



# “RAPPORTO 2006 SULL'ECONOMIA DEL MEZZOGIORNO”

## LINEE DEL RAPPORTO

a cura di

Riccardo Padovani, Direttore della SVIMEZ  
e Luca Bianchi, Vice Direttore della SVIMEZ

**Roma, 11 luglio 2006**

## 1. NEL 2005, IN UN'ITALIA FERMA IL MEZZOGIORNO ARRETRA

In un Paese che nel 2005 non è cresciuto, il Mezzogiorno è seppur lievemente arretrato. I principali indicatori economici relativi al 2005 evidenziano per il Sud un peggioramento rispetto al 2004 e confermano per il secondo anno consecutivo un *deficit* di crescita rispetto al Centro-Nord.

Qualsiasi giudizio relativo alla *performance* nel 2005 della macro-area meridionale deve necessariamente partire dalla considerazione della difficile fase che attraversa il nostro Paese nel suo complesso. Nel 2005, come noto, l'economia italiana non è cresciuta, risentendo di problemi strutturali che ne hanno ridotto la competitività internazionale e quindi la possibilità di agganciarsi al ciclo europeo, ancora positivo, pur se in rallentamento rispetto allo scorso anno e decisamente meno sostenuto rispetto alle altre principali economie mondiali. L'Italia ha risentito in particolare di un arresto del processo di accumulazione del capitale: in presenza di incertezze sull'evoluzione della domanda interna e sulle capacità di competere nei mercati internazionali, gli investimenti fissi lordi hanno fatto segnare nel 2005 una riduzione dello 0,6%, a fronte di un aumento medio nell'UEM del 2,3%. Le accresciute difficoltà competitive si sono riflesse anche in una ulteriore erosione delle quote di commercio mondiale dell'Italia.

Se dunque l'economia nazionale ristagna, quella del Mezzogiorno mostra segnali di recessione: in base alle valutazioni della SVIMEZ, nel 2005 il PIL del Mezzogiorno si è ridotto in termini reali dello 0,3%, a fronte di un aumento dello 0,7% nell'anno precedente e di un incremento nullo nel Centro-Nord. Il Mezzogiorno non sperimentava segnali di recessione da oltre 10 anni, dalla crisi del 1993 che comunque si manifestò con un'intensità assai più grave (-1,2%).

Se si analizzano più in dettaglio i "fondamentali" economici del Mezzogiorno, emerge come nel corso degli ultimi anni siano andati progressivamente indebolendosi proprio quegli elementi che avevano permesso al Sud di registrare, a cavallo tra la fine degli anni '90 e l'inizio del nuovo secolo, tassi di crescita superiori a quelli del resto del Paese. Il 2005 ha visto una battuta di arresto di quella ripresa del processo di accumulazione che – dopo l'intensa "caduta" dei primi anni '90 - aveva costituito uno

degli aspetti qualitativamente più rilevanti di tale fase di crescita. Nell'ultimo anno la spesa per investimenti ha infatti segnato nell'area una riduzione (-0,9%) dovuta principalmente alla flessione della spesa in "macchine, attrezzature e mezzi di trasporto" (-2,8%), che rappresentano certamente la componente più significativa dal punto di vista tecnologico e con più forte ricaduta in termini di potenzialità produttiva di medio periodo. Il sostanziale stallo nell'operatività delle leggi di incentivazione industriale – la legge 488/1992 in primo luogo – si è riflesso pesantemente sulle decisioni di investimento delle imprese.

L'occupazione – che tra il 1997 e il 2002 era aumentata al Sud di oltre 450 mila unità, facendo registrare tassi di crescita anche superiori a quelli rilevabile nel resto del Paese – negli ultimi tre anni ha fatto segnare andamenti divaricati tra le due aree, con incrementi al Centro-Nord (+618 mila occupati tra il 2002 e il 2005, anche per effetto della regolarizzazione dei lavoratori immigrati) e continue riduzioni al Sud (-69 mila nello stesso periodo).

Altro elemento che ha caratterizzato negativamente il 2005 è stato il calo della spesa per consumi delle famiglie meridionali (-0,3%). Anche questo è un evento che non si verificava da oltre un decennio, e che testimonia il forte impatto sociale della crisi economica. Senza voler evocare inutili allarmismi, è chiaro che con un'occupazione in calo ormai da tre anni sono soprattutto i redditi da lavoro a segnare contrazioni, con effetti inevitabili sulla capacità di acquisto delle famiglie. Nel 2005 la contrazione della spesa ha riguardato soprattutto la componente dei beni non durevoli (quali vestiario e calzature), segnale di accresciute difficoltà economiche anche nel soddisfare alcuni consumi primari. Dato d'altronde coerente anche con le analisi dell'ISTAT relative al numero di famiglie che trovano difficoltà ad arrivare a fine mese: il 27% al Centro-Nord e il 48% nel Mezzogiorno.

I dati relativi all'ultimo biennio smentiscono, dunque, le aspettative createsi dopo i positivi risultati registrati tra il 1998 e il 2002, di un Mezzogiorno instradato su un sentiero di stabile e significativo recupero del divario. Al di là dei "zero virgola", a volte leggermente positivi, a volta leggermente negativi come quest'anno, ciò che emerge con riferimento all'ultimo decennio è la realtà di un sostanziale allineamento della crescita tra il Mezzogiorno e il Centro-Nord. Nel complesso del periodo 1996-2005 il PIL è cresciuto ad un tasso medio annuo dell'1,5% al Sud, appena tre decimi di

punto più che nel Centro-Nord; gli investimenti hanno fatto segnare, rispettivamente, incrementi del 2,4% e 2,5% all'anno.

Occorre riflettere su cosa si sia inceppato in un meccanismo che – dopo una lunga fase prima di stazionarietà (dal 1975 al 1990) e poi di riapertura (dal 1991 al 1996) dei divari Nord-Sud – sembrava aver innescato la ripresa del processo di convergenza tra le due macro-aree del Paese. In realtà, i miglioramenti intervenuti a cavallo del nuovo secolo non hanno mutato – né, a ben vedere, avrebbero in ogni caso potuto, se non in limitata misura, in così breve arco di tempo – le caratteristiche strutturali dell'economia. Il tasso di accumulazione (rapporto tra investimenti fissi lordi e PIL) – un indicatore strategico, che può essere impiegato per valutare in modo indiretto se e in che misura un'economia stia accrescendo il proprio potenziale produttivo – è risultato nell'ultimo decennio sostanzialmente allineato tra le due macro-aree del Paese. Si è, infatti, ormai completamente azzerato, dopo la flessione dei primi anni '90, il differenziale a favore del Mezzogiorno che si era venuto a determinare a partire dagli anni '50, raggiungendo la sua maggiore ampiezza (circa 10 punti percentuali) tra la metà degli anni '60 e l'inizio degli anni '70, nella fase di maggior progresso dell'industrializzazione meridionale. Il fatto che un'area il cui processo di sviluppo è ancora lontano dal compimento presenti una intensità di investimenti pari a quella di un'area pienamente sviluppata, quale è il Centro-Nord, condiziona pesantemente ogni possibilità di convergenza tra le due macroregioni.

I fondamentali dell'economia meridionale e i meccanismi che presiedono ai processi di sviluppo continuano ad essere profondamente diversi da quelli delle aree più sviluppate del Paese e dell'Europa, e al tempo stesso rimangono diversi anche da quelli delle aree *deboli* dell'Unione, che hanno mostrato nell'ultimo decennio i più sostenuti ritmi di crescita.

Alla base di questa “diversità” del Mezzogiorno sta proprio la connotazione “dualistica” del nostro Paese, e quindi l'elevato grado di interconnessione che esiste tra i sistemi economici delle due macro-aree, una *forte* e una *debole*, interne ad un unico Stato. Una connotazione strutturale le cui prospettive di superamento restano legate ad una strategia di politica dell'offerta di lungo termine, intensa e continua nel tempo, per la promozione e la redistribuzione territoriale dello sviluppo a favore del Sud. Strategia per il cui efficace dispiegamento è però, a sua volta, condizione indispensabile la

capacità di progresso e di tendenziale espansione dell'intero sistema nazionale; e, oggi più che mai, si richiedono quindi scelte di politica economica generale del Paese coerentemente mirate ad un adeguamento della struttura dell'offerta e ad un recupero di produttività che consentano di perseguire saggi di crescita della nostra economia più sostenuti e regolari di quelli sperimentati negli ultimi anni.

## 2. IL MEZZOGIORNO E GLI ALTRI MEZZOGIORNI D'EUROPA

Il crescente processo di integrazione internazionale dei mercati e il contestuale ampliamento dei confini dell'Unione europea, con l'adesione di nuovi paesi membri per la quasi totalità caratterizzati da livelli di sviluppo inferiori ai livelli medi continentali, pone con ancora più forza l'esigenza di mettere a confronto i livelli e le dinamiche dei principali indicatori economici del Mezzogiorno non solo con quelli del resto del Paese, ma anche con quelli delle altre aree dell'Europa.

Il Mezzogiorno d'Italia si trova, infatti, a confrontarsi con un'Europa non solo più vasta ma che cresce a un ritmo maggiore, specie nelle sue aree più periferiche. Nel periodo 1995-2003 il prodotto pro capite dei 25 paesi dell'Unione europea (valutato in parità di potere d'acquisto) è aumentato del 4,3% medio annuo nei paesi dell'Ue a 15 e del 5,7% in quelli nuovi entranti. Se si confrontano questi processi con quanto avvenuto nelle regioni del Mezzogiorno, i risultati non sono confortanti. Le regioni meridionali, nel periodo 1995-2003, sono infatti cresciute del 3,6%, non solo meno dei paesi nuovi entranti ma anche delle altre aree Obiettivo 1 della Ue a 15. Con riferimento al solo triennio 2001-2003, la crescita in quest'ultime è stata oltre due volte maggiore di quella delle regioni del Sud italiano (3,9% m.a., contro l'1,7%).

Il Mezzogiorno, oltre che per le storiche debolezze del suo tessuto economico e produttivo, sembra trascinato in basso anche da un progressivo arretramento dell'intero sistema Paese: il PIL pro capite italiano, che nel 1995 valeva il 116,2% della media Ue a 25 (9° posto nella graduatoria degli Stati membri), si è ridotto al 105,8% nel 2004 per poi arrivare al 103,6% nel 2005 (13° posto della graduatoria). Nel medesimo periodo molti dei nuovi paesi membri dell'Unione hanno invece fatto registrare tassi di crescita particolarmente elevati. E, soprattutto, paesi della "vecchia" Ue a 15 che tradizionalmente avevano tutto o buona parte del proprio territorio in aree Obiettivo 1,

si sono caratterizzati per *performances* decisamente superiori a quelle medie europee. Spagna e Grecia sono cresciute più del doppio dell'Italia e circa il doppio del Mezzogiorno; l'Irlanda tre volte più del nostro Sud.

Emerge dunque una posizione di particolare debolezza del nostro Mezzogiorno, chiuso in una sorta di morsa competitiva. Da un lato, viene infatti superato dai paesi *deboli* dell'Unione a 15 che – anche in virtù di un volume di risorse europee per la coesione assai maggiori, ma soprattutto grazie alla possibilità, in quanto entità statuali, di porre in atto politiche di sviluppo nazionali più coerenti – evidenziano una sostenuta tendenza alla convergenza alla media europea (o nel caso dell'Irlanda a superarla ampiamente). Dall'altro lato, subisce le conseguenze dell'entrata nell'Unione dei paesi dell'Est europeo che, per specializzazione produttiva e costo del lavoro, esercitano verso il nostro Sud una particolare pressione competitiva sui mercati continentali e al tempo stesso determinano una minore disponibilità di risorse delle politiche europee per la coesione territoriale.

### 3. IL POSIZIONAMENTO COMPETITIVO DEL MEZZOGIORNO NELL'EUROPA A 25

L'allargamento dello scenario economico e la fase di rapida e diffusa espansione dell'economia mondiale, sostenuta soprattutto dalla forza del modello di sviluppo asiatico, costituiscono le condizioni attuali del contesto internazionale. Dunque, maggiore competizione ma anche maggiori opportunità di crescita. Si tratta di sfide decisive soprattutto per le aree *deboli*, come il nostro Mezzogiorno, in quanto è in queste aree che vi sono i maggiori margini di crescita derivanti dalla disponibilità di risorse inutilizzate.

Occorre quindi analizzare le condizioni che si richiedono affinché l'economia italiana possa uscire dalle difficoltà in cui attualmente versa e, all'interno di tale missione, verificare quale possa essere il ruolo del Mezzogiorno. Al riguardo, l'esperienza dell'ultimo decennio ha mostrato che solo il raggiungimento di adeguati livelli di competitività nei settori concorrenziali può consentire al nostro sistema produttivo, da un lato, di non essere spiazzato sui mercati interni dai nuovi *competitors* e, dall'altro, di partecipare alla crescita della domanda mondiale.

Il nostro Rapporto di quest'anno ha dedicato, nella terza parte, un approfondimento proprio al tema della competitività, analizzandone i diversi aspetti territoriali e settoriali.

Un primo approfondimento è stato dedicato alla misurazione della competitività del territorio italiano e delle sue due macro-aree rispetto ai paesi dell'Unione a 25. Tale esercizio è stato effettuato considerando, coerentemente con quanto fanno i principali organismi che da anni studiano le tematiche della competitività delle nazioni (quali *l'Institute for Management Development* o il *World Economic Forum*) alcune "dimensioni" rilevanti dello sviluppo e della competitività economica. Nell'analisi condotta dalla SVIMEZ si sono considerate quattro "dimensioni", per le quali sono stati utilizzati indicatori pienamente coerenti dal punto di vista statistico, ritenuti in grado di approssimare la competitività del territorio: la dotazione di infrastrutture e reti; la propensione all'innovazione e alla ricerca e sviluppo; la qualità e l'investimento nelle risorse umane; la "vitalità economica" del tessuto produttivo.

Le elaborazioni di indici sintetici per le quattro suddette "dimensioni" disegnano un quadro di complessiva debolezza del Paese e collocano il Mezzogiorno quasi sempre ai livelli minimi tra i paesi dell'Unione. Fortemente penalizzante risulta, in particolare, l'indicatore relativo all'innovazione, per il quale anche il dato nazionale risulta inferiore al dato medio dell'Unione, mentre il Mezzogiorno si colloca al 20° posto, superiore soltanto a Grecia, Portogallo e alle Repubbliche Baltiche. Pesa in particolare la scarsità di risorse dedicate alla ricerca e sviluppo, sia in termini di spesa in percentuale del PIL (appena il 40% del valore medio dell'Unione) sia in termini di addetti al settore per 1.000 abitanti, la cui quota al Sud è pari ad un terzo di quella europea. Anche nel campo delle risorse umane e della formazione l'Italia mostra un *gap* rilevante rispetto agli altri paesi dell'Unione e il Mezzogiorno si colloca al penultimo posto, superiore alla sola Grecia. Dal punto di vista delle caratteristiche formative, emerge in particolare la scarsità di laureati nelle discipline scientifiche: appena sei laureati in tali discipline su 100 giovani di 20-29 anni al Sud, contro un valore medio del 15% nell'Unione e picchi del 20-30% nel Regno Unito, in Irlanda, in Francia. Per quanto riguarda la dimensione che si è definita della "vitalità economica" del sistema produttivo, il Mezzogiorno, con un valore di appena il 57,6% della media Ue a 25, va ad occupare l'ultimo posto della graduatoria europea. Gli elementi che contribuiscono ad abbassare l'indice sintetico

sono soprattutto il ridotto grado di internazionalizzazione (bassa quota di *export* e quasi assenza di investimenti dall'estero) e il ridotto volume degli investimenti fissi lordi per abitante: il 65% della media europea, a fronte del 108% del Centro-Nord e di valori, sempre rispetto alla media Ue, del 144% per la Spagna, del 185% per l'Irlanda, di oltre il 95% per Grecia e Repubblica Ceca e, infine, di quasi l'80% per il Portogallo. Il "miracolo irlandese" è testimoniato, oltre che da un volume di investimenti per abitante quasi doppio di quello europeo, da un flusso di investimenti diretti esteri per abitante, nella media del periodo 2000-2004, di 5.100 dollari all'anno, a fronte di un valore medio dell'Ue a 25 di circa 900 dollari. In Italia il flusso annuo di investimenti esteri per abitante è stato, nello stesso periodo, di 264 dollari, con livelli, però, di 271 dollari nel Centro-Nord e di appena 16 dollari nel Mezzogiorno.

Il quadro sinteticamente richiamato pone in evidenza criticità del modello di sviluppo nazionale che divengono vere e proprie patologie nel Mezzogiorno. E' dalla soluzione di questi nodi strutturali che dipende la possibilità per il Paese e per il Mezzogiorno di riagganciare la ripresa mondiale e di proseguire in un percorso di adeguamento strutturale che, riavviatosi nell'ultimo decennio, dopo la crisi dei primi anni '90, sembra di nuovo entrare in crisi di fronte al rapido mutamento delle condizioni del contesto economico e competitivo internazionale.

#### 4. L'INTEGRAZIONE INTERNAZIONALE DEL SISTEMA PRODUTTIVO MERIDIONALE

Il persistente, ampio ritardo del Mezzogiorno sotto il profilo della sua integrazione con l'estero, costituisce un aspetto centrale dei problemi di posizionamento competitivo appena richiamati. Il grado di apertura internazionale della ripartizione meridionale, comunque misurato, rimane ancora nettamente al di sotto del suo potenziale, il che rappresenta al tempo stesso un effetto e – soprattutto in prospettiva, in un quadro di crescente integrazione e globalizzazione dell'economia – una causa importante del suo ritardo di sviluppo. L'incidenza percentuale delle esportazioni di merci meridionali sul totale nazionale è stata nel 2005 pari all'11,6% (e sul commercio mondiale la quota del Sud è pari ad appena lo 0,4%, a fronte di una quota del 3,3% del Centro-Nord).

Con riferimento alla dinamica degli ultimi anni emerge un quadro articolato. Da un lato, non si può negare che le esportazioni del Mezzogiorno siano complessivamente sfuggite alla crisi che ha colpito quelle del Centro-Nord, riuscendo a mantenere pressoché invariata la propria quota di mercato mondiale nell'ultimo decennio. A questa sostanziale tenuta hanno contribuito una relativamente meno accentuata "inefficienza dinamica" del modello di specializzazione dell'area meridionale, con un peso minore di settori a domanda mondiale lenta, e, soprattutto, l'effetto favorevole del rincaro dei prodotti energetici raffinati, in cui il Mezzogiorno, e in particolare la Sicilia e la Sardegna, manifestano un crescente vantaggio comparato. Dall'altro lato, però, l'analisi delle tendenze settoriali evidenzia un impoverimento del modello di sviluppo del Mezzogiorno, con la perdita di slancio – e in qualche caso la crisi palese – dei sistemi locali di piccola impresa che avevano caratterizzato, con il loro dinamismo, la fase di convergenza della seconda metà degli anni '90. In altri termini, la minore inefficienza dinamica della specializzazione internazionale del Mezzogiorno, rispetto al Centro-Nord, può essere vista anche come il riflesso di tale impoverimento, nel senso che la *performance* di *export* del sistema economico meridionale è sempre più strettamente determinata dalle (poche) grandi imprese a controllo esterno insediate nell'area. In alcuni casi, questa dipendenza innesca circoli virtuosi, nei quali tali imprese agiscono da volano per l'apertura internazionale e lo sviluppo delle aree in cui operano. In altri, tale innesco non può realizzarsi, anche per la scarsa capacità dei sistemi locali di assorbire le necessarie innovazioni nell'organizzazione dei processi produttivi, e la dipendenza da centri decisionali esterni si traduce in vulnerabilità ai mutamenti dei vantaggi di localizzazione.

Per quanto riguarda il grado di internazionalizzazione "passiva", la quota di investimenti diretti esteri (IDE) ricevuta dall'Italia, sul totale della Ue, pur in leggero aumento dalla seconda metà degli anni '90, è risultata nel periodo 2000-04 pari a solo il 4,6%. I flussi ricevuti dall'Italia sono ancora nettamente inferiori a quelli registrati nelle principali economie europee. In particolare, il valore degli IDE è sensibilmente inferiore a quelli di Paesi come Francia, Germania o Spagna, che negli anni Ottanta presentavano una capacità attrattiva simile o inferiore a quella italiana.

Le differenze tra l'Italia e i principali Paesi europei emergono da diversi indicatori. In particolare, esse appaiono rilevanti se si considera l'incidenza dei flussi di

IDE rispetto al PIL o agli investimenti fissi. Tra il 2000 e il 2004, gli investimenti esteri in rapporto al PIL hanno rappresentato, in media, l'1,2% in Italia, a fronte del 16,6% dell'Irlanda, dell'8% dell'Olanda, del 5% della Spagna e del 4,5% della media UE. Rispetto agli investimenti fissi lordi, nel nostro Paese, il peso degli IDE è stato pari al 6%: una quota considerevolmente inferiore a quella media della UE (22,5%).

La gran parte degli investimenti esteri si concentra nelle regioni del Nord: nel 2005, la quota ricevuta da questa ripartizione è stata pari all'83% del totale. Di molto inferiori le quote del Centro (9,7%) e soprattutto, del Mezzogiorno, verso cui si è indirizzato appena lo 0,7% dei flussi ricevuti dall'Italia. In particolare, i dati mostrano come la principale destinazione dei flussi di investimenti in entrata sia rappresentata dalla Lombardia, che ha ricevuto quasi il 63% degli IDE nell'anno in esame. Seguono Piemonte (12%), Lazio (5%) e Veneto (4,3%). Tra le regioni meridionali, al primo posto si colloca la Campania, con lo 0,2% del totale nazionale; del tutto marginali risultano le quote delle altre regioni del Mezzogiorno.

Le profonde differenze regionali nell'articolazione del sistema produttivo italiano si riflettono anche sulla geografia delle imprese partecipate da investitori esteri. In particolare, il 64% di tali aziende ha sede nelle regioni del Nord-Ovest, area in cui si concentra il 63% degli addetti e si genera il 62% del fatturato totale delle partecipate presenti in Italia nel 2004. Come per i flussi di IDE, il peso del Nord-Ovest dipende, in larga misura, dall'incidenza della Lombardia, regione in cui nel 2004 aveva sede il 52% delle imprese e si realizzava circa il 47% del fatturato italiano delle imprese stesse. Nel Mezzogiorno, al contrario, il grado di internazionalizzazione risulta di gran lunga inferiore. Nel 2004, solo 367 imprese meridionali, cioè il 5% del totale italiano, avevano quote di capitale estero (di cui 304 con una partecipazione estera di controllo). Nel complesso, queste imprese occupavano solo il 6,5% degli addetti e realizzavano poco più del 5% del fatturato complessivo delle partecipate italiane.

Dalle più recenti indagini svolte in materia è possibile trarre indicazioni riguardo ai principali vincoli all'investimento estero nel Mezzogiorno. Tra questi, la carenza delle infrastrutture, la scarsità di servizi alle imprese, la qualità del capitale umano, le inefficienze del sistema burocratico ed infine la presenza di forme di criminalità organizzata, appaiono i più rilevanti. Questi "svantaggi competitivi" si riflettono,

naturalmente, anche sull'immagine del Mezzogiorno e sulla percezione che di esso hanno gli investitori stranieri.

## 5. LE POLITICHE PER LO SVILUPPO DELL'INDUSTRIA MERIDIONALE

Il modello di specializzazione del Mezzogiorno – come rilevato - ha subito negli ultimi anni un ulteriore impoverimento. Si è indebolito lo slancio dei sistemi locali di piccola impresa che aveva caratterizzato la fase di convergenza della seconda metà degli anni '90. La *performance* del sistema economico meridionale nelle esportazioni è sempre più dipendente dalle grandi e medie imprese a controllo esterno insediate nell'area. Al contempo, il Mezzogiorno sembra giocare un ruolo abbastanza consistente nei traffici di perfezionamento attivo dell'Italia, come riflesso dell'attività di multinazionali che scelgono il territorio meridionale per localizzare alcune fasi dei propri processi produttivi. Ma si tratta anche in questo caso di un fenomeno assai concentrato territorialmente e settorialmente, che non denota certo ancora l'acquisizione di livelli accettabili di attrattività.

Insomma, permangono e continuano a sovrapporsi più problemi: quello di una inadeguatezza del modello di specializzazione (sia pure alleviata dal buon momento di alcuni settori di scala); quello di una fragilità generale del tessuto delle piccole imprese (sottodimensionate, poco inclini a produrre ed assorbire ricerca e innovazione); quello di un territorio che non riesce a conseguire i livelli di attrattività di altre aree in ritardo dell'Unione europea. E' al cospetto di questi problemi che occorre recuperare un ruolo più incisivo della politica industriale, attraverso un'ampia e articolata azione volta a promuovere e sostenere l'innalzamento delle dimensioni di impresa, l'evoluzione del modello di specializzazione e l'attrazione di investimenti esteri.

Si tratta di obiettivi impegnativi, che si conseguono anche in virtù di una convinta azione di politica economica complessiva, nonché di una varietà di misure non tutte di carattere finanziario. Ma è innegabile che vi è la necessità di assicurare un ammontare di risorse adeguato, certo e costante nel tempo.

Al contrario, a partire dal 2003, le risorse per gli incentivi, soprattutto per quelli della politica regionale sono, invece, diminuite, e ancor di più si sono contratte le risorse specificamente destinate all'industria e al manifatturiero, in ragione di un processo di

redistribuzione settoriale delle agevolazioni della legge 488/1992, nonché di una riduzione dei flussi alimentati dalla politica d'incentivazione nazionale. Nel complesso gli incentivi sono passati nel Mezzogiorno da 7.067 milioni di euro nel 2001 a 4.595 nel 2004, e nel 2005 hanno registrato una ulteriore riduzione. La riforma della legge 488/1992 ha accentuato questa direzione di marcia, non tanto e non solo per il ridimensionamento delle risorse complessivamente messe a disposizione, quanto per la riduzione del valore effettivo dell'agevolazione, dovuta alla trasformazione in finanziamento di una parte importante del contributo in conto capitale.

In effetti, anche negli altri paesi dell'Unione europea le risorse per gli aiuti diretti alle imprese diminuiscono. Ma nei paesi in ritardo soccorrono misure estese a tutto il territorio nazionale e, segnatamente, vige una fiscalità di compensazione (o di vantaggio), che l'Italia non ha ancora potuto introdurre con riferimento al solo Mezzogiorno.

Partiamo allora da qui; dalla fiscalità di compensazione. Perché è su questo versante che si gioca in buona parte la partita dell'attrattività territoriale e, quindi, la possibilità di alimentare un flusso positivo in entrata di investimenti esteri. Per il Mezzogiorno, che tuttora presenta un notevole ritardo strutturale di sviluppo e che sin qui non ha significativamente accresciuto la sua capacità di catturare l'interesse dei capitali internazionali, l'attrazione degli investimenti esteri assume un significato ben diverso rispetto al resto del Paese. E' soprattutto in riferimento al Mezzogiorno infatti che l'indicatore "investimenti in entrata" segnala inequivocabilmente – come s'è detto – una condizione di scarsa attrattività. Ed è solo con riferimento al Mezzogiorno che, se si ha riguardo alla mobilità degli investimenti delle grandi multinazionali e all'esigenza di catturarne le potenzialità in termini di ricadute effettive sullo sviluppo, questa scarsa attrattività deve, in generale, preoccupare.

La possibilità di offrire una fiscalità di compensazione, sin qui negata dall'Unione europea, merita quindi di essere ripresa in considerazione. Si tratta di comprendere in che termini la questione possa essere riproposta non solo con riguardo al superamento delle perplessità in sede europea, ma anche con attenzione alla necessità di non disperdere inutilmente le risorse. Il problema che si pone nel nostro Paese è cioè anche quello di applicare eventualmente una fiscalità con attenzione a qualche principio di selettività (territoriale, se non settoriale), atteso che privilegi accordati, per esempio,

al settore finanziario appaiono non desiderabili, oltre che costosi. Per quanto riguarda il profilo di legittimità, l'Unione europea ha sin qui ritenuto distorsiva per la concorrenza l'introduzione di regimi fiscali differenziati all'interno di uno stesso paese e non distorsiva, invece, la previsione di regimi fiscali di favore se applicati agli Stati nella loro interezza (come avviene non solo nei casi dell'Irlanda e della Spagna ma in diversi nuovi Stati membri dell'Unione). E' un punto di vista che finisce per penalizzare pressoché esclusivamente il Mezzogiorno, essendo l'Italia – con la Germania – il solo paese “dualistico” nell'ambito dell'Unione a 25.

Ciò detto, la ricostituzione di mere condizioni passive di attrattività (via politiche di contesto ed eventuale fiscalità di vantaggio) non può essere considerata una garanzia assoluta di sviluppo. Perché un insieme di condizioni di attrattività produca i suoi frutti è indispensabile che la politica nei confronti degli investimenti diretti esteri acquisti anche una sua visibilità e un suo momento di sintesi istituzionale. Si è mostrato esservi un notevole divario tra il potenziale di attrazione delle regioni italiane e l'effettiva capacità di attrarre. Questo divario si spiega in gran parte con un negativo “effetto Paese” (inefficienza della pubblica amministrazione, inefficacia del sistema legale di tutela dei diritti di proprietà), ma la stessa “inefficienza della pubblica amministrazione” include la mancanza di un'azione pubblica di incentivazione ricca di argomenti, ben orchestrata, continua e trasparente. Una politica di attrazione non è fatta dunque solo di pacchetti *standard* di agevolazioni ma anche di una buona “filiera istituzionale”, capace di massimizzare in una certa area la produzione di condizioni di contorno in tempi ragionevoli. E' questa la linea suggerita dalle esperienze estere di maggior successo: quelle dell'Irlanda, della Gran Bretagna, della Spagna e della Francia, per citare solo alcune delle realtà vicine a quella italiana.

È da dire che sin qui vi è stato un solo strumento di politica industriale ad aver lavorato efficacemente nella direzione indicata: il “contratto di programma”. Ma diversamente dal passato – quando tal tipo di contratto ha favorito la localizzazione di investimenti delle maggiori imprese, italiane ed estere – negli ultimi anni ha prevalso il sostegno di consorzi di piccole e medie imprese. Da ultimo, a partire dal 2003, lo strumento per l'attrazione degli investimenti esteri è divenuto il “contratto di localizzazione”, la cui gestione è stata affidata a Sviluppo Italia; ma i risultati tardano ad arrivare.

Per quanto riguarda la legge 488/1992, gli investimenti a partecipazione estera agevolati dalla legge hanno rappresentato, nella media del periodo 1998-2004, percentuali non irrilevanti (il 13,5% degli investimenti agevolati e il 5,8% di quelli per nuovi impianti). Ma la ragione per cui l'incentivazione regionale conserva il suo significato è più ampia e riguarda in generale l'esigenza di favorire l'evoluzione del modello di specializzazione. L'ultima riforma della legge 488/1992, che ha guardato soprattutto all'obiettivo di risparmiare risorse attraverso la riduzione di intensità agevolativa degli interventi, rimane tutta da verificare sul piano della qualificazione e selezione degli investimenti. In definitiva, le trasformazioni del modello di specializzazione sono connesse alle possibilità aperte dalle nuove iniziative, proprio quelle che, con la riforma, hanno subito una penalizzazione relativa.

Per quanto riguarda la politica industriale nazionale, è certamente importante l'adozione di misure volte al superamento dei nodi strutturali della competitività (basse dimensioni di impresa, insufficiente attività di ricerca e di innovazione, scarsa qualità dell'istruzione e della formazione), che possono racchiudersi nelle cosiddette "politiche orizzontali" (nel senso che riguardano tutti i settori e tutte le aree territoriali). Il ricorso tra queste misure ad un'incentivazione fiscale del tutto automatica, sul modello della deducibilità di alcuni costi dalla dichiarazione dei redditi, appare di invidiabile semplicità, ma forse non del tutto adeguata a evitare una eccessiva dispersione di risorse. In ogni caso, occorre tener conto del fatto che tanto più i provvedimenti assumono caratteristiche di mero assorbimento da parte del sistema produttivo, tanto più è difficile che ad usufruirne, per la parte quantomeno coerente con il peso dell'economia del Paese, siano le aree svantaggiate. Tutti questi provvedimenti dovrebbero avere come primo naturale destinatario il Mezzogiorno e, invece, spesso non riescono a orientare verso il Sud una quota di risorse proporzionale neppure al modesto peso che quest'area ha sul PIL italiano, per non dire del complessivo "*peso naturale*" che il Sud ha in Italia in termini di popolazione e di territorio.

Inoltre, le politiche orizzontali, come quelle di contesto, hanno bisogno di tempi lunghi per realizzarsi o, quantomeno, manifestano i loro positivi effetti con lentezza. Non possono quindi fornire già nel breve periodo un impulso determinante alla modificazione del modello di specializzazione, alla crescita delle imprese e allo sviluppo del Mezzogiorno. Per questo, in una prospettiva più ravvicinata, è legittimo

promuovere azioni lungo altre tre direttrici: a) progetti di cooperazione con le altre grandi economie europee; b) progetti nazionali di valenza strategica per l'evoluzione del modello di specializzazione, o per l'effetto di traino sulla struttura produttiva, o per la crescita e l'integrazione di significative filiere; c) politiche – non protezionistiche – di gestione e contenimento delle crisi suscettibili di essere superate.

Queste stesse direttrici d'azione possono fungere da coordinate per fornire un quadro di riferimento razionale e dare un contenuto non dispersivo a quella parte della politica industriale che è ormai determinata dalle Regioni. Le Regioni paiono chiamate a lavorare su due fronti. Il primo è quello delle filiere locali o interregionali, ed è certamente parte di un orizzonte di breve periodo. Il secondo è quello delle città, autentico perno dello sviluppo, soprattutto in questa fase di straordinaria e intensa trasformazione delle modalità di produrre e di consumare. Il Mezzogiorno non è certo la patria dei distretti. È però terra di città; città storiche, cariche di problemi ma anche di cultura e creatività, in cui possono svilupparsi moderni insediamenti industriali, nuovi snodi logistici, grandi strutture di distribuzione. E' questo l'ultimo, ma non il meno importante, tassello di un pieno recupero della politica industriale in Italia.

## 6. INFRASTRUTTURE E LOGISTICA PER COGLIERE LE OPPORTUNITÀ MEDITERRANEE

Nel corso della legislatura appena conclusa grande attenzione è stata dedicata al rilancio infrastrutturale del Paese, strettamente integrato con gli orientamenti comunitari in materia di reti trans-europee (TEN). La strategia di interventi ha fatto perno sulle grandi reti e sui grandi progetti infrastrutturali, regolati dalla “legge obiettivo”, dal “collegato infrastrutture” alla legge finanziaria 2002 e dal “decreto attuativo” n. 190/2002. I risultati sono ancora poco evidenti e, nonostante l'impegno profuso, gravano sul futuro di queste opere forti incertezze circa la reale possibilità di portare a termine un programma ambizioso, almeno rispetto alle reali capacità tecnico-amministrative e finanziarie messe in campo fino ad ora.

Anche in tema di politica regionale, si sta vivendo una delicata fase di passaggio, con la chiusura del ciclo di programmazione 2000-2006 e l'avvio del nuovo per il periodo 2007-2013. Allo stesso modo che per la politica infrastrutturale, la “nuova programmazione” avviata dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS) – tra i cui

obiettivi il rilancio infrastrutturale ha rappresentato quello più rilevante nell'orientare gli interventi in misura sempre più cospicua alla valorizzazione del "contesto" – sta volgendo al termine con risultati, soprattutto su tale versante, altrettanto incerti.

Nella nuova legislatura occorrerà dunque affrontare una serie di nodi, opzionali, finanziari e realizzativi, di notevole difficoltà, non ultimi quelli relativi ai "dissensi" rispetto all'attuazione di alcune importanti opere, manifestati a vari livelli: da amministrazioni regionali e locali a talune collettività più direttamente coinvolte. Una analisi serena non può che indurre ad esaminare con grande attenzione quanto è stato impostato e le difficoltà incontrate, per arrivare ad individuare ragionevoli obiettivi per il futuro, che non facciano "tabula rasa" di quanto è stato fatto, ma ne preservino i profili positivi (che non mancano) per utilizzarli nell'ambito di una più concreta "progettazione dello sviluppo" specie nelle aree oggi più *deboli*.

Dal punto di vista della quantità complessiva della spesa per investimenti pubblici, occorre rilevare che la spesa in conto capitale del complesso degli Enti della Pubblica Amministrazione è risultata nel Mezzogiorno assai inferiore, non solo alla quota indicata come obiettivo, per altro insufficiente, nei documenti governativi (45% del totale nazionale), ma anche tendenzialmente calante. L'incidenza sul totale italiano è scesa, infatti, dal 41,2% del 2001 al 36,8% nel 2004, valore inferiore anche al solo "*peso naturale*" del Mezzogiorno, pari al 38,5% (media di popolazione e territorio). Le cause di questo andamento possono essere individuate nelle difficoltà di avvio dei programmi comunitari e nella loro limitata addizionalità, ma soprattutto nel mancato rispetto del vincolo di destinazione del 30% della spesa ordinaria in conto capitale dell'Amministrazione statale e di altri Enti e società pubbliche (come le Ferrovie dello Stato).

Dal punto di vista della qualità degli interventi infrastrutturali posti in essere, si segnala un indebolimento progressivo della linea strategica che aveva identificato nelle grandi reti infrastrutturali la priorità di intervento e nella "legge obiettivo" il più significativo intervento programmatico e normativo. L'elevato numero di opere progressivamente inserite nel programma della legge obiettivo (dalle iniziali 117 alle 235 dell'ultima stima) ne ha reso assai problematica sia l'attuazione sia la gestione finanziaria. Al 30 settembre 2005 (ultimo aggiornamento disponibile) dei 267,3 miliardi

di euro previsti, circa il 63,8% (171 miliardi di euro) è ancora in fase di progettazione, ed appena il 6,5% (17,5 miliardi) con progettazione esecutiva o definitiva.

Occorre in questa fase cercare di concentrare le risorse, sempre più difficili da reperire visto lo stato della finanza pubblica, su significativi progetti di sviluppo socioeconomico e territoriale, dalla scala locale a quella nazionale e globale. Un esemplificazione concreta può essere desunta dalle prospettive che nel corso del tempo sono maturate in relazione alla crescita del commercio internazionale e della mobilità di merci e persone su scala internazionale, insieme agli sviluppi indotti dalla diffusione dell'*information technology*. La maggiore attenzione a temi come la logistica delle merci e delle persone e l'internazionalizzazione delle imprese (intesa come fenomeno sia di delocalizzazione e riorganizzazione aziendale, su basi diverse da quelle tradizionali della localizzazione puntuale dell'attività economica, sia di attrazione di nuovi investimenti, nazionali ed esteri) dovrebbe indurre a definire coerenti progetti di sviluppo, nei quali l'infrastrutturazione possa svolgere un ruolo essenziale di servizio alla collettività e alle imprese, e di apertura e integrazione del territorio alle varie scale dimensionali richieste dalle nuove esigenze della competitività.

Uno specifico approfondimento del Rapporto è dedicato proprio al ruolo e alle prospettive della logistica nel contesto Euro-mediterraneo. In una prospettiva nella quale crescente rilevanza assumono i grandi nodi di scambio e le grandi reti, viene naturalmente ad esaltarsi il posizionamento geografico di aree che, come il Mezzogiorno, possono svolgere le funzioni di partenza e di arrivo, e di smistamento lungo le grandi direttrici commerciali, tra il Mediterraneo e l'Europa continentale e tra quest'ultima e l'Est asiatico. Lo sviluppo logistico può, quindi, costituire per il Mezzogiorno un'opportunità di crescita economica anche solo per questa sua funzione "di transito"; ma, partendo da questa, è possibile ipotizzare un complessivo progetto di sviluppo oltre che per le attività direttamente connesse alla mobilità dei flussi commerciali, anche per quelle legate alla "manipolazione" delle merci, prima della loro collocazione finale sui mercati seguendo le prevalenti evoluzioni dell'intera filiera logistica.

Le stime sulla crescita dei traffici commerciali pongono il Mediterraneo come l'area relativamente più dinamica dell'Europa. Nel quinquennio 2001-2005, il traffico di merci nella UE a 15 è aumentato del 10,7%, ma nei paesi mediterranei dell'Unione è

cresciuto del 13%, contro il 9,9% dei Paesi del Nord. La domanda di traffico marittimo (*import-export e transshipment*) nei porti del Mediterraneo nei prossimi dieci anni si prevede crescerà ad un tasso medio annuo del 6%.

Di fronte a prospettive di crescita dei traffici così favorevoli, un serio limite allo sviluppo della logistica nel Mezzogiorno è costituito dalla carenza della dotazione di infrastrutture.

La dotazione stradale è complessivamente allineata ai valori medi nazionali, ma con una componente autostradale, fondamentale per i collegamenti sulle scale territoriali nazionale e internazionale, più modesta; la presenza di infrastrutture ferroviarie è invece nettamente inferiore alla dotazione media nazionale, ma soprattutto risulta ancora scarsamente orientata all'intermodalità e alla logistica. Le infrastrutture aeroportuali, pur presentando una specificità in senso logistico ancora in gran parte da sviluppare (almeno per le merci, non per le persone), risultano comunque sottodimensionate in termini complessivi, anche se con notevoli eccezioni nelle regioni insulari e più periferiche.

La più evidente opportunità infrastrutturale per lo sviluppo logistico del Mezzogiorno è rappresentata, invece, dai porti, la cui diffusione – derivante non solo dalla maggiore estensione costiera, ma anche dalla storica urbanizzazione delle coste – è decisamente più ampia di quella rilevabile per il Centro-Nord. Anche in questo settore, tuttavia, permangono deficit rilevanti, con una dotazione “funzionale” dei porti meridionali (in termine di accosti, magazzini e piazzali) nettamente inferiore, nella media, a quella dei porti del Centro-Nord.

Un vero e proprio vincolo infrastrutturale allo sviluppo logistico del Mezzogiorno è rappresentato dall'intermodalità e dall'interportualità. I nodi di scambio, sia marittimi sia terrestri, risultano poco sviluppati, mentre le strutture di movimentazione, stoccaggio ed eventuale lavorazione delle merci, nel numero e in tutte le principali caratteristiche operative (superfici, capacità di movimentazione e binari ferroviari), sono fortemente deficitarie. L'indice sintetico della dotazione di nodi di scambio presentato nel Rapporto ne dà chiara indicazione: il livello dell'area meridionale è pari ad appena un quinto della media nazionale (20,1).

Se, sotto il profilo logistico, il deficit di infrastrutturazione è un problema dell'intero Paese, al suo interno la situazione attuale del Mezzogiorno rappresenta,

dunque, la questione di maggior rilievo. La presenza nell'area meridionale di alcune significative dotazioni, principalmente di infrastrutturazione portuale, rappresenta indubbiamente un elemento importante, da cui partire per lo sviluppo di progetti infrastrutturali di integrazione logistica; per la loro realizzazione sono, però, determinanti una più efficace programmazione degli interventi e una più coerente allocazione di risorse finanziarie, pubbliche e private.

Le azioni da porre in essere - sia per affrontare i deficit infrastrutturali dello sviluppo logistico, sia per valorizzare e integrare le dotazioni esistenti - dovrebbero evidentemente coinvolgere non solo il Mezzogiorno, ma l'intero Paese ed il suo assetto economico e infrastrutturale, in termini di: pianificazione di veri e propri *hubs* infrastrutturali, come i porti; collegamenti delle reti locali e nazionali a quelle europee, come i Valichi alpini; regolazione dei mercati nei settori meno concorrenziali del trasporto e delle infrastrutture; sviluppo delle imprese logistiche e di trasporto.

In un settore come quello logistico, un approccio "nazionale" che valorizzi strategicamente le potenzialità del Mezzogiorno, appare non solo auspicabile, ma necessario ed urgente. Solo ad una scala territoriale ampia e unitaria, che faccia insieme riferimento al Paese e al Mezzogiorno, nella sua dimensione di *macro-area*, è possibile concepire e progettare politiche realmente in grado di promuovere e sostenere l'espansione del settore. La contrapposizione tra aree territoriali, o tra "localismi", sarebbe quanto di peggio possa accadere, perché porterebbe all'immobilismo o ad una concorrenza complessivamente dannosa.

I tempi per avviare un progetto così impegnativo - e cogliere così un'opportunità che è di interesse nazionale, e non solo del Mezzogiorno - sono, però, realmente stretti. La concorrenza internazionale di altri paesi del Mediterraneo sta già manifestando chiari segnali di accelerazione in diversi ambiti di interesse logistico. Mentre l'Italia rischia un rallentamento o, perfino, un arretramento (come nel caso di Gioia Tauro, che per mancati adeguamenti ha visto mettere in discussione il proprio primato sul *transshipment* mediterraneo, a favore del porto spagnolo di Algeiras) anche in settori nei quali la *leadership* sembrava consolidata, tardando a mostrare una capacità non solo di reazione, ma anche di visione strategica.

## 7. OCCUPAZIONE E MERCATO DEL LAVORO

I dati di occupazione relativi al 2005, se analizzati in riferimento ad un più ampio orizzonte temporale, pongono in evidenza un approfondimento del divario nei tassi di occupazione tra Mezzogiorno e Centro-Nord, ed un contestuale ampliamento delle distanze dagli obiettivi di Lisbona, che il nostro Paese aveva assunto e che, si ricorda, prevedevano il conseguimento entro il 2010 di un tasso di occupazione complessivo del 70% e un tasso di occupazione femminile al 60%. Occorre ad oggi prendere atto che per il nostro Paese è pressoché impossibile raggiungere tali obiettivi. Basta infatti misurare la distanza che ancora ci separa da quei *target* per confermare tale pessimistica previsione.

Per quanto riguarda l'obiettivo generale del 70%, esso è già stato conseguito dai paesi del Nord Europa (Danimarca, Svezia, Finlandia), dall'Olanda e dall'Inghilterra; Francia, Germania, Irlanda, e Spagna presentano nel 2005 una distanza dall'obiettivo del 70% di circa cinque punti, che potrebbe essere colmata nei prossimi anni.. L'Italia (57,6%), invece, non ha mutato nel corso dell'ultimo quinquennio la propria posizione relativa e mantiene ancora la più alta distanza dall'obiettivo tra tutti i paesi dell'Unione a 15. Ciò che però differenzia il caso italiano dagli altri è la presenza all'interno del nostro Paese di due realtà economiche e quindi di due mercati del lavoro con livelli di occupazione molto diversi. Il deficit del nostro Paese è infatti interamente attribuibile al ritardo delle regioni meridionali. La quota di popolazione in età da lavoro occupata è infatti in linea con la media europea nel Centro-Nord (64%) ed inferiore di quasi 20 punti nel Mezzogiorno (45,8%). Se si considera il secondo dei *target* assunti dall'Ue a Lisbona (un tasso di occupazione femminile al 60%), la distanza del nostro Paese dal suo conseguimento assume dimensioni ancora maggiori: con un tasso nel 2005 pari al 45,3%, il *gap* da colmare è di 14,7 punti percentuali. Il valore italiano è anche in questo caso sintesi di un valore medio-alto al Centro-Nord (53,8%) e di un valore assai modesto (30,1%) nel Mezzogiorno, tra i più bassi nelle macro aree-europee.

Di fronte a situazioni così differenti occorre che anche nel campo delle politiche del lavoro e delle relazioni industriali si definiscano nuove regole in grado di favorire un maggior grado di adattabilità ai processi di sviluppo territoriale. Non volendo certo negare la centralità del contratto nazionale e il suo indispensabile ruolo di difesa del

potere di acquisto di salari nonché di garanzia di pari diritti su tutto il territorio nazionale, occorre rilevare che l'attuale assetto contrattuale è apparso incapace di fronteggiare i processi di destrutturazione del mercato del lavoro indotti dalle nuove sfide competitive, con conseguenze particolarmente negative soprattutto nel Mezzogiorno.

Non è, ad avviso della SVIMEZ, dalla definizione normativa di nuove figure contrattuali, specialmente se vanno ad aumentare il già ampio numero di tipologie contrattuali atipiche, che possono arrivare risposte adeguate a queste esigenze, bensì dalla identificazione di 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.

Una via che può essere utilmente seguita è quella delle “deroghe” contrattuali gestite dalle parti sociali, regolate a livello di contratto nazionale o autorizzate dagli attori competenti di volta in volta. La deroga deve però far parte di progetti di sviluppo o di risanamento, in cui le regole contrattuali diventano parte di uno scambio condiviso ed equo tra lavoratori e imprese. Qualcosa di diverso rispetto alle pratiche diffuse in Italia, dove spesso il riadattamento delle regole contrattuali è presentato come alternativa a licenziamenti collettivi, senza reali approfondimenti delle strategie d'impresa. In tale ipotesi, il contratto nazionale costituirebbe una tutela contrattuale “disponibile”, fornendo una griglia di garanzia per tutti i dipendenti, senza impedire che, in casi previsti, le rappresentanze locali possano sperimentare modelli contrattuali innovativi.