

Indicatori territoriali di qualità delle istituzioni: un aggiornamento*

Giuseppe Albanese¹ e Elena Gentili²

- 1 Banca d'Italia, Banca d'Italia, Filiale di Catanzaro.: giuseppe.albanese@bancaditalia.it
- 2 Banca d'Italia, Filiale di Bologna: elena.gentili@bancaditalia.it

Sintesi. Questo studio presenta un aggiornamento delle misure di qualità istituzionale disponibili a livello italiano. In particolare, la nostra ricognizione raccoglie 16 indicatori tratti dai lavori più noti e recenti tra quelli che, con riferimento all'Italia, consentono di misurare la qualità delle istituzioni e/o dell'azione pubblica con dettaglio territoriale. Sulla base di questi indicatori, il lavoro sintetizza i principali aspetti metodologici relativi alla misurazione di tale fenomeno, e fornisce un quadro descrittivo della qualità istituzionale nel confronto nazionale e internazionale.

Abstract. This study presents an update of the institutional quality measures available for the Italian case. In particular, our survey collects 16 indicators drawn from the most recent works that aim to measure the quality of institutions and/or public administrations at the local level. Using these indicators, the work summarizes the main methodological issues for the measurement of this concept, and provides a descriptive framework of the institutional quality in the national and international comparison

Keywords: Qualità istituzionale, confronto territoriale

Codici JEL: O43, C8

1. Introduzione

La qualità delle istituzioni rappresenta un fattore cruciale per il sistema economico¹. Come documentato da numerosi lavori empirici (cfr. tra gli altri: Rodrik et al., 2004; Acemoglu et al., 2005), la qualità del contesto istituzionale gioca infatti un ruolo fondamentale nel generare le differenze nei livelli di prodotto pro capite osservate tra paesi. Essa può influenzare in diversi modi la crescita economica, sia direttamente attraverso la produttività dei territori, sia indirettamente modificando ad esempio gli incentivi ad accumulare capitale o investire in ricerca e innovazione. Anche a livello italiano, la qualità istituzionale è uno dei temi su cui più si è incentrato il dibattito di *policy*, tradizionalmente con riguardo al divario esistente tra aree all'interno del Paese (Cannari e Franco, 2010; Panetta, 2018), e più di recente con riferimento alla scarsa performance dell'economia italiana². Data la rilevanza di tale fenomeno, la sua misurazione a livello territoriale risulta pertanto utile a

* Si ringraziano Monica Andini, Guglielmo Barone, Matteo Bugamelli, Francesco David, Ilaria De Angelis, Guido de Blasio, Giovanna Messina, Sauro Mocetti, Paolo Sestito e un anonimo referee per i consigli e suggerimenti. Tutti gli errori rimangono ovviamente a carico degli autori. Le opinioni sono personali e non coinvolgono l'istituzione di appartenenza.

¹ La centralità di tale questione nella letteratura economica più recente viene evidenziata dalla teoria istituzionalista della crescita, che origina con il contributo di Hall e Jones (2009), i quali hanno mostrato empiricamente il nesso tra performance economiche di un paese e l'insieme delle "istituzioni e politiche pubbliche che determinano il contesto economico entro il quale gli individui accumulano *skills* e le imprese accumulano capitale e realizzano prodotti finali".

² IMF, Country Report No. 15/166, 2015.

documentare gli attuali divari esistenti nel nostro Paese, e a comprendere possibili limiti competitivi nel confronto internazionale a svantaggio delle aree caratterizzate da una bassa qualità istituzionale.

A livello empirico occorre tuttavia evidenziare come la qualità istituzionale sia un concetto difficile da misurare, data anche la complessità di tale fenomeno. Tra le varie dimensioni considerate dalla letteratura teorica, vi è innanzitutto la ripartizione tra istituzioni economiche e istituzioni politiche, laddove le istituzioni economiche determinano gli incentivi e i vincoli nei confronti degli operatori economici, mentre le istituzioni politiche determinano i vincoli e gli incentivi agli attori chiave nella sfera pubblica (Acemoglu et al., 2005). Inoltre, un'ulteriore rilevante caratterizzazione oppone le istituzioni formali presenti in un territorio (soggetti, ordinamenti giuridici, ecc.), alle istituzioni informali (quali le norme comuni di condotta e comportamento) che ne plasmano l'efficacia e quindi gli effetti che sono in grado di produrre (North, 1990). In particolare, in un contesto intra-nazionale le seconde possono produrre differenze anche più rilevanti delle prime, come osservato ad esempio nel caso italiano (Putnam, 1993).

Data la natura multidimensionale di tale concetto, risulta dunque utile usare diversi indicatori per misurare la qualità istituzionale di un territorio, dato che essi possono catturare dimensioni diverse dell'azione pubblica. In aggiunta, l'aggregazione delle informazioni mediante l'uso di indici compositi può aiutare a catturare meglio la variabile latente sottostante. A tale scopo, questo studio presenta un aggiornamento delle misure disponibili con dettaglio territoriale a livello italiano, aggiornando ed estendendo il precedente lavoro di Barone et al. (2017). Nello specifico, il paragrafo 2 presenta gli indicatori esaminati, il paragrafo 3 riporta un'analisi comparativa delle diverse misure di qualità istituzionale disponibili per l'Italia, il paragrafo 4 mostra le principali evidenze descrittive per il nostro Paese nel confronto internazionale, mentre il paragrafo 5 sintetizza le principali conclusioni dello studio.

2. Gli indicatori di qualità istituzionale in Italia

La nostra ricognizione raccoglie 16 indicatori tratti dai lavori più noti e recenti tra quelli che, con riferimento al caso italiano, consentono di misurare la qualità delle istituzioni e/o dell'azione pubblica con dettaglio territoriale³. In particolare, distinguendo tra semplici e compositi (quest'ultimi ottenuti aggregando le informazioni derivanti da più sub-indici), gli indicatori considerati sono i seguenti (le loro caratteristiche sono descritte in dettaglio nell'Appendice I)⁴:

A) Indicatori semplici

ADF1 - Arpaia, Doronzo e Ferro (2009); BM - Barone e Mocetti (2011); DG - D'Amuri e Giorgiantonio (2015); GIAT1 - Giacomelli e Tonello (2015); GIAT2 - Giacomelli e Tonello (2015); MO1 - Mocetti e Orlando (2017) semplice; DDR - De Angelis, de Blasio e Rizzica (2020); DV - Di Vita (2018); AGRS - Albanese, Galli, Rizzo e Scaglioni (2021)

B) Indicatori compositi

ADF2 - Arpaia, Doronzo e Ferro (2009); GTOM - Giordano e Tommasino (2013); CLD - Charron et al. (2014); NV - Nifo e Vecchione (2014); DS - Di Liberto e Sideri (2015); CM - Camussi e Mancini (2016); MO2 - Mocetti e Orlando (2017) composito

Oltre alla natura semplice/composita, tali indicatori si differenziano per una serie di caratteristiche. Innanzitutto, sebbene in molti casi gli indicatori siano riferiti alla qualità (CLD, CM, DS, NV) e all'efficienza (BM, DG, GTOM) nella produzione dei servizi pubblici, vengono considerati in letteratura vari altri aspetti, ad esempio i tempi dell'azione pubblica (GIAT1, GIAT2, DDR), il peso

³ Con riguardo ai lavori meno recenti, che non vengono considerati in questa nota, si segnalano: Del Monte e Papagni (2001); Fabbri e Padula (2004); Golden e Picci (2005); Bianco et al. (2005).

⁴ Laddove non accessibili pubblicamente, i micro-dati sono stati richiesti agli autori, che ringraziamo per la preziosa disponibilità.

della regolamentazione (DV), il livello di corruzione (MO1, MO2), il grado di informatizzazione (ADF2) o il grado di trasparenza (ADF1, AGRS). Per quanto riguarda i dati utilizzati, gran parte degli indicatori impiega misure oggettive degli aspetti considerati; ve ne sono però alcuni che utilizzano dati soggettivi, cioè legati alla percezione del fenomeno tra i cittadini (CLD, CM, MO2). Infine, le misure si differenziano per livello geografico minimo di disponibilità: comune (BM, DG, GIAT1, GIAT2, DDR, AGRS); sistema locale del lavoro (CM, MO1, MO2); provincia (DS, GTOM, NV); regione (ADF1, ADF2, CLD, DV).

3. Principali evidenze descrittive

Barone et al. (2017) notava già come gli indicatori di qualità istituzionale offrano un'immagine diversificata della distribuzione spaziale del fenomeno. In questo aggiornamento, grazie alla maggiore numerosità degli indicatori considerati, è possibile esplorare ulteriormente tale questione considerando diversi livelli di aggregazione geografica (comuni, sistemi locali del lavoro, province, regioni).

Innanzitutto, considerando gli indicatori disponibili ad un livello spaziale più fine (comune), è possibile osservare che esiste un'ampia variabilità spaziale di tipo *within-region*: gli effetti fissi regionali sono in grado di spiegare solo una quota ridotta della varianza degli indicatori di qualità istituzionale (tra il 3 e il 16 per cento)⁵. Ciò potrebbe dipendere tuttavia in parte anche dalla natura degli indicatori, che nel caso delle variabili comunali sono esclusivamente di tipo semplice. La medesima analisi effettuata a livello di sistema locale del lavoro (SLL) mostra un'evidenza più variegata: nel caso dell'indicatore semplice MO1, la quota della varianza spiegata da effetti fissi regionali è pari al 15 per cento; nel caso degli indicatori composti MO2 e CM, tale quota risulta pari rispettivamente al 97 e al 50 per cento.

La Tavola 1 presenta in dettaglio le correlazioni tra i singoli indicatori di qualità istituzionale, suddivisi in base al livello di aggregazione geografica originaria, nonché il loro legame con alcuni rilevanti fenomeni socio-economici. Da questa analisi emergono alcuni rilevanti evidenze. Innanzitutto, anche se spesso significative, le correlazioni tra indicatori sono generalmente basse, soprattutto a livello comunale. Tale risultato è ulteriormente confermato dalla Tavola 2, che si concentra solo sulla dimensione *within-region*, riportando le correlazioni tra indici comunali o per SLL depurati da effetti fissi regionali. Nello specifico, gli indicatori semplici offrono un quadro più diversificato rispetto agli indicatori composti, che risultano invece maggiormente correlati tra loro. Con riguardo all'associazione con altri fenomeni di interesse a livello territoriale, gli indicatori di qualità istituzionale appaiono generalmente correlati positivamente a tutti i livelli geografici con il grado di sviluppo economico (reddito medio) e con la dotazione di capitale umano⁶. La relazione con l'ampiezza della popolazione è generalmente nulla, tranne che per gli indicatori a livello comunale, per cui emerge spesso un legame statisticamente negativo; la relazione con il capitale sociale⁷ risulta più significativa per gli aggregati geografici più grandi, ma diviene incerta a livello comunale. Infine, da un punto di vista spaziale, la dimensione Nord-Sud rimane il fattore più ampiamente correlato con gli indicatori di qualità istituzionale.

Concentrandosi sulla dimensione *between-region*, la Tavola 3 mostra la correlazione tra gli indicatori ottenuti aggregando a livello regionale gli indici disponibili per livelli spaziali più fini⁸. Anche in questo caso, gli indicatori semplici si caratterizzano per una distribuzione più variegata rispetto agli

⁵ A titolo di comparazione, gli effetti fissi regionali spiegano, rispettivamente, il 33 e il 19 per cento della varianza del reddito medio e del livello di capitale umano per comune.

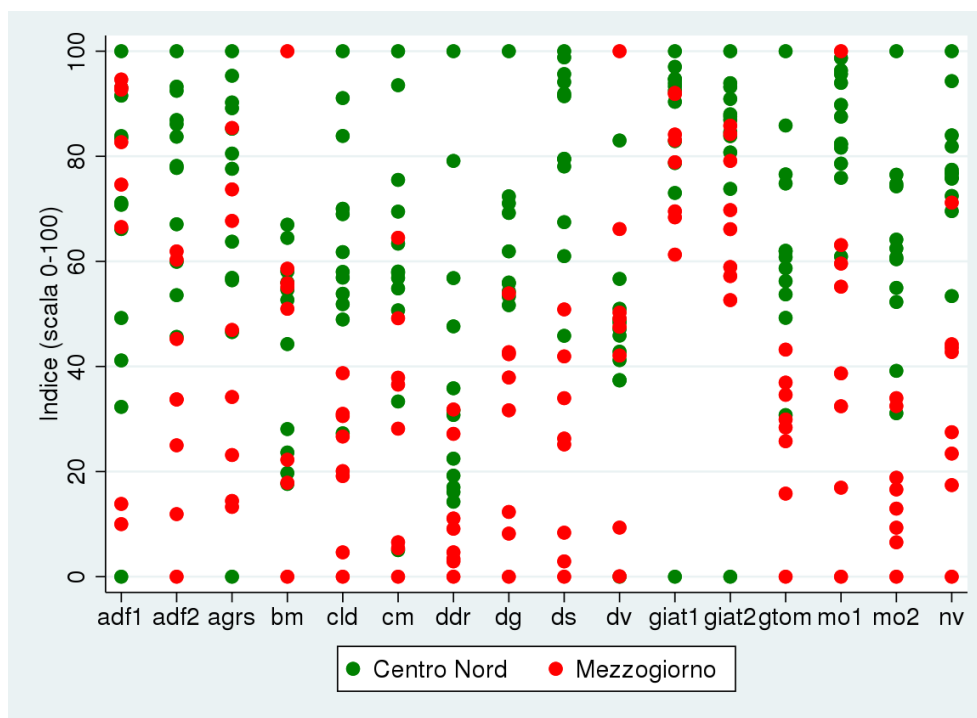
⁶ Misurati, rispettivamente, dal reddito imponibile ai fini Irpef (fonte MEF) e dalla quota di adulti che posseggono un titolo di studio pari o superiore al diploma (fonte Censimento).

⁷ Misurato dal numero di organizzazioni no-profit per abitante (fonte Censimento).

⁸ Tale aggregazione è stata ottenuta ponderando i dati la popolazione.

indicatori compositi, che risultano invece più spesso correlati significativamente tra loro. Ancora, si conferma in maniera generalizzata l'esistenza di un divario tra Centro Nord e Mezzogiorno nei livelli di qualità istituzionale (Figura 1)⁹.

Figura 1 - La qualità istituzionale nelle regioni italiane



Note: Per ciascun indicatore considerato in riga, la figura riporta il valore dell'indice a livello regionale (normalizzato su una scala 0-100). Tutti gli indicatori sono stati prima aggregati a livello regionale ponderando le osservazioni per la popolazione e invertiti all'occorrenza in modo che a valori più elevati corrisponda una maggiore qualità istituzionale.

Nel complesso, l'analisi effettuata conferma l'esistenza sia di un'elevata eterogeneità spaziale degli indicatori, sia di una relazione imperfetta tra singoli aspetti di qualità istituzionale. Nell'insieme, soprattutto a livello spaziale più fine, le misure disponibili non consentono di definire una distribuzione univoca della qualità istituzionale sul territorio. Come già concluso da Barone et al. (2017), qualora si voglia offrirne una valutazione complessiva del fenomeno è dunque preferibile l'utilizzo di indicatori compositi, che tengono conto di un elevato numero di fattori sottostanti. Solo se l'obiettivo è verificare ipotesi sulle ricadute della qualità istituzionale su altre variabili di *outcome*, potrebbe essere opportuno utilizzare indicatori che misurano aspetti specifici ragionevolmente collegati all'*outcome* di interesse.

4. Il confronto internazionale

Il confronto svolto in precedenza consente esclusivamente di analizzare i divari relativi nella qualità istituzionale all'interno del nostro Paese, ma soffre dell'assenza di adeguati termini di confronto per una comparazione assoluta della qualità istituzionale che caratterizza le regioni italiane. Per tale motivo, restringiamo da qui in poi l'attenzione sul lavoro di CLD, basato sull'*European Quality of Government Index* (EQI)¹⁰, che da una parte risulta correlato significativamente a livello regionale

⁹ Tra i principali *outliers* presenti nella Figura 1 si segnala il caso del Lazio negli indici GIAT1-GIAT2, che risultano influenzati dalla cattiva performance nei tempi di risposta del Comune di Roma.

¹⁰ A differenza del lavoro di CLD, che utilizza solo i dati disponibili a quel tempo e relativi alla survey del 2010, gli indicatori regionali in questa nota sono misurati attraverso la media dell'EQI per i tre anni 2010, 2013 e 2017 (in base ai dati aggiornati nell'edizione 2017). L'indice risulta infatti abbastanza stabile nei tre anni, anche in connessione alla stabilità

con le altre misure composite disponibili per l'Italia, ma dall'altra consente in aggiunta di comparare la qualità istituzionale in Italia con quella delle altre regioni europee.¹¹

Tavola 4: L'indicatore EQI nelle regioni italiane

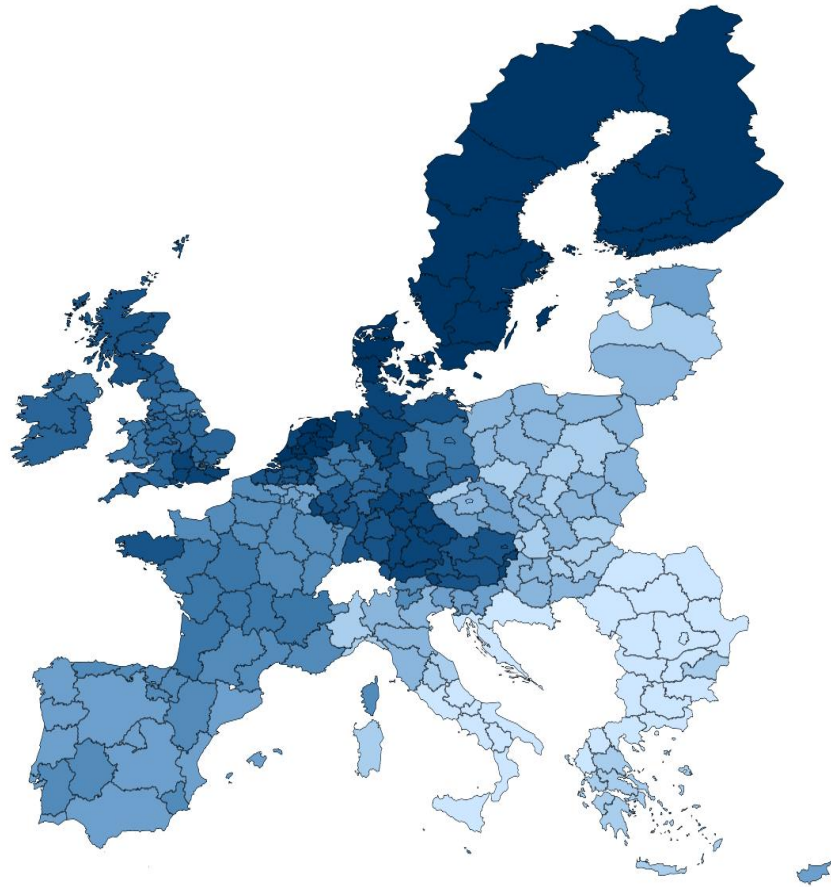
REGIONI	CLUSTER	EQI REGIONE (VALORE 0-100)	EQI REGIONE (POSI- ZIONE)	MEDIA CLUSTER (VALORE 0-100)	MEDIA CLUSTER (POSI- ZIONE)
Piemonte	MH	35.4	158	64.5	69
Valle d'Aosta	H	53.7	105	67.4	60
Lombardia	H	38.0	146	67.4	60
Bolzano/Bozen	H	59.4	90	67.4	60
Trento	H	57.7	95	67.4	60
Veneto	MH	41.9	133	64.5	69
Friuli-Venezia Giulia	MH	49.9	113	64.5	69
Liguria	MH	31.1	170	64.5	69
Emilia-Romagna	H	42.4	130	67.4	60
Toscana	MH	36.0	154	64.5	69
Umbria	ML	33.8	165	54.7	99
Marche	ML	32.7	168	54.7	99
Lazio	MH	19.5	184	64.5	69
Abruzzo	ML	21.5	181	54.7	99
Molise	L	21.3	182	31.5	157
Campania	L	4.9	197	31.5	157
Puglia	L	15.7	190	31.5	157
Basilicata	ML	19.2	185	54.7	99
Calabria	L	7.4	195	31.5	157
Sicilia	L	15.2	191	31.5	157
Sardegna	ML	25.7	176	54.7	99

Fonte: nostre elaborazioni su dati QoG Institute.¹²

intrinseca della qualità istituzionale. Le oscillazioni osservate sono influenzate da errori di misurazione connessi alla natura campionaria dei dati utilizzati; risulta pertanto difficoltosa una loro interpretazione in termini di "vera" variabilità del fenomeno. L'indicatore EQI si basa su indagini campionarie distribuite ai cittadini dell'UE28. Tali indagini rilevano le percezioni dei cittadini sulla qualità di istruzione, sanità e polizia locale. Le risposte individuali vengono successivamente standardizzate e aggregate a livello regionale sulla base di tre ambiti individuati tramite analisi fattoriale: contrasto alla corruzione, qualità dei servizi e imparzialità delle istituzioni. Ogni pilastro dell'indicatore EQI è calcolato come la deviazione del punteggio regionale dalla media nazionale ed è centrato sui corrispondenti *World Bank's Governance Indicators* (WGI; indicatori di qualità delle istituzioni a livello nazionale costruiti dalla Banca Mondiale). I punteggi dei pilastri sono poi standardizzati e aggregati nell'indicatore EQI tramite una media semplice.

¹¹ L'indicatore EQI è stato ampiamente utilizzato dalla letteratura economica negli ultimi anni (tra i principali lavori si segnalano: Rodríguez-Pose e Garcilazo, 2015; Crescenzi et al., 2016).

¹² La tavola utilizza la media dell'indicatore EQI per gli anni 2010, 2013 e 2017, per 200 regioni europee (valori più elevati corrispondono ad una maggiore qualità istituzionale). Per rendere più omogenee le regioni di confronto, si sono considerati diversi livelli di aggregazione geografica (Nuts0: Slovenia, Estonia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta e Cipro; Nuts1: Belgio, Germania, Regno Unito, Grecia e Svezia; Nuts2: Austria, Paesi Bassi, Danimarca, Spagna, Francia, Italia, Portogallo, Romania, Repubblica Slovacca, Repubblica Ceca, Polonia, Croazia, Irlanda, Finlandia, Ungheria e

Figura 2: Distribuzione indice EQI in Europa

Fonte: nostre elaborazioni su dati QoG Institute.

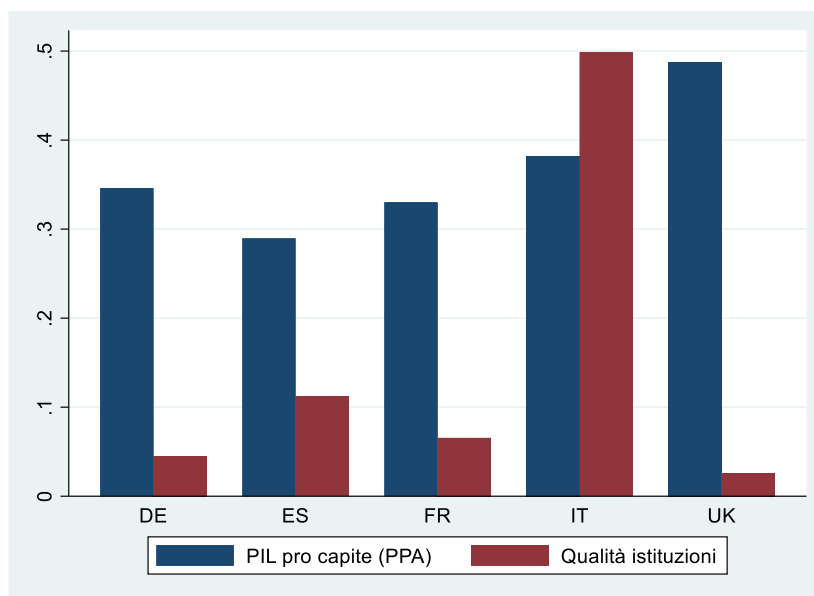
Note: La figura riporta i decili della distribuzione della media dell'indicatore EQI per gli anni 2010, 2013 e 2017. Colori più scuri indicano una maggiore qualità istituzionale. Le regioni europee sono considerate a livello Nuts2.

La Figura 2 riporta la distribuzione dell'indice composito EQI in Europa, mentre la Tavola 4 presenta alcune statistiche relative alle regioni italiane. Innanzitutto, con riferimento ai livelli di qualità istituzionale che caratterizzano le regioni italiane, l'EQI conferma l'esistenza di un divario significativo tra Mezzogiorno e Centro Nord. Guardando invece al confronto con le altre maggiori economie europee (Francia, Germania, Spagna, Regno Unito), l'indice EQI segnala che i divari di qualità istituzionale esistenti all'interno del nostro Paese sono nettamente più elevati di quelli osservati negli altri paesi, nonostante il fatto che anche questi ultimi presentino dei divari economici interni più o meno significativi. In particolare, ciò è evidente dal confronto tra gli indici di disuguaglianza spaziale (coefficiente di variazione) della qualità istituzionale e del PIL pro capite (Figura 3). La maggiore eterogeneità osservata in Italia segnala dunque l'esistenza di fattori locali che giocano un ruolo rilevante nel determinare la qualità istituzionale a livello regionale. In aggiunta, tale analisi suggerisce come negli altri paesi europei i divari interni di qualità istituzionale sembrano poter spiegare meno i divari economici osservati, mentre in Italia questo fattore risulta

Bulgaria). I cluster di confronto sono definiti in termini di PIL pro capite in PPA rispetto alla media europea nel 2017 (L=meno del 75 per cento; ML=tra il 75 e il 100 per cento; MH=tra il 100 e il 125 per cento; H=oltre il 125 per cento).

potenzialmente in grado di determinare una parte rilevante della variabilità *between-region* nel PIL pro-capite.

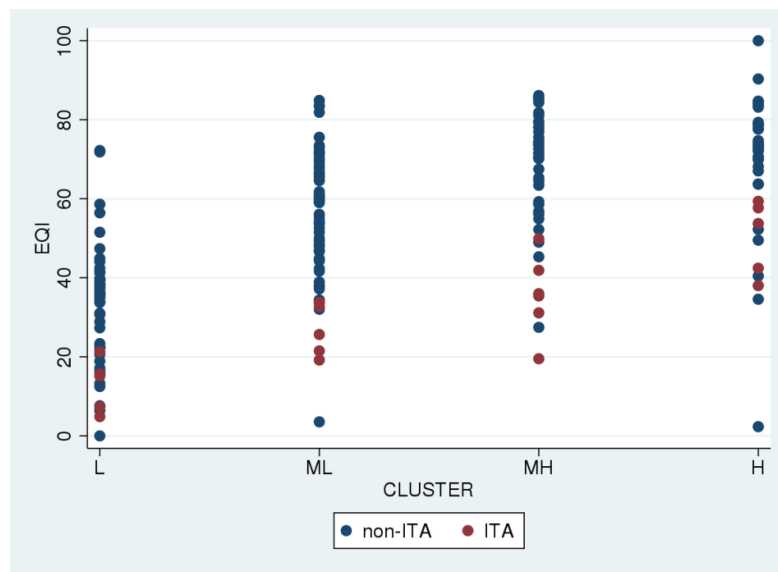
Figura 3: Variabilità within-country



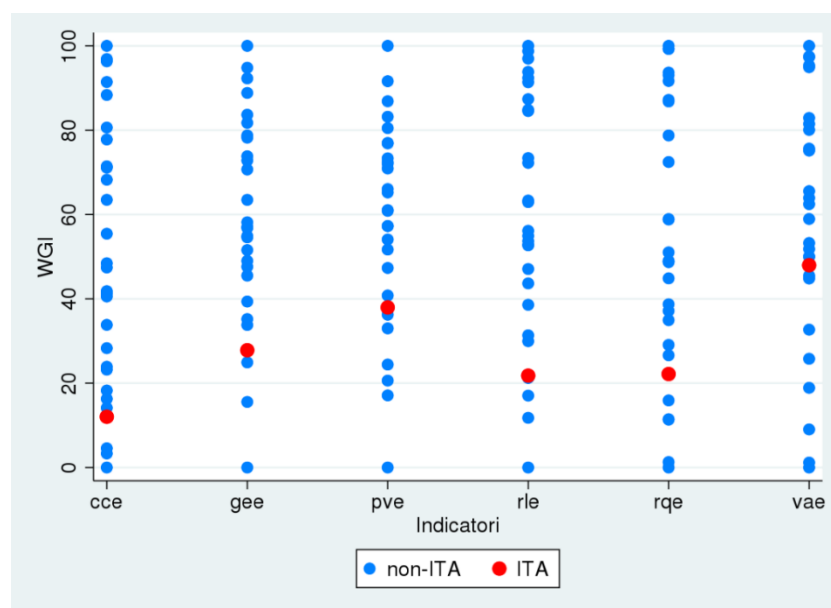
Fonte: nostre elaborazioni su dati QoG Institute e Eurostat.

Note: Gli indicatori sono stati normalizzati su una scala 0-100. La qualità delle istituzioni è misurata attraverso la media dell'indicatore EQI per gli anni 2010, 2013 e 2017. Per ciascun indicatore si riporta il coefficiente di variazione (rapporto tra la deviazione standard dell'indicatore all'interno del paese e il suo valore medio).

Al di là delle differenze che caratterizzano internamente il nostro Paese, si osserva comunque anche un divario significativo in EQI tra le regioni italiane e quelle degli altri paesi europei. In particolare, affinando maggiormente tale confronto, tutte le regioni italiane risultano caratterizzate da un gap negativo di qualità istituzionale in confronto ad aree europee simili per livello di sviluppo economico, misurato attraverso il PIL pro capite a parità di potere di acquisto (Figura 4). Tale evidenza riflette dunque in parte un "effetto paese", che possiamo ricondurre alla peggiore performance dell'Italia rispetto alla media degli altri stati europei, desumibile dagli indicatori misurati a livello nazionale con riguardo a vari aspetti di qualità istituzionale (Figura 5).

Figura 4: Indice EQI e livelli di PIL pro-capite

Fonte: nostre elaborazioni su dati QoG Institute¹³

Figura 5: Indicatori WGI a livello nazionale

Fonte: nostre elaborazioni su dati World Bank.¹⁴

¹³ La figura 4 utilizza la media dell'indicatore EQI per gli anni 2010, 2013 e 2017 (normalizzato su una scala 0-100), per 200 regioni europee. Per rendere più omogenee le regioni di confronto, si sono considerati diversi livelli di aggregazione geografica (Nuts0: Slovenia, Estonia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta e Cipro; Nuts1: Belgio, Germania, Regno Unito, Grecia e Svezia; Nuts2: Austria, Paesi Bassi, Danimarca, Spagna, Francia, Italia, Portogallo, Romania, Repubblica Slovacca, Repubblica Ceca, Polonia, Croazia, Irlanda, Finlandia, Ungheria e Bulgaria). I cluster di confronto sono definiti in termini di PIL pro capite in PPA rispetto alla media europea nel 2017 (L=meno del 75 per cento; ML=tra il 75 e il 100 per cento; MH=tra il 100 e il 125 per cento; H=oltre il 125 per cento).

¹⁴ La figura 5 utilizza la media negli anni 2010-2017 degli indicatori WGI (*Worldwide Governance Indicators*) per i paesi UE28 (normalizzati su una scala 0-100). Gli indicatori considerati sono i seguenti: cce="control of corruption"; gee="government effectiveness"; pve="political stability and absence of violence"; rle="rule of law"; rqe="regulatory quality"; vae="voice and accountability".

5. Conclusioni

Come documentato da numerosi lavori empirici, la qualità del contesto istituzionale influenza in modo cruciale lo sviluppo economico. Anche a livello italiano, questo è uno dei temi su cui più si è incentrato il dibattito di policy, con riguardo in particolare al divario esistente tra aree all'interno del Paese (Cannari e Franco, 2010; Panetta, 2018). La qualità istituzionale rimane tuttavia un concetto difficile da quantificare, anche per la sua natura multidimensionale e complessa. Una misurazione accurata e affidabile a livello territoriale risulta pertanto una precondizione per potere approfondire e discutere il ruolo di tale fenomeno. A tale scopo, questo studio presenta un aggiornamento delle misure disponibili con dettaglio territoriale a livello italiano. In particolare, la nostra ricognizione raccoglie 16 indicatori tratti dai lavori più noti e recenti tra quelli che, con riferimento all'Italia, consentono di misurare la differenza nella qualità delle istituzioni e/o dell'azione pubblica tra aree diverse del Paese.

Dall'analisi comparata di tali indicatori, emergono diverse evidenze utili sia a migliorare gli studi svolti con riguardo a questo tema, sia ad aumentare la comprensione dei caratteri di tale fenomeno in Italia. In particolare, da un punto di vista metodologico, il lavoro mostra come esistono sia un'elevata eterogeneità spaziale degli indicatori, sia una relazione imperfetta tra singoli aspetti di qualità istituzionale. Come già indicato in Barone et al. (2017), qualora si voglia offrire una valutazione complessiva del fenomeno è dunque preferibile l'utilizzo di indicatori compositi, che tengono conto di un elevato numero di fattori sottostanti. A livello empirico, gli indicatori di qualità istituzionale mostrano differenze territoriali molto ampie che riflettono soprattutto (ma non solo) il classico divario Nord-Sud. Nel confronto internazionale, le differenze tra regioni italiane risultano molto più ampie di quelle osservate in altri paesi; nondimeno, anche le regioni con qualità istituzionale migliore in Italia hanno un gap negativo rispetto a quelle degli altri principali stati dell'area UE, riflettendo in particolare il ruolo del fattore "paese". Da una parte, dunque, gli interventi di riforma volti a migliorare la qualità dell'azione pubblica a livello nazionale appaiono essenziali per ridurre per tutte le regioni tale fonte di svantaggio competitivo. Dall'altra, comunque, nelle aree a minore qualità istituzionale sembra necessario agire anche su quelle componenti locali che possono essere alla base delle disparità osservate all'interno del Paese.

Bibliografia

1. Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. A. (2005), Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth, in *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1, Part 1, Elsevier: 385-472.
2. Albanese G., Galli E., Rizzo I., Scaglioni C. (2021), Transparency, Civic Capital and Political Accountability: A Virtuous Relation?, *Kyklos*, 74(2), 155-169.
3. Arpaia C.M., Doronzo R., Ferro P. (2009), Informatizzazione, trasparenza contabile e competitività della Pubblica Amministrazione: un'analisi a livello regionale, *Questioni di Economia e Finanza della Banca d'Italia*, 48.
4. Barone G., Mancini A.L., Palumbo G. (2017), Le prestazioni nei servizi pubblici: una rassegna, in *Lavoro pubblico fuori dal tunnel?*, Il Mulino: 163 – 182.
5. Barone G., Mocetti S. (2011), Tax morale and public spending inefficiency, *International Tax and Public Finance*, 18, 724-749.
6. Bianco M., Jappelli T., Pagano M. (2005), Courts and Banks: Effects of Judicial Enforcement on Credit Markets, *Journal of Money, Credit and Banking*, 37(2), 23-44.
7. Camussi, S. Mancini A.L. (2016), Individual trust: does quality of local services matter?, *Temi di Discussione della Banca d'Italia*, 1069.
8. Cannari L., Franco D. (2010), Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia, *Banca d'Italia, Seminari e convegni*, n. 4.
9. Charron N., Lapuente V., and Dijkstra L. (2014), Regional governance matters: quality of government within European Union member states, *Regional Studies*, 48(1), 68-90.
10. Crescenzi R., Di Cataldo M., Rodríguez-Pose A. (2016), Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in European regions, *Journal of Regional Science*, 56(4), 555-582.

11. D'Amuri F., Giorgiantonio C. (2016), La distribuzione dei dipendenti pubblici in Italia: ruolo e funzioni della mobilità, *Questioni di Economia e Finanza della Banca d'Italia*, 345.
12. De Angelis I., de Blasio G., Rizzica L. (2020), Lost in Corruption. Evidence from EU Funding to Southern Italy, *Italian Economic Journal*, 6, 355-377.
13. Del Monte A., Papagni E. (2001), Public Expenditure, Corruption and Economic Growth: the Case of Italy, *European Journal of Political Economy*, 17(1), 1-16.
14. Di Liberto A., Sideri M. (2015), Past dominations, current institutions and the Italian regional economic performance, *European Journal of Political Economy*, 38(C), 12-41.
15. Di Vita G. (2018), Institutional quality and the growth rates of the Italian regions: The costs of regulatory complexity, *Papers in Regional Science*, 97(4), 1057-1081.
16. Fabbri D., Padula M. (2004), Does Poor Legal Enforcement Make Households Credit-Constrained?, *Journal of Banking and Finance*, 28(10), 2369-2397.
17. Giacomelli S., Tonello M. (2015), Measuring the performance of local governments: evidence from mystery calls, *Questioni di Economia e Finanza della Banca d'Italia*, 292.
18. Giordano R., Tommasino P. (2011), Public sector efficiency and political culture, *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 69, 289-316.
19. Golden M., Picci L. (2005), Proposal for a New Measure of Corruption. Illustrated with Italian Data, *Economics and Politics*, 17(1), 37-75.
20. Hall R.E., Jones C.I. (2009), Why do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker than Others?, *Quarterly Journal of Economics*, 114(1), 83-116.
21. Mocetti S., Orlando T. (2017), Corruption and personnel selection and allocation in the public sector, *Questioni di Economia e Finanza della Banca d'Italia*, 402.
22. Nifo A., Vecchione G. (2014), Do Institutions Play a Role in Skilled Migration? The Case of Italy, *Regional Studies*, 48(10), 1628-1649.
23. North D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Development*, Cambridge University Press.
24. Panetta F. (2018), *Economia e sviluppo del Mezzogiorno*, Banca d'Italia.
25. Putnam R.D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.
26. Rodríguez-Pose A., Garcilazo E. (2015), Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions, *Regional Studies*, 49(8), 1274-90.
27. Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. (2004), Institutions rule, the primacy of institutions over geography and integration in economic development, *Journal of Economic Growth*, 9, 131-165.

Tabella 1: Correlazione tra indicatori di qualità istituzionale e variabili socio-economiche e geografiche

A1) INDICATORI REGIONALI

Variabili	(1)	(2)	(3)	(4)	Reddito medio	Popolazione	Capitale umano	Capitale sociale	Latitudine
(1) adf1	1.000				-0.119	-0.014	0.008	0.032	-0.041
(2) dv	-0.504*	1.000			0.046	-0.095	-0.161	-0.130	0.044
(3) adf2	0.265	-0.127	1.000		0.658*	-0.017	0.626*	0.189	0.738*
(4) cld	-0.086	0.166	0.621*	1.000	0.578*	-0.168	0.435	0.121	0.874*

Note: Gli indicatori composti sono evidenziati in rosso. * indica significatività al 5 per cento.

B1) INDICATORI PROVINCIALI

Variabili	(1)	(2)	(3)	Reddito medio	Popolazione	Capitale umano	Capitale sociale	Latitudine
(1) nv	1.000			0.630*	0.047	0.515*	0.275*	0.836*
(2) ds	0.859*	1.000		0.655*	-0.030	0.511*	0.205*	0.902*
(3) gtom	0.517*	0.518*	1.000	0.626*	0.363*	0.303*	0.463*	0.506*

Note: Gli indicatori composti sono evidenziati in rosso. * indica significatività al 5 per cento.

C1) INDICATORI SISTEMI LOCALI DEL LAVORO

Variabili	(1)	(2)	(3)	Reddito medio	Popolazione	Capitale umano	Capitale sociale	Latitudine
(1) mo1	1.000			0.074	0.003	0.030	0.025	0.224*
(2) mo2	0.440*	1.000		0.532*	0.002	0.380*	0.117*	0.814*
(3) cm	0.175*	0.583*	1.000	0.306*	-0.071	0.249*	-0.004	0.638*

Note: Gli indicatori composti sono evidenziati in rosso. * indica significatività al 5 per cento.

D1) INDICATORI COMUNALI

Variabili	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	Reddito medio	Popolazione	Capitale umano	Capitale sociale	Latitudine
(1) dg	1.000						0.145*	-0.056*	0.059*	-0.031*	0.299*
(2) giat1	0.127*	1.000					-0.000	-0.204*	-0.016	-0.193*	0.169*
(3) giat2	0.141*	0.776*	1.000				0.067*	-0.118*	0.060	-0.089*	0.187*
(4) ddr	0.041*	0.102*	0.099*	1.000			0.176*	0.027*	0.058*	0.034*	0.235*
(5) bm	0.092*	-0.022	-0.039	-0.050	1.000		-0.224*	-0.153*	-0.202*	-0.114*	-0.073*
(6) agrs	0.080	-0.145	0.047	0.078	-0.103	1.000	0.410*	0.238*	0.327*	0.313*	0.127*

Note: * indica significatività al 5 per cento.

Tabella 2: Correlazione indicatori sistemi locali del lavoro/comunali (solo variabilità *within-region*)

C2) INDICATORI SISTEMI LOCALI DEL LAVORO

Variabili	(1)	(2)	(3)	Reddito medio	Popolazione	Capitale umano	Capitale sociale	Latitudine
(1) mo1	1.000			-0.121*	-0.014	-0.046	-0.021	0.012
(2) mo2	0.897*	1.000		-0.184*	-0.024	-0.119*	-0.049	0.026
(3) cm	-0.047	-0.024	1.000	-0.138*	-0.106*	0.011	-0.134*	-0.063

Note: Gli indicatori sono stati precedentemente depurati da effetti fissi regionali. Gli indicatori composti sono evidenziati in rosso. * indica significatività al 5 per cento.

D2) INDICATORI COMUNALI

Variabili	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	Reddito medio	Popolazione	Capitale umano	Capitale sociale	Latitudine
(1) dg	1.000						-0.012	-0.020	0.004	-0.027*	-0.009
(2) giat1	0.106*	1.000					-0.115*	-0.189*	-0.072*	-0.197*	-0.045
(3) giat2	0.094*	0.763*	1.000				-0.045	-0.103*	-0.005	-0.094*	-0.039
(4) ddr	-0.028*	0.035	0.030	1.000			0.058*	0.040*	0.029*	0.035*	-0.038*
(5) bm	0.133*	-0.014	-0.034	-0.034	1.000		-0.216*	-0.151*	-0.218*	-0.109*	-0.014
(6) agrs	0.008	-0.203*	-0.032	0.017	-0.085	1.000	0.426*	0.254*	0.380*	0.323*	0.036

Note: Gli indicatori sono stati precedentemente depurati da effetti fissi regionali. * indica significatività al 5 per cento.

Tabella 3: Correlazione tra medie regionali degli indicatori di qualità istituzionale

Variabili	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)
(1) adf1	1.000															
(2) dv	-0.504*	1.000														
(3) mo1	-0.322	0.174	1.000													
(4) dg	-0.233	0.229	0.635*	1.000												
(5) giat1	0.076	0.074	0.201	0.296	1.000											
(6) giat2	-0.000	0.114	0.368	0.396	0.928*	1.000										
(7) ddr	-0.002	0.279	0.601*	0.787*	0.461*	0.516*	1.000									
(8) bm	0.363	-0.389	-0.267	-0.382	-0.171	-0.099	-0.358	1.000								
(9) agrs	-0.121	-0.009	0.520*	0.306	0.120	0.328	0.222	-0.096	1.000							
(10) adf2	0.265	-0.127	0.363	0.576*	0.192	0.221	0.564*	0.099	0.099	1.000						
(11) cld	-0.086	0.166	0.632*	0.840*	0.445*	0.598*	0.748*	0.048	0.333	0.621*	1.000					
(12) nv	-0.064	-0.090	0.694*	0.846*	0.257	0.445*	0.588*	0.001	0.499*	0.602*	0.811*	1.000				
(13) ds	0.014	0.022	0.622*	0.868*	0.398	0.524*	0.671*	0.000	0.461*	0.712*	0.938*	0.877*	1.000			
(14) gtom	-0.184	-0.059	0.685*	0.622*	-0.122	0.008	0.317	-0.245	0.449*	0.559*	0.418	0.630*	0.556*	1.000		
(15) mo2	-0.167	0.072	0.748*	0.837*	0.385	0.550*	0.679*	-0.019	0.367	0.585*	0.932*	0.887*	0.900*	0.596*	1.000	
(16) cm	0.025	0.188	0.389	0.792*	0.589*	0.690*	0.705*	0.031	0.296	0.494*	0.890*	0.691*	0.832*	0.117	0.778*	1.000

Note: Gli indicatori composti sono evidenziati in rosso. * indica significatività al 5 per cento

Appendice I: Gli indicatori presi in esame

A) Livello regionale – 4 indicatori

Arpaia, Doronzo e Ferro (2009) utilizzano **due misure** basate su **dati oggettivi** relativi al grado di informatizzazione e alla trasparenza contabile degli enti locali. Il dettaglio dei dati è **regionale**. Il primo indicatore riguarda un input dell'azione pubblica (in luogo di un output): il grado di informatizzazione degli enti territoriali. Esso utilizza i dati provenienti da un'indagine svolta dalla Banca d'Italia ed è disponibile per gli anni 2000, 2002, 2005 e 2008; l'indicatore regionale è ottenuto come media ponderata dell'indicatore dei singoli enti a sua volta ottenuto come media pesata, con pesi predefiniti, delle singole domande. Il secondo indicatore, invece, sintetizza la qualità delle segnalazioni contabili inviate dagli enti locali agli organismi di controllo e monitoraggio ed è basato sulla velocità di codificazione delle operazioni in sospeso in Siope nel periodo 2007-08, quando ha preso avvio il sistema.

Charron et al. (2014) propongono una misura di qualità delle istituzioni locali basata su **dati soggettivi** raccolti a **livello regionale**. I dati provengono da un'indagine ad hoc del 2010 svolta dalla Commissione europea nelle regioni di 27 paesi membri, nella quale sono state raccolte le percezioni dei cittadini europei su tre aspetti (imparzialità, qualità e livello di corruzione) relativi a istruzione, sanità e legalità. L'indicatore di qualità dell'amministrazione locale è ottenuto come media semplice delle tre componenti principali ottenute tramite un'analisi fattoriale sui valori medi regionali standardizzati delle singole risposte.

Di Vita (2018) fornisce una **misura oggettiva** di intensità della regolamentazione a **livello regionale** basata sul numero di nuove leggi europee, nazionali e regionali emanate e sul numero di sentenze emesse della corte costituzionale tra il 1995 e il 2011 (fonte Istat). L'idea alla base di questo indicatore è che all'aumentare del volume della regolamentazione, aumenta la difficoltà per i giudici di trovare ed applicare la normativa più adeguata e di conseguenza si riduce l'efficienza del sistema giudiziario.

B) Livello provinciale – 3 indicatori

Giordano e Tommasino (2013) stimano una misura *cross section* di efficienza basata su dati **oggettivi** a livello **provinciale** e riferita agli anni 2000. La tecnica utilizzata è la DEA (*Data Envelopment Analysis*). L'indicatore è la media degli indicatori relativi alle seguenti 5 aree: (1) Sanità. Input: spesa media pro capite (aggiustata per la struttura per età 1985-2007); output: variazione della speranza media di vita 1981-83 e quella 2003-05. (2) Istruzione. Input: numero di insegnanti per alunno; output: punteggi Invalsi; anno scolastico 2005-06. (3) Giustizia civile. Input: numero di giudici per 1,000 processi sopravvenuti; output: lunghezza media dei processi; anno 2006. (4) Servizi per l'infanzia. Input: spesa per bambino; output: numero di bambini che fruiscono del servizio; anno 2007. (5) Raccolta rifiuti. Input: spesa; output: quantità raccolte totali e riciclate.

Nifo e Vecchione (2014) hanno costruito un indice **composito** di qualità istituzionale a livello **provinciale** basato su dati **oggettivi**. A differenza di altre misure, viene ricostruita una serie storica (2004-2012), che è stata successivamente aggiornata dagli autori ed è adesso disponibile fino al 2019. L'indice è la media di molti sub-indicatori che coprono le seguenti 5 aree: capacità di esprimere un parere e controllare l'operato pubblico (*Voice and accountability*), efficacia di governo, qualità della regolamentazione, *rule of law*, corruzione. Le fonti sono numerose: Istat, Ministero dell'interno, Istituto Tagliacarne, Agenzia delle entrate, Confartigianato, Sole24ore, etc.

Di Liberto e Sideri (2015) presentano un indicatore **composito** a **livello provinciale** basato su dati **oggettivi**. In particolare, prendono in considerazione 14 sub-indicatori di efficacia di fonte Istat, di cui 13 sono aggregati in quattro ambiti: ambiente, energia, sanità e istruzione. A questi indicatori

aggiungono un ulteriore indicatore sull'efficienza del sistema giudiziario. L'indicatore sintetico è costruito attraverso un'analisi delle componenti principali. Dal momento che non tutti gli indicatori sono disponibili per tutti gli anni, l'anno di riferimento dei sub-indicatori oscilla tra il 1996 e il 2001.

C) Livello Sistema Locale del Lavoro - 3 indicatori

Camussi e Mancini (2016) costruiscono una misura *cross-section* di qualità dei servizi pubblici locali basata su dati **soggettivi**. I dati provengono dall'indagine campionaria Istat "Multiscopo - Aspetti della vita quotidiana" (anni 2012-2013) e riguardano le percezioni dei cittadini riguardo alla qualità delle infrastrutture dell'area in cui vivono (per esempio: illuminazione e pulizia delle strade), all'accessibilità di determinati servizi locali (quali ASL e uffici comunali) e al tempo medio di attesa per usufruire di tali servizi. L'indicatore è costruito a livello di **sistema locale del lavoro** come media semplice delle quattro componenti principali ottenute tramite un'analisi delle risposte individuali standardizzate.

Mocetti e Orlando (2017) presentano due misure di corruzione a livello di **sistema locale del lavoro**. **La prima misura** è basata su dati **oggettivi**, relativi al numero di crimini legati alla corruzione riportati nel Sistema di Indagine (SDI) del Ministero dell'Interno tra il 2004 e il 2011. Per ogni anno disponibile, questo numero è normalizzato per il numero di occupati nel sistema locale del lavoro e l'indicatore finale è costruito prendendo la media degli anni disponibili. Tale indicatore è infine depurato dall'efficienza del sistema giudiziario tramite una regressione sul numero di giorni necessario per concludere un procedimento penale. **La seconda misura** è un indice **composito** calcolato attraverso un'analisi delle componenti principali e basato su sub-indicatori definiti con quattro metodologie differenti, **sia oggettive che soggettive**. Le misure oggettive sono: il numero di crimini legati alla corruzione (come sopra); la differenza tra il valore delle infrastrutture e il loro costo (Golden e Picci, 2005). Le misure soggettive sono: la percezione della corruzione rilevata dall'indicatore di Charron et al. (2014); la fiducia nelle istituzioni nazionali e locali dall'indagine Istat Multiscopo.

D) Livello comunale – 6 indicatori

Barone e Mocetti (2011) propongono una misura *cross-section* di inefficienza basata su **dati oggettivi** sull'attività dei comuni italiani. Si utilizzano i dati dei certificati di conto consuntivo relativi agli anni 2001-04 per mettere in relazione la spesa sostenuta con gli output prodotti attraverso la stima di una frontiera stocastica (con funzione di produzione di tipo translog). Gli output considerati sono proxy che misurano i principali servizi offerti dai comuni: illuminazione pubblica, ufficio tecnico, polizia locale, scuola per l'infanzia, raccolta rifiuti, manutenzione strade, servizio elettorale, servizio anagrafico, servizio leva. A causa della disponibilità dei dati, la misura di inefficienza è disponibile per poco meno di **1.500 comuni**.

Giacomelli e Tonello (2015) riportano **due misure** *cross-section* di qualità dell'azione pubblica basata su **dati oggettivi** relativi a una particolare attività dei comuni: la gestione dello sportello unico per le attività produttive. I dati provengono da un'indagine svolta dal Ministero delle attività produttive (in collaborazione con Infocamere) su **1.000 comuni** italiani tra gennaio e marzo del 2013. L'indagine prevedeva la richiesta di informazioni per l'avvio di un'attività e gli sportelli rilevati erano ignari della natura della richiesta. Lo studio riporta due misure di inefficacia: il numero di giorni e il numero di telefonate necessari per portare a termine la richiesta secondo il protocollo d'indagine, tra loro molto correlate.

D'Amuri e Giorgiantonio (2016) stimano con dati **oggettivi** un indicatore di inefficienza nell'erogazione del servizio di stato civile e anagrafe a livello comunale. I dati sono disponibili per **circa 7.000 comuni** italiani. L'inefficienza è calcolata come residuo di una regressione del percentile della distribuzione delle ore lavorate (input del servizio) su un polinomio del percentile della

distribuzione dei servizi erogati (output: il numero di carte d'identità rilasciate, il numero di eventi registrati nel registro di stato civile, il numero di variazioni anagrafiche). I dati provengono dalla Ragioneria generale dello stato e si riferiscono al biennio 2011-12.

De Angelis, de Blasio e Rizzica (2020) riportano una misura **oggettiva** della qualità delle istituzioni che consiste nel numero di giorni intercorsi tra la data di approvazione dei criteri di applicazione della TASI, che vengono decisi a livello comunale, e la data di scadenza per l'approvazione del bilancio comunale, che è decisa a livello nazionale. Dal momento che i criteri di applicazione della TASI cambiano molto frequentemente, più veloce è il comune ad approvare le nuove regole (dunque più elevato è il numero di giorni di anticipo rispetto alla scadenza), più è considerato efficiente. I dati provengono dai siti web delle amministrazioni, si riferiscono a una *cross-section* per il 2012 e coprono **circa 6.000 comuni** italiani.

Albanese, Galli, Rizzo e Scaglioni (2021) propongono un indicatore **oggettivo** di trasparenza dell'amministrazione pubblica basato su dati comunali. I dati si riferiscono al 2013, primo anno in cui una nuova legge sulla trasparenza ha introdotto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di pubblicare sui propri siti web dati in materia di integrità e trasparenza. L'obbligo di pubblicazione riguarda sia alcuni dati su politici e dirigenti (come ad esempio il reddito personale e la presenza di conflitti di interesse), sia dati di "performance" dell'azione pubblica (come ad esempio la gestione dei beni pubblici, la tempestività dei pagamenti, ecc.). In generale, l'indicatore utilizzato dagli autori è basato su 10 sub-indicatori ed è calcolato per **circa 500 comuni**, di cui i 4/5 sotto i 15.000 abitanti mentre la parte restante è costituita dai capoluoghi di provincia.