

**SVIMEZ**

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

**RAPPORTO 2002**

**SULL'ECONOMIA DEL MEZZOGIORNO**

**Linee introduttive**

## Linee introduttive

### 1. Il QUADRO MACROECONOMICO

La fase espansiva che aveva interessato le principali economie industrializzate nel 2000, e che aveva portato alla *performance* migliore del decennio, con saggi di crescita intorno al 3% per l'area dell'euro, non ha trovato conferma nell'anno appena trascorso.

La crescita del PIL nell'Unione europea si è più che dimezzata da un tasso medio del 3,4% all'1,4%, confermando uno stato di dipendenza dal ciclo della domanda mondiale, e degli Stati Uniti in particolare (cresciuti nel 2001 all'1,2% appena, dopo tre anni consecutivi di tassi superiori al 4%), e del commercio mondiale rimasto virtualmente stazionario dopo l'eccezionale accelerazione del 2000 (13% circa).

In tale quadro, l'economia italiana, che aveva registrato una crescita relativamente ancora sostenuta a inizio 2001 (2,5% in termini tendenziali), ha rallentato progressivamente in corso d'anno fino a chiudere, nell'ultimo trimestre, ad un tasso annualizzato dello 0,7%, il valore più basso dal 1997. Nel complesso del 2001 la crescita del Prodotto interno lordo è risultata dell'1,8%, dopo il 2,9% del 2000; il forte rallentamento di fine anno implica il rischio di trascinalamenti negativi per l'anno in corso, soprattutto alla luce di un andamento decisamente contenuto del primo trimestre e delle incertezze che permangono su tempi ed intensità di una ripresa nel corso della seconda parte dell'anno.

L'ampiezza dell'oscillazione ciclica dell'economia italiana tra il 2000 e il 2001 è risultata inferiore a quella degli altri paesi dell'area dell'euro. Il tasso del 2001 è, quindi, tornato sui livelli medi registrati nel precedente quinquennio. Tenendo conto del risultato dell'ultimo anno, tra il 1995 e il 2001 il saggio di sviluppo del PIL italiano risulta inferiore di circa mezzo punto percentuale a quello medio della Ue a 15 (1,9% m.a., contro il 2,4%).

Nel settore industriale, in particolare, l'aumento (cumulato) del valore aggiunto è stato pari per l'Italia, nell'ultimo sessennio, al 6,7% a fronte del 12,1% della media Ue a 15 (14,4% nell'area dell'euro).

Fra i principali motivi alla base di questo differenziale negativo di crescita vi è un deterioramento della posizione competitiva nei confronti degli altri paesi industriali, in particolare nei confronti degli altri maggiori paesi dell'area comunitaria.

Nel periodo 1996-2001, infatti, le esportazioni italiane verso gli altri paesi dell'Unione europea sono cresciute, in termini nominali, del 28%; nello stesso arco temporale, l'export degli altri paesi della Ue è aumentato di quasi il 58%, circa 30 punti in più del nostro Paese. Gli indicatori di competitività basati sui prezzi alla produzione non segnalano deterioramenti della posizione italiana tali da giustificare una simile divergenza nell'evoluzione del settore industriale, sia essa riferita al valore aggiunto o alla dinamica delle esportazioni. Successivamente alla rivalutazione della lira verificatasi nel 1996, la posizione relativa dell'Italia, misurata dal rapporto tra i prezzi interni e quelli dei principali concorrenti, ha infatti segnato un miglioramento quantificabile in circa tre punti percentuali; e, dal 1999, il tasso di crescita dei prezzi dei manufatti italiani è risultato perfettamente allineato a quello medio prevalente nell'area euro. La perdita di competitività evidenziata dai dati precedentemente richiamati per gli anni dal 1996 al 2001 sembra, dunque, 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 innovazione e a più alta produttività relativa – contrassegnati da più elevate dinamiche di domanda a livello mondiale.

Alla luce degli aspetti appena richiamati – e a fronte di un'incertezza che non consente, al momento, una facile quantificazione dei tempi e dell'intensità di una ripresa delle componenti esogene della domanda e del commercio estero – appare, oggi più che mai, opportuno ribadire quello che da sempre è stato un punto fermo del meridionalismo, e cioè la necessità di scelte di politica economica generale coerentemente mirate ad un adeguamento della struttura dell'offerta nazionale che consenta di perseguire, nelle condizioni date, il maggior saggio di crescita possibile della nostra economia.

Una strategia di politica economica nazionale volta al rafforzamento del sistema economico italiano nel contesto competitivo europeo e mondiale – attraverso interventi nel campo delle politiche industriali, della ricerca e dell'innovazione, dell'istruzione e

della formazione, e della regolazione dei mercati finali e dei fattori – assume 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.

Se il Paese sarà in grado di creare le condizioni per i necessari recuperi di competitività atti a conseguire, 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, sarà meno difficile consolidare la ripresa dell'occupazione e degli investimenti che si è manifestata nel Mezzogiorno in questi anni più recenti.

Oltre che alle politiche generali non di breve termine, le prospettive del processo di sviluppo del Mezzogiorno restano, naturalmente, più che mai legate ad una strategia di politica economica regionale in grado di adeguare la competitività del territorio meridionale nell'attrazione di risorse mobili e la complessiva capacità competitiva del sistema produttivo esistente, garantendo le condizioni necessarie per far fronte alla crescente concorrenzialità del mercato unico europeo dei beni e dei servizi ed in quello dei fattori di localizzazione.

## 2. LE TENDENZE DELL'ECONOMIA MERIDIONALE E L'OBIETTIVO DELLA CONVERGENZA

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, il cui aumento è sceso nell'anno trascorso all'1,4% dal 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 manifestatasi a partire dal secondo trimestre del 2001, riflettendosi direttamente sull'andamento delle esportazioni nazionali, cresciute in volume di appena lo 0,8% dopo l'11,7% dell'anno precedente.

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 (3,0%); nel Mezzogiorno, l'aumento del PIL è stato del 2,2%, di soli quattro decimi di punto minore che nell'anno precedente (2,6%).

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 della componente privata dei consumi finali interni, diminuiti dal 3,2% del 2000 all'1% nel 2001, nel Centro-Nord, e dal 2,9% allo 0,8% nel Mezzogiorno. Il raffronto con il dato del 2000 risente, indubbiamente, dei valori particolarmente elevati raggiunti in tale anno; va peraltro osservato che il tasso di incremento dei consumi privati nel 2001 risulta significativamente inferiore anche a quello di medio periodo, del precedente quinquennio 1996-2000 (+2,1% all'anno al Sud e +2,3% nel Centro-Nord).

Le spese per i consumi finali delle Amministrazioni Pubbliche e delle Istituzioni senza profitto hanno parzialmente compensato l'indebolimento dei consumi delle famiglie, anche se in misura minore nel Mezzogiorno rispetto all'altra ripartizione (+2,0% a fronte del 2,5% nel Centro-Nord). Complessivamente, nel 2001, i consumi finali interni sono cresciuti dell'1,2% nel Mezzogiorno, con un dimezzamento del tasso di crescita rispetto all'anno precedente (2,5%); e dell'1,3%, contro il 2,9% del 2000 nel Centro-Nord.

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.

Con riferimento al Mezzogiorno, è da rilevare come la dinamica degli investimenti nel 2001 se, da un lato, segna un forte ridimensionamento rispetto all'eccezionale accelerazione ciclica del 2000, risulta, dall'altro, sostanzialmente in linea con i valori, tutt'altro che modesti, avutisi nella seconda metà degli anni '90. 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, accrescendosi ad un tasso medio di circa il 9% -, 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 (-4,1%), a fronte di una crescita al Nord (+4,8%).

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 - come si illustra nel seguito - 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%). Il risultato di occupazione conseguito dal Sud lo scorso anno appare ancora più ragguardevole se misurato in termini di forze di lavoro: il numero degli occupati risulta, infatti, accresciuto nel 2001 del 2,7%, con un incremento netto pari a 161 mila unità; nel Centro-Nord l'incremento è stato dell'1,8% (264 mila unità in più). L'ultima rilevazione trimestrale, di aprile 2002, sembra indicare per il Mezzogiorno una prosecuzione della crescita occupazionale ad un tasso ancora sostenuto (1,9% in ragione annua), anche se allineato - e non più superiore - ai valori del Centro-Nord (1,8%).

Il ritardo, rispetto al resto del Paese, con cui nel 2001 l'occupazione meridionale ha risentito del rallentamento in atto già nella prima parte dell'anno nell'economia mondiale, è essenzialmente dovuto alle diverse caratteristiche strutturali del mercato del lavoro nelle due ripartizioni. Il maggior peso nel Centro-Nord del settore manifatturiero e anche, all'interno del terziario, della componente legata alla domanda delle imprese, implica una maggiore reattività dell'occupazione dell'area rispetto alla inversione nel

ciclo congiunturale internazionale. Nel Mezzogiorno, invece, l'occupazione presenta tradizionalmente, rispetto all'andamento ciclico dell'economia mondiale, un *lag* temporale più ampio, proprio per la minore quota di addetti occupati in settori di mercato esposti alla concorrenza e alla variabilità dei mercati esterni.

La crescita nella media dell'anno 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 una peggiore dinamica della produttività. 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. Il peggioramento della produttività relativa verificatosi al Sud nel biennio di maggiore accelerazione della dinamica occupazionale e di recupero dei livelli dei primi anni '90, è anche, in larga parte, da attribuire ad un rafforzamento della presenza di attività *labour intensive*, caratterizzate da valori particolarmente contenuti di valore aggiunto per addetto, sulle quali non può, evidentemente, fondarsi una prospettiva di stabile e duraturo sviluppo dell'occupazione<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Nel Sud, ad un consolidamento del ruolo dei servizi di mercato, caratterizzati da livelli particolarmente contenuti del valore aggiunto per addetto, si è accompagnato un rafforzamento del contributo alla variazione del prodotto offerto dalle costruzioni. Nel 2001, le unità di lavoro impiegate nel settore delle costruzioni sono aumentate nel Mezzogiorno di 27 mila unità, pari al +5,5%, che fa seguito al +4,4% del 2000; nel Centro-Nord, l'incremento di occupazione del settore è stato decisamente più contenuto: +1,8% e +3,8%, rispettivamente, nel 2000 e nel 2001.

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. Su tale positiva tendenza ha influito, in misura non marginale, la differente dinamica demografica sperimentata dalle due aree: nel quadriennio 1998-2001 la popolazione residente nel Mezzogiorno si è ridotta di 117 mila unità, in presenza, invece, di una crescita di 536 mila unità nel resto del Paese.

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 - come già si è avuto modo di sottolineare nel Rapporto dello scorso anno, in sede introduttiva - un importante miglioramento di tendenza, di carattere certamente non solo congiunturale. Esso appare, infatti, indicativo di una accresciuta capacità di adeguamento del Mezzogiorno 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 rapida accelerazione della tendenza all'aumento del grado di integrazione internazionale dell'economia italiana; elementi, questi ultimi, 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<sup>2</sup>, 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. Il tasso di accumulazione del Mezzogiorno (rapporto tra investimenti e PIL), pari al 19% nel 1995, è risultato del 21,7% nel 2001;

---

<sup>2</sup> Nel precedente quadriennio 1992-95 (in base ai dati di vecchia contabilità SEC79) gli investimenti fissi lordi erano stati caratterizzati, al Sud, da un calo del 6,9% in media all'anno a prezzi costanti, a fronte di una solo moderata cedenza al Centro-Nord (-0,3% medio annuo).

nel corso degli ultimi sette anni esso si è mantenuto di oltre un punto percentuale, in media, superiore a quello del Centro-Nord.

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<sup>3</sup>, recuperando pressochè 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 visto, 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 prima richiamate, rende, dall'altro, 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.

Perchè abbia a riavviarsi una progressiva e regolare riduzione del divario di sviluppo con il 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*. Vi è stato, insomma, uno sfalzamento ciclico che non ha consentito di coniugare «*catching-up*» dell'efficienza e attivazione occupazionale. 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

---

<sup>3</sup> In rapporto al PIL dell'area, l'incidenza delle esportazioni di merci è aumentata dall'8,2% del 1995 al 9,9% nel 2001, con una riduzione non marginale della distanza, ancora assai ampia, rispetto al Centro-Nord, dove tale quota è rimasta nel settennio sostanzialmente stabile intorno al 26%.

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<sup>4</sup>

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

---

<sup>4</sup> Cfr. SVIMEZ-IRPET, *Previsioni sull'andamento dell'economia delle regioni italiane nel 2001 e nel 2002*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", trimestrale della SVIMEZ, n. 4/2001.

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.

### 3. OCCUPAZIONE E POLITICHE DEL LAVORO

I dati di occupazione relativi al 2001, se analizzati in riferimento ad un più ampio orizzonte temporale, pongono in evidenza la persistente debolezza dell'economia meridionale in termini di *stock* di manodopera occupata. Date le forti perdite di occupazione registrate dal Mezzogiorno nel periodo 1993-96, la positiva dinamica dell'ultimo biennio ha, infatti, potuto dar luogo a poco più che un "recupero" dei livelli precedenti: fatto 100 il valore del 1993, l'indice dell'occupazione meridionale è risultato, per la media del 2001, pari a 101,6 (98 mila unità in più rispetto all'anno base); nel Centro-Nord, il risultato del 2001, pur se leggermente inferiore a quello dell'anno precedente, costituisce la conferma di un *trend* fortemente positivo, che ha portato ad un incremento rispetto al 1993 di 932 mila occupati (sempre rispetto a tale anno, l'indice del 2001 relativo al Centro-Nord ha segnato un valore pari a 106,4).

I risultati positivi dell'ultimo biennio non sono valsi, dunque, 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 (73% per gli uomini e 55% per le donne nel 2001) 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, con un valore minimo del 3,6% nel Nord-Est, contro il 18,5% del Mezzogiorno, con punte massime del 21,1% in Campania e del 25,7% in Calabria. La disoccupazione italiana va, insomma, sempre più caratterizzandosi per la sua connotazione meridionale: se nel 1994 vi erano 1.168 mila disoccupati residenti nel Centro-Nord e 1.340 mila nel Mezzogiorno (il 53% del totale nazionale), nel 2001 il numero dei disoccupati è sceso nel Nord a 811 mila mentre nel Sud ha raggiunto le 1.456 mila unità (pari al 65% del totale nazionale).

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). Al di sopra dei 24 anni di età, i tassi di disoccupazione, mentre nel Centro-Nord tendono a riportarsi sui livelli medi del totale della popolazione in età da lavoro, permangono invece ancora molto elevati nel Mezzogiorno, a dimostrazione che anche le strategie di “attesa” possono essere in tale contesto non paganti; per la popolazione di età compresa tra 25 e 29 anni, il tasso di disoccupazione è pari al Sud al 26,6% per i maschi e al 44,1% per le femmine, contro valori, rispettivamente, del 6,1% e del 10,2% 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. Ed è solo in queste fasi, di crescita sostenuta del prodotto interno, che il contributo di misure siffatte – soprattutto se accompagnate (come verificatosi nell'ultimo biennio) da incentivi ad un abbattimento del costo lordo del lavoro per i nuovi assunti - può agire da volano della crescita occupazionale.

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. STATO SOCIALE E MEZZOGIORNO

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%). 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%.

Uno scarto assai rilevante rispetto ai principali paesi della Ue si presenta anche per le politiche destinate alla disoccupazione: in rapporto al PIL esse incidono in Italia per appena lo 0,6%, a fronte di un valore medio europeo dell'1,8%, e di valori intorno al 3% nei paesi Scandinavi. Con riferimento a questa ultima componente della spesa sociale, le analisi contenute nel Rapporto, basate su indici di copertura delle principali misure di politiche attive e passive del lavoro rispetto alle popolazioni *target*, mettono in evidenza nel Mezzogiorno particolari limiti di efficacia soprattutto nei confronti dei giovani e nell'offrire tutele e opportunità di reintegro sul mercato del lavoro per coloro che da tale mercato sono state espulsi, soprattutto se da lungo tempo. I beneficiari al Sud di politiche di incentivo all'assunzione e all'autoimpiego, ad esempio, rappresentano una quota pari ad appena il 34% dello *stock* complessivo dei disoccupati dell'area, a fronte di una quota del 97,4% nel Centro-Nord; con riferimento alle politiche passive del lavoro, dirette ai disoccupati, nonostante la varietà e la disponibilità degli istituti esistenti, si conferma che la loro capacità di copertura dei disoccupati è pari ad appena il 14% nel Mezzogiorno.

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 *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. Nella direzione di un ampliamento della capacità di contrastare il rischio della povertà, prescindendo da condizioni quali la salute e la posizione occupazionale, va certamente una misura di garanzia di un reddito minimo per tutte le famiglie, quale il Reddito Minimo di Inserimento (RMI), introdotto in Italia in via sperimentale nel 1999. Si tratta di un istituto che combina un intervento universalistico, volto a fronteggiare le situazioni di grave povertà economica delle famiglie mediante

una erogazione certa e definita, con un intervento di inserimento sociale e occupazionale, volto a stimolare e coinvolgere destinatari in un processo di riduzione del bisogno e fuoriuscita dalla marginalità. Va rilevato come l'eventuale estensione di un simile istituto su tutto il territorio nazionale avrebbe un costo valutabile, secondo la "Commissione di indagine sull'esclusione sociale" del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, tra i 2.300 e i 3.100 milioni di euro all'anno<sup>5</sup>. L'efficacia di un simile strumento sarebbe senz'altro più rilevante nelle regioni meridionali, data la maggior diffusione di famiglie con reddito al di sotto della soglia di povertà: su 100 famiglie residenti, 23,6 sono risultate nel 2000 in tale condizione, contro le 5,7 famiglie nel Nord e le 9,7 famiglie nel Centro.

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, una delle principali determinanti della forte crescita previdenziale osservata negli ultimi anni, concentrate soprattutto nelle regioni settentrionali.

## 5. NUOVE TENDENZE DEMOGRAFICHE E MIGRAZIONI

Un sistema di *Welfare*, quale quello italiano, che prevede uno scarso grado di protezione e 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 disoccupati o con lavori irregolari, non è stato in grado di "ammortizzare", specialmente al Sud, le conseguenze della strutturale inadeguatezza della base occupazionale, con evidenti riflessi sui redditi delle famiglie. E' da ritenere che l'impoverimento delle famiglie meridionali, associato con il peggioramento della prospettive occupazionali dei giovani e con il loro sempre più ritardato ingresso sul

---

<sup>5</sup> Commissione di indagine sull'esclusione sociale, *Rapporto annuale sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale – Anno 2001*, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Roma, novembre 2001.

mercato del lavoro, siano cause non secondarie del profondo mutamento intervenuto negli ultimi anni nelle dinamiche demografiche nel Mezzogiorno.

I tratti caratteristici dei comportamenti demografici della popolazione meridionale in questi anni più recenti sono stati, infatti, la ripresa dei flussi migratori verso l'altra parte del Paese e una brusca riduzione del tasso di natalità dell'area, con un progressivo avvicinamento ai comportamenti riproduttivi del Centro-Nord.

I dati relativi al 2001 confermano la tendenza, già evidenziata negli ultimi Rapporti, ad una ripresa del movimento migratorio dal Mezzogiorno verso l'altra parte del Paese: si valutano in 66 mila gli spostamenti verso le regioni del Centro-Nord nello scorso anno. Nel complesso dell'ultimo quadriennio si è registrata una emigrazione netta dal Sud al Nord di 290 mila persone.

Tra le ripartizioni del Centro-Nord, è soprattutto il Nord-Est - area ormai caratterizzata da piena occupazione, in cui più diffuse sono situazioni di carenza di offerta sul mercato del lavoro rispetto ai fabbisogni occupazionali - ad esercitare una crescente attrazione di flussi migratori dall'interno del Paese (34 mila unità nel solo 2001); il Veneto e l'Emilia sono le regioni maggiormente interessate da tale fenomeno.

La nuova fase delle migrazioni meridionali, sia pur non paragonabile per intensità a quella sperimentata negli anni '60, assume un particolare rilievo per la selettività con cui tale processo si manifesta. La composizione dei flussi migratori sembra indicare che il fenomeno riguardi prevalentemente la forza di lavoro meridionale nelle sue classi giovanili e con un buon grado di scolarizzazione. Oltre il 60% del totale degli emigrati è di età compresa tra i 20 e i 34 anni, classe di età in cui si concentrano i tassi di disoccupazione più elevati. Quanto ai titoli di studio, la popolazione emigrata presenta mediamente un grado di istruzione superiore a quello del totale delle persone in cerca di occupazione dell'area: il 36% della popolazione emigrata al Nord è in possesso di un titolo di scuola secondaria superiore e quasi il 10% di un titolo di laurea.

Tali dati rafforzano, quindi, l'osservazione che le migrazioni tra Mezzogiorno e Centro-Nord siano sostanzialmente legate agli squilibri dei due mercati del lavoro. Nelle regioni del Nord, accelerazioni e rallentamenti delle dinamiche congiunturali sembrerebbero trovare nell'intensità differenziale dei flussi migratori interni e, soprattutto esteri, un fattore di adattamento e di riequilibrio del mercato del lavoro

locale, confermando la capacità del sistema di mercato centro-settentrionale di mobilitare risorse di offerta a fronte di fabbisogni di domanda. Nel Sud, invece, queste tendenze, se da un lato possono consentire un alleggerimento – sia pur certamente assai limitato rispetto alle dimensioni e alla drammaticità del fenomeno della disoccupazione, soprattutto giovanile – di una situazione di carenza di occasioni di lavoro, presentano, dall'altro, rischi e implicazioni a medio termine, per le prospettive di riequilibrio o ripresa di una convergenza basate proprio sulla disponibilità di capitale umano giovane e formato nell'area.

La ripresa dell'emigrazione netta, insieme ad un rapido adeguamento della dinamica naturale della popolazione a modelli di comportamento demografico già consolidati nel Centro-Nord, ha significato per il Mezzogiorno, nel triennio 1999-2001, saldi negativi complessivi della popolazione per un valore cumulato di circa 84 mila unità. Nel medesimo periodo, nel Centro-Nord la popolazione, grazie ad una dinamica migratoria interna ed estera che continua a crescere, è aumentata di 481 mila unità.

Secondo le ultime previsioni dell'ISTAT, all'incirca nella seconda metà del corrente decennio il tasso di incremento naturale della popolazione diverrà anche nel Sud negativo, con una conseguente accelerazione della tendenza alla contrazione della popolazione. Il confronto con gli altri paesi europei consente inoltre di evidenziare come già oggi il Mezzogiorno presenti una quota di popolazione ad sotto dei 14 anni (17,3%), inferiore a quella di paesi quali la Svezia (18,5%), la Danimarca (18,4%) e la Finlandia (18,2%); e come la sua quota di anziani (con più di 65 anni), pur al di sotto della media europea, sia tuttavia superiore non solo a quella dei paesi Scandinavi, ma anche a quella di paesi quali l'Inghilterra, l'Olanda e il Portogallo. Il Mezzogiorno dunque, ove non si verificassero mutamenti significativi nei comportamenti demografici, rischierebbe, a non lunga scadenza, di condividere le problematiche di aree demograficamente più mature, in termini di impatti socio-economici e di invecchiamento della popolazione, senza essere mai riuscito ad ampliare la propria base produttiva in misura adeguata ad offrire più ampi sbocchi occupazionali per le proprie fasce giovanili.

Sempre con riguardo al Mezzogiorno, non vanno, poi, sottovalutate le implicazioni di medio periodo in termini dei potenziali squilibri per le prestazioni non solo previdenziali ma anche sanitarie e sociali, ove ad un più precoce avvicinamento

verso una struttura demografica più matura si sommino ancora carenze di creazione di occupazione stabile e regolare.

Ulteriore argomento di cui appare utile ricordare la rilevanza, in relazione alla profonda diversità di situazioni caratterizzanti il mercato del lavoro nelle due grandi aree del Paese, è costituito dal fatto che la mobilità del lavoro può avere effetti di potenziale deterrenza, o sostituzione, rispetto ad una mobilità del capitale verso le regioni con surplus di manodopera del Mezzogiorno, soprattutto in presenza di carenze sul piano della dotazione infrastrutturale e di altri fattori di competitività territoriale.

Tale considerazione non può essere trascurata nell'affrontare la grande questione della gestione del fenomeno delle immigrazioni dall'estero.

Un modello di adattabilità ciclica del sistema produttivo, basato principalmente sull'uso di una offerta di lavoro elastica, dal punto di vista delle condizioni e della durata dei rapporti di impiego, come finirebbe con l'essere quello affidato principalmente ad una regolazione locale dei flussi migratori, potrebbe, oltretutto, nel medio periodo risultare meno efficiente rispetto ad una esigenza di crescita della qualità e competitività del *mix* produttivo, anche nelle aree finora caratterizzate dalla vitalità di piccola impresa e dall'economia di distretto.

E' il caso, dunque, di ribadire come anche la politica di regolazione dei flussi migratori debba essere coerente con la politica *nazionale* di sviluppo, cui spetta il perseguimento dell'obiettivo di un progressivo superamento dei divari regionali di reddito e nelle opportunità di inserimento nella vita lavorativa.

## 6. LE POLITICHE INFRASTRUTTURALI

6.1. L'evolversi di un processo europeo di integrazione economica sempre più avanzata, l'imminente ampliamento territoriale dell'Unione verso l'Europa Orientale e la crescente globalizzazione dei mercati dei beni (oltre che dei capitali) sono elementi che richiedono una ancor più sensibile crescita della competitività dei territori, da cui dipende la capacità delle economie nazionali di "connettersi" ai principali mercati europei e mondiali.

In un simile contesto, ciascuna economia regionale dell'Ue è esposta ad una maggiore concorrenza, da parte di tutte le altre, non solo nell'offerta di prodotti, ma anche nell'offerta di fattori di localizzazione per le attività produttive. Per le regioni economicamente deboli d'Europa e, in particolar modo, per quelle maggiormente sfavorite dalla carenza di infrastrutture e servizi, dall'inefficienza istituzionale e amministrativa, dalla rigidità del lavoro, aumenta il rischio di soccombere nella gara per l'attrazione di investimenti dall'esterno.

Infrastrutture adeguate ed efficienti, sono, dunque, ormai generalmente considerate come un presupposto essenziale per l'ulteriore avanzamento del processo di sviluppo economico e sociale delle regioni "povere", quali quelle del nostro Mezzogiorno. Esse costituiscono, da un lato, un fondamentale elemento decisionale ai fini della localizzazione dei flussi di investimento e di lavoro; dall'altro, fattori cruciali per assicurare la complessiva capacità competitiva del sistema produttivo esistente.

Deve aggiungersi che l'infrastrutturazione di un territorio non è importante solo di per sé stessa, ma per il grado di integrazione che essa presenta nei confronti delle reti infrastrutturali delle regioni e dei paesi confinanti.

Diviene, quindi, sempre più necessaria una azione volta a migliorare la dotazione di infrastrutture fisiche, che, soprattutto nel nostro Paese, sono cresciute su ritmi poco coerenti con la rapida evoluzione della vita civile ed economica. Questa stasi del processo di infrastrutturazione presenta, in Italia, caratterizzazioni geografiche e settoriali molto particolari: il perdurante deficit di dotazione impedisce al Mezzogiorno di far decollare la propria economia; mentre al Centro-Nord la congestione dell'infrastrutturazione esistente, anche se relativamente più diffusa, rappresenta, per la conseguente crescita dei costi esterni, un freno evidente alla dinamicità delle imprese.

I dati analizzati nel Rapporto, relativi alla dotazione infrastrutturale in settori decisivi ai fini delle scelte di localizzazione, quali quello dei trasporti e dell'energia, danno conferma di una persistente sottodotazione del Sud sia rispetto al resto del Paese che alla media dei paesi dell'Unione europea. Per quanto riguarda le infrastrutture di trasporto, il Mezzogiorno presenta un indice di dotazione che risulta inferiore alla media dei paesi dell'Unione europea sia per il complesso delle infrastrutture stradali che per quelle ferroviarie; con riferimento alle infrastrutture ferroviarie va evidenziato che la sottodotazione risulta particolarmente significativa, raggiungendo quasi 50 punti di

divario, per le categorie qualitativamente più significative, quali la rete a doppio binario (51,7). La situazione del Mezzogiorno desta ulteriori preoccupazioni se analizzata nell'ottica del previsto allargamento dell'Unione europea ai paesi dell'Europa centro-orientale. Tale allargamento, così come l'Unione monetaria, costituisce senz'altro un'opportunità per l'economia Ue nel suo insieme. Ma per il Mezzogiorno significherà anche dover fronteggiare, all'interno dei confini dell'Unione, la concorrenza di nuove aree che, oltre ad offrire disponibilità di manodopera a più basso costo, presentano un livello di infrastrutturazione non molto diverso da quello del Mezzogiorno per alcune significative categorie infrastrutturali e relativamente migliore nell'ambito del settore dei trasporti ferroviari.

Lo stato infrastrutturale del Paese, e del Mezzogiorno in particolare, ripropone dunque con urgenza la necessità 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 complessiva per investimenti della Pubblica Amministrazione ha registrato, a scala nazionale, 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 per il 2001 un andamento opposto nelle due parti del Paese: ad una crescita nel Centro-Nord (+4,8%) ha fatto riscontro una significativa flessione nel Mezzogiorno (-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 forte riduzione di tale rapporto, passato da un valore superiore a quello del Centro-Nord ad inizio periodo (2,4% contro 1,8%) ad uno inferiore nel 2001 (2% contro 2,2%).

Sembra dunque in atto un'evoluzione preoccupante nell'azione di infrastrutturazione del Paese: la ripresa degli investimenti nel Centro-Nord è certamente

da valutare assai positivamente, dati i problemi - soprattutto di congestionamento - di cui soffrono diverse regioni di quest'area; altrettanto certamente, però, non è accettabile il peggioramento sperimentato nel Mezzogiorno, che soffre diffusamente di carenze notevoli nei livelli di dotazione e di servizio. E ciò soprattutto in quanto le ragioni di questo negativo andamento possono plausibilmente ascriversi ad un minor utilizzo reale delle risorse pubbliche – dovuto a elementi specifici di debolezza relativi all'efficienza delle strutture ed alle procedure di trasferimento e utilizzo delle risorse stesse – ancor più che ad una localizzazione delle risorse pubbliche meno favorevole all'area meridionale.

Di fronte a tale quadro, la SVIMEZ ha in più occasioni posto in evidenza la necessità di un rilancio della politica infrastrutturale per il Sud, soprattutto con riferimento ai progetti di grandi dimensioni; rilancio che dovrebbe, per l'appunto, consistere in 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 alle esigenze della grande infrastrutturazione mediante la creazione di un sistema programmatico, finanziario e tecnico-amministrativo specificamente ad essa dedicato – ha largamente improntato i recenti orientamenti dell'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 infrastrutture strategiche della legge n. 443/2001, ormai nota come “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).

Il Programma è prevalentemente impostato sui grandi assi (Corridoi) di comunicazione nazionale, europea e transeuropea (Sistemi stradali e ferroviari), integrati da interventi di interconnessione funzionale (*hub* portuali e interportuali, Piastra logistica della Sardegna) e territoriale (Sistemi urbani) e di particolare rilevanza (Sistema Mose, Ponte sullo Stretto, Emergenza idrica nel Mezzogiorno).

La prevalenza è data ai Sistemi stradali (38,4% del totale) e ferroviari (29%); significativi sono anche gli interventi previsti sui Valichi Alpini (5,1%), che si trovano in una situazione di particolare emergenza, e soprattutto sui Sistemi urbani (12,2%). Sembrano, tuttavia, assenti interventi diretti sui porti e gli aeroporti, soprattutto quelli previsti dal Piano Generale dei Trasporti (come indicato nella stessa legge n. 443/2001), che avrebbero dovuto essere indicati nel Programma, quantomeno per beneficiare delle procedure della "legge obiettivo".

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 caratterizzato da un numero assai rilevante, e forse divenuto eccessivo, di opere strategiche e da dimensioni finanziarie considerevoli, la previsione di spesa indicata dal Cipe, pari circa 126 miliardi di euro per dieci anni, appare probabilmente

sottostimata rispetto ai fabbisogni indotti dalla “legge obiettivo”. Sul piano programmatico, infine, permane un’esigenza rilevante di coordinamento del Programma di infrastrutture sia al suo interno sia con gli altri profili della programmazione infrastrutturale, come quella “ordinaria” e quella aggiuntiva sostenuta, tramite gli Accordi di programma quadro delle Intese istituzionali di programma, dall’intervento nelle aree depresse.

Allo stato attuale, dunque, anche se molti “tasselli” importanti del nuovo schema di intervento sono stati definiti, altri sono ancora in corso di definizione; non si è, quindi, ancora passati alla fase del funzionamento, e restano alcune incertezze che potrebbero incidere su una sua rapida attuabilità.

La programmazione infrastrutturale si trova, insomma, ancora in una fase che potrebbe definirsi di “operosa incertezza”. In questa fase interlocutoria, 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.

6.2. Due ambiti della politica infrastrutturale cui si è ritenuto di riservare quest'anno particolare attenzione nelle analisi del Rapporto sono quello delle c.d. "autostrade del mare" e quello delle risorse idriche: il primo, per la rilevanza che tale tipologia infrastrutturale potrebbe assumere nel dare soluzione ai grandi problemi della mobilità e dei trasporti di un'area, quale il Mezzogiorno, penalizzata da condizioni di perifericità rispetto ai principali mercati nazionali ed europei; il secondo, oltre che per l'importanza che la disponibilità di risorse idriche riveste per la vivibilità civile e per le

attività produttive, per il perenne stato di emergenza rilevabile in buona parte del Mezzogiorno

Le “autostrade del mare” costituiscono una innovativa modalità di trasporto combinato mare-terra, logisticamente integrato, che potrebbe consentire uno sviluppo più equilibrato ed ecologicamente sostenibile della mobilità delle merci tra il Nord e il Sud del Paese. I dati relativi al movimento *container* (che tipologicamente si avvicina molto a questo nuovo progetto) nel periodo 1997-2000 pongono in evidenza una particolare dinamicità dei traffici portuali nel Mezzogiorno, cresciuti nel periodo del 71%, a fronte di un incremento del 21,3% nel Centro-Nord. La quota meridionale di traffico *container* sul totale europeo è, in corrispondenza, aumentata dall’8% del 1997 al 10% del 2000.

Il trasporto marittimo potrebbe, dunque, offrire grandi potenzialità di crescita a tutta l’economia del Sud, se venisse più efficacemente sfruttata e potenziata la portualità esistente, attraverso forme logisticamente integrate di trasporto. Le “autostrade del mare” si inseriscono proprio in questa logica, ma per essere realizzate sono necessari opportuni adeguamenti alle strutture ed ai sistemi di gestione, dato che queste linee di trasporto marittimo presentano alcune caratteristiche fondamentali che le distinguono nettamente dal cabotaggio tradizionale. Con il termine “autostrade del mare” si fa riferimento al trasporto combinato mare-terra di autocarri, rimorchi e semirimorchi, casse mobili e *container* tra porti nazionali e tra porti internazionali a corto raggio (*short sea shipping*). A questa definizione di base vanno aggiunte altre caratteristiche fondamentali, che ne completano il contenuto, quali: frequenza, rapidità, economicità e integrazione logistica. In sostanza, le “autostrade del mare” devono presentare condizioni operative tali da assimilare il trasporto marittimo delle merci a quello che avviene sulle autostrade terrestri.

Allo stato attuale è già possibile individuare diverse linee di trasporto marittimo nazionale<sup>6</sup> che possiedono alcune delle principali caratteristiche che identificano una simile tipologia di trasporto, ma che potrebbero ulteriormente migliorare i propri standard in funzione della presenza di altri elementi essenziali: di

---

<sup>6</sup> In base a elaborazione su dati Confitarma sono identificabili come “autostrade del mare” le seguenti dieci linee marittime: Formia-Trapani; Livorno-Palermo; Livorno-Trapani; Livorno-Catania; Ravenna-Catania; Genova-Palermo; Genova-T. Imerese; Salerno-Messina; Palermo-Salerno; Napoli-Palermo.

servizio alle operazioni di sbarco e imbarco delle merci su nave, di movimentazione portuale e di raccordo nell'area portuale con le reti di trasporto terrestre. Queste linee, già alle attuali condizioni di operabilità, stanno registrando un sensibile sviluppo del supporto logistico ad esse dedicato, in termini di partenze e di capacità di accosto delle navi, che potrebbe conoscere un ulteriore rafforzamento se si avviasse una pianificazione funzionale a questa nuova "filiera" di trasporto.

Un altro 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 e, in diversi casi, fanno riferimento ad un'offerta praticamente inesistente.

Dai dati relativi agli "indici di approvvigionamento idrico" (calcolato 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 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 avuto modo di soffermarsi precedentemente.

## 7. LA NUOVA COSTITUZIONE E IL MEZZOGIORNO

Il nuovo testo del Titolo V della Costituzione è divenuto parte integrante della nostra Carta Costituzionale a partire dall’8 novembre 2001, dopo l’approvazione referendaria. L’assetto istituzionale del nostro Paese ne risulta modificato profondamente, nella direzione di una maggiore articolazione dei poteri e delle responsabilità sul territorio. La complessità ed importanza della riforma e le difficoltà interpretative insite nel testo pongono notevoli problemi di attuazione sui quali si sta svolgendo un ampio dibattito.

Il nuovo testo dell’art. 114 stabilisce la pari ordinazione degli Enti che costituiscono la Repubblica, ponendo così sullo stesso piano lo Stato, le Regioni e gli altri Enti territoriali. E’ indubbio che, in un sistema di tipo federale, i rapporti tra le istituzioni dovranno svilupparsi sempre più, onde evitare pericolosi conflitti, secondo forme di collaborazione e di coinvolgimento reciproco. Rimane però confermato, come posto in evidenza nel documento conclusivo<sup>7</sup> dell’indagine conoscitiva promossa dalla Commissione Affari costituzionali del Senato, 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, materia che interferisce in maniera trasversale con vari campi di intervento legislativo. Questo aspetto delle nuove norme costituzionali costituisce, a nostro avviso, per la sua potenziale pervasività, il perno di tutto il sistema e, come tale, punto di riferimento essenziale nella interpretazione ed attuazione delle singole norme.

---

<sup>7</sup> Senato della Repubblica, 1<sup>a</sup> Commissione permanente Affari costituzionali, *Indagine conoscitiva sugli effetti nell’ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione, Documento conclusivo*, allegato al resoconto stenografico della seduta di mercoledì 26 giugno 2002.

La questione dei rapporti tra le istituzioni e del ruolo di garante dello Stato è qui richiamata per la rilevanza che essa ha per tutti i cittadini e, sommamente, per quelli meridionali. Le esigenze del Mezzogiorno, non solo sul piano finanziario, di cui si dirà più avanti, ma anche sul piano delle politiche, difficilmente potranno trovare adeguata soddisfazione in un meccanismo negoziale che tenda 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, anche soltanto sul piano del metodo, 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), individuati attraverso il lavoro di una commissione, istituita in base all'Accordo Stato-Regioni del marzo 2001 e costituita su base paritetica da rappresentanti delle istituzioni centrali e delle Regioni, e poi approvati con atto del Governo condizionato ad un precedente accordo con le Regioni<sup>8</sup>. E' risultata scarsa la partecipazione delle Regioni meridionali al procedimento di individuazione dei LEA: su sette rappresentanti regionali designati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, solo la Puglia ha preso parte ai lavori e ha provveduto a compilare la scheda di rilevazione, sui costi e sulle attività dei livelli di assistenza erogati, informazioni che erano state richieste a tutti gli assessorati competenti, anche a quelli delle altre Regioni meridionali.

La tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che si esplica nel potere sostitutivo dello Stato previsto dal secondo comma dell'art. 120 della Costituzione, 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

---

<sup>8</sup> Secondo quanto fissato nell'Accordo Stato-Regioni dell'agosto 2001, che ne faceva elemento essenziale per la validità dell'accordo stesso, il provvedimento formale del Governo, di definizione dei LEA, è stato emesso con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2001 dopo l'Accordo, sancito in sede di Conferenza Stato-Regioni, del 22 novembre 2001.

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 dell'art. 119 dispone comunque 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, tale da porre 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. Esse 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”<sup>9</sup>.

Secondo tale 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, riferite alla rimozione di squilibri economici e sociali, all'effettivo esercizio dei diritti della persona o a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni. Si tratta, quindi, 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 sovraregionale.

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. I dati elaborati a partire dal 1991 dalla SVIMEZ sulla spesa pubblica complessiva a livello territoriale<sup>10</sup> mostrano un progressivo deterioramento della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno che, in termini pro capite, 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

---

<sup>9</sup> Cfr. Commissione di lavoro e consultazione della Regione Campania sul tema “Federalismo fiscale e Mezzogiorno”, *Sul finanziamento delle funzioni pubbliche di Regioni ed Enti locali secondo le nuove norme costituzionali*, in “Quaderni di Informazioni SVIMEZ”, n. 15, Roma, maggio 2002.

<sup>10</sup> Comprensiva della spesa di Stato, Regioni, Comuni, Province e Aziende sanitarie.

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.