



Facoltà di Economia di Forlì
Laurea Magistrale in Economia e Management
delle Imprese Cooperative e delle Organizzazioni Non profit

Working Paper

77

Sistemi di protezione sociale e politiche di sviluppo: approcci, strumenti e proposte di *policy*

Margherita Scarlato
Università Roma Tre

Giugno 2010

Info: AICCON - Tel. 0543.62327 - ecofo.aiccon@unibo.it - www.aiccon.it

Sistemi di protezione sociale e politiche di sviluppo: approcci, strumenti e proposte di *policy*

di Margherita Scarlato*

1. *L'evoluzione degli studi sulle dimensioni dello sviluppo e i driver della crescita*

Nella ricerca economica emerge con sempre più forza la convinzione che lo sviluppo sia un fenomeno multidimensionale e che la crescita del Pil (Prodotto Interno Lordo) sia solo una delle lenti attraverso cui guardare il progresso economico e sociale di un Paese. In realtà è antico il richiamo alla necessità di costruire un paradigma economico alternativo, correlato a differenti indicatori di benessere, cui agganciare nuovi obiettivi e nuove politiche (Thorbecke, 2006). Ma di recente questa discussione, prevalentemente confinata nel mondo accademico, ha ricevuto attenzione e notorietà presso un pubblico più vasto grazie all'iniziativa del presidente della Repubblica francese, Nicolas Sarkozy, di nominare una Commissione di esperti per approfondire la questione di come definire e misurare la *performance* economica e il benessere sociale (Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2009).

Il Rapporto della Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi in realtà si limita a riportare le differenti posizioni del dibattito, senza pervenire a raccomandazioni univoche di *policy*. Tuttavia ha il merito di aver allargato la consapevolezza del problema ai *policy makers*, oltre che alla cerchia ristretta degli economisti. Il centro della discussione adesso è la qualità della vita delle persone, più che la crescita di una grandezza sintetica che approssimi la dimensione delle transazioni di mercato, come il Pil. I cardini del Rapporto francese sono la sostenibilità ambientale, la disuguaglianza verticale (tra individui) e orizzontale (tra gruppi socio-economici e tra generazioni), la felicità ovvero la soddisfazione delle persone per la vita che conducono, considerata sotto molteplici spazi di valutazione. Passano in primo piano aspetti in genere trascurati dagli economisti, come la salute, l'istruzione, il tempo destinato al lavoro e alla cura, la partecipazione politica, le relazioni sociali e la sicurezza personale ed economica. A questi fattori immateriali è attribuita una valenza intrinseca ma ne viene anche sottolineata l'importanza ai fini dell'efficienza e della crescita economica: significano meno conflitti e maggiore capacità di introdurre riforme, più capitale umano, più capitale sociale, accesso alle opportunità per i giovani che hanno talento. Sono le basi di una società che innova e crea, e quindi cresce rapidamente.

Questa tendenza segna il superamento del dibattito sul *trade-off* tra equità ed efficienza: c'è un consenso diffuso sull'idea che le politiche sociali e di contrasto alla povertà rispondano anche alle ragioni della crescita (Ravallion, 2007)¹. La letteratura che analizza i legami tra crescita, inuguaglianza e povertà è

* Dipartimento di Economia, Università Roma Tre, Via Silvio D'Amico 77, 00145, Roma, e-mail mscarlato@uniroma3.it. Desidero ringraziare Ugo Gentilini per avermi fornito utilissimi suggerimenti sugli interventi innovativi di protezione sociale e di valutazione che di recente sono stati sperimentati nel contesto internazionale.

¹ Ad esempio, Ravallion (2009) esamina un campione di 100 Paesi in via di sviluppo e mostra che un'elevata incidenza della povertà annulla i meccanismi tradizionali che dovrebbero agire a favore della convergenza dei Paesi a basso reddito verso quelli

sterminata, ma in sintesi si può qui accennare ad alcuni canali che attenuano il conflitto tra equità e crescita, primo tra tutti l'accesso all'istruzione e l'accumulazione di capitale umano. La promozione del capitale umano è uno degli obiettivi centrali dei sistemi di protezione sociale e al tempo stesso questo è tra i principali fattori della crescita economica.

L'attenuazione dei rischi legati all'elevata incertezza che le fasce sociali vulnerabili affrontano, a sua volta, migliora l'efficienza nell'allocazione delle risorse. La riduzione del rischio, infatti, allunga l'orizzonte temporale delle scelte e accresce gli incentivi ad investire in capitale fisico ed umano. Attenuando i rischi si evita inoltre il verificarsi di effetti irreversibili che precipitano le fasce vulnerabili in vere e proprie "trappole della povertà". Politiche che alleviano il vincolo di liquidità, anche attraverso strumenti di microcredito, agiscono invece sui fallimenti del mercato dei capitali.

Più di recente è stata poi riproposta con forza la tesi di Robert Putnam della rilevanza del capitale sociale per la crescita, dove il capitale sociale è inteso come fiducia e capacità di coordinamento. Il caso del modello di sviluppo economico italiano rappresenta un esempio emblematico al riguardo: il capitale sociale come motore dello sviluppo è alla base del decollo delle regioni del Nord-Est-Centro, la cui ricchezza è stata trainata dal successo dei distretti industriali. Le reti sociali e istituzionali localizzate nei distretti hanno consentito l'uso comune di beni pubblici specifici, dalle infrastrutture alle regole informali che abbattano i costi d'uso del mercato, agevolando l'espansione di imprese flessibili, specializzate nei comparti dell'industria leggera, integrate su base territoriale e fortemente orientate ai mercati esteri (Becattini, 2007; Rullani, 2009a). Di converso, la mancata convergenza tra le regioni del Mezzogiorno e quelle del Centro-Nord può essere spiegata dalla scarsa dotazione di capitale sociale, fattore che a partire dalla fase post-fordista ha assunto preminenza come *driver* della crescita (Felice, 2010).

Venendo agli ultimi decenni, assistiamo al dispiegarsi di tensioni e di aggiustamenti su scala globale sotto la spinta del progresso tecnico e del sovvertimento della distribuzione internazionale della catena del valore. Questi processi rendono il capitale sociale e istituzionale ancora più determinanti per la capacità di un territorio di adattarsi agli *shock* esterni perché, in buona parte, è da questi fattori che derivano la capacità di *governance* e di coordinamento dell'offerta dei fattori a carattere collettivo che oggi guidano la crescita (la conoscenza, l'ambiente, le reti di comunicazione e di relazioni). Tutto ciò ha forti implicazioni di *policy*. La vasta letteratura sui distretti industriali sottolinea che il *driver* "capitale sociale" è prodotto da una società coesa. Tuttavia il mantenimento della coesione nel nuovo scenario internazionale, in Italia e altrove, non può essere dato per scontato, ma deve poggiare su un sistema di protezione che nel complesso funzioni, su istituzioni che assicurino un livello sufficiente di equità e di sostenibilità sociale.

Un altro recente filone di studi evidenzia che, più in generale, la qualità della vita di un territorio è un fattore di crescita cruciale nel nuovo contesto economico integrato. Infatti sono sempre più potenti le cosiddette economie di agglomerazione: la produttività delle imprese e dei lavoratori aumenta con la loro densità e, di conseguenza, l'attività economica tende a concentrarsi nello spazio. In particolare, le città diventano attrattori di risorse esterne, incubatori di innovazioni, se offrono fattori locali specifici (conoscenza, capitale umano, servizi, dal *design* alla finanza al *marketing*) che agiscono come magneti per le imprese e i talenti (Rullani, 2009b; Glaeser e Gottlieb, 2008; Glaeser e Resseger, 2009).

In breve, l'evoluzione della tecnologia e dello scenario internazionale negli ultimi venti anni ha segnato una discontinuità strutturale, inducendo una trasformazione fondamentale dei vantaggi di competitività e dei fattori che guidano lo sviluppo. Tale mutazione accresce il peso delle risorse fisse, localizzate, come *driver* della crescita. Tra i fattori immateriali e localizzati che accrescono la qualità della vita e la coesione sociale un ruolo importante è giocato dai servizi essenziali, e più in generale dai sistemi di protezione sociale, cioè l'insieme delle misure che affrontano la vulnerabilità e l'esclusione sotto diversi aspetti².

avanzati. Tra le ragioni, rientrano i vincoli di liquidità che impediscono un'allocazione efficiente delle risorse, la bassa pressione per l'introduzione di riforme istituzionali, la debole domanda per beni di alta qualità.

² Le componenti dei sistemi di protezione sociale sono: 1) le reti di salvataggio per gli ultra-poveri (trasferimenti e sussidi); 2) le politiche sociali (trasferimenti, servizi e infrastrutture per istruzione, salute, nutrizione, etc.); 3) le politiche del lavoro e le

2. Sistemi di protezione sociale e sviluppo: il dibattito internazionale

Nelle pagine che seguono sintetizzo i punti essenziali che emergono dalla teoria e dalle esperienze internazionali che hanno interpretato il sistema di protezione sociale come uno strumento di accompagnamento delle politiche di sviluppo del territorio. Va premesso che nella letteratura economica i sistemi di protezione sociale sono intesi in senso esteso, dai servizi di assistenza sociale all'offerta di beni pubblici come l'istruzione e la sanità fino alle politiche attive del lavoro. Tali sistemi nei Paesi emergenti e in via di sviluppo sono considerati parte integrante delle politiche di sviluppo economico e su questa funzione, in particolare, mi soffermo nella discussione che segue.

Il concetto di "protezione sociale", anche a causa della sua ampiezza, resta aperto ad approcci molto diversi, quindi si può considerare ancora in via di definizione. Da un lato, i confini di questo campo di intervento si sono allargati: a partire dalle tradizionali motivazioni umanitarie si è giunti ad implicazioni più articolate, fino all'esame di come un sistema integrato di protezione sociale possa garantire i diritti di cittadinanza e l'*empowerment* dei cittadini³. Dall'altro, sono ancora trascurati alcuni problemi operativi che riguardano sia l'offerta sia la domanda di sicurezza: ad esempio, come mobilitare le risorse finanziarie, come identificare i bisogni, come scegliere la sequenza degli interventi.

La questione di fondo è che non sempre i sistemi consolidati di protezione sociale sono trasferibili in territori arretrati per cui è necessario mettere a punto pacchetti di misure adeguate in relazione alle caratteristiche economiche, sociali e istituzionali del contesto specifico dove questi strumenti sono costruiti (Ravallion, 2008; Gentilini, 2007). In particolare, se gli obiettivi per la protezione sociale sono gli stessi nei Paesi o regioni con diverso grado di sviluppo, ciò che cambia è la capacità di arrivare ai beneficiari e la disponibilità di risorse finanziarie.

In sintesi, si possono individuare tre punti di fragilità nelle aree a basso reddito: il ventaglio di strumenti disponibili; la sostenibilità finanziaria nel lungo periodo; gli attori e la capacità di offerta (Stato, enti locali, settore privato, imprese sociali). Considerando questi aspetti, emerge la necessità di adattare gli strumenti per far fronte alla debolezza istituzionale nella programmazione, nel coordinamento e nell'offerta degli interventi. Un'altra esigenza nelle aree arretrate è allargare la platea degli attori in campo per accrescere l'offerta di servizi e rendere sostenibili nel lungo periodo i sistemi di protezione sociale.

Resta poi ancora viva una controversia che frena l'affermarsi dei sistemi di protezione sociale come chiave di volta delle politiche di sviluppo, cioè come autentico investimento economico (Gentilini, 2009). Da un lato, si sostiene che i benefici economici si vedono solo nel lungo periodo e che in presenza di risorse scarse, i conflitti tra obiettivi di breve e di lungo termine sono pervasivi. E' dunque comprensibile che prevalgano i primi. Ad esempio, discutendo sulle politiche per l'istruzione è facile obiettare che, in presenza di risorse scarse, sia più urgente agire direttamente sulla creazione di opportunità di lavoro piuttosto che sul capitale umano, che rischierebbe di non trovare occupazione in aree depresse. Altri lavori invece evidenziano che le politiche di sviluppo hanno effetti non transitori ed agiscono alla radice delle "trappole della povertà" solo se favoriscono investimenti in grado di modificare le aspettative e gli incentivi degli agenti economici, che producono cambiamenti profondi nel comportamento e nelle decisioni di allocazione delle risorse

assicurazioni sociali (sussidi per la disoccupazione, politiche attive per il lavoro, sistema pensionistico, salario minimo, assistenza sanitaria). I trasferimenti poi possono essere monetari, in natura o nella forma ibrida dei *voucher*, così come condizionati o meno (Gentilini e Omamo, 2009).

³ Gli obiettivi possono essere classificati sotto quattro etichette: proteggere dalla deprivazione (ad esempio, reti di salvataggio dalla povertà, assistenza sociale); prevenire la povertà (ad esempio, fornendo strumenti di assicurazione dal rischio come i sussidi di disoccupazione, l'assicurazione sanitaria); promuovere le opportunità (ad esempio, usando il microcredito, le politiche attive del lavoro); trasformare i comportamenti e lo status dei soggetti vulnerabili (ad esempio, con programmi finalizzati all'*empowerment*, al rispetto dei diritti di cittadinanza) (Devereux e Sabates-Wheeler, 2004).

(Barrett, Carter e Ikegami, 2008). Questo richiede l'introduzione di un efficace sistema di protezione sociale e di affrontare dunque il problema della compatibilità con le scarse risorse finanziarie e amministrative.

Anche sul piano dell'implementazione, l'esame delle esperienze internazionali fornisce un ampio spettro di approcci all'attuazione dei sistemi di protezione sociale. Si va però affermando l'idea che queste visioni differenti debbano essere valutate per la loro capacità di fornire miglioramenti effettivi, senza tradursi in visioni dogmatiche e rigide liste di strumenti (quali, ad esempio, le diverse tipologie di trasferimenti, le tecniche di *targeting* dei beneficiari, la presenza di clausole di condizionalità) (World Bank, 2008). Piuttosto, gli strumenti vanno scelti attentamente in relazione alle caratteristiche del contesto economico e sociale e agli obiettivi prioritari che gli interventi pubblici si pongono.

L'evidenza mostra poi che risulta essenziale, nel disegnare le politiche, compiere una robusta valutazione comparativa sull'efficacia e l'efficienza nel raggiungere gli obiettivi prefissati, tenendo ben presente che la valutazione dei programmi rappresenta il vincolo stringente per razionalizzare le risorse e coordinare l'azione di istituzioni diverse. Ciò richiede investimenti nella raccolta di dati e nell'elaborazione di misure di capacità istituzionale, così come la costruzione di indicatori di impatto (centrati sui risultati e sulle variazioni nel benessere delle persone) oltre che l'uso di tradizionali indicatori di processo (che misurano gli input e le attività compiute) (Davies, 2009).

3. Il caso dell'Italia: le politiche di sviluppo per il Mezzogiorno

Nel caso dell'Italia, seppure questi temi sono oggetto di dibattito, restano molte le questioni ancora da esplorare. Tra queste, sottolineo il problema della valutazione della spesa per i programmi di sviluppo, inclusi i progetti destinati ad accrescere la qualità dei servizi offerti. Affrontare alla radice tale questione richiede di entrare dentro i meccanismi delle politiche per lo sviluppo. Sotto questo profilo, in Italia rimane ancora molto lavoro da svolgere, sul piano teorico così come sul piano operativo, cioè sul fronte dell'avanzamento di strumenti legislativi, nazionali e regionali.

L'urgenza di approfondire quest'argomento è rafforzata da un insieme di trasformazioni in atto. Sul piano della politica nazionale, il Libro Bianco emanato dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (2009), nel rimarcare le disfunzioni e gli sprechi del modello di *welfare* attuale, indica come via di uscita una riorganizzazione dei servizi pubblici locali che sia basata su più pilastri (Stato, mercato e Terzo settore). Non sono ancora disponibili indicazioni su come avverrà questa trasformazione ma nell'attesa le regioni stanno introducendo sperimentazioni seguendo percorsi molto differenti (Scarlatto, 2009).

Il processo di riforma che si andrà delineando è di grande importanza in vista dell'attuazione del federalismo fiscale (solidale?) in accordo alla legge delega 42/2009. In questo quadro diventa fondamentale assicurare un livello dei servizi essenziali in grado di mantenere un patto sociale tra Stato e cittadini. La Costituzione richiede infatti la garanzia di livelli delle prestazioni sociali omogenei tra regioni dotate di differenti capacità fiscali nonché di diversa capacità istituzionale. Occorre fornire beni pubblici quali sanità, scuole, assistenza sociale, trasporto pubblico locale, asili nido perché rappresentano servizi che soddisfano i diritti alla salute, all'istruzione, al sostegno di gruppi svantaggiati o comunque di fasce deboli (poveri, disabili, anziani, bambini). Per obbligo costituzionale (art.117 del novellato Titolo V della Costituzione) questi servizi essenziali devono essere erogati in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale⁴.

Il tema della riforma del *welfare* si sovrappone quindi al problema della definizione delle politiche di sviluppo nelle aree depresse, le regioni del Mezzogiorno. Al riguardo, le politiche regionali europee procedono nella direzione di tener conto sempre più degli obiettivi di *welfare* coerenti con la Strategia di

⁴ Per le funzioni essenziali (sanità, assistenza, istruzione e trasporti) l'art 117 lett m) stabilisce il finanziamento a costo standard dei livelli essenziali (principio del fabbisogno) mentre, per le altre competenze, l'art.119 afferma che sia necessario garantire uno standard di prestazioni attraverso la perequazione (non integrale) delle capacità fiscali.

Lisbona⁵. Questa impostazione in Italia è stata recepita attraverso la strategia degli Obiettivi di servizio, un meccanismo premiale monitorato dal Dps (Dipartimento delle politiche per lo sviluppo) che punta a rafforzare l'offerta regionale di istruzione, servizi essenziali, tutela dell'ambiente (Dps, 2008, 2009). Al fine di raggiungere i *target* prefissati, ad esempio, le regioni del Mezzogiorno stanno introducendo, seppure lentamente, le regole di accreditamento e sistemi di *voucher* sociali, i presupposti per la creazione di mercati di qualità sociale (Dps, 2010).

Nonostante questo percorso sia stato avviato, la protezione sociale nel suo complesso nel Mezzogiorno è ancora estremamente frammentata, tutta da costruire, mentre si allarga la deprivazione materiale della popolazione (D'Ambrosio, Giuliano e Tenaglia, 2009; Istat, 2009)⁶ e si approfondisce la povertà (Banca d'Italia, 2010; Cies, 2009). L'ultimo ciclo della politica regionale fornisce dunque l'opportunità di attuare una riforma radicale del sistema di protezione sociale nel Sud. Restano però molti problemi aperti, in particolare quelli relativi all'implementazione delle riforme, alla valutazione della spesa e della qualità dei servizi.

Su questi argomenti la letteratura sullo sviluppo economico è ricca di spunti e indicazioni e dunque può essere utile ribaltare la sequenza con cui si procede nell'individuare le politiche da suggerire ai *policy makers*. La norma in genere seguita è selezionare le "buone prassi" che emergono nei contesti istituzionali più avanzati per poi disegnare schemi attraverso cui replicarle nei contesti arretrati. Ma, come si è accennato, sui problemi della povertà, dei sistemi di protezione, dell'efficacia degli aiuti, va considerato che nei Paesi in via di sviluppo le distorsioni e i *trade-off* tra obiettivi di breve periodo e di lungo periodo raggiungono livelli estremi. Le sperimentazioni condotte nei Paesi emergenti e in via di sviluppo rappresentano quindi un vero e proprio "test acido", in grado di confermare le ipotesi generali di partenza o di correggerle (Deaton, 2010) e un terreno fertile per verificare, nelle forme acute, quali problemi emergono e quali meccanismi hanno maggiore probabilità di funzionare.

In breve, le lezioni distillate da queste esperienze permettono di predisporre uno schema concettuale pragmatico che indica come adattare i sistemi di protezione sociale ai differenti contesti, incluse le regioni arretrate di un Paese avanzato come le regioni del Mezzogiorno.

Un altro motivo per "importare esperienza" dai Paesi in via di sviluppo o emergenti è che disponiamo di numerosissimi studi teorici ed empirici sui problemi relativi all'efficacia e all'efficienza degli aiuti allo sviluppo, aiuti che il più delle volte affluiscono a territori dotati di istituzioni molto fragili. E' quindi molto ricca la letteratura che tocca l'aspetto della *accountability* delle istituzioni che distribuiscono gli aiuti, ad esempio le Agenzie internazionali e le Ong (Organizzazioni Non Governative). Numerosi lavori poi sono centrati sugli aspetti legati all'efficacia e all'efficienza dell'uso delle risorse, sono cioè analisi che compiono una valutazione comparativa dei programmi sulla base della capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati e dei costi sostenuti a tal fine⁷. L'interesse della teoria dello sviluppo economico verso i sistemi di protezione sociale ha prodotto infine molte indagini che enfatizzano il problema di come fornire i servizi essenziali negli Stati fragili (Harvey, 2009; Gentilini, 2009).

L'approccio teorico di riferimento si basa sulla convinzione che non solo sia necessario monitorare l'impatto degli aiuti sulle tradizionali variabili macroeconomiche (il Pil, la crescita), ma occorre anche adottare tecniche microeconomiche, come la valutazione randomizzata e controllata (*randomized controlled trials*), per valutare gli effetti di programmi specifici che riguardano scuole, ospedali, infrastrutture, ecc. (Banerjee, 2008; Banerjee e Duflo, 2008, Banerjee e He, 2008). Su questo punto torno nel paragrafo successivo.

⁵ Si veda il Rapporto Barca sulle prospettive della politica di coesione, che contiene proposte di riforma nella direzione di garantire la parità di accesso a beni meritori e servizi essenziali (Barca, 2009).

⁶ Per "deprivazione materiale" s'intende la mancanza di beni materiali per soddisfare i bisogni essenziali o, più in generale, l'incapacità di accedere alle risorse che permettono di vivere una vita "decente".

⁷ Sul dibattito intorno all'efficacia degli aiuti allo sviluppo, si rimanda a Sachs (2006) e Easterly (2006, 2008, 2009).

Accostando i vari filoni di ricerca brevemente richiamati, emerge una visione multidimensionale dello sviluppo il cui perno poggia sulla qualità della vita, l'inclusione sociale, l'offerta di servizi essenziali e beni meritori come la sanità e l'istruzione. Questa visione può essere realizzata seguendo un approccio sequenziale, che parte da una diagnosi dei vincoli più stringenti alla crescita e prosegue con delle prescrizioni mirate, che rimuovano di volta in volta le strozzature che emergono con il dipanarsi del bandolo dello sviluppo (Rodrik, 2008, 2009). In sintesi, "Diagnostic requires pragmatism and eclecticism, in the use of both theory and evidence. It has no room for dogmatism, imported blueprints, or empirical purism" (Rodrik, 2009: 7).

In particolare, si suggerisce di fornire ricette che tengano conto dei problemi di implementazione e di valutazione degli interventi, dei *trade-off* legati alla scarsità di risorse finanziarie e capacità amministrative, della necessità di rafforzare gli incentivi che consentono di massimizzare l'impatto dei programmi e minimizzarne gli sprechi (Gentilini e Omamo, 2009).

Il nuovo approccio enfatizza quindi una strategia pragmatica i cui elementi distintivi sono: individuare le priorità, selezionando un numero definito di interventi sulla base dei fallimenti specifici che sono osservati (ad esempio, bassa efficienza del sistema sanitario o dell'istruzione); assegnare grande attenzione alla sequenza degli interventi e delle riforme; basarsi sulla sperimentazione come strumento per scoprire quali misure funzionano, quali innovazioni politiche introdurre; disegnare strumenti di monitoraggio e di valutazione come parte essenziale delle politiche.

4. Alcune lezioni fornite dall'esperienza internazionale

Dal dibattito internazionale discendono alcune lezioni e risultati interessanti ai fini del miglioramento delle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno, politiche che dagli anni '80 in poi hanno fallito l'obiettivo di ridurre i divari territoriali di reddito così come i divari in termini di indicatori sociali e di efficienza istituzionale (Cannari, 2009).

In primo luogo, emerge che in ambienti carenti sul fronte istituzionale è necessario collegare strettamente gran parte degli aiuti alla fornitura di beni pubblici. I beni pubblici infatti possono essere valutati da enti autonomi di controllo attraverso precisi indicatori, sono ben visibili ai cittadini e generano esternalità diffuse, tutti elementi che riducono il rischio di pratiche clientelari. Nel condurre politiche di contrasto all'inuguaglianza di opportunità, sono dunque preferibili gli interventi che potenziano l'accesso ai servizi essenziali rispetto alle politiche basate su trasferimenti incondizionati di risorse monetarie e misure generiche di sostegno del reddito.

Un esempio di successo è l'esperienza del programma *Progres*a realizzato in Messico (ora chiamato *Oportunidades*) con l'obiettivo di accrescere l'accesso ai servizi sociali, in particolare all'istruzione, attraverso trasferimenti monetari condizionati (Skoufias, 2005; de Braw e Hodinott, 2008). La chiave del successo del programma è l'integrazione di diversi interventi sul fronte della salute, l'istruzione e lo stato nutrizionale, sulla base dell'idea che le dimensioni del benessere sono interdipendenti. L'altro elemento innovativo è stato incardinare nel disegno dell'intervento un monitoraggio continuo e una valutazione in itinere al fine di migliorare l'efficacia passo per passo. Infine, il programma ha fornito trasferimenti alle famiglie (a 2,6 milioni di famiglie) condizionati alla regolare frequenza da parte dei minori alla scuola e alle visite mediche in centri sanitari pubblici. Il ricorso a trasferimenti condizionati (*Conditional Cash Transfers, Cct*)⁸ ha reso possibile ridurre gli sprechi e i rischi che i benefici andassero distribuiti a persone che non

⁸ I Cct sono trasferimenti concessi alle famiglie che rispondono a determinati requisiti e condizionati a determinate azioni da parte dei beneficiari, come assicurare la frequenza scolastica dei figli o condurre i bambini in età prescolare alle visite mediche. Oltre che all'istruzione e alla cura della salute, i trasferimenti condizionati possono essere collegati ai servizi sociali, alla ricerca di un lavoro, alla formazione, al microcredito. Questi strumenti quindi seguono un schema guidato dai bisogni e dalle preferenze dei beneficiari.

rientravano nella popolazione *target* (cioè persone nella condizione di estrema povertà) così come è stata minimizzata l'intercettazione delle risorse da parte delle influenze politiche locali.

Il programma *Progres*, considerato rivoluzionario nell'impostazione, ha riscosso un notevole successo ed è interessante che, successivamente alla sua sperimentazione in Messico, il programma è stato ripreso ed avviato non solo in altri Paesi emergenti (in America Latina) e in via di sviluppo (in Africa e Asia), ma anche nei Paesi avanzati. Il caso emblematico è l'applicazione del programma a New York, con il lancio di *Opportunity New York City* (Miller, Ricco e Smith, 2009).

L'esperienza di *Progres*, così come di altri programmi applicati nei Paesi in via di sviluppo, mostra che il ricorso a ai trasferimenti condizionati, che forniscono incentivi condizionati a comportamenti ritenuti desiderabili, in molti contesti presenta elementi di superiorità (anche in termini di effetti moltiplicativi sull'occupazione) rispetto ai trasferimenti incondizionati. Anche per il caso dei Paesi Europei è in atto una discussione sull'opportunità di riforme che accrescano l'efficacia dei programmi e gli incentivi ai beneficiari affinché questi ultimi diventino parte attiva delle politiche (de Neuburg, Castonguay, Roelen, 2007). Ad esempio, il Regno Unito ha avviato nel 2008 una riforma del *welfare* sul lavoro che fa leva sulla condizionalità e sulla valutazione degli effetti.

Allo stesso modo, l'esperienza internazionale ha mostrato che l'utilizzo di *voucher* sociali presenta aspetti preferibili rispetto ai trasferimenti monetari così come al monopolio di offerta dei servizi da parte dello Stato (Devereux e Sabates-Wheeler, 2004, 2006). Questi strumenti, ad esempio, facilitano l'auto-selezione dei gruppi di beneficiari, favoriscono comportamenti desiderabili, ed hanno una maggiore compatibilità con gli incentivi alla costruzione di *assets*, come il capitale umano, che migliorano la capacità di guadagnare un reddito. Nei Paesi avanzati, oltre agli effetti positivi nell'orientare la domanda, il ricorso ai *voucher* può avere altre conseguenze di rilievo: ad esempio, si sottolinea che vincolando la domanda all'acquisto di specifici servizi, il *voucher* "promuove lo sviluppo dei mercati dell'offerta dei servizi in questione (...) e favorisce l'emersione del lavoro irregolare, poiché può essere speso solo presso imprese che operano sulla base di rapporti di lavoro a norma" (Cavallo ed altri 2008: 284-285).

In sintesi, l'applicazione di sistemi di protezione sociale richiede di tener conto del vincolo costituito dai rischi di opportunismo. In contesti in cui le istituzioni sono fragili questo vincolo è particolarmente stringente. Appaiono quindi più efficaci gli interventi che potenziano l'accesso ai servizi essenziali o che condizionano la distribuzione di trasferimenti monetari all'acquisto di beni meritori. Inoltre il ricorso ad indicatori legati all'offerta e alla qualità dei servizi essenziali migliora la valutazione della spesa pubblica: i servizi essenziali sono facilmente monitorabili mentre i generici indicatori di *performance* economica non sempre colgono miglioramenti effettivi nella gestione delle risorse.

Tornando alle politiche per il Mezzogiorno, si nota che la Commissione Europea ha stilato i cosiddetti *core indicators* per valutare l'utilizzo dei Fondi strutturali, indicatori in realtà ancora poco indicativi della ricaduta delle politiche sul benessere della popolazione⁹ (European Commission, 2009). Includere indicatori più mirati dell'offerta/qualità dei servizi essenziali potrebbe quindi fornire un contributo utile, anche alla luce dei più ampi obiettivi fissati dalla rinnovata Strategia di Lisbona (occupazione e pari opportunità, coesione sociale, istruzione e innovazione ecc.) e, più di recente, dallo schema 20-20-20 sull'ambiente (clima ed energia)¹⁰.

⁹ Ad esempio, Numero di progetti realizzati, Numero di nuove imprese assistite, Km di nuove strade realizzate. A questi indicatori tradizionali si aggiungono altri che tentano di catturare il miglioramento dei servizi (Popolazione aggiuntiva servita da trasporti urbani migliorati, Popolazione aggiuntiva servita da progetti idrici, Popolazione aggiuntiva servita da impianti di depurazione delle acque reflue, ecc.) ma queste misure colgono in modo insufficiente la ricaduta degli interventi sulla qualità della vita della popolazione.

¹⁰ Il pacchetto 20-20-20, approvato nel 2008 dal Parlamento europeo, prevede che entro il 2010 si realizzino: un taglio delle emissioni di gas serra del 20%, la riduzione del consumo di energia del 20%, un obiettivo di consumo energetico europeo da fonti rinnovabili del 20%.

Questo non basta ovviamente. Andrebbero introdotti e diffusi strumenti che consentano di entrare dentro i meccanismi delle politiche sociali/di sviluppo realizzate. In altre parole, le politiche regionali per il Sud dovrebbero seguire l'approccio "pragmatico", "sperimentale", "incrementale" a cui ho accennato,

Le esperienze da cui imparare sono numerose, molte sono state avviate nei Paesi in via di sviluppo e più di recente hanno cominciato a diffondersi nei Paesi avanzati, in particolare negli Stati Uniti (come ho già detto con riferimento al caso emblematico dell'applicazione del programma *Progres*a a New York). Di particolare interesse sarebbe l'adozione da parte delle amministrazioni regionali del Mezzogiorno di strumenti come la valutazione sperimentale (*randomized trial*). Queste tecniche si basano su analisi microeconomiche e sulla logica controfattuale: i possibili beneficiari sono assegnati a caso a diversi gruppi e poi si confrontano i risultati sulla popolazione "trattata" con uno specifico intervento di *policy* e i risultati ottenuti sui campioni della popolazione non soggetta al "trattamento" (gruppo di controllo). L'effetto dell'intervento è la differenza tra quanto si osserva in sua presenza e quanto si osserva in sua assenza (Trivellato, 2009). In breve, gli esperimenti e i progetti-pilota consentono di verificare, un passo per volta, l'efficacia dei programmi finanziati con risorse pubbliche o con aiuti esterni e di misurare l'impatto degli interventi sul benessere della popolazione.

Questo approccio non è esente da limiti. I risultati sono specifici al contesto, non sono necessariamente esportabili e sono compatibili con differenti teorie economiche. Eppure forniscono una guida molto utile: questo tipo di test consente di isolare i singoli meccanismi in atto e quindi di individuare gli errori, di aggiustare in corso d'opera il tiro degli interventi compiuti localmente. In breve, sono analisi che permetterebbero al margine di innalzare l'efficacia delle politiche sociali e di sviluppo nelle regioni del Mezzogiorno.

5. Valutazione e governance delle politiche di sviluppo in contesti istituzionali fragili

La diffusione di strumenti come gli esperimenti controllati nonché la valutazione svolta in itinere e seguita da successivi interventi correttivi, consentirebbe anche in Italia di affrontare il dibattito sulla riforma del *welfare* e sulle politiche di sviluppo in modo meno dogmatico, meno ideologico e più legato invece ai fatti.

Nel dibattito internazionale sulla qualità degli aiuti e le politiche di sviluppo si evidenzia che un afflusso ingente di risorse genera un impatto positivo sulla crescita solo se l'area territoriale che riceve i flussi gode di un'adeguata capacità di assorbimento, ossia la capacità istituzionale di utilizzare in modo produttivo i finanziamenti. In assenza di questa condizione, può verificarsi quella che la letteratura di *political economy* definisce "maledizione delle risorse": in contesti deboli sul piano istituzionale ci sono non solo rischi di sprechi ma anche di alimentare la corruzione e le pratiche di *rent-seeking*. Le conseguenze sono molteplici, dall'erosione di capitale sociale alle distorsioni nell'allocazione dei fondi pubblici. Inoltre l'afflusso di rilevanti risorse esterne finisce con il sottrarre le scarse capacità degli organi amministrativi alla ricerca di soluzioni concrete e di concentrare l'attenzione solo sulla gestione degli aiuti (D'Antonio e Scarlato, 2008).

D'altro canto, istituzioni fragili, stagnazione economica e necessità di aiuti sono interdipendenti, quindi vincolare la concessione di risorse ai territori dotati di istituzioni efficienti è un "non starter": significherebbe negare gli aiuti esattamente a Paesi e regioni che ne hanno bisogno.

Questo dibattito è di grande interesse per l'Italia, dove è in atto un'accesa contrapposizione tra quanti affermano che la frenata dell'economia meridionale vada attribuita ad una progressiva contrazione delle risorse affluite nell'area e coloro che invece pongono l'accento sulle carenze di tipo istituzionale del ceto politico e burocratico. Questa seconda diagnosi enfatizza che le regioni e gli enti locali meridionali hanno

scarse capacità amministrative, sono catturati dalle richieste opportunistiche provenienti da un tessuto sociale che ha poco senso civico, sono spesso permeabili alle infiltrazioni della criminalità organizzata.

La discussione sulle scarse capacità del ceto politico e amministrativo del Sud ha trovato, in sintesi, due risposte. La prima è la riforma che gradualmente porterà all'istituzione del federalismo fiscale. Il principio di responsabilità nasce dal fatto che il clientelismo sarà vincolato sul piano della sostenibilità finanziaria: uno spreco di risorse si manifesterà in maggiori imposte e nella riduzione dell'offerta di beni pubblici, quindi oltre un certo limite l'uso clientelare della spesa pubblica è punito dagli elettori. In altre parole, il rapporto stretto tra entrate fiscali governate localmente e spesa, determina l'incentivo alla fornitura effettiva di beni pubblici e impone la responsabilità dei ceti politici e burocratici.

La seconda risposta è l'affermarsi di una concezione della politica di sviluppo fondata esclusivamente sulla leva tributaria, sulla politica fiscale. In quest'ottica, si parte dal presupposto che la bassa dotazione di capitale sociale del Mezzogiorno è una questione che può essere risolta solo in tempi lunghi e incerti. Si conclude quindi che nel breve periodo non resta che potenziare la politica nazionale ordinaria e ridurre al massimo la discrezionalità delle misure di intervento. Insomma la politica di sviluppo si ridurrebbe ad una politica tributaria di sgravi fiscali, di incentivi automatici e creazione di zone che godono di una fiscalità di vantaggio.

Gli argomenti di partenza sono molto convincenti, ma quando si giunge alle implicazioni di *policy* andrebbero considerate anche altre soluzioni ai dilemmi di cui si è parlato. Soluzioni che richiedono, più che risorse finanziarie, la volontà politica di riformare le istituzioni nella direzione della trasparenza e del controllo democratico. Tra queste, vi è la costruzione di un sistema ben architettato di *cheks and balances*, di monitoraggio e valutazione della spesa pubblica ovvero l'introduzione di procedure di regolazione che possano fermare in tempi brevi l'afflusso di fondi a progetti che si rivelano fallimentari.

Quanto finora detto fa emergere la necessità in Italia di un'Istituzione indipendente di valutazione che compia una sistematica azione di raccolta ed elaborazione dei dati e che svolga la valutazione sui programmi di sviluppo e di protezione sociale¹¹. Esempi molto interessanti che operano da anni su scala internazionale sono le valutazioni compiute dal *Centre for Social Protection* dell'Ids (*Institute of Development Studies*) sui progetti attuati dal Dfid (*Department for International Development*) del governo inglese (Davies, 2009); il monitoraggio compiuto dall'*International Food Policy Research Institute* sul programma Progresca (Skoufias, 2005); il monitoraggio su istruzione e programmi sociali dell'Istituto di ricerca indipendente Mdr, realizzato a New York grazie all'investimento di alcune Fondazioni (Miller, Riccio, Smith, 2009; Riccio, Dechausay, Greenberg, Miller, Ruckz, Verma, 2010); il J-Pal dell'Mit (*A.L. Jameel-Poverty Action Laboratory*), una sorta di laboratorio globale con 44 ricercatori in rete in tutto il mondo che conducono esperimenti sui programmi di sviluppo e di protezione sociale di Ong, governi, donatori internazionali (Duflo, Glennerster, Kremer, 2006)¹².

Il versante dell'istruzione è poi molto ampio e richiederebbe uno studio apposito. Ma, in breve, vale la pena ricordare che i sistemi anglosassoni hanno una lunga tradizione che basa la qualità dell'istruzione sui meccanismi di *accountability* e sulla valutazione condotta da organismi indipendenti. Ad esempio, negli Stati Uniti è in vigore dal 2002 un programma di *accountability* destinato alla qualità dell'istruzione pubblica per gli alunni svantaggiati e le minoranze etniche, con l'adozione di sanzioni pesanti per le scuole che non rispettano gli obiettivi (Martini, 2008).

Altra questione è quella della *governance* ovvero del coordinamento degli interventi. Ancora, nella letteratura internazionale sullo sviluppo un problema spesso analizzato è quello degli schemi da adottare per mettere insieme in modo efficace gli sforzi dispersi tra centro e periferia, tra le Ong locali, quelle

¹¹ Per una rassegna di buone pratiche, realizzazione e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche attuate nei Paesi avanzati, si veda Trivellato (2009).

¹² Nel 2007 è stato avviato un partenariato tra la *Paris School of Economics* e J-PAL per condurre in Francia un esperimento sociale che coinvolge più di 200mila disoccupati di lunga durata e si propone di valutare gli effetti di tre diverse modalità di avviamento al lavoro (Trivellato, 2009).

internazionali, le agenzie delle Nazioni Unite, i governi locali. Tra le soluzioni suggerite, di particolare interesse è la costituzione di un'Agenzia tecnica, indipendente, che possa attuare una funzione di coordinamento nell'allocazione delle risorse, nella gestione delle informazioni e *feedback* di apprendimento, o ancora nella valutazione (Bold, Collier e Zeitlin, 2009).

Su entrambi i versanti, della valutazione e del coordinamento tra i diversi livelli di governo, l'Italia presenta ancora una netta debolezza nella capacità di introdurre innovazioni istituzionali. Disponiamo infatti di studi condotti da singoli gruppi di ricerca o Fondazioni che sono di grande interesse, e producono spunti che potrebbero essere di base per avviare correzioni e riforme dei settori interessati¹³. Questi ed altri lavori mostrano che il sistema dell'istruzione e della protezione sociale in generale presentano forti divari regionali e risultano notevolmente eterogenei¹⁴ e che tuttavia manca un monitoraggio sistematico per poter valutare l'impatto delle politiche di riforma e per costruire un sistema di premialità delle esperienze maturate in contesti diversi.

Riflessioni approfondite su questi temi sarebbero quindi auspicabili anche con riferimento più ampio all'efficacia e al controllo della spesa pubblica. Il problema in Italia ha infatti natura più generale, che trascende la spesa per lo sviluppo del Mezzogiorno. L'armamentario di strumenti per il monitoraggio e la valutazione non riesce a fornire un quadro sistematico sull'efficienza della spesa pubblica, pur essendo stati istituiti molti meccanismi a questo scopo: ad esempio, il progetto Siope (contabilità on line della spesa pubblica), il sistema Cup-Mip che impone dei codici informatici per garantire la tracciabilità della spesa pubblica per investimenti condotti da enti regionali e locali¹⁵; le analisi della Società Studi di Settore; le banche dati costruite da Dps-Istat; la valutazione di progetti dell'Uval (Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici) e della rete dei Nuclei di Valutazione degli Investimenti Pubblici (Nuvv). A ciò si aggiungono specifiche committenze da parte di Ministeri e Amministrazioni regionali, gruppi di lavoro presso i Ministeri o regioni, gli Osservatori, gli organismi pubblici come il Formez, l'Isfol (Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori), l'Ipi (Istituto per la Promozione Industriale) che si occupano di monitoraggio e di valutazione dell'impatto socio-economico dei progetti pubblici.

Di recente sono poi emerse novità di rilievo che dovrebbero andare nella direzione di affermare una cultura della valutazione e della premialità, di introdurre meccanismi di *accountability*. La riforma della Pubblica Amministrazione (legge delega 15/2009 e decreto legislativo 150/2009¹⁶) ha previsto la costituzione di Organismi indipendenti di valutazione in ciascuna amministrazione ed ha istituito una Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche.

Inoltre la legge delega 42/2009 sul federalismo fiscale istituisce¹⁷ una Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, cui sono affidati numerosi compiti di verifica e di monitoraggio della

¹³ Ad esempio, si veda il Rapporto sulla scuola in Italia della Fondazione Agnelli (2010) che analizza i risultati e ricostruisce la spesa pubblica per l'istruzione scolastica. Il lavoro rappresenta un contributo importante per andare alla radice dei divari di *performance* scolastica. Infatti le cause di una bassa *performance* possono essere attribuite a numerosi problemi (vincoli di liquidità, cattiva qualità delle scuole, bassi rendimenti dell'istruzione, problemi legati allo stato di salute ecc.) e ciascuna di esse richiede interventi differenti. Ciò è mostrato negli esperimenti condotti in diversi contesti da Kremer e Holla (2009). Si segnalano anche le indagini comparative realizzate in Lombardia dall'Istituto Irer (Istituto Regionale di Ricerca della Regione Lombardia), ad esempio la recente pubblicazione sull'attuazione delle politiche sociali a cura di Pesenti e De Ambrogio (2009). Infine, si ricordano le numerose iniziative che ruotano intorno al centro Prova (Progetto Valutazione) e all'Irvapp (Istituto per la Ricerca Valutativa sulle Politiche Pubbliche).

¹⁴ Sulle differenze territoriali nei sistemi di *welfare*, si veda Regini e Colombo (2009); sulla eterogeneità dei livelli nell'istruzione si rimanda a Checchi (2007), Checchi e Peragine (2009), Fondazione Agnelli (2010); infine sui diversi sistemi regionali di *flexicurity*, si veda Lucidi e Raitano (2009). Più in generale, sull'emergere in Italia di una varietà di "capitalismi" regionali, si rimanda a Trigilia e Burroni (2009).

¹⁵ Su questo punto, si rimanda a Meldolesi (2009).

¹⁶ In particolare, il decreto legislativo 150/2009 dà attuazione ai principi fondamentali della riforma della Pubblica Amministrazione con regole sulla programmazione, la trasparenza, il controllo, la premialità, la contrattazione collettiva, la dirigenza e le sanzioni disciplinari. Sui principi e i contenuti della riforma in atto, si rimanda a Brunetta (2009).

¹⁷ Si noti che vi è anche il controllo della Corte dei Conti, organo esterno di garanzia, ma tale verifica è rivolta alla conformità alla legge e al bilancio di previsione e non agli esiti delle politiche (Trivellato, 2009).

gestione delle risorse degli enti decentrati, sulla base di un'istruttoria condotta da una Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale. Tra i compiti dei nuovi organismi rientra la definizione di meccanismi di premialità e di incentivo così come di misure sanzionatorie da applicare quando la gestione di un ente non converge verso i costi e i fabbisogni standard (si rimanda a Savino, 2009).

Ancora, la Legge Finanziaria 2010 ha istituito (ma senza oneri per lo Stato) un Fondo per la tutela dei diritti e delle prestazioni sociali, che dovrebbe garantire i livelli essenziali delle prestazioni ex lett m) dell'art.119 Costituzione.

Si nota che a queste Commissioni si aggiungono altri organismi competenti in materia di politica industriale, di forte impatto sulle politiche di sviluppo, quali ad esempio l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, istituita nel 2006 per diffondere le nuove prassi nell'innovazione industriale; la Rete italiana per la diffusione dell'innovazione e il trasferimento tecnologico alle imprese, avviata nel 2007 presso l'IPI con il fine di promuovere la conoscenza del sistema innovativo nazionale; l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (Invitalia, ex Sviluppo Italia), che dal 2008 è competente della gestione dei contratti di sviluppo per l'attrazione degli investimenti anche esteri.

Dunque esistono già numerose Commissioni o istituzioni interne alla Pubblica Amministrazione incaricate di condurre attività di monitoraggio e valutazione in campi di intervento che sono al cuore delle politiche pubbliche nelle aree arretrate. Nonostante ciò, restano deboli le garanzie di indipendenza degli organismi di valutazione della *performance* (Bassanini, 2009) né disponiamo di un quadro sistematico in cui i flussi informativi e le valutazioni dei risultati di singole politiche o strutture amministrative consentano di orientare tempestivamente le decisioni pubbliche. Inoltre non è diffusa la prassi del ricorso a clausole di condizionalità e di revoca, applicate alle istituzioni pubbliche e private, che aggancino i fondi distribuiti ai risultati raggiunti, oltre che all'avanzamento della spesa.

Il problema che si pone è dunque innanzitutto mettere ordine negli enti di valutazione esistenti e chiarire quali sono le forme di raccordo tra essi. Andrebbero poi istituite Autorità indipendenti dal governo e dalla Pubblica Amministrazione per condurre l'attività di valutazione in itinere e per monitorare sulle clausole di condizionalità. Sono queste le precondizioni per adottare politiche sociali e di sviluppo che siano selettive, legate ai risultati, così come per ridurre il rischio di sprechi.

6. Linee di ricerca e suggerimenti di policy: come rafforzare la strategia degli Obiettivi di servizio

I recenti studi sull'efficacia e la valutazione delle politiche di sviluppo su scala internazionale forniscono idee innovative che costituiscono una base solida su cui rifondare l'impostazione, fino ad oggi deludente, delle politiche regionali per il Mezzogiorno.

Lo schema concettuale che è stato qui presentato offre numerosi spunti che potrebbero essere raccolti da nuovi filoni di ricerca e nuove iniziative da parte dei *policy makers*. Sul piano degli obiettivi, i contributi analizzati suggeriscono di esplorare in che modo i sistemi di protezione sociale possano essere utilizzati come grimaldello delle politiche di sviluppo. Per quanto riguarda invece l'implementazione degli interventi, la strada qui individuata è quella di seguire un approccio pragmatico, che ancori la scelta degli strumenti all'evidenza empirica piuttosto che ispirarsi a schemi rigidi. In quest'ottica, la direzione futura dell'analisi economica, così come delle politiche, dovrebbe approfondire le questioni irrisolte sul fronte dei meccanismi di *governance*, monitoraggio e valutazione degli interventi attuati nelle regioni del Mezzogiorno.

Il complesso degli argomenti qui riportati suggerisce, in conclusione, una riprogrammazione delle risorse destinate agli assi prioritari dei fondi regionali europei dando maggior peso alla strategia degli Obiettivi di servizio. Questo scritto fa emergere inoltre due possibili correttivi rispetto alla strategia attualmente prevista.

Innanzitutto, dovrebbe essere allargata la griglia dei beni pubblici e dei servizi essenziali oggetto di monitoraggio e di meccanismi di premialità. Ad esempio, le politiche attive del lavoro e i servizi per l'impiego svolgono un ruolo fondamentale al fine di "combinare" la sicurezza e l'occupabilità, perseguendo

l'obiettivo di migliorare le opportunità di guadagno e la qualità del lavoro. Questo obiettivo, si nota, fa parte anche della Strategia di Lisbona che ha ispirato l'introduzione degli Obiettivi di servizio. La sua realizzazione richiede efficaci servizi a supporto delle transizioni sul mercato del lavoro e la promozione della qualificazione professionale, in particolare, per i disoccupati di lunga durata, per i giovani con scarse qualifiche, per gli occupati nel settore sommerso¹⁸. Si tratta di servizi essenziali, di bassa qualità e carenti nella tradizione amministrativa del Sud, che tuttavia allo stato attuale non rientrano tra quelli meritevoli del meccanismo premiale dei Fondi strutturali europei¹⁹.

La seconda proposta è di completare la strategia degli Obiettivi di servizio integrandola con strumenti più stringenti di verifica dei risultati e di premialità degli enti di governo, strumenti che potrebbero accrescere in corso d'opera l'efficacia della spesa dei Fondi strutturali. Guardando al contesto internazionale, i casi in cui sono stati applicati esperimenti controllati forniscono un utile riferimento sulle misure concrete da adottare per rafforzare l'impatto della politica di coesione nelle regioni meridionali.

Riferimenti bibliografici

- Banca d'Italia (2010), "I bilanci delle famiglie nell'anno 2008", Supplementi al Bollettino Statistico, n.8, febbraio, Roma
- Banerjee A.V. (2008), "Big answers for big questions: the preemption of growth policy", Brookings Conference "What Works in Development? Thinking Big and Thinking Small", Brookings Institution, May 29, Washington D.C.
- Banerjee A.V., E. Duflo (2008), "The Experimental Approach to Development Economics", Mit, Department of Economics, September, Cambridge Mass.
- Banerjee A.V., R. He (2008), "Making Aid Work", Mit, Department of Economics, May, Cambridge Mass.
- Barca F. (2009), "An Agenda for Reformed Cohesion Policy", Independent Report for the Commissioner for Regional Policy, April, Bruxelles
- Barrett C.B., M.R. Carter, M. Ikegami (2008), "Poverty Traps and Social Protection", World Bank, Social Protection Discussion Paper n.804, Washington D.C.
- Bassanini F. (2009), "Venti anni di riforme del sistema amministrativo italiano", *Economia Italiana*, n.3
- Becattini G. (2007) (ed.), *Il calabrone Italia*, Il Mulino, Bologna
- Bold T., P. Collier, A. Zeitlin (2009), "The provision of Social Services in Fragile States: Independent Service Authority as a New Modality", Centre for the Study of African Economies, University of Oxford, May, Oxford
- Brunetta R. (2009), "La riforma della pubblica amministrazione per la crescita del Paese", *Economia Italiana*, n.3
- Cannari L. (2009) (ed.), *Mezzogiorno e politiche regionali*, Banca d'Italia, Roma
- Cavallo L., C. Bova, C. De Vincenti, M. Pacifico (2008), "L'affidamento di attività di pubblico interesse", in C. Cittadino (ed.), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica Amministrazione e Terzo settore*, Passigli Editori, Firenze
- Cecchi D. (2007), "I vincoli del sistema scolastico e la formazione delle competenze", *il Mulino*, n.1
- Cecchi D., V. Peragine (2009), "Inequality of opportunity in Italy", *Journal of Economic Inequality*, forthcoming

¹⁸ Si rimanda a World Bank (2008) e al programma di ricerca "Employment and Development" condotto da World Bank e Iza (*Institute for the Study of Labor*), in collaborazione con l'Ilo (*International Labour Organization*).

¹⁹ Pur essendo un tema non trattato in questo scritto, si nota che anche l'attenzione all'ambiente, circoscritta negli Obiettivi di servizio al monitoraggio del ciclo dei rifiuti e della gestione del ciclo idrico integrato, potrebbe essere approfondita includendo alcuni target sull'energia rinnovabile in linea con le previsioni dello schema 20-20-20.

- Cies (Commissione d'indagine sull'esclusione sociale) (2009), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2008-2009*, Ministero del Lavoro, dicembre, Roma
- D'Ambrosio C., G. Giuliano, S. Tenaglia (2009), "Material Deprivation: An Application to Italian Regions", *Politica economica*, n.3
- D'Antonio M., M. Scarlato (2008), "Centre and periphery in development policy for the South", *Review of economic conditions in Italy*, n.2, may-august
- Davies M. (2009), "Dfid Social Transfers. Evaluation Summary Report", Ids-Centre for Social protection, Institute of Development Studies, September, Brighton
- Deaton A. (2010), "Understanding The Mechanisms of Economic Development", Nber Working Paper Series n.15891, Cambridge Mass.
- de Brauw A., J. Hoddinott (2008), "Must Conditional Cash Transfer Programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico", International Food Policy Research Institute, Working Paper n.757, Washington D.C.
- de Neubourg C., J. Castonguay, K. Roelen (2007), "Social Safety Nets and Targeted Social Assistance: Lessons from the European Experience", World Bank, Social Protection Discussion Paper n.718, Washington D.C.
- Devereux S., R. Sabates-Wheeler (2004), "Transformative Social Protection", Ids Working Paper n.232, Institute of Development Studies, Brighton
- Devereux S., R. Sabates-Wheeler (2006), "Transformative Social Protection", Ids In Focus n.1, Institute of Development Studies, Brighton
- Dps (Dipartimento per le Politiche di Sviluppo) (2008), *Rapporto Annuale 2007*, Roma
- Dps (Dipartimento per le Politiche di Sviluppo) (2009), *Rapporto Annuale 2008*, Roma
- Dps (Dipartimento per le Politiche di Sviluppo) (2010), "Obiettivi di servizio: istruttoria per l'attribuzione dei premi intermedi", febbraio, Roma
- Duflo E., R. Glennerster, M. Kremer (2006), "Using Randomization in Development Economic Research: A Toolkit", J-Pal, Mit, Cambridge Mass., <http://www.povertyactionlab.org>
- Easterly W. (2006), "The Big Push déjà vu", *Journal of Economic Literature*, vol.44, n.1
- Easterly W. (2008), "Design and Reform of Institutions in LDCs and Transition Economies", *American Economic Review, Papers & Proceedings*, vol.98, n.2
- Easterly W. (2009), "Can the West Save Africa?" *Journal of Economic Literature*, Vol. 47, No. 2
- European Commission (2009), "Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Reporting on Core Indicators for the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund", Working Document no. 7, Bruxelles
- Felice E. (2010), "Regional development: reviewing the Italian mosaic", *Journal of Modern Italian Studies*, vol. 15, n. 1
- Fondazione Agnelli (2010), *Rapporto sulla scuola in Italia*, febbraio, Roma
- Gentilini U. (2007), "Cash and Food Transfers: A Primer", World Food Programme, Occasional paper n.18, Roma
- Gentilini U. (2009), "Social Protection in the "Real World": Issues, Models and Challenges", *Development Policy Review*, vol.27, n.2
- Gentilini U., S. Were Omamo (2009), "Unveiling Social Safety Nets", World Food Programme, Occasional Paper n.20, Roma
- Glaeser E., J. Gottlieb (2008), "The Economics of Place-Making Policies", mimeo, Harvard University, Cambridge Mass.
- Glaeser E., M. Resseger (2009), "The Complementarity Between Cities and Skills", Nber Working Paper n.15103, June, Cambridge Mass.
- Gori C. (2005) (ed.), *Politiche sociali del centro destra. La riforma del welfare lombardo*, Carocci, Roma

- Harvey P. (2009), "Social Protection in Fragile States: Lessons Learned", Oecd (ed.), *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*, Paris.
- Istat (2009), *Rapporto annuale Anno 2008*, Roma
- Kremer M., A. Holla (2009), "Improving Education in the Developing World: What Have We Learned from Randomized Evaluations?" *Annual Review of Economics*, vol. 1
- Lucidi F., M. Raitano (2009), "La flexicurity in una prospettiva regionale: verso un modello di analisi", Aiel, XXIV Convegno Nazionale di Economia del Lavoro, Università degli Studi di Sassari, 24-25 settembre, Sassari
- Martini A. (2008), "L'accountability nella scuola", Fondazione Giovanni Agnelli Working Paper n.8, Torino
- Meldolesi L (2009), *Il nuovo arriva dal Sud*, Marsilio, Venezia
- Miller C., J. Riccio, J. Smith (2009), "A preliminary look at early educational results of the Opportunity NYC-Family Rewards Program: A Research Note for Funders", Mdr, New York
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (2009), *Libro Bianco sul futuro del modello sociale*, Roma
- Pasquinelli S. (2006) (ed.), *Buoni e voucher sociali in Lombardia*, Franco Angeli, Milano
- Pesenti L., U. De Ambrogio (2009) (ed.), *Piani di zona in Lombardia. Le sfide della programmazione sociale*, Guerini editore, Milano
- Ravallion M. (2007), "Economic Growth and Poverty Reduction: Do Poor Countries Need to Worry about Inequality?", International Food Policy Research Institute, 2020 Focus Brief on the World's Poor and Hungry People, October, Washington D.C.
- Ravallion M. (2008), "Evaluation in the practice of development", World Bank, Policy Research Working Paper n.4547, Washington D.C.
- Ravallion M. (2009), "Why Don't We See Poverty Convergence?", World Bank, Policy Research Working Paper n.4974, Washington D.C.
- Regini M., S. Colombo (2009), "Italy: the uneasy co-existence of different social models", Harvard University Centre for European Studies, Working Paper n.169, Cambridge Mass.
- Riccio J., N. Dechausay, D. Greenberg, C. Miller, Z. Ruckz, N. Verma (2010), "Toward Reduced Poverty Across Generations. Early Findings from New York City's Conditional Cash Transfer Program", Mdr, March, New York
- Rodrik D. (2008), "The New Development Economics: We Shall Experiment, But How Shall We Learn?", Brookings Development Conference, May 29-30, Washington D.C.
- Rodrik D. (2009), "Diagnostic Before Prescription", Journal of Economic Perspectives Symposium on Development Economics, Harvard University, Cambridge Mass.
- Rullani E. (2009a), "I premi Nobel per l'economia anno domini 2009. Ovvero, l'economia dei commons e delle reti, che popolano la Terra di Mezzo tra mercato e piano", mimeo, Viu, Venice International University, Venezia
- Rullani E. (2009b), "Lo sviluppo del territorio: l'evoluzione dei distretti industriali e il nuovo ruolo delle città", *Economia Italiana*, n.2
- Sachs J. (2006), "How to Help the Poor: Piecemeal Progress or Strategic Plans?", *The Lancet*, n.367
- Savino M. (2009), "I problemi istituzionali del federalismo fiscale", *Economia Italiana*, n.3
- Scarlato M. (2009), "Qualità della vita e beni relazionali: i nuovi traguardi della programmazione regionale nel Mezzogiorno", *Studi Economici*, n.99
- Skoufias E. (2005), "PROGRESA and Its Impact on the Welfare of Rural Households in Mexico", International Food Policy Research Institute, Research Paper n.139, Washington D.C.
- Stiglitz J.E., A. Sen, J.P. Fitoussi (2009), *Report by the Commission on the Measurement of the Economic Performance and Social Progress*, (http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf)
- Thorbecke E. (2006), "The Evolution of the Development Doctrine, 1950-2005", Unu-Wider Research Paper n.155, World Institute for Development Economics Research, Helsinki.

- Trigilia C., L. Burroni (2009), "Italy: rise, decline and restructuring of a regionalized capitalism", *Economy and Society*, vo.38, n.4
- Trivellato U. (2009), "La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigmi e pratiche", Irvapp Discussion Paper n.1, Istituto per la Ricerca Valutativa sulle Politiche Pubbliche, Trento
- World Bank (2008), "For Protection and Promotion". The Design and Implementation of Effective Safety Nets. Overview", The World Bank, Washington D.C.
- World Bank (2009), *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*, The World Bank, Washington D.C.

Abstract

Social protection systems and development: issues and challenges

The aim of this paper is to contribute with a new perspective to the long-standing debate on regional gaps in Italy. We first discuss the emerging approaches and experiences to social protection systems and development policies in the international context. From these lessons we draw some implications for the Italian case, particularly for the less developed Southern regions. Last we provide a new framework and some policy suggestions for the implementation of the on-going European Union regional policy targeted to the Southern Italy.

Keywords: social protection systems; development policy; regional policy.

JEL classification: O22; I38; L31; R58

Roma, 3 maggio 2010