Munich Personal RePEc Archive

The territorial dimension of public service provision in Italy: a snapshot

messina, giovanna and torrini, roberto

Banca d'Italia

2024

Online at https://mpra.ub.uni-muenchen.de/129625/
MPRA Paper No. 129625, posted 23 Jun 2026 13:21 UTC

MPRA Author Manuscript

La dimensione territoriale dell'offerta di servizi pubblici in Italia: una fotografia dell'esistente

Giovanna Messina, Roberto Torrini
Banca d'Italia

This manuscript corresponds to the article published as:

Messina, G. and Torrini, R. (2025), "La dimensione territoriale dell'offerta di servizi pubblici in Italia: una fotografia dell'esistente", Economia Italiana, Issue 1/2025, pp. 92–124.

The present version is the author's manuscript deposited for dissemination purposes.

La dimensione territoriale dell'offerta di servizi pubblici in Italia: una fotografia dell'esistente[1].

Sintesi

Lo studio descrive la dimensione territoriale delle principali funzioni pubbliche di competenza sia centrale sia locale, fornendo evidenze su aspetti quali: la spesa, le risorse umane, le dotazioni finanziarie, la qualità e quantità di prestazioni fornite. La rassegna mostra che l'intervento pubblico tende ad essere meno efficace nelle aree che ne avrebbero maggiormente bisogno. Nell'ambito delle funzioni centrali la diversa efficacia dell'azione pubblica non è riconducibile alla distribuzione delle risorse finanziarie ed umane, ma è in larga parte spiegata da caratteristiche osservabili legate all'offerta o alla domanda. Nell'ambito delle funzioni di competenza locale invece l'allocazione della spesa e quella dei fattori produttivi appaiono del tutto disallineate rispetto ai bisogni dei territori: le differenze quali-quantitative nei livelli dei servizi assumono di conseguenza caratteristiche estreme, contribuendo ad alimentare un circolo vizioso fra le carenze del settore pubblico, le disparità economiche ed il declino demografico.

Keywords: divari territoriali, istruzione, sanità

JEL code: H41, H51, H52

The territorial dimension of public service provision in Italy: a snapshot

Abstrac

The study describes the territorial dimension of the delivery of public services, both at central and at local level, providing evidence on aspects such as expenditure, human resources, financial endowment, quality and quantity of services provided. The review shows that public intervention tends to be less effective in areas that need it most. Differences in the outcomes of public functions delivered at central level are not attributable to an uneven distribution of financial and human resources, but are largely explained by supply or demand observable characteristics. Instead, when local public services are considered, the allocation of expenditure and that of productive factors appear completely misaligned with respect to the needs of the territories: the qualitative-quantitative differences in the levels of services consequently take on extreme characteristics, contributing to a vicious circle between public sector failures, economic inequalities and demographic decline.

Keywords: territorial gaps, education, health

JEL code: H41, H51, H52

[1] Giovanna Messina (giovanna.messina@bancaditalia.it) e Roberto Torrini (roberto.torrini@bancaditalia.it), Banca d'Italia, Dipartimento di economia e statistica. La responsabilità per gli eventuali errori e per le opinioni espresse in questo lavoro è unicamente degli autori. Ringraziamo Luciana Aimone Gigio, Demetrio Alampi, Daniela Mele e Sauro Mocetti per la consulenza preziosa su sanità, finanza comunale e giustizia.

1. Premessa

L'azione dell'operatore pubblico in Italia deve confrontarsi con due elementi che possono, un po' semplicisticamente, definirsi di contesto: gli squilibri economici e quelli demografici.

Gli squilibri economici fra le varie aree del Paese descrivono un tratto oramai fisiologico dell'economia italiana. Da decenni il PIL pro capite nelle regioni meridionali è poco più della metà di quello del Centro Nord: un divario di sviluppo così ampio e persistente, che investe un'area tanto estesa, rappresenta un primato negativo tra le economie avanzate (la variabilità dei tassi di disoccupazione fra le regioni italiane è pari al triplo di quanto si osserva *within country* nella media dei paesi dell'Ocse). Queste differenze sono lo specchio di sistemi produttivi estremamente eterogenei in quanto a dimensione, specializzazione settoriale e solidità finanziaria. L'evidenza è ampiamente documentata in numerosi studi, fra cui si segnala un recente e corposo lavoro di ricerca della Banca d'Italia[2].

Anche l'evoluzione demografica sta assumendo una demarcazione territoriale sempre più spiccata, con connotati finora inediti. Secondo le proiezioni più recenti dell'Istat entro il 2050 l'Italia dovrebbe perdere 4,2 milioni di abitanti: il calo riguarderà per oltre l'80 per cento le regioni meridionali e sarà guidato, oltre che da saldi naturali meno favorevoli, dai flussi migratori di giovani (in gran parte laureati) verso il resto del Paese (mentre il Mezzogiorno resterà poco attrattivo per i flussi dall'estero). Fra circa dieci anni, per la prima volta, l'età media della popolazione meridionale supererà quella delle altre macroaree. Queste dinamiche dipendono dai divari di sviluppo fra Nord e Sud e al tempo stesso li rafforzano[3].

L'offerta di servizi pubblici risente di queste condizioni di base. Gli squilibri economici e la conseguente concentrazione geografica delle basi imponibili tendono a rendere più debole, per carenza di risorse proprie e di capacità amministrativa, l'intervento pubblico nelle aree svantaggiate; questo fenomeno è particolarmente evidente nei servizi pubblici di competenza locale ed è accentuato da un sistema di perequazione ancora incompleto. Anche la demografia pesa, con un effetto eterogeneo sul territorio, sulla sostenibilità e sulla fisionomia del welfare locale: per citare un esempio, quasi la metà dei Comuni meridionali è dotata di un'unica scuola primaria, la cui sopravvivenza è fortemente a rischio a causa dell'invecchiamento della popolazione, e la scomparsa di una scuola tende a rafforzare la desertificazione demografica, impoverendo ulteriormente le economie locali e i bilanci comunali.

Possiamo in sintesi considerare gli squilibri economici, gli squilibri demografici e gli squilibri nell'offerta di servizi pubblici come gli ingranaggi di una catena di trasmissione, in cui ciascun anello influenza ed è influenzato dal precedente. Ne deriva una forte polarizzazione dei livelli di benessere economico e del grado di tutela dei diritti di cittadinanza sul territorio.

La politica economica ha la responsabilità di ribaltare questo circolo vizioso, attraverso una strategia di ampio respiro che rimuova le condizioni di svantaggio di alcune aree sia nell'attrarre investimenti produttivi che nel trattenere le persone. La nostra analisi si sofferma sul ruolo dell'offerta dei servizi pubblici ai fini della mobilità delle persone sul territorio, nella prospettiva che questa si rifletta su quello che Tiebout ha definito il "voto con i piedi" dei cittadini. Si fornisce quindi una caratterizzazione territoriale delle principali funzioni pubbliche di competenza sia centrale sia locale considerando, ove possibile, i diversi profili relativi alla spesa pubblica, agli input di risorse umane e finanziarie nonché agli output in termini di prestazioni fornite. L'obiettivo è quello di fornire una fotografia, la più esaustiva ed

[2] Cfr. Accetturo et al (2022), *Il divario Nord-Sud: sviluppo economico e intervento pubblico*, collana seminari e convegni della Banca d'Italia, n. 25.

[3] Per una valutazione prospettica dell'impatto della demografia sul livello di attività economica, cfr. De Philippis et al (2022). Secondo l'ultimo rapporto della Svimez, in ragione della più veloce diminuzione della popolazione attiva, il PIL del Mezzogiorno – a tassi di occupazione e produttività invariati – si ridurrebbe di oltre il 30 per cento nel 2050, ossia più del doppio del resto del Paese (cfr. Svimez, 2024).

aggiornata, che offra spunti di riflessione sugli ambiti in cui è prioritario intervenire per interrompere il circolo vizioso fra la cattiva qualità dei servizi pubblici, le migrazioni interne e i ritardi di sviluppo.

Il lavoro si articola nel modo seguente: il secondo paragrafo offre un inquadramento generale teorico sulla capacità dei beni pubblici di influenzare le scelte di mobilità delle persone; il terzo paragrafo descrive le caratteristiche geografiche dell'offerta di alcune funzioni che ricadono nella sfera di competenza centrale (giustizia e istruzione); il quarto paragrafo si sofferma invece sulle principali prestazioni pubbliche di competenza locale (sanità e servizi sociali); il quinto paragrafo riepiloga il quadro complessivo e ne traccia le principali implicazioni per la politica economica.

2. Inquadramento generale

Le scelte di residenza delle persone sono dettate da un insieme di fattori: le opportunità di lavoro, l'amenità del contesto, i prezzi delle case o degli affitti come anche la possibilità di accedere a servizi pubblici di qualità. Le indagini periodiche attestano quanto il grado di soddisfazione delle famiglie nell'esperienza di vita quotidiana sia condizionato dalla possibilità di utilizzare i trasporti pubblici; dalla presenza di servizi per l'infanzia, che favoriscono la conciliazione fra famiglia e lavoro; dalla fruibilità del sistema sanitario e degli strumenti di assistenza sociale; dalla sicurezza e dal decoro del luogo di residenza.

Questa percezione trova conferma in una consolidata letteratura economica, che ha preso avvio con l'intuizione fondamentale di Tiebout (1956): le famiglie rivelano le loro preferenze sul mix di servizi disponibili e di tasse applicate localmente "votando con i piedi", ossia spostandosi sul territorio. L'analisi di Tiebout è stata oggetto di numerosi approfondimenti teorici e di molteplici verifiche empiriche.

Un vasto filone di ricerca ha esplorato l'impatto dell'offerta di servizi sulle scelte di residenza degli individui, modellando una funzione di utilità fra i cui argomenti – oltre al livello dei consumi privati, alle caratteristiche del mercato abitativo e a variabili rappresentative delle amenità locali – figura un vettore di beni pubblici; fra questi ad esempio la qualità dell'ambiente (Banzhaf e Walsh, 2008; Gamper-Rabindran et al., 2011), i servizi di trasporto nonché l'offerta di servizi educativi (Brunner et al., 2012) sembrano influenzare significativamente la capacità attrattiva di un'area. La sensibilità delle scelte localizzative rispetto alle politiche pubbliche locali dipende inoltre da caratteristiche individuali quali l'età, il genere, la composizione del nucleo familiare, il livello di istruzione. Alcuni studi hanno indirettamente colto l'effetto di variazioni nell'offerta di tali servizi analizzandone l'impatto sulle quotazioni immobiliari (es. Black, 1999; Currie et al, 2015; Gupta et al, 2022).

Più recentemente la cornice teorica della Nuova geografia economica consente di inquadrare le politiche pubbliche fra i fattori che possono guidare le scelte di localizzazione delle imprese (Ehrlich e Overman, 2020). L'agglomerazione delle attività produttive ad elevate economie di scala è favorita da una buona rete di infrastrutture economiche, che amplia la dimensione dei mercati raggiungibili, come anche dalla qualità del sistema giudiziario; queste dinamiche possono essere accentuate dalla disponibilità di servizi pubblici alla persona, quali l'istruzione o la sanità, che alimentano i flussi di lavoratori fra aree geograficamente marginali e aree centrali meglio servite perpetuando le diseguaglianze nella distribuzione spaziale delle attività economiche.

Molto interessante e ricca di spunti per il caso italiano è l'analisi di Di Cataldo e Romani (2024), in cui si studia l'impatto del ridimensionamento della rete scolastica primaria seguito alla riforma Gelmini del 2009 sulle dinamiche demografiche interne e sulle condizioni del mercato del lavoro; gli autori osservano che nei Comuni rimasti privi dell'unica scuola elementare preesistente alla riforma la popolazione è diminuita sensibilmente (fra l'8 e il 16 per cento quella degli studenti, fra l'11 e il 18 per cento quella dei potenziali genitori) come anche il reddito complessivo (fra il 9 e il 12 per cento). Un'altra analisi con

implicazioni rilevanti in termini di policy per l'Italia è quella di Comi et al (2021), in cui si evidenzia il ruolo delle differenze relative al funzionamento dei distretti giudiziari nello spiegare la distribuzione sul territorio dei flussi di investimenti diretti dall'estero (una riduzione dell'1 per cento nella misura di inefficienza dei distretti giudiziari comporta un aumento di 1,5 del numero di aziende estere ogni 100.000 abitanti).

L'obiettivo di questa analisi è quello di fornire evidenza sulle eterogeneità territoriali nella dimensione qualitativa e quantitativa dell'azione pubblica, che seguono la stessa declinazione geografica dei divari di sviluppo e ne rafforzano la persistenza nel tempo. Queste differenze sono riscontrabili, anche se con diversa intensità e caratteristiche, in tutti i livelli di governo: da quello statale, a quello regionale, a quello comunale. Nella nostra disamina partiremo considerando dapprima due funzioni di competenza centrale (istruzione e giustizia), per poi considerare due categorie di prestazioni pubbliche gestite a livello locale (la sanità dalle Regioni e i servizi sociali dai Comuni).

3. L'istruzione

La funzione educativa è prevalentemente di competenza del governo centrale, sebbene all'interno di un assetto istituzionale multilivello che coinvolge anche gli enti territoriali (cui sono affidati la gestione del patrimonio edilizio, l'istruzione professionale, il sistema educativo integrato 0-6 anni, i servizi ausiliari all'istruzione)[4]. È infatti lo Stato a disciplinare il funzionamento corrente delle istituzioni scolastiche e a dettare il quadro normativo generale, che include le regole per il dimensionamento della rete scolastica e per la formazione delle classi, la scansione dei cicli di istruzione, la definizione dei curricula e delle consistenze orarie, le modalità di valutazione degli alunni e di svolgimento degli esami, i criteri di riconoscimento delle scuole paritarie. Il governo centrale inoltre stabilisce la consistenza complessiva degli organici e il trattamento economico del personale. Le istituzioni scolastiche applicano la normativa statale ed erogano i servizi scolastici nell'ambito della propria autonomia didattica e organizzativa.

La spesa statale corrente per l'istruzione scolastica ammonta, secondo le informazioni più recenti, a circa 54 miliardi (ovvero il 6,3 per cento della spesa primaria corrente pubblica e il 2,7 per cento del PIL)[5] ed è assorbita per oltre il 90 per cento dai redditi da lavoro. Il dettaglio regionale, ricostruito parzialmente sulla base della ripartizione territoriale dei pagamenti dal bilancio dello Stato di fonte RGS[6], evidenzia una spesa maggiore nelle regioni meridionali (in media 6.200 euro per residente in età scolastica nel 2022, contro 5.400 nel Centro e 4.800 al Nord[7]).

Le differenze rispecchiano fedelmente la distribuzione delle scuole e del personale scolastico sul territorio nazionale: nel 2022 nel Mezzogiorno operavano 19,1 addetti ogni 100 residenti in età scolastica, a fronte di 17,4 nel Centro e 15,2 al Nord (fig. 1), riflettendo la distribuzione e l'intensità della domanda. Sotto il primo aspetto rilevano la morfologia del territorio e la dispersione della popolazione residente in ciascuna regione. Difatti i requisiti per il dimensionamento della rete scolastica e per la formazione delle classi sono definiti in modo omogeneo a livello nazionale e prevedono deroghe al ricorrere in casi particolari (es. piccole isole, comuni montani, specificità linguistiche)[8]; ne discende che

[4] Alle Regioni è affidata l'istruzione professionale, mentre i Comuni sono responsabili del sistema educativo integrato 0-6 anni e dei servizi ausiliari all'istruzione (trasporto scolastico, refezione, assistenza agli alunni disabili).

[5] Si tratta della spesa corrente afferente alla missione 22 del bilancio dello Stato relativo al 2022 (cfr. Ragioneria generale dello Stato, La spesa statale regionalizzata anno 2022).

[6] La regionalizzazione della spesa per istruzione di fonte RGS esclude alcune voci, principalmente i pagamenti per contributi sociali (quasi un terzo degli oltre 48 miliardi di redditi da lavoro non è ripartito territorialmente).

[7] La macroarea Nord esclude le realtà a statuto speciale del Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta, in cui la funzione istruzione è interamente di competenza locale.

[8] La normativa è molto articolata e varia di anno in anno. In linea generale il numero minimo di alunni affinché a un istituto scolastico sia assegnato un dirigente a tempo indeterminato è di 500 (300 per le piccole isole, le comunità montane, le zone con specificità linguistiche); per la formazione delle classi sono previste soglie minime

la capillarità dell'offerta scolastica e di conseguenza l'incidenza del personale tendono ad essere maggiori nelle regioni in cui la popolazione è meno concentrata nelle zone pianeggianti (figura 2). Sotto il secondo aspetto, la distribuzione territoriale del personale scolastico statale è negativamente correlata con la diffusione delle scuole paritarie: le regioni con una minore incidenza di personale scolastico sono quelle in cui vi è maggiore propensione a frequentare scuole paritarie (in Lombardia e in Veneto, ad esempio, gli alunni delle scuole paritarie sono rispettivamente quasi un quinto e un sesto della popolazione in età scolastica contro una media nazionale di poco più del 10 per cento; figura 2). Infine un ulteriore elemento che influisce sulla ripartizione regionale della spesa per istruzione è l'anzianità del personale, a cui sono legate le retribuzioni medie. Nelle regioni meridionali gli addetti al comparto scuola sono più anziani, anche in considerazione dei flussi di mobilità nel corso della carriera lavorativa. Una quota elevata del personale scolastico di origini meridionali prende infatti servizio in regioni diverse da quella di provenienza all'inizio del proprio percorso lavorativo e tende a rientrare nella regione di origine in una fase più avanzata della propria carriera lavorativa (si spiega così ad esempio che oltre la metà dei docenti con più di 54 anni sia concentrata nel Mezzogiorno)[9].

Gli apprendimenti degli studenti sono generalmente considerati l'output della funzione istruzione e possono essere misurati sulla base delle prove nazionali somministrate dall'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione (Invalsi). L'Istituto fornisce due tipologie di valutazioni: la prima consiste nell'attribuzione di un punteggio standardizzato, sulla base del numero di risposte corrette alle singole prove; il secondo, disponibile solo per gli studenti che concludono la scuola media (grado 8) e per gli studenti del secondo e dell'ultimo anno delle scuole superiori (gradi 10 e 13), offre invece una classificazione per livelli crescenti di competenze (da 1 "debole" a 5 "molto buono"). La valutazione in livelli assegna ad ogni risposta al questionario della prova nazionale un peso differente, calibrato sulle specifiche abilità richieste, ed è quindi più idonea a cogliere l'effettiva capacità della scuola di fornire ai propri studenti il bagaglio di competenze necessarie ad assumere decisioni consapevoli[10]. La quota di studenti che ha conseguito una preparazione sufficiente (ossia un livello di apprendimento almeno pari a 3) è estremamente eterogenea sul territorio. Alla fine del ciclo primario gli alunni con una preparazione adeguata in italiano sono pari a circa i due terzi del totale nella media delle regioni centro settentrionali e alla metà in quelle meridionali; in matematica le quote sono rispettivamente pari a poco più del 60 per cento al Centro-Nord e a meno del 40 nel Mezzogiorno. Il divario persiste nel ciclo secondario: nell'ultimo anno delle scuole superiori gli studenti che raggiungono i traguardi minimi previsti sono pari al 63 per cento nelle regioni centro-settentrionali contro il 47 per cento in quelle meridionali per le competenze in italiano, al 60 contro il 39 per cento per la matematica (Invalsi 2024). Questi ultimi dati colgono la diversa intensità sul territorio nazionale della cosiddetta "dispersione scolastica implicita", rappresentata dal numero di giovani che, pur avendo formalmente completato il ciclo di istruzione superiore, non hanno conseguito una preparazione sufficiente per l'inserimento nel mondo lavorativo e nella società (cfr. Ricci, 2019).

Gli esiti degli apprendimenti risultano tuttavia dalla combinazione di diversi fattori, non necessariamente collegati alla qualità del processo di insegnamento. Fra questi ad esempio il genere, l'indirizzo di studio, il background familiare, le caratteristiche socio-economiche dell'ambiente in cui è inserita la scuola, il

e massime rispettivamente di 15 e 26 alunni nel caso delle primarie, 18 e 27 per le secondarie di primo grado, almeno 22 per le secondarie di secondo grado. Nell'ambito del PNRR è stata approvata una riforma dell'organizzazione del sistema scolastico con effetti a valere dall'anno accademico in corso (art. 1, comma 557, legge 197 del 29 dicembre 2022; decreti 8 agosto 2022 n.220 e 30 giugno 2023 n. 127).

[9] Secondo una rilevazione della RGS, ad esempio, quasi il 48 per cento dei dipendenti di origine calabrese presta servizio al di fuori della regione di appartenenza e viceversa il 93 per cento degli addetti al comparto scolastico in Calabria è di origini calabresi; all'opposto solo l'11 per cento dei dipendenti di origini lombarde lavora al di fuori della propria regione e il 57 per cento del personale che lavora in Lombardia proviene dalla stessa regione (RGS, *La dimensione territoriale. La mobilità ed altri temi*).

[10] Cfr. Alderighi et al (2023).

modulo orario. Anche le dotazioni infrastrutturali possono influenzare significativamente – a parità di altre condizioni – la capacità degli studenti di trarre profitto dalle lezioni: per effetto della carenza del servizio mensa, ad esempio, solo un bambino ogni cinque nel Mezzogiorno (contro uno ogni due nel resto del Paese) può accedere al tempo pieno nella scuola primaria, con inevitabili ripercussioni sul rendimento scolastico[11]. Sarebbe pertanto riduttivo considerare le disparità territoriali negli apprendimenti unicamente come segnale di una diversa capacità delle istituzioni scolastiche di adempiere alla propria funzione educativa e non anche come un indicatore di bisogno educativo legato al contesto generale in cui la scuola si trova ad operare e al capitale fisico di cui dispone. In ogni caso sembra necessario che la gestione del sistema scolastico sia orientata dal puntuale monitoraggio dei risultati misurati dalle indagini Invalsi, fino ad oggi ben poco utilizzati per definire una strategia organica volta a colmare quei divari che puntualmente, ogni anno, le stesse indagini ci restituiscono.

4. La giustizia

La giustizia è un presidio indispensabile per la tutela dei diritti civili e sociali degli individui ed al tempo stesso ha importanti ricadute sul funzionamento dell'economia, poiché – se amministrata in modo efficace – favorisce il rispetto dei contratti, il finanziamento delle imprese, gli investimenti privati e in questo modo innalza la competitività di un territorio[12].

La spesa pubblica per l'amministrazione della giustizia è vicina ai 7 miliardi, quasi interamente di parte corrente (pari a meno dell'1 per cento della spesa primaria corrente e a quasi lo 0,4 per cento del PIL). Dal punto di vista territoriale il sistema giudiziario è articolato in 140 circondari di tribunali per il primo grado di giudizio; i circondari sono a loro volta raggruppati in distretti, su cui insistono 26 Corti di appello e tre sezioni distaccate (Bolzano, Sassari e Taranto) per il secondo grado di giudizio. Il sistema relativo alla giurisdizione ordinaria è completato dalla Corte di cassazione che ha competenza su tutto il territorio nazionale. Tutti i capoluoghi di regione hanno una sede di Corte di Appello, esclusa Aosta, e quasi tutte le province (incluse quelle di nuova istituzione) sono dotate di almeno un tribunale, fatta eccezione per Carbonia-Iglesias e Medio Campidano che ne sono prive e rientrano nel circondario di Cagliari[13].

Gli unici dati sulla regionalizzazione della spesa per la giustizia sono desumibili dai Conti pubblici territoriali (CPT), che rilevano il luogo in cui i pagamenti del bilancio dello Stato sono effettivamente erogati. Tuttavia la rappresentatività territoriale dei dati di fonte CPT è limitata, oltre che dal loro mancato aggiornamento (le ultime elaborazioni risalgono al 2021), dalla circostanza che nell'ambito della funzione giustizia vengono ricomprese anche le spese relative alla realizzazione e alla gestione delle carceri. Ad ogni modo utilizzando le quote regionali riportate nei CPT risulta che la spesa per la giustizia è del 50 per cento più elevata nel Mezzogiorno se rapportata alla popolazione residente (145 euro pro capite contro 94 nel resto del Paese); è invece inferiore di un terzo se rapportata a un indicatore più rappresentativo della domanda di giustizia, quale il numero di procedimenti pendenti (fig 3).

Il personale assorbe circa il 60 per cento della spesa per la giustizia (la parte rimanente è sostanzialmente destinata ad acquisti di beni e servizi e, per una piccola quota, da esborsi in conto capitale). Secondo i dati più recenti della Ragioneria dello Stato (riferiti al 2022) nell'ambito del comparto della giustizia operano oltre 36.000 addetti (l'1,1 per cento dei dipendenti pubblici), di cui circa 11.000 magistrati; la rilevazione della Ragioneria non fornisce tuttavia indicazioni di dettaglio sulla distribuzione geografica

[11] Cfr. Bovini e Sestito (2021), Bovini et al (2023), Svimez (2023), Bucci et al (2024).

[12] Per maggiori dettagli si veda Cugno et al (2022), da cui sono tratte anche gran parte delle elaborazioni citate in questo paragrafo.

[13] I confini dei circondari dei tribunali sono stati ridisegnati nel 2013, per effetto del processo di razionalizzazione avviato dalla legge 148 del 2011 e dal decreto legislativo 155 del 2012. La riorganizzazione dei circondari è stata effettuata sulla base di parametri quali l'estensione territoriale, la popolazione, le specificità territoriali, l'intensità dei fenomeni criminali.

del personale giudiziario. Ci basiamo pertanto sulle stime contenute nel lavoro di Cugno et al (2022), relative al segmento della giustizia civile[14]: nel tribunali del Mezzogiorno operano 9,5 addetti ogni 10.000 abitanti, contro 6 nella media delle regioni centrosettentrionali; il divario si capovolge se gli addetti vengono invece rapportati al numero dei procedimenti pendenti (18,1 ogni 1.000 procedimenti nel Mezzogiorno contro 25,9 nel resto del Paese; 9,8 contro 11,7 se si tiene conto della complessità della domanda).

La lunghezza dei procedimenti civili è comunemente utilizzata per misurare l'outcome della funzione giudiziaria. La durata media effettiva, considerando il totale dei procedimenti civili (comprensivi anche delle procedure concorsuali ed esecutive), è estremamente variabile fra tribunali (430 giorni per il tribunale mediano, 250 per uno del primo decile della distribuzione della durata, 820 per un tribunale del nono decile) e presenta una spiccata connotazione territoriale: nel Mezzogiorno i tempi di definizione dei procedimenti sono in media più alti dell'84 per cento rispetto al resto del Paese (cfr. Cugno et al, 2022); correggendo per la composizione per materie del contenzioso, che può incidere sui tempi di definizione dei procedimenti, il divario si riduce ma resta significativo (580 giorni nel Mezzogiorno contro 376 nel resto del Paese) e persiste nel tempo. L'analisi econometrica di Cugno et al. (2022) mostra che circa i due terzi dei differenziali territoriali nella durata dei procedimenti civili sono spiegati da fattori di offerta e di domanda (es. economie di scala, numero e mobilità dei magistrati, tasso di litigiosità, digitalizzazione dei processi). Lo studio inoltre evidenzia come, sulla base delle informazioni disponibili, sia possibile inquadrare la situazione specifica di ciascun tribunale, individuando i casi in cui siano ravvisabili inefficienze e carenze negli aspetti organizzativi interni o nella dotazione delle risorse in rapporto ai carichi di lavoro.

5. La sanità

La sanità è un servizio pubblico a copertura universale finanziato dalla fiscalità generale: la Costituzione difatti riconosce la salute come diritto fondamentale di ogni individuo, indipendentemente dalle sue condizioni economiche (art. 32 Cost.). L'erogazione e l'organizzazione del servizio sanitario sono di responsabilità delle Regioni, mentre spetta al governo centrale fissare i principi fondamentali della politica sanitaria e determinare quali prestazioni debbano essere fornite gratuitamente a tutti i residenti (i livelli essenziali di assistenza, LEA).

La spesa sanitaria pubblica, secondo i più recenti dati di consuntivo, ammonta a circa 131 miliardi di euro (corrispondenti al 15 per cento della spesa pubblica primaria corrente e al 6,2 per cento del prodotto). A livello territoriale le regioni meridionali registrano livelli di spesa corrente più contenuti rispetto al resto del Paese (2.170 contro 2.300 euro l'anno); la distanza più elevata si osserva fra la spesa sostenuta per un residente nella Provincia autonoma di Bolzano e quella per un residente in Campania (rispettivamente 2.860 e meno di 2.100 euro l'anno; per una rappresentazione sotto forma di numeri indice cfr. fig. 4).

I divari nella spesa replicano fedelmente la distribuzione sul territorio delle risorse[15]. La sanità è finanziata sia con trasferimenti erariali (in particolare da una compartecipazione al gettito dell'IVA, la cui aliquota viene ridefinita ogni anno in modo da garantire in aggregato il livello di finanziamento indicato nella legge di bilancio) sia con entrate tributarie locali (IRAP, addizionale regionale all'Irpef ed entrate proprie delle ASL). La quota di fabbisogno sanitario coperta con risorse proprie è minoritaria in tutte le regioni (poco meno del 30 per cento per le Regioni a statuto ordinario del Centro-Nord e del 13 per quelle meridionali) creando un problema generalizzato di responsabilità finanziaria anche nei territori più ricchi. I criteri con cui viene calcolato il fabbisogno sanitario di ciascuna regione tengono conto del profilo per età della popolazione e solo in minima parte di indicatori di contesto socio-economico, con evidente

[14] Si può stimare che il settore civile assorba circa un terzo del personale del comparto giustizia.

[15] Tutte le Regioni a statuto speciale, ad esclusione della Sicilia, finanziano la sanità con le risorse dei propri bilanci, costituite da devoluzioni al gettito dei tributi erariali.

penalizzazione per le regioni meridionali. È difatti ampiamente dimostrato che la domanda di salute della popolazione è significativamente influenzata da variabili socio-economiche, quali il tenore di vita o il livello di istruzione (cfr. Ufficio parlamentare di bilancio, 2024); alcuni provvedimenti prevedono un insieme più articolato di variabili da utilizzare per il riparto del fondo sanitario, ma non sono stati applicati. [16]

Le differenze nella spesa e nel finanziamento si accompagnano a divari altrettanto pronunciati nella dotazione di capitale umano e infrastrutturale, su cui hanno inciso sia le politiche di consolidamento dei conti pubblici del secondo decennio degli anni duemila sia soprattutto le misure specifiche (quali ad esempio il blocco del turnover e la razionalizzazione della rete ospedaliera) applicate alle Regioni in Piano di rientro (ossia la quasi totalità delle Regioni meridionali).

Il personale sanitario che opera nel Mezzogiorno è numericamente inferiore, più sbilanciato su rapporti di lavoro a termine e più anziano rispetto a quanto si osserva nel resto del Paese. Sulla base delle informazioni più recenti la consistenza degli addetti al comparto sanitario (considerando le strutture pubbliche, quelle equiparate e quelle private accreditate) è pari a circa 130 unità ogni 10.000 abitanti nel Mezzogiorno, contro 160 nel resto del Paese; la differenza è particolarmente marcata fra Campania e Provincia Autonoma di Bolzano (115 contro 210 addetti ogni 10.000 abitanti rispettivamente; figura 5). Il sottodimensionamento degli organici interessa soprattutto il personale infermieristico e quello tecnico, mentre è meno pronunciato per quello medico. Nelle strutture sanitarie meridionali i rapporti di lavoro flessibili incidono per oltre il 12 per cento delle posizioni lavorative (contro meno del 7 nel resto del Paese). Infine la curva per età degli organici è spostata sulle fasce più anziane: nelle regioni meridionali quasi un quarto del personale sanitario ha oltre sessant'anni, quota che sale a un terzo per i medici (rispettivamente il 13 e il 20 per cento nel resto del Paese), con significativi problemi di ricambio generazionale in vista dei flussi attesi di pensionamento nel prossimo quinquennio[17].

Anche la dotazione di infrastrutture ospedaliere si presenta estremamente diversificata sul territorio nazionale. La disponibilità di posti letto complessiva (considerando anche le strutture accreditate) è pari a 35,6 unità ogni 10.000 abitanti nelle regioni meridionali, a fronte di 39,6 nel resto del Paese; l'escursione più ampia si registra fra il Piemonte e la Calabria (con una dotazione rispettiva pari a 44,6 e 32,9 posti letto ogni 10.000 abitanti; figura 6)[18]. L'infrastrutturazione sanitaria, in termini quantitativi e qualitativi, risente dell'attività di investimento dell'operatore pubblico, più debole nelle regioni meridionali – nonostante le politiche aggiuntive di cui il Mezzogiorno dovrebbe beneficiare. L'edilizia sanitaria è oggetto di un programma di investimenti a carico del bilancio statale, che ha impegnato risorse

[16] La L. 662 del 1996 individuava fra i criteri di riparto del FSN la popolazione residente, la frequenza dei consumi sanitari per età e genere, i tassi di mortalità e ulteriori indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili per definire i bisogni sanitari delle Regioni, indicatori epidemiologici territoriali. Il decreto 30 dicembre del 2022 ha rivisto i criteri di riparto territoriale del fabbisogno sanitario nazionale: oltre alla popolazione residente e alla frequenza dei consumi sanitari per età, a partire dal 2023 l'allocazione delle risorse tiene contro anche dei tassi di mortalità della popolazione ultrasettantacinquenne, dell'incidenza della povertà relativa, della scolarizzazione e del tasso di disoccupazione. Il peso riconosciuto a tali variabili è però molto limitato (congiuntamente incidono sull'1,5 per cento delle risorse da ripartire).

[17] Sul fabbisogno di personale atteso nei prossimi anni si veda Banca d'Italia (2024), p. 42.

[18] I dati sono di fonte RGS e sono riferiti al 2022. Se si valutano anche i posti letto raggiungibili in località adiacenti a quella di residenza del paziente, tenendo conto dei tempi di percorrenza in automobile, si ottiene un'immagine più granulare: l'intensità dell'infrastrutturazione è massima in alcune province dell'area settentrionale (che accedono a un numero di posti letto pari a circa una volta e mezzo la media italiana), si riduce nelle aree centrali (che mantengono comunque valori superiori alla media nazionale) e decresce rapidamente nel passaggio alle regioni meridionali e insulari (l'indicatore è pari al 70 per cento della media nazionale per le province calabresi, al 50 per quelle siciliane e al 20 per quelle sarde (per maggiori dettagli cfr. Aimone et al, 2022).

per circa 22 miliardi su un arco temporale di quasi 40 anni[19]. La realizzazione del programma avviene attualmente nell'ambito di una procedura negoziata, che inizia con la sottoscrizione di un Accordo e culmina con il trasferimento di risorse agli enti in relazione allo stato di avanzamento dei lavori approvati. La metà dei finanziamenti dovrebbe essere riservata, in base ai criteri direttivi del programma, alle regioni meridionali allo scopo di favorire il "riequilibrio qualitativo e quantitativo delle dotazioni sanitarie e tecnologiche[20]". L'ultima rilevazione della RGS evidenzia tuttavia che i finanziamenti sono stati pari al 65 per cento delle somme finora impegnate e per oltre tre quarti sono stati destinati alle regioni centrosettentrionali: la differenza più ampia è fra la Campania e la Valle D'Aosta (cui sono stati rispettivamente accordati circa 70 e 400 euro per residente)[21].

Gli outcome dei sistemi sanitari regionali, in termini di offerta quali-quantitativa di prestazioni, risentono inevitabilmente dell'eterogeneità territoriale dei livelli di spesa e delle carenze nelle dotazioni di risorse umane e infrastrutturali. Il Ministero della Salute sottopone a un monitoraggio annuale le prestazioni che rientrano nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza (LEA); i risultati documentano la difficoltà persistente di alcune regioni nell'erogare tali prestazioni in condizioni di adeguatezza, esito dal quale discende il mancato accesso a una quota premiale di finanziamento a carico del Fondo sanitario nazionale. In base all'ultimo monitoraggio quasi tutte le regioni considerate inadempienti appartengono al Mezzogiorno[22]: sulla base di un punteggio compreso fra 0 e 100 in ciascuna delle aree relative a prevenzione, assistenza distrettuale ed assistenza ospedaliera in media le regioni meridionali hanno ricevuto una valutazione complessiva pari a 190 a fronte di 261 nel resto del Paese; la regione con la performance in assoluto peggiore (135 punti) è la Calabria, che è anche l'ultima per dotazione di posti letto nonché la penultima per dotazione di personale e per spesa pro capite[23].

I residenti nelle regioni in cui le prestazioni sanitarie pubbliche sono più carenti sono indotti a rivolgersi al settore privato o ad andare altrove per ottenere assistenza: i ricoveri extra-regione interessano in media quasi un paziente meridionale ogni dieci (uno su cinque in Calabria) e sono erogati da strutture prevalentemente private (localizzate soprattutto in Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto). La migrazione sanitaria può considerarsi come una forma di "voto con i piedi", che retroagisce negativamente sulle condizioni di erogazione dei servizi sanitari a causa delle compensazioni finanziarie fra regioni di origine e regione di destinazione dei pazienti che si spostano sul territorio per essere curati: nel decennio 2012-2021 le regioni meridionali hanno sostenuto esborsi per quasi 11 miliardi per finanziare la mobilità passiva, mentre Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto hanno ottenuto risorse per le cure somministrate a pazienti non residenti pari a oltre 10 miliardi[24]. Particolarmente onerosa, sia sotto il profilo economico che sotto quello psicologico, è la mobilità per patologie oncologiche: secondo elaborazioni della Svimez oltre il 40 per cento dei pazienti calabresi riceve assistenza fuori regione, prevalentemente in Lombardia e nel Lazio (cfr. Bianchi et al, 2024).

[19] Il programma ha preso avvio con la legge 67/1988 (art. 20 ed è stato più volte rifinanziato nel corso degli anni, da ultimo con la legge di bilancio per il 2022 (legge 234/2021 art.1, commi 263-267). La cifra è stata ricostruita considerando le risorse utilizzate nella prima fase dal 1988 al 1998 (pari a 4,9 miliardi), sotto forma di mutui con oneri a carico dello Stato e quelle mobilitate nelle fasi successive fino al 2023 sia con Accordi di programma (14,5 miliardi) che attraverso ulteriori atti di finanziamento (2,5 miliardi).

[20] Decreto 29 agosto 1989, n. 321.

[21] Si escludono le risorse della prima fase, interamente utilizzate; per maggiori dettagli cfr. Ragioneria generale dello Stato (2024), pp. 198 e ss.

[22] Risultano inadempienti anche la Provincia autonoma di Bolzano e la Valle d'Aosta, che tuttavia non sono formalmente soggette alla verifica degli adempimenti (cfr. Gimbe 2024, pp. 83 e ss.).

[23]Per essere considerata adempiente, una Regione deve ottenere un punteggio almeno pari a 60 in tutte e tre le aree; con un punteggio inferiore a 60 anche in una sola area la Regione viene classificata come inadempiente; i punteggi sono attribuiti in base al monitoraggio di 22 indicatori definiti CORE (cfr. Gimbe, 2024) .

[24] Cfr. Corte dei Conti (2024).

Nelle situazioni di maggiore disagio economico la mobilità sanitaria non è un'opzione praticabile, di conseguenza i pazienti sono costretti a limitare le cure o a rinunciarvi del tutto. Secondo i più recenti dati dell'indagine Istat sui cambiamenti delle abitudini di spesa circa un quarto delle famiglie meridionali dichiara di avere ridotto le proprie spese per visite mediche e accertamenti periodici preventivi (contro il 14 per cento nel resto del Paese).

6. Le politiche sociali

Le politiche sociali sono rivolte a soddisfare particolari situazioni di bisogno, legate ad esempio alla prima infanzia, alla non-autosufficienza (per anzianità o malattie), alla disabilità, a condizioni di disagio economico, alla presenza di dipendenze. Tali politiche ricadono nella sfera di competenza locale: i Comuni sono titolari delle funzioni amministrative ed erogano le prestazioni, mentre le Regioni si occupano di programmare e indirizzare gli interventi, integrandoli con le politiche regionali sanitarie e per l'avviamento al lavoro. Allo Stato spetta invece la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e il loro finanziamento.[25]

La spesa socio-assistenziale dei Comuni, al netto delle compartecipazioni a carico degli utenti, ammonta a circa 9 miliardi (quasi un sesto della spesa primaria corrente comunale, lo 0,5 per cento del PIL). La variabilità territoriale è estremamente marcata: la spesa pro capite nella media delle regioni centro-settentrionali è quasi il doppio di quanto si osserva in quelle meridionali (170 contro 90 euro rispettivamente). La distribuzione della spesa sociale dei Comuni segue un gradiente geografico opposto alla distribuzione dei bisogni: nella Provincia Autonoma di Bolzano la quota di Comuni che si collocano nel quartile più basso della distribuzione dell'indice di vulnerabilità sociale e materiale dell'Istat è venti volte inferiore a quanto osservato in Calabria (4 per cento contro 80 per cento) eppure la spesa sociale pro capite è venti volte superiore (circa 600 contro 30 euro pro capite; fig. 7)[26].

Gli interventi sociali sono finanziati prevalentemente con risorse a carico dei bilanci comunali: in aggregato i fondi statali (in particolare il Fondo nazionale per le politiche sociali, il Fondo per le politiche della famiglia, il Fondo per le non autosufficienze, il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, il Fondo per le politiche giovanili), nonché i trasferimenti dalle Regioni o da altri enti pubblici coprono il 40 per cento circa della spesa. La differenziazione della spesa sul territorio riflette quindi la diversa possibilità degli enti di attingere ad entrate proprie: nella media dei Comuni centro-settentrionali l'autofinanziamento sfiora i 110 euro pro capite (quasi due terzi della spesa per interventi sociali), contro solo 30 nei Comuni meridionali (un terzo della relativa spesa). La sostanziale omogeneità territoriale dei trasferimenti pubblici destinati al sociale (59 euro pro capite in media nel Centro Nord, 62 al Sud) rivela

[25] L'assetto istituzionale è stato disegnato dalla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge 328/2000). Il coordinamento e la gestione dei servizi sociali avviene a livello di Ambito territoriale di servizio (ATS). Gli ATS non hanno un proprio bilancio e sono privi di personalità giuridica, il loro perimetro territoriale è definito dalle Regioni, di concerto con gli Enti locali, e di solito coincide con quello dei distretti sanitari.

[26] L'indice di vulnerabilità sociale e materiale è un indicatore composito ottenuto dalla sintesi di sette indicatori (incidenza percentuale delle famiglie monogenitoriali, incidenza percentuale delle famiglie con 6 e più componenti, Incidenza percentuale della popolazione di età compresa fra 25 e 64 anni analfabeta e alfabeta senza titolo di studio, quota di famiglie composte solo da anziani (65 anni e oltre) con almeno un componente ultraottantenne, incidenza percentuale della popolazione in condizione di affollamento grave, Incidenza percentuale di giovani (15-29 anni) fuori dal mercato del lavoro e dalla formazione scolastica, quota di famiglie giovani o adulte con figli nei quali nessuno è occupato o percettore di pensione per precedente attività lavorativa (per maggiori dettagli, cfr. Istat, 2020).

l'inadeguatezza dei criteri di riparto dei fondi per le politiche sociali nel cogliere le effettive situazioni di bisogno[27].

La distribuzione geografica del personale dedito alla presa in carico degli utenti dei servizi socio-assistenziali mostra difformità analoghe a quelle nelle dotazioni finanziarie degli enti. Secondo i dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali nei Comuni delle regioni centro-settentrionali prestano servizio 2 assistenti sociali ogni 10.000 abitanti, quasi il doppio di quanto si osserva al Sud; in rapporto al numero di persone a rischio di povertà e inclusione sociale – indicatore che coglie meglio l'utenza potenziale del servizio – le differenze territoriali esplodono (nella media dei Comuni centro settentrionali operano 12 assistenti sociali ogni 10.000 potenziali utenti contro 2,6 nella media degli enti meridionali; fig. 8)[28]. Per favorire la convergenza territoriale del servizio sociale professionale è stato recentemente introdotto un LEP, quantificato in almeno un assistente sociale a tempo indeterminato ogni 5.000 abitanti in ciascun ATS (nella prospettiva di raggiungere un obiettivo di servizio ancora più ambizioso pari ad un assistente sociale ogni 4.000 abitanti)[29]. Al conseguimento del LEP sono state destinate specifiche risorse, che tuttavia non sono state ripartite in modo coerente con l'esigenza di colmare il gap degli enti sotto-dotati[30].

Come misure di outcome consideriamo due dei principali servizi erogati dai Comuni, ossia quello relativo agli asili nido e quello relativo all'assistenza domiciliare agli anziani (complessivamente i due servizi assorbono oltre un quinto della spesa sociale comunale). L'evidenza più recente segnala che nelle regioni meridionali il tasso di copertura dei potenziali utenti (ossia i bambini con meno di tre anni di età per gli asili nido e gli ultrasessantacinquenni per l'assistenza domiciliare) è meno della metà di quanto riscontrabile nel resto del Paese (ossia 7 contro 19 per cento[31]) nel caso dei servizi alla prima infanzia, solo un terzo (0,8 contro 1,9 per cento) nel caso dell'assistenza domiciliare agli anziani (fig. 9). Anche questi due ambiti sono stati interessati negli ultimi anni dall'introduzione di LEP, volti a favorire la convergenza progressiva fra i livelli dei servizi offerti nelle varie aree del Paese. Nel caso degli asili nido con le leggi di bilancio per il 2021 e per il 2022 è stato definito un target quantitativo di copertura del servizio pari al 33 per cento dei bambini di età compresa fra i 3 e i 36 mesi da garantire a livello comunale; per l'assistenza agli anziani non autosufficienti è stato prefigurato un graduale innalzamento della quota degli ultra-sessantacinquenni coperta dal servizio fino a raggiungere il 2,6 per cento nel 2025. Tali misure sono state riprese dal PNRR che ha destinato specifiche linee di intervento per ampliare l'offerta di servizi educativi alla prima infanzia e favorire l'autonomia abitativa degli anziani non autosufficienti (stanziando

[27] L'eterogeneità delle condizioni economiche locali incide anche sulla compartecipazione degli utenti alla spesa (con il pagamento ad esempio di una quota delle rette degli asili nido o delle residenze sanitarie per anziani) pari a circa 20 euro pro capite al Centro Nord e a meno di 3 euro nel Mezzogiorno. La spesa commentata in questo paragrafo è considerata al netto di tali compartecipazioni.

[28] Le persone a rischio di povertà e inclusione sociale sono stimate applicando alla popolazione residente regionale l'indicatore di rischio di povertà ed esclusione sociale elaborato dall'Istat nell'ambito dell'Indagine sul reddito e le condizioni di vita relativa al 2021 (tavola 21.4). Se si parametrano gli assistenti sociali al numero di persone in condizioni di deprivazione (resa disponibile dall'Istat solo per macroarea) la dotazione si attesta a 36 addetti ogni 10.000 potenziali utenti nel Centro Nord contro 6 nel Mezzogiorno.

[29] Cfr. Legge di bilancio 2021 (L.178/202) art. 1, comma 797 e ss.

[30] In particolare possono accedere al contributo economico di circa 0,2 miliardi annui a valere sul Fondo di povertà gli enti che hanno una dotazione superiore ad 1 operatore ogni 6.500 abitanti e inferiore a 1 operatore ogni 4.000 abitanti; inoltre il finanziamento non riguarda le nuove assunzioni ma anche il personale in servizio. Di conseguenza il contributo economico non è stato erogato agli enti nelle condizioni peggiori (concentrati del Mezzogiorno), mentre è stato concesso – anche per il personale già in servizio – ad enti che già partivano da dotazioni superiori al LEP (cfr. UPB, 2023 sui diversi aspetti che hanno indebolito la portata perequativa del sistema di finanziamento del LEP in materia di assistenti sociali).

[31] Il dato è riferito all'indicatore di presa in carico degli utenti relativi al servizio di asili nido e sezioni primavera reso disponibile dall'Istat nell'ambito dell'"Indagine sulla spesa sociale dei comuni singoli o associati - Questionario Asili nido - Anno 2021" (tabella 24.1).

risorse rispettivamente pari a 3,2 miliardi e 0,3 miliardi)[32]. Tuttavia i criteri di selezione dei progetti e di allocazione delle risorse non sono stati coerenti con i gap da colmare, indebolendo l'efficacia perequativa del PNRR: nel caso ad esempio degli asili nido solo nell'ultima delle tre procedure di assegnazione delle risorse si è seguita una logica top-down, con l'individuazione diretta dei Comuni da finanziare e dei posti da realizzare da parte del Ministero; nelle due procedure precedenti si era seguito un approccio dal basso, con bandi competitivi fra enti all'interno di quote di riparto regionali con il risultato che una quota non trascurabile di risorse è stata attribuita a Comuni in cui l'offerta del servizio già superava ampiamente il LEP[33].

7. Quali priorità per la politica economica?

Squilibri economici, spopolamento e rarefazione dei servizi pubblici viaggiano di pari passo, rafforzandosi a vicenda. Dalla capacità della politica economica di contrastare questo circolo vizioso dipendono la prosperità e la crescita dell'intero paese: la demografia agisce infatti da detonatore degli squilibri economici non solo nel confronto interno fra Nord e Sud o fra aree interne ed aree urbane, ma anche su una scala più ampia fra l'Italia e gli altri paesi avanzati.

Le politiche pubbliche non possono assecondare le tendenze in atto ma, al contrario, dovrebbero agire sulla qualità e sul livello dei servizi come leve per orientare le scelte di residenza degli individui e di localizzazione delle imprese. La panoramica offerta in questo lavoro ha mostrato come purtroppo l'azione pubblica tenda ad essere più debole proprio nelle aree che offrono le minori opportunità economiche. Dalla sintesi presentata nella tavola 1 si possono cogliere analogie e differenze fra servizi di competenza centrale e servizi la cui responsabilità è stata affidata agli enti territoriali.
Nell'ambito delle funzioni centrali la distribuzione della spesa e di riflesso quella del personale sono sostanzialmente spiegate dalle variabili che regolano il bisogno di quel determinato servizio: nel caso dell'istruzione contano caratteristiche come l'orografia, la dispersione della popolazione sul territorio, la disponibilità ad utilizzare servizi privati alternativi; nel caso della giustizia conta il maggiore ricorso al tribunale per fare valere i diritti soggettivi, in materie quali il lavoro o le procedure concorsuali, nelle aree economicamente più fragili. Per tali funzioni la divaricazione territoriale degli outcome non è quindi riconducibile all'allocazione delle risorse finanziarie ed umane, ma è comunque in larga parte spiegata da caratteristiche osservabili legate all'offerta o alla domanda. I rendimenti scolastici dipendono da variabili come il contesto socio-economico in cui opera la scuola, il background familiare dello studente, la dotazione di infrastrutture e la possibilità di attivare il tempo pieno: ciò dovrebbe indurre a capovolgere la consueta lettura che si dà ai divari territoriali, interpretandoli non (solo) come una misura della diversa capacità delle scuole di adempiere al proprio mandato ma soprattutto come espressione di un maggiore fabbisogno educativo e di intervento in alcune aree. Allo stesso modo la diversa durata dei procedimenti civili nelle varie macroaree è spiegata per due terzi dal tasso di mobilità dei magistrati, dal grado di digitalizzazione dei tribunali, dal tasso di litigiosità e dalla complessità delle materie trattate. La disponibilità di dati consente in ogni modo di individuare i casi residuali in cui le differenze sono riconducibili a inefficienze e carenze nell'organizzazione interna. Sia per la scuola sia per la giustizia sarebbe necessario che lo Sato promuovesse interventi gestionali direttamente orientati alla riduzione dei divari di risultato nelle realtà che presentano i maggiori scostamenti siano essi dovuti a inefficienze, inefficacia dell'azione o a condizioni di contesto particolarmente complesse.

Al contrario nell'ambito delle funzioni di competenza locale l'allocazione della spesa e quella dei fattori produttivi appaiono del tutto disallineate rispetto alla declinazione geografica dei bisogni. Per l'erogazione dei servizi rileva la dimensione delle entrate proprie locali, che è estremamente eterogenea sul territorio

[32] Si tratta degli interventi M4C1-1.1: "Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia" e M5C2- 1.1.2. "Autonomia degli anziani non autosufficienti"
[33] Cfr. UPB (2025).

per effetto della maggiore concentrazione delle basi imponibili nelle aree economicamente più avanzate. Un recente studio mostra ad esempio che la capacità fiscale dei Comuni meridionali è inferiore di oltre un terzo rispetto a quelli centrosettentrionali (rispettivamente 413 contro 625 euro pro capite cfr. Bardozzetti et al, 2024), nonostante il maggiore ricorso alla leva fiscale locale; sulla fragilità dei bilanci degli enti meridionali incidono, in misura limitata, anche le difficoltà di riscossione dei tributi locali[34]. I trasferimenti erariali non sono in grado di riequilibrare le diverse condizioni di partenza degli enti, essendo erogati sulla base di meccanismi perequativi ancora incompleti e che tengono conto solo in parte della distribuzione effettiva dei bisogni[35]. Nella stessa direzione operano i divari negli organici, ugualmente influenzati dalle condizioni finanziarie degli enti: sempre a livello comunale, le dotazioni degli enti meridionali in rapporto alla popolazione residente sono di circa un terzo inferiori a quanto osservato nel resto del Paese[36]. Le differenze quali-quantitative nei livelli dei servizi offerti a livello locale assumono di conseguenza caratteristiche ancora più estreme di quelle osservate per le funzioni centrali, dando luogo a forme emblematiche di "voto con i piedi" quali la mobilità sanitaria. Anche in questo caso la lettura degli outcome dei servizi pubblici dovrebbe essere funzionale a orientare gli interventi.

L'elemento che accomuna tutte le funzioni pubbliche analizzate in questo lavoro è l'ampia disponibilità di statistiche a livello micro (per singolo tribunale, singola scuola, ASL o ATS) che consentono una rilevazione puntuale dei fabbisogni e la conseguente predisposizione di misure calibrate sulle singole situazioni. Un utilizzo efficace di tale patrimonio informativo richiederebbe per i servizi di competenza statale una gestione orientata ai risultati piuttosto che alla mera allocazione di risorse; per le funzioni di competenza locale sarebbe opportuno un forte presidio centrale volto a garantire le risorse necessarie e a correggere l'azione degli enti in presenza di risultati non adeguati: la tutela dei diritti di cittadinanza non può essere condizionata dalla disponibilità di risorse o dalla capacità amministrativa locale. È pertanto indispensabile mantenere anche per tali funzioni un approccio di policy sostanzialmente top-down, con la rilevazione ex ante dei fabbisogni, un'allocazione coerente delle risorse, il monitoraggio del loro utilizzo e del livello dei servizi offerti, l'affiancamento delle amministrazioni in maggiore difficoltà. Tutte queste azioni possono dare concretezza ai poteri sostitutivi dello Stato (finora mai esercitati) e disinnescare le condizioni di fondo che determinano ingiustificabili difformità di trattamento fra cittadini in base al luogo di residenza.

[34] Se si considera ad esempio l'IMU il gettito effettivo pro capite nella media dei Comuni del Mezzogiorno è inferiore del 40 per cento circa rispetto al Centro Nord (rispettivamente 164 contro 281 euro pro capite); il tasso di riscossione degli accertamenti è pari al 76,1 e all'88,8 nelle due macroaree. Applicando ai Comuni meridionali lo stesso tasso di riscossione di quelli centrosettentrionali lo scarto fra i gettiti effettivi pro capite si ridurrebbe di 8 punti percentuali (191 contro 281 euro pro capite).

[35] Una recente ed accurata analisi di Padovani et al (2024) mostra come il divario tra fabbisogni locali (relativi a funzioni come welfare locale, viabilità, traporto pubblico, polizia locale) e risorse finanziarie esponga con maggiore probabilità un ente a fenomeni di dissesto finanziario.

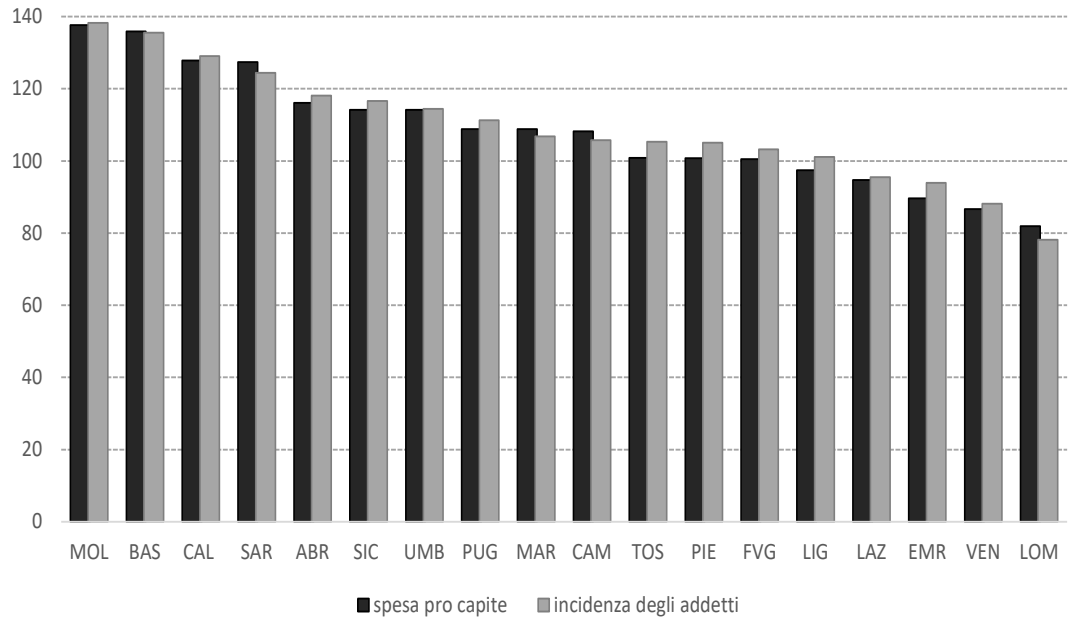
[36] Questo vale sia per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario (46,2 addetti ogni 10.000 abitanti nel Mezzogiorno, 61,2 nel Centro-Nord) sia per i Comuni delle Regioni a statuto speciale (76 addetti ogni 10.000 abitanti nel Mezzogiorno, 102,6 nel Centro-Nord); cfr. Panetta (2024).

GRAFICI E TAVOLE

Fig. 1

Spesa pro capite in istruzione e incidenza del personale scolastico (1)

(numeri indice: media Italia=100)

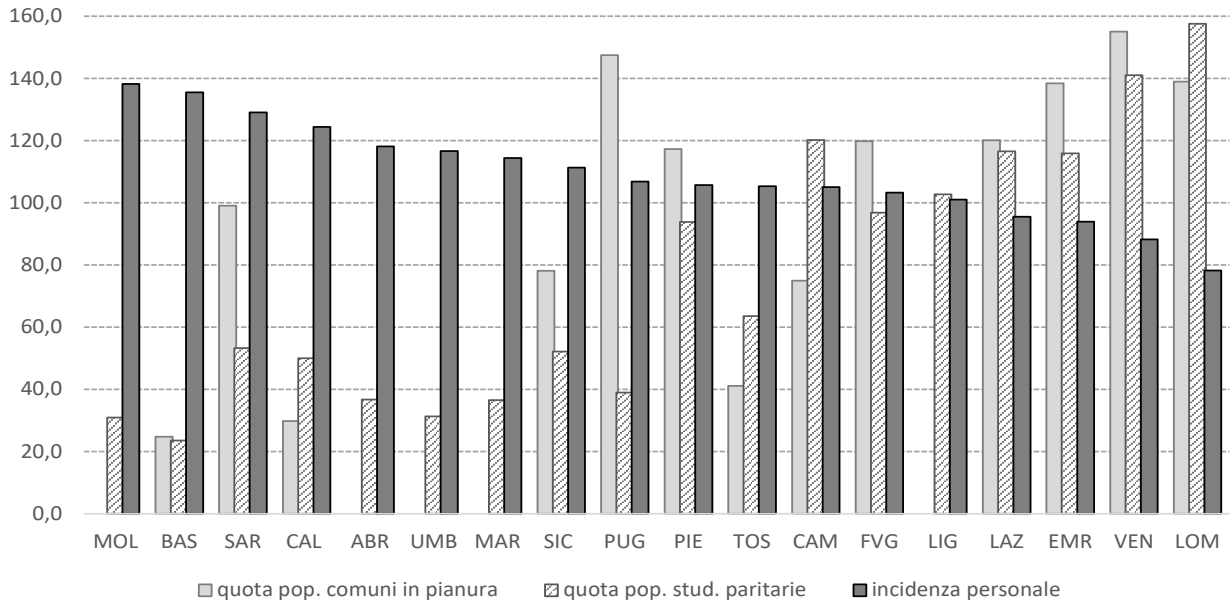


Fonte: RGS (spesa statale regionalizzata e conto annuale, esercizio 2022) e Istat per la popolazione.
(1) Spesa corrente statale in rapporto alla popolazione 6-18 anni e numero di addetti al comparto scuola ogni 100 residenti in età scolastica. Sono escluse le PA di Trento e Bolzano nonché la Valle d'Aosta, per le quali la funzione istruzione è di competenza esclusiva locale.

Fig. 2

Incidenza del personale scolastico: fattori di offerta e di domanda (1)

(numeri indice: media Italia=100)

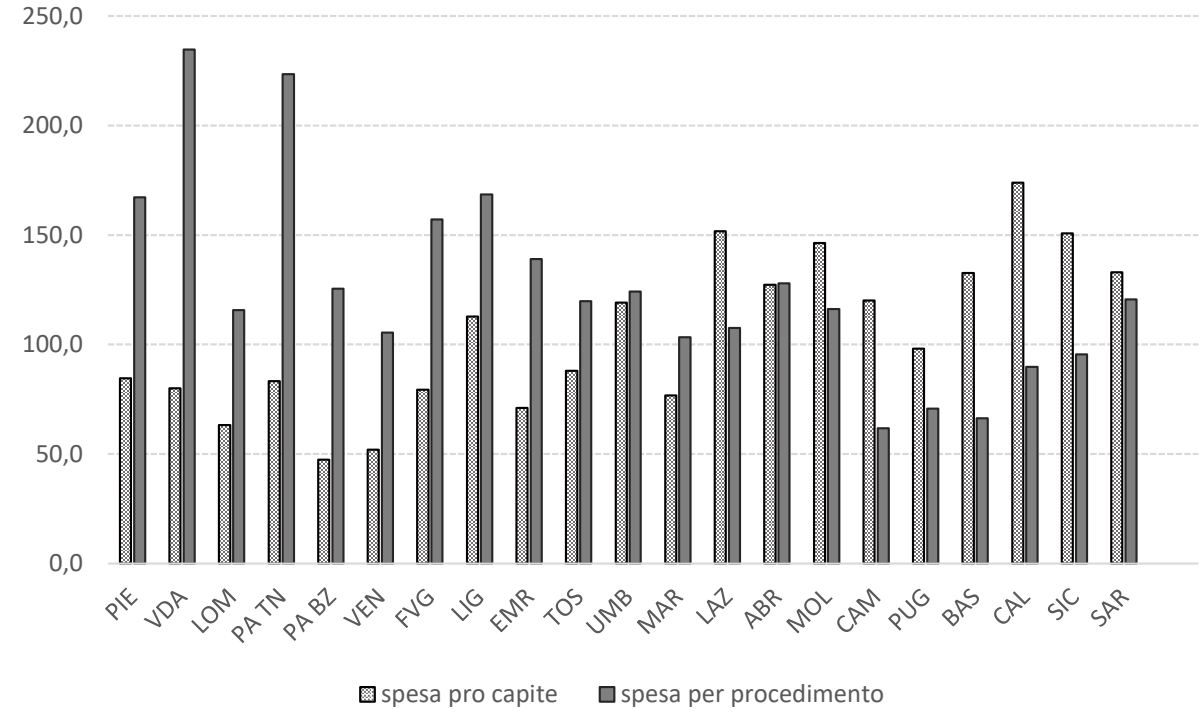


Fonte: RGS (conto annuale, esercizio 2022), MIM (2023) per gli studenti delle scuole paritarie, Istat per la popolazione.

Fig. 3

Spesa pubblica nel comparto giustizia

(numeri indice: media Italia=100)

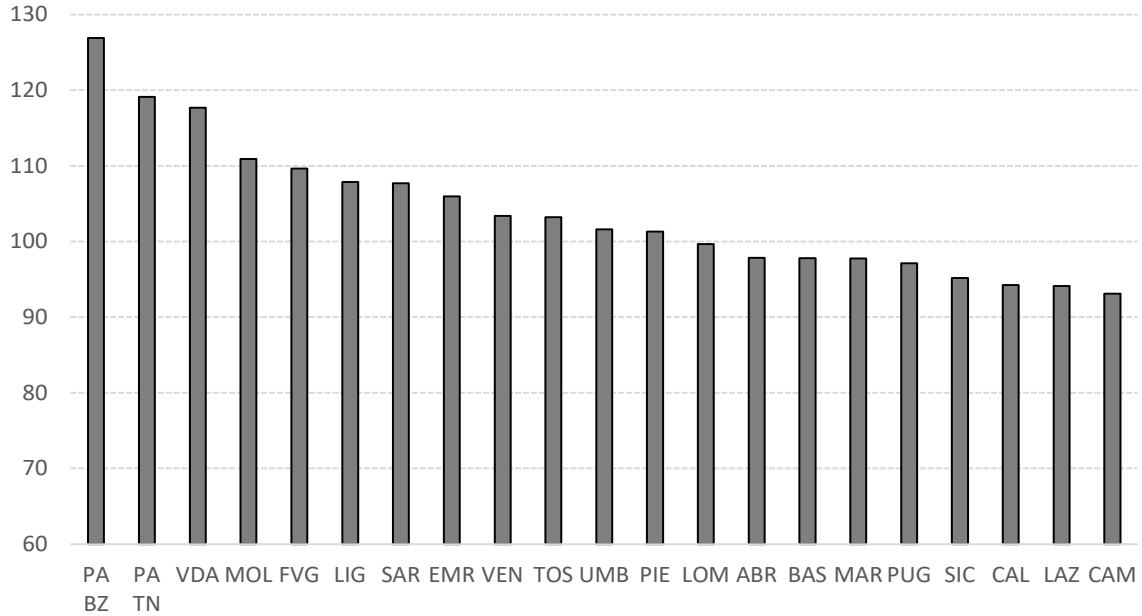


Fonte: elaborazioni su CPT e Cugno et al. (2022)

Fig. 4

Spesa pro capite in sanità (1)

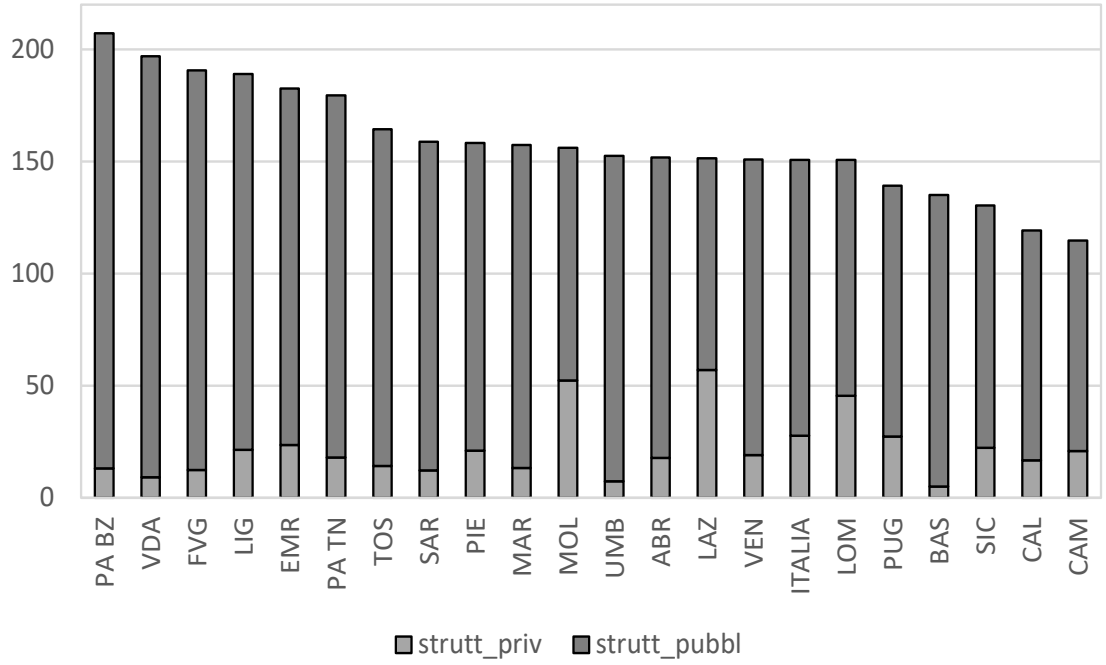
(numeri indice: media Italia=100)



Fonte: Ragioneria generale dello Stato (Il monitoraggio della spesa sanitaria, 2024) e Istat per la popolazione

Fig. 5

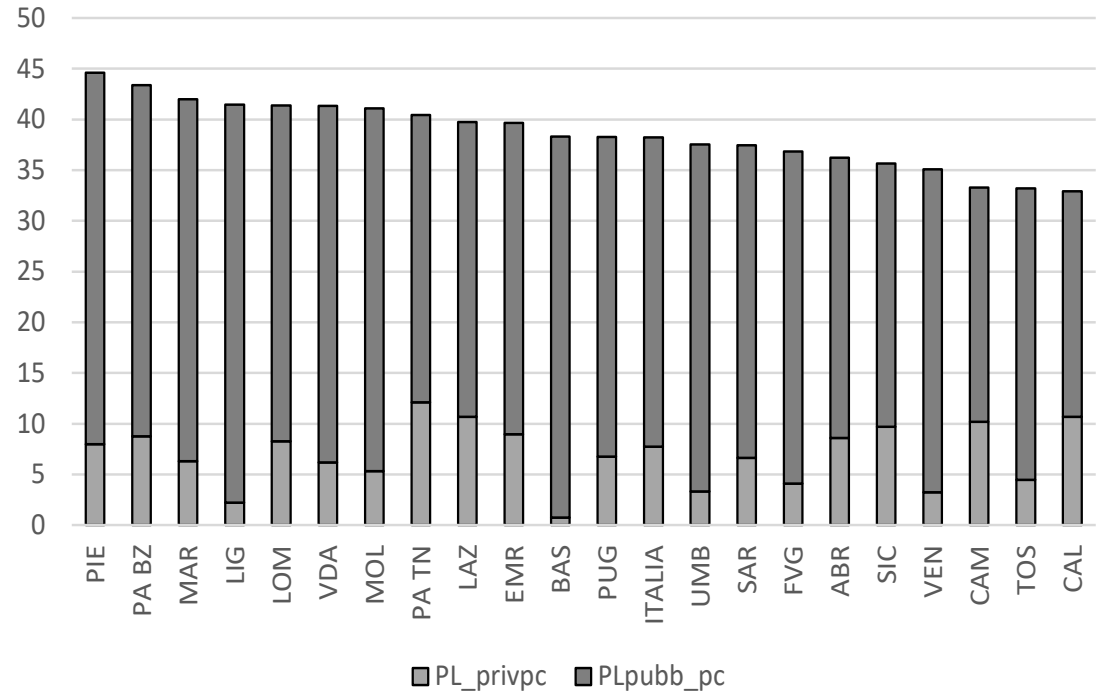
Dotazione di personale sanitario per regione
(unità ogni 10.000 abitanti)



Fonte: Ragioneria generale dello Stato (2024) e Istat per la popolazione

Fig. 6

Dotazione di posti letto per regione
(unità ogni 10.000 abitanti)

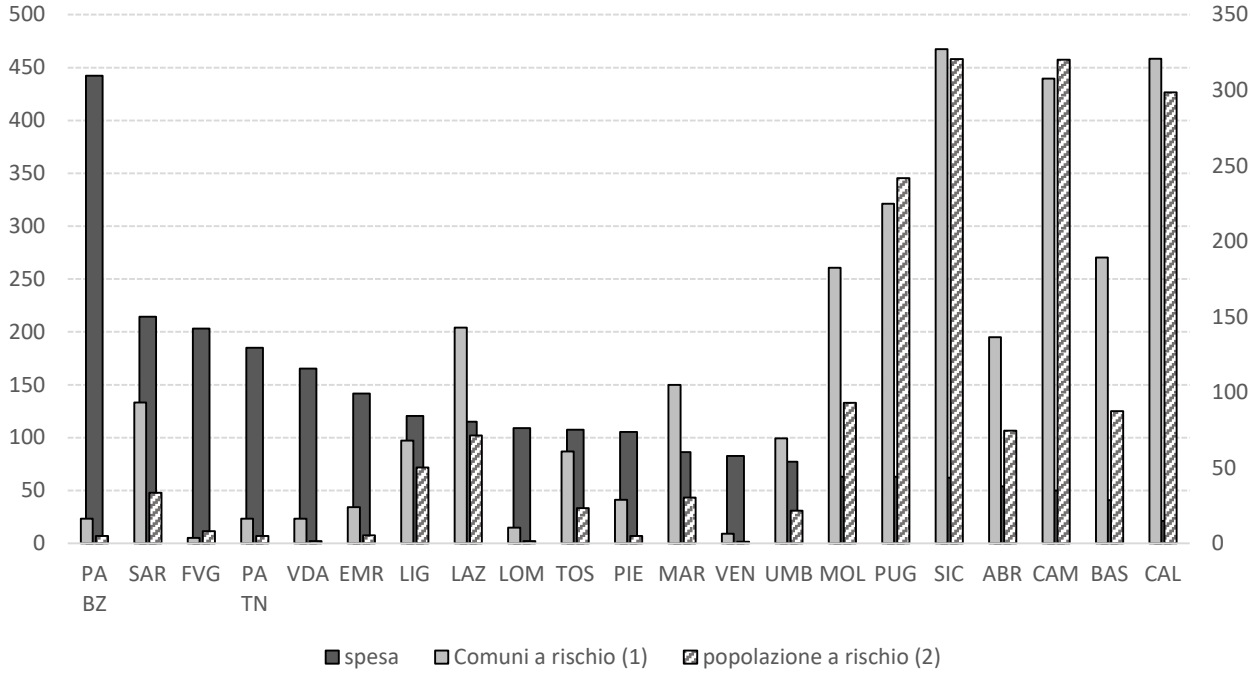


Fonte: Ragioneria generale dello Stato (2024) e Istat per la popolazione

Fig. 7

Spesa socio-assistenziale e vulnerabilità sociale ed economica dei Comuni (1)

(numeri indice, media Italia=100)

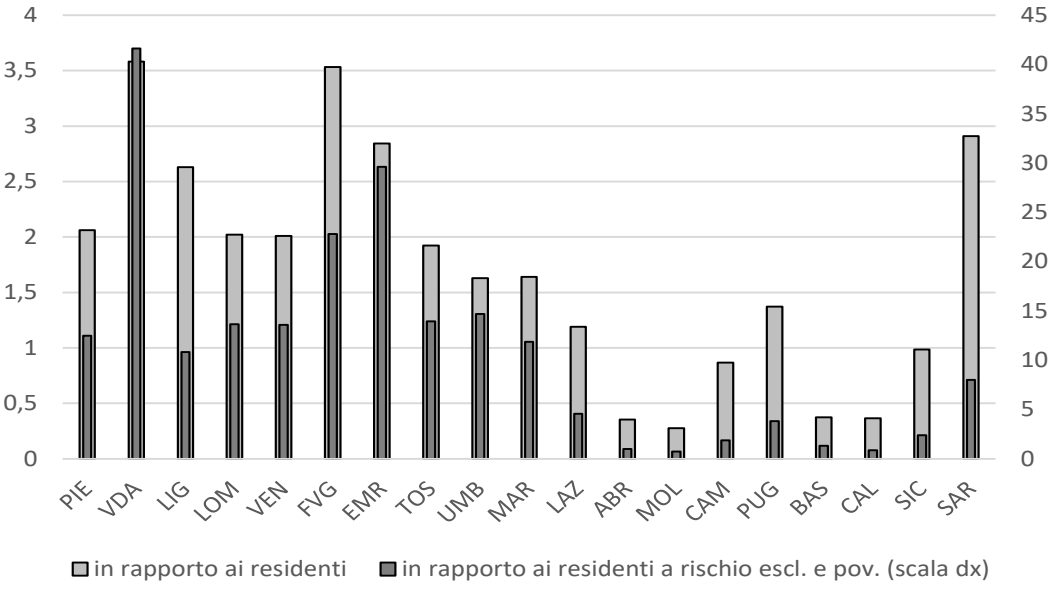


Fonte: Istat (2020, *Le misure della vulnerabilità: un'applicazione a diversi ambiti territoriali*). (1) Percentuale di Comuni collocati nell'ultimo quartile della distribuzione dell'indice di vulnerabilità sociale e materiale. (2) Incidenza percentuale della popolazione residente nei Comuni collocati nell'ultimo quartile della distribuzione dell'indice di vulnerabilità sociale e materiale.

Fig. 8

Assistenti sociali dei Comuni (1)

(unità ogni 10.000 residenti)

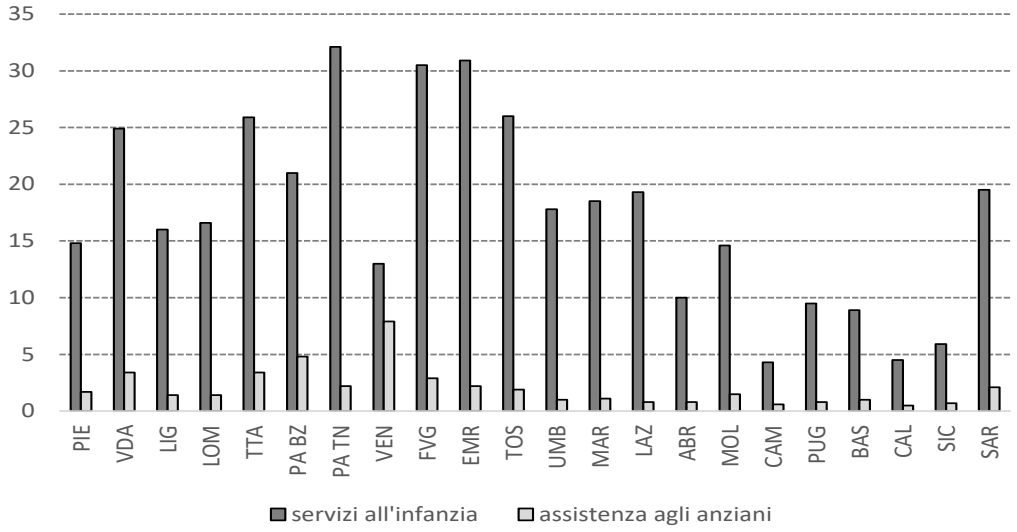


Fonte: elaborazioni su UPB (2023) e Istat. (1) Il numero di assistenti sociali si riferisce al 2022 ed è tratto da UPB (2023), tab. 4 p. 2. La popolazione a rischio è stimata applicando alla popolazione regionale complessiva l'indicatore di rischio elaborato dall'Istat nell'Indagine sul reddito e le condizioni di vita relativa al 2022 (tavola 21.4).

Fig. 9

Tasso di copertura dei servizi alla prima infanzia e di assistenza agli anziani (1)

(valori percentuali rispetto alla popolazione di riferimento)



Fonte: Istat (2024), *La spesa dei Comuni per i servizi sociali*. (1) Incidenza degli utenti rispetto alla popolazione di riferimento (residenti 0-2 anni e residenti ultrasessantacinquenni). I servizi alla prima infanzia comprendono tutti i servizi erogati nell'ambito di strutture a ciclo diurno o semiresidenziale, quali asili nido, sezioni primavera, ludoteche ecc.). I servizi di assistenza agli anziani comprendono l'assistenza domiciliare socio-assistenziale, l'assistenza domiciliare integrata, i voucher.

Tav. 1

La dimensione territoriale dei principali servizi pubblici: spesa, personale e outcome

	Italia	
	CN	**MEZ**
istruzione		
spesa *(euro per residente in età scolastica)*	4.974,8	6.181,7
risorse umane *(addetti ogni 100 residenti in età scolastica)*	15,9	19,1
outcome *(quota % di alunni con apprendimenti adeguati alla fine del ciclo secondario, matematica)*	60,0	39,0
giustizia		
spesa *(euro per abitante)*	94,2	145,3
(euro per procedimento pendente)	4.042,4	2.773,2
risorse umane *(personale addetto alla giustizia civile per 10.000 abitanti)*	6,0	9,5
(personale addetto alla giustizia civile ogni 1.000 procedimenti pendenti)	5,8	6,8
(personale addetto alla giustizia civile ogni 1.000 procedimenti pendenti corretti)	11,7	9,8
output *(durata effettiva in giorni)*	359	660
(durata effettiva in giorni corretta)	376	580
sanità		
spesa *(euro per residente)*	2.295,1	2.171,4
risorse umane *(addetti ogni 10.000 abitanti)*	161,5	127,6
infrastrutture *(posti letto ogni 10.000 abitanti)*	39,5	35,4
outcome *(punteggio complessivo LEA)*	260,9	189,6
servizi sociali		
spesa *(euro per residente)*	155,0	87,0
risorse umane *(assistenti sociali ogni 10.000 abitanti)*	2,0	1,1
outcome *(tasso di copertura asili nido)*	17,5	36,9
(tasso di copertura assistenza domiciliare agli anziani)	0,6	1,1

Riferimenti bibliografici

Aimone Gigio L., Ivaldi G., Mancini A., Messina G. (2022), "La sanità italiana all'appuntamento con la pandemia: debolezze strutturali e prospettive di riforma", Politica economica, vol. XXXVIII(1), pp. 91-152

Banca d'Italia (2024), *L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*

Banzhaf, H.S., Walsh, R.P. (2008), "Do People vote with their Feet? An Empirical test of Tiebout", *American Economic Review*, n. 98 (3), 843–863.

Bardozzetti A., Chiades P., Mancini A. L., Mengotto V., Ziglio G. (2024), "Municipal Finance in Southern Italy: Structural Criticalities and the Effects of the Pandemic Crisis"*, Italian Economic Journal: A Continuation of Rivista Italiana degli Economisti and Giornale degli Economisti*, vol. 10(3), pp. 1233-1279.

Bianchi L., Caravella S., Petraglia C. (2024), "Un paese due cure. I divari Nord-Sud nel diritto alla salute", Informazioni Svimez, n.1

Black, S.E. (1999), "Do better Schools Matter? Parental Valuation of Elementary Education", *Quarterly Journal of Economics,* n. 114 (2), 577–599.

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

Bovini G., Cattadori N., De Philippis M., Sestito P. (2023), "The Short and Medium Term Effects of Full-day Schooling on Learning and Maternal Labor Supply", Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 1423

Brunner, E.J., Cho, S.-W., Reback, R. (2012), "Mobility, Housing Markets, and Schools: Estimating the Effects of Inter-District Choice Programs", *Journal of Public Economics*, n. 96 (7–8),604–614.

Bucci M., Gazzano L. Gennari E., Grompone A., Ivaldi G., Messina G., Ziglio G. (2023), "Per chi suona la campan(ell)a? La dotazione di infrastrutture scolastiche in Italia", *Politica economica, Journal of Economic Policy,* n. 1, pp. 41-90.

Comi, M., Grasseni, L. Resmini S. (2021), "Can Judicial Efficiency Improve Territorial Attractiveness to FDI? The Italian Experience", *European Journal of Political Economy*, vol. 70

Corte dei Conti (2024), *Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei Servizi Sanitari Regionali. Esercizi 2022-2023*

Cugno M., Giacomelli S., Malgieri L., Mocetti S., Palumbo G. (2022), "La giustizia civile in Italia: durata dei processi, produttività degli uffici e stabilità delle decisioni", Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 715

Currie, Janet, Lucas Davis, Michael Greenstone, and Reed Walker (2015), "Environmental Health Risks and Housing Values: Evidence from 1,600 Toxic Plant Openings and Closings.", *American Economic Review*, n.105 (2), pp. 678–709.

De Philippis M., Locatelli A., Papini G., Torrini R. (2022), "La crescita dell'economia italiana e il divario Nord-Sud: trend storici e prospettive alla luce dei recenti scenari demografici", in *Questioni di Economia e Finanza*, Banca d'Italia, n. 638

Di Cataldo M, Romani G. (2024), "Rational Cuts? The Local Impact of Closing Undersized Schools", *Regional Science and Urban Economics,* n. 109, pp. 1-16.

Ehrlich, M.v., Overman, H.G. (2020), "Place-Based Policies and Spatial Disparities across European Cities", *Journal of Economic Perspectives*, n. 34 (3), pp. 128–149.

Gamper-Rabindran, Shanti, and Christopher Timmins (2011), "Hazardous Waste Cleanup, Neighborhood Gentrification, and Environmental Justice: Evidence from Restricted Access Census Block Data", *American Economic Review*, n. 101 (3), pp. 620–24.

Gimbe (2024), *7 Rapporto sul sistema sanitario nazionale*

Gupta, A., Van Nieuwerburgh, S., Kontokosta, C. (2022), "Take the Q train: Value capture of public infrastructure projects", Journal of Urban Economics, n. 129.

Invalsi (2024), *Rapporto Prove Invalsi 2024*

Istat (2020), *Le misure della vulnerabilità: un'applicazione a diversi ambiti territoriali*

Ministero dell'Istruzione e del merito (2023), *Focus principali dati della scuola – Avvio anno scolastico 2023/24*

Padovani E., Porcelli F., Zanardi A. (2024), "The Determinants of the Financial distress of Italian Municipalities: How Much is it due to Inadequate Resources?", *International Tax and Public Finance*, vol. 31, pp. 1494–1533

Panetta F. (2024*), Eppur si muove: l'economia del Mezzogiorno dopo la crisi*, Catania, 19 settembre

Ragioneria generale dello Stato (2024), *Il monitoraggio della spesa sanitaria*

Ricci R. (2019), *La dispersione scolastica implicita*, Invalsi Open

Svimez (2024), *L'economia e la società del Mezzogiorno. Competitività e coesione: il tempo delle politiche*, Il Mulino.

Tiebout, C.M. (1956), *A pure Theory of Local Expenditures*, J. Polit. Econ. 64 (5),416–424.

Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "L'attuazione del Livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale: il reclutamento degli assistenti sociali", *Focus tematico*, n. 5

Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Il riparto del fabbisogno sanitario nazionale tra nuovi criteri e attuazioni incompiute", *Focus tematico*, n. 3

Ufficio parlamentare di bilancio (2025), *Piano asili nido e scuole dell'infanzia: stato di attuazione e obiettivi del PNRR e del PSB*, Focus tematico n. 1