calabria); ci sono infine regioni che hanno guadagnato molte posizioni (la Navarra, l'Emilia-Romagna) e altre che ne hanno perse molte (l'Hainaut in Belgio, il Galles).

**Figura 2: Disuguaglianze regionali In Europa**

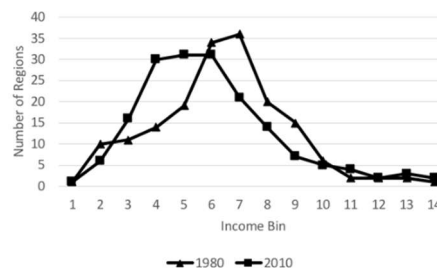
Pannello A: indice di Gini del PIL e della popolazione, calcolati su 173 regioni, 1900-2010



Pannello B: distribuzione del PIL pro capite tra 173 regioni, 1900, 1950, 1980



Pannello C: distribuzione del PIL pro capite tra 173 regioni, 1980, 2000



Fonte: Roses e Wolf (2018)

Il Mezzogiorno d'Italia, con i suoi venti milioni di abitanti, è oggi l'area in ritardo di sviluppo più popolosa d'Europa. Il suo PIL pro capite è pari a poco più della metà di quello del Centro-Nord. Il ritardo del Mezzogiorno ha accompagnato tutta la storia unitaria: è del 1876 l'inchiesta Franchetti-Sonnino che porta con forza agli occhi delle classi dirigenti settentrionali il ritardo del Mezzogiorno. Gli storici economici hanno stimato lunghe serie storiche dei divari Nord-Sud. Si ritiene che all'unità d'Italia, il PIL pro capite nel Centro-Nord fosse tra il 20% e il 40% più elevato di quello di Sud e Isole. Questo divario si è ampliato fino agli anni '50 del novecento per poi ridursi nel ventennio successivo. A partire dal 1970 circa, il processo di convergenza si è arrestato e il divario è tornato ad ampliarsi. Stime recenti, relative al lunghissimo periodo (dal 1300 alla metà dell'ottocento) mostrano che il divario italiano perdurerebbe da oltre sette secoli (figura 3).

**Figura 3: Rapporto tra PIL pro capite nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno, 1300-2000**



Fonte: Chilosi e Ciccarelli (2021)

## 2. Le politiche di riequilibrio territoriale

Come noto, il grado di sviluppo economico è strettamente correlato a molti indicatori di benessere. Non è un caso, quindi, che, all'interno dei vari paesi, le aree meno sviluppate tendano a mostrare peggiori performance in termini di salario, di salute, di istruzione, etc. Nascere in una zona o in un'altra può, a parità di altre condizioni, fare molta differenza per la vita degli individui, circostanza questa che nega il principio dell'uguaglianza dei punti di partenza. Si pone pertanto una questione di politica economica non eludibile.

Una possibile soluzione è quella non interventista o "di mercato". Se, per esempio, all'interno di uno stesso paese ci sono due aree, una con alta e una con bassa disoccupazione, il meccanismo che mette in equilibrio i due mercati locali del lavoro potrebbe essere quello della migrazione interna dalla prima area verso la seconda. Compito della politica economica sarebbe allora solo quello di rimuovere eventuali ostacoli alla mobilità interna quali, per esempio, limiti all'offerta di abitazioni nell'area di arrivo dei migranti o limiti al riconoscimento dei titoli di studio (è questo il caso dell'UE rispetto agli stati membri). Questa soluzione, tuttavia, si è mostrata al più solo parzialmente efficace persino negli Stati Uniti, storicamente caratterizzati da un'elevata propensione alla mobilità (Austin et al, 2018).

Una seconda possibilità è quella adottare politiche espressamente indirizzate allo sviluppo delle aree svantaggiate (cosiddette “place-based policies”). Gli interventi concreti possono essere dei più vari: sussidi alle assunzioni, incentivi fiscali agli investimenti, minori imposte sulle imprese, investimenti infrastrutturali, etc. Gli economisti sono piuttosto divisi sia sull’efficacia sia sull’efficienza di tali misure. Nondimeno, politiche di questo tipo, al di là del disaccordo vigente tra gli economisti, sono diffuse in tutti i paesi avanzati, anche in quelli culturalmente e storicamente più vicini a politiche poco interventiste. Negli Stati Uniti, per esempio, una celebre misura di sviluppo locale per un’area svantaggiata è stata promossa da Roosevelt nella metà degli anni ’30 a favore della Tennessee Valley, un’ampia zona quasi interamente compresa nello stato del Tennessee dove tra il 1940 e il 1958 sono stati spesi circa 15 miliardi di dollari a prezzi 2000 (Kline e Moretti, 2014).

Nell’ambito dell’UE, il programma delle politiche di coesione, attivo nella sua forma attuale dal 1989, è il principale strumento comunitario di riequilibrio territoriale. Esso riguarda le regioni europee il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media europea e nel periodo 2014-2020 ha destinato circa 180 miliardi di euro a 70 regioni dove risiede meno di un terzo della popolazione (Crescenzi e Giua, 2021).

L’Italia ha una lunga tradizione di intervento pubblico mirato alla convergenza del Mezzogiorno. All’indomani della seconda guerra mondiale, quando il divario stava raggiungendo un punto di massimo, cresce nelle classi dirigenti la consapevolezza che il ritardo del Sud del Paese va affrontato. È emblematico lo sbigottimento dell’allora primo ministro De Gasperi di fronte ai sassi di Matera dove vivevano molte persone in condizioni estremamente disagiate. Inizia così la stagione dell’intervento straordinario, della Cassa per il Mezzogiorno, della localizzazione al Sud di imprese pubbliche. Segue un ventennio di convergenza che termina però intorno al 1970. Successivamente le sempre più forti derive clientelari e la crisi di finanza pubblica dei primi anni ’90 hanno portato alla chiusura della stagione dell’intervento straordinario. Da allora si sono avuti altri interventi nazionali (come gli incentivi agli investimenti normati dalla legge 488/92) e, soprattutto, l’impiego dei fondi europei delle politiche di coesione.

In Italia, negli ultimi 20 anni, si è anche iniziato a parlare con sempre più forza di un nuovo divario territoriale, trasversale a quello tra Centro-Nord e Mezzogiorno, e che riguarda centri urbani densamente popolati, da un lato, e le cosiddette aree interne, dall’altro. I primi sono cresciuti poiché lì si sono insediate le imprese più produttive, i lavoratori più istruiti; le seconde hanno visto un forte calo demografico legato a denatalità e migrazione dei giovani, con conseguente invecchiamento della popolazione.

### **3. Queste iniziative sono state efficaci?**

Occorre intendersi sul significato di efficacia, e per fare questo è necessaria una piccola digressione. Nel linguaggio corrente (e spesso nel senso comune), se si attua una certa iniziativa di politica economica e successivamente si osserva, per esempio, convergenza del PIL pro capite, allora si conclude che quella politica è stata efficace. Questa conclusione è però logicamente debole perché, per esempio, la convergenza potrebbe dipendere da altri fattori (non osservati): per esempio potrebbe essere nel frattempo cresciuta la domanda mondiale dei beni nei quali l’economia dell’area in ritardo è specializzata. A partire dalla seconda metà degli anni ’90, economisti, statistici ed econometrici hanno sviluppato nuovi metodi per risolvere in modo soddisfacente questi limiti alla qualità dell’inferenza sui nessi causali. Si è trattato di una rivoluzione copernicana per la professione, tuttora in atto, che ha fatto fare passi da gigante alle conoscenze oggi disponibili e accresciuto di molto la credibilità dei risultati delle ricerche.

Ebbene, applicando questi nuovi metodi, oggi sappiamo alcune cose sull’efficacia delle politiche per lo sviluppo locale. Limitandosi a ciò che riguarda l’Italia, sappiamo che nel complesso la politica di coesione

europea ha funzionato (Becker et al, 2010) ma che questo risultato medio nasconde molta variabilità. L'impatto è stato robusto in presenza di un contesto istituzionale forte (Becker et al, 2013), quasi nullo o nullo altrove. Non è un caso che il bonus europeo sia stato molto rilevante in Germania, molto meno in Italia (Crescenzi e Giua, 2020). Sempre in tema di fondi europei, i risultati sono piuttosto concordi nel ritenere che il loro impatto sia stato modesto (Ciani e de Blasio, 2015). E anche quando qualche risultato positivo si è avuto, come nel caso dell'Abruzzo (Giua, 2017), tale beneficio è scomparso dopo la fine dell'intervento che non ha quindi creato crescita endogena, come auspicabile (Barone et al, 2016).

Gli economisti hanno valutato, con le tecniche più aggiornate nel senso sopra ricordato, anche altri interventi quali la legge 488/92, i Patti territoriali, i Contratti di programma, i Contratti d'area. Nel complesso si è trattato di politiche la cui efficacia nello stimolare l'attività economica delle aree trattate è stata modesta (Accetturo e de Blasio, 2019). In certi casi, si sono avuti anche effetti "collaterali" indesiderati quali il deterioramento delle dotazioni di capitale sociale (Accetturo et al, 2014) o addirittura il foraggiamento della criminalità organizzata e/o della corruzione (Barone e Narciso, 2015; De Angelis et al, 2018).

#### **4. E adesso, cosa c'è in agenda?**

L'attuale strategia di politica economica per lo sviluppo del Mezzogiorno è imperniata su diversi interventi, tra i quali una fiscalità di vantaggio per le assunzioni (riduzione del 30% dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro), il rilancio delle Zone Economiche Speciali (piccole aree in cui le imprese beneficiano di agevolazioni fiscali e di semplificazioni amministrative), credito d'imposta per gli investimenti, la misura "Cresci al Sud" (volta a favorire la crescita dimensionale di PMI "ad alto potenziale"), il programma "Resto al Sud" (a sostegno della nascita di piccole attività imprenditoriali). Trasversale a questi, è il desiderio di rafforzare la qualità dell'azione amministrativa pubblica di attuazione degli aiuti, col recente bando per l'assunzione di 2.800 giovani da inserire nella pubblica amministrazione. Sembra invece molto distante dall'agenda il rafforzamento della contrattazione decentrata aziendale che, secondo alcuni economisti, potrebbe favorire l'allineamento di salari, produttività e costo della vita, nonché la crescita dell'occupazione e l'emersione del lavoro nero (Boeri et al, 2020). Un'ulteriore misura di riequilibrio territoriale è la "Strategia nazionale per le aree interne", iniziativa volta a contrastare il declino dei comuni, sia del Nord sia del Sud, molto distanti dai principali centri urbani.

Su questo scenario si staglia la sfida di spendere "bene" i fondi straordinari legati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, parte dei quali saranno indirizzati al Mezzogiorno. In vista dell'elaborazione definitiva del Piano, lo scorso 23 marzo la Ministra (per il Sud la coesione territoriale) Carfagna ha promosso un'iniziativa di ascolto e confronto con i governatori delle otto regioni meridionali, oltre che con rappresentanti di varie istituzioni. È stata l'occasione per scattare una fotografia aggiornata del divario. Sono emersi i soliti, noti, punti dolenti. Il Mezzogiorno resta un'area economica poco attraente per l'iniziativa privata: minore efficienza della giustizia civile, minori dotazioni di capitale umano e sociale, diffuso radicamento della criminalità organizzata, peggiori infrastrutture, pubblica amministrazione meno preparata e meno digitalizzata, saldi negativi di mobilità sanitaria, etc. Nella stessa occasione è stato anche opportunamente sottolineato, pur tra voci discordanti, che questi divari non sono necessariamente il risultato di un deficit di spesa. Nelle parole di apertura del convegno pronunciate dal premier Draghi: "Le risorse di Next Generation EU si aggiungono ad ulteriori programmi europei e ai fondi per la coesione, che mettono a disposizione altri 96 miliardi per il Sud nei prossimi anni. Ma abbiamo imparato che tante risorse non portano necessariamente alla ripartenza del Mezzogiorno."<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> <https://www.governo.it/it/articolo/intervento-del-presidente-draghi-alliniziativa-sud-progetti-ripartire/16445>.

## 5. Alcune domande per il dibattito

- Se la produttività delle imprese è maggiore nei contesti urbani, è corretto attuare politiche come quella sulle aree interne?
- Le politiche di riequilibrio spaziale devono puntare all'occupazione o alla produttività?
- Il governo sta puntando molto sulla decontribuzione come strumento per promuovere l'occupazione nel Mezzogiorno. È la via giusta?
- Recentemente alcuni economisti hanno proposto contratti differenziati per diverse aree del Paese in funzione del costo della vita. È una proposta ragionevole? O piuttosto, non sarebbe preferibile dare più spazio alla contrattazione aziendale?
- Invece di puntare a stimolare direttamente lo sviluppo locale, non sarebbe preferibile limitarsi alle sole condizioni di contesto, a partire dal contrasto alla criminalità?
- La classe dirigente del Mezzogiorno è all'altezza della sfida?

## Riferimenti bibliografici

Accetturo A. de Blasio G. (2019), *Morire di aiuti*, IBL libri.

Accetturo A., de Blasio G., Ricci L. (2014), A Tale of an Unwanted Outcome: Transfers and the Local Endowments of Trust and Cooperation, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 102, 74-89.

Austin B. A., Glaeser E. L., Summers L. H. (2018), Jobs for the Heartland: Place-Based Policies in 21st Century America, *NBER WP*, 24548.

Balassone F. (2021), "Il Mezzogiorno: una questione nazionale"  
([https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2021/Balassone\\_consultazione\\_pubblica\\_Sud\\_230321.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2021/Balassone_consultazione_pubblica_Sud_230321.pdf)).

Barone G., David F., de Blasio G. (2016), Boulevard of broken dreams. The end of EU funding (1997: Abruzzi, Italy), *Regional Science and Urban Economics*, 60, 31-38.

Barone G., Narciso G. (2015), Organized crime and business subsidies: Where does the money go?, *Journal of Urban Economics*, 86, 98-110.

Becker S. O., Egger P. H., von Ehrlich M. (2010), Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance, *Journal of Public Economics*, 94, 578-590.

Becker S. O., Egger P. H., von Ehrlich M. (2013), Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects, *American Economic Journal: Economic Policy*, 5, 29-77.

Becker S. O., Egger P. H., von Ehrlich M. (2018), Effects of EU Regional Policy: 1989-2013, *Regional Science and Urban Economics*, 69, 143-152.

Boeri T., Ichino A., Moretti E., Posch J. (2020), Wage Equalization and Regional Misallocation: Evidence from Italian and German Provinces, *NBER WP*, 25612.

Bosquet C., Overman E. (2019), Why does birthplace matter so much?, *Journal of Urban Economics*, 110, 26-34.

Cannari L., Magnani M., Pellegrini G. (2009), Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio, *Banca d'Italia Questioni di economia e finanza*, 50.

Chilosi D., Ciccarelli C. (2021), Southern and Northern Italy in the Great Divergence: New Perspectives from the Occupational Structure, *Banca d'Italia Economic History Working Papers*, 47.

Ciani E., de Blasio G. (2015) European structural funds during the crisis: evidence from Southern Italy, *IZA Journal of Labor Policy*, 4, 1-31.

Crescenzi R., Giua M. (2020), One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states, *Regional Studies*, 54, 10-20.

Crescenzi R., Giua M. (2021), Divari territoriali, in G. de Blasio, F. Pammolli, A. Nicita (eds.), *Evidence-based Policy!*, il Mulino.

De Angelis I., de Blasio G., Rizzica L. (2018), Lost in Corruption. Evidence from EU Funding to Southern Italy, *Italian Economic Journal*, 6, 355-377.

Felice E. (2019), Regional Income Inequality in Italy in the Long Run (1871–2001). Patterns and Determinants, in J.J. Roses and N. Wolf (eds.), *The Economic Development of Europe's Regions. A Quantitative History Since 1900*, London and New York: Routledge, 177-203.

FMI (2019), Closer together or further apart? With-in country regional disparities and adjustments in advanced economies, *World Economic Outlook*, October 2019.

Giua M (2017), Spatial discontinuity for the impact assessment of the EU Regional policy. The case of the Italian Objective 1 regions, *Journal of Regional Science*, 57, 109-131.

Guriev S, Papaioannou E (in corso di pubblicazione), The Political Economy of Populism, *Journal of Economic Literature*.

Kline P, Moretti E (2014), Local Economic Development, Agglomeration Economies, and the Big Push: 100 Years of Evidence from the Tennessee Valley Authority, *Quarterly Journal of Economics*, 129, 275-331.

Moretti E. (2014), *La nuova geografia del lavoro*, Mondadori.

Rajan R. (2019), *Il terzo pilastro*, Bocconi Editore.

Rodríguez-Pose A. (2017), The revenge of the places that don't matter (and what to do about it), *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11, 189-209.

Roses J. R., Wolf N. (2018), Regional Economic Development in Europe, 1900-2010: a Description of the Patterns, *CEPR DP*, 12749.

von Ehrlich M., Overman E. (2020), Place-Based Policies and Spatial Disparities across European Cities, *Journal of Economic Perspectives*, 34, 128-149.