

Presentazione del

“RAPPORTO SVIMEZ 2007  
SULL’ECONOMIA DEL MEZZOGIORNO”



Riccardo Padovani  
Direttore della SVIMEZ

Luca Bianchi  
Vice Direttore della SVIMEZ

## LINEE DEL RAPPORTO

Roma, 10 luglio 2007

## INDICE

1. Il Mezzogiorno nella ripresa dell'economia italiana. La diversa qualità della crescita	p.	2
2. I nuovi termini del divario del Mezzogiorno nel contesto europeo	p.	5
3. La potenzialità competitiva del Mezzogiorno	p.	6
4. La debolezza delle politiche pubbliche per il Sud negli anni 2000	p.	9
5. L'obiettivo industrializzazione e le nuove linee di politica industriale	p.	14
5.1. La questione dimensionale e le potenzialità delle grandi imprese al Sud	p.	14
5.2. Industria 2015 e Mezzogiorno	p.	17
6. Le anomalie del mercato del lavoro meridionale: riprendono migrazioni e pendolarismo, si riduce la partecipazione al mercato del lavoro	p.	23
7. Giovani e istruzione: il basso rendimento dell'investimento formativo	p.	26

## 1. IL MEZZOGIORNO NELLA RIPRESA DELL'ECONOMIA ITALIANA. LA DIVERSA QUALITÀ DELLA CRESCITA

Sospinta dalla positiva espansione dell'attività economica in Europa, l'economia italiana, dopo una fase di stagnazione che durava ormai da quattro anni - la più lunga dal dopoguerra -, nel 2006 ha mostrato forti segni di ripresa. Sebbene la crescita del prodotto interno lordo nazionale sia risultata ancora inferiore di un punto a quella media dell'UE a 27 (1,9% contro il 2,9%), l'incremento è stato di oltre quattro volte quello medio del precedente triennio 2002-2005 (0,4%).

In tale nuovo quadro, anche l'economia del Mezzogiorno ha risentito favorevolmente della fase ciclica positiva, sebbene, come spesso è accaduto nella storia recente, sia cresciuta con un passo inferiore a quello del Centro-Nord. In base a valutazioni di preconsuntivo elaborate dalla SVIMEZ, il prodotto interno lordo è aumentato al Sud ad un tasso dell'1,5%, il maggior incremento dal 2001. L'accelerazione congiunturale ha riguardato nel Sud entrambe le componenti della domanda. La spesa per consumi delle famiglie, in particolare, è stata favorita dal miglioramento del clima di fiducia delle famiglie, che ha ripreso a crescere dopo il forte deterioramento del biennio 2004-2005. Gli investimenti, in ripresa dopo la forte flessione dello scorso anno, sono cresciuti del 2,5%, ad un tasso superiore che nel Centro-Nord. Un contributo, sia pur ancora modesto e inferiore a quello rilevabile nel resto del Paese, è provenuto nel 2006 dalla domanda estera, con una crescita delle esportazioni in termini nominali del 6,8%.

L'economia italiana è dunque in ripresa e con essa anche il Mezzogiorno. Le previsioni per il 2007 potrebbero anche essere migliori. Ma le prospettive per il reale avvio di un processo di accelerazione dello sviluppo nelle regioni del Mezzogiorno sono legate al superamento di alcuni vincoli strutturali che hanno impedito alla economia del Sud di reagire positivamente agli *shocks* provenienti dal nuovo contesto competitivo internazionale.

Analizzando più in profondità i "fondamentali" dell'economia italiana, sembra essersi avviato un processo di ristrutturazione, innescato proprio dalla perdita di capacità competitiva subita dall'intero Paese negli ultimi anni, e manifestatasi in particolare nel deterioramento della produttività. Il problema è ora cercare di

comprendere se, al di là della inversione ciclica, tali processi di ristrutturazione siano stati sufficientemente intensi e se essi si siano estesi anche al Mezzogiorno. Solo una risposta positiva a questo quesito garantirebbe al Paese di riagganciare i ritmi di crescita europei, e alle regioni meridionali una crescita duratura, che sfrutti le potenzialità competitive dell'area.

La lunga fase di difficoltà competitiva che ha attraversato il sistema economico italiano a partire dai primi anni del 2000 è dovuta a cause di carattere strutturale, rese ancora più gravi dalle mutate condizioni del contesto internazionale. Il modello italiano appare particolarmente svantaggiato rispetto alle due principali modifiche di contesto dell'economia mondiale: i processi di globalizzazione e internazionalizzazione delle filiere produttive, che hanno portato nel mercato mondiale paesi caratterizzati da un costo del lavoro particolarmente basso comparato a quello europeo, e italiano in particolare; e lo sviluppo delle tecnologie informatiche e di comunicazione, i cui riflessi sulla produttività risultano appropriabili in misura maggiore da imprese di grandi dimensioni e caratterizzate da un elevato capitale umano qualificato.

Il recupero di competitività delle imprese italiane, e di quelle del Mezzogiorno in particolare, richiede quindi di adattare la struttura produttiva alle nuove condizioni dei mercati e ai nuovi fattori di successo, così come già avvenne nei primi anni '80. Ciò può essere possibile solo tramite un rapido, diffuso e pervasivo processo di innovazione della base produttiva: sia per il pieno sfruttamento delle potenzialità dell'ITC; sia per l'orientamento verso i settori a più rapido tasso di sviluppo, come quelli *high-tech*; sia infine per il miglioramento della produttività e redditività dell'impresa, tramite innovazioni di prodotto e di processo.

Alcuni positivi elementi di risposta del sistema produttivo italiano emergono dall'analisi dell'andamento delle esportazioni, che possono essere considerate come la cartina al tornasole delle potenzialità e delle difficoltà del sistema economico nazionale nell'agone internazionale; tali segnali positivi però sembrano riguardare soprattutto il Centro-Nord. Mentre, infatti, in quest'area la ripresa ciclica ha interessato, pur se con intensità differente, praticamente tutti i comparti, nel Mezzogiorno essa ha riguardato quasi esclusivamente i c.d. settori di scala – caratterizzati dalla presenza di relativamente poche grandi imprese, a controllo, in prevalenza, esterno al Mezzogiorno – tra cui, in particolare, il settore automobilistico. Le branche dell'abbigliamento, delle

calzature e prodotti in cuoio, dei mobili, del legno, delle altre industrie manifatturiere – e cioè la parte prevalente del *made in Italy* – hanno continuato al Sud ad essere caratterizzate da una dinamica negativa, a dimostrazione di una difficoltà a mettere in atto quei processi di *upgrading* qualitativo dei prodotti verso segmenti più difficilmente aggredibili dalla concorrenza di prezzo dei nuovi competitori, quali India e Cina, che al contrario hanno posto in essere le industrie del Nord specializzate nei settori tradizionali. Ulteriori informazioni contenute nel Rapporto sostengono la tesi che i processi di ristrutturazione, testimoniati da recuperi di produttività ed espulsione di manodopera avvenuti nel biennio 2004-2005, abbiano interessato soprattutto il Centro-Nord e siano alla base del miglior risultato di quell'area nel 2006.

Il rischio tangibile è invece che l'industria del Mezzogiorno abbia dato segnali di crescita nel 2006 a seguito della ripresa del ciclo, ma senza avere affrontato un processo di ristrutturazione di portata ampia come quello avutosi nel resto del Paese. Il rischio in questo caso è che la ripresa possa rapidamente spegnersi, mentre rimane il peso di problemi strutturali di competitività irrisolti.

Il Mezzogiorno e il Centro-Nord sembrano dunque differenziarsi in questa fase non tanto nell'intensità della crescita, che rimane più bassa di quella degli altri paesi dell'Unione europea, quanto in alcuni aspetti di "qualità" della crescita.

In questo scenario, il ruolo delle politiche regionali appare, anche in considerazione delle rilevanti risorse che la programmazione nazionale e comunitaria mette a disposizione per il prossimo settennio, determinante. Non si tratta di mettere in campo interventi compensativi, che possono solo rallentare la crisi di competitività, ma di orientare la struttura produttiva verso processi di rinnovamento tecnologico dell'offerta e di sviluppo del capitale fisico e umano presente nell'area. La possibilità di un recupero di competitività del Mezzogiorno, sia verso le regioni del Centro-Nord, sia verso gli altri paesi europei, è strettamente connessa al sostegno a questi processi, in termini di risorse finanziarie ma anche di adeguate infrastrutture per lo sviluppo.

#### 4. I NUOVI TERMINI DEL DIVARIO DEL MEZZOGIORNO NEL CONTESTO EUROPEO

L'analisi del Rapporto di questo anno, proprio in considerazione della crescente integrazione dei mercati e, al tempo stesso, di alcune sopra richiamate debolezze dell'intero sistema Paese, dedica un particolare rilievo all'analisi dei divari negli andamenti economici e nei livelli di competitività del Mezzogiorno non solo e non tanto nei confronti delle regioni del Centro-Nord quanto rispetto alle altre aree, deboli e forti, dell'Unione europea.

Con riferimento, in particolare, ai risultati economici fatti segnare dall'economia meridionale dal 2000 ad oggi, essi appaiono sia pur di poco inferiori a quelli del Centro-Nord: 0,7% medio annuo al Sud contro lo 0,9% del Centro-Nord, con un ampliamento della forbice a sfavore del Mezzogiorno nel corso dell'ultimo triennio. Ma ciò che appare particolarmente significativo è il divario di crescita fatto registrare in questa fase economica dal Sud rispetto alle altre aree deboli dell'Unione. Contrariamente a quanto avvenuto in Italia, infatti, a livello continentale gli anni 2000 sono stati caratterizzati da un significativo processo di convergenza. In questo periodo sono cresciute assai più della media europea sia le economie dei Nuovi Stati membri sia le altre regioni dell'obiettivo 1 della Ue a 15. Con riferimento all'ultimo arco di tempo disponibile (2000-2004), siamo in presenza di tassi di crescita del PIL di oltre il 5% nei Nuovi Stati membri, del 3,8% nelle regioni obiettivo 1, e di appena lo 0,4% nel Mezzogiorno. Va rilevato che il processo di convergenza a livello europeo è dovuto soprattutto ad un avvicinamento nei livelli di sviluppo tra interi paesi, mentre più modesti sono stati i risultati in termini di divari interni ai paesi (è il caso del Mezzogiorno e della ex Germania dell'Est). Il Mezzogiorno, in particolare, sembra scontare un "effetto-Paese", che ha determinato un arretramento sia del Mezzogiorno stesso che del Centro-Nord rispetto al complesso dei paesi della Ue a 27.

Se confrontiamo la dinamica del prodotto interno lordo pro capite (espresso in parità di potere d'acquisto) del Mezzogiorno con quella dei paesi deboli della Unione allargata nel periodo 2000-2006, emerge un quadro sconsolante. Il tasso di crescita dell'economia meridionale (1,4% m.a.) è stato inferiore di 3 volte a quello della Spagna (4,4%), di quasi 4 volte a quello dell'Irlanda (5,2%), di oltre 4 volte a quello della Grecia (6,2% m.a.). Nel corso dell'ultimo sessennio (2001-2006), il prodotto per

abitante della Spagna ha superato il livello medio della Ue a 27 (102%) ed è maggiore di oltre 30 punti percentuali di quello del Mezzogiorno (70% della media Ue); anche la Grecia (89%) ha superato il Sud, e, tra i Nuovi Stati membri, nel 2006, Slovenia, Ungheria, Estonia e Repubblica Ceca hanno già raggiunto il livello di sviluppo del nostro Mezzogiorno.

Stiamo dunque assistendo ad una profonda modificazione geo-economica dell'Europa che vede il Mezzogiorno in difficoltà, schiacciato dalla morsa competitiva, da un lato, dei paesi di nuova accessione – caratterizzati da processi di *catching up* propri di aree arretrate che si aprono ai mercati internazionali e che possono godere soprattutto di favorevoli condizioni di costo – e, dall'altro, da paesi “interamente deboli”, che nei precedenti cicli di programmazione hanno saputo sfruttare al meglio le ingenti risorse dei Fondi comunitari.

Tali risultati impongono una attenta riflessione, sul perché il Mezzogiorno, pur beneficiando di un consistente afflusso di risorse comunitarie, non abbia conseguito quello scarto nel tasso di sviluppo che, invece, si è realizzato nelle altre regioni obiettivo 1.

## 5. LA POTENZIALITÀ COMPETITIVA DEL MEZZOGIORNO

Il recupero di competitività del sistema economico italiano, e di quello del Mezzogiorno in particolare, richiede di adattare la struttura produttiva alle nuove condizioni dei mercati e ai nuovi fattori di successo, così come già avvenne nei primi anni '80. Questo può essere possibile – come s'è detto – solo tramite un rapido, diffuso e pervasivo processo di innovazione della base produttiva.

L'esigenza di un'accelerazione dei processi innovativi in Italia risulta comunque evidente da un confronto sugli indicatori di competitività. Il *Rapporto SVIMEZ 2007*, così come l'anno scorso, ha infatti dedicato uno specifico approfondimento proprio alla misurazione della competitività del territorio italiano e delle sue due macro-aree rispetto ai paesi dell'Unione a 27. Nell'analisi condotta dalla SVIMEZ, sono state 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 e la formazione; la "vitalità economica" del tessuto produttivo. Rispetto all'esercizio svolto nella precedente edizione del Rapporto, oltre ad aggiornare tutti i dati di base, si è proceduto anche a calcolare i medesimi indicatori a due istanti temporali – 2000-2001 e 2005-2006 – al fine di arricchire l'analisi con considerazioni non solo sul livello degli indici sintetici ma anche sulla loro variazione nel tempo.

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. L'elemento nuovo è costituito da una perdita relativa di competitività dell'intero Paese nel corso degli anni 2000. In particolare, *in campo infrastrutturale* – dove il Mezzogiorno, pur manifestando un forte divario di dotazione rispetto al Centro-Nord, presentava all'inizio degli anni 2000 un livello superiore a quello delle altre aree deboli dell'Unione – nel corso dell'ultimo sessennio l'area meridionale ha perso quasi completamente tale vantaggio, nei confronti soprattutto di Spagna, Grecia e Irlanda, che nel medesimo periodo hanno investito molto sull'infrastrutturazione del territorio.

Le successive tre dimensioni vedono invece l'intera Italia in costante posizione di svantaggio rispetto al resto dell'Europa.

Gli indicatori relativi all'*innovazione e alla ricerca e sviluppo* sono fortemente penalizzanti per la realtà nazionale ed in particolar modo per quella del Mezzogiorno. Le due grandi ripartizioni presentano uno svantaggio di rilievo rispetto agli altri paesi soprattutto in termine di risorse dedicate alla ricerca e sviluppo, sia in termini di spesa in percentuale del PIL che di addetti per 1.000 abitanti. Nel 2005, infatti, la spesa complessiva per ricerca e sviluppo è stata pari ad appena lo 0,8% del PIL nel Sud, inferiore all'insufficiente 1,1% nazionale, e meno della metà della media europea (1,8%). Mentre molti paesi che si collocano al di sotto della media comunitaria hanno recuperato alcune posizioni rispetto a UE a 27, l'Italia, e le sue due macro-aree, hanno ulteriormente perso terreno: il paese perde complessivamente 3,8 punti percentuali nell'indice sintetico, che è il risultato di una perdita più consistente del Centro-Nord (-5,1 punti percentuali) e un po' più contenuta del Mezzogiorno (-1,3 punti percentuali). Ma la situazione di gran lunga peggiore per il Mezzogiorno si riscontra per il numero di

brevetti registrati, che, fatta 100 la media UE a 25, con un indice pari a 9 sono praticamente inesistenti.

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 agli ultimi posti. Pesano in particolare i ritardi in termini di quota di popolazione adulta che partecipa ad attività formative, soprattutto in termini di laureati in materie scientifiche ogni 1.000 abitanti di 20-29 anni. Nel Mezzogiorno ci sono appena 7 laureati in materie scientifiche su 1.000 giovani contro i 10 del resto del Paese, ma soprattutto contro i 13 della media europea e i circa 20 di Regno Unito, Francia e Irlanda. Tali scarsi risultati in termini di istruzione e formazione non trovano riscontro nel dato della spesa pubblica per istruzione, che risulta in Italia sostanzialmente in linea con i valori medi europei.

La quarta ed ultima dimensione considerata, quella della *vitalità economica del sistema produttivo*, vede l'Italia e le sue ripartizioni in posizione di svantaggio rispetto agli altri paesi europei, e soprattutto in arretramento rispetto al periodo precedente. L'Italia, con un indice di 84,6 (85,5 nel periodo precedente), si colloca al 21° posto della graduatoria. Il Centro-Nord, al 16° posto della graduatoria, mostra i più marcati segnali di crisi: 96,3 nel periodo 2000-01 e 94,2 nel periodo 2005-06, con una riduzione quindi di 2,1 punti percentuali. Il Mezzogiorno, invece, con un indice di 54,1, si colloca all'ultimo posto della graduatoria europea, sorpassato dalla Grecia. Gli elementi che contribuiscono ad abbassare l'indice sintetico del Sud sono soprattutto il ridotto volume degli investimenti fissi lordi per abitante e il ridotto grado di internazionalizzazione (bassa quota di *export* e quasi assenza di investimenti dall'estero). In Italia il flusso annuo di investimenti esteri per abitante è stato, nel periodo 2001-2006, di 305 euro, con livelli di 292 euro nel Centro-Nord e di appena 13 euro nel Mezzogiorno. Nella media della Ue a 27 tale valore sale a 800 euro e raggiunge i 1.500 euro in Irlanda, Olanda e Svezia. Tra i paesi di nuova accessione, gli investimenti esteri per abitante raggiungono in Estonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia i 500 euro.

Dalle dimensioni citate, si ricava un *Indice di potenzialità competitiva del sistema produttivo* che spiega bene, da una parte, l'inadeguatezza del nostro Mezzogiorno rispetto alla sfida dei mercati (fatta 100 la media UE a 27, il nostro Sud raggiunge uno striminzito 65,9; vanno peggio solo i Nuovi Stati membri – con l'eccezione peraltro di Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria – e la Grecia,) e,

dall'altra, il grande sforzo che occorre operare per innescare un processo di reale convergenza fra le due macro-aree del Paese (il Centro-Nord infatti si posiziona poco al di sotto della media europea, ma a distanza considerevole dalle regioni del Sud).

Il complesso di dati qui sinteticamente evidenziati permette di delineare un quadro di difficoltà strutturale del Mezzogiorno, cui si è accompagnato nell'ultimo quinquennio anche un peggioramento congiunturale dei livelli relativi, in particolare nei confronti delle regioni più deboli dell'Unione. L'analisi degli indicatori utilizzati consente, d'altronde, di individuare anche alcune aree specifiche di debolezza competitiva, e quindi di delineare una sorta di "agenda prioritaria" di intervento: il deficit di dotazione di infrastrutture strategiche, l'insufficiente livello di spesa pubblica per ricerca e sviluppo, la bassa quota di laureati in materie scientifiche, l'insufficiente volume degli investimenti esteri, la scarsa apertura dei mercati, devono diventare *target* da monitorare al fine di verificare la reale capacità della politica di coesione nazionale di incidere sulle determinanti del ritardo di sviluppo.

#### 4. LA DEBOLEZZA DELLE POLITICHE PUBBLICHE PER IL SUD NEGLI ANNI 2000

Il Mezzogiorno non ha, come s'è detto, partecipato alle positive tendenze di convergenza – con sviluppi più elevati della media europea – che hanno caratterizzato negli ultimi anni sia tutte le regioni dei paesi dell'Est nuovi entranti, sia le aree obiettivo 1 della Ue a 15, incluse quelle dell'altra grande economia dualistica, la Germania, e tutte le regioni in ritardo della Spagna.

Il Mezzogiorno rappresenta, dunque, un caso estremo. E' praticamente l'unica grande area dove si verifica sia un livello del prodotto pro capite inferiore al 75% della media europea, sia un ulteriore arretramento della posizione relativa<sup>1</sup>.

Le ragioni di ciò sono molteplici, e rimandano in primo luogo – dato il persistente "dualismo" strutturale e le relazioni di interdipendenza tra i due pur assai diversi "sistemi economici" delle due macro-aree del Paese – al complessivo, grave

---

<sup>1</sup> Cfr. P. Baratta, *Convergenza: le priorità programmatiche*, Relazione generale al Seminario SVIMEZ su "Scelte strategiche e priorità operative per lo sviluppo di Napoli e delle grandi aree urbane del Mezzogiorno", Napoli, 16 aprile 2007.

*deficit* di crescita sperimentato nell'ultimo decennio dall'intera economia italiana relativamente al resto d'Europa. Ma anche alla sostanziale inefficacia della politica regionale di sviluppo, nazionale e comunitaria, in termini di capacità di intervento sulle carenze strutturali afferenti al contesto economico, sociale ed ambientale e all'apparato produttivo del Mezzogiorno, che gravano sulle potenzialità di sviluppo di quest'area.

Per quanto riguarda il primo aspetto, dalla considerazione degli andamenti dell'ultimo decennio non può che trarsi l'indicazione della necessità di scelte di politica economica generale del Paese più coerentemente che in passato mirate a favorire un adeguamento della struttura dell'offerta nazionale che consenta di realizzare i necessari incrementi di competitività, e quindi di conseguire, in ogni fase della congiuntura internazionale, il maggior saggio di crescita possibile della nostra economia.

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

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, non può non destare preoccupazione l'andamento negativo segnato – in base ai dati esposti nel Quadro Finanziario Unico predisposto dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione – dalla spesa pubblica in conto capitale dell'intero Paese a partire dal 2004, confermato nel 2006, anno in cui è passata da 59,5 a 58,9 miliardi di euro: la sua incidenza sul PIL è scesa dal 4,7% del 2003 al 4,0% del 2006. E ancor più che tale riduzione – che può trovare giustificazione nella necessità di comprimere la spesa pubblica per rispettare i vincoli europei – preoccupa il fatto che non si preveda in futuro un'inversione di tendenza, e che sembri prevalere invece la rincorsa all'utilizzo per spese correnti delle maggiori entrate: l'obiettivo indicato dal Quadro Finanziario Unico per il periodo 2007-2011, pari al 4,1%-4,2% del PIL, appare del tutto inadeguato rispetto alle esigenze del Paese, che sono di forte accrescimento della spesa al Sud e di recupero del deficit di investimenti prodottosi in questi anni al Nord.

Per quanto riguarda la politica regionale di sviluppo, la valutazione di una sua ridotta efficacia ai fini dell'impulso al processo di crescita e di convergenza del

Mezzogiorno – cui si è precedentemente accennato – trova in primo luogo fondamento dai dati elaborati dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione. Da essi risulta, infatti, come tale spesa “*aggiuntiva*” (comunitaria e nazionale) sia valsa, di fatto, negli ultimi anni, solo a compensare le carenze della spesa “*ordinaria*”.

I dati in oggetto ci dicono che la quota di spesa pubblica in conto capitale complessiva effettuata nelle regioni meridionali è passata – con un graduale e costante declino – dal 40,6% del 2001 al 36,3% nel 2006. Si è in sostanza da qualche anno ad una incidenza che non solo è ben lontana dall’obiettivo del 45% fissato in fase di programmazione, ma non eguaglia neppure il *peso naturale* del Mezzogiorno, che può valutarsi nel 38% circa, media tra la sua quota di popolazione (36,2%) e la quota del suo territorio (40,8%). Tale deludente risultato si è conseguito con una “spesa aggiuntiva” di circa 10 miliardi di euro 2006 all’anno.

La quota di risorse *ordinarie* destinate alla formazione di capitale nel Mezzogiorno – ove confrontata con le quantità di popolazione e con l’estensione del territorio – è appena il 22,3% del totale nazionale, inferiore di circa 15 punti al citato *peso naturale* dell’area, e di circa 8 punti rispetto all’obiettivo programmatico del 30% che l’autorità politica stessa aveva proposto. In termini dinamici, la quota rilevabile nel 2006 è significativamente inferiore al valore medio del periodo 1998-2001, pari a circa il 26%, a dimostrazione di una accresciuta difficoltà a garantire una equa distribuzione della spesa ordinaria sul territorio nazionale. Partendo da simili valori di spesa ordinaria, si rende assai difficile qualsiasi discorso sull’effettiva *addizionalità* delle risorse, facendo di fatto divenire di scarso fondamento ogni ragionamento sulla entità delle risorse specificatamente dedicate all’accelerazione del progresso al Sud<sup>2</sup>.

Sempre in tema di entità delle risorse per il finanziamento delle politiche di sviluppo, una ulteriore, più specifica notazione merita di essere fatta in ordine alla questione della ripartizione all’interno della spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno tra la spesa per trasferimenti (incentivi alle imprese) e la spesa per investimenti in infrastrutture materiali e immateriali. Il riequilibrio a favore della seconda delle due componenti, che costituiva una linea qualificante della

---

<sup>2</sup> Cfr. N. Novacco, *Ancora insufficienti le risorse pubbliche per gli investimenti nel Mezzogiorno: una lettura del Rapporto DPS 2006*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, trimestrale della SVIMEZ, n. 2/2007 (in corso di pubblicazione).

programmazione del ciclo 2000-2006, è venuto in effetti realizzandosi in termini relativi; ma, nonostante ciò, essendosi esso prodotto in un quadro di riduzione assoluta e relativa rispetto al Centro-Nord della spesa in conto capitale complessiva effettuata nel Mezzogiorno, la quota per investimenti pubblici destinata all'area meridionale sul totale Italia è scesa nettamente, da valori del 35-36% nel biennio 2000-2001, al 33% nel 2002, sino al 31,3% del 2006. In tutta l'ultima fase la spesa pro capite in infrastrutture è dunque rimasta al Sud costantemente inferiore che nel resto del Paese<sup>3</sup>.

Il livello assai basso della spesa ordinaria ha dunque avuto sino ad oggi una influenza decisiva nel ridurre l'efficacia della politica di coesione nazionale. Ma a deprimere l'efficacia dell'azione speciale hanno grandemente concorso anche la dispersione delle risorse aggiuntive, da finalizzare alla accelerazione dello sviluppo, in una eccessiva molteplicità di interventi, e le lentezze e gli scoordinamenti nella concezione, progettazione e realizzazione degli interventi stessi, tradottisi spesso nella formazione di residui.

La mancanza di una adeguata capacità di utilizzazione delle risorse stanziata da parte dei soggetti – spesso numerosi – coinvolti nel processo di spesa, si è manifestata anche nel caso degli interventi finanziati dai Fondi strutturali, nonostante il comune riconoscimento che i tempi di utilizzo delle risorse “europee” siano comunque stati più veloci di quelli dell'intervento ordinario interno.

A tale proposito, le informazioni contenute nella *Diciassettesima relazione annuale sull'esecuzione dei Fondi strutturali* della Commissione europea, pongono in luce, con riferimento all'attuazione dei programmi dell'obiettivo 1 per il ciclo 2000-2006, come l'Italia abbia fatto registrare, a fine 2005, un livello di spesa pari al 50,1% delle risorse programmate, di quasi 10 punti inferiori alla media della Ue a 15, a fronte di livelli di circa il 66% sia in Germania – l'altro grande paese europeo a connotazione dualistica – che in Spagna, e di oltre il 73% in Irlanda.

A fine 2006 le spese del QCS 2000-2006 delle Regioni italiane dell'obiettivo 1 sono risultate positivamente accresciute, arrivando al 63% delle risorse programmate, ma il 37% della spesa rendicontata è da attribuire a progetti “coerenti”. L'uso intensivo

---

<sup>3</sup> In merito a tale aspetto, cfr. A. Giannola e C. Petraglia, *Politiche dell'offerta, della domanda e programmazione dello sviluppo. Il “dualismo” dimenticato*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, trimestrale della SVIMEZ, n. 1/2007.

di tale possibilità – d'altronde concessa dalla Commissione europea – sta ad indicare la generale difficoltà da parte delle Amministrazioni a produrre idee progettuali ed a realizzarle nei tempi prestabiliti.

La “polverizzazione” dell'intervento, che ne ha diminuito l'efficacia, è del resto in buona parte l'inevitabile portato dell'approccio che – coerentemente sia con il quadro istituzionale interno, dopo le devoluzioni dei compiti e delle competenze sui temi del governo del territorio, sia con il quadro istituzionale europeo – ha assegnato una primaria responsabilità per la politica della “convergenza” al livello locale, ossia alle Regioni e alle altre Amministrazioni territoriali.

L'esperienza passata ha segnalato i rischi di questa scelta, rispetto alla quale l'impostazione del nuovo “Quadro Strategico Nazionale” non ha per altro sino ad oggi fatto registrare discontinuità significative: non solo carenza di risorse e capacità a livello locale, con un sottoutilizzo di quelle centrali, ma soprattutto il privilegio di molti progetti in ambito locale, più appetibili agli interlocutori politici di quel livello, che di pochi progetti di ambito sovralocale.

Su un piano più generale, sembra potersi affermare che, a fronte di competenze esclusive, come in campo urbanistico, e di disponibilità di ampi spazi per la formulazione delle strategie e la gestione dei programmi, siano le Regioni e le altre Amministrazioni locali stesse ad aver sottovalutato le nuove responsabilità per l'obiettivo di colmare il ritardo di sviluppo dei propri territori, nonostante stimoli e sollecitazioni in tal senso provenienti dallo Stato centrale. Questo vale certamente per molte Regioni del Mezzogiorno ed è facilmente riscontrabile nei Programmi Operativi Regionali che, nella preoccupazione di rispondere a tutte le richieste territoriali e settoriali, sembrano lasciare sotto traccia la finalità prima della programmazione europea per le aree in ritardo di sviluppo: l'obiettivo della convergenza.

Il recupero di una dimensione strategica, in grado di restituire efficacia all'intervento, passa dunque per un approccio unitario, che faccia riferimento al Mezzogiorno nella sua dimensione di macro-area, ponendo al centro l'attenzione per i fattori di struttura macro-economica e per i grandi obiettivi prioritari, determinanti per la ripresa del processo di sviluppo.

Tra questi ultimi, accanto all'obiettivo dell'industrializzazione e dell'attrazione degli investimenti esteri, ed a quello dello sviluppo della logistica, non può non annoverarsi l'obiettivo della riqualificazione delle grandi aree urbane del Mezzogiorno.

La “disintegrazione organizzativa” e la necessità di “integrazione funzionale”, tipiche delle filiere produttive della terza industrializzazione, indicano infatti nei sistemi urbani (dove è possibile svolgere efficacemente le attività di contatto, confronto, integrazione delle informazioni, adattamento delle strategie e degli apporti consulenziali e di supporto finanziario, tecnologico, di progettazione e design, marketing) un “luogo” essenziale per garantire la catena scienza-tecnologia-produzione-mercati, di decisiva importanza ai fini di ogni riposizionamento competitivo dell'economia meridionale.

## 5. L'OBIETTIVO INDUSTRIALIZZAZIONE E LE NUOVE LINEE DI POLITICA INDUSTRIALE

### 5.2. *La questione dimensionale e le potenzialità delle grandi imprese al Sud*

Tra gli obiettivi che deve darsi un disegno di politica economica nazionale volto alla riduzione dei divari interni, e per questa via, a rilanciare il tasso di crescita e di modernizzazione del Paese, resta centrale quello dell'industrializzazione del Mezzogiorno. Il proseguimento, e il rafforzamento, del processo di industrializzazione del territorio meridionale rimane la premessa per una maggiore competitività dell'intero sistema economico e condizione essenziale per lo sviluppo di un terziario pubblico e privato innovativo. Un'industrializzazione diversa, però, capace di: favorire le produzioni meridionali in comparti a maggiore produttività e valore aggiunto, grazie anche a raccordi più stretti con le Università e i centri di ricerca; di favorire una crescita dimensionale di impresa ed una sua più moderna gestione finanziaria; di assistere la presenza dei prodotti meridionali sui mercati di sbocco nazionali e internazionali; di rafforzare i poli di eccellenza.

La crescente apertura agli scambi internazionali, l'effetto più visibile e pervasivo della globalizzazione, sembra aver innescato un processo di selezione tra imprese eterogenee in termini di produttività, determinando l'uscita delle imprese meno dinamiche e la riallocazione di quote di mercato a favore di quelle più efficienti. La

maggior complessità dell'attività internazionale ha implicazioni significative per le imprese. È progressivamente mutato il *mix* dei fattori produttivi utilizzati; nei paesi avanzati l'attività produttiva domestica si concentra sulle fasi intensive di capitale o sulla fornitura di servizi alle unità operative localizzate all'estero; cambiano le tecnologie e le procedure per la diffusione delle informazioni, con un maggiore ricorso alle telecomunicazioni e all'informatica; cambia la struttura organizzativa dell'impresa, sempre più "orizzontale" per reagire velocemente ai cambiamenti.

L'impatto più evidente degli elementi sinteticamente richiamati sulla struttura produttiva è la rinnovata centralità della "questione dimensionale". Una maggiore competitività presuppone infatti la re-integrazione, all'interno dei confini dell'impresa (specialmente a monte), di fasi in precedenza abbandonate, allo scopo di migliorare il controllo della produzione lungo un arco più ampio possibile della filiera.

In tale prospettiva, la posizione del Mezzogiorno appare relativamente più debole. Nel 2004, in base ai dati più recenti tratti dall'archivio ASIA e con riferimento all'industria in senso stretto, la dimensione caratteristica meridionale è risultata pari a 21,8 addetti per unità locale a fronte dei 31,3 nel Centro-Nord. Con riferimento ai c.d. "settori tradizionali", in cui è ricompreso circa il 48,0% dell'intera occupazione manifatturiera meridionale, la situazione appare più grave. La dimensione caratteristica nel comparto dei tradizionali meridionale, oltre a far segnare il valore assoluto più contenuto, 14,7 addetti per unità locali, presenta il differenziale, rispetto al medesimo valore relativo all'altra area, relativamente più ampio, pari a circa 37 punti percentuali.

Nel Sud, quindi, la frammentazione dell'offerta è assai più accentuata. Conseguentemente, il principale vantaggio competitivo delle aziende meridionali è costituito da un'elevata flessibilità operativa conseguita tramite una struttura - sotto il profilo dimensionale - "ridotta all'osso", ed essenzialmente concentrata sul *manufacturing* a scapito delle funzioni aziendali "a monte" ed "a valle" del processo produttivo vero e proprio. Sono queste ultime le fasi, all'interno della catena del valore, oggi maggiormente redditizie, in quanto meno aggredibili dai nuovi *competitors* stranieri. La loro limitata presenza, nel Mezzogiorno, è di ostacolo alla possibilità di conseguire quegli avanzamenti competitivi indispensabili, come visto, per inserirsi stabilmente nei flussi del commercio estero.

A fronte di una dimensione media più bassa, nel Mezzogiorno è presente un tessuto di grandi imprese concentrate nei settori di scala, che ha evidenziato soprattutto nella fase recente una buona capacità competitiva sui mercati nazionali e internazionali. Sono proprio questi settori che hanno determinato, come visto in precedenza, la ripresa dell'*export* meridionale nel 2006.

Le principali branche in cui operano le imprese di maggiori dimensioni sono la siderurgia a ciclo integrale (Ilva in Puglia), l'industria petrolchimica e della chimica di base (Saras in Sardegna, Erg, Esso e Eni in Sicilia, ecc.), l'industria dell'automobile e della sua componentistica, dei veicoli industriali e commerciali (in particolare, la Fiat a Melfi), l'industria aeronautica, aerospaziale e dell'avionica (Alenia Aeronautica in Puglia, Alcatel Alenia Space Italia e Galileo Avionica in Sicilia), l'industria energetica (Enel, Edison, Sorgenia, Enipower), l'industria informatica e della comunicazione (STMicroelectronics e Nokia in Sicilia).

Imprese in larga parte di successo, che non sono però finora riuscite a costituire un sistema integrato, poggiando prevalentemente su iniziative isolate, anche se a volte di grandi dimensioni, spesso soggette alle mutevoli condizioni di divisione del lavoro internazionale. La presenza di tale nucleo di grandi imprese, se accompagnato da strategie di integrazione sul territorio, potrebbe giocare un ruolo di primo piano nell'auspicato mutamento del modello di specializzazione.

L'importanza della presenza di un nucleo consistente di grandi imprese nasce infatti proprio dal fatto che esse possono determinare l'avvio di interdipendenze sistemiche ed esternalità positive per il resto dell'economia. E' la possibilità stessa di coniugare i vantaggi delle economie di scala con quelli della flessibilità che spinge, in diverse aree, a rapporti di complementarità tra grandi e piccole imprese. Oggi, infatti, la grande impresa diviene sempre meno un'unità tecnica e sempre più un'unità di *governance* su una molteplicità di imprese che sono collegate, a vario titolo, alla grande.

Da tali considerazioni deriva anche il ruolo decisivo che può giocare nel nuovo quadro competitivo la capacità di attrarre investimenti esteri.

Dopo una lunga fase in cui il pensiero economico dominante riteneva che bastasse riattivare le risorse locali endogene, liberandole dai condizionamenti di un intervento pubblico distorsivo, per conseguire tassi di sviluppo più elevati nel Mezzogiorno, si comincia a prendere atto - recuperando ciò che meridionalisti del

calibro di Pasquale Saraceno avevano sostenuto mezzo secolo fa - che per raggiungere un simile obiettivo non basta il contributo delle energie imprenditoriali operanti nel Mezzogiorno. Tale contributo aggiuntivo non può certo più provenire dall'intervento pubblico diretto nell'economia, quale quello sperimentato con le Partecipazioni Statali, ma dalla capacità di intercettare i flussi di investimento nazionali ed internazionali.

La letteratura economica ha dimostrato che la presenza di imprese multinazionali, oltre ai benefici diretti in termini di occupazione e di valore aggiunto, determina, attraverso fenomeni di *spillover*, anche una serie di vantaggi indiretti per l'economia locale<sup>4</sup>. L'impresa multinazionale infatti è dotata di una superiore capacità tecnologica e manageriale che, attraverso le relazioni di subfornitura, si trasmette anche alle imprese locali determinando un incremento della loro produttività. L'attrazione degli investimenti esteri, dunque, rientra a pieno titolo tra le *policies* da adottare per incentivare il cambiamento strutturale della specializzazione produttiva non solo del Sud, ma dell'intero Paese, così come è accaduto in altri quali l'Irlanda. I dati contenuti nel Rapporto riguardo un livello di investimenti diretti esteri nel Mezzogiorno assai più basso del suo potenziale, segnalano l'esistenza di importanti margini di recupero proprio nelle regioni del Sud, che, anche per questa via, possono assumere rinnovata centralità nel disegno di sviluppo nazionale.

### 5.2. *Industria 2015 e Mezzogiorno*

Nell'attuale fase la politica industriale deve, dunque, assumere, ancor più che in passato, un ruolo importante nel quadro della più complessiva azione di sviluppo del Sud. Non si tratta – come già sottolineato – di mettere in campo solo interventi compensativi, che possono tuttalpiù rallentare la crisi di competitività, ma di orientare la struttura produttiva verso processi di rinnovamento tecnologico dell'offerta e di sviluppo del capitale fisico e umano. Occorre, cioè, una politica specifica, che preveda al suo interno non solo misure di carattere orizzontale ma anche una dimensione verticale degli interventi; una politica industriale che non può, certo, incentrarsi – come

---

<sup>4</sup> Per gli aspetti relativi al ruolo della grande industria e degli investimenti esteri nel rafforzamento del modello di specializzazione nazionale e del Mezzogiorno, si veda, in particolare, M. Franzini e A. Giunta, *Ripensare il declino*, in "Meridiana", n. 54, 2005.

invece sostenuto da una linea di pensiero largamente diffusa - solo nella creazione delle condizioni di contesto, che, pure, sono importanti e reclamano azioni specifiche (sul sistema delle infrastrutture, sul miglioramento delle reti di servizi, sulla riqualificazione del sistema di istruzione di base e di formazione professionale, sulla riduzione delle posizioni di rendita e di monopolio, sugli eccessi di regolamentazione, sui limiti allo sviluppo del sistema finanziario).

Nella prospettiva di un rafforzamento del ruolo della politica industriale, la proposizione di nuove linee di *policy*, a seguito dell'approvazione da parte del Governo del disegno di legge "Industria 2015" e anticipate in gran parte nelle disposizioni della Finanziaria per il 2007, rappresenta un elemento di grande interesse. Nel disegno di legge vengono innanzitutto disegnate le cosiddette "due gambe" della politica industriale: accanto alle misure di sostegno generalizzato dell'apparato produttivo, le misure "orizzontali" - a carattere automatico, volte all'abbattimento dei costi d'impresa, alla promozione degli investimenti, alla crescita dimensionale e al riequilibrio territoriale -, si prevedono anche interventi "verticali", ossia misure selettive volte al perseguimento di obiettivi strategici per lo sviluppo economico del Paese.

La stessa definizione di questi fronti d'impegno è innovativa, poiché apre uno spazio a una dimensione verticale dell'intervento (i "Progetti di Innovazione industriale" collocati in aree tecnologico-produttive strategiche per lo sviluppo del Paese), cerca di favorire l'affermarsi di nuovi protagonisti in grado di superare i limiti della piccola dimensione senza dover effettuare traumatici trapassi proprietari (le reti d'impresa), non trascura il versante difensivo in coerenza con quanto hanno fatto economie più solide di quella italiana (interventi di salvataggio e sostegno alla ristrutturazione delle imprese in crisi), punta a incrementare la solidarietà tra i vari attori della filiera istituzionale (un nuovo modello di *governance*), cerca di dare certezza alle imprese attraverso la definizione di meccanismi automatici di afflusso delle risorse, per il caso delle politiche orizzontali e delle manovre di decompressione fiscale (interventi di natura automatica).

Il quadro che si propone non è per altro ancora del tutto definito. Si rimanda, infatti, ad una delega al Governo per la riforma del sistema di aiuti alle imprese e per la disciplina della nuova figura delle "reti d'impresa". Lo scopo principale di tale forma di aggregazione, che a differenza dei distretti non è subordinata né a un vincolo territoriale

(le imprese che fanno parte di una stessa rete possono anche essere localizzate in aree diverse e lontane), né a un vincolo di natura produttiva (non è nemmeno indispensabile che le aziende producano lo stesso prodotto, o parti di esso), è in sostanza quello di formare una massa critica minima per superare alcuni dei problemi legati alle ridotte dimensioni aziendali.

In attesa che il disegno si completi, è giusto chiedersi se e in che misura le linee di intervento contenute in "Industria 2015", disegnate per promuovere lo sviluppo dell'intero sistema produttivo nazionale, possano incidere efficacemente anche nella realtà meridionale. In effetti, esistono al Sud – ancorché in misura nettamente inferiore rispetto al Nord del Paese - gli ideali protagonisti di "Progetti di Innovazione industriale": medie e, soprattutto, grandi imprese industriali, caratterizzate da elevati gradi di competitività e di apertura verso i mercati esteri. Tali realtà negli ultimi anni – come si è visto - hanno fronteggiato meglio delle altre la difficile fase congiunturale, e rappresentano dunque un patrimonio. E' evidente che vadano identificate anche nel Mezzogiorno alcune delle aree produttive con particolari potenzialità di sviluppo da inserire nei "Progetti di Innovazione industriale", facendo leva anche su poli di eccellenza già esistenti: dall'aeronautica all'aerospazio, ad alcuni comparti dell'agricoltura di qualità, alle biotecnologie, alla microelettronica. Tuttavia, al momento, non sembrano esistere risorse vincolate a questi scopi.

L'aver definito, inoltre, in modo ancora incompleto la nuova soggettività giuridica delle reti d'impresa potrebbe offrire alle imprese meridionali una diversa opportunità. La nozione di "distretto", infatti, è sempre stata esposta a qualche rischio di astrattezza nella proiezione su un tessuto produttivo, quale quello del Mezzogiorno, spesso frammentato e disperso sul territorio. La rete d'impresa potrebbe essere per le imprese meridionali uno degli strumenti con cui emanciparsi dalla storica difficoltà di accesso alle leggi di incentivazione nazionale. Da questo punto di vista, peraltro, risulterà decisivo, il modo in cui si procederà al riordino delle agevolazioni nazionali: cruciale sarà il legame che verrà costruito tra i diversi istituti della nuova politica industriale (ivi comprese le reti d'impresa) e cruciale il modo in cui si assicurerà un flusso di risorse adeguate al Mezzogiorno finalizzato a specifici obiettivi orizzontali (crescita dimensionale, internazionalizzazione, ricerca e innovazione). Solo con un forte recupero negli accessi alle leggi di incentivazione nazionale si potrebbe pensare di

ridurre la portata e il raggio d'azione della legge 488/1992 riformata. Sino a quel momento, in realtà, l'accantonamento della politica regionale, e della legge 488/1992 in particolare, rischia di assumere il valore di un passaggio meramente "in negativo".

Ma al Mezzogiorno "Industria 2015" dedica un'attenzione ancora insufficiente. Nelle linee di politica industriale in essa prospettate, si ritiene, infatti, che i maggiori problemi che frenano la crescita economica siano in sostanza gli stessi in tutte le aree del Paese (una struttura produttiva troppo sbilanciata verso settori a basso valore aggiunto, l'eccessivo nanismo delle imprese, il basso grado di internazionalizzazione, lo scarso peso degli investimenti in R&S), anche se con diversi gradi di intensità, e da ciò ne discende che anche gli strumenti di intervento dovrebbero essere comuni.

In realtà, non può essere ignorato il nodo dei limiti storici dell'impresa meridionale: il sottodimensionamento, la chiusura al mercato finanziario, la scarsa internazionalizzazione, l'insufficiente grado di innovazione nelle scelte organizzative e di investimento.

Un basso livello di industrializzazione e la minore presenza rispetto al resto del Paese delle grandi e, soprattutto, delle medie imprese rappresentano senz'altro il più evidente fattore di criticità dell'economia meridionale, al tempo stesso causa ed effetto di tanti altri elementi di debolezza. Il processo di convergenza non può essere dato per acquisito, né per il suo perseguimento ci si può affidare solo agli interventi di impulso generico agli investimenti previsti per tutto il Paese (cuneo fiscale, crediti d'imposta per la ricerca, agevolazioni fiscali per le aggregazioni aziendali e la crescita dimensionale delle imprese), di cui il Sud rischia di beneficiare in più limitata misura. Basti, infatti, a tal fine considerare i dati storici sul basso accesso delle imprese meridionali alla totalità delle leggi d'incentivazione nazionale sino ad oggi operanti, confermatosi ancora nel recente passato, sia pure con qualche positivo segno di vitalità da parte delle grandi imprese.

E' facile constatare che il *mix* tra politiche orizzontali e interventi di dimensione verticale, così come prospettato dalle nuove linee di *policy*, tende a lasciare sullo sfondo il ruolo di strumenti come la legge 488/1992, ovvero del provvedimento da cui dalla metà degli anni '90 è venuta la grandissima parte delle risorse assorbite dalle imprese meridionali a titolo di agevolazione. E' forse il segnale di un prossimo esaurimento di

questa tipologia di intervento. Ma se così è, ciò che si prospetta in sostituzione è forse ancora insufficiente.

Il peso delle agevolazioni concesse per le politiche di riequilibrio al Mezzogiorno, di cui la legge 488/1992 è la componente più importante – pur essendosi ridotto dall'80% di quelle complessivamente concesse nell'area meridionale nel 2002 al 62% nel 2005 (in valore assoluto, da 4.985 a 2.022 milioni di euro) – è ancora maggioritario. Nel frattempo, non si è incrementata la quota di risorse assorbite dalle imprese meridionali a valere su provvedimenti nazionali di sostegno della ricerca, dell'innovazione o dell'internazionalizzazione. Il rischio di un brusco tramonto dell'intervento appena riformato è dunque quello di aprire una porta sul vuoto, proprio in relazione a quelli che sono gli obiettivi delle politiche nazionali, cui il Mezzogiorno non riesce ad accedere e rispetto ai quali la legge 488/1992, pur con tanti limiti, tende a svolgere un ruolo di supplenza. Né gli interventi di natura automatica specifici per il Sud - crediti d'imposta per gli investimenti e maggiorazione del cuneo fiscale - possono ritenersi paragonabili alla portata dell'intervento della legge 488/1992.

Per quanto riguarda l'attrazione degli investimenti esteri, di cui si è ampiamente sottolineato il potenziale rilievo ai fini dello sviluppo industriale del Mezzogiorno, occorre rilevare come l'Italia non abbia mai perseguito stabilmente una specifica politica di attrazione degli IDE, tanto meno indirizzata al Sud. In definitiva anche lo strumento - il contratto di programma – che, in questa direzione aveva prodotto qualche risultato positivo, è stato progressivamente depotenziato, reso meno selettivo.

Le condizioni che favoriscono l'attrazione degli investimenti esteri non sono date solo e tanto dai pacchetti standard di agevolazioni ma attengono a numerosi fattori, tra i quali un ruolo cruciale può essere svolto da una buona "filiera istituzionale", capace di massimizzare in una certa area la produzione di condizioni di contorno in tempi rapidi. Ed è questo il compito delle Agenzie di promozione, da lungo tempo operanti nella quasi totalità degli altri paesi europei, ma sino ad epoca recente, non nel caso italiano.

Solo a partire dal 2003 anche in Italia si è adottato un piano specifico, il "Programma operativo pluriennale di marketing territoriale", da attuarsi da parte della ex Società Sviluppo Italia, rinominata "Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa". Fanno parte delle linee di intervento di tale

programma gli interventi diretti a incentivare l'insediamento delle imprese estere, con particolare attenzione alla attuazione dei contratti di localizzazione. In sostanza, si tratta di un intervento che dovrebbe favorire quella produzione di condizioni di contorno, indispensabile nella gestione delle politiche di attrazione. A differenza dei contratti di programma, inoltre, i contratti di localizzazione sono rivolti esclusivamente alle imprese estere, e solamente per progetti di investimento localizzati nelle regioni meridionali.

Finora, tuttavia, i contratti di localizzazione sottoscritti non sono stati molti e, inoltre, solo per una minima parte hanno interessato il settore industriale (5 contratti stipulati, per complessivi 765 milioni di euro di investimenti e circa 1.200 nuovi occupati previsti, di cui appena il 16% per gli investimenti e il 22% per gli occupati ha riguardato il settore industriale).

Tra i fattori che possono avere frenato l'operato dell'Agenzia italiana vi sono, oltre alle complessità procedurali, una missione istituzionale forse definita in termini troppo ampi. Nell'ambito europeo, ad esempio, la maggior parte delle Agenzie di promozione degli IDE è completamente dedicata all'obiettivo specifico, mentre solo in pochi casi il mandato arriva ad includere la creazione e lo sviluppo di imprese domestiche.

Si può concludere che, per il futuro, vi siano, quindi, ampi margini di miglioramento. La semplificazione delle procedure, ma soprattutto la ridefinizione della missione della nuova Agenzia, operata dalla legge Finanziaria 2007, principalmente allo scopo di potenziarne le capacità di intervento sulle politiche di attrazione degli investimenti esteri, dovrebbero contribuire a produrre un'azione di promozione degli investimenti esteri di maggiore efficacia. Anche questa specifica azione potrebbe prendere a riferimento le stesse aree produttive strategiche individuate o ancora da inserire nei "Progetti Industriali d'innovazione" di interesse per il Sud.

In definitiva, coniugando l'evoluzione della politica industriale nazionale con il rinnovamento degli strumenti della politica regionale e un rilancio delle politiche di attrazione, si potrebbero disegnare le coordinate di un nuovo impegno per il Mezzogiorno. Ne farebbero parte: a) un pieno inserimento della parte più evoluta del tessuto industriale meridionale negli istituendi "Progetti di innovazione industriale" al fine di rafforzare i poli di sviluppo esistenti e incrementare le economie esterne che essi possono creare a vantaggio di aree più vaste; b) un più intenso accesso alle residue leggi

di agevolazione nazionale mirate a obiettivi orizzontali (crescita dimensionale, internazionalizzazione, ricerca e innovazione), anche attraverso l'utilizzo dello strumento "reti d'impresa"; c) la conservazione della legge 488/1992, almeno sino al momento di concreto sviluppo delle linee di azione a) e b); d) il consolidamento di una qualche fiscalità di vantaggio (anche a strati, come l'attuale, purché si tratti di strati cumulabili) in grado di compensare per tempi non brevi le perduranti diseconomie esterne; e) un rilancio delle politiche di attrazione, capace di giocare su una tastiera di strumenti più ampia rispetto alla sola fiscalità di vantaggio e sorretto da tutte le politiche nazionali che contribuiscono a ridurre i costi di transazione, ivi comprese quelle a difesa della legalità e della certezza del diritto.

#### 6. LE ANOMALIE DEL MERCATO DEL LAVORO MERIDIONALE: RIPRENDONO MIGRAZIONI E PENDOLARISMO, SI RIDUCE LA PARTECIPAZIONE AL MERCATO DEL LAVORO

Il dato medio relativo al 2006 evidenzia andamenti non molto dissimili dell'occupazione tra Mezzogiorno e Centro-Nord, dopo tre anni di profonda divaricazione. Il numero delle persone occupate è aumentato lo scorso anno, nel Centro-Nord, di 320 mila unità, pari al 2,0%, e di 105 mila unità, pari all'1,6%, nel Mezzogiorno. Nelle regioni meridionali la ripresa dell'occupazione segue un triennio di tendenziale flessione in cui gli occupati si erano ridotti di 69 mila unità.

Il miglioramento nell'andamento dell'occupazione meridionale, oltre ovviamente a non incidere sulla entità dei divari con il resto del Paese e con l'Unione europea, non riesce ad invertire alcune tendenze di carattere strutturale che hanno caratterizzato il mercato del lavoro al Sud negli ultimi anni: la ripresa delle emigrazioni stabili e temporanee verso il Nord e la sensibile contrazione della ricerca di lavoro. Si tratta sostanzialmente di due fenomeni entrambi alimentati dalla persistenza al Sud di un sistema produttivo ed economico di dimensioni tali da non soddisfare la domanda di lavoro espressa nell'area.

Con riguardo al primo di questi fenomeni, le migrazioni, va sottolineato come a partire dalla seconda metà degli anni '90 si sia assistito ad una ripresa della mobilità residenziale di apprezzabile intensità ma con caratteristiche decisamente diverse dal passato. Nella fase più recente, infatti, è prevalente il coinvolgimento della componente giovanile più scolarizzata. A ciò si aggiunge che, in ragione dei bassi livelli retributivi e di una più marcata precarietà del lavoro che i giovani migranti meridionali trovano nel Nord, accanto alla classica mobilità di lungo periodo rilevabile dalle anagrafi comunali, se ne va affermando un'altra, più precaria, costituita dagli spostamenti che superano il consueto pendolarismo giornaliero. Si tratta di spostamenti temporanei legati ad attività di lavoro che superano la quotidianità ma che non comportano cambiamenti di residenza anagrafica. Sulla base delle risultanze delle rilevazioni delle anagrafi comunali e della Rilevazione continua delle forze di lavoro, nel Rapporto si fornisce una prima stima del numero degli abitanti delle regioni del Mezzogiorno che si trasferiscono a vario titolo nelle regioni del Centro-Nord.

Con riferimento all'ultimo anno di disponibilità dei dati, i meridionali che hanno trasferito la loro residenza nel Centro-Nord sono oltre 120 mila, a fronte di 60 mila circa che dal Centro-Nord fanno il percorso inverso (si tratta soprattutto di anziani che rientrano o di impiegati pubblici che ottengono il trasferimento), con un effetto netto in uscita di circa 60 mila unità. Gli spostamenti temporanei, legati a pendolarismo Sud/Nord, si possono stimare in circa 150 mila unità. Nel complesso, quindi, si sono spostate dal Sud verso il Nord circa 270 mila persone, un dato certamente rilevante se si pensa che nel triennio 1961-63 di massima intensità migratoria si trasferirono dal Sud circa 295 mila persone all'anno. Allora i trasferimenti avevano però natura permanente, generalmente imposta oltre che dalle maggiori difficoltà nei trasporti, da contratti di lavoro quasi esclusivamente a tempo indeterminato. In questa nuova fase, invece, la maggiore precarietà occupazionale associata alle migliorate condizioni di trasporto, le accresciute aspettative nella qualità della vita e, non ultimi, gli elevati costi di stabilimento (degli affitti, in particolare), concorrono a favorire spostamenti temporanei. Ciò che non sembra differire nella nuova fase rispetto al passato, è la determinante iniziale di tali flussi che, nonostante gli indiscussi progressi economici e sociali intervenuti, rimane la marcata distanza tra offerta e domanda effettiva di lavoro espressa dal sistema economico e sociale dell'area meridionale.

Altro elemento da sottolineare è quello della progressiva riduzione delle persone in cerca di occupazione nel Mezzogiorno, che appare completamente indipendente dall'andamento dell'occupazione. Infatti i disoccupati sono diminuiti sia nel 2006, anno di ripresa occupazionale, sia nel precedente biennio, in cui al contrario l'occupazione si era ridotta, a dimostrazione di un *trend* di natura strutturale. Nel Mezzogiorno, nel 2006, il numero delle persone in cerca di occupazione è sceso sotto la soglia del milione di unità (907 mila), con una riduzione in valore assoluto, rispetto al 2000, di oltre 500 mila unità. La disoccupazione meridionale nel corso degli ultimi 6 anni si è ridotta di oltre un terzo (-37%). Conseguentemente, il tasso di disoccupazione è passato dal 19% del 2000 al 12,3% dello scorso anno, il valore più basso mai registrato. Da questi dati si potrebbe concludere che il problema della disoccupazione nel Mezzogiorno sia in fase di risoluzione. Ma le cose non stanno affatto così.

Se si va a vedere dove è andato a finire questo mezzo milione di disoccupati "scomparsi", si scopre che circa la metà ha trovato un'occupazione, mentre i restanti 250 mila sono usciti dalle forze lavoro, cioè hanno smesso di dichiararsi in cerca di occupazione. La tendenza alla riduzione delle persone in cerca di occupazione nel Mezzogiorno si è inoltre fortemente accentuata nell'ultimo triennio e, cosa ancora più rilevante, appare completamente indipendente dall'andamento dell'occupazione. La fuoriuscita dei disoccupati non verso l'occupazione ma verso la "non attività" è un elemento di forte criticità del mercato del lavoro meridionale e richiederebbe maggiori approfondimenti, sia sulle cause sia sulle implicazioni di carattere socio-economico. Intanto, si può dire che è certamente la carenza di occasioni di impiego ad aver determinato la ripresa delle migrazioni verso il Centro-Nord. Emerge, inoltre, uno spostamento in avanti, lungo il ciclo di vita, dell'accesso al mondo del lavoro che sembra riflettere, per un verso, effetti di scoraggiamento dovuti alle difficoltà incontrate dai giovani nell'inserimento occupazionale e, per l'altro, l'accresciuta propensione a restare nel sistema formativo. Ma ciò che va soprattutto sottolineato, e che potrebbe costituire un elemento nuovo degli ultimi anni, è la frantumazione delle istituzioni del mercato del lavoro e la conseguente crisi delle Amministrazioni pubbliche preposte all'intermediazione tra domanda e offerta, incapaci di adattarsi alle trasformazioni indotte dal processo di flessibilizzazione della domanda di lavoro. Il riferimento va alla debolezza del sistema di formazione tecnica e professionale (incapace di rispondere alla

domanda di professionalità espressa dalle imprese), ai servizi per l'impiego, al sostegno all'occupazione.

Il sistema "formale" di ricerca del lavoro è sostanzialmente inesistente nel Mezzogiorno. Non funziona il collocamento pubblico, mentre quello privato qui non è mai partito. Rimane soltanto un vasto mondo "grigio", tra il lavoro nero, il lavoro precario e il non lavoro, che determina l'inutilità di fare azioni di ricerca di lavoro e causa flussi dall'occupazione (spesso precaria) alla non forza di lavoro, senza passare per lo *status* di disoccupato. Questo della transizione al lavoro rimane un "buco nero" che alimenta peraltro l'intermediazione "politica" o, peggio, la criminalità organizzata, allontanando ulteriormente il mercato del lavoro del Sud dagli standard delle altre aree europee.

#### 7. GIOVANI E ISTRUZIONE: IL BASSO RENDIMENTO DELL'INVESTIMENTO FORMATIVO

Il nostro è un paese in cui, come noto, le principali decisioni sociali individuali (dal trovare lavoro al lasciare la famiglia di origine, dal fare i figli alle progressioni di carriera) avvengono mediamente con 5-10 anni di ritardo rispetto agli altri paesi europei. Questa sistematica lentezza del processo di valorizzazione individuale, dovuta anche ad un sistema formativo incapace di connettersi con il mercato del lavoro, costituisce uno delle principali cause delle difficoltà del sistema Italia. Il sistema economico nazionale, infatti, non riesce a creare sufficienti opportunità di realizzazione individuale per i suoi giovani, con l'effetto negativo di deprimere le potenzialità di sviluppo del Paese nel suo complesso. Un simile quadro penalizza soprattutto il Mezzogiorno, dove le potenzialità di sviluppo determinate dalla disponibilità di forza lavoro giovane e formata non riescono a realizzarsi.

Un dato spesso trascurato è quello relativo ai progressi registrati nel processo di scolarizzazione del Mezzogiorno. La partecipazione alla scuola dell'obbligo, come illustrato all'interno del Rapporto, è pressoché totale in tutto il Paese e i fenomeni di abbandono scolastico sono circoscritti alle periferie più degradate delle grandi città meridionali; il tasso di conseguimento del diploma superiore è passato al Sud in meno di dieci anni dal 65% al 78%, raggiungendo i livelli del Centro-Nord. Anche

nell'istruzione universitaria i progressi sono stati rilevanti, pur se non sufficienti a colmare il *gap* con la media nazionale. Il problema a questo punto è capire perché tali progressi non abbiano consentito al Mezzogiorno di fare quel salto qualitativo che, invece, altre aree deboli dell'Europa sono riuscite a fare.

Le motivazioni sono di varia natura. In primo luogo all'incremento della quantità dell'istruzione non ha corrisposto un aumento della *qualità* formativa. I dati presentati dell'indagine PISA dell'OCSE, che valutano l'acquisizione delle competenze scientifiche, presentano per i giovani del Sud risultati sistematicamente inferiori a quelli del resto del Paese, e tra gli ultimi tra i paesi sviluppati. Se, a fronte di questi risultati, si considera che le spese affrontate dallo Stato italiano per studenti (esclusa l'università) sono in linea con la media dei paesi UE, si può parlare a ragione di un uso inefficiente di tali risorse finanziarie, di cui è un sintomo la scarsità di risorse tecnologiche presenti nella scuola (scuole con internet, computer per studente, ecc.) che penalizza soprattutto le strutture scolastiche del Mezzogiorno

Ma una intelligente politica formativa non può non considerare che nel Mezzogiorno la transizione dall'istruzione al lavoro è più lunga, e più bassa è la probabilità di trovare un lavoro adeguato all'investimento formativo effettuato. Questa vischiosità nel rapporto scuola-lavoro condiziona fortemente sia i risultati in termini di sviluppo, sia le stesse scelte individuali. Nel Mezzogiorno, nonostante il forte miglioramento, anche per i laureati permangono divari consistenti rispetto agli altri paesi industrializzati nei tassi di occupazione: 7 punti per la componente maschile; circa 10 per quella femminile. Solo dopo i 35 anni anche al Sud i tassi di disoccupazione dei laureati scendono a livelli frizionali, quasi 10 anni dopo rispetto a quanto accade nel resto dell'Europa. Si tratta di dati che dovrebbero far riflettere e che impongono, soprattutto a livello locale, strategie a favore del capitale umano che oltre all'offerta formativa pensino, attraverso interventi integrati, anche alla formazione post-universitaria e alla difficile fase della transizione scuola-lavoro.

Un ulteriore nodo critico che finisce per ridurre di molto il rendimento dell'investimento formativo riguarda il diverso ruolo della flessibilità al Sud. La diffusione di tipologie di lavoro non standard risulta nel Mezzogiorno sostanzialmente in linea con il resto dell'Italia e quindi allineata anche ai livelli medi europei. Mentre però al Nord i contratti temporanei riguardano per lo più la fase di ingresso nel mercato

del lavoro, nel Mezzogiorno si riscontra una permanenza per lunghi periodi nello *status* di occupato temporaneo. Le riforme del mercato del lavoro che si sono succedute in questi anni hanno dunque certamente reso più facile soprattutto al Centro-Nord il primo ingresso nel mercato, ma hanno al tempo stesso creato un canale parallelo, una specie di mercato del lavoro secondario. Il passaggio dal mercato del lavoro secondario (in cui rientra anche il sommerso) a quello primario è molto incerto, senza sentieri e percorsi stabiliti. Ciò risulta particolarmente vero al Sud, dove la persistenza nella condizione a termine determina, di fatto, la trasformazione di strumenti di flessibilità in trappole di precarietà, con conseguenze despecializzazione delle professionalità e delle competenze acquisite.

Dal quadro descritto emerge dunque un quadro in chiaro scuro, caratterizzato da progressi ma anche da una serie di condizionamenti strutturali che fino a quando non verranno superati renderanno insoddisfacente nel Mezzogiorno il rendimento dell'investimento formativo sia con riferimento alle famiglie (soprattutto per quelle meno abbienti penalizzate dalla immobilità sociale) che li hanno sostenuti, sia con riferimento alla struttura produttiva locale che non è in grado di avvantaggiarsi di tali opportunità. Le esperienze internazionali hanno insegnato che la traduzione del capitale umano in sviluppo economico è tanto maggiore quanto più ampio è il mercato produttivo, quanto più efficiente è la gestione amministrativa pubblica, quanto più rispettate sono le regole della convivenza civile (capitale sociale), quanto più concorrenziali sono i mercati dei prodotti e dei fattori produttivi.

È partendo da tali considerazioni che, con riferimento ad un sistema economico dualistico quale quello italiano, va intesa la necessità di un approccio strategico nel quale accumulazione di capitale umano e, in senso più ampio, di capitale sociale, progresso tecnico e sviluppo economico, devono essere colti nelle loro relazioni sistemiche e promossi nell'ambito di un disegno unitario di politiche di coesione nazionale.