

Il costo dell'insularità

Il caso della Sardegna

Di Carlo Amenta, Carlo Stagnaro e Luca Vitale

I. Introduzione

L'insularità è una condizione geografica che ha un impatto su diversi aspetti della vita degli individui. Da un punto di vista economico l'insularità rappresenta intuitivamente un potenziale freno allo sviluppo rendendo più difficoltose le possibilità di collegamento e di scambio con i territori limitrofi. In Italia Sardegna e Sicilia rappresentano due realtà insulari con caratteristiche differenti e possono essere casi di studio interessanti per capire l'impatto dell'insularità sullo sviluppo economico. Obiettivo di questo studio è determinare se, e in quale misura, l'insularità incida sulla capacità dell'economia sarda di creare ricchezza e garantire ai cittadini residenti una crescita economica sostenibile e inclusiva.

La condizione insulare comporta sia vantaggi sia svantaggi. Da un lato, la distanza dai mercati di riferimento e, potenzialmente, la scarsa accessibilità implicano un maggiore costo degli input produttivi e una maggiore difficoltà nella circolazione di persone, merci e – in parte – servizi. Di conseguenza, è necessario chiedersi se, in assenza di interventi compensativi, essa non rappresenti un ostacolo alla piena realizzazione delle quattro libertà europee (la libera circolazione degli individui, dei beni, dei capitali e dei servizi). D'altro canto, il relativo isolamento consente anche una più efficace tutela degli ecosistemi e delle specificità ambientali e culturali, e ciò – oltre a rappresentare un bene in sé – può a sua volta contribuire allo sviluppo di specifici settori dell'economia, quale quello turistico. Il rafforzamento e la valorizzazione delle identità culturali, storiche e ambientali, infatti, può essere un importante strumento per fare politica di *brand* e perseguire il duplice scopo di attrarre capitali e persone (nel turismo ma non solo) e anche di promuovere le produzioni locali sui mercati esterni.

La letteratura economica si è occupata in modo frammentario, e con alterni risultati, degli effetti dell'insularità sull'andamento dell'economia. Il tema è, tuttavia, di primaria importanza sotto almeno due profili. In primo luogo, sia a livello nazionale, sia europeo le politiche di coesione hanno posto la convergenza territoriale come uno degli obiettivi cruciali da perseguire, ma per raggiungere il risultato è anzitutto necessario comprendere le ragioni per cui talune aree appaiono sistematicamente svantaggiate. E' possibile – o, almeno, questa è una delle nostre ipotesi di lavoro – che l'insularità richieda strumenti di *policy* specifici, e quindi la convergenza delle aree insulari debba essere perseguita seguendo una strategia di breve e lungo termine diversa rispetto ad altre zone. Secondariamente, lo sviluppo

Rapporto realizzato per il Comitato per l'Insularità su iniziativa dei Riformatori Sardi.

KEY FINDINGS

- L'insularità implica una condizione di distanza dai mercati di riferimento, piccola dimensione e vulnerabilità;
- L'insularità è associata ad alcuni benefici (la conservazione delle specificità culturali e ambientali) ma può imporre costi significativi a causa delle maggiori difficoltà nella circolazione di merci e persone;
- In questo studio abbiamo valutato quanto pesi la condizione insulare sulle prospettive di sviluppo della Sardegna: attraverso un semplice esercizio econometrico, abbiamo stimato che essa equivalga a una "tassa" pari a circa 5.700 euro pro capite;
- Le politiche di coesione dovrebbero tenerne conto ed essere indirizzate alle cause del problema, per promuovere la crescita della Sardegna;
- Questo richiede non solo un miglioramento delle infrastrutture, ma anche e soprattutto maggiori investimenti in capitale umano e nella qualità dell'azione amministrativa;
- La Sardegna potrebbe lanciare politiche innovative legate non solo alla fiscalità, ma anche alla creazione di zone a zero (o basso) livello di regolamentazione dell'economia.

Carlo Amenta è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni. Carlo Stagnaro è Senior Fellow di IBL. Luca Vitale è intern presso IBL e studente di Economia all'Università Bocconi e a Science Po.

sostenibile è ormai entrato come parte integrante e, anzi, prioritaria tra gli obiettivi europei e nazionali. Le *policy* per la crescita, pertanto, devono prestare particolare attenzione alla valorizzazione degli *asset* ambientali e cercare di coniugare la protezione dell'ambiente con la crescita economica. Le isole sono spesso ricche di ecosistemi fragili e unici, che possono essere volano di crescita ma che richiedono anche attenzione e protezione.

In molti casi – e certamente in quello italiano – le isole presentano livelli di reddito pro capite significativamente inferiore alla media nazionale. Quella del Sud Sardegna è la provincia più povera d'Italia, con un valore aggiunto per abitante nel 2018 pari ad appena 12.900 euro, all'incirca la metà della media nazionale (25.700 euro). La provincia sarda più dinamica, Cagliari, si colloca al quarantatreesimo posto e rimane al di sotto della media (25.500 euro). Individuare eventuali ostacoli allo sviluppo che siano specifici della Sardegna risponde quindi non solo all'obiettivo politico di favorire la convergenza territoriale, ma anche a quello più generale di garantire a tutti i cittadini italiani un certo tenore della vita e una adeguata fruibilità dei servizi pubblici.

Questo studio è strutturato come segue. La sezione 2, dopo l'Introduzione, offre una sintetica rappresentazione dell'economia e della società sarde, nel contesto italiano in generale, e del Mezzogiorno in particolare. Oltre ai dati sul Pil e il valore aggiunto per abitante – che sono stati già brevemente accennati – verranno offerti alcuni elementi per meglio comprendere la composizione dell'economia sarda. La sezione successiva riprende invece la letteratura economica sui temi dell'insularità, sia dal punto di vista dell'approccio teorico, sia da quello dei risultati delle indagini empiriche, con particolare riferimento ai lavori che hanno guardato specificamente alle peculiarità della Sardegna. La quarta sezione affronta un tema collaterale: la convergenza territoriale è dal tempo al centro delle politiche nazionali ed europee, ma i risultati sono stati – spesso – deludenti. E', pertanto, cruciale trarre un insegnamento dal passato per avere dei punti di riferimento al fine di disegnare politiche di coesione che siano realmente efficaci, specie di fronte a un divario che ha ragioni non solo economiche e sociali ma anche geografiche e morfologiche. Una delle domande principali a cui le politiche di coesione devono rispondere è: sulla base di cosa intervenire? Quali obiettivi perseguire? Una parte della risposta può venire dall'esercizio empirico che conduciamo nella quinta sezione dell'articolo. In questa sede guardiamo alle differenze nel prodotto interno lordo (Pil) pro capite nelle regioni italiane, cercando di capire in quale misura esse possono essere spiegate dall'insularità in generale e, più specificamente, nel caso della Sardegna. A tal fine, indaghiamo anche altre potenziali spiegazioni, alcune delle quali – per esempio la dotazione infrastrutturale – possono a loro volta essere legate alla condizione insulare. La sesta sezione cerca di trarre alcune indicazioni di policy dalle riflessioni precedenti e dai risultati dell'analisi empirica, mentre la settima riassume e conclude.

2. La Sardegna nel contesto delle economie regionali italiane¹

La Sardegna è una regione caratterizzata da un livello del Pil pro capite relativamente basso: nel 2018, era pari a circa 21 mila euro, un poco al di sopra del Mezzogiorno (pari a circa 19 mila euro) ma nettamente al di sotto della media nazionale (29 mila euro).

L'economia dell'isola, parallelamente a quella nazionale, nel corso del 2019 ha subito un deciso rallentamento, con una crescita nell'ultimo trimestre dell'anno pari ad appena lo 0,2

1 I dati contenuti in questa sezione, salvo quando diversamente specificato, provengono da Banca d'Italia (2020).

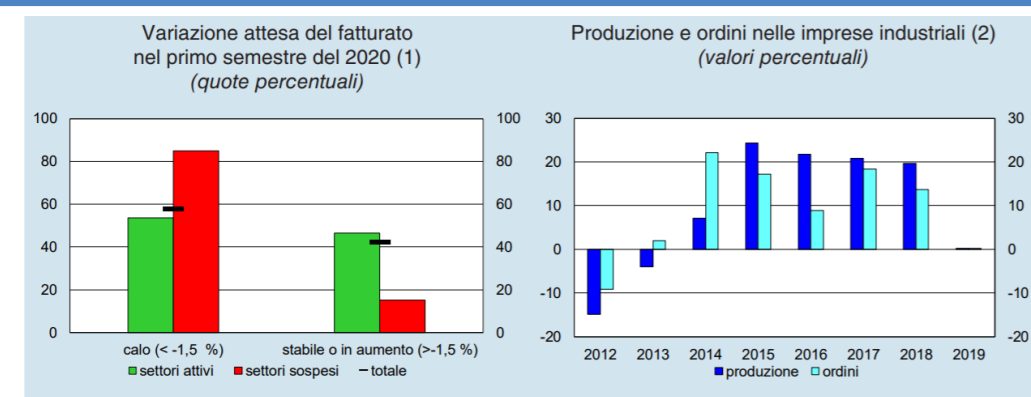
per cento. Per l'anno in corso si prevede una significativa contrazione dell'attività economica, stimata attorno al 10 per cento, in linea col dato nazionale. La sospensione delle attività non essenziali dovuta all'epidemia di Covid-19 ha coinvolto – secondo le stime preliminari della Banca d'Italia – circa un terzo del valore aggiunto manifatturiero e oltre il 20 per cento nei servizi. Complessivamente il problema ha interessato oltre un quarto degli occupati. Inoltre, poiché il settore turistico ha un'incidenza maggiore rispetto alla media, la Sardegna rischia di essere una delle regioni maggiormente colpite dalle conseguenze economiche di medio-lungo termine della pandemia (Barbieri et al. 2020).

Anche la composizione dell'economia sarda aiuta a comprenderne la condizione generale e le effettive prospettive di sviluppo: nel 2018, l'agricoltura aveva un'incidenza pari al 4,3 per cento del valore aggiunto totale, l'industria per il 13,9 per cento (di cui 9,5 per cento industria in senso stretto, 4,4 per cento costruzioni), i servizi per l'81,7 per cento. All'interno dell'industria, la sola trasformazione dei prodotti petroliferi corrisponde a poco più dell'1 per cento dell'intero valore aggiunto regionale. Rispetto alla media nazionale, dunque, si osserva un'economia dove hanno maggior peso l'agricoltura e i servizi, mentre l'industria in senso stretto ha un'importanza assai meno pronunciata (a livello nazionale, infatti, essa produce circa il 19 per cento del valore aggiunto).

Le ragioni storiche e sociali di questa divaricazione sono molteplici, ma appare intuitivo sottolineare che l'insularità può rappresentare una variabile esplicativa di rilievo: da un lato, la più piccola dimensione fisica del mercato vincola la Sardegna a un minor grado di specializzazione produttiva, in quanto è meno agevole scambiare prodotti con altri territori confinanti. Dall'altro lato, i maggiori costi della logistica e dei trasporti, oltre alle difficoltà nei trasferimenti interni dovuti alla complessa morfologia e alla scarsa infrastrutturazione dell'isola, diminuiscono i benefici dello scambio. Questo fenomeno è particolarmente rilevante per i prodotti a basso valore aggiunto, sui quali incidono maggiormente i costi di trasporto, con la conseguenza che la regione ha una sorta di incentivo implicito ad auto-produrre almeno parte di questi beni, a scapito di una specializzazione maggiormente orientata verso segmenti a più alto valore aggiunto o nei quali le risorse e competenze locali possono

FIGURA 1

L'attività delle imprese industriali in Sardegna (2019)



Fonte: Banca d'Italia, *Indagine straordinaria sugli effetti del Coronavirus e Indagine sulle imprese industriali e dei servizi*. Cfr. nelle Note metodologiche le voci: *Indagine sulle imprese industriali e dei servizi (Invind)* e *Indagine straordinaria sugli effetti del Coronavirus (Iseco)*. (1) Distribuzione delle risposte per classi di variazione attesa del fatturato (rispetto allo stesso periodo del 2019). Le aziende appartenenti ai settori sospesi sono quelle il cui codice Ateco principale rilevato nell'indagine è incluso nella lista assoggettata a sospensione in base al DPCM del 22 marzo del 2020, modificato dal decreto del Ministero dello Sviluppo economico del 25 marzo 2020. – (2) Saldi percentuali tra la quota di imprese che segnalano un aumento della produzione e degli ordini rispetto all'anno precedente e la frazione di quelle che indicano un calo.

Fonte: Banca d'Italia (2020)

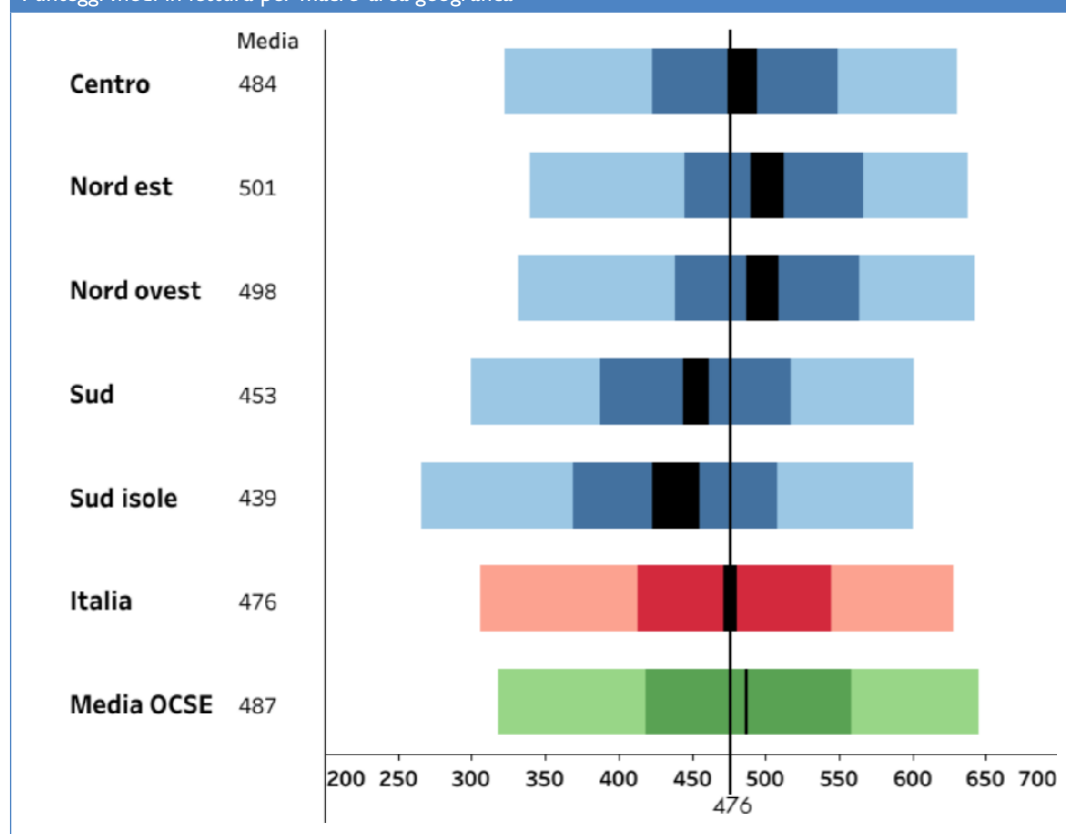
generare un vantaggio competitivo.

Le debolezze fisiologiche delle imprese sarde sono state ulteriormente acuite dalle misure restrittive adottate per contenere la diffusione del coronavirus. Infatti, le imprese hanno fatto largo uso degli strumenti messi a disposizione per ridurre il costo del lavoro – con particolare riferimento alla cassa integrazione e alla riduzione del numero di dipendenti e/o dell'orario di lavoro. Tuttavia, la situazione dell'economia si presentava già stagnante nel 2019, come emerge dai risultati dell'indagine condotta dalla Banca d'Italia sulle imprese industriali e dei servizi (Invind). Nel 2019, sono peggiorati sia il saldo tra le imprese che segnalavano un miglioramento del fatturato nel corso dell'anno e quelle che invece ne denunciavano una riduzione, sia l'indicatore relativo alle aspettative di espansione del giro d'affari (Figura 1 alla pagina precedente).

A questa fotografia della composizione dell'economia sarda, va aggiunto un ulteriore tassello che, come vedremo, è contemporaneamente causa e conseguenza dello scarso dinamismo economico: gli investimenti in capitale umano. E' infatti evidente che la *performance* del sistema scolastico nelle Isole si colloca al di sotto sia della media nazionale, sia del Mezzogiorno. A titolo di esempio, la Figura 2 riporta i risultati ottenuti nelle prove di lettura dagli

FIGURA 2

Punteggi medi in lettura per macro-area geografica



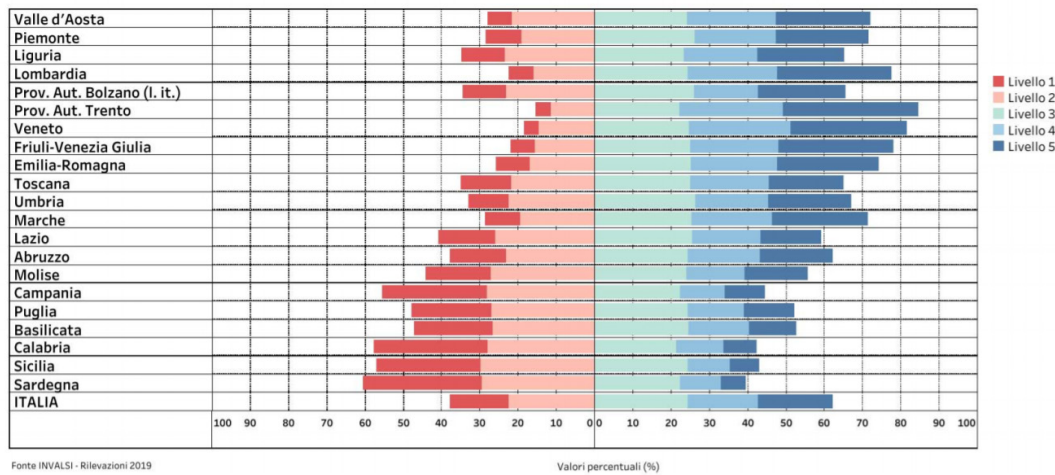
Fonte: Invalsi-Ocse (2019)

studenti di età pari a 15 anni, divisi per macroregione.

Il risultato delle Prove Invalsi per regione conferma questa situazione e, anzi, mostra come la Sardegna sia una delle regioni più critiche dal punto di vista dell'efficacia del sistema educativo nel fornire agli studenti le competenze richieste (per esempio, la Figura 3 si riferisce ai risultati in Matematica in seconda superiore).

FIGURA 3

Livelli di risultato in matematica in II superiore (2019)



Fonte: Invalsi (2019)

Appare quindi evidente come la Sardegna sia una regione distante, sotto troppi profili, dalla media nazionale. In particolare, in questo paragrafo abbiamo evidenziato due elementi cruciali per comprenderne la condizione attuale e avanzare ipotesi sugli sviluppi futuri: il Pil o il valore aggiunto pro capite (che abbiamo messo in relazione con la composizione dell'economia) e la *performance* del sistema educativo (che possiamo considerare come una *proxy* del capitale umano). Un terzo fattore – che appare contemporaneamente causa e conseguenza del basso Pil pro capite – è la dotazione infrastrutturale, che in Sardegna appare bassa sia nel confronto con la media nazionale, sia rispetto alle altre regioni del Mezzogiorno (Svimez 2019). Unica eccezione, sotto questo profilo, è la portualità sarda, che offre un rilevante contributo non solo all'occupazione diretta e indiretta (i porti generano all'incirca il 3 per cento dell'occupazione totale a livello regionale, e l'8 per cento nei comuni che li ospitano) ma anche all'economia, consentendo gli scambi turistici, industriali e commerciali (Acciaro 2008).

Nel complesso, quindi, non è sorprendente scoprire che la Sardegna si trova al di sotto della media europea (e italiana) in quasi tutti gli indicatori adottati dalla Commissione Ue per esprimere la competitività delle regioni europee (Figura 3).² Infatti, la regione si colloca al duecentotrentaquattresimo posto su 268 regioni europee, con valutazioni estremamente negative su alcune dimensioni cruciali: le infrastrutture, il capitale umano, l'innovazione e in generale la qualità dell'azione amministrativa (Annoni e Dijkstra 2019). Del tutto simili sono le risultanze dell'ultima edizione del rapporto Doing Business per l'Italia, che ha valutato l'ambiente economico in tredici città italiane, tra cui Cagliari.³ Assumendo che il capoluogo sia rappresentativo dell'intera regione, nella maggior parte delle dimensioni l'esito non è incoraggiante. Infatti, alla città viene assegnata la nona posizione per quanto riguarda l'avvio di nuove imprese, l'ottava per l'allaccio delle utenze energetiche, undicesima per le transazioni immobiliari e ottava per la risoluzione delle controversie commerciali (WB 2019).

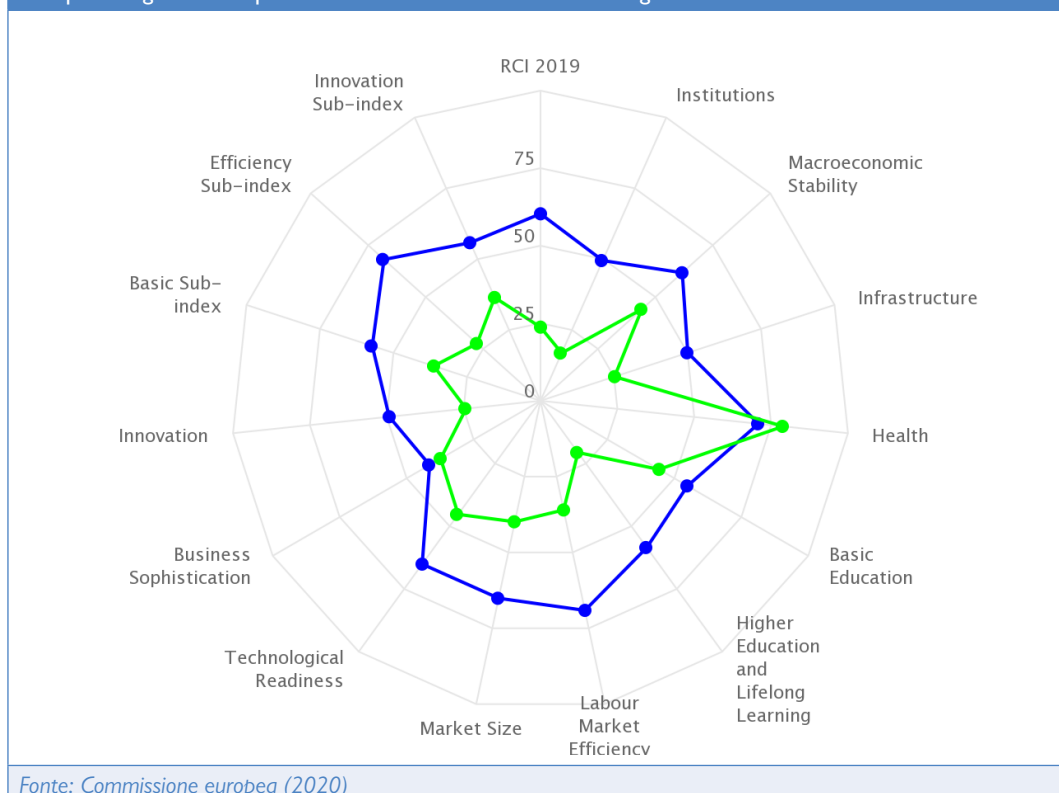
2 Per i dati si veda qui: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/regional_competitiveness/

3 Ancona, Bari, Bologna, Cagliari, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Padova, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino.

In questo lavoro ci poniamo pertanto una domanda: in quale misura la distanza dell'economia sarda da quella nazionale dipende dalla barriera fisica, e quanto invece è attribuibile a ragioni di altro tipo? O, per porre la domanda in un gergo leggermente differente: quanta

FIGURA 4

European Regional Competitiveness Index – risultati della Sardegna contro la media Ue



parte della distanza (di reddito e di opportunità) che separa la Sardegna dal resto dell'Italia dipende da motivazioni esogene, e quanta invece va ricondotta a spiegazioni endogene?

3. La letteratura sull'insularità

Per rispondere alle domande con cui abbiamo concluso il paragrafo precedente, bisogna anzitutto prendere atto del fatto che la Sardegna si trova in una situazione del tutto peculiare: la sua modesta dimensione morfologica, economica e fisica si accompagna a una significativa distanza rispetto al mercato nazionale. Che questa condizione meriti una attenzione speciale emerge, dal resto, sotto almeno due prospettive differenti.

Anzitutto, la peculiarità della Sardegna trova pieno riconoscimento nella Costituzione che, all'attuale articolo 116, riconosce "forme e condizioni particolari di autonomia". Questa disposizione è stata presente fin da subito nella Carta, e ha trovato immediata traduzione nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.3. Ciò conferma come, in qualche modo, la consapevolezza della specialità della condizione sarda fosse ben presente già all'epoca. I successivi interventi, ancorché non sempre efficaci nel trovare un angolo adeguato ad affrontare la questione, confermano che, nei decenni, si è più volte cercata una chiave di intervento. A differenza di altre regioni italiane, che pure sono state destinatarie di provvedimenti di autonomia, la vicenda sarda rappresenta tuttavia un *unicum* – e offre talune somiglianze solo col caso siciliano – in quanto l'autonomia non deriva, solo o primariamente, da una

specificità socio-culturale (pure esistente), ma trova giustificazione proprio nell'insularità.

Anche a livello europeo, la specificità delle isole viene riconosciuta e tutelata. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea cita più volte l'insularità come una barriera che l'azione politica in generale, e di politica economica in particolare, dell'Unione e degli Stati membri dovrebbe sforzarsi di superare.⁴ In particolare, l'articolo 349 TFUE riprende il concetto di "regioni ultra periferiche" dal precedente Trattato di Amsterdam (1997), con l'obiettivo di garantire speciale protezione ad alcune enclave territoriali che presentano chiare e ovvie differenze rispetto alle altre regioni europee (Guadalupa, la Guyana francese, la Martinica, Réunion, Saint Barthélemy, Saint Martin, le Azzorre, Madera e le Canarie). Tali regioni sono destinatarie di misure ad hoc in forza di taluni fattori chiaramente identificati: "[la] grande distanza, l'insularità, la superficie ridotta, la topografia e il clima difficili, la dipendenza economica da alcuni prodotti". Tali fattori, prosegue il Trattato, "recano grave danno al loro sviluppo". Ora, è evidente che la Sardegna non ricade all'interno di una definizione così estrema di ultra-perifericità. Eppure, è altrettanto evidente che essa condivide alcune di queste caratteristiche. Inoltre, tra le regioni insulari italiane ed europee, è certamente tra le più vaste e popolose. La Sardegna ha stretto un accordo con altre regioni che ne condividono le caratteristiche – la Corsica e le Baleari – per chiedere il riconoscimento, a livello nazionale ed europeo, della propria condizione e individuare adeguati strumenti di sostegno allo sviluppo.⁵ Per tutti questi motivi, ancora una volta, è razionale chiedersi quanto il suo destino economico e sociale sia segnato dall'insularità.

La letteratura economica si è occupata di questi temi in modo frammentario. Tuttavia, diversi studi hanno cercato di interrogarsi su quali potessero essere gli effetti dell'insularità sulla "ricchezza delle nazioni". Tale interrogativo va inteso in modo diverso in funzione delle dimensioni di un'isola, della sua demografia e della distanza dai mercati con cui è maggiormente integrata. Nello svolgere le considerazioni che seguono, siamo debitori a un ampio rapporto sviluppato dal Crenos (Deidda 2014, 2016).

Prima di entrare nel merito delle intuizioni teoriche e dei risultati empirici, occorre anzitutto capire cosa faccia di un'isola un'isola, dal punto di vista economico. E' possibile enunciare tre caratteristiche che devono presentarsi congiuntamente: i) piccola dimensione; ii) lontananza; iii) vulnerabilità.

La piccola dimensione – fisica e del mercato – influisce sulle potenzialità di sviluppo di una regione insulare causandone una maggiore autoreferenzialità economica e, al tempo stesso, limitando la possibilità di fare un uso efficiente dei fattori della produzione e determinando così una condizione di strutturale sotto utilizzo. Questo ha a che fare anche con l'impiego del capitale pubblico: un mercato di ridotte dimensioni implica una bassa domanda, e quindi una minore capacità di garantire adeguata redditività agli investimenti privati e saturazione di quelli pubblici (per esempio, le infrastrutture di trasporto). La lontananza equivale a un maggiore costo delle transazioni con soggetti che siano localizzati al di fuori dell'isola: maggiori sono i costi di trasporto (non solo in termini monetari ma anche di tempo e flessibilità organizzativa), più il mercato insulare tenderà a richiudersi in sé stesso, perdendo parte delle opportunità di specializzazione che derivano invece dall'integrazione tra mercati più vicini. Ciò si tradurrà in un maggiore costo unitario sia dei beni prodotti in *loco*, sia di quelli importati. Ovviamente, questo problema può essere meno rilevante nel caso dei servizi

4 Si vedano, per esempio, gli artt. 170(2), 174 e 349 TFUE.

5 <https://www.regione.sardegna.it/j/v/2568?s=387170&v=2&c=6578&t=1>

digitali, almeno nella misura in cui la regione insulare sia adeguatamente infrastrutturata. Infine, la vulnerabilità si riferisce alla probabilità che un'economia subisca danni dovuti a shock esogeni, per esempio economici o naturali.

Queste tre caratteristiche si amplificano a vicenda: gli effetti della piccola dimensione sono tanto più significativi quanto più l'isola è vulnerabile e lontana dai mercati di riferimento, la distanza è più problematica per isole più vulnerabili e di piccole dimensioni, e la vulnerabilità va presa tanto più sul serio per isole piccole e lontane. Se anche una sola di queste condizioni tende a ridursi, buona parte degli svantaggi legati all'insularità si ridimensionano: questa è la ragione, tra l'altro, per cui il ragionamento che condurremo qui di seguito appare molto meno cogente se riferito a isole molto popolate (come la Gran Bretagna) o molto vicine alla terraferma (come l'Isola d'Elba), che pure – sotto taluni aspetti – risentono ovviamente delle limitazioni dell'insularità. Al tempo stesso, l'insularità porta con sé potenziali vantaggi, quali la migliore conservazione degli ecosistemi e la coesione sociale.

Queste intuizioni sono sistematicamente confermate dalla letteratura sulle conseguenze economiche dell'insularità, che è stata ricostruita nel dettaglio da Deidda (2014, 2016). Ci sono alcuni risultati che meritano di essere messi in evidenza, perché possono contribuire – una volta accertate le ragioni del gap tra il reddito pro capite in Sardegna e altrove – a disegnare politiche in grado di coniugare efficienza, efficacia ed equità. In primo luogo, come abbiamo già accennato, l'insularità tende a determinare un uso inefficiente dei fattori della produzione, a causa della ridotta dimensione del mercato interno (Dimou 2006). Ciò dipende anche da un'offerta di lavoro insufficiente e/o inadeguata (Armstrong et al. 2006), da scarsi investimenti in ricerca e sviluppo (Briguglio 1995), e dall'impossibilità di sfruttare economie di densità (Cocco et al. 2019). In realtà, ciò che emerge come condizione determinante per lo sviluppo delle isole è la loro *accessibilità* dall'esterno e la qualità dei collegamenti interni.

La condizione insulare, peraltro, è spesso associata con un più basso Pil pro capite anche al di là della sua distanza (anche culturale) dai mercati di riferimento (Del Gatto e Mastinu 2015; UIB 2014). La dimensione del mercato interno continua ad apparire come il principale *driver* di questo fenomeno, attraverso una pluralità di canali. Per esempio, è stato mostrato che la dimensione media degli esercizi commerciali è inferiore a quella nazionale (peraltro già ridotta nel confronto internazionale) (Del Gatto e Mastinu 2018). Ciò comporta la perdita di economie di scala e una minore capacità di investimento e, quindi, di tenere il passo dello sviluppo tecnologico.

Un aspetto particolarmente rilevante per valutare i costi dell'insularità è legato all'economia del turismo. Infatti, le isole presentano generalmente un miglior stato di conservazioni degli ecosistemi e, spesso, anche peculiarità storico-culturali meritevoli di interesse e tutela. Diversi lavori empirici si sono focalizzati su questo tema. Un primo risultato, solo apparentemente scontato, è che la scelta delle destinazioni turistiche dipende significativamente dall'andamento del reddito disponibile dei turisti e la qualità delle strutture turistiche nelle piccole isole (Stauvermann e Kumar 2016). Ne segue che gli investimenti nella ricettività e nella qualità infrastrutturale delle isole hanno importanti ricadute sulla loro attrattività come mete turistiche. Inoltre, l'economia turistica presenta sia vantaggi sia svantaggi: tra i primi va citato il fatto che essa può contribuire al ripopolamento demografico e, se ben governata, alla conservazione dei siti naturalistici; tra i secondi, il rischio che vi sia una crescita delle disuguaglianze tra le aree turistiche, e quindi maggiormente in grado di attrarre attività economiche e consumi, e quelle meno versate in tale settore (Taylor et al. 2003). Resta poi sempre attuale il tema delle possibili esternalità negative sulle comunità locali

dello sviluppo turistico, anche alla luce del coinvolgimento del soggetto pubblico nel settore in ragione del diverso momento del ciclo di vita di una destinazione turistica (Kubickova e Li 2017).

4. Le politiche di coesione: cosa ha funzionato e cosa no (e perché)

La letteratura sui vantaggi e gli svantaggi dell'insularità si intreccia con quella relativa alle politiche di coesione. A livello nazionale ed europeo, infatti, sono stati messi in campo diversi strumenti per promuovere la convergenza tra le regioni, accelerando lo sviluppo di quelle che avevano un Pil pro capite particolarmente lontano dalla media. E' ovvio che le regioni insulari rappresentano, sotto tale prospettiva, un sottoinsieme del più ampio gruppo delle aree depresse. Interrogarsi dunque sulle lezioni che possiamo dedurre dall'esperienza asolve a una duplice funzione: da un lato comprendere quali politiche abbiano maggiori probabilità di successo e perché, dall'altro – alla luce degli esercizi di valutazione che sono stati condotti – quale curvatura esse dovrebbero assumere per affrontare i problemi specifici posti dall'insularità e, in particolare, dalle tre condizioni caratteristiche che abbiamo definito come distanza, dimensione e vulnerabilità.

Una rassegna esaustiva delle evidenze riguardo i programmi di coesione e sviluppo adottati in Italia e nel resto d'Europa nel corso degli ultimi decenni si trova in Accetturo e De Blasio (2019), per cui non è il caso di ripetere lo sforzo in questa sede. Ci limitiamo pertanto a riportare la sintesi degli autori: "è scarsa, molto scarsa, l'evidenza empirica relativa agli effetti positivi degli aiuti al Sud. E non è detto che quando gli aiuti non abbiano gli effetti positivi sperati la storia finisca lì. Alcuni studi suggeriscono che possano materializzarsi addirittura effetti spiacevoli, aggravando le condizioni socio-economiche dei territori di destinazione. Le analisi assegnano un ruolo importante alla qualità istituzionale locale. Sebbene non nella totalità dei casi, la qualità istituzionale può servire da discriminante per selezionare i territori in cui gli aiuti vengono messi a frutto dagli altri in cui vengono invece sprecati. Ne discende che per i territori con un inadeguato assetto istituzionale la priorità non è quella dei finanziamenti ma quella della cooperazione tecnica, oppure della riforma dei meccanismi politici locali. È probabile che le difficoltà delle politiche per lo sviluppo locale, più accentuate nel nostro Paese rispetto agli altri che pure le attuano, dipendano da altre caratteristiche dell'intervento dello Stato nell'economia, che rendono poco efficaci alcuni meccanismi di riequilibrio automatico insiti in un'economia di mercato" (p.91).

Da queste considerazioni si possono dedurre indicazioni preziose riguardo al modo in cui perseguire una politica di riallineamento territoriale, con particolare riferimento alla specifica condizione della Sardegna. D'altronde, l'isola stessa è stata nel passato destinataria di aiuti in varie forme, che però si sono rivelati spesso inefficaci, e talvolta addirittura dannosi, nel senso che hanno impedito un'allocazione efficiente delle risorse e indirizzato l'economia locale verso strade che si sono poi rivelate vicoli ciechi. Un caso scuola è quello delle politiche di industrializzazione della Sardegna, che hanno avuto scarsi risultati anche in forza di un disegno sistematicamente calato dall'esterno (Hospers 2003). Crescenzi et al. (2016) hanno valutato il programma "Master and Back", attraverso cui la regione finanziava borse di studio per frequentare corsi di dottorato nelle migliori università europee. L'obiettivo del programma era assolutamente importante: superare i vincoli nell'offerta formativa della regione e sostenere gli studenti nel loro percorso di studio, al fine di migliorare l'investimento in capitale umano e, quindi, superare una delle barriere che abbiamo visto. Gli esiti sono stati però ambigui: se da un lato si trattava di un'iniziativa lodevole, essa presentava però il rischio di cadere vittima di quella che gli economisti chiamano auto-selezione. Ossia,

in altre parole, di finanziare giovani che sarebbero comunque andati altrove a perfezionarsi, perseguendo così una funzione redistributiva (trasferire risorse) ma una limitata incentivazione effettiva (cioè l'aumento del capitale umano complessivo all'interno della popolazione regionale). Inoltre, il programma si è rivelato carente nel suo obiettivo ultimo, cioè quello di favorire un rientro del capitale umano che era stato formato (il "back").

Al contrario, Hospers (2003) mostra che si sono rivelati più promettenti gli sforzi di promozione dell'economia turistica, che invece – forse non a caso – sono generalmente emersi dal basso. Questo risultato è coerente anche con l'esito positivo delle valutazioni che sono state date per le politiche a favore dell'imprenditorialità in Sardegna, con particolare riferimento agli incentivi per la creazione di nuove imprese che, nei fatti, consentono di controbilanciare buona parte degli extracosti connessi all'avvio di un'attività imprenditoriale in Italia e, a maggior ragione, nelle isole rispetto ad altri paesi europei (Zedda 2015). In merito al turismo, vale la pena ricordare i risultati ottenuti da Biagi et al. (2017) sull'uso delle imposte di soggiorno (che proprio in Sardegna hanno trovato applicazioni pionieristiche): le autrici trovano che l'imposizione di tali tasse hanno scarso effetto sul turismo internazionale, ma tendono a ridurre i flussi nazionali. Tale studio è particolarmente rilevante in quanto riprende ed espande gli esiti di un *paper* precedente (Biagi e Pulina 2007), relativo proprio all'esperienza del comune di Villasimius (CA), uno dei primi in assoluto a introdurre un'imposta di soggiorno: mettendo su un piatto della bilancia il potenziale impatto sui flussi turistici, e sull'altro il maggior gettito che i comuni possono utilizzare per migliorare la qualità dell'offerta turistica, si osserva che un uso attento di questo strumento può effettivamente contribuire a internalizzare i costi esterni connessi ai flussi turistici senza determinare riduzioni eccessive negli accessi.

Quali implicazioni trarne? Vale la pena tornare alle riflessioni di Accetturo e De Blasio (2019). Sono due, soprattutto, gli elementi cruciali di cui tenere conto. In primo luogo, le politiche dovrebbero cercare di agire sulle *cause*, non sui *sintomi*, dei problemi: per questo è necessario anzitutto capire le prime. Per esempio, se effettivamente emergerà che l'insularità implica un costo in termini di mancato sviluppo, occorrerà interrogarsi su quali siano le motivazioni di ciò e quale peso rivestano, e intervenire con l'obiettivo di rimuovere questi ostacoli alla crescita. Il duplice rischio che si corre, infatti, è quello di agire con dei palliativi, oppure di introdurre delle forme di sollievo momentaneo destinato a svanire con l'esaurimento dei fondi o a non lasciare alcun effetto duraturo.

Secondariamente, le politiche vanno disegnate in modo tale da poter essere correttamente monitorate e valutate, allo scopo di correggere gli errori e aggiustarne le caratteristiche in funzione dei risultati e, anche, dei potenziali cambiamenti esogeni che possono determinare miglioramenti o peggioramenti (per esempio di natura tecnologica). Per esempio, nell'affrontare il tema delle infrastrutture energetiche in Sardegna, occorre tenere conto che le tecnologie per la produzione, il trasporto e il consumo di energia nelle sue varie forme sono oggi molto diverse rispetto a venti anni fa, e quindi investimenti o obiettivi che allora potevano apparire razionali oggi non lo sono più, o vanno comunque adeguati.

Dall'esperienza passata – internazionale, italiana e della stessa Sardegna – si possono inoltre trarre tre lezioni che risulteranno cruciali nell'individuazione degli strumenti concreti per affrontare e alleviare il gap dell'insularità:

- Le politiche si sono rivelate più efficaci quando hanno avuto una direzione tecnica anziché politica: è il caso della prima fase della Cassa del Mezzogiorno, quando la spesa era diretta a superare ostacoli precisi e chiaramente identificati anziché ad alimentare

iniziative clientelari o finalizzate al consenso;

- Le politiche devono contenere una componente di assistenza tecnica volta a migliorare la qualità delle istituzioni: l'efficienza del settore pubblico è una determinante essenziale della crescita (Milio 2007), specialmente in presenza di rilevanti flussi di spesa che possono addirittura finire catturati dalla criminalità organizzata (De Angelis et al. 2018);
- Vanno valorizzate al massimo le conoscenze specifiche di tempo e luogo che sono disperse sul territorio: come mostra, proprio nel caso della Sardegna, lo scarso successo delle politiche *top down* di industrializzazione, contro la migliore efficacia delle politiche *bottom up* di promozione del settore turistico di cui abbiamo parlato, è cruciale responsabilizzare le classi dirigenti locali, fermo restando lo sforzo di migliorare l'efficacia della pubblica amministrazione.

In sintesi, se è chiaro dalla letteratura che la condizione insulare rappresenta un vincolo allo sviluppo (pur portando con sé anche opportunità), non è affatto ovvio quali siano le strade migliori per migliorare la situazione. Il primo passo per farlo, allora, è capire attraverso quali canali l'insularità incida sulle prospettive di sviluppo della Sardegna e in che misura.

5. Un esercizio empirico: i costi dell'insularità

Per quantificare il costo dell'insularità della Sardegna abbiamo sviluppato un semplice modello econometrico, basato sulla letteratura dello sviluppo e modificando e adeguando per tenere conto delle specificità delle regioni italiane oltre che della disponibilità dei dati.

Abbiamo lavorato su un panel di dati che considera le regioni italiane per gli anni dal 2000 al 2018:

$$\begin{aligned}
 GDP_{pc_{it}} = & \beta_0 + \beta_1 Dist_continente + \beta_2 Tasso_intatt_{it} + \beta_3 Risparmio_GDP_{it} \\
 & + \beta_4 Autostrade_sup_{it} + \beta_5 Ferrovie_sup_{it} + \beta_6 SpesaPubblica_GDP_{it} \\
 & + \beta_7 Analf_i + \beta_8 N_aeroportiENAC_{it} + \beta_9 Interscambio_{it} + \beta_{10} Sup \\
 & + \varepsilon_{it}
 \end{aligned}$$

Dove:

- GDP_{pc} è il PIL pro capite annuo della regione presa in considerazione. I dati provengono dai dataset Eurostat con scomposizione NUTS2;
- $Dist_continente$ è una variabile pari alla distanza rispetto al continente. La variabile assume quindi valori positivi solo per le due isole. Per ragioni che spiegheremo meglio di seguito abbiamo effettuato quattro stime differenti in relazione alla distanza:
 - $continentLA_mediacatanzaro$ esprime la distanza come media tra la distanza in linea d'aria Cagliari-Roma e Sassari-Roma per la Sardegna (384 km) e Palermo-Catanzaro e Catania-Catanzaro per la Sicilia (249 km);
 - $continentLA_mediareggio$ esprime la distanza come media tra la distanza in linea d'aria Cagliari-Roma e Sassari-Roma per la Sardegna (384 km) e Palermo-Reggio Calabria e Catania-Reggio Calabria per la Sicilia (142 km);
 - $continent_mediacatanzaro$ esprime la distanza come media tra la distanza chilometrica Cagliari-Roma e Sassari-Roma per la Sardegna (495 km) e Palermo-Catanzaro e Catania-Catanzaro per la Sicilia (316 km);
 - $continent_mediareggio$ esprime la distanza come media tra la distanza chilometrica Cagliari-Roma e Sassari-Roma per la Sardegna (495 km) e Palermo-Reggio Calabria e Catania-Reggio Calabria per la Sicilia (183 km);

- *Tasso_intatt* è il tasso di interesse attivo medio per le banche della regione. I dati provengono dai report “Economie Regionali” di Banca d'Italia. Quest'ultimi forniscono i tassi di interesse in più momenti dell'anno, si è deciso di prenderne una media;
- *Risparmio_GDP* è una proxy del risparmio della regione. In particolare, è stato utilizzato l'ammontare di depositi bancari normalizzato per il PIL regionale. I dati provengono dai report “Economie Regionali” di Banca d'Italia;
- *Interscambio* rappresenta la somma tra gli Export e gli Import internazionali dell'anno preso in considerazione. La variabile è sempre normalizzata per il PIL. I dati provengono dalle serie storiche Istat.
- *Autostrade_sup* misura i chilometri di autostrada rapportati per la superficie della regione. I dati provengono dai dataset Eurostat;
- *Ferrovie_sup* misura i chilometri di ferrovie rapportati alla superficie della regione. I dati provengono dai dataset Eurostat;
- *SpesaPubblica_GDP* misura la spesa pubblica regionale per l'anno preso in considerazione. I dati provengono dalle serie storiche Istat;
- *Analf* è proxy del capitale umano della regione. In particolare, rappresenta la quota di popolazione analfabeta nell'ultimo censimento. I dati provengono dall'Istat;
- *Sup* rappresenta la superficie della regione presa in considerazione;
- *N_aeroportiENAC* è una misura del numero di aeroporti riconosciuti dall'ENAC (vengono quindi esclusi dal conto aeroporti puramente militari o inattivi) e attivi durante l'anno. I dati provengono da ENAC stesso.

Il coefficiente di interesse per il presente studio è β_1 . Quest'ultimo ci indica infatti la penalità sofferta sul reddito pro capite annuo a causa della natura insulare e la sua effettiva dimensione in funzione della distanza dal continente. Per la stima abbiamo utilizzato uno stimatore a effetti fissi temporali sui dati panel per non perdere la variabile di interesse che costituisce una caratteristica fissa di alcune delle regioni osservate. Per evitare la presenza di *bias* dovuti a caratteristiche non osservabili ma *time-specific* sono stati inseriti nella regressione effetti fissi temporali. Per la sua natura la variabile di interesse dello studio non presenta particolari problemi di distorsione legati a endogeneità e pertanto non abbiamo proceduto ad alcun correttivo in tal senso. I risultati sono mostrati nella Tabella 1.

I risultati sono in linea con le aspettative nonostante l'uso di proxy e la non disponibilità di alcune variabili. Come è possibile notare, il coefficiente della distanza dalla penisola è negativo e fortemente significativo. La scelta di misurare le distanze in linea d'aria oppure chilometriche non ha particolare effetto: ovviamente i coefficienti hanno un valore inferiore nel primo caso, per compensare le distanze minori, ma in termini relativi la differenza tra Sicilia e Sardegna rimane la medesima. Al contrario, vi è una certa variazione – seppure non particolarmente rilevante – a seconda di come vengono rilevate le distanze. Per quanto riguarda la Sardegna, infatti, non si pone grande dubbio: i due poli economici dell'isola (Cagliari e Sassari) hanno entrambi come provincia più vicina quella di Roma, che è sia il capoluogo politico del Lazio, sia un'area attrattiva dal punto di vista economico. Per quanto riguarda la Sicilia, si può scegliere tra la provincia più vicina in termini di attrattività economica (Reggio Calabria), oppure il capoluogo politico della regione (Catanzaro), che tuttavia esprime un valore aggiunto significativamente più basso. Ovviamente questo ha una qualche influenza sulla rilevazione delle distanze e, quindi, nel nostro *framework* concettuale, anche sulla valutazione finale. A conti fatti, ci sembra più ragionevole misurare le distanze rispetto a Reggio: l'oggetto della nostra indagine è l'effetto economico dell'insularità, quindi ciò che ci

TABELLA 1

Risultati delle regressioni effettuate

	(1)	(3)	(4)	(5)
VARIABLES	GDP_pc	GDP_pc	GDP_pc	GDP_pc
continentLA_mediaticanzaro	-15.27***			
Tasso_intatt	-4,274***	-4,326***	-4,274***	-4,326***
	(323.2)	(328.5)	(323.4)	(328.5)
risparmio_GDP	-6,828***	-6,369***	-6,820***	-6,366***
	(1,916)	(1,936)	(1,917)	(1,936)
motorways_sup	60,092***	54,505***	59,930***	54,483***
	(16,861)	(17,018)	(16,863)	(17,019)
railways_sup	-29,363**	-24,659*	-29,314**	-24,628*
	(13,836)	(13,986)	(13,843)	(13,986)
Spesa_pubblicaGDP	5,525***	5,556***	5,526***	5,556***
	(956.3)	(968.8)	(956.5)	(968.8)
Analf	-2,678***	-2,705***	-2,680***	-2,705***
	(259.1)	(264.8)	(259.2)	(264.8)
N_aeroportiENAC	-80.64	-177.3	-84.29	-177.6
	(217.5)	(221.8)	(217.6)	(221.8)
interscambio	-7,594***	-7,420***	-7,588***	-7,420***
	(1,684)	(1,706)	(1,685)	(1,706)
Sup	0.0868	0.0817	0.0870	0.0816
	(1,264)	(1,278)	(1,264)	(1,278)
continentLA_mediareggio		-14.91***		
		(2.471)		
continent_mediaticanzaro			-11.88***	
			(1.745)	
continent_mediareggio				-11.57***
				(1.919)
Constant	57,852***	58,074***	57,853***	58,075***
	(2,420)	(2,452)	(2,420)	(2,452)
Observations	378	378	378	378
R-squared	0.844	0.840	0.844	0.839

interessa misurare è l'impatto della distanza coi mercati di riferimento, non della distanza fisica tra i luoghi dove vengono prese le decisioni politico-amministrative.

A una prima approssimazione, è quindi possibile quantificare la perdita di PIL pro capite annuo per la Sardegna in 5.700 euro. Per stimare tale grandezza, abbiamo tenuto conto della perdita di PIL pro capite per chilometro di distanza (circa 11,6) e la media tra le distanze Cagliari-Roma e Sassari-Roma (pari a circa 495 chilometri). Tenendo conto dell'intervallo di fiducia al 95 per cento, la "tassa dell'insularità" per la Sardegna si colloca nella forchetta 3.800-7.600 euro pro capite.

Per quanto riguarda le altre variabili del modello è possibile notare un effetto negativo

della variabile riguardante la percentuale di popolazione analfabeta nell'ultimo censimento (usata come proxy del capitale umano), dei chilometri di ferrovie, del tasso di interesse attivo per le banche, della quota di risparmio della regione e dell'interscambio, che potrebbe riflettere inefficienze e costi di transazione elevati negli scambi con l'esterno, accentuando così l'effetto negativo della condizione insulare. La spesa pubblica ha un effetto positivo e significativo data la definizione stessa di PIL. Le altre variabili considerate non danno risultati statisticamente significativi. Complessivamente il modello spiega circa l'85 per cento della variabilità e risulta significativo. L'idea è quindi che la Sardegna subisca effetti negativi peculiari non spiegabili attraverso le altre variabili prese in considerazione (superficie, numero aeroporti, km autostrade etc..).

Per verificare la robustezza del modello, abbiamo anche tentato un approccio differente, ossia quello di attribuire alle isole un'unica variabile *dummy* (pari a uno per le isole e zero per le regioni continentali) oppure di introdurre due variabili *dummy* (pari a uno, rispettivamente, per la Sicilia e la Sardegna). In entrambi i casi, la regressione ha restituito coefficienti analoghi a quelli presentati sopra e significativi. In particolare, le variabili *dummy* sono risultate significative e hanno assunto valori analoghi a quelli illustrati sopra per quanto riguarda la Sardegna.

6. Implicazioni di policy

Il modello che abbiamo presentato distingue quella che possiamo chiamare "tassa dell'insularità" dall'effetto di altre variabili, quali la dotazione infrastrutturale e il capitale umano, che pure sono evidentemente legate alle caratteristiche che abbiamo individuato di dimensione, distanza e vulnerabilità. Il risultato principale dell'analisi quantifica il costo dell'insularità per la Sardegna in media in circa 5.700 mila euro (+/- 1.900 euro con un intervallo di fiducia del 95 per cento). Inoltre, la qualità del capitale umano appare come una componente cruciale delle attese di crescita. Analogamente per le infrastrutture – nella misura in cui esse possono contribuire a ridurre il peso della distanza e della dimensione del mercato. Vale la pena sottolineare che tanto gli investimenti in infrastrutture, quanto quelli in capitale umano risentono delle citate caratteristiche di distanza, dimensione del mercato e vulnerabilità di cui abbiamo discusso in precedenza.

Cosa possiamo dedurne? In primo luogo che la Sardegna paga un tributo, in termini di mancato sviluppo, alla propria natura insulare. Poiché l'insularità appare come un costo netto, ma al tempo stesso è foriera di effetti positivi (legati per esempio allo sviluppo turistico), occorre prestare estrema attenzione al disegno delle *policy* che vengono introdotte allo scopo di garantire ai sardi uguali opportunità rispetto agli altri italiani.

Seguono alcune implicazioni:

- Per perseguire il riequilibrio territoriale, occorre contrastare le conseguenze dell'isolamento della Sardegna, col duplice obiettivo di ampliare le possibilità di scambio interno e quelle di scambio con le altre regioni (e l'estero). Questo chiama in causa direttamente le infrastrutture di collegamento interne e la fruibilità dei collegamenti commerciali e passeggeri col continente;
- Per promuovere lo sviluppo della Sardegna, occorre effettuare un forte investimento nel potenziamento del capitale umano, che può avvenire sia attraverso il rafforzamento dell'offerta educativa interna sia attraverso una maggiore fruibilità delle opportunità formative esterne (le due cose, ovviamente, non necessariamente si escludono a vicenda);

- La promozione dell'economia turistica non può comunque prescindere dal mantenimento di un tessuto industriale e, soprattutto, dalla creazione di un ambiente che incentivi l'avvio di nuove iniziative innovative;
- In ogni caso, è importante avviare una riflessione su come valorizzare – anche, ma non solo, attraverso politiche di *brand* – l'identità sarda, al duplice fine di attrarre persone e capitali, e di promuovere il consumo dei prodotti sardi in altre regioni e paesi.

Alla luce di questi punti, e tenuto in conto anche ciò che abbiamo visto in precedenza in relazione alla Sardegna (inclusa la valutazione delle politiche di coesione tentate precedentemente) e delle descritte caratteristiche socio-economiche e istituzionali emergono alcune possibili proposte, da valutare anche alla luce dell'evoluzione normativa e costituzionale nei rapporti tra la Sardegna e il resto d'Italia.

In primo luogo, è essenziale che gli eventuali trasferimenti nell'alveo delle politiche di coesione siano chiaramente indirizzati a colmare i maggiori gap derivanti dall'insularità, vale a dire anzitutto quello infrastrutturale (incluse, e forse addirittura prioritariamente, le infrastrutture di telecomunicazioni) e quello di capitale umano.

Secondariamente, le eventuali risorse vanno gestite localmente, ma – dove possibile e necessario – occorre prevedere forme di assistenza tecnica finalizzate a migliorare l'efficacia e l'efficienza del settore pubblico nella regione. Ciò implica anche che non sempre i fondi andranno utilizzati per realizzare opere in Sardegna ma anche, per esempio, per sostenere misure del tipo del citato "Master and Back" con le opportune correzioni per favorirne l'inclusività e dunque la dimensione di incentivo a scapito di quella di mero trasferimento o sussidio.

In terzo luogo, come abbiamo visto, uno dei più gravi aspetti dell'arretratezza della Sardegna sta nelle politiche dell'innovazione. Questo è spesso legato alla qualità del capitale umano, alla qualità delle istituzioni e alla dimensione del mercato. Fortunatamente, l'economia digitale aiuta a contrastare questi problemi, e soprattutto l'ultimo. E' dunque prioritario che la Sardegna persegua la trasformazione digitale delle imprese e l'acquisizione di competenze digitali da parte della popolazione in generale con ancora più convinzione e spinta rispetto al resto del paese (che pure, sotto questo profilo, ha una lunga strada da percorrere, come confermato dal Digital Economy and Society Index della Commissione europea – CE 2020).

Quarto, il disegno delle politiche di convergenza dovrebbe tenere conto dell'esigenza di un più estensivo monitoraggio dei dati, sia in relazione alle modalità di spesa dei fondi, sia in merito agli esiti e all'andamento delle variabili rilevanti. Ciò al duplice scopo di tenere traccia dei risultati ottenuti ed eventualmente adeguare le politiche ai cambiamenti esogeni o endogeni di natura economica, sociale o tecnologica, e di approfittare del lavoro di ricerca degli studiosi per migliorare costantemente la qualità e l'incisività dell'azione politica. A tal scopo, è importante valorizzare le eccellenze presenti sul territorio nel campo della ricerca, oltre ovviamente al lavoro di soggetti esterni.

Quinto, parte degli investimenti in formazione dovrebbero essere specificamente finalizzati a migliorare la qualità dell'azione amministrativa, attraverso un miglioramento del capitale fisico e umano e una revisione dei processi (una sfida, questa, che vede la Sardegna in una condizione non troppo dissimile da molte altre regioni italiane). A tal fine, potrebbe essere opportuno avviare delle partnership con altre regioni (italiane ed europee) che siano state individuate come *best practice* nelle aree più rilevanti per lo sviluppo dell'isola.

Sesto, proprio in forza della sua natura insulare – e quindi del basso rischio di determinare

comportamenti opportunistici delle imprese, inducendole a spostare di pochi chilometri la propria sede o i propri stabilimenti per beneficiare di condizioni di vantaggio – la Sardegna potrebbe studiare ipotesi di introduzione di una fiscalità di vantaggio e, ancor più importante, di aree a “zero [o bassa] regolamentazione”, sul modello delle “regulatory sandbox” sperimentate con successo in numerosi altri contesti (Ocse 2019).

7. Conclusione

In questo lavoro abbiamo cercato di sviluppare tre punti a nostro avviso cruciali per migliorare l'efficacia delle politiche di coesione, catturare e promuovere le opportunità di sviluppo economico della Sardegna e comprendere le ragioni della sua scarsa *performance* economica negli ultimi decenni.

Dopo aver brevemente descritto la condizione sociale ed economica della regione, abbiamo anzitutto indagato la letteratura sulle conseguenze economiche dell'insularità. Le isole, per loro natura, rappresentano mercati di dimensioni contenute, non di rado distanti dai mercati di riferimento e spesso vulnerabili a shock esogeni. La Sardegna ha certamente queste tre caratteristiche, e tutte sono piuttosto pronunciate. Secondariamente abbiamo condotto un esercizio econometrico, da cui risulta che la “tassa dell'insularità” è quantificabile in circa 5.700 euro pro capite (con un intervallo di fiducia al 95 per cento pari a circa 3.800-7.600 euro). Ciò corrisponde a oltre un quarto del Pil pro capite e, tenendo conto della popolazione, corrisponde a circa 9,4 miliardi di euro di minore prodotto annuo. Infine, abbiamo cercato di trarre alcune implicazioni di *policy* da questo dato – a cui va aggiunto che la Sardegna appare penalizzata anche sotto il profilo della dotazione infrastrutturale e del capitale umano – e dall'esperienza passata con le politiche per la convergenza territoriale e le valutazioni sui suoi effetti.

Una conseguenza importante della nostra riflessione è che l'autonomia rappresenta una genuina opportunità. Infatti, abbiamo visto che le politiche *top down*, che non tengono conto della conoscenza specifica di tempo e di luogo, raramente hanno successo e più spesso lasciano pochi risultati duraturi o addirittura ostacolano la crescita di lungo periodo delle regioni depresse. Al contrario, politiche concepite sul territorio e sviluppate *bottom up* possono con maggior probabilità cogliere le reali caratteristiche di forza e determinare una crescita più sostenuta e duratura. Tuttavia, la Sardegna si distingue anche per una qualità del settore pubblico talvolta non eccelsa, e pertanto può richiedere – prima ancora di mettere in campo investimenti o politiche finalizzate a rafforzare le infrastrutture, il capitale umano e l'innovazione – riforme interne nell'organizzazione dei servizi pubblici che favoriscano la creazione di un ambiente nel quale individui e imprese possano creare e prosperare, migliorando la condizione economica complessiva del territorio.

Bibliografia

- Accetturo, A. e G. De Blasio (2019), *Morire di aiuti*, Torino: IBL Libri.
- Acciari, M. (2008), “The Role of Ports in the Development of Mediterranean Islands”, *International Journal of Transport Economics*, 35(3): 295-323.
- Annoni, P. e L. Dijkstra (2019), *The EU Regional Competitiveness Index 2019*, Bruxelles: Commissione europea.
- Armstrong, H.W., D. Ballas e A. Staines (2006), “Study on Assessing Economic Vulnerability of Small Island Regions”, *Environment, Development and Sustainability*, 6(3): 317-336.

- Banca d'Italia (2020), "L'economia della Sardegna", *Economie regionali*, n.20.
- Barbieri, T., G. Basso e S. Scicchitano (2020), "Italian workers at risk during the Covid-19 epidemic", Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, 569.
- Biagi, B. e M. Pulina (2007), "Stessa spiaggia stesso mare: turismo, ambiente e qualità della vita", in L.F. Punzo e S. Usai (a cura di), *L'estate al mare*, Milano: McGraw-Hill.
- Biagi, B., M.G. Brandano e M. Pulina (2017), "Tourism taxation: A synthetic control method for policy evaluation", *International Journal of Tourism Research*, 19(5): 505-514.
- Briguglio, L. (1995), "Small island developing states and their economic vulnerabilities", *World Development*, 23: 1615-1632.
- CE (2020), "Digital Economy and Society Index 2020", Bruxelles: Commissione europea.
- Cocco, L., M. Deidda, M. Marchesi e F. Pigliaru (2019), "Insularity and economies of density: analyzing the efficiency of a logistic network using an econometric simulation-based approach", *Regional Studies*, 53(6): 900-911.
- Crescenzi, R., L. Gagliardi e E. Orrù (2015), "Learning mobility grants and skill (mis)matching in the labour market: The case of the 'Master and Back' Programme", *Papers in Regional Science*, 95(4): 693-707.
- De Angelis, I., G. De Blasio e L. Rizzica (2018), "On the unintended effects of public transfers: evidence from EU funding to Southern Italy", Banca d'Italia, *Temi di discussione*, 1180.
- Deidda, M. (a cura di) (2014), "Insularity and Economic Development: A Survey", Crenos, *Contributi di ricerca Crenos*, 2014/7.
- Deidda, M. (2016), "Insularity and Economic Development: A Survey", *International Review of Economics*, 63: 107-128.
- Del Gatto, M. e C.S. Mastinu (2015), "Geography, Cultural Remoteness and Economic Development: A Regional Analysis of the Economic Consequences of Insularity", CRENOS, *Working Papers*, 2015/03.
- Del Gatto, M. e C.S. Mastinu (2018), "A Huff model with firm heterogeneity and selection. Application to the Italian retail sector", *Spatial Economic Analysis*, 13(4).
- Dimou, M. (2006), "Insularity and urban hierarchies: the case of la Reunion", European Regional Science Association, *ERSA Conference Papers*, ersa06p52.
- Hospers, G.-J. (2003), "Localization in Europe's Periphery: Tourism Development in Sardinia", *European Planning Studies*, 11(6): 629-645.
- Kubickova M. e Li H. (2017), "Tourism Competitiveness, Government and Tourism Area Life Cycle (TALC) Model: The Evaluation of Costa Rica, Guatemala and Honduras", *International Journal of Tourism Research*, 19, 223-224, DOI: 10.1002/jtr.2105
- Invalsi (2019), "I risultati delle prove Invalsi 2019 a colpo d'occhio".
- Invalsi-Ocse (2019), "Sintesi dei risultati italiani di Ocse-Pisa 2018", <https://www.invalsiopen.it/wp-content/uploads/2019/12/Sintesi-dei-risultati-italiani-OCSE-PISA-2018.pdf>.
- Milio, S. (2007), "Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy", *Journal of Regional Studies*, 41(4): 429-442.
- Ocse (2019), "The Digital Innovation Policy Landscape in 2019", *OECD Science, Technology and Innovation Policy Papers*, 71.
- Stauvermann, P.J. e R.R. Kumar (2016), "Economics of tourism & growth for small island countries", *Tourism Management*, 55: 272-275.
- Svimez (2019), "I divari infrastrutturali e la spesa per opere pubbliche: la mancata attuazione della perequazione infrastrutturale", *Seminario sull'attuazione dell'art.22 della Legge 42-2009 sulla perequazione*

infrastrutturale, Roma, 6 giugno 2019.

Taylor, J.E., G.A. Dyer, M. Stewart, A. Yunez-Naude e S. Ardila (2003), "The Economics of Ecotourism: A Galápagos Islands Economy-Wide Perspective", *Economic Development and Cultural Change*, 51 (4): 977-997.

UIB (2014), "Estimación de les costes de insularidad de las Illes Balears", Universitat de les Illes Balears, 16 luglio 2014.

WB (2020), *Doing Business nell'Unione europea 2020: Italia*, Washington, DC: World Bank.

Zedda, S. (2015), "Assistenzialismo o investimento? Una esperienza di istituzione e valutazione di incentivi locali alla nascita di imprese", <https://ssrn.com/abstract=2595553>

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

I Briefing Paper

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.