

**SVIMEZ**

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

---

Le linee del

**RAPPORTO 2002 SULL'ECONOMIA DEL MEZZOGIORNO**

Riccardo Padovani

*Direttore della SVIMEZ*

Napoli, 16 luglio 2002

1. Il progressivo rallentamento accusato dall'economia italiana nel corso del 2001 ha dato luogo, su base annua, ad un abbassamento nel ritmo di crescita del Prodotto interno lordo, passato all'1,8% dal 2,9% del 2000. Alla base del ridimensionamento del tasso di crescita vi è un netto indebolimento della domanda totale, interna ed estera, aumentata nell'anno trascorso dell'1,4% dopo il 4,3% del 2000.

Dato il maggior grado di apertura internazionale della sua economia, è stato il Centro-Nord a risentire in maggior misura della recessione della domanda mondiale, rimasta virtualmente stazionaria dopo l'eccezionale accelerazione del 2000 (13% circa).

In base alle valutazioni della SVIMEZ, il PIL del Centro-Nord è aumentato nel 2001 dell'1,7%, con un abbassamento di 1,3 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Nel Mezzogiorno, l'aumento del PIL è stato del 2,2%, di soli quattro decimi di punto minore che nell'anno precedente.

Alla caduta del contributo della domanda estera, si è accompagnato un indebolimento delle principali componenti di quella interna. Netta è stata, in particolare, in entrambe le parti del Paese, la decelerazione dei consumi delle famiglie, diminuiti dal 3,2% del 2000 all'1% nel 2001, nel Centro-Nord, e dal 2,9% allo 0,8% nel Mezzogiorno.

Anche sul fronte degli investimenti fissi lordi, una forte decelerazione ha interessato entrambe le parti del Paese. Il tasso di crescita degli investimenti si è ridotto, infatti, dal 6,8% nel 2000 al 3,3% nel 2001 nel Mezzogiorno e dal 6,3% al 2,1% nel Centro-Nord.

In presenza di un forte rallentamento (2,7%, dopo il 10,5% nel 2000) della componente strumentale di macchine, attrezzature e beni immateriali - che sino al 2000 aveva trainato la ripresa dell'accumulazione nell'area meridionale -, il 2001 si è caratterizzato, al Sud, per un primo consistente recupero (4,1%), dopo anni di sostanziale stagnazione, dell'aggregato "investimenti in costruzioni e opere pubbliche". Il miglioramento di tendenza di quest'ultima componente è, peraltro, interamente dovuto ad una crescita degli investimenti in abitazioni e fabbricati non residenziali; per le opere pubbliche, invece, anche nel 2001 - proseguendo nella sfavorevole tendenza in atto

dalla metà dello scorso decennio – si è registrato al Sud un ulteriore, consistente contrazione degli investimenti: -4,1%, a fronte di una crescita del 4,8% al Nord.

La persistente depressione degli investimenti in opere pubbliche è, almeno in parte, da ricondurre alla situazione di incertezza operativa che, nell'ambito delle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno, ancora nell'ultimo anno ha caratterizzato l'azione in campo infrastrutturale. Decisamente migliore la situazione risulta, invece, per gli interventi di incentivazione produttiva, la cui operatività, in termini di agevolazioni approvate, ha registrato nel corso del 2001 una forte ripresa che, nel corrente anno, dovrebbe sortire significativi effetti sul tasso di investimenti per beni strumentali.

Pur in presenza di un rallentamento della crescita economica, nel 2001 l'occupazione ha segnato nel Mezzogiorno un rafforzamento della propria dinamica: in termini di unità di lavoro *standard*, l'incremento è stato del 2,1%, con una significativa accelerazione rispetto all'anno precedente (1,7%). Nel Centro-Nord, invece, la crescita dell'occupazione è stata nel 2001 dell'1,4%, di tre decimi di punto inferiore a quella del 2000 (1,7%).

Nel Mezzogiorno l'occupazione presenta tradizionalmente, rispetto all'andamento ciclico dell'economia mondiale, un *lag* temporale più ampio, per la minore quota di addetti occupati in settori di mercato esposti alla concorrenza e alla variabilità dei mercati esterni. La crescita dell'*input* di lavoro nel Mezzogiorno è risultata di conseguenza, nel 2001, sostanzialmente in linea con quella del prodotto, il che implica un'elasticità anomala, pari a circa 1, e un complementare arresto della dinamica della produttività.

Un elemento di fragilità della *performance* del Mezzogiorno è, per l'appunto, da ravvisare nel fatto che, anche nel 2001, come nell'anno precedente, la forte crescita dell'occupazione si è realizzata in presenza di un peggioramento della produttività relativa. Il saggio di sviluppo del valore aggiunto per unità di lavoro dell'economia nel suo complesso è stato, nel 2001, dello 0,3% al Sud e dello 0,6% nel Centro-Nord, dopo una crescita dello 0,6% contro l'1,5% nel 2000.

2. I risultati relativi al 2001, sia pure complessivamente positivi, soprattutto in raffronto con quelli del Centro-Nord, non consentono – in quanto connessi ad una diversa sensibilità delle due aree del Paese rispetto alla congiuntura economica internazionale – di trarre l'indicazione di un recupero o «*catching-up*» del Mezzogiorno. Essi danno, comunque, ulteriore conferma di quel quadro di "allineamento" nella crescita, tra le due ripartizioni del Paese, che è tornato a ripristinarsi solo a partire dalla seconda metà degli anni '90. Nel complesso del sessennio 1996-2001, l'economia del Mezzogiorno è cresciuta ad un saggio medio annuo del 2%, leggermente superiore a quello del resto del Paese (1,8%), dopo l'andamento nettamente più sfavorevole sperimentato nella prima parte dello scorso decennio (+0,4% m.a. contro il +1,4% del Centro-Nord, tra il 1991 e il 1995).

Anche dalle dinamiche di medio periodo del prodotto per abitante si conferma un quadro di allineamento, pur se ancora «senza convergenza». L'indice del PIL per abitante del Mezzogiorno, posto pari a 100 il Centro-Nord, ha mostrato negli ultimi anni una sia pur debole tendenza all'aumento: da un valore del 56,3% nel 1998 al 57,3% nel 2001.

Il ritorno ad un andamento allineato rispetto al resto del Paese sperimentato dall'economia del Mezzogiorno in questa fase più recente costituisce, di per sé, un importante miglioramento di tendenza, di carattere certamente non solo congiunturale. Esso è, infatti, a nostro avviso, chiaramente indicativo di una accresciuta capacità di adeguamento del Mezzogiorno di fronte ai rilevanti mutamenti nel quadro macroeconomico intervenuti a partire dall'inizio degli anni '90, con l'azione di contenimento della spesa pubblica imposta dal processo di convergenza europea e la forte accelerazione della tendenza all'aumento del grado di integrazione internazionale dell'economia italiana; elementi, entrambi, che hanno continuato – e continueranno – a costituire un dato di fondo dello scenario economico italiano.

Ad attestare il carattere non "effimero" di tale miglioramento di tendenza vi sono, soprattutto, i dati di medio periodo relativi alla dinamica degli investimenti ed a quella dell'export. Dopo la netta contrazione sperimentata nella prima parte degli anni '90, nel sessennio 1996-2001 gli investimenti fissi lordi sono aumentati al Sud ad un

tasso del 4,3% in media all'anno, superiore a quello del Centro-Nord (3,9%), esercitando un ruolo di traino della crescita.

Quanto alle esportazioni, la quota del Mezzogiorno sul totale nazionale è, per l'intera economia, salita dal 9,3% del 1995 al 10,9% nel 2001, recuperando completamente la perdita subita dalla seconda metà degli anni '80 alla prima parte dei '90, in coincidenza con il completamento del Mercato Unico, avviato dall'Atto Unico Europeo del 1986 che ha sollecitato la rimozione di barriere alla mobilità delle merci e del lavoro.

Alla pur complessivamente positiva *performance* realizzata dall'economia meridionale nel periodo più recente non ha, come s'è detto, fatto riscontro che una assai limitata riduzione del divario dualistico con il Centro-Nord, misurato in termini di PIL per abitante. Si tratta di uno svolgimento che, se da un lato, non può in alcun modo indurre a negare valore alle recenti favorevoli tendenze appena richiamate, dall'altro, rende ineludibile la considerazione del carattere strutturale delle condizioni che ancora si richiedono per un più intenso e regolare avanzamento del processo di sviluppo dell'area "debole" del Paese.

Perché abbia a riavviarsi una progressiva e regolare riduzione del divario territoriale di sviluppo, con un tasso di crescita del Sud significativamente e stabilmente superiore a quello del Nord, si renderebbero necessarie nel medio periodo dinamiche entrambe positive – e maggiori rispetto all'altra ripartizione – sia degli impieghi di lavoro che della produttività. Una evoluzione, questa, che non ha finora avuto a realizzarsi. La produttività relativa del Mezzogiorno, rispetto al Centro-Nord, ha infatti segnato un sia pur modesto miglioramento solo tra il 1995 e il 1999, in presenza di un andamento ancora sostanzialmente stazionario dell'occupazione; ed è poi tornata – come visto – a peggiorare nel successivo biennio (2000-2001), in presenza di una forte ripresa della crescita dell'occupazione, concentrata nei settori *labour intensive*. Per il complesso dello scorso sessennio, ne è risultata una sostanziale invarianza sia del forte deficit di produttività (prodotto per unità di lavoro) del Sud rispetto al Nord (commisuratosi nel 2001 ancora in circa 17 punti percentuali) sia del divario nel tasso di occupazione (unità

di lavoro per abitante), mantenutosi sostanzialmente stabile attorno ai 32 punti percentuali.

La realizzazione di una prospettiva di «convergenza virtuosa» resta strettamente legata ad ulteriori, più decisi progressi dell'economia meridionale verso una struttura produttiva evoluta; una struttura, cioè, nella quale il settore avanzato dell'economia in grado di competere, oltre che sui mercati locali, su quelli nazionali e internazionali – principalmente l'industria manifatturiera (e al suo interno le produzioni a più alto valore aggiunto) e servizi *tradeable* – possa progressivamente giungere a presentare una dimensione non dissimile da quella da tempo raggiunta nell'altra parte del Paese. Solo una crescente diffusione dei «poli» di modernizzazione competitiva può assicurare gli incrementi del flusso di domanda (interna ed estera) necessari per un adeguamento del tasso di occupazione.

Il forte ritardo strutturale che, con riferimento a tale aspetto, ancora caratterizza il Mezzogiorno è chiaramente espresso dal dato relativo alla ridotta integrazione tra l'economia dell'area e quella del resto del Paese, che va ad aggiungersi a quello, più noto, di una tuttora assai minore apertura verso i mercati di esportazione. Le risultanze di una recente analisi condotta dalla SVIMEZ in collaborazione con l'IRPET (Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana) pongono in luce che nel Mezzogiorno solo l'8,5% del valore aggiunto totale è attivato dalla domanda proveniente dalle altre circoscrizioni (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro) del Paese; in quest'ultime, la stessa percentuale assume valori compresi tra il 14 e il 20%. In presenza di un più basso grado di internazionalizzazione, la dinamica del PIL meridionale risulta, quindi, in assai maggior misura determinata dalla domanda interna, che concorre per l'83,1% all'attivazione del valore aggiunto complessivo (a fronte del 60% circa del Centro-Nord); una condizione che riflette, per l'appunto, il sottodimensionamento delle attività in grado di competere sui mercati extraregionali.

Occorre, dunque, accrescere, completare o riqualificare il tessuto produttivo meridionale. E a tale scopo continua a rendersi indispensabile un'efficace e tempestiva azione di promozione della localizzazione meridionale nei confronti degli investimenti produttivi, interni ed esteri. Si tratta di dare vita ad una strategia di politiche dell'offerta

– necessariamente complessa ed articolata – in grado di ripristinare e rilanciare la competitività del territorio meridionale, proseguendo con rigore e continuità nell'impegno ripreso in questi anni più recenti, dopo una lunga interruzione.

Non vi è dubbio che, su un orizzonte più ampio, l'obiettivo debba essere principalmente quello di una crescita della produttività attraverso interventi che migliorino dotazione, gestione e manutenzione di infrastrutture e servizi, l'efficienza delle strutture pubbliche, il livello di sicurezza nelle zone dove è presente la criminalità organizzata, e la crescita qualitativa dei fattori tramite l'innovazione e la formazione.

Accanto agli interventi volti ad accrescere la competitività del contesto territoriale, agendo sui fattori "esterni" alle imprese, un ruolo centrale deve essere riservato ad una politica industriale che - oltre a intervenire nel breve-medio periodo, dal lato dei costi, attraverso gli incentivi, finanziari, fiscali e contributivi - si ponga obiettivi di mutamento di alcuni importanti elementi strutturali del sistema produttivo, con interventi volti a modificare la specializzazione esistente a favore di iniziative più innovative e con effetti propulsivi e duraturi sui sistemi locali.

Qualità ed innovazione richiedono, peraltro, una capacità di analisi in campo tecnologico e di mercato e un volume di investimenti non sempre alla portata di piccole e medie imprese che operino isolatamente e prevalentemente per i mercati locali. L'impegno a favorire lo sviluppo delle piccole e medie imprese nel processo di industrializzazione del Mezzogiorno deve quindi accompagnarsi con strategie in grado di richiamare investimenti delle maggiori imprese (dalla cui presenza nascono interdipendenze sistemiche ed esternalità positive per il resto dell'economia) e di favorire, in sempre maggior misura, forme di *partnership* con le aree di piccola e media impresa del Centro-Nord. In questa prospettiva, insomma, l'intervento pubblico – ed in particolare gli strumenti della contrattazione programmata dovrebbe svolgere una funzione non solo e non tanto di erogazione di aiuti, bensì di promozione dell'integrazione sistemica delle imprese, di sostegno dell'innovazione e dell'attività di ricerca e di formazione della manodopera (sia nuova che preesistente).

Al riguardo, va positivamente valutato l'orientamento recentemente espresso dal Governo ad attribuire un rilievo centrale nelle politiche di promozione della

localizzazione di investimenti, allo strumento dei Contratti di programma. Tale strumento – volto alla realizzazione di progetti integrati – ha, infatti rappresentato fino ad oggi la forma più efficace di intervento ai fini dell'attrazione degli investimenti esterni al Mezzogiorno, nazionali ed esteri

Anche le politiche del lavoro, se coerentemente impostate all'interno della più ampia azione di politica dello sviluppo, possono e devono svolgere un ruolo importante. Esse devono tenere conto, però, della natura specifica delle caratteristiche e dei problemi del mercato del lavoro meridionale.

La possibilità di un consolidamento della ripresa manifestatasi nel Mezzogiorno, in questi anni più recenti e dell'avvio di un processo tendenziale di riduzione del divario strutturale con il Nord è, dunque, strettamente legata all'attuazione di una strategia di politica economica regionale coerente con l'obiettivo a lungo termine dello sviluppo di un'economia concorrenziale. Ma perchè una simile prospettiva, di "convergenza virtuosa", abbia meno difficoltà a concretizzarsi, oltre alla suddetta strategia di politica economica regionale (o, piuttosto, anche per un suo efficace dispiegamento), si richiederebbe un quadro di politica economica generale del Paese che sia in grado di aprire spazi per i necessari recuperi di competitività atti a conseguire, a livello nazionale, a differenza che nello scorso decennio, tassi di crescita in linea – e non più inferiori – nel medio termine, con quelli degli altri paesi dell'area dell'euro<sup>1</sup>.

Fra i principali motivi alla base del differenziale negativo di crescita dell'Italia rispetto agli altri maggiori paesi dell'area comunitaria – che non ha potuto, e non può, non incidere sfavorevolmente sulle prospettive del Mezzogiorno – vi è un sensibile deterioramento della posizione competitiva del Paese; deterioramento riconducibile, piuttosto che ad una sfavorevole evoluzione delle ragioni di scambio, ad un carente adeguamento del modello di specializzazione dell'industria italiana, ancora prevalentemente basato sui beni di consumo tradizionali e con una insufficiente presenza delle produzioni di altri beni – appartenenti a settori ad alto tasso di

---

<sup>1</sup> Nel periodo 1996-2001 il saggio di sviluppo del PIL italiano è stato di circa mezzo punto percentuale inferiore a quello medio della Ue (1,9% m.a. contro il 2,4%). Nel settore industriale, in particolare, l'aumento (cumulato) del prodotto è stato pari, per l'Italia, al 6,7 a fronte del 12,1% della media Ue a 15 (14,4% nell'area dell'euro).

innovazione e a più alta produttività relativa – contrassegnati da più elevate dinamiche di domanda a livello mondiale.

Una strategia di politica economica nazionale volta al rafforzamento del sistema economico italiano nel contesto competitivo europeo e mondiale – attraverso interventi nel campo della politica industriale, della ricerca e dell'innovazione, dell'istruzione e della formazione, e della regolazione dei mercati finali e dei fattori – assume, quindi, per il Mezzogiorno un rilievo prioritario. Politiche di bilancio orientate al contenimento delle spese correnti a favore delle spese di investimento e della riduzione del peso fiscale gravante sulle imprese e sul lavoro sono condizione per un coerente dispiegamento di tale strategia.

3. I risultati positivi dell'ultimo biennio non sono valsi a modificare che in assai limitata misura l'eccezionale gravità dei termini in cui nel Mezzogiorno si pone il problema dell'occupazione. In termini di tasso standardizzato di occupazione (occupati su popolazione in età di lavoro), che è la variabile strategica presa in considerazione a livello comunitario, il recupero occupazionale del Mezzogiorno (circa 265.000 unità nell'ultimo biennio) ha comportato un incremento dal 41,2% nel 1999 al 43,1% nel 2001 e, in particolare, dal 58,6% al 60,4% per i maschi e dal 24,1% al 26,1% per le femmine. La distanza rispetto alla media europea e ai “*target*” comunitari, definiti nel Vertice di Lisbona del luglio 2000 (70% per i maschi e 60% per le donne, da conseguire entro il 2010), rimane pertanto estremamente ampia, in particolare per la componente femminile.

In presenza di tassi di occupazione nel Centro-Nord già attualmente pari al 72,4% per i maschi e al 49,6% per le femmine, il raggiungimento degli obiettivi prefissati a Lisbona resta quindi, in realtà, essenzialmente condizionato alla possibilità di porre in essere interventi di politica di sviluppo per le aree deboli del Sud in grado di promuovere le condizioni per un'intensificazione della crescita economica e, per questa via, della capacità di attivazione occupazionale.

Anche in termini di disoccupazione, i dati relativi al 2001 - pur nel contesto di una tendenza alla riduzione dei tassi – confermano la realtà di una profonda spaccatura:

tra le due parti del Paese: ad aprile 2002 il tasso di disoccupazione è risultato pari al 4,8% nel Centro-Nord, contro il 18,5% del Mezzogiorno. La disoccupazione italiana va, insomma, sempre più caratterizzandosi per la sua connotazione meridionale: nel 2001 il numero dei disoccupati è sceso nel Nord a 811 mila, mentre nel Sud si è commisurato in 1.456 mila unità, pari al 65% del totale nazionale (ne era il 53% nel 1994).

Per le conseguenze inevitabili che ne derivano sul piano civile, particolarmente allarmante è il livello raggiunto nel Mezzogiorno dalla disoccupazione dei giovani: per quelli in età fino a 24 anni, il tasso di disoccupazione è del 44,2% per i maschi e del 60% per le femmine, a fronte, rispettivamente, del 12,4% e del 17% nel Centro-Nord.

Di fronte al permanere di così profonde differenze strutturali tra il mercato del lavoro del Nord e quello del Sud, la SVIMEZ ha più volte rimarcato l'esigenza di un'ampia differenziazione anche nella definizione delle politiche del lavoro più efficaci per le diverse aree.

L'esperienza della seconda metà dello scorso decennio ha mostrato che misure territorialmente generalizzate di flessibilizzazione del mercato del lavoro, dal lato dell'offerta (*part-time* e *job-sharing*; o tipologie contrattuali meno vincolanti, quali i contratti di collaborazione coordinata e continuativa e l'interinale) massimizzano i loro effetti positivi nell'area più sviluppata del Paese, caratterizzata da una disoccupazione di tipo "congiunturale" o comunque da addebitarsi in larga misura a fenomeni di "*mismatching*" tra domanda e offerta di lavoro, pur in presenza di una crescita "lenta" dell'economia. In un'area, qual'è il Sud, caratterizzata da un grande squilibrio "strutturale" tra disponibilità di forze di lavoro e dotazione di capitale produttivo, invece, la diffusione di forme più flessibili di rapporti di lavoro è stata in grado di consentire effetti significativi solo in presenza di una accelerazione della crescita economica, quale quella verificatasi nel biennio 2000-2001, contribuendo all'innalzamento dell'elasticità occupazione/prodotto.

Le politiche dell'occupazione per il Mezzogiorno, se vogliono realmente incidere sulle determinanti strutturali dello squilibrio tra domanda e offerta di lavoro, dovrebbero ritrovare quella collocazione "interna" – e non "al contorno" – della politica di sviluppo, recuperando un approccio che, seppur in maniera incompleta, aveva

caratterizzato la politica per l'occupazione fino alla metà degli anni '70, facendone una componente essenziale anche ai fini delle scelte di politica economica generale del Paese.

Per essere efficace la politica del lavoro per il Mezzogiorno deve essere, soprattutto, rivolta all'obiettivo di rendere più conveniente l'utilizzo del lavoro nell'area attraverso azioni finalizzate ad allineare l'andamento del costo del lavoro a quello della produttività. Questo significa che, fino a quando gli effetti delle politiche di sviluppo non siano divenuti tali da compensare il rilevante *gap* di produttività tra le due aree – oltre a proseguire nel ricorso a politiche attive del lavoro volte a ridurre il costo, soprattutto per i nuovi assunti, attraverso specifiche misure di riduzione degli oneri contributivi (sgravi contributivi e credito d'imposta) – occorrerà dare ampio spazio all'applicazione di regole di impiego e di livelli retributivi differenziati, in modo da commisurarsi ai differenti livelli e andamenti della produttività e alle specificità territoriali. Quello che si propone non è certamente la reintroduzione di un meccanismo rigido e basato su parametri fissi predeterminati, quale fu quello delle cosiddette "gabbie salariali"; ma, al contrario, di consentire una flessibilità contrattata in considerazione delle diverse situazioni territoriali e delle diverse caratteristiche delle iniziative che si intende promuovere per creare (o per evitare di perdere) posti di lavoro.

Una via che si ritiene possa essere utilmente seguita è quella delle "deroghe" contrattuali gestite dalle parti sociali interessate, a sostegno di progetti di investimento che favoriscano lo sviluppo dei sistemi locali. Queste forme di flessibilità contrattata a scala territoriale locale appaiono, del resto, anche più coerenti con la realtà dell'area meridionale, caratterizzata da una più limitata presenza di imprese medio-grandi, di quanto non possano esserlo gli istituti di flessibilità affidati alla contrattazione aziendale, più diffusamente applicata, e applicabile, nelle aree del Centro-Nord.

L'articolazione territoriale delle politiche occupazionali è, per altro, questione che andrà attentamente valutata all'interno del nuovo contesto istituzionale, ancora in movimento, caratterizzato da riforme in senso federalistico dello Stato, che includono anche l'attribuzione a Regioni ed Enti locali di competenze in materia di politiche del lavoro. Un principio strategico della nuova architettura istituzionale è quello della

“sussidiarietà”, che regola sia i rapporti tra istituzioni comunitarie e nazionali sia quelli tra Amministrazione centrale e Enti territoriali all’interno del Paese. Le difficoltà possono sorgere nella concreta definizione di tali rapporti, nella regolazione delle procedure con cui realizzare il “coordinamento aperto” tra le diverse istituzioni, nella modalità concreta con cui dare corpo ad una legislazione concorrente.

Il problema assume particolare rilevanza per il Mezzogiorno che, da un lato, si presenta come grande questione territoriale per l’intero Paese a causa dell’ampio divario in termini di tassi di disoccupazione e di occupazione; e, dall’altro, si caratterizza per la presenza di situazioni territoriali differenziate, cui dovrebbe fare riscontro, come detto, l’applicazione di regole d’impiego e di livelli retributivi anch’essi differenziati.

La via di uscita non può essere che un modello di “*governance*” del mercato del lavoro su due livelli. E’ al livello delle istituzioni centrali che occorre vengano riferiti decisioni e strumenti di intervento che - attraverso una redistribuzione territoriale del reddito - garantiscano su tutto il territorio nazionale i diritti generali e di tutela del lavoratore. A livello di istituzioni decentrate, occorrerà, invece, creare spazi per gli attori locali affinché possano incidere sui meccanismi locali che regolano le condizioni della domanda e dell’offerta di lavoro.

4. Una più complessiva azione volta ad affrontare i problemi della disoccupazione meridionale, e della connessa insufficienza dei redditi delle famiglie, non può essere scissa da una riforma dell’intero sistema del *Welfare*.

Il sistema di *Welfare*, italiano si caratterizza per essere modellato sulla tutela del rischio di perdita del reddito, per licenziamento e, soprattutto, per raggiunti limiti di età degli occupati regolari; mentre prevede uno scarso grado di protezione ed un inadeguato livello dei servizi sociali a favore delle famiglie e, in particolare, dell’infanzia, e non fornisce alcun tipo di prestazione per la casa e per i giovani in cerca di prima occupazione o con lavori irregolari.

Tale caratterizzazione emerge chiaramente dal confronto tra i diversi sistemi di protezione sociale esistenti in Europa. La spesa pro capite per il complesso degli interventi di protezione sociale, posta uguale a 100 quella media dell’Unione europea, è

pari in Italia a 95, a sintesi di un valore sopra alla media comunitaria per il Centro-Nord (107) e di uno decisamente inferiore per il Mezzogiorno (73,6). Tale distribuzione territoriale dipende in larga misura dalla preponderanza, all'interno del nostro sistema nazionale di *Welfare*, delle prestazioni erogate a tutela del rischio vecchiaia, che coprono circa due terzi del complesso della spesa di protezione sociale, a fronte di una quota inferiore al 50% nella media dei paesi Ue (46%). Come noto, tali prestazioni sono in larga misura concentrate nelle regioni centro-settentrionali sia in termini di numero di prestazioni erogate che di spesa (70% del totale nazionale) Anche se si rapporta il numero delle pensioni alla popolazione in età pensionabile emergono, in conseguenza dei minori tassi di occupazione regolare al Sud, forti divari territoriali: 41 pensioni ogni 100 anziani nel Centro-Nord contro 32 nel Mezzogiorno.

Per quanto riguarda le altre componenti del *Welfare*, soprattutto per la disoccupazione, la famiglia e l'infanzia, e l'alloggio, il sistema italiano presenta quote di spesa rispetto al PIL assai minori della media europea. La funzione famiglia/infanzia, che copre circa l'8% del totale delle prestazioni nell'Unione europea e incide per il 2,2% sul PIL, rappresenta in Italia meno del 4% della spesa complessiva con un peso sul PIL inferiore all'1%.

Da tale quadro emerge con chiarezza che il nostro sistema di protezione sociale limita la sua efficacia a componenti minoritarie e, in virtù delle trasformazioni in atto, decrescenti del mercato del lavoro; e che assai ampie sono le disparità tra quanti godono delle tutele contrattuali e previdenziali derivanti dall'occupazione in imprese di medio-grande dimensione e quanti, perché disoccupati, lavoratori irregolari o precari, sono esclusi dalla gran parte delle prestazioni del nostro *Welfare*.

Tale asimmetria della tutela del lavoro – che diviene motivo di disfunzione del mercato e di iniquità nella distribuzione delle prestazioni assistenziali – è fenomeno che assume massima gravità nelle regioni del Mezzogiorno, dove elevatissimi sono i tassi di disoccupazione e di irregolarità. Un riequilibrio della spesa sociale a favore delle fasce oggi escluse dal sistema di protezione sociale avrebbe quindi anche un effetto di riequilibrio della sua allocazione territoriale.

La rigidità relativa della spesa sociale italiana rapportata al PIL, per i noti vincoli del patto di stabilità, crea una condizione oggettiva tale da rendere pressoché impossibili, in assenza di interventi correttivi della spesa pensionistica, nuove politiche di inclusione. Tra tali interventi, un rilievo prioritario andrebbe assegnato a quelli volti a scoraggiare forme di pensionamento anticipato, concentrate soprattutto nelle regioni settentrionali, che costituiscono una delle principali determinanti della forte crescita della spesa previdenziale negli ultimi anni.

5. Lo stato infrastrutturale del Paese, e del Mezzogiorno in particolare, conferma l'esigenza di un rilancio degli investimenti in opere pubbliche; un obiettivo più volte posto al centro dell'iniziativa politica e governativa, ma sul quale, dai dati finanziari disponibili, tardano ancora a manifestarsi segnali più evidenti in termini di realizzazione.

Nel 2001 la spesa per investimenti della Pubblica Amministrazione ha registrato una sensibile riduzione in termini reali: -6,0%, che fa seguito alla sostanziale stazionarietà del 2000. Il rapporto investimenti pubblici /PIL è pari nel 2001 al 2,3%, ben lontano dal valore del 3,3% rilevabile all'inizio dello scorso decennio.

Se si considera la sola componente degli investimenti in opere pubbliche, direttamente afferente agli investimenti infrastrutturali, dai dati di contabilità economica territoriale, stimati dalla SVIMEZ, risulta – come s'è detto - per il 2001 un andamento opposto nelle due parti del Paese: ad una crescita nel Centro-Nord del 4,8% ha fatto riscontro al Sud una flessione del 4,1%. Nel complesso del periodo 1997-2001, gli investimenti fissi lordi in opere pubbliche in rapporto al PIL manifestano nel Centro-Nord una crescita costante; nel Mezzogiorno, si è verificata, invece, una tendenza opposta che ha portato ad una sensibile riduzione di tale rapporto, passato da un valore nettamente superiore a quello del Centro-Nord ad inizio periodo (2,4% contro 1,8%) ad uno inferiore nel 2001 (2% contro 2,2%).

Di fronte a tale quadro, la SVIMEZ ha posto più volte in evidenza la necessità di un rilancio della politica infrastrutturale; rilancio che richiede un deciso miglioramento della capacità di programmare, di progettare e, infine, di spendere.

Il cambiamento politico e strategico annunciato, ed avviato, dal Governo ad inizio legislatura – volto ad attribuire priorità alla realizzazione delle grandi infrastrutture mediante la creazione di un sistema programmatico, finanziario e tecnico-amministrativo specificamente dedicato ad essa, noto come "legge-obiettivo" – ha improntato, in larga misura, la recente azione in campo infrastrutturale. Tale impostazione, come si è avuto modo di sottolineare lo scorso anno, è apparsa fin dall'inizio coerente con la necessità di razionalizzare il complessivo sistema di gestione dell'intervento infrastrutturale, in quanto orientata a definire un assetto più efficiente della competenza centrale sulle grandi opere di interesse nazionale e dei connessi meccanismi di finanziamento e di attuazione.

La spesa complessiva del Programma di infrastrutturazioni strategiche della "legge obiettivo" è stimata in quasi 126 miliardi di euro, di cui il 43,7% (55 miliardi di euro) per interventi realizzabili nel Mezzogiorno. La spesa per le grandi opere strategiche prioritarie, sulle quali dovrebbe concentrarsi l'azione della "legge-obiettivo", è pari a 75,3 miliardi di euro (quasi il 60% del totale), rispetto ai 50,5 per le altre opere strategiche. Proprio sulle grandi opere strategiche, il peso maggiore è attribuito al Mezzogiorno, nel quale è ipotizzata la realizzazione di interventi per quasi 40 miliardi di euro (52,5% del totale nazionale).

A distanza di un anno dall'impostazione del nuovo schema di intervento infrastrutturale, non si può dire che non siano stati conseguiti progressi significativi lungo il percorso della definizione del nuovo assetto previsto; tuttavia, non sono mancati segnali di una certa incompletezza nella definizione concreta delle procedure e degli strumenti.

Difficoltà sono sorte in termini di coerenza e compatibilità con le nuove attribuzioni costituzionali alle Regioni, previste a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione; si è cercato di ovviarvi, sviluppando maggiormente il consenso istituzionale, attraverso la negoziazione con le Regioni sulle opere di interesse strategico da inserire nel Programma straordinario poi approvato dal Cipe. Nonostante le numerose intese Governo-Regione non sono tuttavia mancati ricorsi da parte di alcune Regioni (Toscana, Umbria, Marche, Emilia-Romagna) alla Corte Costituzionale.

Vanno inoltre segnalati i possibili contrasti tra le disposizioni con cui la "legge-obiettivo" intende semplificare le procedure vigenti in tema di valutazione di impatto ambientale e le direttive comunitarie dettate in materia.

In aggiunta ai problemi di assetto istituzionale e normativo, vanno considerati quelli, sicuramente non secondari di natura finanziaria e programmatica. A fronte di un Programma di infrastrutture strategiche caratterizzato da un numero assai rilevante, e forse divenuto eccessivo, di opere strategiche, la previsione di spesa indicata dal Cipe, pari a poco più di 126 miliardi di euro per dieci anni, appare decisamente sottostimata.

La programmazione infrastrutturale sembra, insomma, trovarsi ancora in una fase che potrebbe definirsi di "operosa incertezza". Questa fase interlocutoria, sta già producendo effetti indesiderati sugli investimenti in opere pubbliche, che, come visto, proprio nell'ultimo anno hanno subito un sensibile arresto, dopo un breve periodo di ripresa. Allo stato attuale, la spesa infrastrutturale è soprattutto quella generata da quanto è stato programmato e progettato nel passato. I nuovi e significativi interventi annunciati restano per ora in attesa degli sviluppi normativi in corso di definizione, che, si spera, potrebbero accelerarne e semplificarne l'attuazione.

Rispetto a questo stato di cose, sono quindi da condividere le preoccupazioni che istituzioni e imprese vengono manifestando nei confronti delle aspettative ancora insoddisfatte relative alla ripresa della programmazione infrastrutturale nel nostro Paese.

È soprattutto sull'efficienza progettuale e attuativa, oltre che sulla riforma di procedure e strumenti decisionali e di finanziamento, che occorre continuare a insistere, se si vuole realmente avviare un significativo recupero di livelli competitivi di infrastrutturazione per il Paese e per il Mezzogiorno, che cittadini e imprese reclamano da anni.

Un profilo infrastrutturale particolarmente importante per il Mezzogiorno è quello dell'approvvigionamento e della distribuzione delle risorse idriche, i cui livelli di dotazione e di efficienza del servizio si trovano mediamente molto al disotto degli *standard* medi.

Dai dati relativi agli "indici di approvvigionamento idrico (calcolati sulla base della popolazione residente in centri e nuclei con acquedotto con acqua sufficiente) emerge chiaramente la sottodotazione del Mezzogiorno, che presenta un valore dell'indice pari ad appena il 46% della media nazionale. Un altro indicatore della gravità della questione idrica nel Mezzogiorno è costituito dalla quota di famiglie che lamentano irregolarità nell'erogazione dell'acqua nelle loro abitazioni: 24,3% nel Mezzogiorno continentale, che sale al 37% nelle Isole, a fronte di valori di 3-4 volte inferiori nelle altre aree del Paese.

Alla persistente gravità dello stato dell'approvvigionamento e della distribuzione idrica non ha fatto riscontro un adeguato volume di investimenti in opere infrastrutturali del settore idrico (con riferimento all'intero ciclo integrato delle acque) che hanno, al contrario, registrato nel tempo una forte contrazione: nel 1998 essi erano pari ad appena il 29% del livello del 1985. Tra il 1986 e il 1997 gli investimenti nelle reti di adduzione e distribuzione idrica si sono ridotti a poco meno del 50% del dato iniziale, mentre quelli nel servizio fognario si sono "fermati" a poco più del 50% e quelli per impianti di depurazione intorno al 55%.

Una ripresa degli interventi a favore di tale settore dovrebbe derivare dalla realizzazione delle infrastrutture idriche previste nell'ambito del Programma di opere straordinarie della "legge-obiettivo", cui sono destinati 4,6 miliardi di euro, nel solo Mezzogiorno. Si tratta, indubbiamente, di un impegno importante, la cui effettiva realizzazione resta, però, strettamente legata al superamento dei nodi attuativi legati al nuovo approccio programmatico della "legge-obiettivo", sui quali si è appena avuto modo di soffermarsi.

6. La definizione e l'attuazione delle politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno vanno inserite nel nuovo assetto istituzionale disegnato dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

La maggiore articolazione dei poteri in esso prevista comporterà lo sviluppo, nei rapporti tra le istituzioni, di forme di collaborazione e di coinvolgimento reciproco. Rimane però confermato il ruolo fondamentale dello Stato come supremo garante

dell'ordinamento giuridico, dei diritti dei cittadini e dell'unità del sistema. Esso risulta anzi rafforzato dalla funzione assegnata allo Stato di assicurare l'uniformità giuridica ed economica, normativa ed attuativa delle prestazioni pubbliche attinenti ai diritti civili e sociali dei cittadini.

La questione dei rapporti tra le istituzioni e del ruolo di garante dello Stato è importante per tutti i cittadini e, sommamente, per quelli meridionali. Le esigenze del Mezzogiorno, non solo sul piano finanziario ma anche sul piano delle politiche, difficilmente potranno trovare adeguata soddisfazione in un meccanismo negoziale che tenderà a mediare tra le opposte esigenze delle varie parti del Paese. E' nell'ambito di una visione unitaria dei problemi, che dia a ciascuno di essi la giusta rilevanza, e non nella mediazione degli interessi locali, che lo sviluppo di questa area potrà essere perseguito.

Proprio per la funzione di supremo garante che la Costituzione assegna allo Stato, non sembra corretto l'utilizzo dell'approccio negoziale in materie di esclusiva competenza dello Stato e, soprattutto, nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, livelli che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Al riguardo desta perplessità il modo con cui sono stati definiti i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), approvati con atto del Governo condizionato ad un precedente accordo con le Regioni. Rileva, inoltre, nel procedimento di individuazione dei LEA, la scarsa presenza e partecipazione delle Regioni meridionali.

La tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ha riflessi in materia di finanziamento degli Enti territoriali. Se agli Enti viene fatto obbligo di provvedere al soddisfacimento di esigenze civili essenziali, definite con atto di competenza esclusiva dello Stato, a questo spetta intervenire per assicurare agli Enti, che non abbiano mezzi propri sufficienti, le risorse necessarie a coprire la differenza rispetto al costo standardizzato della fornitura di tali servizi.

Il comma 3 del nuovo testo dell'art. 119 della Costituzione prescrive l'istituzione di un fondo perequativo "per i territori con minore capacità fiscale per abitante". Riteniamo che per "minore" – come peraltro risulta più chiaramente nell'art. 10 della legge 133/1999, che ha ridisegnato il sistema di finanziamento delle Regioni – debba

intendersi "minore rispetto a quanto è necessario per assicurare il soddisfacimento, in tutto il Paese, dei diritti civili e sociali".

Il comma 4 del nuovo testo dell'art. 119 della Costituzione dispone che le risorse elencate nei precedenti commi (tributi propri, compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e eventuali trasferimenti dal fondo perequativo) devono consentire il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite a Regioni ed Enti locali. Si stabilisce così un collegamento tra il sistema finanziario nazionale (attraverso il fondo perequativo) e quello degli Enti territoriali. Si pone a carico del legislatore statale l'obbligo di dotare questi ultimi delle risorse necessarie a finanziare le funzioni loro attribuite nella misura necessaria a consentire l'erogazione delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali nella misura determinata dalla legislazione statale esclusiva. Per conseguenza le prestazioni pubbliche locali potranno avere legittimamente andamenti differenziati solo nello spazio che eccede la soddisfazione dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali in esse coinvolti.

Va osservato, a questo riguardo che le "differenze" costituiscono un valore se risultano dall'esercizio, da parte degli Enti, della propria autonomia sul lato delle entrate, in un corretto rapporto con le comunità di cui gli Enti medesimi sono espressione. Essi sono, invece, ingiustificata discriminazione se sono prodotte da un riparto non appropriato delle risorse che tutti i cittadini apportano allo Stato, con riferimento a principi di equità tributaria, scontando le medesime aliquote.

In sostanza, in base a questa interpretazione, le nuove norme costituzionali portano a configurare un modello di finanziamento "secondo i diritti", in alternativa ad altri modelli quale quello proposto sulla base di un'analisi limitata alla normativa relativa al fondo perequativo, "della perequazione delle capacità fiscali".

Secondo quest'ultima interpretazione il comma 4 dell'art. 119 non rappresenterebbe un preciso vincolo al finanziamento integrale delle funzioni attribuite a ciascun Ente e la funzione perequativa dello Stato dovrebbe essere intesa come riduzione ma non come eliminazione delle differenze derivanti dalla diversa capacità fiscale (differenze nelle basi imponibili e nel numero dei contribuenti). Per sostenere il livello di spesa degli Enti delle zone più povere viene allora avanzata l'ipotesi di

finanziare l'esercizio delle funzioni attribuite utilizzando a tale scopo le risorse statali previste nel comma 5 dell'art. 119 per finalità specifiche tra cui, in particolare, la rimozione di squilibri economici e sociali. Si tratta di risorse destinate non alla generalità degli Enti, che non coprono con le loro risorse ordinarie le funzioni normali ad essi attribuite, ma solo a *determinati* Enti per obiettivi di interesse sovregionale.

L'utilizzo di tali risorse per finanziare le normali funzioni, anziché per finalità di riequilibrio territoriale, ripropone la questione, vecchia ma quanto mai attuale, del carattere sostitutivo, anziché aggiuntivo, delle risorse destinate allo sviluppo del Mezzogiorno. Al riguardo, i dati elaborati a partire dal 1991 dalla SVIMEZ sulla spesa pubblica complessiva a livello territoriale mostrano un progressivo deterioramento della spesa pubblica complessiva in conto capitale nel Mezzogiorno: in termini pro capite, essa risulta minore rispetto a quella del Centro-Nord del 14% nel 1999 e del 26%, secondo le nostre valutazioni, nel 2000. Questi livelli sono stati raggiunti nel Mezzogiorno utilizzando le risorse per interventi nelle aree depresse e quelle derivanti dai Fondi comunitari: esse non sono state tuttavia sufficienti a compensare l'incapacità o la impossibilità degli Enti meridionali a spendere risorse proprie per investimenti.

Ha rilievo al riguardo il fatto che anche la spesa corrente pro capite è divenuta inferiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord (del 2% nel 1998, del 4% nel 1999 e del 5% nel 2000), a causa di una riduzione del livello relativo di spesa degli Enti meridionali sulla quale ha influito l'ampliamento dell'autonomia tributaria, conseguente alle riforme del sistema di finanziamento degli Enti territoriali: nel Mezzogiorno la minore ricchezza produce un minor gettito e gli interventi perequativi posti in atto non sono in grado di compensare le differenze.

Di questa situazione occorrerà tenere conto nel momento in cui si procederà all'attuazione delle nuove norme costituzionali in materia di finanziamento di Regioni ed Enti locali.

Queste norme, se correttamente interpretate, possono, a nostro avviso, contrastare la tendenza negativa appena evidenziata, assicurando risorse finanziarie tali da garantire parità di diritti civili e sociali a tutti i cittadini e condizioni per lo sviluppo dell'area meridionale.