



**SVIMEZ**  
Associazione  
per lo sviluppo  
dell'industria  
nel Mezzogiorno

**RAPPORTO 2001**  
**SULL'ECONOMIA DEL MEZZOGIORNO**

*Linee introduttive*

Napoli, 12 luglio 2001

## LINEE INTRODUTTIVE

### 1. IL MEZZOGIORNO NEL NUOVO QUADRO MACROECONOMICO

Nel 2000, la fase espansiva che ha interessato le principali economie dell'area Euro, cresciute a saggi superiori al 3%, ha significativamente coinvolto anche l'Italia, dove la crescita del Prodotto interno lordo ha raggiunto un tasso del 2,9% che eguaglia il valore del 1995, anno di migliore *performance* del decennio appena trascorso.

La decisa accelerazione del commercio mondiale di beni e servizi, accresciutosi nel 2000 ad un tasso pressoché doppio rispetto ai saggi medi annui del quinquennio precedente, è l'elemento che ha reso possibile il forte miglioramento del quadro macroeconomico. Il *trend* espansivo di cui ha beneficiato anche il nostro Paese, in virtù di un accresciuta competitività rispetto alle aree extra-europee per il deprezzamento dell'Euro, sembra, tuttavia, avere toccato un punto di massima a metà 2000. Da allora gli Stati Uniti sono entrati in una fase di deciso rallentamento con contrazione, in particolare, degli investimenti. Gli aspetti di dipendenza della crescita europea dal fattore trainante rappresentato dal ciclo dell'economia americana sembra confermata dai dati del primo trimestre 2001 che segnalano, in particolare nelle maggiori economie dell'area Euro, una netta decelerazione dei ritmi della crescita.

Le previsioni di crescita per l'Unione europea per l'anno in corso sono state riviste al ribasso: secondo le più recenti valutazioni della Commissione europea il tasso di crescita del PIL dovrebbe collocarsi per l'Unione vicino al 2,5%, con una riduzione di 0,9 punti percentuali rispetto al dato consuntivo del 2000.

Come altre volte, scostamenti positivi rispetto ad un *trend* tendenziale di crescita, legati anche a fattori esogeni di natura valutaria, rischiano di dimostrarsi di breve respiro. Ciò può valere tanto più nel caso del nostro Paese che, nel medio periodo,

ha conosciuto un deterioramento delle posizioni competitive sui mercati internazionali e, in particolare, negli scambi intra-comunitari.

La conferma di una attenzione privilegiata da parte delle Autorità monetarie europee al rispetto di atteggiamenti rigorosi in materia di vincoli di bilancio, giustificati da segnali preoccupanti di una ripresa inflazionistica, non consente una aspettativa di compensazione dal lato delle politiche macroeconomiche di un più ridotto apporto dell'espansione della domanda mondiale.

Una prospettiva non effimera di ricostituzione di una crescita sostenuta e regolare del prodotto, che rappresenta una condizione di fondo affinché, in particolare nel Mezzogiorno, si possano consolidare gli sviluppi favorevoli manifestatisi recentemente nei saldi occupazionali e nelle dinamiche di accumulazione, rinvia ancora alla capacità del Paese di porre in atto una politica economica mirata all'adeguamento della struttura produttiva; e, in particolar modo, all'aumento della sua capacità competitiva dopo gli arretramenti accusati nella seconda metà degli anni '90.

Di fronte ad un quadro macroeconomico che oggi, rispetto a qualche mese fa, appare più incerto per le prospettive di crescita stabile, di controllo dell'inflazione e di risanamento consolidato dei bilanci pubblici, l'economia del Mezzogiorno si presenta con dati e prospettive certamente migliori rispetto all'esperienza della prima parte degli anni '90, avendo saputo arrestare la tendenza ad un ulteriore arretramento dei livelli relativi di prodotto, di occupazione e di investimenti. Un consolidamento ed ulteriori progressi del processo di crescita dell'economia dell'area restano più che mai legati, oltre che alla congiuntura nazionale e internazionale, all'intensità e alla regolarità dell'azione volta a rimuovere i vincoli strutturali e gli elementi di debolezza che continuano a gravare sul Mezzogiorno.

## 2. L'ALLINEAMENTO DELLA CRESCITA

L'accelerazione del tasso di crescita del Prodotto interno lordo registrata nel 2000 (+2,9%, dopo l'1,6% del 1999) a livello nazionale, ha interessato entrambe le grandi ripartizioni del Paese. Il PIL (valutato secondo il nuovo sistema dei conti economici SEC95) è cresciuto nel Centro-Nord del 3,1% nel 2000 (+1,7% nell'anno precedente). Nel Mezzogiorno la crescita è stata del 2,5%, un punto percentuale in più

rispetto al 1999; al netto del settore agricolo il rafforzamento della crescita del prodotto risulta ancora più marcato: dall'1,3% nel 1999 al 3,2% nel 2000 nel Centro-Nord, dall'1,1% al 2,8% nel Mezzogiorno.

I consumi delle famiglie, in rallentamento nel 1999 in entrambe le aree, hanno segnato nel 2000 un aumento del 3,2% nel Mezzogiorno e del 3,4% nel Centro-Nord.

Ma è sul fronte degli investimenti fissi lordi che si registra una più favorevole dinamica di accelerazione ciclica che, in particolare misura, ha interessato l'area meridionale, con una crescita stimata del 6,8% contro il 2,5% dell'anno precedente. Nel Centro-Nord, la crescita si è rilevata nel complesso più contenuta: 5,9% dopo il 5,4% del 1999.

Le dinamiche positive di prodotto ed accumulazione si sono riflesse nei valori positivi del saldo occupazionale, che in termini di unità di lavoro standard ha segnato nel Mezzogiorno un incremento dell'1,2%, equivalente a circa 75 mila unità aggiuntive di lavoro nell'anno, a fronte di una sostanziale stazionarietà nel 1999; il saldo positivo per il Centro-Nord è stimato in 268 mila unità, con un incremento dell'1,6% rispetto al 1999. I dati di incremento risultano ancora superiori, se misurati in termini di forze di lavoro: l'occupazione meridionale risulta, infatti, accresciuta nel 2000 dell'1,8% , con un incremento netto pari a 103 mila occupati; nel Centro-Nord l'incremento è stato dell'1,9%, pari a 285 mila occupati aggiuntivi. L'ultima rilevazione trimestrale, di aprile 2001, sembrerebbe indicare un ulteriore rafforzamento della crescita occupazionale per il Mezzogiorno, con un incremento in ragione annua del 2,7%, a fronte di una crescita relativamente stabile (1,9%) nel Centro-Nord.

Il tasso di disoccupazione, ad aprile 2001, segnava una flessione dal 21% dell'anno precedente al 19%, fatto di assoluta novità, dopo molti anni di ininterrotta tendenza al peggioramento. Rimane, comunque, assai ampio il differenziale rispetto ad un dato del Centro-Nord sceso, nello stesso periodo, dal 6,1% al 5,2%. Per la prima volta, inoltre, la crescita occupazionale non appare essenzialmente limitata alla crescita delle componenti cosiddette "atipiche" (*part-time* e tempo determinato).

I risultati relativi all'anno 2000, sia pure particolarmente favorevoli, non appaiono un fenomeno di mera accelerazione congiunturale di breve periodo, ma piuttosto una conferma di alcuni importanti segnali in senso positivo già evidenziatisi negli ultimi anni '90.

Nel complesso del quinquennio 1996-2000, l'economia è cresciuta ad un saggio medio annuo dell'1,9% in entrambe le ripartizioni del Paese, registrando, quindi, un allineamento nel medio periodo, dopo l'andamento nettamente più sfavorevole sperimentato dal Sud nella prima parte degli anni '90 (+0,4% m.a. contro il +1,4% del Centro-Nord tra il 1991 e il 1995).

Anche dalle dinamiche di medio periodo del prodotto per abitante si conferma un quadro di allineamento, anche se ancora "senza convergenza". L'indice del PIL per abitante meridionale, posto pari a 100 il Centro-Nord, dopo un aumento di circa mezzo punto percentuale tra il 1995 e il 1997, nel successivo triennio si è mantenuto sostanzialmente stabile intorno ad un valore di poco superiore al 56%.

L'importanza del miglioramento di tendenza registrato in questa fase più recente può essere meglio colta se questo viene confrontato con il peggioramento, di carattere di certo non solo congiunturale e di intensità assai maggiore che nel resto del Paese, accusato dal Mezzogiorno nella fase precedente; e se si considera la natura non transitoria dei mutamenti nel quadro macroeconomico nazionale che vi concorsero. Gli effetti di una congiuntura negativa si sommarono, allora, a quelli del contenimento della spesa pubblica, di cui il Mezzogiorno risentì in misura ben maggiore, data l'influenza strutturalmente molto più marcata esercitata da tale componente sull'ammontare delle risorse complessivamente disponibili nell'area. In un quadro di rapida accelerazione della tendenza all'aumento del grado di integrazione internazionale dell'economia italiana, decisamente più limitato fu, allora, il vantaggio che l'economia meridionale, data la sua assai minore apertura internazionale, poté trarre dalla forte espansione della domanda estera seguita alla svalutazione della lira del 1992.

Entrambi gli elementi appena citati, del contenimento dei trasferimenti pubblici e del continuo approfondimento del processo di integrazione internazionale, hanno continuato – e continueranno – a costituire un dato di fondo dello scenario economico italiano. L'andamento, allineato rispetto al resto del Paese, sperimentato dal Mezzogiorno nella seconda parte degli anni '90 – cui pure sottostanno elementi di fragilità sui quali si avrà modo di soffermarsi in seguito – sembra, dunque, indicativo di una migliorata capacità di adeguamento del Mezzogiorno alle mutate condizioni del contesto.

Sotto questo profilo, crediamo, gli svolgimenti recenti si configurano in termini più ampi che non un semplice riaggancio nel ciclo di una capacità di realizzazione di una parità nei ritmi di crescita. Anche nel precedente ciclo espansivo della seconda metà degli anni '80 il Mezzogiorno mostrò, infatti, una sostanziale partecipazione alla ripresa economica nazionale; ma la sua crescita, a differenza che nel Nord, risultò trainata in misura determinante dai consumi, il cui ritmo di crescita, sostenuto da trasferimenti pubblici in larga parte finalizzati al sostegno dei redditi delle famiglie, risultò nel 1984-91 di circa il 3,4% medio annuo, nettamente superiore a quello degli investimenti (1,9%) e maggiore del tasso medio annuo del Centro-Nord (3,1%).

Diversamente, in quest'ultima fase, è proprio la dinamica degli investimenti ad esercitare un ruolo di traino della crescita. Nel quinquennio 1996-2000 l'aumento degli investimenti fissi lordi è stato nel Sud del 4,5% in media all'anno, più sostenuto che al Nord (4% m.a.)<sup>1</sup> e di intensità doppia rispetto a quello registrato nell'area dai consumi privati interni (2,3%).

Nell'industria in senso stretto, in particolare, il saggio medio annuo di sviluppo degli investimenti è stato al Sud del 5,7%, di quasi quattro punti percentuali più alto di quello avutosi al Nord (1,8%).

La crescita dell'accumulazione ha trovato certamente sostegno nel nuovo regime di incentivi a favore delle attività produttive, divenuto operativo a partire dal 1996, dopo una prolungata fase di sospensione, e poi di incertezza, nella fase di transizione verso il nuovo sistema di intervento ordinario nelle aree depresse.

All'intensa attività di investimento è anche, presumibilmente, in buona parte da riferire la ripresa dei trasferimenti netti a favore delle regioni meridionali. L'incidenza delle importazioni nette sul totale delle risorse disponibili nel Mezzogiorno è passata da un valore del 13,6% nel 1996 al 15,8% del 2000; tale valore risulta, peraltro, ancora significativamente inferiore a quello fatto registrare ad inizio anni '90 – valutabile in circa il 19% - prima che prendesse avvio il processo di risanamento della finanza pubblica, con la compressione del contributo della componente pubblica al sostegno della domanda interna.

---

<sup>1</sup> Nel precedente quadriennio 1992-95 (in base ai dati di vecchia contabilità SEC79) gli investimenti fissi lordi erano stati caratterizzati, al Sud, da un calo del 6,9% in media all'anno a prezzi costanti, a fronte di una solo moderata cedenza al Centro-Nord (-0,3% medio annuo).

La partecipazione del Mezzogiorno alla crescita dell'economia nazionale è stata resa anche possibile da un aumento, significativo nella media del periodo, delle esportazioni. La quota delle esportazioni meridionali sul totale nazionale è, per l'intera economia, salita dal 9,3% del 1995 all'11,1% nel 2000. In rapporto al PIL dell'area, l'incidenza delle esportazioni di merci è aumentata dall'8,2% del 1995 al 10,1% del 2000, con una riduzione non marginale della distanza, ancora assai ampia, rispetto al Centro-Nord, dove tale quota è rimasta sostanzialmente stabile intorno al 25,5%. Nell'industria manifatturiera, il differenziale nella propensione all'export (calcolata come rapporto tra le esportazioni e il valore aggiunto del settore) a sfavore del Mezzogiorno, si è ridotto nel periodo di circa quattro punti percentuali, da oltre 41 nel 1995 a 37 nel 2000.

Il giudizio complessivamente positivo sulla *performance* realizzata dall'economia meridionale nel periodo più recente non deve di certo far trascurare elementi di fragilità che possono essere registrati anche per la fase di ripresa ciclica 1996-2000; né, naturalmente, il permanere di forti elementi specifici di debolezza di natura strutturale. Su questi ultimi ci si soffermerà di seguito. Appare comunque opportuno evitare, in sede preliminare, una sterile contrapposizione tra l'ottimismo di chi guarda ogni volta ai miglioramenti "di breve" come ad un sicuro avvio del "decollo" e l'altrettanto poco utile pessimismo di chi, di fronte alla scala inevitabilmente limitata di tali risultati, sottolinea l'ancora enorme entità dei divari dualistici per negare *a priori* valore al manifestarsi di nuove tendenze.

Tra gli aspetti di fragilità ravvisabili con riferimento all'ultima fase ciclica espansiva è, in primo luogo, da richiamare che il sostanziale avvicinamento del ritmo di crescita del PIL delle due aree del Paese è avvenuto intorno ad un saggio di sviluppo che è rimasto, in tutti gli anni dal 1996 al 2000, significativamente inferiore a quello dell'area Euro (nel complesso del periodo, 1,9% m.a. contro 2,5%).

Nell'industria manifatturiera, in particolare, il differenziale negativo di crescita del valore aggiunto rispetto alla zona Euro è stato per l'Italia di oltre 6 punti percentuali cumulati (5,5 nel Mezzogiorno e 6,5 nel Centro-Nord).

Il più limitato sviluppo della produzione industriale è il riflesso di una perdita di competitività, riconducibile, più che ad una sfavorevole evoluzione delle ragioni di scambio, ad una inadeguata rispondenza della struttura dell'offerta nazionale alle

componenti più dinamiche della domanda mondiale. La perdita di competitività evidenziata dall'export italiano rispetto all'Unione europea va, infatti, in buona parte ascritta ad un modello di specializzazione – prevalentemente basato sui beni di consumo tradizionali – le cui produzioni risultano caratterizzate da una elevata elasticità rispetto al prezzo e da una ridotta elasticità nei confronti del reddito. Con il progressivo azzerarsi, a partire dal 1996, dei vantaggi legati al cambio, i prodotti tipici del *Made in Italy* hanno visto diminuire la loro capacità di penetrazione nel mercato europeo, senza che questo sia stato controbilanciato da un miglioramento nell'interscambio di altri beni – appartenenti a settori ad alto tasso di innovazione e a più alta produttività relativa – contrassegnati da più elevate dinamiche di domanda a livello mondiale.

Le accresciute difficoltà competitive sono testimoniate, in entrambe le ripartizioni del Paese, dalla diminuzione sul totale della quota dell'export industriale verso i paesi dell'Unione europea.

Nel Mezzogiorno tale quota è passata dal 64,1% nel 1991 al 60,3% nel 1995 e al 57,7% nel 2000; nel Centro-Nord, dal 63,6% del 1991 essa è scesa al 57,7% nel 1995 e al 55% nello scorso anno<sup>2</sup>.

Corrispondentemente, vi è stato un incremento della quota di export in direzione soprattutto del Nord-America e, in misura più limitata, dei restanti paesi del continente americano. Negli anni più recenti, il riorientamento dei flussi commerciali ha trovato forte sostegno nel deprezzamento subito dall'euro nei confronti del dollaro: una condizione di vantaggio che non può ragionevolmente essere sostenuta nel medio periodo e che, in ogni caso, non può essere sostitutiva di una riqualificazione e innovazione della struttura dell'offerta.

Soprattutto nel caso del Mezzogiorno, la debolezza dell'euro rischia di agire come fattore di protezione momentanea rispetto alla tendenza al deterioramento della competitività in atto nel periodo in esame e riconducibile, oltre che ad un carente adeguamento del *mix* produttivo, allo sfavorevole andamento dei costi. Nell'ultimo quinquennio, infatti, l'industria manifatturiera meridionale ha conosciuto un incremento

---

<sup>2</sup> L'aumento relativamente meno intenso delle esportazioni verso l'Unione europea rispetto a quelle destinate al di fuori di tale area non è da ricondurre – con la parziale (e rimarchevole) eccezione degli Stati Uniti – ad una crescita più veloce della domanda proveniente dalle aree extra-Ue. A tale riguardo, infatti, si tenga presente che la quota delle esportazioni italiane sul mercato mondiale complessivo si è ridotta, tra il 1995 ed il 1999, di oltre il 10% passando dal 4,6% al 4,1%.

relativo del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) per quasi tutte le branche del comparto manifatturiero. Posto pari a 100 il livello del Centro-Nord, il CLUP per la media dell'aggregato manifatturiero meridionale è passato da un valore di 95,6 nel 1995 al 102,7 nel 2000. Tale sfavorevole risultato è l'effetto combinato di un costo del lavoro per dipendente che è aumentato nel quinquennio di 3 punti percentuali in più del Centro-Nord (anche per il progressivo *decalage* del regime di fiscalizzazione degli oneri sociali) e di una crescita cumulata della produttività del lavoro inferiore di quasi 5 punti percentuali.

La già richiamata ripresa di un ciclo positivo di investimenti nel Mezzogiorno, inoltre, ha interessato solo la componente strumentale di macchine, attrezzature e beni immateriali, cresciuta nel 1996-2000, per l'intera economia, ad un tasso medio annuo del 9,4%, nettamente maggiore di quello, pur sostenuto (+5,2%), del Centro-Nord. Gli investimenti in costruzioni e opere pubbliche sono, invece, risultati in sostanziale ristagno (-0,6% m.a.) a fronte di una crescita media del 2,4% all'anno nel resto del Paese. Il maggiore tasso di investimenti per beni strumentali – che ha inciso sui fattori di competitività “interni” alle imprese – non sembra essere stato una condizione sufficiente, almeno nel breve periodo, a garantire al Mezzogiorno guadagni di produttività relativa. Su questo risultato è da ritenere che abbia, almeno in parte, pesato proprio la debolezza della componente degli investimenti volta a migliorare la dotazione infrastrutturale del territorio; dotazione che è nel Mezzogiorno sensibilmente minore rispetto a quella del Centro-Nord e dal cui ampliamento in gran parte dipende il rafforzamento delle economie “esterne” decisivo per la crescita della produttività del sistema economico dell'area.

Alla composizione squilibrata del processo di accumulazione, ha fatto riscontro, sotto il profilo delle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno, una efficienza decisamente maggiore nell'attuazione degli interventi di incentivazione produttiva rispetto a quella dell'intervento sul contesto, mirato alla promozione della competitività territoriale. Un aspetto, quest'ultimo, su cui si avrà modo di tornare più diffusamente nel seguito.

### 3. DISOCCUPAZIONE E MIGRAZIONI

Dopo un triennio di crescita dell'occupazione, contenuta e meno stabile rispetto al Centro-Nord, nell'ultimo anno e mezzo si è andato delineando nel Mezzogiorno un rafforzamento della capacità addizionale di assorbimento di lavoro, che si è sostanzialmente allineata alle dinamiche positive del resto del Paese. Va tuttavia rilevato che la crescita che ha interessato il Mezzogiorno a partire dalla seconda metà del 1999, ha, di fatto, implicato il recupero dei livelli di occupazione già raggiunti prima della recessione del 1992-93; mentre il Centro-Nord, che aveva già recuperato i massimi precedenti nel 1998, ha successivamente conosciuto un aumento netto di occupazione di circa 650 mila unità. I divari nei tassi di attività e di occupazione tra le due aree non sono stati pertanto sostanzialmente intaccati. Le ultime stime rilevano, per la media del 2000, un tasso di occupazione della popolazione in età da lavoro (15-64 anni) del 71,9% nel Centro-Nord contro il 59,5% nel Mezzogiorno, per i maschi; e del 48% contro il 24,6% per le donne. Ricordiamo che l'Unione europea ha formulato nel Vertice di Lisbona di fine 2000 un *target* al 2010 di tassi di occupazione del 70% per i maschi e del 60% per le donne, con obiettivi intermedi per il 2005 pari, rispettivamente, al 67% e 57%. La presumibile difficoltà per il nostro Paese di soddisfare gli obiettivi di Lisbona è legata quindi, in realtà, essenzialmente alla ancora enorme distanza dell'attivazione occupazionale del Mezzogiorno rispetto ai valori delle aree più avanzate, che risulta eccezionalmente grave nel caso della componente femminile.

Una analisi più dettagliata della composizione settoriale rivela come la carenza occupazionale del Mezzogiorno sia legata, essenzialmente, a un deficit di attivazione dei comparti terziari. In termini di tassi di occupazione terziaria (occupati nei servizi sulla popolazione di 15 anni e oltre) il divario era, nel 2000, di 6 punti percentuali (23% al Sud contro il 29% nel Centro-Nord). Su 78 mila posti di lavoro aggiuntivi nei servizi creati lo scorso anno all'interno del Mezzogiorno, una buona parte (61 mila unità) si è concentrata nel commercio e pubblici esercizi. Il comparto dei servizi alle imprese, pur registrando apprezzabili aumenti, contribuisce in misura ancora troppo limitata alla crescita, a motivo del peso strutturalmente basso che tale comparto riveste all'interno dell'area. Le prospettive di espansione e qualificazione dell'occupazione terziaria

restano strettamente condizionate al superamento del vincolo costituito da una domanda di servizi alle imprese ancora insufficiente e poco diversificata; vincolo le cui ragioni sono da individuare nella prevalenza di unità locali di insufficiente dimensione e nel basso peso che nella struttura produttiva del Sud assumono le attività tecnologicamente innovative e a più alto potenziale di creazione di valore aggiunto e domanda di lavoro qualificata.

I dati prima richiamati mostrano come nel Centro-Nord, almeno per la componente maschile, le quote che, a livello europeo, vengono assimilate ad una situazione di virtuale piena occupazione, sono di fatto raggiunte; le distanze restano, invece, assai ampie per il Mezzogiorno. Se le condizioni cicliche confermassero i tassi di crescita del 2000 (anche se i più recenti andamenti a livello internazionale sembrerebbero rendere ottimistica una tale eventualità), nel Centro-Nord potrebbero divenire più significative situazioni di carenza di offerta sul mercato del lavoro – del resto già evidenziate in alcune realtà locali e per alcune componenti, *skilled* e *unskilled* – rispetto ai fabbisogni occupazionali.

Il consolidamento dei flussi di immigrazione, insieme alla accresciuta capacità di utilizzazione di componenti secondarie di offerta, in particolare femminili (resa possibile anche dalle flessibilità contrattuali ora consentite), sembrano indubbiamente confermare la capacità del sistema di mercato centro-settentrionale di mobilitare risorse di offerta a fronte di fabbisogni di domanda di lavoro. Il Centro-Nord, nel solo 2000, mostra di aver assorbito un flusso migratorio di 156 mila unità in provenienza dall'estero e di 67 mila unità in uscita dalle regioni meridionali. Accelerazioni e rallentamenti delle dinamiche congiunturali dovrebbero presumibilmente trovare nell'intensità differenziale di questi flussi un fattore di adattamento e di riequilibrio del mercato del lavoro locale. Su questo terreno, le dinamiche di mercato sembrano riproporre *patterns* già sperimentati in ormai lontani decenni di rapido sviluppo; ma in un contesto assai mutato, e in continua evoluzione con il progredire del processo di integrazione dei mercati internazionali.

Queste tendenze possono rappresentare, di certo, opportunità di alleggerimento di una situazione sociale caratterizzata da ampie componenti di disoccupazione esplicita, concentrate nelle regioni deboli del Paese. Tuttavia, rischi e implicazioni a medio termine, per le prospettive di riequilibrio o ripresa di una convergenza di queste

aree, derivanti da un processo di aggiustamento fondato sulla ripresa della mobilità del fattore lavoro, vanno a questo punto opportunamente considerati.

La ripresa dell'emigrazione netta, insieme ad un rapido adeguamento della dinamica naturale della popolazione a modelli di comportamento demografico già consolidati nel Centro-Nord, ha significato per il Mezzogiorno, nel triennio 1998-2000, saldi negativi complessivi della popolazione per un valore cumulato di circa 94 mila unità (a fronte di un incremento di 380 mila unità nel Centro-Nord).

Come risulta dalle analisi sviluppate nel Rapporto, la composizione per età del flusso migratorio interno indica che il saldo negativo del Mezzogiorno va attribuito in massima parte agli appartenenti alla classe di età compresa tra i 20 e i 30 anni. La scomposizione per livelli di istruzione mostra una struttura del flusso migratorio relativamente simile a quella della popolazione generale, con un 40% circa di giovani in possesso di diploma di scuola media superiore o di laurea. L'uscita netta di componenti giovanili della popolazione ha appesantito, di fatto, l'indice di dipendenza (popolazione 0-14 e con oltre 65 anni sulla popolazione 15-64 anni), che si situava al primo gennaio 2000 nel Mezzogiorno al 49,4%, un valore ormai superiore, sia pur di poco, a quello medio dell'Unione europea (49,3%).

Di fronte a consistenze ormai calanti della popolazione fino ai 15 anni, la crescita del tasso di dipendenza va ascritta interamente ad un processo di invecchiamento della popolazione. Il Mezzogiorno si avvia, così, a presentare caratteristiche demograficamente simili a quelle del Centro-Nord, con un saldo naturale che nelle previsioni dell'ISTAT dovrebbe divenire negativo già nel 2006. Va sottolineato che un tale processo si situerà in un contesto economico e sociale caratterizzato da tassi di attività nettamente inferiori rispetto al resto del Paese.

La disponibilità, oggi presente nel Mezzogiorno, di risorse di lavoro in età e con caratteristiche di qualificazione atte a sostenere un processo di ripresa e convergenza economica, dovrebbe quindi trovare sbocchi in impieghi produttivi entro un orizzonte temporale non troppo ampio; il rischio che altrimenti si corre è quello di scivolare verso nuove forme di potenziale dipendenza dai trasferimenti delle reti di protezione sociale.

Un allineamento nei tassi di crescita dell'economia fra le due ripartizioni non è, dunque, condizione sufficiente ad evitare nuove forme di dualismo e di dipendenza. In tale quadro, l'assorbimento di risorse di lavoro giovanile da parte di una domanda delle

imprese del Nord se, da una parte, contribuisce ad alleviare potenziali tensioni sul mercato del lavoro di tale area, può, dall'altra, rappresentare una perdita di un potenziale di reddito e di crescita più sostenuta per il Mezzogiorno. Il tradizionale argomento circa i rischi di un processo di emigrazione, in termini di depauperamento delle risorse di capitale umano qualificato, risulta tanto più attuale in un momento in cui viene ampiamente riconosciuto il ruolo fondamentale che tale fattore assume ai fini delle opportunità di crescita delle diverse aree geografiche.

A ciò va aggiunto un altro argomento, anch'esso non nuovo ma tornato attuale, e cioè che la mobilità del lavoro può avere effetti di potenziale deterrenza, o sostituzione, rispetto ad una mobilità del capitale verso le regioni con *surplus* di manodopera del Mezzogiorno, soprattutto in presenza di carenze sul piano della dotazione infrastrutturale e di altri fattori di competitività territoriale. Potrebbe risultare ad esempio più facile e meno costoso attrarre risorse umane qualificate o qualificabili dal Sud – o dall'Est europeo – nei poli di ricerca attrezzati del Nord, piuttosto che affrontare costi di insediamento ed avviamento nel Mezzogiorno.

Il Mezzogiorno, con una popolazione pari a circa un terzo di quella italiana, concentra ormai il 63% del totale nazionale delle persone in cerca di occupazione. Per i giovani fino ai 25 anni, tale quota sale al 66%; vi corrisponde un tasso di disoccupazione del 55%, a fronte del 16,9% nel Centro-Nord. Le strategie di "attesa" possono essere in un tale contesto non paganti. Ne dà conferma l'aggravamento della disoccupazione per le classi di età successive a quella giovanile: per la classe 25-29 anni, il tasso di disoccupazione è passato dal 33,9% nel 1996 al 35,8% nel 2000; per quella 30-34, dal 21,5% è salito al 22,4% (contro valori, nel 2000, rispettivamente del 9,4% e del 5,3% nel Centro-Nord).

Di fronte a dati così drammatici di disoccupazione esplicita delle leve giovanili meridionali, è certamente difficile, e non auspicabile, scoraggiare la tendenza da parte dei giovani più motivati a cercare di allargare su di un contesto nazionale e continentale le proprie opportunità di realizzazione e valorizzazione personale. Ma è altresì vero che questa dinamica può concorrere, di per sé, a depauperare la base stessa delle potenzialità di un «*catching-up*» delle aree in ritardo di sviluppo.

Il Mezzogiorno rischia, insomma, nel medio periodo, di condividere le problematiche di aree demograficamente più mature, in termini di impatti socio-

economici di invecchiamento della popolazione, senza essere mai riuscito ad ampliare la propria base produttiva in misura adeguata ad offrire più ampi sbocchi occupazionali per le proprie fasce giovanili.

In assenza di significative dinamiche di rafforzamento di una domanda di lavoro in ambito locale, e nel caso di un insuccesso delle politiche volte all'adeguamento delle infrastrutture materiali e sociali del Sud, anche le politiche di flessibilità e di agevolazione all'assunzione, se territorialmente generalizzate all'intero Paese, potrebbero finire con il favorire più una dinamica in uscita delle componenti maggiormente motivate e qualificate del fattore lavoro che una dinamica in entrata degli altri fattori "mobili". Infine, non vanno sottovalutate le implicazioni di medio periodo in termini dei potenziali squilibri per le prestazioni previdenziali, ove ad un più precoce avvicinamento verso una struttura demografica più matura si sommino ancora carenze di creazione di occupazione stabile e regolare.

Riteniamo, quindi, che uno dei ruoli delle politiche per lo sviluppo sia proprio quello di cercare di correggere, o di regolare, tendenze spontanee del mercato del lavoro nella misura in cui queste possono potenzialmente agire nel senso di un ampliamento dei divari tra le due parti del Paese nelle opportunità di inserimento nella vita lavorativa.

Ed è difficile non annoverare tra le grandi questioni che spetta alla politica *nazionale* di sviluppo economico di affrontare nei prossimi anni, quella di una gestione del fenomeno delle immigrazioni dall'estero che – proprio a partire da una chiara presa d'atto della diversità delle esigenze che si pongono, anche in tale ambito, in relazione alla profonda diversità di situazioni caratterizzanti il mercato del lavoro nelle due grandi aree del Paese – sappia renderle compatibili, evitando l'altrimenti inevitabile affermarsi di orientamenti funzionali agli interessi della parte più sviluppata, ma non al superamento del persistente divario tra un Sud, gravato da una disoccupazione di massa, e un Nord in sostanziale equilibrio di pieno impiego.

Va, in altri termini, escluso che la regolazione dei flussi di immigrazione possa essere affidata, anche solo prevalentemente, alla responsabilità dei governi regionali e locali.

#### 4. LE POLITICHE INFRASTRUTTURALI PER IL SUD

La politica per lo sviluppo del Mezzogiorno potrà esercitare tutta la propria efficacia solo se sarà in grado di accrescere la competitività del territorio meridionale, e la complessiva capacità competitiva del sistema produttivo esistente, attraverso una adeguata offerta di infrastrutture e servizi.

Non si può certo dire, tuttavia, che l'azione svolta in campo infrastrutturale sia stata sin qui in grado di modificare la situazione di grave ritardo delle regioni meridionali rispetto alle altre aree del Paese. I fabbisogni di intervento infrastrutturale nel Mezzogiorno restano rilevanti, soprattutto nelle prospettive di un'Europa allargata, di una crescente competitività territoriale e dell'esigenza di ridurre la marginalità ed aumentare l'accessibilità ai principali mercati di riferimento.

I dati presentati nel Rapporto, relativi alla dotazione infrastrutturale nel decennio 1985-95, evidenziano come, nonostante un sensibile avvicinamento complessivo del Mezzogiorno alla media nazionale ed a quella dei principali *partners* europei (con un indice sintetico di dotazione pari al 72% della media dei principali paesi Ue nel 1995, contro il 42,4% di dieci anni prima), la sottodotazione infrastrutturale del Mezzogiorno resti, su scala comunitaria, assai rilevante. Tra le 107 regioni Ue poste a confronto, 3 regioni del Mezzogiorno erano ricomprese nel 1995 nelle ultime 10: Molise, Basilicata e Sardegna (quest'ultima è anche regredita nella graduatoria rispetto al 1985). I confronti effettuati pongono la dotazione infrastrutturale del Mezzogiorno complessivamente allineata a quella della Spagna, cioè del paese, tra quelli considerati, col livello medio di sviluppo socio-economico più basso. E' da aggiungere che il maggior deficit di infrastrutture nelle regioni meridionali rispetto alla media dei più importanti paesi europei si riscontra in due tra i comparti che le imprese ritengono decisivi ai fini delle scelte di localizzazione: in quello dell'energia e in quello delle telecomunicazioni (con scarti, rispettivamente, del 53% e del 23%).

Nonostante il duplice ruolo delle politiche di infrastrutturazione – come fattore necessario ad adeguare la competitività del territorio nell'attrazione di risorse mobili e la capacità competitiva del tessuto produttivo esistente – sia stato pienamente acquisito dalla cosiddetta “nuova programmazione” per lo sviluppo delle aree depresse (avviata a

partire dal 1998 con il “Programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006”), i risultati conseguiti anche negli anni più recenti non appaiono soddisfacenti.

L’adozione delle procedure della “nuova programmazione” ha impresso una positiva evoluzione nell’impostazione dell’intervento infrastrutturale nelle aree depresse, soprattutto in relazione all’approccio programmatico e attuativo perseguito, che ha cercato di acquisire, non senza difficoltà, criteri maggiormente orientati alla maturità tecnico-amministrativa delle scelte e all’efficacia dei risultati attesi. Tale evoluzione non è stata, tuttavia, accompagnata da un coerente avanzamento di alcuni strumenti determinanti per la fluidità realizzativa (come il coinvolgimento dei privati e la semplificazione procedurale), ricompresi nella “nuova programmazione” ma non direttamente o completamente dipendenti dalla sua direzionalità politica e amministrativa.

Se consideriamo i dati relativi alla spesa pubblica per investimenti, emerge un quadro non favorevole. Nel 2000 la spesa per investimenti della Pubblica Amministrazione ha registrato un sensibile rallentamento rispetto alla crescita registrata a partire dal 1995: a prezzi costanti, la variazione è stata di appena lo 0,1%. Il rapporto investimenti pubblici/PIL è pari nel 2000 al 2,46%, ben lontano dal valore del 3,29% rilevato nel 1990. In valori costanti, la spesa registrata nel 2000 risulta inferiore del 12,5% a quella rilevata nel 1990.

Anche dall’analisi dello stato di avanzamento degli interventi infrastrutturali del Quadro Comunitario di Sostegno 1994-99 emergono risultati ben distanti dagli obiettivi di spesa indicati dal DPEF 1999-2001, che aveva fissato per la fine del 2000 il conseguimento di un livello di impiego (rapporto pagamenti/spesa programmata) dell’85%. Il tasso di impiego raggiunto alla fine del 2000 è stato del 73,5%, con il 76,9% per gli interventi multiregionali e il 69,6% per quelli regionali. I ritardi più rilevanti si registrano, in particolare, in programmi operativi che rivestono particolare importanza nella strategia di contrasto ai rischi di marginalizzazione delle aree meridionali: quelli relativi alle infrastrutture aeroportuali (per le quali la quota dei pagamenti sugli stanziamenti di programma è di appena il 31%) e alle infrastrutture di trasporto stradale (la cui quota di realizzazione è del 67%).

Ai limitati risultati positivi nell’utilizzo dei Fondi strutturali destinati per il periodo 1994-99 ad interventi infrastrutturali si accompagna, per ora, una modesta

attivazione della programmazione prevista per il periodo 2000-2006. Nonostante gli sforzi compiuti sia sui tempi di elaborazione della programmazione che sulla qualità degli interventi, si ripetono anche per questa nuova fase dell'intervento dei Fondi i ritardi iniziali già riscontrati nelle passate esperienze. I tempi negoziali per l'approvazione del QCS e dei Programmi Operativi si sono confermati, anche in questo ciclo di programmazione, troppo rigidi e poco coerenti con i termini di avvio della programmazione previsti dai regolamenti comunitari.

In generale, per pervenire alla definizione delle misure specifiche di intervento e alla scelta delle iniziative da finanziare, attraverso i Complementi di Programmazione, è passato mediamente un anno. A ciò si aggiunge che alcuni programmi particolarmente significativi per l'intervento infrastrutturale, come quello sui Trasporti, devono ancora essere approvati dalla Commissione europea.

Dal quadro della programmazione prevista dal QCS 2000-2006 per le regioni dell'obiettivo 1, emerge comunque una rilevante attribuzione di risorse all'intervento infrastrutturale, in attuazione degli orientamenti assunti dal PSM per il "miglioramento permanente del contesto economico e sociale", attraverso l'aumento del capitale sociale (dotazione infrastrutturale, tutela e fruibilità del patrimonio naturale e culturale, sicurezza, giustizia e ordine pubblico). Da una prima stima complessiva, il 42% delle risorse programmate, cioè circa 41.300 miliardi di lire, è destinato ad interventi infrastrutturali; la gran parte (74,2%) sono di competenza regionale, in attuazione dell'orientamento generale di assegnare a tale livello amministrativo più del 70% delle risorse complessive.

Si tratta di un ammontare di risorse indubbiamente ingenti e che, dal 2002 al 2006 (ultimo anno dell'attuale QCS), può sostenere il necessario rilancio della politica infrastrutturale. A condizionare, naturalmente, di un ulteriore, rapido miglioramento della capacità di programmare, di progettare e, infine, di spendere.

In tal senso, oltre ai ritardi accumulati nel negoziato con la Commissione europea, si evidenziano gli ancora limitati progressi realizzati rispetto alle linee operative in materia di efficienza amministrativa e di qualità progettuale individuate dal PSM (selezione e finanziamento di studi di fattibilità; rafforzamento tecnico delle strutture; maggiore ricorso alla finanza di progetto; razionalizzazione e

riorganizzazione; riqualificazione delle risorse umane; semplificazione delle procedure; responsabilizzazione della dirigenza; meccanismi promozionali e incentivanti).

Una specifica e grave carenza programmatica dei profili di intervento attuati in questi ultimi anni riguarda gli interventi di grande dimensione realizzativa.

Nel determinare questo vuoto programmatico in materia di integrazione territoriale su scale maggiori e sulla connessa grande infrastrutturazione – essenziale per garantire non solo la competitività dell'intero sistema Paese, ma addirittura la sua stessa possibilità di competere – non irrilevante è stato il ricorso acritico ad una sussidiarietà a senso unico, poco fondata sull'effettiva capacità di risposta dei vari livelli amministrativi e di governo nei confronti della domanda di cittadini e imprese. È necessario quindi, ora, affrontare il grande nodo della capacità di intervento, che in campo infrastrutturale presenta problemi a tutti i livelli, pubblico e privato.

In generale, i processi di semplificazione delle procedure e l'introduzione di correttivi agli strumenti negoziali (conferenze di servizi, accordi ecc.) non sono ancora riusciti a rendere più fluida l'azione amministrativa in questo campo, il cui quadro di riferimento, pur riformato in diversi importanti profili (appalti, programmazione e progettazione, espropri, finanza di progetto, ecc.), presenta vincoli ancora troppo stretti o, comunque, più stringenti rispetto ai paesi coi quali il nostro più direttamente si confronta.

Questa situazione, trasferita ai vari livelli territoriali di competenza, viene determinando evidenti strozzature sulla scala locale e regionale – alla quale ai rilevanti trasferimenti di risorse operanti in questi ultimi anni non ha corrisposto un adeguamento della capacità programmatoria e realizzativa – ma anche sulla scala nazionale, dove risorse relativamente più esigue (o, comunque, invariate) si devono confrontare – in relazione allo sviluppo della competitività internazionale e al trascorrere di anni di vera stasi di questa essenziale tipologia di intervento – con una sensibile crescita dei fabbisogni nella grande infrastrutturazione.

Emerge, insomma, l'esigenza di una generalizzata revisione delle procedure attuative, e di un considerevole adeguamento dell'efficienza dei soggetti attuatori. Sul piano programmatico, va rapidamente recuperata una coerente capacità di risposta alle esigenze della grande infrastrutturazione, che da troppi anni continua a frazionare

improduttivamente risorse finanziaria e operative su molteplici interventi, senza pervenire alle realizzazioni finali, anziché concentrarsi su poche e significative priorità.

Va, quindi, accolto con grande attenzione l'orientamento che va formandosi in sede governativa verso uno specifico modello operativo "dedicato" ai grandi progetti infrastrutturali, perché cerca di rispondere ad esigenze oggettive. La struttura fondamentale dell'indirizzo proposto si basa su forme combinate di progettazione e realizzazione e, eventualmente, anche di gestione, che si richiamano alle figure, già note, del *general contractor* e del concessionario; le novità sembrano concentrarsi soprattutto nel rafforzamento della decisione politica su investimenti di così grande importanza e impegno finanziario, che coinvolga non solo una chiara assunzione di responsabilità di fronte alla collettività, ma ricomprenda, anche in via sostitutiva, tutti i diversi profili amministrativi connessi in termini di autorizzazione e approvazioni.

Si tratta, in sostanza, di una procedura "derogatoria", ma che, diversamente dalle esperienze di questo tipo già vissute nel nostro Paese e anche nel Mezzogiorno, sembra orientarsi più verso l'adozione di un approccio "specialistico", non "emergenziale", per dare risposta ad esigenze di intervento necessariamente complesse e difficili da gestire. Si tratta certamente anche di una sfida, perché la materia dei lavori pubblici coinvolge per sua natura molteplici e contrastanti interessi, sui quali è sempre arduo trovare punti di equilibrio capaci di esprimere soluzioni efficaci e gestibili. Ma vale la pena di raccoglierla.

## 5. POLITICA PER L'OCCUPAZIONE E MEZZOGIORNO

Per quanto riguarda le politiche per l'occupazione, la prospettiva di un uso selettivo delle misure di intervento in considerazione della natura specifica delle caratteristiche e dei problemi del mercato del lavoro meridionale, più volte auspicata dalla SVIMEZ, sembra finalmente trovare una maggiore accoglienza.

L'ipotesi di modulare le regole e le politiche del lavoro in sintonia con i processi di sviluppo delle diverse aree economiche, è argomento di approfondimento fra le parti sociali ed è venuta di recente prendendo corpo anche nelle strategie di politica economica nazionale, come emerge, in particolare, dal "Piano di azione nazionale per l'occupazione" predisposto, in conformità agli adempimenti europei, dal Ministero del

Lavoro e della Previdenza sociale nel maggio 2001. L'esigenza di differenziare gli strumenti di intervento per fronteggiare situazioni contrassegnate da forti disparità di tipo strutturale viene resa più urgente da due considerazioni: la prima, è la concentrazione nel Mezzogiorno di tassi di occupazione che, come sottolineato, sono ancora molto lontani dagli obiettivi definiti a livello europeo negli incontri di Lisbona e Stoccolma, e accolti dal Governo italiano; la seconda, è sostenuta dai segnali positivi che stanno interessando il Mezzogiorno sia dal lato della ripresa occupazionale che da quello del rafforzamento della sua imprenditorialità. E' comune convincimento che occorra, ora, rafforzare questi segnali con appropriate politiche di sostegno per consentire al Mezzogiorno di riallinearsi ai *targets* europei prima del previsto allargamento ai paesi dell'Est europeo.

In tale prospettiva, assume un rilievo centrale il rilancio degli investimenti privati, sia nazionali che stranieri, al fine di innestare nella struttura economica del Mezzogiorno nuovi stimoli per una migliore specializzazione produttiva e per accrescere la capacità competitiva sui più vasti mercati, nazionale ed estero. Complementare a tale obiettivo è quello della flessibilità del lavoro. L'ipotesi è che più elevato è il tasso di sviluppo atteso, sostenuto da una accelerata dinamica degli investimenti privati, maggiore deve essere la flessibilità del lavoro.

La SVIMEZ ha più volte rimarcato che le pur importanti aperture delle parti sociali a favore della flessibilità del lavoro hanno sortito scarsi effetti in un Mezzogiorno rallentato nei suoi processi di sviluppo.

L'esperienza di questi ultimi anni ha dimostrato, infatti, che le misure territorialmente generalizzate di flessibilizzazione del mercato del lavoro (*part-time* e *job-sharing*; o diffusione di tipologie contrattuali meno vincolanti) massimizzano i loro effetti positivi nell'area più sviluppata del Paese. In un'area caratterizzata da uno strutturale squilibrio tra disponibilità di forze di lavoro e dotazione di capitale produttivo, qual'è il Sud, al contrario, la diffusione di forme più flessibili di rapporti di lavoro, in presenza di una riduzione di impieghi più stabili e con retribuzioni più elevate, finisce per avere limitate ricadute sull'occupazione complessiva

Va inoltre considerato che, nelle regioni del Sud, sono risultati spesso prevalenti gli effetti della concorrenza sleale del sommerso. Secondo le stime della SVIMEZ, effettuate sulla base del nuovo schema di contabilità (SEC95), nel 2000 nel

Mezzogiorno le unità di lavoro “non regolari” rappresentano il 23,5% del volume complessivo di lavoro, valore circa doppio di quello presente nel Centro-Nord (12,1%).

Il tema della flessibilità del lavoro va, quindi, ora riproposto quale strumento di sostegno per la ripresa degli investimenti e dell'occupazione regolare; pur senza, naturalmente, trascurare l'esigenza di far sì che essa non abbia a tradursi in un'accentuazione della precarietà. Non si tratta, genericamente, di smantellare un sistema consolidato di garanzie contrattuali, né di indulgere a ipotesi di superamento del ruolo del contratto nazionale a favore di nuove forme di contrattazione individuale.

Le politiche del lavoro per il Mezzogiorno devono essere, in generale, rivolte all'obiettivo di rendere più conveniente l'utilizzo del lavoro nell'area attraverso azioni finalizzate ad allineare l'andamento del costo del lavoro a quello della produttività. Questo significa che, fino a quando gli effetti delle politiche di sviluppo non siano divenuti tali da compensare il rilevante *gap* di produttività tra le due aree, occorrerà dare ampio spazio all'applicazione di regole di impiego e di livelli retributivi differenziati, in modo da commisurarsi ai differenti livelli e andamenti della produttività e alle specificità territoriali.

Una via che si ritiene possa essere utilmente seguita è quella delle "deroghe" contrattuali gestite dalle parti sociali interessate a sostegno di progetti di investimento che favoriscano lo sviluppo dei sistemi locali. Gli istituti della flessibilità riguardano, in questo caso, le condizioni salariali dei nuovi assunti, per i quali la riduzione del costo del lavoro sia collegata a tirocini formativi e ad ipotesi di sviluppo professionale; l'uso incentivato di forme di flessibilità degli orari comprendenti i nuovi tipi di rapporti di lavoro *part-time* e a tempo determinato per sostenere lo *start-up* di nuove imprese; fino ad arrivare alla sperimentazione di forme di flessibilità in uscita per i nuovi assunti, prevedendo, sempre in via sperimentale, forme di giurisdizione privata affidate a commissioni paritetiche locali di conciliazione e di arbitrato, con il recupero di una esperienza condotta per via contrattuale nel corso degli anni '50 e '60. Queste forme di flessibilità del lavoro appaiono coerenti con la filosofia che è alla base della programmazione contrattata, gravemente limitata fino ad ora nella sua operatività ed efficacia da un ordinamento giuridico-istituzionale appesantito da un eccesso di vincoli dirigistici.

Resta fondamentale, affinché anche le opportunità offerte dalla flessibilità del lavoro in termini di crescita professionale e di mobilità sociale possano tradursi in un incremento della crescita economica e della capacità di assorbimento di forze di lavoro fino ad oggi inutilizzate, il ruolo delle politiche per l'occupabilità e di formazione professionale.

Nel nuovo sistema delle politiche per l'occupazione, delineatosi nell'ambito del più generale processo di decentramento amministrativo, un ruolo assai rilevante è rivestito dagli enti territoriali. I compiti regionali in tale materia riguardano, infatti, non più la sola formazione professionale, ma anche la mediazione tra offerta e domanda di lavoro, e tutte le iniziative e le forme di coordinamento di operatori economici, rappresentanze sociali e enti locali interessati ad attivare nuove occasioni di lavoro.

Con riferimento specifico al nuovo assetto dei Servizi pubblici per l'impiego, va, in primo luogo, precisato che non vi può essere alcuna nostalgia per il vecchio ordinamento centralistico. Se condivisibili erano gli obiettivi originari, ispirati a principi di equità, inaccettabili sono state le inefficienze di un apparato burocratico dedito essenzialmente allo svolgimento di mere attività notarili.

Va rilevato, tuttavia, che la prima fase di attuazione della riforma di detti Servizi alimenta dubbi sulla capacità della riforma stessa di armonizzare le esigenze di decentramento derivanti dalla differenziazione locale del mercato del lavoro con quella, non meno importante, di garantire l'uniformità dei servizi sul territorio nazionale.

Le indagini dell'ISFOL sullo stato di attuazione della riforma evidenziano i maggiori ritardi proprio nelle regioni del Mezzogiorno, laddove si concentrano i maggiori squilibri del mercato del lavoro. Questi ritardi si verificano soprattutto: negli assetti organizzativi e funzionali, rimasti per lo più immutati (oppure solo formalmente riorganizzati); nella realizzazione dei nuovi sistemi informativi; nell'assenza di nuovi attori privati per le nicchie di mercato non coperte dai servizi pubblici per l'impiego; nella erogazione dei servizi avanzati alle imprese.

Anche per quanto riguarda il sistema di formazione professionale regionale, si evidenzia una minore efficienza nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese. Tale situazione risulta evidente, oltre che dal permanere di un'evidente sproporzione tra Mezzogiorno e Centro-Nord nel costo medio per corso (250 milioni di lire al Sud, contro 120 milioni al Nord) , anche dalla ridotta capacità di penetrazione rispetto ai

diversi bacini di utenza: gli iscritti ai corsi rappresentano solo il 9% del totale dei giovani in cerca di occupazione dell'area, contro il 31,4% del Centro-Nord.

L'obiettivo è, per il futuro, quello di rompere il circolo vizioso che contribuisce attualmente a perpetuare gli squilibri del mercato del lavoro meridionale, e che è costituito da una più bassa domanda di figure ad elevata professionalità e competenza da parte del sistema economico ed amministrativo dell'area e, corrispondentemente, da una ridotta qualità del sistema formativo e scolastico meridionale.

Con riferimento alla formazione scolastica, va rilevato che i divari del Mezzogiorno in termini di partecipazione dei giovani ai diversi livelli di istruzione, pur se fortemente ridottisi nell'ultimo decennio, permangono rispetto alle aree del Centro-Nord; e risultano ancora assai rilevanti rispetto alla media dei paesi più avanzati. Analizzando la popolazione di età compresa tra i 25 e i 64 anni, la percentuale di quanti hanno conseguito una istruzione secondaria superiore è pari al 35% nel Mezzogiorno, a fronte del 41% del Centro-Nord e di valori di circa il 60% in Francia e Inghilterra e di oltre l'80% in Germania e Stati Uniti. Per i laureati, si confrontano percentuali del 20% per gli Stati Uniti e del 15% per i grandi paesi europei con valori del 9% per il Centro-Nord e dell'8% per il Mezzogiorno. A tale deficit di formazione di base si aggiunge, con particolare rilevanza nel Mezzogiorno, la forte cesura tra mondo della scuola e dell'università e mondo del lavoro; da essa conseguono tempi lunghi di attesa dal raggiungimento del titolo scolastico all'accesso al lavoro e una più bassa probabilità di trovare un lavoro adeguato all'investimento formativo effettuato. Nel Mezzogiorno, dopo tre anni, lavora solo il 32,4% dei maturi, mentre al Nord e al Centro le rispettive percentuali sono del 57% e del 47%. La resa occupazionale della laurea, pur superiore, resta differenziata a livello territoriale: a tre anni dal conseguimento, si è inserito nel mercato del lavoro il 56% dei giovani meridionali contro il 74,9% del Centro-Nord; tra i "fortunati" che hanno trovato lavoro, poi, coloro che svolgono un lavoro dipendente in modo continuativo rappresentano nel Mezzogiorno meno del 50% a fronte del 61% nel Centro-Nord; e, tra questi, nelle regioni del Sud, uno su quattro lavora con contratto *part-time*, quota doppia rispetto al Nord.

I progetti di riforma che tendono ad investire la formazione scolastica, ai vari livelli, e la formazione professionale, dovrebbero muoversi anch'essi nell'ottica di un miglioramento della capacità competitiva del contesto meridionale, attraverso un

incremento della flessibilità dell'offerta formativa che la renda maggiormente rispondente non solo ai bisogni espressi dai sistemi produttivi locali, ma anche a quelli delle imprese che potrebbero considerare il Mezzogiorno ai fini delle proprie scelte localizzative. Le opportunità offerte dalle nuove tecnologie, in particolare, richiedono un salto quali-quantitativo nella dotazione di capitale umano. E tale salto può avvenire solo aggredendo i cronici ritardi di efficienza e di efficacia insiti in un sistema formativo scolastico ed extrascolastico, ancora troppo burocraticamente regolato. Ciò è vero per l'intero Paese, ma dovrebbe valere soprattutto per il Mezzogiorno, dove la presenza di risorse umane inutilizzate è assai più vasta.

Le riforme in corso, che toccano i processi educativi, sono orientate a tale fine. Si tratta, ora, di assicurarne una reale efficacia, attraverso una gestione attenta e una continua verifica dei processi di attuazione, che vedano il pieno e responsabile coinvolgimento delle strutture scolastiche e formative, in tutti i loro ordini e gradi.

## 6. DECENTRAMENTO, FEDERALISMO E MEZZOGIORNO

Il decennio appena concluso si è venuto caratterizzando, soprattutto negli ultimi anni, per uno sforzo di innovazione e di riforma della pubblica amministrazione di ampia portata e significato. Esso ha investito molti e rilevanti aspetti: dalla ridefinizione delle regole dell'attività amministrativa e del rapporto tra cittadini e amministrazione, al conferimento di funzioni alle Regioni, al riordino dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato, alle questioni della contabilità pubblica e della finanza.

Le linee definite a livello normativo solo in limitata parte hanno trovato piena e finale attuazione per la complessità stessa del processo che è stato innestato: l'impatto delle decisioni prese sarà avvertito nei prossimi anni.

In particolare, è andato delineandosi un nuovo assetto dei rapporti tra lo Stato centrale ed i soggetti che sono espressione delle autonomie locali, in riferimento sia alla distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo che ai rapporti finanziari tra di essi.

La definizione di un nuovo assetto delle competenze ha preso avvio con la legge 59/1997, meglio nota come legge "Bassanini", con la quale è stato deciso, utilizzando gli spazi consentiti dall'attuale Costituzione, di attuare con leggi ordinarie un ampio

decentramento di funzioni. Tale decentramento è basato sul principio di sussidiarietà, per il quale il legislatore è tenuto ad attribuire la generalità dei compiti agli enti più vicini ai cittadini.

Il processo di attuazione della legge “Bassanini” è stato lungo e complesso: ai decreti legislativi di conferimento di funzioni, intervenuti tra il 1997 e il 1998, ha fatto seguito la fase di individuazione dei beni e delle risorse finanziarie ed umane da trasferire, conclusasi con l’emissione di circa 100 decreti del Presidente del Consiglio in tempo per mantenere la scadenza del 1° gennaio 2001 per il completamento del processo di trasferimento delle risorse e del personale.

Nel frattempo, in base al principio di sussidiarietà che vale anche per gli Enti territoriali, si è sviluppata l’azione di recepimento dei decreti da parte delle Regioni a statuto ordinario con l’emanazione di leggi regionali di individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli Enti locali e di quelle mantenute in capo alla Regione, anche in questo caso con connessa individuazione delle risorse finanziarie ed umane da trasferire. Questa attività normativa non è ancora conclusa, in particolare per quel che riguarda l’attuazione del D. Lgs. 112/1998, per l’ampiezza delle materie cui esso si riferisce, che vanno dagli incentivi alle imprese, alla viabilità, alle opere pubbliche: basti pensare che l’operazione di trasferimento comporta il passaggio di almeno il 40% delle funzioni amministrative riguardanti le attività produttive dai Ministeri a Regioni ed Enti locali.

Sotto il profilo del sistema di finanziamento degli enti territoriali, si è venuta accrescendo nel corso del decennio l’autonomia finanziaria, prima dei Comuni, con l’istituzione dell’ICI, e poi delle Regioni, con l’introduzione dell’IRAP e con l’avvio dal 2001 del nuovo sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario, disposto dal decreto legislativo 56/2000, che prevede la graduale soppressione dei trasferimenti statali, in particolare per la sanità, e la loro sostituzione con l’aumento di alcuni tributi regionali e con l’istituzione di una compartecipazione all’IVA.

Nel processo sopra descritto si è inserita l’approvazione, all’inizio del 2001, della legge di riforma costituzionale “Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione”, che è in attesa di essere sottoposta a referendum popolare. Essa recepisce i principi fondamentali del decentramento amministrativo, così come è venuto

delineandosi con la legislazione ordinaria prodotta dal 1990 al 2000, e riconosce autonomia legislativa, finanziaria e amministrativa alle Regioni e agli Enti locali.

Il quadro complessivo che emerge dalla sintetica descrizione qui fatta si caratterizza, da una parte, per un processo di decentramento amministrativo e di ampliamento dell'autonomia degli Enti regionali in via di realizzazione, i cui effetti sono ancora da verificare, e dall'altra, per l'esistenza di una legge costituzionale, non ancora operativa, che traccia solo, e in parte, le linee fondamentali di un nuovo assetto delle istituzioni nel nostro Paese. Nella situazione di incertezza sui risultati delle trasformazioni in corso, da una parte, e sulla nuova normativa da introdurre, dall'altra, sembra importante un momento di riflessione di ordine generale su un processo che non può essere lasciato evolvere autonomamente, come se il passaggio da uno Stato (una Repubblica) centralizzato a una ipotizzata nuova Repubblica delle autonomie fosse *comunque* benefico e non creasse difficoltà e problemi, fra l'altro di non facile soluzione.

Tale passaggio non significa infatti, semplicemente, sottrarre nella maggiore misura possibile poteri all'amministrazione centrale per darli ad altri organismi istituzionali, impostazione che in certi momenti sembra prevalere nettamente. Occorre, invece, costruire un nuovo assetto, molto più complesso di quello attuale, in cui siano chiaramente definiti poteri e responsabilità dei vari livelli di governo; siano previsti meccanismi e sedi adeguate per il coordinamento e il raccordo delle attività dei vari soggetti pubblici e per il contemperamento di interessi contrastanti; siano forti i poteri del soggetto (soggetti) che dovrà garantire la tenuta del sistema e l'unitarietà del Paese.

Va poi considerato che nel nostro Paese la complessità propria di un sistema federale, che di per sé spinge verso la differenziazione, risulta accresciuta a causa degli ampi divari interni nella capacità di produrre reddito (ed entrate fiscali) e nella dotazione di servizi e infrastrutture. Sotto questo profilo le norme della legge costituzionale indicano la volontà di affidare allo Stato la responsabilità del rispetto dei

diritti di tutti i cittadini a fruire di uguali livelli di servizi<sup>3</sup>, nonché di provvedere a porre in essere interventi atti a promuovere lo sviluppo e l'eliminazione dei divari<sup>4</sup>. L'attribuzione della titolarità di tali funzioni allo Stato non implica il loro effettivo esercizio: l'ovvia indeterminatezza della norma costituzionale, che rimanda alla legislazione statale, lascia aperte questioni rispetto alle quali l'esperienza degli ultimi anni può essere utile.

Elemento essenziale per la tenuta del sistema è la perequazione delle disponibilità finanziarie, con il trasferimento di risorse a favore delle zone con minore capacità fiscale. A questo riguardo l'esempio cui riferirsi è offerto dal meccanismo introdotto dal decreto legislativo 56/2000 in materia di federalismo fiscale che, pur costruito secondo uno schema di perequazione "verticale" (dallo Stato alle Regioni), rischia di assumere una direzione "orizzontale" demandando la funzione perequativa ai rapporti di forza tra le Regioni<sup>5</sup>. Infatti, il Fondo perequativo da esso previsto, pur istituito all'interno del bilancio dello Stato, non è alimentato da risorse autonome ma da poste contabili costruite come differenza tra la ripartizione in base ai consumi delle famiglie e l'attribuzione effettiva ottenuta applicando una formula che tiene conto di vari indicatori. La costruzione di tali poste contabili "fittizie", giustificata dalla richiesta delle Regioni ricche di rendere "chiaro quali sono le Regioni che donano risorse e quelle che le ricevono", rischia di alimentare possibili rivendicazioni di "titolarità" su tali risorse da parte delle suddette Regioni.

---

<sup>3</sup> L'art.117, modificato dalla legge costituzionale, prevede che lo Stato si faccia carico, attraverso legislazione esclusiva, della perequazione delle risorse finanziarie (lettera e) e di consentire comunque, su tutto il territorio, la fruizione dei livelli essenziali di servizi concernenti i "diritti civili e sociali", diritti e livelli che esso dovrà indicare (lettera m); a queste norme si collega la previsione di istituzione, con legge dello Stato, di un fondo perequativo (art.119, comma 3), senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante, in modo da consentire alle autonomie territoriali di finanziare integralmente, insieme alle altre risorse proprie, le funzioni pubbliche loro attribuite (art.119, comma 4).

<sup>4</sup> La riscrittura dell'art.119 ha eliminato l'impegno esistente nella Costituzione vigente a "valorizzare il Mezzogiorno e le Isole" attraverso l'assegnazione di contributi speciali a singole Regioni; esso è sostituito (art.119, comma 5) dall'impegno a destinare risorse aggiuntive e ad effettuare interventi speciali a favore di determinati enti territoriali per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

<sup>5</sup> Commissione di lavoro e consultazione della Regione Campania sul tema "Federalismo fiscale e Mezzogiorno", *Primo rapporto sugli effetti del federalismo fiscale sul sistema delle autonomie locali*, "Quaderni di Informazioni Svimez", n. 7, Roma, febbraio 2001.

Parimenti, non può essere lasciata alla contrattazione tra le Regioni, non solo nella forma ma anche nella sostanza, l'individuazione dei livelli essenziali di servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere comunque assicurati su tutto il territorio nazionale, attraverso i trasferimenti perequativi di cui si è detto. Al riguardo, l'acceso confronto in sede di Conferenza Stato/Regioni per la ripartizione del Fondo Sanitario Nazionale per il 2001, conclusosi con atti definiti di "magnanimità" verso le Regioni del Mezzogiorno, in relazione ad un diritto fondamentale come quello alla salute, non può non destare preoccupazione.

La determinazione dei livelli essenziali dei servizi consiste nel fissare il *quantum* minimo di prestazioni cui ogni cittadino della Repubblica avrà diritto, oltre il quale è lasciato spazio alle amministrazioni che siano in grado di farlo, o che a ciò destinino un maggior prelievo, di fornire maggiori e/o migliori servizi. Il concetto stesso di livello essenziale da garantire implica quindi una differenziazione territoriale tra Regioni ricche e Regioni povere. Ma quanto più basso sarà il livello considerato essenziale tanto maggiori risulteranno le differenze nei servizi effettivamente goduti dai cittadini, a seconda del luogo di residenza; differenze che andranno a sommarsi a quelle già esistenti. Vi è da chiedersi al riguardo quale grado di differenziazione sia compatibile con il principio di uguaglianza di tutti i cittadini indipendentemente dalla loro residenza e, soprattutto, quale sia il grado di differenziazione che le popolazioni meridionali saranno disponibili ad accettare senza sentirsi non più rappresentate in una Repubblica che assegna ad esse un trattamento stabilmente inferiore a quello delle popolazioni del resto del Paese.

La differenziazione nell'offerta di servizi a livello territoriale, insieme alle maggiori responsabilità affidate alle amministrazioni locali nelle politiche di sviluppo, rischia inoltre di innescare un modello di competizione tra territori che, in mancanza di uguaglianza nei punti di partenza, non può non portare ad una accentuazione dei divari. L'esperienza positiva, che intendiamo qui richiamare e sottolineare, della diffusione nel Mezzogiorno degli sportelli unici per le attività produttive, non può far dimenticare le carenze strutturali e le condizioni ambientali difficili in cui operano molte amministrazioni meridionali.

Il compito di perseguire l'obiettivo dello sviluppo delle aree depresse del Paese, che è di interesse nazionale ed anche comunitario, non può non essere affidato allo

Stato: questo principio viene recepito dalla legge di riforma costituzionale che prevede risorse aggiuntive ed interventi speciali per rimuovere squilibri economici e sociali e per finalità di sviluppo, di coesione e di solidarietà sociale. La mancanza, nella nuova formulazione dell'art.119, del riferimento al Mezzogiorno non farebbe venir meno, nella sostanza, l'impegno all'unificazione economica e sociale del Paese; questo obiettivo risulta anzi rafforzato attraverso la previsione di situazioni di intervento dello Stato più ampie rispetto alla semplice "valorizzazione" indicata nella Costituzione vigente.

Il perseguimento di questo obiettivo, così come quello di una effettiva perequazione nella fornitura di servizi, è comunque condizionato dalla disponibilità di adeguate risorse finanziarie. La loro quantificazione dovrebbe essere effettuata in relazione agli interessi generali del Paese, senza condizionamenti posti dalle Regioni. Anche se questa indicazione fosse affermata in via di principio, essa potrebbe, però, essere vanificata nella sua attuazione ove, nella nuova struttura finanziaria dei vari organismi istituzionali, venisse lasciato allo Stato uno spazio di autonomia insufficiente. E' quanto si verificherebbe con un'attribuzione troppo spinta di gettito tributario agli enti territoriali, connessa all'attribuzione di maggiori funzioni o, addirittura, secondo alcune proposte, fissata in modo pressoché autonomo come percentuale del gettito prelevato nel territorio. Occorre aver presente che perseguire queste vie significa vanificare, nei fatti, l'intervento riequilibratore dello Stato.

Il modo con cui nel disegno della nuova Repubblica verrà data soluzione ai problemi qui sollevati, conciliando l'autonomia degli Enti territoriali con il principio dell'uguaglianza dei diritti e dei doveri di tutti i cittadini, che è alla base delle Costituzioni di tutti gli Stati democratici, siano essi accentrati o federali, è a nostro avviso cruciale per le sorti future della convivenza civile e dell'unità nazionale.