

IL MEZZOGIORNO ESCLUSO

Domenico CERSOSIMO<sup>1</sup>

**SOMMARIO**

L'ossessione del divario economico domina da decenni il dibattito pubblico sul Mezzogiorno. La refrattarietà alla crescita è considerata la malattia inguaribile del Sud, la patologia che modella comportamenti e aspettative individuali e collettivi, spirito pubblico e qualità della vita dei cittadini meridionali. Prevale un'idea tardo-fordista: l'economia come *deus ex machina* del cambiamento, la crescita come totem della trasformazione sociale. Analisti e *policy makers* trascurano che i meridionali, vivendo in un paese unitario, hanno gli stessi diritti dei settentrionali ad usufruire di servizi di base di pari qualità, a prescindere dal grado di sviluppo economico dei territori dove risiedono. Si sottovaluta che l'essenza unitaria dello Stato italiano è messa a repentaglio più dal divario civile che dal divario economico, più dall'universalismo dimezzato, censitario, che dal dualismo economico. Obiettivo del *paper* è richiamare l'attenzione sulle marcate differenze in termini di disponibilità, accessibilità e qualità di essenziali servizi civili tra Nord e Sud, immotivabili e insostenibili per uno Stato unitario. L'idea sottostante è che comunità di persone con diffuse e persistenti "sofferenze" civili hanno più difficoltà sia ad evolvere verso assetti socio-istituzionali tipici delle aree sviluppate sia a conseguire maggiori livelli di competitività economica.

---

<sup>1</sup> Dipartimento di Economia e Statistica, Università della Calabria, Ponte Bucci, Cubo 0C, 87036, Campus di Arcavacata di Rende, e-mail: cersosimo@unical.it.

## 1 Introduzione

La dimensione economica continua a dominare il residuo di analisi e di dibattito pubblico sul Mezzogiorno. Col nuovo secolo è rapidamente eclissato l'interesse per il Sud da parte di *policy makers*, studiosi e analisti. Sul piano politico-istituzionale, il racconto per lo più aneddotico del presunto fallimento totale delle politiche di sviluppo regionale ha rappresentato il retroterra culturale per depotenziare prima e abbandonare poi qualsiasi disegno di politica di sviluppo e per alimentare, da un lato, un'artificiosa costruzione della cosiddetta "questione settentrionale" e, dall'altro, pratiche di *policy network* verticali, basate cioè su relazioni dirette tra élites politiche e istituzionali locali e il governo nazionale. Sul piano analitico, dalle ceneri degli studi sui cambiamenti e sulle varietà dei luoghi meridionali degli anni Novanta riemergono schematiche versioni dell'approccio dualistico che assumono le due sezioni territoriali del paese come ineluttabilmente dicotomiche. Anche l'occasione dei 150 anni d'Unità d'Italia ha contribuito finora a rafforzare l'immagine di un paese pervicacemente duale, sorretto da sistemi socio-economici giustapposti, irriducibilmente divaricanti: al Nord lo sviluppo e l'area più ricca d'Europa, al Sud la regione stagnante, in deficit strutturale di crescita.

L'incapacità a crescere è considerata la malattia inguaribile del Sud, la patologia che modella comportamenti, aspettative, dotazioni civili e qualità della vita dei meridionali. Prevale un'idea tardo-fordista: l'economia come *dominus* del cambiamento, la crescita come totem della trasformazione sociale. Si trascura che la crescita è favorita in determinati contesti istituzionali e inibita in altri, che ingredienti non economici sono sempre più importanti per la crescita economica. Si trascura, soprattutto, che, indipendentemente dal grado di sviluppo economico, i meridionali, vivendo in un paese unitario, hanno gli stessi diritti dei settentrionali ad usufruire di servizi di base di pari qualità. Si sottovaluta che l'essenza unitaria dello Stato italiano è messa a repentaglio più dal divario civile che dal divario economico, più dallo sgretolamento dell'appartenenza ad una comunità nazionale con pari diritti di cittadinanza che da livelli territoriali di sviluppo differenti. E' più scandaloso e insostenibile nel tempo che un calabrese ammalato non possa curarsi nella sua città con la stessa qualità ed efficacia di un lombardo, che lo stesso calabrese possa fare riferimento ad un reddito disponibile pari ad appena la metà di quello medio dei lombardi. Ed è tanto più preoccupante che queste asimmetrie siano l'esito di una costruzione istituzionale alla disuguaglianza di opportunità di accesso a diritti fondamentali per i cittadini di una stessa nazione.

Lo scopo di questo contributo è mettere sotto osservazione le marcate differenze odierne in termini di disponibilità, accessibilità e qualità di essenziali servizi civili tra Nord e Sud, incompatibili con uno Stato unitario obbligato a fornire equità di offerta di servizi fondamentali come la sanità, la scuola e la sicurezza a tutti i suoi cittadini, a prescindere dal luogo di residenza e dal grado di sviluppo territoriale. L'idea sottostante è che comunità di persone con minori servizi civili hanno più difficoltà ad evolvere verso assetti socio-istituzionali sviluppati e anche, più semplicemente, a conseguire maggiori livelli di competitività economica. Sono evidenti le interrelazioni tra crescita economica e crescita civile, anche se non esiste una precisa e meccanica sequenzialità, la certezza di un prima e di un dopo. Tuttavia, nel contributo si privilegia intenzionalmente la via della crescita civile, ovvero dell'aspirazione costituzionale all'uguaglianza di meridionali e settentrionali in termini di fruizione di servizi di base, che rappresenta il fondamento di una comunità nazionale più dell'aspirazione ad avere identici e simultanei livelli e tassi di crescita economica al Sud e al Nord.

Il lavoro è organizzato in due parti. La prima (parr. 2, 3 e 4) prova a leggere il Mezzogiorno come un problema di ritardo civile, proponendo tesi e suggestioni discusse da importanti economisti “politici” italiani nell’ultimo quarto di secolo. L’accento sul divario sociale implica un diverso approccio sia ai fattori dello sviluppo sia, soprattutto, alle politiche per lo sviluppo: minore enfasi sulla capacità mobilitante degli obiettivi di crescita e maggiore importanza agli obiettivi direttamente connessi al benessere dei cittadini e all’equa opportunità dei singoli di usufruire di servizi di qualità. Sotto questo profilo, un’attenzione particolare è rivolta alle ispirazioni e alle pratiche delle nuove politiche regionali sperimentate in Italia a partire dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso.

La seconda parte (parr. 5 e 6) si concentra esclusivamente sulle “sofferenze” civili del Mezzogiorno (istruzione, sanità, giustizia, servizi per l’infanzia), provando, laddove è stato possibile ricorrere a dati e informazioni disaggregati, a misurarle in rapporto alla situazione del Nord. Infine, si guarda alla disoccupazione, in particolare a quella giovanile, come alla più grande “mortificazione civile” del Mezzogiorno d’oggi.

## 2 Il Sud come problema di ritardo civile

Fabrizio Barca, il principale protagonista della breve ma intensa stagione della “nuova programmazione” italiana, ha di recente affermato che

il problema fondamentale e specifico del Mezzogiorno non è più la scarsa crescita del reddito pro capite. A crescere poco nell’ultimo decennio è stato l’intero paese [...] il problema del Sud è un altro e più grave. Esso riguarda i *divari socialmente insostenibili*, in termini di qualità dei servizi essenziali per la vita dei cittadini, *immotivabili per uno stato nazionale*. (Barca 2010: 175, corsivi miei).

Autorità e istituzioni autorevoli confermano che a non crescere da molto tempo è l’intera economia nazionale, non soltanto il Sud.

Nel corso dei passati dieci anni il prodotto interno lordo è aumentato in Italia meno del 3 per cento; del 12 in Francia, paese europeo a noi simile per popolazione. Il divario riflette integralmente quello della produttività oraria: ferma da noi, salita del 9 per cento in Francia. Il deludente risultato italiano è uniforme sul territorio, da Nord a Sud. (Draghi 2011: 7).

Le differenze tra lo sviluppo del Mezzogiorno e quello del resto del paese non si sono ridotte, ma neppure acute, nel corso dell’ultimo decennio. [...] Ampliando il campo di osservazione al di fuori dei confini nazionali, si osserva come non solo il Mezzogiorno, ma tutto il paese sia cresciuto dal 2000 a ritmi inferiori a quelli delle altre regioni dell’area dell’euro di comparabile livello di sviluppo. Tra il 1995 e il 2007 il ritmo di crescita del prodotto pro capite dell’Italia è stato inferiore di 10 punti percentuali a quello dell’area dell’euro (Cannari, Magnani e Pellegrini 2009: 6-7).

Barca, però, dice di più; afferma che il problema è un “altro e più grave”. Implicitamente sembra avvertire che il potenziale pericolo di rottura del carattere unitario dell’Italia, dopo centocinquanta anni, non sia il divario economico tra Nord e Sud bensì quello civile. Il ritardo economico, nonostante la sua indubbia rilevanza per la coesione nazionale, rappresenterebbe un connotato “fisiologico” della crescita e, dunque, potenzialmente “sostenibile” e riassorbibile nel tempo; diversamente, lo scarto persistente di civiltà tra il Nord e il Sud, in termini di disponibilità e qualità di servizi pubblici di base, sarebbe “insostenibile” per uno stato unitario e, quindi, un fattore di possibile rottura dell’unità. In altri termini, non ci sarebbero rischi di spaccature dell’Italia economica perché i cittadini e le imprese del Nord beneficiano di solide convenienze, reali e simboliche, dal Sud che non cresce: la società del Nord utilizza intensamente e in modo crescente il capitale umano meridionale più qualificato senza sostenerne i costi di formazione; il Sud è ancora oggi un’importante area di sbocco di

merci e servizi prodotti dalle imprese del Nord (De Bonis, Rotondi e Savona, 2010); il Mezzogiorno è l'“altro interno” a cui addossare tutti i guasti del paese (Patriarca, 2010). Di contro, l'Italia-Stato avrebbe molte difficoltà a mantenere, nella situazione politica e sociale contemporanea, la sua configurazione unitaria in presenza di durature e profonde divaricazioni in termini di soddisfazione di diritti di cittadinanza tra settentrionali e meridionali.

Questa sensibilità alla questione del Mezzogiorno come problema prima di tutto civile appare oggi del tutto altera sia rispetto all'oblio del tema dello sviluppo dall'agenda politico-istituzionale, sia nei confronti dello spento *débat public* corrente appiattito sull'unica dimensione del perché non si sia realizzato il *catching-up* economico del Sud nonostante la lunga serie di politiche e strumenti attivati in questo secondo dopoguerra. D'altro canto, è alquanto modesta e sporadica l'attenzione degli economisti, e non solo, nel nostro paese agli indicatori sociali, soprattutto se confrontata con quella indirizzata alla misurazione, a volte morbosa, degli scarti Nord-Sud in termini di grandezze economiche.

Non mancano, tuttavia, esempi importanti di economisti italiani preoccupati allo stesso modo dagli andamenti degli aggregati civili e da quelli economici. Oltre un ventennio fa, Paolo Sylos Labini (1990: 264), argomentando specificamente su sviluppo economico e sviluppo civile del Mezzogiorno, scriveva che “nessuno, finita la guerra, avrebbe immaginato che il Mezzogiorno avrebbe sperimentato una rapida crescita economica”. Effettivamente, i dati macroeconomici mostrano una lunga linea di tendenza al miglioramento e al dinamismo dell'economia meridionale nell'intenso sessantennio postbellico. Forse non nella misura e nelle forme auspicate, che, di norma, sono sempre al di sotto delle aspettative; certamente non senza squilibri e iniquità persistenti o aggiuntivi, come accade sovente nella fisiologia dello sviluppo; a volte in sintonia con il ciclo congiunturale nazionale altre volte in stridente dissonanza, come spesso si verifica in quasi tutte le aree subnazionali del mondo; spesso come conseguenza di ingenti trasferimenti netti di risorse pubbliche esterne, altre volte per effetto di processi di mobilitazione locale. E' innegabile però che crescita “rapida” ci sia stata: lo testimoniano le serie storiche dei dati e, soprattutto, lo possono apprezzare quotidianamente i residenti nel Sud, ovviamente mugugnando e disconoscendo l'evidenza, e tutti coloro che, non sopraffatti da stereotipi e cupo pessimismo, lo frequentano sia pure occasionalmente.

Il cambiamento e la crescita economica ovviamente si intravedono se si inforcano lenti adatte per vederli e non per negarli, cioè se si è meno ossessionati dalla comparazione sincronica tra il presunto compatto e unitariamente sottosviluppato Mezzogiorno e l'altrettanto presunto compatto e unitariamente sviluppato Centro-nord e se si è più attenti ai miglioramenti assoluti, all'evoluzione diacronica e alle diversità interne al Mezzogiorno (e al Centro-nord). Insomma, per vedere le trasformazioni e la crescita bisogna essere innanzitutto interessati al Mezzogiorno e al destino dei suoi abitanti; bisogna avere “convenienze” dal Sud che cambia.

Naturalmente, come sottolineava Augusto Graziani in quegli stessi anni sul primo numero di *Meridiana*,

anche se si può dire che nel Mezzogiorno non sussista più al giorno d'oggi un problema di autentica miseria materiale, ciò non significa né che la politica di intervento straordinario vada considerata totalmente vittoriosa, né che i problemi economici siano totalmente superati. [...] quarant'anni di spesa pubblica non sono valsi a dotare il Mezzogiorno di adeguate forniture di risorse idriche. Le grandi città del Mezzogiorno sono ancora oggi assetate. [...] Se grandi passi sono stati fatti sul terreno dei consumi privati, nel settore dei servizi pubblici permangono lacune vistose e universalmente lamentate. Al punto che [...] *il contrasto stridente fra benessere privato ed inefficienza dei servizi pubblici* è non soltanto l'aspetto più vistoso ma anche il punto nodale per una lettura analitica della struttura attuale dell'economia meridionale. (Graziani 1987: 203-204)

Oggi, un quarto di secolo più tardi, quella “lettura analitica” del Sud appare attualissima stante l'ancora marcato *gap* tra consumi privati e beni pubblici, tra ricchezza individuale e

povertà pubblica e il perpetuarsi di intenzionali circuiti socio-politici che implicano una strutturale sottoproduzione di beni comuni da parte delle classi dirigenti meridionali e nazionali. Rispetto al passato, oggi sembra che si sia ulteriormente accresciuto il ruolo pervasivo di microregolazione sociale della politica che implica, nel contempo, un'accentuazione della redistribuzione particolaristica delle risorse e un'estesa inibizione delle relazioni di mercato e delle potenzialità di sviluppo autonomo (Triglia 2011).

Sylos Labini, in quello stesso saggio del 1990, aggiungeva che, se qualcuno

si fosse chiesto quali regioni avevano le maggiori capacità di crescita, indubbiamente la Sicilia e la Campania sarebbero state messe in testa – le risorse potenziali là apparivano più rilevanti che altrove; probabilmente, gli Abruzzi e il Molise sarebbero state poste in basso alla graduatoria. Nella realtà le cose sono andate proprio nel senso opposto: una ulteriore conferma che, *per lo sviluppo economico, le risorse materiali contano meno del grado di sviluppo civile*. E sotto questo aspetto Sicilia e Campania stanno peggio e non meglio delle altre regioni. (Sylos Labini 1990: 264-265, corsivi miei)

Per Sylos Labini l'arretratezza civile del Mezzogiorno era, condividendo in larga parte l'analisi di Robert Putnam (1993) sulle tradizioni civiche delle regioni italiane, il risultato di una lunga evoluzione storica delle città del Nord e del Sud che ha implicato

nelle regioni settentrionali e in parte in quelle centrali, lo sviluppo dei comuni cittadini e della connessa lunga esperienza all'autogoverno: salvo limitate eccezioni, tale sviluppo e tale esperienza sono mancati nelle regioni meridionali. (Sylos Labini 1994: 265)

Trent'anni fa, come oggi, non erano numerosi gli economisti italiani che sostenevano con nettezza che la crescita economica del Sud dipendesse più dallo "sviluppo civile" che dalla disponibilità di "risorse materiali". A ragione forse della difficoltà di individuare indicatori appropriati dello sviluppo civile e, più in generale, del funzionamento delle istituzioni e degli apparati pubblici, sta di fatto che per molto tempo economisti, agenzie governative e centri di ricerca hanno trascurato l'influenza dei fattori sociali (e istituzionali) sullo sviluppo del Mezzogiorno. Il Sud, fino ai primi anni Novanta del secolo scorso, è stato visto soprattutto come un problema economico, di sostegno all'accumulazione di capitale, di crescita produttiva.

Subito dopo la fine della guerra, nei dibattiti riguardanti i modi per affrontare la questione meridionale, si ragionava soprattutto in termini quantitativi e si concentrava l'attenzione sul fabbisogno degli investimenti [...] occorrenti per ridurre progressivamente il divario economico fra Nord e Sud; in quei dibattiti si sottovalutavano gli ostacoli allo sviluppo provocati dall'arretratezza storica e dell'assetto civile, [commettendo] un errore sostanzialmente non diverso da quello che veniva e spesso tuttora viene fatto nelle analisi e nella elaborazione delle strategie per lo sviluppo dei paesi arretrati. Si considerano, cioè, solo gli aspetti quantitativi, trascurando quelli strutturali e istituzionali dello sviluppo economico. (Sylos Labini 1985: 7-8)

Dobbiamo, io credo, modificare tale punto di vista. Conviene avviare un'indagine interdisciplinare sugli aspetti essenziali delle istituzioni che condizionano lo sviluppo civile, a cominciare dalla scuola, dalla giustizia e dalla sanità [e dal] problema critico, che condiziona tutti gli altri, [cioè] il funzionamento della pubblica amministrazione. (Sylos Labini 1990: 273).

Una posizione simile, con riferimento all'intero paese, venne sostenuta in quegli stessi anni da Giorgio Fuà (1993), un altro importante economista "politico" italiano, che individuava proprio nel deficit di "capacità sociali" il modello di sviluppo "tardivo" dell'Italia.

Queste analisi sul Mezzogiorno come problema soprattutto di crescita civile, sebbene minoritarie nel dibattito accademico e politico del tempo, furono particolarmente importanti anche perché contribuirono a rompere con un certo determinismo economicistico, l'idea cioè che lo sviluppo economico in sé fosse stato in grado di generare automaticamente sviluppo

civile: nuove industrie e nuova occupazione non erano solo leve determinanti del benessere economico del Sud ma anche la chiave per trasformare gli assetti civili della società meridionale.

### 3 Partire dalla società

Recentemente, Michele Salvati è tornato sul tema mettendo a confronto le catene causali strumenti-obiettivi sottese alle politiche di sviluppo del Mezzogiorno degli anni Cinquanta-Settanta con la nuova politica regionale degli anni Novanta. Per Salvati, Pasquale Saraceno, il più autorevole rappresentante della strategia di industrializzazione del Sud, era convinto che per sradicare

mentalità e atteggiamenti storicamente radicati che ostacolavano lo sviluppo economico e la modernizzazione sociale [...] nulla poteva essere più efficace che il trasferimento e l'impianto sul territorio [meridionale] di grandi imprese moderne. (Salvati 2010: 216).

Le grandi industrie, attraverso la fitta rete di legami a monte e a valle, secondo le prescrizioni dei modelli rosenstein-rodaniani del *big push* industriale (Rosenstein-Rodan, 1943), avrebbero facilitato la nascita di piccole e medie imprese indotte e, per questa via, la formazione di nuova classe operaia e di nuove figure professionali con atteggiamenti verso il lavoro e le imprese radicalmente diversi da quelli tradizionali del Sud rurale. D'altro canto, la diffusione di nuovi strati sociali, imprenditoriali e operai, portatori di domande diverse dal passato avrebbero indotto il cambiamento di amministrazioni pubbliche, della politica e delle culture locali.

Insomma, l'industria trapiantata era lo strumento, ma era la società l'obiettivo ultimo di riforma: trasferita l'industria, una società adatta all'industria si sarebbe formata, sarebbe seguita, come l'intendenza di Napoleone. (Salvati 2010: 216)

Diversamente, un quarantennio dopo, l'impostazione dell'altra "grande strategia" rivolta ad affrontare la questione meridionale – la nuova politica regionale, realizzata dal Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione del ministero del Tesoro – il rapporto strumenti-obiettivi viene rovesciato:

L'idea cardine è quella di incidere direttamente sulla società e sulla cultura, sulla creazione di fiducia e collaborazione tra gli attori dello sviluppo [partendo dunque] dalla società, dalla costruzione di relazioni fiduciarie, dall'ingegneria sociale ancor prima che dall'ingegneria economica e industriale, e sarà poi lo sviluppo a seguire con l'intendenza di Napoleone. (Salvati 2010: 216)

Naturalmente è difficile stabilire connessioni causali unidirezionali tra sviluppo economico e sviluppo civile, tanto più ipotizzare prescrizioni di *policy* basate su una rigida sequenza temporale/funzionale tra le "due" forme di sviluppo. Non c'è un solo prerequisito per lo sviluppo, un *primum mobile* che imprime a tutto il sistema movimento e velocità (Hirschman 1958). Per spiegare lo sviluppo evidentemente bisogna considerare i fattori economici ma anche quelli socio-politici e storico-geografici, senza un prima e un dopo bensì guardando alle reciproche interazioni e co-evoluzioni multiple.

Appare tuttavia evidente, che

coloro che stentano a soddisfare i bisogni elementari hanno ben poche limitate possibilità di progressi nella sfera non economica; ed è certo che per costruire le infrastrutture necessarie all'incivilimento di un paese occorre una crescente disponibilità di risorse. Ma questa, se è una condizione necessaria, non

rappresenta anche una condizione sufficiente. D'altra parte, se non sussistono certi pre-requisiti fondamentali nell'area dello sviluppo civile, come per esempio un certo livello minimo d'istruzione, lo sviluppo economico non è possibile. *La verità è che conviene ragionare non in termini di causa ed effetto, ma in termini di interazione.* (Sylos Labini, 1989: 291, corsivo mio).

Di norma, sviluppo economico e sviluppo civile evolvono nella stessa direzione, anche se l'evidenza storica mostra andamenti contrapposti in alcuni paesi e in alcuni periodi, come nel caso dei territori dove la crescita economica è basata sulla produzione e il traffico di stupefacenti o di alcune aree del Mezzogiorno dove il motore dell'economia locale è rappresentato dalle attività mafiose. Recenti analisi storiografiche mostrano come il processo di convergenza delle condizioni di vita dei meridionali dall'Unità d'Italia ad oggi non sempre sia il "frutto di una parallela convergenza di reddito". Ad eccezione, infatti, degli anni del miracolo economico 1951-71, allorché si verifica convergenza tra recupero in termini di reddito pro capite e di indicatori sociali (speranza di vita, istruzione e indice di sviluppo umano), nei periodi precedenti e successivi la riduzione del divario civile del Mezzogiorno si associa sempre ad una divergenza sul piano economico (Felice 2007a e 2007b; Daniele e Malanima 2007). La relativa "indipendenza" della crescita civile da quella economica viene spiegata, nel caso del Sud, soprattutto con la progressiva disponibilità dei meridionali a beneficiare degli avanzamenti sociali generali indotti da provvedimenti e interventi in ambito nazionale (infrastrutture sanitarie e idriche; vaccinazioni obbligatorie; innalzamento dell'obbligo scolastico), piuttosto che con processi socio-istituzionali e culturali endogeni.

Tuttavia, valutare lo sviluppo civile non è facile. A differenza dello sviluppo economico, che viene misurato attraverso i beni di mercato, non esistono indicatori e criteri unici per valutare il livello e i trend della crescita civile, che dipende da beni non mercantili e soprattutto da beni intangibili. Un ulteriore problema di misurazione è legato alla valutazione delle realizzazioni e dei risultati in riferimento a determinati *input* pubblici di spesa o di *policy*. In generale, la politica pubblica dovrebbe essere ispirata al principio di equità orizzontale: identici individui dovrebbero avere uguale trattamento, cioè godere dello stesso ammontare di beni e servizi pubblici, anche se ciò non necessariamente garantisce equità di *output* e di *outcome*, che dipendono oltre che dall'ammontare di risorse pubbliche anche da qualità e dall'efficienza delle prestazioni nonché dalle caratteristiche e dalle preferenze individuali (Arrow 1971; De Luca, Nusperli, Sferrazzo, Tancredi e Volpe 2005 per un'applicazione al contesto istituzionale italiano della nuova programmazione).

Convenzionalmente per valutare il grado sviluppo civile in termini quantitativi si fa riferimento al livello di istruzione per classi di età, alla distribuzione del reddito, alla disoccupazione, alle speranze di vita media, alla mortalità infantile, all'incidenza della delinquenza minorile. Per valutarlo invece sotto il profilo qualitativo si fa ricorso all'analisi dei diritti civili, alla libertà d'opinione e di stampa, alle libertà politiche, al funzionamento e al rendimento delle istituzioni. E' dunque particolarmente difficile misurare lo sviluppo civile, anche se grazie alla nuova programmazione nell'ultimo quindicennio si è manifestata un'attenzione crescente alla produzione di dati utili per misurare la dotazione e qualità dei servizi essenziali a disposizione dei cittadini meridionali in raffronto a quelli ai cui possono fare riferimenti gli abitanti del Nord d'Italia.

Le nuove politiche per la coesione regionale, avviate in Italia alla fine dagli anni Novanta con la nascita del Dps ispirato da Carlo Azelio Ciampi e Fabrizio Barca (1998), assumono esplicitamente l'obiettivo del miglioramento dei servizi civili disponibili per cittadini e imprese del Mezzogiorno. Un'innovazione di *policy* radicale che, per riprendere le parole di Michele Salvati, "endogenizza" la società nel modello di sviluppo perché "è la società che va risanata, è la fiducia che va ricreata, e poi lo sviluppo viene di conseguenza" (Salvati 2010: 219). Il nesso di causalità tra sviluppo economico e contesto istituzionale viene capovolto rispetto al paradigma tradizionale. Non è lo sviluppo economico che trascina con sé anche la

disponibilità dei fattori di contesto (dalla formazione, alle infrastrutture, ai servizi di ogni genere, alle istituzioni), al contrario, la nuova politica regionale presuppone che questi fattori di contesto debbono essere assicurati “prima”; riconosce, cioè “che essi rappresentano condizioni essenziali per lo sviluppo”. Ne deriva, da un lato, il ridimensionamento dell’importanza attribuita agli aiuti finanziari al capitale e al lavoro come leve determinanti della politica dello sviluppo, e, dall’altro, l’accentuazione dell’importanza

attribuita alle politiche volte al sostegno dell’offerta di servizi per i cittadini, per le agglomerazioni di imprese, per l’accessibilità delle risorse immobili (ambientali, culturali, sociali). Alla politica regionale di sviluppo viene, in sintesi, assegnato il compito di compensare la sottoproduzione di beni collettivi meritori” (Dps - QCS 2007-2013: 50)

Il deficit di condizioni minime di servizio – in termini di disponibilità, accessibilità e qualità di servizi alla persona, di fornitura di acqua e luce, di sicurezza sociale, di smaltimento rifiuti, di qualità dell’istruzione – determina nel Mezzogiorno una situazione di disagio sociale e di bassa competitività che deprime le potenzialità di sviluppo economico e di attrazione di nuove attività imprenditoriali. Il problema prioritario, per la nuova politica regionale, è dunque innanzitutto rimuovere questo deficit, anche attraverso la fissazione di valori-*target* vincolanti su specifici obiettivi di servizio, l’individuazione dei tempi e dei processi per il loro raggiungimento, ponendo così l’attenzione sulla finalità ultima delle politiche: produrre nuovi servizi pubblici calibrati sulle carenze e i bisogni dei luoghi (Barca, Brezzi, Terribile e Utili 2004; Brezzi e Utili 2007; Casavola e Utili 2008; Rassa e Saporito 2009).

D’altro canto, bisogna ricordare che l’inadeguata disponibilità di servizi essenziali penalizza particolarmente le famiglie con livelli di reddito insufficienti per ricorrere a prestazioni alternative, per cui l’inesistenza di servizi di base è essa stessa una causa di esclusione sociale e di povertà. La pronunciata carenza di disponibilità di servizi pubblici di qualità nel Mezzogiorno rispetto al Nord rappresenta pertanto il fattore più penalizzante per le opportunità di pieno sviluppo dei cittadini residenti nelle regioni meridionali, oltre a costituire un’intollerabile disparità di cittadinanza in un sistema nazionale unitario.

#### **4 I risultati modesti di una buona politica**

La nuova politica regionale, dunque, imbocca una strada radicalmente diversa da quella della vecchia politica compensativa, basata su generosi, ma spesso inefficienti e inefficaci, incentivi pubblici alle imprese sotto forma di contributi in conto capitale e in conto interessi o in crediti di imposta. Gli incentivi alle imprese riescono per l’appunto tutt’al più a “monetizzare” le diseconomie del contesto di insediamento ma non sono di per se in grado di eliminare definitivamente gli svantaggi localizzativi, implicando così la riproposizione continua degli incentivi compensativi e anche di classi dirigenti locali molto interessate a nuovi flussi di incentivi centrali ma del tutto disinteressate ad innovare e trasformare il contesto socio-istituzionale. Cosicché, migliorare i servizi pubblici per i cittadini e per le imprese e garantire equità di disponibilità territoriale di servizi di base rappresentano, per la nuova politica, le leve strategiche sia per accrescere il benessere dei meridionali sia per creare nuove e più promettenti capacità di attrazione di nuove imprese e di nuova crescita economica locale, oltre che favorire l’emersione di strategie d’azione più innovative nelle classi dirigenti, segnatamente in quelle politiche e amministrative. Per rafforzare il coinvolgimento e la responsabilità degli amministratori locali a perseguire il raggiungimento degli obiettivi di servizio prestabiliti, la *policy* introduce un’importante innovazione prevedendo l’erogazione di premi finanziari per le amministrazioni regionali che raggiungono i valori-soglia.

La nuova politica è *place-based*, cioè centrata su interventi per il miglioramento dei servizi che tengano conto dei luoghi e non su interventi nazionali territorialmente indifferenziati che trascurano che identiche azioni producono effetti diversi in contesti spaziali connotati da differente qualità amministrativa e istituzionale. In altri termini, l'efficacia della politica è intimamente legata alla capacità di adattamento alle specifiche caratteristiche e ai fabbisogni dei luoghi ma anche alle capacità di questi ultimi di promuovere e alimentare processi di emersione dei potenziali di innovazione nelle classi dirigenti, nelle amministrazioni pubbliche e nella società locale. Non basta dotarsi di una politica industriale e neppure di una "buona" politica dell'accumulazione di capitale: buoni disegni non portano a nulla se non cambiano gli atteggiamenti degli attori meridionali rilevanti, se non cresce la fiducia nel Sud e se non si modificano le aspettative di imprese e cittadini.

I risultati conseguiti dalla nuova politica sono in diversi campi e in alcune aree significativi ma, nel complesso, largamente al di sotto delle aspettative e, soprattutto, non hanno "cambiato il Sud" né rotto la sua "trappola del sottoutilizzo" delle risorse disponibili (Barca 2006 e 2009; Viesti 2009a e 2011). I ricercatori della Banca d'Italia e lo stesso Fabrizio Barca hanno di recente spiegato il modesto successo della nuova politica regionale facendo riferimento a diverse "cause interne" alla *policy* e ad una "causa esterna". A quest'ultima viene addebitata la responsabilità principale dell'insuccesso: la nuova politica regionale finanziata con risorse speciali non è stata accompagnata dalle politiche nazionali ordinarie, soprattutto dal rinnovamento istituzionale e gestionale dell'intera politica ordinaria territorializzata. Sicché l'effetto aggiuntivo non si è realizzato e le risorse speciali hanno finito, nel migliore dei casi, per sostituire i mancati interventi ordinari. Le politiche regionali sono ovviamente importanti ma non sono "la via maestra": possono e debbono accrescere la disponibilità di beni pubblici locali, ridurre svantaggi localizzativi e creare nuove esternalità positive però non possono sopperire al malfunzionamento degli apparati amministrativi e delle istituzioni ordinarie (Draghi, 2010). Che equivale a dire che non solo non esistono contrapposizioni tra politica ordinaria nazionale e politica regionale ma che per lo sviluppo locale risulta decisivo la complementarità dell'una con l'altra. Non esistono scorciatoie: buone politiche di sviluppo territoriale – di singoli luoghi, di regioni o dell'intero Mezzogiorno – presuppongono buone politiche ordinarie centrali. E' velleitario pensare che il destino economico locale possa essere costruito in solitudine dalle politiche regionali aggiuntive, prescindendo cioè da politiche settoriali nazionali e da proattivi assetti istituzionali, regolatori e amministrativi ordinari. Per cambiare permanentemente il contesto e attivare lo sviluppo locale non basta aggiungere qualche intervento innovativo ad una politica settoriale ordinaria inefficace: è necessario cambiare la politica ordinaria.

Per esemplificare con un caso di massima importanza, mentre la politica regionale rinnovata investiva risorse aggiuntive nelle scuole per ridurre l'abbandono scolastico e innalzare le competenze degli studenti del Sud, la massa ben più cospicua di risorse destinata all'attività scolastica ordinaria continuava a essere spesa come sempre. (Barca, 2010: 175-6).

Con i fondi comunitari si può certamente organizzare qualche ora di doposcuola per gli studenti meridionali, ma se è la scuola pubblica che non funziona è difficile immaginare che qualche ora nel pomeriggio possa compensare ciò che non si fa in classe ogni mattina. (Cannari, Magnani e Pellegrini, 2009: 60).

In altri termini, lo Stato, le classi dirigenti nazionali e meridionali non hanno avuto interesse a cambiare nel profondo le politiche pubbliche per il Sud, lasciando alle sole e limitate politiche aggiuntive la missione impossibile di cambiare il contesto. D'altro canto, spetta alla politica ordinaria garantire parità di livelli essenziali di prestazioni al Nord e al Sud, mentre il compito della politica regionale aggiuntiva è quello di fare in modo che i trasferimenti ordinari possano conseguire effettivamente i loro scopi perequativi ed evitare che siano solo

compensativi. Le differenti dotazioni finanziarie tra politiche centrali e politiche regionali rafforzano ulteriormente l'idea che da sole le politiche regionali non possono assicurare lo sviluppo. E' stato calcolato, con riferimento al triennio 2004-2006, che la spesa in conto capitale aggiuntiva nel Mezzogiorno è stata pari all'incirca al 5 per cento della spesa pubblica complessiva, poco più di 10 miliardi di euro all'anno sui 200 totali (400 al Centro-nord). E' del tutto evidente dunque

che se il 95 per cento della spesa pubblica attinente alle politiche generali produce risultati insoddisfacenti nei servizi essenziali (l'istruzione, la giustizia, la sanità, ecc.) le politiche regionali, con il 5 per cento della spesa, hanno poca possibilità di incidere significativamente sullo sviluppo delle aree in ritardo. (Cannari e Franco, 2011: 23)

Sul versante della cause di natura "interna" che hanno contribuito all'insuccesso della nuova politica regionale, la Banca d'Italia le individua: (a) nell'incapacità delle amministrazioni pubbliche centrali a svolgere in modo efficace e convinto il ruolo di indirizzo della *policy* e di riserva di competenze e conoscenze rare a sostegno delle amministrazioni locali; (b) nella sottostima dei tempi necessari per conseguire le innovazioni e i risultati auspicati; (c) nel mancato balzo della spesa pro capite nel Sud per investimenti pubblici; (d) nella frantumazione e nel localismo di molti interventi pubblici; (e) nell'incompleto rinnovamento del capitale umano, al centro e in periferia, chiamato a gestire obiettivi, strumenti e interventi della nuova politica. A queste cause, gravi e varie, Fabrizio Barca (2010: 175), con onestà da autentico *civil servant*, aggiunge un'altra e ancora più pesante critica interna alla *policy*: "quella di avere dato, eccessiva enfasi al reddito pro capite fra gli obiettivi da perseguire [che] ha sviato l'attenzione degli amministratori, dei politici, del pubblico", ovvero di avere esposto la nuova politica alla tradizionale curvatura economicistica delle politiche di sviluppo, trascurando, indirettamente, gli obiettivi di carattere civile e le capacità di cambiamento del contesto socio-istituzionale. Non a caso, il riequilibrio della spesa in conto capitale a favore di interventi sul contesto a discapito di quelli destinati all'incentivazione diretta delle attività economiche avviene in misura modesta, tant'è che gli incentivi, sebbene in un quadro di progressivo definanziamento, continuano anche nell'ultimo decennio ad assorbire la quota principale della spesa complessiva.

Più in generale, il giudizio di insufficienza sui risultati delle politiche per lo sviluppo locale dipende anche dall'evidente

distanza tra le convinzioni di chi fa e di chi commenta (specie quando si tratta di economisti). Un atteggiamento diffuso tra gli economisti che hanno una certa influenza è in effetti molto scettico nei confronti delle politiche di sviluppo, e ancor più delle politiche locali, con l'eccezione di quelle regolative (o meglio deregolative) Essi non si aspettano nulla e si affrettano a sottolineare che se i risultati ancora non sono venuti è perché non verranno affatto. D'altra parte chi fa è quasi sempre convinto dell'opposto, crede che le politiche siano tutto, specialmente le politiche locali e si aspetta risultati immancabili, abbastanza rapidi, in generosa proporzione delle risorse impiegate. La combinazione di questi due atteggiamenti opposti e, ritengo, entrambi poco corretti, produce inevitabilmente un giudizio diffuso che considera inadeguati i risultati: o perché si tende a dare poco importanza a quelli che ci sono così da avere conferme ai propri pregiudizi, o perché si aspettano risultati eccessivi. (Seravalli, 2006: 227-228).

## 5 Le "sofferenze" civili del Mezzogiorno

I dati sono impietosi e gravi. I meridionali possono fare riferimento a un sistema di servizi pubblici, centrali e locali, di gran lunga inferiore per quantità, accessibilità, qualità ed efficienza rispetto ai settentrionali. Nonostante gli avanzamenti realizzati nel corso dei decenni post-unitari, l'esclusione sociale e civile dei meridionali, comparativamente agli

abitanti nel Nord, è tuttora intensa e alquanto generalizzata al suo interno sebbene in un quadro inter e infra-regionale differenziato. Questa esclusione incide molto non solo sulla qualità della vita, soprattutto dei meno abbienti che non hanno redditi adeguati per comprare servizi di mercato, ma anche sulla crescita della competitività generale del sistema economico locale, molto più che nel Nord giacché il peso e il ruolo del settore pubblico nell'economia e nel sostegno al benessere dei cittadini e alla coesione sociale è di gran lunga più rilevante nel Mezzogiorno (il 55 per cento del PIL, quasi 20 punti in più del Nord).

Non sempre la bassa qualità dei servizi forniti dalle amministrazioni pubbliche meridionali è legata a carenze nel volume di spesa pubblica; spesso dipende dall'inefficienza gestionale e altrettanto sovente da gravi distorsioni della funzione obiettivo dei servizi: l'ospedale prioritariamente come occasione occupazionale, bacino di consenso elettorale, *business* affaristico delle cordate politico-clientelari e solo alla fine del circuito perverso come presidio di salute e di cura. In molti casi però, soprattutto nei servizi sociali comunali, il deficit di qualità è fortemente correlato ad una spesa assolutamente insufficiente, aggravatesi negli ultimi anni per i tagli drastici ai trasferimenti centrali agli enti locali.

Augusto Graziani, per molto tempo l'economista di riferimento per i sostenitori della priorità dello sviluppo industriale per la crescita economica e sociale del Mezzogiorno, ha sempre sottolineato l'estrema importanza dei servizi pubblici ai fini dell'equità distributiva del reddito. Per i cittadini, poter usufruire di un'ampia ed efficiente gamma di servizi pubblici di qualità è fondamentale non solo per gli standard di benessere economico ma anche per quelli sociali e civili.

*La carenza di servizi pubblici rappresenta oggi la vera povertà del Mezzogiorno. Il grado di efficienza dei servizi pubblici rappresenta un punto nodale della struttura economica di qualsiasi società, in quanto è un indice immediato della distribuzione del reddito. I servizi pubblici rappresentano porzioni di reddito distribuite in natura e in quote corrispondenti ai bisogni, mentre i consumi privati sono distribuiti dal mercato in ragione della capacità d'acquisto monetaria di ciascuno. Un livello elevato di efficienza dei servizi pubblici è quindi segno di maggiore uguaglianza nella distribuzione del reddito, mentre servizi pubblici inadeguati sono sintomi di disuguaglianza. (Graziani, 1987: 214, corsivi miei).*

Non è scontato che il ritardo economico debba necessariamente associarsi con fenomeni diffusi di ritardo civile. Almeno non con l'intensità e la persistenza registrata tra Nord e Sud d'Italia. In altri paesi europei, connotati anch'essi dalla presenza di regioni economicamente arretrate, non si riscontrano differenze territoriali così marcate nella disponibilità e qualità dei servizi pubblici (Alampi, Iuzzolino, Lozzi e Schiavone, 2010; Iuzzolino 2009). Diversi di questi paesi, infatti, attraverso efficaci politiche sociali sono riusciti a comprimere la connessione tra bassi livelli di reddito e modesta disponibilità quanti-qualitativa di servizi essenziali come scuola, sanità, sicurezza. Risultato che evidentemente l'Italia non ha perseguito e, dunque, realizzato.

Il Mezzogiorno soffre innanzitutto per i più bassi livelli di istruzione e di abilità cognitive degli studenti. La quota di popolazione in possesso di laurea è nel Mezzogiorno inferiore di circa 5 punti rispetto al Nord, mentre è doppia l'incidenza della popolazione priva di titolo di studio o con al più la licenza elementare (Tab. 1). Il ritardo è ampio anche con riferimento ai soli giovani: i venticinquenni laureati sono 14 ogni 100 nel Mezzogiorno e 20 nel Nord, mentre i laureati in scienza e tecnologia solo 8 ogni mille giovani tra i 20 e i 29 anni contro quasi 14 nel Nord. Nel Mezzogiorno i due terzi degli universitari consegue la laurea con uno o più anni fuori corso a fronte di circa la metà nel Nord; significativamente più alta è pure la quota di studenti fuori corso nelle università meridionali rispetto a quelle del Nord. Il Sud universitario soffre anche per un più alto numero di studenti per docente (oltre 20 contro i 13 nel Nord-ovest) e per una emorragia di iscritti verso altre sedi nazionali: più di 20 mila giovani meridionali all'anno si iscrivono in atenei extrameridionali (circa otto mila in quelli del Nord), pari a 25 studenti ogni 100 immatricolati in università meridionali. Più di 20

ragazzi del Sud su 100 abbandona gli studi prima di conseguire il diploma (addirittura 25 su 100 in Sicilia e Sardegna) contro 16 su 100 nel Nord-est; più di 14 su 100 escono dal ciclo scolastico dopo appena il primo anno di scuola superiore nel Mezzogiorno contro circa 10 nel Nord. Gli studenti del Sud soffrono anche per il minor conseguimento di abilità e competenze rispetto ai loro coetanei del Nord: più di un terzo dei quindicenni meridionali ha scarse competenze in matematica (un quinto nel Nord) e più del 27 per cento in lettura (15 nel Nord). Diversamente, gli studenti quindicenni meridionali con elevate competenze in lettura e in matematica sono poco meno della metà di quelli del Nord.

Tab. 1 – Le sofferenze scolastiche del Sud (as 2009-2010 salvo diversa indicazione)

	Sud	Isole	Nord-O	Nord-E
Laureati per 100 venticinquenni	14,2	13,1	18,5	20,3
Laureati in scienza e tecnologia per mille abitanti in età 20-29 (2008)	8,6	7,3	14,1	13,5
Laureati fuori corso per 100 laureati	64,8	68,7	44,7	55,9
Studenti universitari fuori corso per 100 iscritti	58,8	61,2	54,4	56,6
Studenti universitari per docente	23,3	21,2	13,0	15,0
Saldo migratorio netto degli studenti (2006-7)	-18.572	-4.542	1.345	6.487
Indice di attrattività delle università (% saldo migratorio netto/immatricolati)(2007)	-24,9	-13,0	2,2	12,9
Tasso di abbandono scuole superiori alla fine del 1° anno (2008)	13,6	15,2	11,6	9,2
Giovani che abbandonano prematuramente gli studi (2009)	21,7	25,7	19,3	16,0
Studenti con scarse competenze in lettura (2009)	27,5*		14,4	15,7
Studenti con scarse competenze in matematica (2009)	33,5*		17,5	24,4
Studenti con elevate competenze in lettura (2009)	18,6	15,9	32,9	26,9
Studenti con elevate competenze in matematica(2009)	19,2	15,1	35,5	35,0

\*Mezzogiorno

Fonte: Istat (2011a)

Il Mezzogiorno soffre perché le famiglie possono usufruire di un minor numero di servizi per la prima infanzia (asili nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi), indispensabili per conciliare gli impegni casa-lavoro soprattutto delle mamme. In Calabria meno del 16 per cento dei comuni offre servizi per l'infanzia contro il 70 per cento del Veneto e il 64 della Liguria (Tab. 2). Non meraviglia così che appena il 2,7 dei bambini calabresi fino a 2 anni utilizza servizi a loro dedicati mentre in Liguria e Lombardia tale incidenza supera il 16 per cento. Sempre in Calabria i comuni con almeno un asilo nido sono appena 14 su 100 (15 in Campania e poco sopra 30 in Puglia e Sicilia) mentre sono il 65 per cento in Veneto e il 56 in Lombardia. In Campania solo 17 bambini su 1.000 frequentano l'asilo nido (23 in Calabria e 60 in Sicilia) ma ben 133 in Lombardia e 131 in Liguria. Condizioni di accesso così marcatamente asimmetriche, svantaggiano molto i bambini meridionali sotto il profilo educativo e di socializzazione e svantaggiano molto le scelte lavorative delle donne meridionali in quanto più sature di carichi di servizi di cura familiare.

Tab 2 – Pochi servizi per l'infanzia (bambini 0-2 anni, 2008)

	Calabria	Campania	Puglia	Sicilia	Liguria	Lombardia	Piemonte	Veneto
% bambini che utilizzano								
servizi per l'infanzia	2,7	2,8	4,9	6,0	16,8	16,5	14,4	12,0
asili nido	2,3	1,7	3,9	5,9	13,1	13,3	11,4	9,8
% comuni	13,9	15,4	31,8	36,6	38,3	56,2	28,0	65,2

con asili nido								
con servizi per l'infanzia	15,6	50,5	44,2	34,6	64,3	62,5	37,1	70,2

Fonte: Istat (2011a e 2001b)

Il Mezzogiorno soffre perché al suo interno è meno garantito il diritto alla vita. I cittadini delle regioni del Sud continentale hanno una probabilità più che doppia dei nordestini di subire o perire di omicidio, patire un'estorsione, essere sequestrati, rapinati. I minorenni sardi e siciliani sono molto più coinvolti in delitti contro la persona o il patrimonio dei loro coetanei del Nord-ovest e la mortalità infantile è ancora oggi maggiore di un quarto nel Mezzogiorno (Tab. 3).

Tab. 3 – Vita meno sicura (2009)

	Sud	Isole	Nord-O	Nord-E
Omicidi volontari (tassi per 100.000 abitanti):				
Consumati	1,6	1,2	0,8	0,6
Tentati	3,3	2,5	2,1	1,5
Estorsioni	16,1	12,1	8,5	6,7
Sequestro di persona a scopo di estorsione	0,8	0,7	0,5	0,3
Rapine				
Tassi per 100.000 abitanti	94,1	55,8	60,1	32,1
Minorenni denunciati (per milione di abitanti)	78,9	103,2	58,9	84,4
Quoziente di mortalità infantile (per 1.000 nati vivi)	4,0	4,4	3,0	3,2

Fonte: Istat (2011a)

Il Mezzogiorno soffre per un'elevata e persistenza "ingiustizia" civile. Un procedimento di primo grado dura in media tre anni e mezzo, mentre sono necessari tre anni circa per la conclusione di una causa in materia di lavoro, previdenza e assistenza. Un cittadino meridionale deve avere molta pazienza: deve aspettare circa 600 giorni in più rispetto ad un connazionale che vive in una regione del Nord-ovest per arrivare alla conclusione di un procedimento di cognizione ordinaria e quasi 700 in più per una causa di lavoro (Tab. 4). Un tarantino è costretto a subire un'attesa di ben sette volte maggiore di un torinese per vedere la conclusione di una causa previdenziale. Veri e propri tempi geologici sono necessari per giungere alla fine di un procedimento esecutivo immobiliare: in media 2.322 giorni (più di 6 anni!) al Sud e 862 giorni nel Nord-est; poco più di un anno a Bolzano e circa 11 anni a Reggio Calabria.

Tab. 4 – L'"ingiustizia" civile (2006)

	Mezzogiorno	Nord-O	Nord-E
Durata media in giorni dei procedimenti di primo grado:			
Cognizione ordinaria	1.209	694	897
Lavoro, previdenza e assistenza	1.031	369	609
Durata media in giorni dei procedimenti esecutivi immobiliari	2.322	1.036	862
Quoziente di litigiosità (nuove cause avviate per 100.000 abitanti)	918	682	638
Procedimenti civili per magistrato (pendenti e sopravvenuti nell'anno)	2.895	1.750	1.943

Fonte: Carmignani e Giacomelli (2009)

Il Mezzogiorno soffre per la bassa qualità dei servizi ospedalieri. Un quarto dei meridionali percepisce e valuta la qualità del servizio sanitario in modo decisamente negativo mentre poco

più del 23 per cento la giudica molto positivamente (Tab. 5). Diversamente, tra i cittadini del Nord prevalgono i giudizi positivi: ben 4 su 10 li giudica molto positivamente, di contro uno soltanto su 10 esprime una valutazione decisamente negativa. Il grado di soddisfazione dei meridionali ricoverati in ospedale è altrettanto poco lusinghiero. Solo un quinto si dichiara molto soddisfatto dell'assistenza medica e di quella infermieristica (attorno alla metà nel Nord-est e al 40 per cento nel Nord-ovest) e appena il 14 per cento del vitto (35 nel Nord-est e 22 nel Nord-ovest) e il 15 per cento dei servizi igienici (47 nel Nord-est e 35 nel Nord-ovest).

Tab. 5 – Sanità e ospedali insoddisfacenti

	Mezzogiorno	Nord-ovest	Nord-est
% persone con 18 anni e più che hanno valutato il servizio sanitario del proprio territorio (2005):			
con voto 1-4	25,2	11,9	12,1
con voto 7-10	23,3	41,7	45,0
% persone che si dichiara molto soddisfatta in merito ai seguenti aspetti del ricovero (2007):			
assistenza medica	21,7	43,2	51,0
assistenza infermieristica	19,4	39,7	49,7
vitto	13,7	21,7	34,8
servizi igienici	15,5	35,0	47,0

Fonte: Alampi *et al.* (2010)

Delle sei regioni che non raggiungono la sufficienza nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (Lea) nel 2009 ben cinque sono meridionali mentre le rimanenti tre, pur raggiungendo il livello prefissato di "adempienza", mostrano criticità in diversi dei 21 indicatori selezionati. L'inadempienza del Mezzogiorno è particolarmente evidente per ciò che riguarda i livelli essenziali di assistenza agli anziani. Solo un over sessantacinquenne siciliano su 100 usufruisce di assistenza integrata domiciliare (Adi), 1,8 in Campania e Puglia e 2,5 in Calabria contro 9,3 in Veneto, 4,1 in Lombardia e 3,4 in Liguria (Tab. 6). Stesso *gap* per gli ultra settantacinquenni: appena l'1,4 per cento in Calabria e l'1,8 rispettivamente in Campania e Puglia rientra in programmi di assistenza Adi a fronte del 16,7 in Veneto e del 10,3 in Lombardia. Altrettanto carenti sono nel Sud le strutture per la cura e l'assistenza agli anziani. In Campania solo un anziano con più di 65 anni su 1.000 viene trattato in strutture residenziali e appena 3 in Calabria, 4 in Sicilia e 5 in Puglia mentre in Veneto sono ben 395 (40 in Lombardia e 29 in Liguria). I campani più anziani (oltre 75 anni) assistiti in strutture residenziali sono due ogni 1.000 e 746 in Veneto. I posti letto in questo tipo di strutture sono oltre quaranta volte in meno in Sicilia e Campania rispetto a Lombardia e Veneto. E ancora: in Puglia solo il 18 per cento degli anziani ricoverati per la frattura del femore viene operato entro 48 ore, il 22 in Sicilia e Campania e il 31 in Calabria; diversamente, sono più del 40 per cento in Lombardia e Veneto. Sottoposti ad intervento chirurgico con maggiore ritardo, agli anziani meridionali è garantita una minore possibilità di recupero funzionale. In Campania il 62 per cento delle partorienti subisce un parto cesareo, un valore più che doppio rispetto al Veneto, in Puglia quasi la metà e in Lombardia meno del 30 per cento. La minore qualità dei servizi sanitari nel Mezzogiorno, reale o percepita, è all'origine dell'alta propensione dei meridionali a ricoverarsi in ospedali extraregionali: ben 16 calabresi su 100 ricoverati in Calabria, circa 10 in Campania e 8 in Puglia mentre sono solo 3 in Veneto e circa 4 in Lombardia.

Tab. 6 – Lea deficitari (2009)

	Calabria	Campania	Puglia	Sicilia	Liguria	Lombardia	Piemonte	Veneto
--	----------	----------	--------	---------	---------	-----------	----------	--------

% parti cesarei	41,62	61,97	47,01	37,77	37,16	28,74	31,44	28,89
% anziani trattati in Adi								
con 65 e più anni	2,54	1,83	1,80	1,08	3,40	4,11	2,40	9,30
con 75 e più anni	1,30	1,79	1,79	2,21	5,04	10,32	4,92	16,70
% anziani trattati in strutture residenziali								
con 65 e più anni	0,30	0,10	0,55	0,36	2,90	4,01	2,12	39,50
con 75 e più anni		0,02	0,36	0,74	5,11	7,68	4,35	74,58
Numero di posti in strutture residenziali								
per 1.000 anziani con 65 e più anni	2,10	0,71	4,70	0,70	14,70	29,51	19,00	27,77
% anziani con diagnosi principale di frattura del								
del collo del femore operati entro 48 ore	30,80	22,11	18,07	22,48	40,08	43,06	30,45	42,32
Emigrazione ospedaliera per ricoveri acuti								
in % delle persone ricoverate nella regione	16,2	9,9	7,9	4,7	8,5	3,8	5,7	3,3

Fonte: Ministero della salute (2011); Istat (Banca dati territoriale per le politiche di sviluppo); Alampi *et al.* (2010)

Sui rendimenti delle funzioni di produzione e sulla qualità dell'assistenza ospedaliera nel Mezzogiorno incide molto il deficit infrastrutturale e tecnologico. Un'insufficiente dotazione strumentale e infrastrutture obsolete influenzano, infatti, *performances* ed efficienza delle prestazioni erogate, oltre che inevitabili sovra costi. Sotto il mero profilo infrastrutturale non esistono asimmetrie rilevanti tra Nord e Sud, se non in riferimento agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS): solo 5 su 44 sono localizzati nel Mezzogiorno (21 nella sola Lombardia). Rilevante è invece il divario con riferimento al numero di apparecchiature tecnico-biomediche di diagnosi e cura in dotazione per abitanti. Gap più marcati si registrano nella dotazione di acceleratori lineari (ALI), di lampade scialitiche (LSC) e di ventilatori polmonari (VPO), che coprono rispettivamente soltanto il 47, il 54 e il 62 per cento della dotazione del Nord (Tab. 7). Sensibili divari esistono anche per la dotazione di ecotomografi (ECT), di tomografi a risonanza magnetica (TRM) e di analizzatori automatici di immunoglobulina (AIC). Nella graduatoria dell'indicatore sintetico di divario stimato da Intesa SanPaolo (2010), che sintetizza le dotazioni pro capite di diversi indicatori elementari riferiti alle strutture di cura, alle risorse umane e tecnologiche impiegate, ben sette regioni meridionali su otto occupano le ultime posizioni tra le venti regioni italiane. La Campania presenta il divario più alto: l'indicatore raggiunge appena il valore di 51 rispetto a 100 della regione benchmark (il Molise). Tranne Abruzzo (62) e Sicilia (61,6), tutte le altre regioni del Sud mostrano un valore dell'indicatore di divario inferiore a 60.

Tab. 7 – Il deficit di apparecchiature ospedaliere (per milione di abitanti)

	Mezzogiorno	Nord	M/N*100
Acceleratore lineare	2,8	5,9	47,4
Lampada scialitica	197,8	362,9	54,5
Ventilatore polmonare	189,1	298,2	63,4
Ecotomografo	149,4	212,4	70,3
Tomografo a risonanza magnetica	9,4	12,2	77,0
Analizzatore automatico per immunochimica	65,8	84,5	77,9
Apparecchio per anestesia	130,8	156	83,4

Fonte: Intesa SanPaolo (2010)

Il Mezzogiorno soffre per la disponibilità di servizi pubblici di base meno accessibili e meno efficienti. Due terzi delle famiglie meridionali ha difficoltà a raggiungere il pronto soccorso a fronte di meno della metà nel Nord; la metà ha difficoltà a raggiungere il posto di Polizia o

dei Carabinieri (contro un terzo nel Nord), più del 40 per cento per recarsi negli uffici comunali (meno del 30 per cento nel Nord), più di un terzo per raggiungere l'ufficio postale (contro poco più di un quinto nel Nord) e oltre un quarto anche per recarsi in farmacia (16,1 per cento nel Nord-ovest) (Tab. 8). I cittadini meridionali sono costretti a più lunghi e penalizzanti tempi di attesa presso uffici pubblici o di pubblica utilità. Circa il 70 per cento dei pensionati deve aspettare più di 20 minuti nella posta per ritirare la pensione (poco più del 30 per cento nel Nord); circa il 60 per cento per usufruire di servizi sanitari dell'Asl (intorno al 40 nel Nord); all'incirca il 30 per cento per i servizi bancari (contro il 4,7 per cento nel Nord-est).

Tab. 8 – Servizi meno accessibili (2010)

	Sud	Isole	Nord-O	Nord-E
Famiglie con difficoltà a raggiungere:				
Farmacie	27,5	26,7	16,1	19,3
Pronto soccorso	66,3	65,9	48,5	49,1
Uffici comunali	40,7	41,7	28,1	29,7
Polizia, Carabinieri	47,7	45,5	35,0	33,4
Uffici postali	36,4	33,7	21,1	22,3
Persone di 18 anni e più che attendono oltre 20 minuti per accedere ai servizi di:				
Anagrafe	16,5	19,9	14,1	11,5
Asl	57,0	60,4	40,6	36,8
Banca	27,2	34,5	8,7	4,7
Posta per invio raccomandata	34,8	46,2	24,5	22,3
Posta per ritiro pensione	65,2	74,4	30,1	38,9

Fonte: Istat (2011a)

I cittadini meridionali soffrono di più anche per la sporcizia delle strade, per le difficoltà di collegamento, per l'irregolarità dell'erogazione dell'acqua e per la non potabilità dell'acqua di casa. Le famiglie calabresi sono le più penalizzate: più della metà lamenta di non poter bere l'acqua di rubinetto a fronte del 3,1 per cento delle famiglie trentine e del 17 per cento di quelle venete; 38 famiglie calabresi su 40 giudica sporche le strade della propria zona di residenza contro le 15 del Trentino-Alto Adige e le 23 del veneto; 33 su 100 denuncia irregolarità nell'erogazione dell'acqua contro rispettivamente l'1,7 e l'1,9 per cento di quelle trentine e venete (Tab. 9).

Tab. 9 – Città più sporche e meno acqua (2010)

	Sporcizia nelle strade	Difficoltà di collegamento	Irregolarità nell'erogazione dell'acqua	Non bevono acqua di rubinetto
Calabria	38,3	37,4	33,4	52,0
Campania	33,6	41,5	12,0	36,7
Puglia	28,2	25,7	14,2	43,9
Sicilia	36,1	34,8	28,3	64,2
Lombardia	29,3	29,1	6,2	28,7
Piemonte	29,2	28,0	6,1	25,8
Trentino-Alto Adige	14,9	18,1	1,7	3,1
Veneto	23,1	26,4	1,9	17,0

Fonte: Istat (2011a)

Il Mezzogiorno soffre per i troppi rifiuti indifferenziati. La raccolta differenziata media è pari ad appena 73 kg per abitante, corrispondente a meno del 30 per cento del Nord (248 kg pro capite). La raccolta differenziata di sostanze inorganiche e di plastica è di circa un quarto rispetto al Nord, quella della carta ad un terzo e quella del vetro al 37 per cento (Tab. 10).

Tab. 10 – Rifiuti indifferenziati (2008)

	Mezzogiorno	Nord	%M/N
Totale differenziata	72,8	247,6	29,4
Rifiuti organici (kg/abitante)	21,6	89,5	24,1
Plastica (kg/abitante)	3,9	15,3	25,5
Carta (kg/abitante)	22,0	66,3	33,2
Vetro (kg/abitante)	13,5	36,9	36,6

Fonte: Istat (2011a)

Il Mezzogiorno soffre di “malgoverno” politico-amministrativo. L’indice generale di “buon governo” calcolato dal Formez è nel Mezzogiorno inferiore di circa un terzo rispetto al Centro-nord; Sardegna, Molise, Calabria e Basilicata mostrano un indice pari alla metà di quello dell’Emilia Romagna, la regione con la migliore *performance* (Tab. 11). Ritardi elevati del Sud si riscontano anche nei singoli indicatori che concorrono a determinare il risultato complessivo di buon governo: le imprese meridionali possono beneficiare di sistemi amministrativi di gran lunga meno semplificati di quelli del Centro-nord, di servizi di mediazione e incontro tra domanda e offerta di lavoro molto meno qualificati e, più in generale, di politiche di sostegno allo sviluppo assai meno efficaci. Altrettanto elevato, sebbene in tendenziale riduzione nell’ultimo decennio, è ancora il ritardo della pubblica amministrazione meridionale in termini di informatizzazione: i cittadini e le imprese del Sud, comparativamente a quelle del Nord, possono fare riferimento ad uno stock di servizi informatici pubblici (disponibilità di portali internet ma, soprattutto, di servizi *on line* per le imprese e di collegamenti telematici con altre amministrazioni) inferiore di almeno un quarto. Il Piemonte, la regione più virtuosa, mostra una qualità dell’azione pubblica tripla rispetto alla Puglia, la regione con il punteggio più basso.

Tab. 11 - Lontani dal "buon governo"

	Mezzogiorno	Centro-Nord
Indice generale di buon governo	4,37	6,38
Indice di semplificazione	4,42	6,06
Indice di efficacia delle politiche del lavoro	4,14	6,3
Indice di competitività dei sistemi territoriali	4,42	6,67
Indice di informatizzazione della Pa (media 2000-2008)	3,61	4,69

Fonte: Arpaia, Doronzo e Ferro (2009)

## 6 La disoccupazione: il problema civile più acuto

Il problema civile più drammatico del Mezzogiorno resta però la strutturale penuria di occasioni di lavoro, in particolare di occupazioni qualificate, durature, ben retribuite. In senso

stretto, la disoccupazione è un problema che attiene alla sfera economica e non civile, in quanto legato alla struttura produttiva e alla sua evoluzione congiunturale, nonché alle caratteristiche e al *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro. Sylos Labini, tuttavia, in più occasioni ha avvertito che, nei paesi relativamente sviluppati, la disoccupazione, di norma, non è più un problema economico, “neppure nel Mezzogiorno”.

Più precisamente: i mezzi per combattere la disoccupazione appartengono all'economia o, meglio, alla politica economica; ma il problema oggi non è più prevalentemente economico [...] Superato il livello dei bisogni primordiali – alimentazione, vestiario, alloggio – masse crescenti della popolazione si rivolgono verso consumi sempre più differenziati e sempre più classificabili come voluttari; nel tempo stesso, si rafforza e si estende la tendenza a scegliere attività lavorative che possano dare soddisfazioni intellettuali piuttosto che puramente economiche [...] In breve, quando la produttività del lavoro è molto bassa il problema per la stragrande maggioranza della popolazione è di vivere e di riprodursi e il lavoro, salvo per pochi privilegiati, è una non evitabile pena; in seguito, quando i bisogni biologici essenziali sono soddisfatti, è il lavoro stesso che via via appare come un bisogno essenziale o, se così si vuol dire, la condizione per un incremento pieno nella vita sociale.[Per queste ragioni], uno dei più gravi indici del divario civile fra Sud e Nord oggi sta proprio nel tasso di disoccupazione giovanile. (Sylos Labini 1989, p. 298)

Oggi, la disoccupazione, così come l'occupazione fortemente irregolare, è un problema drammatico giacché è fonte “di mortificazione civile: genera frustrazione, sbandamento e a volte angoscia di vivere per arrivare poi, magari, alla droga e alla criminalità” (Sylos Labini, 1990: 265).

La “mortificazione civile” della disoccupazione colpisce attualmente ben 39 giovani meridionali su 100 tra i 15 e i 24 anni (41 ragazze su 100), un'incidenza più che doppia rispetto al Nord-est (Tab. 12). Più di un quinto dei giovani e circa un quarto delle giovani meridionali tra 25 e 34 anni è senza lavoro, contro incidenze di “mortificazione” (poco più del 7 per cento) ben più contenute nel Nord. Nel Sud sono occupati meno di tre giovani ogni dieci, al Nord circa uno ogni due; nelle province di Reggio Calabria, Caserta, Crotone risulta occupata solo una ragazza su dieci tra 18 e 29 anni, a fronte di circa cinque su dieci nel Nord. Le giovani donne del Sud sperimentano forme molto accentuate di segregazione in termini di sottoutilizzo di capitale umano, di valorizzazione delle competenze, di retribuzione e di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro. I giovani meridionali tra i 25 e i 29 anni che non lavorano e non studiano sono ben quaranta ogni cento (diciotto nel Nord) e per di più in crescita, il che testimonia la preoccupante diffusione di giovani nel pieno delle capacità che leggono meno dei loro coetanei che studiano o lavorano, fruiscono meno di cinema, teatri, musei e mostre, dormono di più, usano meno internet, si dedicano meno ad attività associative e di volontariato, praticano meno sport, hanno più bassi livelli di soddisfazione nelle relazioni familiari e amicali (Istat 2010, pp. 47-48). I giovani sono i soggetti più vulnerabili del mercato del lavoro, ma la situazione è pesante per l'intera popolazione in età lavorativa: il tasso di disoccupazione complessivo nel Mezzogiorno (13,4 per cento) è oltre il doppio di quello registrato nel Nord-ovest (6,2) e due volte e mezzo quello del Nord-est (5,5). Di converso, il tasso di occupazione meridionale è pari a soli due terzi di quello settentrionale mentre il tasso di inattività è più alto dell'oltre il 60 per cento. Soffrono la penuria di occupazione soprattutto i meridionali meno istruiti, appena 34 su 100 hanno un lavoro contro più della metà nel Nord, ma alquanto penalizzati sono pure i diplomati e i laureati.

Tab. 12 – Una disoccupazione scandalosamente elevata (valori %, 2010)

	Mezzogiorno	Nord-O	Nord-E
Tasso di attività (popolazione 15-64 anni)	50,8	68,8	69,7
Tasso di occupazione (popolazione 15-64 anni)	43,9	64,5	65,8
Tasso di disoccupazione (popolazione 15-64 anni)	13,4	6,2	5,5

Tasso di inattività (popolazione 15-64 anni)	49,2	31,2	30,3
Tasso di occupazione (popolazione 15-64 anni)			
Fino alla licenza media	33,9 (17,4)	51,1 (37,3)	51,9 (37,8)
Diploma	61,6 (39,3)	72,9 (66,2)	75,1 (68,1)
Laurea	68,0 (62,0)	80,9 (76,7)	80,5 (77,2)
Tasso di disoccupazione			
Fino alla licenza media	15,4 (19,6)	8,0 (9,9)	6,7 (9,3)
Diploma	13,0 (15,7)	5,8 (6,6)	5,2 (6,5)
Laurea	8,9 (19,9)	3,7 (4,5)	3,9 (4,5)
15-24 anni	38,8 (40,6)	21,7 (22,6)	19,1 (23,0)
25-34 anni	20,3 (24,5)	7,6 (8,9)	7,2 (9,0)
Disoccupati di lunga durata (cercano lavoro da 12 mesi e oltre)	54,1 (57,9)	43,6 (44,7)	35,7 (35,2)
Giovani 15-29 anni che non lavorano e non studiano (incidenza %)	30,9	15,6*	
25-29 anni	40,1	18,3*	
Laureati	26,9	15,0*	

Tra parentesi il valore relativo alle donne; \* Nord

Fonte: Istat (2011a)

Disoccupazione elevata, precarietà occupazionale e livelli quanti-qualitativi inadeguati di servizi pubblici essenziali contribuiscono a configurare un Mezzogiorno con sacche estese e intense di disagio economico e sociale. Più di un quarto delle famiglie presenta tre o più sintomi di deprivazione materiale e il 13 per cento si trova in condizioni di grave deprivazione, a fronte di valori nel Nord decisamente più contenuti: rispettivamente il 9,7 e il 3,8 per cento (Tab. 13). Le famiglie in arretrato con i pagamenti di bollette, mutuo affitto o debiti sono circa il 15 per cento, quelle che non riescono a sostenere spese impreviste di 800 euro sono più del 46 per cento, quelle che non possono permettersi una settimana di ferie lontano da casa sono ben il 56 per cento e quelle che non possono permettersi un pasto proteico almeno ogni due giorni sono una su dieci. In ognuno di questi indicatori i valori riscontrati nel Mezzogiorno sono quasi sempre il doppio degli analoghi indicatori nel Nord. Più di un quinto delle famiglie meridionali (4,9 per cento al Nord) risultano sotto la soglia di povertà relativa (una famiglia di due persone spende in media in consumi meno di quanto spende una singola persona) mentre il 7,7 per cento risulta assolutamente povero (3,6 al Nord), cioè incapaci di acquistare per intero il paniere essenziale minimo di beni e servizi.

Tab. 13 – Famiglie deprivate (2010)

	Mezzogiorno	Nord
Indicatore Eurostat di deprivazione	26,0	9,7
Indicatore Eurostat di grave deprivazione	13,0	3,8
Arretrati di pagamento di bollette, mutuo, affitto o debiti	14,9	8,9
Non riesce a sostenere spese impreviste di 800 euro	46,1	25,5
Non può permettersi una settimana di ferie in un anno lontano da casa	56,5	28,6
Non può permettersi un pasto adeguato almeno ogni due giorni	10,7	4,8
Incidenza della povertà relativa (% famiglie)	22,7	4,9
Incidenza della povertà assoluta (% famiglie)	7,7	3,6

Fonte: Istat (2011a)

## 7 Conclusioni

Negli ultimi anni il Mezzogiorno è uscita di scena. Il problema persiste, ma sono sempre meno coloro disponibili ad occuparsene con serietà e serenità, al Nord e al Sud, tra i politici e tra gli analisti. Nel senso comune prevalgono le comode e rassicuranti rappresentazioni stereotipate: il Sud come area malata e come capro espiatorio di tutti i guasti italiani (Cersosimo e Donzelli 2000; Patriarca 2010). Secondo Gianfranco Viesti è stato intenzionalmente costruito un “teorema meridionale” secondo il quale i trasferimenti di finanziamenti pubblici al Sud destinati allo sviluppo finirebbero per alimentare sprechi e clientelismo da parte di classi dirigenti incapaci, corrotte e colluse con la criminalità organizzata; ne conseguirebbe la dannosità delle politiche pubbliche di sostegno e l’utilità di trattenere la maggior parte del gettito fiscale nelle regioni ricche che lo hanno generato attraverso una riconfigurazione federalista degli assetti istituzionali del nostro stato (Viesti 2009b; 2010a e 2010b).

Domina ancora oggi la considerazione che la congenita incapacità ad accelerare la crescita e l’accumulazione di capitale sia il problema del Mezzogiorno; che la bassa crescita del Sud e il dualismo economico persistente inibiscano l’evoluzione dell’intera economia italiana; che solo la crescita può garantire contemporaneamente ricchezza e coesione ai meridionali.

La crescita è ovviamente molto importante, ma da sola non basta. La riduzione del divario economico Nord-Sud è altrettanto importante, ma altrettanto urgente e necessaria è la riduzione del divario civile. La nuova politica regionale assume in modo esplicito e prioritario finalità inclusive fissando obiettivi stringenti di miglioramento quanti-qualitativo dei servizi collettivi e condizionando maggiormente i trasferimenti finanziari alle *performance* conseguite. E’ insostenibile nel tempo l’unità politica e istituzionale di un paese con livelli di servizi essenziali così marcatamente differenti per disponibilità, accessibilità e qualità: nell’Italia d’oggi un neonato, una mamma, uno studente, un ammalato, un anziano che abita al Nord può fare riferimento ad un’offerta di servizi di base significativamente più alta e di migliore qualità di un neonato, una mamma, uno studente, un ammalato, un bambino, un anziano che abita al Sud. Per non parlare di un giovane disoccupato, che nel Mezzogiorno è costretto ad una mortificazione civile impareggiabile. Un paese così iniquo in termini di diritti di cittadinanza rischia la lacerazione e la rottura, più delle differenze in termini di reddito, più del dualismo economico.

## 8 Bibliografia

- Arrow K. J. (1971), The Utilitarian Approach to the Concept of Equality in Public Expenditure, *Quarterly Journal Economics*, 85: 409-415.
- Alampi D., Iuzzolino G., Lozzi M. e Schiavone A. (2010), La sanità. In: Banca d'Italia *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia, Seminari e convegni*, Roma, Giugno 4: 105-127.
- Arpaia C. M., Doronzo R. e Ferro P. (2009), Informatizzazione, trasparenza contabile e competitività della Pubblica amministrazione: un'analisi a livello regionale. In Banca d'Italia *Mezzogiorno e politiche regionali, Seminari e convegni*, Roma, Novembre 2: 353-381.
- Barca F., Brezzi M., Terribile F. e Utili F. (2004), Misurare per decidere: utilizzo soft e hard di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale, *Materiali Uval. Analisi e Studi*, 2.
- Barca F. (2006) *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*. Roma: Donzelli.
- Barca F. (2009), Un "Sud persistente": riflessioni su dieci anni di politica per il Mezzogiorno d'Italia. In: Petruszewicz M., Schneider J. e Schneider P. (a cura di) *I Sud. Conoscere, capire, cambiare*. Bologna: il Mulino 229-256.
- Barca F. (2010), Intervento al convegno sul Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia. In: Banca d'Italia *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia, Seminari e convegni*, Roma, Giugno 4: 173-179.
- Brezzi M. e Utili F. (2007), Targeting final objectives of public service provision to expand capabilities. A policy application to the South of Italy. Relazione presentata alla *Conferenza annuale della Human Development and Capability Association*. New York City: Settembre.
- Bripi F., Carmignani A. e Giordano R. (2011), La qualità dei servizi pubblici in Italia. In: Cafagna L. (1988), Modernizzazione attiva e modernizzazione passiva, *Meridiana*, 2: 229-240.
- Cannari L., Magnani M. e Pellegrini G. (2009), Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio. In: Banca d'Italia *Questioni di Economia e Finanza, Occasional papers*, Roma, Luglio 50: 1-64.
- Cannari L. e Franco D. (2011), Il Mezzogiorno: ritardi, qualità dei servizi pubblici, politiche, *Stato e mercato*, 91: 3-40.
- Carmignani A. e Giacomelli S. (2009), La giustizia civile in Italia: i divari territoriali. In: Banca d'Italia *Mezzogiorno e politiche regionali, Seminari e convegni*, Roma, Novembre 2: 325-352.
- Casavola P. e Utili F. (2008), Il Mezzogiorno: politiche per la crescita e riduzione delle disuguaglianze. In: Guerzoni L. (a cura di) *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*. Bologna: il Mulino, 251-268.
- Cersosimo D. e Donzelli C. (2000) *Mezzo giorno. Realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale*. Roma: Donzelli.
- Ciampi C. A. e Barca F. (1998) *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*. Roma: Donzelli.
- Daniele V. e Malanima P. (2007), Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004), *Rivista di politica economica*, III-IV: 1-49.
- De Bonis R., Rotondi Z. e Savona P. (a cura di) (2010) *Sviluppo, rischio e conti con l'esterno delle regioni italiane*. Roma-Bari: Laterza.

- De Luca S, Nusperli F., Sferrazzo A., Tancredi A. e Volpe M. (2005), Misurare i risultati dell'intervento pubblico: i numeri per valutare gli effetti territoriali delle politiche, *Materiali Uval, Analisi e studi*, 6.
- Dps/Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione – Ministero dello sviluppo economico *Quadro strategico nazionale/QCS per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*. Roma. Giugno.
- Draghi M. (2010), Intervento di apertura del Governatore della Banca d'Italia. In: Banca d'Italia *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia, Seminari e convegni*, Roma, Giugno 4: VII-XX.
- Draghi M. (2011), *Considerazioni finali*. In: Banca d'Italia *Assemblea ordinaria dei partecipanti*. Roma: 31 Maggio.
- Felice E. (2007a), I divari regionali in Italia sulla base degli indicatori sociali (1871-2001), *Rivista di politica economica*, III-IV: 359-405.
- Felice E. (2007b) *Divari regionali e intervento pubblico. Per una lettura dello sviluppo in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Fuà G. (1993) *Crescita economica. Le insidie delle cifre*. Bologna: il Mulino.
- Graziani A. (1987), Mezzogiorno oggi, *Meridiana*, 1: 201-218.
- Hirschman A. O. (1958) *The Strategy of Economic Development*. New Haven Yale: University Press.
- Intesa SanPaolo (2010) *Il mondo della salute fra governance federale e fabbisogni infrastrutturali*, ottobre.
- Istat (2011a) *La situazione del Paese nel 2010. Rapporto annuale*. Roma.
- Istat (2011b) *Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*. Roma.
- Istat, <http://www.istat.it/ambiente/contesto/infoterr/azioneB.html>: Banca dati territoriale per le politiche di sviluppo,
- Iuzzolino G. (2009), I divari territoriali di sviluppo in Italia nel confronto internazionale. In: Banca d'Italia *Mezzogiorno e politiche regionali, Seminari e convegni*, Roma, Novembre 2: 427-477.
- Ministero della Salute (2011) *Adempimento "mantenimento dell'erogazione dei Lea" attraverso gli indicatori della griglia Lea. Metodologia e risultati dell'anno 2009*. Roma, Marzo.
- Patriarca S. (2010), *Italianità. La costruzione del carattere nazionale*. Roma-Bari: Laterza.
- Pellegrini S. (2009), Domanda e offerta di giustizia. Ciò che non sempre appare, *il Mulino*, 2: 217-225.
- Putnam R. (1993) *La tradizione civica nelle regioni italiane*. Milano: Mondadori.
- Rassu R. e Saporito G. (2009), I servizi pubblici nel Mezzogiorno e il programma degli obiettivi di servizio. In: Banca d'Italia *Mezzogiorno e politiche regionali, Seminari e convegni*, Roma, Novembre 2: 383-420.
- Rosenstein-Rodan P. N. (1943), Problems of Industrialization of Eastern and Southeastern Europe, *Economic Journal*, 53, 210/211: 202-211.
- Rossi N. (2005), *Mediterraneo del nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari.
- Salvati M. (2010), Una modesta proposta per una grande questione, *il Mulino*, 2: 215-225.
- Seravalli G. (2006) *Né facile, né impossibile. Economia e politica dello sviluppo locale*. Roma: Donzelli.
- Sylos Labini P. (1985), L'evoluzione economica del Mezzogiorno negli ultimi trent'anni, *Banca d'Italia, Temi di discussione*, 46; rist. in "Studi SVIMEZ", XXXVIII, 1: 5-25.
- Sylos Labini P. (1989), Sviluppo economico e sviluppo civile, *Moneta e credito*, 42, 167: 291-304.

- Sylos Labini P. (1990), Il Mezzogiorno: prospettive dello sviluppo economico e dello sviluppo civile. In: Jossa B. (a cura di) *Il Mezzogiorno alle soglie del 1992*. Napoli: Guida 263-276.
- Sylos Labini (1994), Intervento al dibattito sul libro di R. D. Putnam La tradizione civica nelle regioni italiane. Camera dei Deputati, Roma. In: Sylos Labini P. (2003) *Scritti sul Mezzogiorno (1954-2001)*. A cura di Arena G., Manduria-Roma-Bari: Lacaita 369-377.
- Triglia C. (2011), Perché non si è sciolto il nodo del Mezzogiorno? Un problema di sociologia economica”, *Stato e mercato*, 91: 41-75.
- Viesti G. (2009a) *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*. Roma-Bari: Laterza.
- Viesti G. (2009b), Nord/Sud l'eterna questione, *il Mulino*, 5: 715-723.
- Viesti G. (2010a) *Più lavoro, più talenti*. Roma: Donzelli.
- Viesti G. (2010b), Il federalismo difficile, *il Mulino*, 5: 730-738.
- Viesti G. (2011), Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno negli ultimi venti anni: scelte e risultati, *Economia e Politica Industriale*, in corso di pubblicazione.

## SUMMARY

The aim of this paper is to point out the strong differences in terms of availability, accessibility and quality of essential public services between North and South of Italy, which are unjustified in a united country. The underlying idea is that communities lacking of civil rights have more difficulties to evolve toward advanced socio-institutional frameworks and to achieve higher level of economic competitiveness.