

**SVIMEZ**

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

---

Le linee del  
**RAPPORTO 2003 SULL'ECONOMIA DEL MEZZOGIORNO**

**Riccardo Padovani**

*Direttore della SVIMEZ*

Roma, 16 luglio 2003

## Linee introduttive

### 1. IL QUADRO MACROECONOMICO E LE TENDENZE DELL'ECONOMIA DEL MEZZOGIORNO

Nel 2002, la fase di rallentamento che ha interessato l'intera area dell'euro, si è riflessa con particolare intensità sull'economia italiana, cresciuta nell'anno ad un tasso dello 0,4%. Tale valore è nettamente inferiore rispetto all'1,8% del 2001 e, soprattutto, al 3,1% del 2000, ed è comparativamente basso anche rispetto alla *performance* media dell'area dell'euro (0,8%).

Il rallentamento del tasso di crescita del PIL ha interessato, secondo le valutazioni della SVIMEZ, con maggiore intensità la ripartizione centro-settentrionale del Paese. Il PIL del Centro-Nord, per effetto soprattutto del forte contributo negativo del saldo estero, è cresciuto, nel 2002, di appena lo 0,2%, con una netta caduta rispetto al 2001 (1,8%).

Nel Mezzogiorno, la crescita è stata dello 0,8%, valore di circa un punto inferiore a quello registrato nel 2001 (1,9%), ma doppio rispetto al dato medio nazionale. La ripartizione meridionale, strutturalmente meno integrata a livello internazionale, ha risentito in minor misura della debolezza della domanda mondiale e del conseguente calo sperimentato dalla domanda estera di beni nazionali.

Dopo un biennio di sostanziale allineamento, si segnala, dunque, un differenziale di crescita del PIL a favore del Sud. Esso si realizza, tuttavia, in un contesto di stagnazione del quadro economico generale: il divario rispetto al resto del Paese diminuisce, cioè, per una relativamente maggior tenuta dell'economia meridionale, e non per un miglioramento assoluto di tendenza.

L'occupazione ha risentito in maniera più contenuta della fase di bassa crescita che ha caratterizzato l'economia italiana nel 2002. Il saldo occupazionale è, infatti, risultato ancora positivo, anche se in rallentamento, in entrambe le ripartizioni: in termini di unità di lavoro standard l'incremento è stato dello 0,9% nel Centro-Nord e dell'1,5% nel Mezzogiorno. L'andamento del Sud risulta ancor più positivo se misurato

in termini di occupati, quali risultano dall'indagine ISTAT sulle forze di lavoro: questi sono aumentati nel corso del 2002 dell'1,9%, pari a 113 mila posti di lavoro aggiuntivi. Tra il 1999 e il 2002, grazie ad incrementi significativi e mediamente superiori a quelli registrati nel Centro-Nord, l'occupazione meridionale è cresciuta di 377 mila unità, recuperando i livelli di inizio anni'90.

Una dinamica occupazionale superiore a quella che si sarebbe potuta attendere in base alla relazione osservata sino al recente passato con la crescita del prodotto, ha trovato inevitabile corrispondenza in un marcato rallentamento del tasso di crescita della produttività del lavoro, che ha riguardato l'intera economia europea, ma che in Italia ha assunto, nel corso del 2002, valori addirittura negativi, sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord. La concentrazione dei recenti incrementi occupazionali nei settori dei servizi privati – nei quali il contenuto di lavoro per unità di valore attivato è necessariamente più alto – può avere certamente contribuito al rallentamento nella crescita della produttività media del sistema economico.

Il prodotto per unità di lavoro ha registrato, con riferimento al complesso dell'economia, una riduzione dello 0,5% nel Mezzogiorno e dello 0,6% nel Centro-Nord.

La SVIMEZ ha avuto modo, già in precedenti occasioni, di esprimere serie perplessità sulla sostenibilità e auspicabilità nel medio periodo di un percorso di espansione dell'occupazione senza incrementi della produttività. L'ultima rilevazione trimestrale di aprile 2003 dell'Indagine ISTAT sulle forze di lavoro, sembrerebbe confermare tali preoccupazioni, evidenziando nel Mezzogiorno un arresto della crescita occupazionale, dopo tre anni di forti incrementi, in presenza, al contrario, di un proseguimento della dinamica espansiva nel resto del Paese.

## 2. LA PERSISTENTE GRAVITÀ DEL “DUALISMO TERRITORIALE” ITALIANO

Il risultato conseguito dall'economia meridionale nel 2002, che come detto, è stato superiore a quello del resto del Paese - anche se in virtù, soprattutto, di una minore impatto della crisi internazionale - si colloca all'interno di una più ampia fase

economica in cui il Mezzogiorno ha evidenziato una, sia pur debole, tendenza alla riduzione del divario con il Centro-Nord.

Nel complesso del settennio 1996-2002, l'economia è cresciuta ad un tasso medio annuo dell'1,9% nel Mezzogiorno, a fronte dell'1,6% nel Centro-Nord.

Le analisi contenute nel Rapporto, non possono tuttavia smentire – e d'altronde non potrebbe essere altrimenti, dati i tempi lunghi che comunque si richiedono per il superamento dei vincoli strutturali che gravano su un'area in ritardo di sviluppo qual'è il Mezzogiorno – la persistenza di una profonda spaccatura nelle caratteristiche socio-economiche delle due grandi ripartizioni del Paese.

Anche in relazione al riproporsi nel dibattito politico-culturale di posizioni volte a negare l'esistenza stessa del “dualismo territoriale”, e di conseguenza la necessità di interventi speciali per il Sud, si rende necessario sottolineare gli aspetti più eclatanti della persistenza di una “macro-questione” di divario territoriale.

La differenza nello “stadio di sviluppo” del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese è chiaramente segnalata dal persistere di un assai elevato divario nel PIL per abitante (oltre 40 punti percentuali di ritardo). Tale indicatore non può, per sua natura, ritenersi compiutamente espressivo dei molteplici elementi di differenziazione territoriale (nè, quindi, costituire l'unico “metro” per valutare i risultati della politica di coesione regionale); ma esso assume particolare importanza ove si considerino i due elementi che ne determinano il livello: la produttività e il tasso di occupazione.

Il divario di produttività, quantificabile in circa 17 punti percentuali, è diretta espressione delle diseconomie esterne afferenti all'ambiente fisico, economico e sociale che impediscono ai fattori produttivi (lavoro e capitale) di avere un rendimento paragonabile a quello che essi hanno nelle regioni più sviluppate dell'Italia del Nord e dell'Europa. Per le conseguenze inevitabili che ne derivano sul piano civile, particolarmente grave è la persistenza di un tasso di occupazione (unità di lavoro per abitante) inferiore di oltre 30 punti percentuali rispetto al Centro-Nord. Ed è appunto nella strutturale carenza di opportunità di lavoro che può rinvenirsi la più diretta e preoccupante manifestazione del ritardo del Sud rispetto alle aree forti del Paese e d'Europa.

Anche in termini di disoccupazione, nonostante i miglioramenti degli ultimi anni, i dati più recenti confermano il carattere dualistico del mercato del lavoro italiano:

ad aprile 2003, il tasso di disoccupazione è risultato pari al 4,5% nel Centro-Nord (con un valore minimo del 3% nel Nord-Est) contro il 18,2%, del Mezzogiorno, con una punta massima del 25,1% in Calabria. Va rilevato come nel Mezzogiorno, accanto ad un assai elevato livello della disoccupazione dei giovani fino a 24 anni (49,4%, contro il 13,9% del Centro-Nord), permangono molto elevati anche i tassi di disoccupazione nelle classi di età successive, 25-29 e 30-34 anni (rispettivamente, 31,0% e 20,1%), che, al contrario, nel Centro-Nord (rispettivamente, 7,7% e 4,6%) tendono a riportarsi sui livelli medi complessivi della ripartizione.

La disoccupazione e la povertà risultano in misura elevata concentrate nel Mezzogiorno. La condizione di piena disoccupazione familiare, ossia la mancanza di un posto di lavoro per tutti i membri della famiglia, ha riguardato nel 2001 - in base ai risultati di uno studio recentemente condotto dall'ISTAT - circa 450 mila nuclei nel Mezzogiorno, pari a circa il 10% delle famiglie attive sul mercato del lavoro, quota pari a cinque volte quella rilevabile nelle regioni centro-settentrionali. Nel Mezzogiorno le coppie con figli ricoprono oltre la metà dei nuclei delle famiglie senza occupazione.

I dati relativi alla condizione occupazionale delle famiglie meridionali risultano in linea con le informazioni relative alla incidenza della povertà: nel 2001, il 9,5% delle famiglie meridionali sono in una condizione di povertà assoluta, definita da una soglia di consumi inferiore a 559 euro mensili per un nucleo di 2 persone; al Sud si concentra ben il 75% del totale delle famiglie povere italiane.

Dai dati dell'indagine Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie, risulta che nel 2001 in termini di ricchezza netta per abitante (valore del patrimonio mobiliare e immobiliare), ponendo uguale a 100 la media nazionale, il valore per il Mezzogiorno era pari a 61,8, divario che appare anche più ampio rispetto a quello espresso in termini di prodotto per abitante.

Per rimuovere le condizioni strutturali di un simile divario nelle condizioni economiche e sociali, è evidente la necessità di una politica di intervento *specificata* per l'area, di intensità adeguata alla portata e complessità degli obiettivi strutturali da raggiungere; e dato il carattere di lungo periodo di tali obiettivi, anche tale politica non potrà che essere protratta nel tempo.

### 3. RIDUZIONE DEI DIVARI, POLITICA DI COESIONE E RIFORMA FEDERALE

3.1. La politica per lo sviluppo del Mezzogiorno va oggi inquadrata all'interno della riforma in senso federalista dello Stato introdotta con le norme che hanno modificato il Titolo V della Costituzione. Va subito detto che politiche finalizzate a promuovere lo sviluppo delle aree "deboli" ed "in ritardo di sviluppo", ed a realizzare la progressiva unificazione economica e civile del Paese, non sono affatto precluse dall'adozione di un ordinamento "federale" della Repubblica. Riteniamo anzi che ne costituiscano un logico corollario. Proprio negli Stati federali, più ancora che negli Stati accentrati, l'attuazione dei valori di solidarietà e unità nazionale è affidata alla programmata utilizzazione di risorse 'comuni' a sostegno dei territori in ritardo o in difficoltà, soprattutto strutturali.

Nel nuovo ordinamento la riduzione dei "divari interni", affidata allo Stato, è da ritenere non più solo un obiettivo "economico", in quanto, coniugandosi con i diritti "civili e sociali", diventa "politica di coesione", che assume valenza sostanziale per il fine della unitarietà del Paese. Tale politica implica un impegno e un tipo di azione che non richiede semplicemente che diminuisca il "divario di reddito" tra gli abitanti del Mezzogiorno e quelli delle Regioni più avanzate e "forti", ma che l'insieme delle condizioni in cui essi vivono ed operano garantisca il rispetto dei loro diritti, in modo tale che possano sentirsi tutti, in spirito di comunanza, cittadini di questa Repubblica.

E' questo a nostro avviso il significato profondo della disposizione di cui al comma 5 dell'art. 119 della Costituzione, che prevede la destinazione da parte dello Stato di "risorse aggiuntive", nonché la possibilità di effettuare "interventi speciali", in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, per finalità di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, nonché di rimozione degli squilibri economici e sociali, fino ad interventi per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

3.2. L'attuazione del comma 5 dell'art. 119 della Costituzione non può pertanto essere ritenuta *residuale* rispetto all'attuazione delle norme che dispongono in materia di finanziamento delle funzioni normali attribuite a Regioni ed Enti locali, né rispetto alla definizione di un assetto dei rapporti tra i vari soggetti istituzionali.

Da qui l'esigenza che la "politica per la coesione" trovi adeguata ed autorevole rappresentazione nella struttura di Governo, ai fini dell'elaborazione di tale politica e per esercitare la funzione di garanzia attribuita allo Stato dalla Costituzione.

Il comma 5 dell'art. 119, prevedendo la destinazione di risorse *aggiuntive* da parte dello Stato a "determinati" soggetti, non deve essere letto nel senso che gli obiettivi in esso indicati possano essere realizzati puramente e semplicemente attribuendo disponibilità finanziarie a questo o a quell'Ente. Occorre, al contrario, data l'entità degli squilibri e l'ampiezza dell'area interessata ai "divari" ed al "ritardo nello sviluppo", che gli interventi siano inseriti in una politica, in un progetto "forte", in un disegno organico con obiettivi definiti, che rappresenti l'impegno "aggiuntivo" dello Stato per rimuovere carenze strutturali che non riguardano singole realtà regionali, costruendo – o forse bisognerebbe dire ricostruendo – una politica "nazionale" di *coesione*, che si sommi a quella comunitaria perseguita attraverso i c.d. "Fondi strutturali".

3.3. La politica di coesione dello Stato può ovviamente interferire in maniera trasversale con vari campi di intervento legislativo, e soprattutto incidere su materie di competenza regionale, esclusiva o concorrente. In questo caso, tuttavia, poiché lo Stato è chiamato a svolgere una funzione di garanzia dei diritti e di salvaguardia del sistema, non può non godere di una posizione di preminenza rispetto agli altri soggetti istituzionali. Non possono, pertanto, non competere allo Stato la definizione, sentite le Regioni, dei contenuti di tale politica in termini di obiettivi, di tipo di interventi da realizzare e di programmazione degli interventi stessi, e i poteri di coordinamento e di controllo per quel che riguarda le fasi successive di realizzazione degli interventi.

In materia di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni va segnalato che l'assetto definito nell'art. 117 della Costituzione è oggetto di proposte di legge tendenti a ridurre le materie a competenza "concorrente". Nel disegno di legge "*Nuove modifiche al Titolo V, parte seconda, della Costituzione*", approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2003, si propone in particolare di restituire allo Stato competenze in materie "*incompatibili con la dimensione regionale*", materie nelle quali dovrebbero in larga parte ricadere gli interventi per la coesione.

3. 4. Alla visibilità della politica deve accompagnarsi la visibilità di bilancio: l'indicazione delle risorse con le quali si vuole perseguire la politica di coesione deve

trovare specifica collocazione nel bilancio dello Stato, tra le "funzioni-obiettivo" in cui il documento è articolato, in modo da dare significatività e trasparenza alle scelte del Governo e del Parlamento. Negli ultimi anni, a seguito della riforma del bilancio dello Stato introdotta con la legge 94/1997, la sopravvenuta difficoltà di procedere alla quantificazione delle risorse destinate alla c.d. "aree depresse", ha privato il Parlamento di un preciso punto di riferimento.

L'inserimento nella struttura del bilancio dello Stato ha rilievo non solo ai fini dell'assunzione delle decisioni, ma anche ai fini della verifica dei risultati. L'estensione anche ai bilanci degli altri soggetti istituzionali di una "funzione-obiettivo" relativa alla "*politica di coesione*", renderebbe evidente l'utilizzo finale delle risorse.

Al problema delle risorse finanziarie si collegano altri due aspetti: quello del carattere *aggiuntivo* delle risorse destinate alla politica di coesione, e quello della relazione tra tale spesa e quella *ordinaria in conto capitale*, ai fini di una significativa accelerazione dell'attività di investimento nelle aree meno sviluppate.

Il problema della *aggiuntività* potrebbe risultare superato dalla stessa iscrizione in bilancio delle risorse destinate alla politica di coesione: in sostanza, sarebbero da considerare aggiuntive tutte le risorse e i successivi interventi ascrivibili a tale funzione-obiettivo, in quanto decisi e finanziati su legge avente tale finalità; tutta la rimanente spesa in conto capitale sarebbe da considerare spesa ordinaria.

L'individuazione di quale spesa sia da considerare *ordinaria* e quale *aggiuntiva*, rappresenta un passaggio importante, ma il vero problema è quello di definire le condizioni che possano rendere possibile, complessivamente, una forte concentrazione di spesa per investimenti nel Mezzogiorno. Per lo Stato è il Parlamento nazionale che, sulla base di precise e tempestive informazioni, può orientare in tal senso la politica di bilancio; ma va considerato che il peso dello Stato nella spesa ordinaria in conto capitale è modesto, e destinato a ridursi per effetto del passaggio di competenze agli altri soggetti istituzionali.

La questione rilevante riguarda perciò, soprattutto, questi altri soggetti. Per essi il livello di spesa in conto capitale, salvo il ricorso alla loro autonomia fiscale, sarà condizionato dalle risorse del "fondo perequativo" per i territori a minore capacità fiscale, che in base all'art. 119 della Costituzione saranno ad essi riconosciute per il finanziamento integrale delle "funzioni pubbliche loro attribuite", in cui deve intendersi

compreso, a nostro avviso, anche il finanziamento delle spese in conto capitale connesse a tali funzioni. Il punto fondamentale quindi sarà quello di finanziare il fabbisogno normale, in qualche forma definito, di investimenti dei poteri locali, in modo che, a differenza di quanto avvenuto negli ultimi anni, gli Enti territoriali meridionali possano effettuare una spesa in linea con quella degli Enti delle aree più ricche del Paese: una volta realizzata questa condizione la ripartizione della spesa in conto capitale complessiva non potrà non risultare favorevole al Mezzogiorno, e si potrà allora concretamente ragionare in termini di "*quote-obiettivo*" da raggiungere attraverso l'intensificazione della "spesa aggiuntiva" ascrivibile alla "politica di coesione".

#### 4. LA POLITICA DI SVILUPPO PER IL MEZZOGIORNO

La possibilità di dare corso con la necessaria continuità ed intensità alla politica di sviluppo per il Mezzogiorno ha trovato nel periodo più recente un'accresciuta limitazione nei vincoli di finanza pubblica derivanti dal rispetto del Patto di stabilità. Tali vincoli, in presenza di un rallentamento congiunturale, per l'Italia più brusco che per il resto dell'area dell'euro, hanno indotto un andamento per certi versi sussultorio dell'impegno finanziario pubblico, contrastante con la richiamata esigenza di regolarità di una politica di medio-lungo termine, quale è necessario sia quella meridionalista.

E' vero che detto svolgimento ha tratto origine da un peggioramento congiunturale, e quindi di carattere transitorio (ancorchè presumibilmente destinato a protrarsi almeno per il 2003). Ma è altresì vero che esso appare emblematico di difficoltà che potrebbero tornare a presentarsi; e, in quanto tale, indicativo della decisiva importanza che, ai fini delle prospettive del Mezzogiorno, riveste la realizzazione di un quadro di politica economica generale del Paese che crei le condizioni per il conseguimento di saggi di crescita tendenziali dell'economia in linea - e non più inferiori, come nell'ultimo quinquennio - con quelli degli altri paesi dell'area dell'euro. In tale quadro sarà evidentemente meno difficile garantire continuità al rilevante impegno finanziario pubblico necessario per la politica di sviluppo nel Mezzogiorno e, più in generale, consolidare il *trend* espansivo degli investimenti e dell'occupazione manifestatosi al Sud negli anni più recenti.

Quello della necessità di scelte di politica economica generale che possano concorrere a dare soluzione alla questione meridionale, e della impossibilità che tale questione possa essere risolta dalla sola politica posta in essere nell'area, è sempre stato, del resto, un punto fermo del meridionalismo.

Gli strumenti di tale strategia - che non può certo essere demandata al solo spontaneo agire delle forze di mercato - sono da individuare negli interventi nel campo delle politiche industriali, della ricerca e dell'innovazione, dell'istruzione e della formazione, e della regolazione dei mercati finali e dei fattori. Ma condizione per un suo efficace dispiegamento è che siano seguite, con rigore e continuità, politiche di bilancio orientate al contenimento delle spese correnti a favore delle spese di investimento.

Quanto all'impostazione della politica di sviluppo nel Mezzogiorno, non vi è dubbio che - dato l'assai ampio squilibrio tra disponibilità di forze di lavoro e dotazione di capitale che tuttora persiste nell'area - essa non può che continuare a caratterizzarsi decisamente come politica di sostegno dell'offerta. Suo obiettivo primario è quello di accrescere, completare o riqualificare il tessuto produttivo meridionale, attraverso una azione di promozione della localizzazione meridionale nei confronti degli investimenti produttivi, interni ed esteri.

Un ruolo centrale in tale strategia dovranno avere le politiche relative ai fattori di contesto, volte ad accrescere la produttività attraverso interventi per il miglioramento della dotazione, gestione e manutenzione di infrastrutture e servizi, dell'efficienza delle strutture pubbliche, del livello della sicurezza, dell'accessibilità alle risorse naturali e culturali, e per lo sviluppo del capitale umano.

Accanto agli interventi sul contesto, un ruolo rilevante dovrebbe continuare ad essere riservato anche agli strumenti di incentivazione delle attività produttive. A supportare tale valutazione - almeno in parte discorde dalla posizione largamente diffusa, che tende a considerare i due suddetti strumenti di intervento come alternativi piuttosto che come aspetti complementari e specializzati della stessa strategia - vi sono due ordini di considerazioni. La prima attiene ai tempi inevitabilmente non brevi che si richiedono per la realizzazione degli interventi di contesto e, soprattutto, per il pieno manifestarsi di tutti i loro effetti sullo sviluppo; e, quindi, alla importante funzione

compensativa che strumenti di incentivazione efficaci possono svolgere dal lato dei costi, in attesa che le diseconomie siano sostanzialmente rimosse.

La seconda considerazione nasce dalla valutazione della capacità della politica di incentivazione di svolgere anche una funzione di indirizzo selettivo, nella direzione di un mutamento del *mix* produttivo del sistema industriale meridionale a favore di iniziative più innovative e con effetti propulsivi e duraturi sui sistemi locali.

#### *4.1. Le politiche per lo sviluppo dell'industria*

4.1.1. Nel periodo dal 1998 al 2002 - contrassegnato dalla presenza di un regime di cambi fissi, e quindi dal venir meno della condizione di vantaggio sino ad allora offerta dalle svalutazioni competitive - il sistema industriale italiano è stato caratterizzato da uno sviluppo più debole rispetto al resto d'Europa.

La più limitata crescita della produzione industriale – 3% a fronte del 14% degli altri paesi dell'*Euro-zone* – è, principalmente, il riflesso di un deterioramento della posizione competitiva del Paese. La quota delle esportazioni italiane nel mercato mondiale, dal 4% nel 1997 è scesa al 3,6% nel 2002.

Tale perdita di competitività, più che ad una sfavorevole evoluzione delle ragioni di scambio, sembra da ricondurre ad una inadeguata rispondenza della struttura dell'offerta nazionale alle componenti più dinamiche della domanda mondiale. Il modello di specializzazione dell'industria italiana concentra, infatti, i propri vantaggi comparati nei settori tradizionali e in quelli “a offerta specializzata”, a domanda relativamente lenta; mentre presenta i suoi punti di debolezza relativa nei settori “a forti economie di scala” e in quelli “ad alta intensità di ricerca”, contrassegnati da più elevate dinamiche di domanda a livello mondiale<sup>1</sup>.

L'industria meridionale si distingue parzialmente dal modello di specializzazione nazionale, per un minor peso dei settori ad offerta specializzata e per una maggiore incidenza nei settori con forti economie di scala. Ma condivide con il

---

<sup>1</sup> I dati relativi all'andamento settoriale delle esportazioni mondiali di manufatti - appositamente riaggregati nelle quattro categorie della cosiddetta “classificazione di Pavitt” - mostrano che, nel periodo 1998-2002, il tasso di crescita medio annuo (in dollari correnti) è stato del 5,2% nei settori ad alta

resto del Paese sia una spinta specializzazione nei settori tradizionali, in cui la domanda cresce lentamente, sia i problemi derivanti dalla accentuata debolezza nei settori ad alta intensità di ricerca.

Ai su richiamati aspetti di debolezza collegati alle caratteristiche del modello di specializzazione internazionale che accomunano le due parti del Paese, si sommano nel Mezzogiorno persistenti e specifiche condizioni di debolezza strutturale. Il primo elemento di debolezza è la minore apertura verso i mercati di esportazione. E' vero che negli ultimi anni la crescita delle esportazioni dal Mezzogiorno (grazie anche ai bassi livelli di partenza) è stata percentualmente addirittura maggiore che per il Centro-Nord. Ma la quota delle esportazioni sul prodotto lordo complessivo è tuttora del 9,3% contro il 25% del Centro-Nord.

Un secondo elemento di debolezza è costituito dall'ampiezza del deficit di produttività e competitività del sistema industriale dell'area. Posto pari a 100 il livello del Centro-Nord, il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) per il sistema manifatturiero meridionale ha mostrato nel 2002 un valore di 100,7 a fronte del 95,6 registrato nel 1995, con una perdita di competitività relativa di ben 5 punti percentuali. Tale sfavorevole risultato è in parte dovuto ad una riduzione dell'ampio vantaggio di costo del lavoro per dipendente del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord, commisuratosi nel 2002 in 19,5 punti percentuali, a fronte dei 20,9 nel 1995. Ma ha, soprattutto, riflesso l'ampliamento del divario medio di produttività industriale, passato da 17 punti nel 1995 a 20 punti nel 2002.

Le risultanze dell'ultima indagine triennale sull'industria manifatturiera italiana realizzata dall'"Osservatorio delle piccole e medie imprese" di *Capitalia*, resesi recentemente disponibili, consentono di focalizzare alcuni tratti essenziali dell'andamento dell'industria dell'area. Esse pongono chiaramente in luce che, nel triennio 1998-2000, le piccole e medie imprese meridionali (11-250 addetti) sono state interessate da una diffusa crescita sia dei livelli di attività, sia dell'occupazione. Ma anche che questo dinamismo non ha trovato adeguata corrispondenza in un miglioramento della loro *performance* reale e finanziaria, non riuscendo a produrre un

---

intensità di ricerca, del 2,6% in quelli a forti economie di scala, dell'1,6% in quelli a offerta specializzata e dello 0,9% nei tradizionali.

miglioramento dei livelli relativi di produttività, né a tradursi in un incremento dei livelli di redditività, rimasti nel complesso insoddisfacenti.

L'impresa meridionale rimane troppo piccola, in termini di scala operativa, rispetto ai concorrenti: il differenziale negativo nel fatturato medio per impresa rispetto al Centro-Nord è risultato attestato, nel triennio 1998-2000, intorno al 15%. Inoltre - anche per l'operare di un rilevante "vincolo di liquidità" connesso alle difficoltà sul versante dell'offerta di credito nell'area - l'attività di investimento risulta più contenuta: la spesa in investimenti fissi delle PMI meridionali, misurata in rapporto al fatturato, non ha superato nel triennio il 5,5%, livello inferiore del 40% a quello registrato dalle loro omologhe nel Centro-Nord (9%). Flussi di investimento relativamente ridotti accentuano, evidentemente, la già bassa propensione innovativa. Nel triennio 1998-2000, la percentuale di imprese che hanno realizzato innovazioni di prodotto - fattore competitivo oggi fondamentale - è stata nel Mezzogiorno di circa il 16%, contro il 25% al Nord. La percentuale di imprese che ha effettuato investimenti in R&S è stata di circa il 25% al Sud e di oltre il 35% al Nord.

4.1.2 Dagli elementi relativi alle caratteristiche strutturali e alle tendenze dell'industria nel Mezzogiorno appena richiamati, emerge come una duratura ripresa dell'industrializzazione nell'area sia necessariamente legata allo sviluppo di un tessuto di imprese produttive caratterizzate dalla capacità di raggiungere elevati livelli di competitività, e ad un mutamento del *mix* produttivo del sistema industriale meridionale che veda accrescere la presenza dei settori a più alta produttività relativa.

In questa prospettiva, l'esperienza dei primi anni di funzionamento del più importante strumento di incentivazione regionale, l'intervento agevolativo previsto dalla legge 488/1992, ha messo in evidenza che esso non è stato in grado di favorire un mutamento della struttura produttiva del Mezzogiorno. La legge 488/1992, infatti, basandosi su meccanismi di selezione automatica, ha sostanzialmente assecondato le tendenze della domanda, tendendo a confermare la specializzazione industriale esistente; anche se non va, peraltro, trascurato il fatto che, sin dal suo avvio, essa ha dimostrato un buon grado di operatività, un elevato gradimento da parte delle imprese e di essere quindi uno strumento efficace di sostegno all'accumulazione.

Quanto mai opportuni, a nostro avviso, sono pertanto da considerarsi i recenti correttivi volti ad innalzare la qualità dell'investimento che, in sede di prima applicazione, sembrano aver avuto un impatto significativo sulla capacità di orientare l'utilizzo delle risorse. Si pensi, ad esempio, ai Pacchetti integrati di agevolazioni (P.I.A.), dei quali la legge 488/1992 costituisce parte essenziale, rivolti a progetti complessi e articolati che, oltre alla realizzazione di investimenti fissi, prevedono anche interventi immateriali, in campi quali la ricerca, l'innovazione e la formazione.

Altro esempio sono le "graduatorie speciali", che hanno ampliato la quota delle risorse territorialmente e settorialmente selezionabile da parte delle Regioni, allo scopo di rendere lo strumento agevolativo più coerente rispetto ad obiettivi specifici individuabili a livello locale. A questo proposito, vanno segnalati i risultati cui è giunto un recente studio del Ministero delle Attività Produttive<sup>2</sup> sugli effetti che il processo di regionalizzazione dell'intervento ha avuto sull'allocazione delle risorse. Si è valutato infatti che tali modifiche abbiano consentito di allocare le risorse in modo differente e più efficace rispetto al sistema precedente, secondo obiettivi mirati di politiche di sviluppo locale, spostando tra settori e territori una parte significativa delle risorse impegnate. Le Regioni, in altri termini, si sono mostrate capaci di indicare criteri selettivi.

Considerato il positivo impatto delle misure introdotte, andrebbe verificata la possibilità di procedere ad una ulteriore qualificazione dello strumento in funzione di obiettivi strategici che si intendano perseguire, per modificare, sia pure in parte, la struttura dell'apparato produttivo nel senso di favorire la presenza di comparti ad alto tasso di innovazione e a più alta produttività relativa, in grado di attivare effetti propulsivi e duraturi sui sistemi locali. In particolare, andrebbe considerata l'opportunità di introdurre nel meccanismo di selezione delle graduatorie della L. 488/1992 alcuni criteri in linea con un indirizzo di politica industriale diretto all'internazionalizzazione e all'innovazione del sistema produttivo (trattamento di favore per le imprese esportatrici, per le imprese operanti in settori ad alto valore aggiunto, e così via).

---

<sup>2</sup> Ministero delle Attività Produttive, *Indagine sugli effetti dei nuovi criteri di selezione della legge 488/92*, giugno 2002, Roma.

Non sembra fuori luogo, al riguardo, riaffermare, ancora una volta, che una gestione decentrata della politica regionale di industrializzazione – proprio per poter dar vita a interventi realmente qualificanti per lo sviluppo – dovrebbe in ogni caso poter contare su una strategia industriale d’insieme. L’articolazione locale degli interventi, cioè, non annulla ma postula un indirizzo di politica industriale nazionale.

Andrebbe, inoltre, recuperata la capacità dei contratti di programma di favorire – come è avvenuto soprattutto nella fase iniziale 1986-95 – la localizzazione meridionale di investimenti delle maggiori imprese (dalla cui presenza nascono interdipendenze sistemiche ed esternalità positive per il resto dell’economia), soprattutto in settori industriali ad elevato contenuto tecnologico e di rilevanza strategica. Negli ultimi anni, infatti, i contratti di programma – anche a seguito della crisi delle imprese nazionali di maggiore dimensione e di una diminuita capacità dell’Italia, e del Mezzogiorno in particolare, di attrarre capitali dall’estero – sono stati quasi esclusivamente utilizzati per il sostegno dei consorzi di piccole e medie imprese e per settori a carattere prevalentemente tradizionale.

Una linea d’intervento assai positiva è, in tal senso, da considerare la sperimentazione, cui di recente ha dato avvio il CIPE, dei “contratti di localizzazione”, che rappresentano, per l’appunto, un potenziamento dei contratti di programma nella direzione dell’attrazione di investimenti esterni nel Mezzogiorno.

La gestione dei contratti di localizzazione è stata affidata a “Sviluppo Italia”, nell’ambito della più ampia funzione che di recente le è stata assegnata rivolta all’avvio di un programma pluriennale di *marketing*, anch’esso specificamente destinato al Mezzogiorno, per l’attrazione di investimenti dall’esterno.

Alla luce delle nuove competenze in materia di politica industriale affidate alle Regioni è stato altresì assegnato a Sviluppo Italia, un ruolo di assistenza tecnica a queste ultime avente per ambito territoriale l’intero Paese. E’ auspicabile che, per favorire la massima efficacia di tale azione di supporto, essa abbia a concentrarsi in massima misura nelle Regioni del Mezzogiorno, le cui strutture per la progettazione e l’implementazione necessitano non di rado di un innalzamento delle capacità tecniche.

## 5. POLITICHE DEL LAVORO E *WELFARE*

5.1. La recente fase economica è stata caratterizzata da una ripresa della crescita occupazionale che, dopo aver interessato in un primo tempo le sole regioni centro-settentrionali, a partire dal 1999 si è estesa, con un'intensità anche maggiore che nel resto del Paese, alle regioni del Mezzogiorno.

Un ruolo importante nel conseguire tale risultato è stato certamente svolto dalle politiche del lavoro messe in atto nel corso dell'ultimo quinquennio, che hanno profondamente modificato il sistema di regolazione del mercato del lavoro italiano. Politiche del lavoro volte ad aumentare la flessibilità nelle tipologie d'impiego e nelle condizioni di utilizzo della manodopera impiegata, insieme ad una diffusa condizione di moderazione salariale, hanno contribuito ad aumentare il contenuto occupazionale della crescita economica. L'approvazione della legge 30/2003, definita "riforma Biagi del mercato del lavoro", contribuisce ad ampliare ancora di più la flessibilità del mercato del lavoro attraverso la ridefinizione del *part-time* e l'introduzione di nuove tipologie contrattuali, quali *job sharing*, lavoro a chiamata e *staff leasing*.

L'enfasi posta sul ruolo di questa accresciuta flessibilità sulla dinamica occupazionale, non deve però far dimenticare i limiti che una politica del lavoro prevalentemente basata su misure generalizzate di flessibilizzazione dal lato dell'offerta incontra in un'area quale il Mezzogiorno, tuttora caratterizzata da una disoccupazione di natura prevalentemente strutturale, dovuta cioè ad un persistente squilibrio tra disponibilità di forza di lavoro e dotazione di capitale produttivo. L'esperienza degli ultimi anni ci ha insegnato che nel Centro-Nord, dove la disoccupazione è largamente imputabile a fenomeni di *mismatching* tra domanda e offerta di lavoro, le nuove flessibilità hanno contribuito con maggiore intensità e continuità alla crescita dell'occupazione. Nel Mezzogiorno, invece, esse hanno potuto agire soltanto in presenza di una espansione del ciclo economico, quale quella verificatasi nel biennio 2000-2001, con effetti di trascinamento sull'occupazione anche nel 2002.

L'instaurarsi di un *trend* di crescita dell'occupazione meridionale stabile e di intensità adeguata alle rilevanti esigenze di creazione di occasioni di impiego, rimanda necessariamente alla più ampia azione di rimozione delle condizioni che sono alla base del differenziale di produttività con le altre aree del Paese.

Le nuove regole del mercato del lavoro esprimono la loro potenzialità a favore della crescita occupazionale se non si esauriscono solo in un generalizzato abbattimento dei costi del lavoro, ma se favoriscono un maggior grado di adattabilità ai processi di sviluppo locale.

Si tratta di trovare nuove modalità con cui rendere compatibili i meccanismi regolativi centralizzati a tutela dei diritti generali dei lavoratori, con strumenti di regolazione flessibile e a livello decentrato, che sostengano le imprese nel loro sforzo di competere sui mercati concorrenziali. Ed è proprio nell'ambito di progetti di sviluppo locale che la SVIMEZ ha, da tempo, individuato la possibilità di sperimentare regole di impiego e livelli retributivi differenziati, in modo da commisurarsi ai differenti livelli e andamenti della produttività e alle specificità territoriali. Si pensa, in particolare, alla possibilità di deroghe contrattuali gestite dalle parti sociali interessate, a sostegno di progetti di investimento finalizzati a creare (o ad evitare di perdere) posti di lavoro.

5.2. Le politiche poste in atto al fine di aumentare l'occupabilità nelle regioni meridionali non esauriscono certamente gli ambiti di una politica per il mercato del lavoro, che non può non comprendere anche misure in grado di ridurre l'impatto sociale di redditi bassi e precari e dell'esclusione sociale. I dati precedentemente richiamati sulla gravità della disoccupazione meridionale e sugli effetti che essa determina sulla disponibilità di reddito delle famiglie, rimandano necessariamente alla necessità di una più ampia azione di politica sociale volta a ridurre le sacche di povertà e di esclusione sociale.

Come noto il sistema di *Welfare* italiano si caratterizza per un livello complessivo di spesa in rapporto al PIL leggermente inferiore a quello medio europeo; ma soprattutto per l'assenza di prestazioni di carattere universale per la povertà e per l'inoccupazione. Una simile carenza costituisce una anomalia rispetto agli altri paesi dell'Unione europea, con conseguenze assai rilevanti anche nella distribuzione territoriale della spesa sociale italiana.

Secondo gli ultimi dati disponibili, relativi al 1999, la spesa sociale pro capite era pari a 3.761 euro nel Sud e a 5.476 euro nel Centro-Nord. Ciò è dovuto ad una composizione della spesa sociale che privilegia nettamente la copertura del "rischio vecchiaia", che rappresenta circa i 2/3 della spesa sociale complessiva a fronte di una

quota inferiore al 50% negli altri paesi dell'Unione europea. Le prestazioni previdenziali sono in larga misura (per circa il 70%) concentrate, sia in termini di numero di beneficiari che di spesa erogata, al Centro-Nord.

Per quanto riguarda le altre componenti del *Welfare*, la cui distribuzione è legata ad indicatori di disagio economico e sociale più diffusi nelle regioni del Mezzogiorno, il sistema italiano destina una porzione di risorse di gran lunga più bassa rispetto alla media europea. La funzione famiglia/infanzia che copre circa l'8% delle prestazioni sociali dell'Unione europea, rappresenta in Italia meno del 4%. Le prestazioni per gli inoccupati incidono in Italia per appena il 1,7% a fronte di un valore medio europeo del 6,3%.

Non si può quindi non evidenziare l'esigenza che, nell'ambito di una riforma dello Stato sociale, si tenga adeguatamente conto della necessità di estendere la rete di protezione sociale alla fascia degli esclusi; che rischierebbero di rimanere ulteriormente penalizzati dall'assenza di una rappresentanza nelle sedi di concertazione di tale riforma.

Nuove politiche di inclusione a favore degli inoccupati, dei lavoratori oggi non tutelati, e delle famiglie con redditi inferiori alla soglia di povertà – che potrebbero rendere il nostro sistema di protezione sociale più omogeneo al modello prevalente negli altri Paesi europei, e soprattutto più equo – richiederebbe inevitabilmente seri correttivi. E ciò, in particolare, con riferimento alla voce più rilevante e tendenzialmente crescente della spesa sociale, e cioè la spesa previdenziale. La via da seguire – naturalmente con modalità e tempi da stabilire con metodi concertativi – non potrà che essere quella di procedere ad una accelerazione del passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo e ad un innalzamento dell'età media di fruizione delle pensioni. Quest'ultimo obiettivo non può non comprendere forme di scoraggiamento del ricorso al pensionamento anticipato, che costituisce una delle principali fonti della crescita previdenziale negli ultimi anni; e che – può ricordarsi – risulta concentrato soprattutto nelle aree agiate del Centro-Nord.

Una rimodulazione delle diverse componenti del *Welfare* a favore delle fasce oggi escluse, oltre a determinare una maggiore equità del sistema di protezione nel suo complesso, avrebbe quindi indiscutibilmente anche l'effetto di un riequilibrio della sua allocazione tra le due grandi aree del Paese.