



SVIMEZ

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

RAPPORTO 2003 SULL'ECONOMIA DEL MEZZOGIORNO

Interventi di Massimo Annesi, Riccardo Padovani, Antonio Bassolino,
Giulio Andreotti, Antonio Maccanico, Federico Pica, Nino Novacco,
in occasione della presentazione del volume

Roma, maggio 2004

Quaderno n. 24
di "Informazioni SVIMEZ"

Il 16 luglio 2003, a Roma, presso la Sala della Clemenza di Palazzo Altieri, sede dell'Associazione Bancaria Italiana, la SVIMEZ ha presentato il "Rapporto 2003 sull'economia del Mezzogiorno".

Alla riunione hanno partecipato il Presidente della SVIMEZ Massimo Annesi, il Direttore della SVIMEZ Riccardo Padovani, il Presidente della Giunta della Regione Campania On. Antonio Bassolino, il Sen. Giulio Andreotti, l'On. Antonio Maccanico, il Prof. Federico Pica, il Vice Presidente della SVIMEZ Nino Novacco.

Si riproducono in questo numero dei "Quaderni di Informazioni SVIMEZ" i testi degli interventi svolti in occasione della presentazione.

Edito da "il Mulino" (Bologna, 2003) nella Collana della SVIMEZ.

Indice

	p.
Presentazione, di Massimo Annesi	7
Le linee del Rapporto, di Riccardo Padovani	11
INTERVENTI	
Antonio Bassolino	31
Giulio Andreotti	37
Antonio Maccanico	43
Federico Pica	45
Nino Novacco	49

Presentazione, di Massimo Annesi

Sento il dovere, in primo luogo, di ringraziare gli autorevoli esponenti del Governo, del Parlamento e delle Istituzioni che anche quest'anno ci hanno voluto onorare della loro presenza. Questa presenza rappresenta un costante stimolo a continuare nell'azione che la nostra Associazione, ormai da più di 50 anni, sta svolgendo per contribuire – con la sua attività di ricerca e di monitoraggio della situazione economico-sociale delle regioni meridionali – all'obiettivo di portare a compimento il percorso di unificazione economica del Paese.

Dobbiamo registrare con soddisfazione che il Mezzogiorno, negli ultimi sette anni, ha dato segni di vitalità che si sono protratti anche nel corso del 2002, sia pure in forma decelerata a causa del brusco rallentamento del tasso di crescita dell'economia nazionale ed internazionale.

Due soprattutto i segnali positivi da segnalare:

- una maggiore intensità del processo di accumulazione nelle regioni meridionali rispetto al resto del Paese, quale si evince dal più elevato rapporto tra investimenti e PIL, indicatore indiretto, ma indubbio, di un potenziamento produttivo dell'area;

- una relativamente più vivace espansione dell'occupazione, con incrementi significativi e mediamente superiori a quelli registrati al Centro-Nord.

Va tuttavia considerato che nel 2002 vi è stato un rallentamento della dinamica dell'economia del Mezzogiorno e che il differenziale positivo di crescita ancora registrato è dovuto, prevalentemente, alle difficoltà competitive del sistema centro-settentrionale, più esposto alla concorrenza internazionale.

Queste difficoltà non possono non determinare qualche preoccupazione. Un Paese poco competitivo nel suo complesso rende infatti

assai più difficile realizzare gli interventi di ammodernamento necessari per far sviluppare l'area debole, la cui accelerazione nella crescita è condizione per una "coesione", nazionale ed europea.

Da qui la necessità che i positivi andamenti registrati dall'economia meridionale dalla metà degli anni '90 siano ora adeguatamente sostenuti e incoraggiati con continuità di impegno e con strategie di medio periodo, che puntino decisamente all'unificazione economica e sociale del Paese quale presupposto per la sua ripresa di competitività.

In questo contesto, occorre tuttavia evitare il rischio di una sorta di competizione tra le due aree del Paese nell'attrazione degli investimenti pubblici. Donde la necessità che nella destinazione degli investimenti si seguano criteri ed indirizzi che rendano compatibili e complementari gli obiettivi – potenzialmente concorrenti, ma entrambi da perseguire – della ristrutturazione del sistema produttivo esistente, prevalentemente localizzato al Nord, e dello sviluppo nel Mezzogiorno della base produttiva e dei posti di lavoro.

Le carenze strutturali che vanno ancora superate per la realizzazione di un *trend* di crescita stabile e continua dell'economia meridionale afferiscono alla persistente debolezza di un apparato produttivo ancora largamente incompleto sia sotto il profilo dell'integrazione sistemica che dell'insufficiente peso delle produzioni in grado di competere sui mercati internazionali. Il superamento di tali carenze richiede iniezioni di innovazione tecnologica al fine di recuperare i divari che tuttora distanziano la produttività del lavoro e i tassi di occupazione del Mezzogiorno rispetto agli *standards* nazionali ed europei.

Trattasi di obiettivi tra loro integrati, che una più aggressiva strategia di sviluppo deve assumere, nella consapevolezza che nel campo dello sviluppo del Mezzogiorno si giocano molte delle opportunità di modernizzazione dell'intera comunità nazionale, per frenare l'arretramento che si registra rispetto ai principali *competitors* europei.

L'azione pubblica per il Mezzogiorno deve perciò avere alla sua base un disegno organico e di lungo periodo, che riconduca ad unità le diverse competenze e gli interessi settoriali e locali, provvedendo, attraverso

l'individuazione di obiettivi chiaramente delineati, a ricostruire intorno ad essi fattori di motivazione politica, etica e civile.

Se i problemi sul tappeto sono ancor oggi quelli di sempre – cioè le diseconomie dell'ambiente fisico, economico e sociale che condizionano l'intensità e la qualità della crescita del Mezzogiorno –, le esigenze da soddisfare riguardano soprattutto il coordinamento della azione dell'articolato quadro delle istituzioni e dell'operare dei diversi responsabili di tali politiche. Si tratta di realizzare un nuovo equilibrio tra unitarietà del centro propulsore a livello nazionale e la molteplicità di soggetti cui viene chiesto un contributo attivo nello sviluppo delle politiche locali, attraverso modalità organizzative di coordinamento che non si esauriscano nella verifica dei soli vincoli di bilancio, ma che contribuiscano a creare consenso intorno agli obiettivi di rilevanza essenziale.

Ciò non significa, è appena il caso di precisarlo, che si intenda riproporre un sistema di intervento straordinario. L'esperienza passata – al di là di una diffusa tendenza a formulare su di essa giudizi ingenerosi e certamente non generalizzabili all'intero periodo di vigenza – sta a dimostrare come nel lungo periodo una logica di sistematica straordinarietà rischi di non favorire il miglioramento della qualità delle decisioni delle istituzioni preposte alla definizione ed alla attuazione degli interventi ordinari.

Ciò significa, invece, riaffermare l'esigenza di una più forte politica nazionale di "coesione", la cui efficacia sia pari a quella conseguita nel processo di risanamento finanziario che ha consentito all'Italia di essere tra i primi Paesi che hanno partecipato alla moneta unica.

Le analisi contenute nel Rapporto SVIMEZ di quest'anno pongono ancora una volta in rilievo come l'avvio verso un ordinamento federale dello Stato non sia affatto preclusivo della possibilità di realizzare una azione di progressiva coesione economica del Paese. L'Italia presenta una grande varietà territoriale nelle strutture economiche e sociali, che non può non riflettersi anche nella *governance* istituzionale. Un rafforzamento del ruolo delle istituzioni nazionali a sostegno dello sviluppo del Mezzogiorno non contraddice, peraltro, un rafforzamento parallelo della capacità di agire a

livello periferico, a sostegno dei sistemi produttivi presenti o da insediare nel territorio.

L'obiettivo dello sviluppo del Mezzogiorno quale esigenza nazionale ben può pertanto – e anzi deve – rimanere forte pur nel contesto di una riforma federalista dello Stato.

Mi sia consentito di concludere queste brevi considerazioni introduttive affermando che la posizione che la SVIMEZ va portando avanti ormai da lungo tempo non ha certamente alla sua base una rivendicazione regionalistica. Il nostro meridionalismo non è quello che chiede interventi assistenziali, o spese, o risarcimenti, ma quello che, identificando la questione meridionale con la questione nazionale, si basa sulla convinzione che la sua soluzione significherebbe assicurare al Paese tutto intero uno sviluppo più equilibrato e quindi più sicuro.

Le linee del Rapporto, di Riccardo Padovani

1. Nel 2002, la fase di rallentamento che ha interessato l'intera area dell'euro, si è riflessa con particolare intensità sull'economia italiana, cresciuta nell'anno ad un tasso dello 0,4%. Tale valore è nettamente inferiore rispetto all'1,8% del 2001 e, soprattutto, al 3,1% del 2000, ed è comparativamente basso anche rispetto alla *performance* media dell'area dell'euro (0,8%).

Il rallentamento del tasso di crescita del Prodotto interno lordo ha interessato, secondo le valutazioni della SVIMEZ, con maggiore intensità la ripartizione centro-settentrionale del Paese. Il PIL del Centro-Nord, per effetto soprattutto dell'andamento fortemente negativo del saldo estero, è cresciuto, nel 2002, di appena lo 0,2%, con una netta decelerazione rispetto al 2001 (1,8%).

Nel Mezzogiorno, la crescita è stata dello 0,8%, valore di circa un punto inferiore a quello registrato nel 2001 (1,9%), ma doppio rispetto al dato medio nazionale. La ripartizione meridionale, strutturalmente meno integrata a livello internazionale, ha risentito in minor misura della debolezza della domanda mondiale e del conseguente calo sperimentato dalla domanda estera di beni nazionali.

Dopo un biennio di sostanziale allineamento, si segnala, dunque, un differenziale di crescita del PIL a favore del Sud. Esso si realizza, tuttavia, in un contesto di stagnazione del quadro economico generale: il divario rispetto al resto del Paese diminuisce, cioè, per una relativamente maggior tenuta dell'economia meridionale, e non per un miglioramento assoluto di tendenza.

L'occupazione ha risentito in maniera più contenuta della fase di bassa crescita che ha caratterizzato l'economia italiana nel 2002. Il saldo occupazionale è, infatti, risultato ancora positivo, anche se in rallentamento, in entrambe le ripartizioni: in termini di unità di lavoro standard

l'incremento è stato dello 0,9% nel Centro-Nord e dell'1,5% nel Mezzogiorno. L'andamento del Sud risulta ancor più positivo se misurato in termini di occupati, quali risultano dall'indagine ISTAT sulle forze di lavoro: questi sono aumentati nel corso del 2002 dell'1,9%, pari a 113 mila posti di lavoro aggiuntivi. Tra il 1999 e il 2002, grazie ad incrementi significativi e mediamente superiori a quelli registrati nel Centro-Nord, l'occupazione meridionale è cresciuta di 377 mila unità, recuperando i livelli di inizio anni'90.

Una dinamica occupazionale superiore a quella che si sarebbe potuta attendere in base alla relazione osservata sino al recente passato con la crescita del prodotto, ha trovato inevitabile corrispondenza in un marcato rallentamento del tasso di crescita della produttività del lavoro, che ha riguardato l'intera economia europea, ma che in Italia ha assunto, nel corso del 2002, valori addirittura negativi, sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord. La concentrazione dei recenti incrementi occupazionali nei settori dei servizi privati – nei quali il contenuto di lavoro per unità di valore attivato è necessariamente più alto – può avere certamente contribuito al rallentamento nella crescita della produttività media del sistema economico.

Il prodotto per unità di lavoro ha registrato, con riferimento al complesso dell'economia, una riduzione dello 0,5% nel Mezzogiorno e dello 0,6% nel Centro-Nord.

La SVIMEZ ha avuto modo, già in precedenti occasioni, di esprimere serie perplessità sulla sostenibilità e auspicabilità nel medio periodo di un percorso di espansione dell'occupazione senza incrementi della produttività. L'ultima rilevazione trimestrale di aprile 2003 dell'Indagine ISTAT sulle forze di lavoro, sembrerebbe confermare tali preoccupazioni, evidenziando nel Mezzogiorno un arresto della crescita occupazionale, dopo tre anni di forti incrementi, in presenza, al contrario, di un proseguimento della dinamica espansiva nel resto del Paese.

2. Il risultato conseguito dall'economia meridionale nel 2002, che come detto, è stato migliore di quello del resto del Paese - anche se in virtù, soprattutto, di una minore impatto della crisi internazionale - si colloca

all'interno di una più ampia fase economica in cui il Mezzogiorno ha evidenziato una, sia pur debole, tendenza alla riduzione del divario con il Centro-Nord.

Nel complesso del settennio 1996-2002, l'economia è cresciuta ad un tasso medio annuo dell'1,9% nel Mezzogiorno, a fronte dell'1,6% nel Centro-Nord.

Le analisi contenute nel Rapporto, non possono tuttavia smentire – e d'altronde non potrebbe essere altrimenti, dati i tempi lunghi che comunque si richiedono per il superamento dei vincoli strutturali che gravano su un'area in ritardo di sviluppo qual'è il Mezzogiorno – la persistenza di una profonda spaccatura nelle caratteristiche socio-economiche delle due grandi ripartizioni del Paese.

Anche in relazione al riproporsi nel dibattito politico-culturale di posizioni volte a negare l'esistenza stessa del “dualismo territoriale”, e di conseguenza la necessità di interventi speciali per il Sud, si rende necessario sottolineare gli aspetti più eclatanti della persistenza di una “macro-questione” di divario territoriale.

La differenza nello “stadio di sviluppo” del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese è chiaramente segnalata dal persistere di un assai elevato divario nel PIL per abitante (oltre 40 punti percentuali di ritardo). Tale indicatore non può, per sua natura, ritenersi compiutamente espressivo dei molteplici elementi di differenziazione territoriale (nè, quindi, costituire l'unico “metro” per valutare i risultati della politica di coesione regionale); ma esso assume particolare importanza ove si considerino i due elementi che ne determinano il livello: la produttività e il tasso di occupazione.

Il divario di produttività, quantificabile in circa 17 punti percentuali, è diretta espressione delle diseconomie esterne afferenti all'ambiente fisico, economico e sociale che impediscono ai fattori produttivi (lavoro e capitale) di avere un rendimento paragonabile a quello che essi hanno nelle regioni più sviluppate dell'Italia del Nord e dell'Europa. Per le conseguenze inevitabili che ne derivano sul piano civile, particolarmente grave è la persistenza di un tasso di occupazione (unità di lavoro per abitante) inferiore di oltre 30 punti percentuali rispetto al Centro-Nord. Ed è appunto

nella strutturale carenza di opportunità di lavoro che può rinvenirsi la più diretta e preoccupante manifestazione del ritardo del Sud rispetto alle aree forti del Paese e d'Europa.

Anche in termini di disoccupazione, nonostante i miglioramenti degli ultimi anni, i dati più recenti confermano il carattere dualistico del mercato del lavoro italiano: ad aprile 2003, il tasso di disoccupazione è risultato pari al 4,5% nel Centro-Nord (con un valore minimo del 3% nel Nord-Est) contro il 18,2%, del Mezzogiorno, con una punta massima del 25,1% in Calabria.

La disoccupazione e la povertà risultano in misura elevata concentrate nel Mezzogiorno. La condizione di piena disoccupazione familiare, ossia la mancanza di un posto di lavoro per tutti i membri della famiglia, ha riguardato nel 2001 - in base ai risultati di uno studio recentemente condotto dall'ISTAT - circa 450 mila nuclei nel Mezzogiorno, pari a circa il 10% delle famiglie attive sul mercato del lavoro, quota pari a cinque volte quella rilevabile nelle regioni centro-settentrionali. Nel Mezzogiorno le coppie con figli ricoprono oltre la metà dei nuclei delle famiglie senza occupazione.

I dati relativi alla condizione occupazionale delle famiglie meridionali risultano in linea con le informazioni relative alla incidenza della povertà: nel 2001, il 9,5% delle famiglie meridionali sono in una condizione di povertà assoluta, definita da una soglia di consumi inferiore a 559 euro mensili per un nucleo di 2 persone; al Sud si concentra ben il 75% del totale delle famiglie povere italiane.

Dai dati dell'indagine Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie, risulta che nel 2001 in termini di ricchezza netta per abitante (valore del patrimonio mobiliare e immobiliare), ponendo uguale a 100 la media nazionale, il valore per il Mezzogiorno era pari a 61,8, divario che appare anche più ampio rispetto a quello espresso in termini di prodotto per abitante.

Per rimuovere le condizioni strutturali di un simile divario nelle condizioni economiche e sociali, è evidente la necessità di una politica di intervento *specificata* per l'area, di intensità adeguata alla portata e

complessità degli obiettivi strutturali da raggiungere; e dato il carattere di lungo periodo di tali obiettivi, anche tale politica non potrà che essere protratta nel tempo.

3. La politica per lo sviluppo del Mezzogiorno va oggi inquadrata all'interno della riforma in senso federalista dello Stato introdotta con le norme che hanno modificato il Titolo V della Costituzione. Come già sottolineato dal Presidente Annesi, va subito detto che politiche finalizzate a promuovere lo sviluppo delle aree "deboli" ed "in ritardo di sviluppo", ed a realizzare la progressiva unificazione economica e civile del Paese, non sono affatto precluse dall'adozione di un ordinamento "federale" della Repubblica. Riteniamo anzi che ne costituiscano un logico corollario. Proprio negli Stati federali, più ancora che negli Stati accentrati, l'attuazione dei valori di solidarietà e unità nazionale è affidata alla programmata utilizzazione di risorse 'comuni' a sostegno dei territori in ritardo o in difficoltà, soprattutto strutturali.

Nel nuovo ordinamento la riduzione dei "divari interni" è da ritenere non più solo un obiettivo "economico", in quanto, coniugandosi con i diritti "civili e sociali", diventa "politica di coesione", che assume valenza sostanziale per il fine della unitarietà del Paese. Tale politica implica un impegno e un tipo di azione che non richiede semplicemente che diminuisca il "divario di reddito" tra gli abitanti del Mezzogiorno e quelli delle Regioni più avanzate e "forti", ma che l'insieme delle condizioni in cui essi vivono ed operano garantisca il rispetto dei loro diritti, in modo tale che possano sentirsi tutti, in spirito di comunanza, cittadini di questa Repubblica.

E' questo a nostro avviso il significato profondo della disposizione di cui al comma 5 dell'art. 119 della Costituzione, che prevede la destinazione da parte dello Stato di "risorse aggiuntive", nonché la possibilità di effettuare "interventi speciali", in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, per finalità di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, nonché di rimozione degli squilibri economici e sociali, fino ad interventi per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

L'attuazione del comma 5 dell'art. 119 della Costituzione non può pertanto essere ritenuta *residuale* rispetto all'attuazione delle norme che dispongono in materia di finanziamento delle funzioni normali attribuite a Regioni ed Enti locali, né rispetto alla definizione di un assetto dei rapporti tra i vari soggetti istituzionali.

Da qui l'esigenza che la "politica per la coesione" trovi adeguata ed autorevole rappresentazione nella struttura di Governo, ai fini dell'elaborazione di tale politica e per esercitare la funzione di garanzia attribuita allo Stato dalla Costituzione.

Il comma 5 dell'art. 119, prevedendo la destinazione di risorse *aggiuntive* da parte dello Stato a "determinati" soggetti, non deve essere letto nel senso che gli obiettivi in esso indicati possano essere realizzati puramente e semplicemente attribuendo disponibilità finanziarie a questo o a quell'Ente. Occorre, al contrario, data l'entità degli squilibri e l'ampiezza dell'area interessata ai "divari" ed al "ritardo nello sviluppo", che gli interventi siano inseriti in una politica, in un progetto "forte", in un disegno organico con obiettivi definiti, che rappresenti l'impegno "*aggiuntivo*" dello Stato per rimuovere carenze strutturali che non riguardano singole realtà regionali, costruendo – o forse bisognerebbe dire ricostruendo – una politica "nazionale" di *coesione*, che si sommi a quella comunitaria perseguita attraverso i c.d. "Fondi strutturali".

La politica di coesione dello Stato può ovviamente interferire in maniera trasversale con vari campi di intervento legislativo, e soprattutto incidere su materie di competenza regionale, esclusiva o concorrente. In questo caso, tuttavia, poiché lo Stato è chiamato a svolgere una funzione di garanzia dei diritti e di salvaguardia del sistema, non può non godere di una posizione di preminenza rispetto agli altri soggetti istituzionali. Non possono, pertanto, non competere allo Stato la definizione, sentite le Regioni, dei contenuti di tale politica in termini di obiettivi, di tipo di interventi da realizzare e di programmazione degli interventi stessi, e i poteri di coordinamento e di controllo per quel che riguarda le fasi successive di realizzazione degli interventi.

In materia di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni va segnalato che l'assetto definito nell'art. 117 della Costituzione è oggetto di proposte di legge tendenti a ridurre le materie a competenza "concorrente". Nel disegno di legge "*Nuove modifiche al Titolo V, parte seconda, della Costituzione*", approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2003, si propone in particolare di restituire allo Stato competenze in materie "*incompatibili con la dimensione regionale*", materie nelle quali dovrebbero in larga parte ricadere gli interventi per la coesione.

Alla visibilità della politica deve accompagnarsi la visibilità di bilancio: l'indicazione delle risorse con le quali si vuole perseguire la politica di coesione deve trovare specifica collocazione nel bilancio dello Stato, tra le "funzioni-obiettivo" in cui il documento è articolato, in modo da dare significatività e trasparenza alle scelte del Governo e del Parlamento.

L'inserimento nella struttura del bilancio dello Stato ha rilievo non solo ai fini dell'assunzione delle decisioni, ma anche ai fini della verifica dei risultati. L'estensione anche ai bilanci degli altri soggetti istituzionali di una "funzione-obiettivo" relativa alla "*politica di coesione*", renderebbe evidente l'utilizzo finale delle risorse.

Al problema delle risorse finanziarie si collegano altri due aspetti: quello del carattere *aggiuntivo* delle risorse destinate alla politica di coesione, e quello della relazione tra tale spesa e quella *ordinaria in conto capitale*, ai fini di una significativa accelerazione dell'attività di investimento nelle aree meno sviluppate.

Il problema della *aggiuntività* potrebbe risultare superato dalla stessa iscrizione in bilancio delle risorse destinate alla politica di coesione: in sostanza, sarebbero da considerare aggiuntive tutte le risorse e i successivi interventi ascrivibili a tale funzione-obiettivo, in quanto decisi e finanziati su legge avente tale finalità; tutta la rimanente spesa in conto capitale sarebbe da considerare spesa ordinaria.

L'individuazione di quale spesa sia da considerare *ordinaria* e quale *aggiuntiva*, rappresenta un passaggio importante, ma il vero problema è quello di definire le condizioni che possano rendere possibile, complessivamente, una forte concentrazione di spesa per investimenti nel

Mezzogiorno. Per lo Stato è il Parlamento nazionale che, sulla base di precise e tempestive informazioni, può orientare in tal senso la politica di bilancio; ma va considerato che il peso dello Stato nella spesa ordinaria in conto capitale è modesto, e destinato a ridursi per effetto del passaggio di competenze agli altri soggetti istituzionali.

La questione rilevante riguarda perciò, soprattutto, questi altri soggetti. Per essi il livello di spesa in conto capitale, salvo il ricorso alla loro autonomia fiscale, sarà condizionato dalle risorse del "fondo perequativo" per i territori a minore capacità fiscale, che in base all'art. 119 della Costituzione saranno ad essi riconosciute per il finanziamento integrale delle "funzioni pubbliche loro attribuite", in cui deve intendersi compreso, a nostro avviso, anche il finanziamento delle spese in conto capitale connesse a tali funzioni. Il punto fondamentale quindi sarà quello di finanziare il fabbisogno normale, in qualche forma definito, di investimenti dei poteri locali, in modo che, a differenza di quanto avvenuto negli ultimi anni, gli Enti territoriali meridionali possano effettuare una spesa in linea con quella degli Enti delle aree più ricche del Paese: una volta realizzata questa condizione la ripartizione della spesa in conto capitale complessiva non potrà non risultare favorevole al Mezzogiorno, e si potrà allora concretamente ragionare in termini di "quote-obiettivo" da raggiungere attraverso l'intensificazione della "spesa aggiuntiva" ascrivibile alla "politica di coesione".

4. La possibilità di dare corso con la necessaria continuità ed intensità alla politica di sviluppo per il Mezzogiorno ha trovato nel periodo più recente un'accresciuta limitazione nei vincoli di finanza pubblica derivanti dal rispetto del Patto di stabilità. Tali vincoli, in presenza di un rallentamento congiunturale, per l'Italia più brusco che per il resto dell'area dell'euro, hanno indotto un andamento per certi versi sussultorio dell'impegno finanziario pubblico, contrastante con la richiamata esigenza di regolarità di una politica di medio-lungo termine, quale è necessario sia quella meridionalista.

E' vero che detto svolgimento ha tratto origine da un peggioramento congiunturale, e quindi di carattere transitorio (ancorchè presumibilmente destinato a protrarsi almeno per il 2003). Ma è altresì vero che esso appare emblematico di difficoltà che potrebbero tornare a presentarsi; e, in quanto tale, indicativo della decisiva importanza che, ai fini delle prospettive del Mezzogiorno, riveste la realizzazione di un quadro di politica economica generale del Paese che crei le condizioni per il conseguimento di saggi di crescita tendenziali dell'economia in linea - e non più inferiori, come nell'ultimo quinquennio - con quelli degli altri paesi dell'area dell'euro. In tale quadro sarà evidentemente meno difficile garantire continuità al rilevante impegno finanziario pubblico necessario per la politica di sviluppo nel Mezzogiorno e, più in generale, consolidare il *trend* espansivo degli investimenti e dell'occupazione manifestatosi al Sud negli anni più recenti.

Quello della necessità di scelte di politica economica generale che possano concorrere a dare soluzione alla questione meridionale, e della impossibilità che tale questione possa essere risolta dalla sola politica posta in essere nell'area, è sempre stato, del resto, un punto fermo del meridionalismo. E – può aggiungersi – il fatto che tale posizione non abbia mai trovato, nell'ultimo cinquantennio, accoglienza nel pensiero economico prevalente e nella gestione della politica economica nazionale, non ne diminuisce la validità; semmai, ciò può concorrere a spiegare la limitatezza dei successi conseguiti dall'azione volta a rimuovere il dualismo Nord-Sud.

Gli strumenti di tale strategia - che non può certo essere demandata al solo spontaneo agire delle forze di mercato - sono da individuare negli 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. Ma condizione per un suo efficace dispiegamento è che siano seguite, con rigore e continuità, politiche di bilancio orientate al contenimento delle spese correnti a favore delle spese di investimento.

Quanto all'impostazione della politica di sviluppo nel Mezzogiorno, non vi è dubbio che - dato l'assai ampio squilibrio tra disponibilità di forze di lavoro e dotazione di capitale che tuttora persiste nell'area - essa non può che continuare a caratterizzarsi decisamente come politica di sostegno

dell'offerta. Suo obiettivo primario è quello di accrescere, completare o riqualificare il tessuto produttivo meridionale, attraverso una azione di promozione della localizzazione meridionale nei confronti degli investimenti produttivi, interni ed esteri.

Un ruolo centrale in tale strategia dovranno avere le politiche relative ai fattori di contesto, volte ad accrescere la produttività attraverso interventi per il miglioramento della dotazione, gestione e manutenzione di infrastrutture e servizi, dell'efficienza delle strutture pubbliche, del livello della sicurezza, dell'accessibilità alle risorse naturali e culturali, e per lo sviluppo del capitale umano.

Accanto agli interventi sul contesto, un ruolo rilevante dovrebbe continuare ad essere riservato anche agli strumenti di incentivazione delle attività produttive. A supportare tale valutazione – almeno in parte discorde dalla posizione largamente diffusa, che tende a considerare i due suddetti strumenti di intervento come alternativi piuttosto che come aspetti complementari e specializzati della stessa strategia – vi sono due ordini di considerazioni. La prima attiene ai tempi inevitabilmente non brevi che si richiedono per la realizzazione degli interventi di contesto e, soprattutto, per il pieno manifestarsi di tutti i loro effetti sullo sviluppo; e, quindi, alla importante funzione compensativa che strumenti di incentivazione efficaci possono svolgere dal lato dei costi, in attesa che le diseconomie siano sostanzialmente rimosse.

La seconda considerazione nasce da una valutazione della potenziale capacità della politica di incentivazione di svolgere anche una funzione di indirizzo selettivo, nella direzione di un mutamento del *mix* produttivo del sistema industriale meridionale a favore di iniziative più innovative e con effetti propulsivi e duraturi sui sistemi locali. Una funzione, dunque, non solo di generico impulso macroeconomico agli investimenti ma di modifica di alcuni elementi strutturali del sistema, la cui importanza appare quanto mai evidente nell'attuale scenario competitivo.

5. Nel periodo dal 1998 al 2002 - contrassegnato dalla presenza di un regime di cambi fissi, e quindi dal venir meno della condizione di vantaggio

sino ad allora offerta dalle svalutazioni competitive - il sistema industriale italiano è stato caratterizzato da uno sviluppo più debole rispetto al resto d'Europa.

La più limitata crescita della produzione industriale – 3% a fronte del 14% degli altri paesi dell'*Euro-zone* – è, principalmente, il riflesso di un deterioramento della posizione competitiva del Paese. La quota delle esportazioni italiane nel mercato mondiale, dal 4% nel 1997 è scesa al 3,6% nel 2002.

Tale perdita di competitività, più che ad una sfavorevole evoluzione delle ragioni di scambio, sembra da ricondurre ad una inadeguata rispondenza della struttura dell'offerta nazionale alle componenti più dinamiche della domanda mondiale. Il modello di specializzazione dell'industria italiana concentra, infatti, i propri vantaggi comparati nei settori tradizionali e in quelli "a offerta specializzata", a domanda relativamente lenta; mentre presenta i suoi punti di debolezza relativa nei settori "a forti economie di scala" e in quelli "ad alta intensità di ricerca", contrassegnati da più elevate dinamiche di domanda a livello mondiale¹.

L'industria meridionale si distingue parzialmente dal modello di specializzazione nazionale, per un minor peso dei settori ad offerta specializzata e per una maggiore incidenza nei settori con forti economie di scala. Ma condivide con il resto del Paese sia una spinta specializzazione nei settori tradizionali, in cui la domanda cresce lentamente, sia i problemi derivanti dalla accentuata debolezza nei settori ad alta intensità di ricerca.

Ai su richiamati aspetti di debolezza collegati alle caratteristiche del modello di specializzazione internazionale che accomunano le due parti del Paese, si sommano nel Mezzogiorno persistenti e specifiche condizioni di debolezza strutturale. Il primo elemento di debolezza è la minore apertura verso i mercati di esportazione. E' vero che negli ultimi anni la crescita delle esportazioni dal Mezzogiorno (grazie anche ai bassi livelli di partenza)

¹ I dati relativi all'andamento settoriale delle esportazioni mondiali di manufatti - appositamente riaggregati nelle quattro categorie della cosiddetta "classificazione di Pavitt" - mostrano che, nel periodo 1998-2002, il tasso di crescita medio annuo (in dollari correnti) è stato del 5,2% nei settori ad alta intensità di ricerca, del 2,6% in quelli a forti economie di scala, dell'1,6% in quelli a offerta specializzata e dello 0,9% nei tradizionali.

è stata percentualmente addirittura maggiore che per il Centro-Nord. Ma la quota delle esportazioni sul prodotto lordo complessivo è tuttora del 9,3% contro il 25% del Centro-Nord.

Un secondo elemento di debolezza è costituito dall'ampiezza del deficit di produttività e competitività del sistema industriale dell'area. Posto pari a 100 il livello del Centro-Nord, il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) per il sistema manifatturiero meridionale ha mostrato nel 2002 un valore di 100,7 a fronte del 95,6 registrato nel 1995, con una perdita di competitività relativa di ben 5 punti percentuali. Tale sfavorevole risultato è in parte dovuto ad una riduzione dell'ampio vantaggio di costo del lavoro per dipendente del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord, commisuratosi nel 2002 in 19,5 punti percentuali, a fronte dei 20,9 nel 1995. Ma ha, soprattutto, riflesso l'ampliamento del divario medio di produttività industriale, passato da 17 punti nel 1995 a 20 punti nel 2002.

Le risultanze dell'ultima indagine triennale sull'industria manifatturiera italiana realizzata dall'"Osservatorio delle piccole e medie imprese" di *Capitalia*, resesi recentemente disponibili, consentono di focalizzare alcuni tratti essenziali dell'andamento dell'industria dell'area. Esse pongono chiaramente in luce che, nel triennio 1998-2000, le piccole e medie imprese meridionali (11-250 addetti) sono state interessate da una diffusa crescita sia dei livelli di attività, sia dell'occupazione. Ma anche che questo dinamismo non ha trovato adeguata corrispondenza in un miglioramento della loro *performance* reale e finanziaria, non riuscendo a produrre un miglioramento dei livelli relativi di produttività, né a tradursi in un incremento dei livelli di redditività, rimasti nel complesso insoddisfacenti.

L'impresa meridionale rimane troppo piccola, in termini di scala operativa, rispetto ai concorrenti: il differenziale negativo nel fatturato medio per impresa rispetto al Centro-Nord è risultato attestato, nel triennio 1998-2000, intorno al 15%. Inoltre - anche per l'operare di un rilevante "vincolo di liquidità" connesso alle difficoltà sul versante dell'offerta di credito nell'area - l'attività di investimento risulta più contenuta: la spesa in investimenti fissi delle PMI meridionali, misurata in rapporto al fatturato,

non ha superato nel triennio il 5,5%, livello inferiore del 40% a quello registrato dalle loro omologhe nel Centro-Nord (9%). Flussi di investimento relativamente ridotti accentuano, evidentemente, la già bassa propensione innovativa. Nel triennio 1998-2000, la percentuale di imprese che hanno realizzato innovazioni di prodotto - fattore competitivo oggi fondamentale - è stata nel Mezzogiorno di circa il 16%, contro il 25% al Nord. La percentuale di imprese che ha effettuato investimenti in R&S è stata di circa il 25% al Sud e di oltre il 35% al Nord.

Dagli elementi relativi alle caratteristiche strutturali e alle tendenze dell'industria nel Mezzogiorno appena richiamati emerge, dunque, come una duratura ripresa dell'industrializzazione nell'area sia necessariamente legata allo sviluppo di un tessuto di imprese produttive caratterizzate dalla capacità di raggiungere elevati livelli di competitività, e ad un mutamento del *mix* produttivo del sistema industriale meridionale che veda accrescere la presenza dei settori a più alta produttività relativa.

In questa prospettiva, l'esperienza dei primi anni di funzionamento del più importante strumento di incentivazione regionale, l'intervento agevolativo previsto dalla legge 488/1992 - che pure ha dimostrato un buon grado di operatività e un elevato gradimento da parte delle imprese - ha messo in evidenza che esso non è stato in grado di favorire un mutamento della struttura produttiva del Mezzogiorno. La legge 488/1992, infatti, basandosi su meccanismi di selezione automatica, ha sostanzialmente assecondato le tendenze della domanda, tendendo a confermare la specializzazione industriale esistente.

Quanto mai opportuni, a nostro avviso, sono pertanto da considerarsi i recenti correttivi volti ad innalzare la qualità dell'investimento che, in sede di prima applicazione, sembrano aver avuto un impatto significativo sulla capacità di orientare l'utilizzo delle risorse. Si pensi, ad esempio, ai Pacchetti integrati di agevolazioni (P.I.A.), dei quali la legge 488/1992 costituisce parte essenziale, rivolti a progetti complessi e articolati che, oltre alla realizzazione di investimenti fissi, prevedono anche interventi immateriali, in campi quali la ricerca, l'innovazione e la formazione.

Altro esempio sono le “graduatorie speciali”, che hanno ampliato la quota delle risorse territorialmente e settorialmente selezionabile da parte delle Regioni, allo scopo di rendere lo strumento agevolativo più coerente rispetto ad obiettivi specifici individuabili a livello locale. A questo proposito, vanno segnalati i risultati cui è giunto un recente studio del Ministero delle Attività Produttive² sugli effetti che il processo di regionalizzazione dell’intervento ha avuto sull’allocazione delle risorse. Si è valutato infatti che tali modifiche abbiano consentito di allocare le risorse in modo differente e più efficace rispetto al sistema precedente, secondo obiettivi mirati di politiche di sviluppo locale, spostando tra settori e territori una parte significativa delle risorse impegnate. Le Regioni, in altri termini, si sono mostrate capaci di indicare criteri selettivi.

Considerato il positivo impatto delle misure introdotte, andrebbe verificata la possibilità di procedere ad una ulteriore qualificazione dello strumento in funzione di obiettivi strategici che si intendano perseguire, per modificare, sia pure in parte, la struttura dell’apparato produttivo nel senso di favorire la presenza di comparti ad alto tasso di innovazione e a più alta produttività relativa, in grado di attivare effetti propulsivi e duraturi sui sistemi locali. In particolare, andrebbe considerata l’opportunità di introdurre nel meccanismo di selezione delle graduatorie della L. 488/1992 alcuni criteri in linea con un indirizzo di politica industriale diretto all’internazionalizzazione e all’innovazione del sistema produttivo (trattamento di favore per le imprese esportatrici, per le imprese operanti in settori ad alto valore aggiunto, e così via).

Non sembra fuori luogo, al riguardo, riaffermare, ancora una volta, che una gestione decentrata della politica regionale di industrializzazione – proprio per poter dar vita a interventi realmente qualificanti per lo sviluppo – dovrebbe in ogni caso poter contare su una strategia industriale d’insieme. L’articolazione locale degli interventi, cioè, non annulla ma postula un indirizzo di politica industriale nazionale.

² Ministero delle Attività Produttive, *Indagine sugli effetti dei nuovi criteri di selezione della legge 488/92*, giugno 2002, Roma.

Andrebbe, inoltre, recuperata la capacità dei contratti di programma di favorire – come è avvenuto soprattutto nella fase iniziale 1986-95 – la localizzazione meridionale di investimenti delle maggiori imprese (dalla cui presenza nascono interdipendenze sistemiche ed esternalità positive per il resto dell'economia), soprattutto in settori industriali ad elevato contenuto tecnologico e di rilevanza strategica. Negli ultimi anni, infatti, i contratti di programma – anche a seguito della crisi delle imprese nazionali di maggiore dimensione e di una diminuita capacità dell'Italia, e del Mezzogiorno in particolare, di attrarre capitali dall'estero – sono stati quasi esclusivamente utilizzati per il sostegno dei consorzi di piccole e medie imprese e per settori a carattere prevalentemente tradizionale.

Una linea d'intervento assai positiva è, in tal senso, da considerare la sperimentazione, cui di recente ha dato avvio il CIPE, dei “contratti di localizzazione”, che rappresentano, per l'appunto, un potenziamento dei contratti di programma nella direzione dell'attrazione di investimenti esterni nel Mezzogiorno.

La gestione dei contratti di localizzazione è stata affidata a “Sviluppo Italia”, nell'ambito della più ampia funzione che di recente le è stata assegnata rivolta all'avvio di un programma pluriennale di *marketing*, anch'esso specificamente destinato al Mezzogiorno, per l'attrazione di investimenti dall'esterno.

Alla luce delle nuove competenze in materia di politica industriale affidate alle Regioni è stato altresì assegnato a Sviluppo Italia, un ruolo di assistenza tecnica a queste ultime avente per ambito territoriale l'intero Paese. E' auspicabile che, per favorire la massima efficacia di tale azione di supporto, essa abbia a concentrarsi in massima misura nelle Regioni del Mezzogiorno, le cui strutture per la progettazione e l'implementazione necessitano non di rado di un innalzamento delle capacità tecniche.

6. La recente fase economica è stata caratterizzata da una ripresa della crescita occupazionale che, dopo aver interessato in un primo tempo le sole regioni centro-settentrionali, a partire dal 1999 si è estesa, con un'intensità anche maggiore che nel resto del Paese, alle regioni del Mezzogiorno.

Un ruolo importante nel conseguire tale risultato è stato certamente svolto dalle politiche del lavoro messe in atto nel corso dell'ultimo quinquennio, che hanno profondamente modificato il sistema di regolazione del mercato del lavoro italiano. Politiche del lavoro volte ad aumentare la flessibilità nelle tipologie d'impiego e nelle condizioni di utilizzo della manodopera impiegata, insieme ad una diffusa condizione di moderazione salariale, hanno contribuito ad aumentare il contenuto occupazionale della crescita economica. L'approvazione della legge 30/2003, nota come "riforma Biagi del mercato del lavoro", contribuisce ad ampliare ancora di più le flessibilità del mercato del lavoro attraverso la ridefinizione del *part-time* e l'introduzione di nuove tipologie contrattuali, quali *job sharing*, lavoro a chiamata e *staff leasing*.

L'enfasi posta sul ruolo di questa accresciuta flessibilità sulla dinamica occupazionale, non deve però far dimenticare i limiti che una politica del lavoro prevalentemente basata su misure generalizzate di flessibilizzazione dal lato dell'offerta incontra in un'area quale il Mezzogiorno, tuttora caratterizzata da una disoccupazione di natura prevalentemente strutturale, dovuta cioè ad un persistente squilibrio tra disponibilità di forza di lavoro e dotazione di capitale produttivo. L'esperienza degli ultimi anni ha insegnato che nel Centro-Nord, dove la disoccupazione è largamente imputabile a fenomeni di *mismatching* tra domanda e offerta di lavoro, le nuove flessibilità hanno contribuito con maggiore intensità e continuità alla crescita dell'occupazione. Nel Mezzogiorno, invece, esse hanno potuto agire soltanto in presenza di una espansione del ciclo economico, quale quella verificatasi nel biennio 2000-2001, con effetti di trascinamento sull'occupazione anche nel 2002.

L'instaurarsi di un *trend* di crescita dell'occupazione meridionale stabile e di intensità adeguata alle rilevanti esigenze di creazione di occasioni di impiego, rimanda necessariamente alla più ampia azione di rimozione delle condizioni che sono alla base del differenziale di produttività con le altre aree del Paese.

Le nuove regole del mercato del lavoro esprimono la loro potenzialità a favore della crescita occupazionale se non si esauriscono solo in un

generalizzato abbattimento dei costi del lavoro, ma se favoriscono un maggior grado di adattabilità ai processi di sviluppo locale. Si tratta di trovare nuove modalità con cui rendere compatibili i meccanismi regolativi centralizzati a tutela dei diritti generali dei lavoratori, con strumenti di regolazione flessibile e a livello decentrato, che sostengano le imprese nel loro sforzo di competere sui mercati concorrenziali. Ed è proprio nell'ambito di progetti di sviluppo locale che la SVIMEZ ha, da tempo, individuato la possibilità di sperimentare regole di impiego e livelli retributivi differenziati, in modo da commisurarsi ai differenti livelli e andamenti della produttività e alle specificità territoriali. Si pensa, in particolare, alla possibilità di deroghe contrattuali gestite dalle parti sociali interessate, a sostegno di progetti di investimento finalizzati a creare (o ad evitare di perdere) posti di lavoro.

7. Le politiche poste in atto al fine di aumentare l'occupabilità nelle regioni meridionali non esauriscono certamente gli ambiti di una politica per il mercato del lavoro, che non può non comprendere anche misure in grado di ridurre l'impatto sociale di redditi bassi e precari e dell'esclusione sociale. I dati precedentemente richiamati sulla gravità della disoccupazione meridionale e sugli effetti che essa determina sulla disponibilità di reddito delle famiglie, rimandano necessariamente alla necessità di una più ampia azione di politica sociale volta a ridurre le sacche di povertà e di esclusione sociale.

Come noto, il sistema di *Welfare* italiano si caratterizza per un livello complessivo di spesa in rapporto al PIL leggermente inferiore a quello medio europeo; ma soprattutto per l'assenza di prestazioni di carattere universale per la povertà e per l'inoccupazione. Una simile carenza costituisce una anomalia rispetto agli altri paesi dell'Unione europea, con conseguenze assai rilevanti anche nella distribuzione territoriale della spesa sociale italiana.

Secondo gli ultimi dati disponibili, relativi al 1999, la spesa sociale pro capite era pari a 3.761 euro nel Sud e a 5.476 euro nel Centro-Nord. Ciò è dovuto ad una composizione della spesa sociale che privilegia nettamente

la copertura del “rischio vecchiaia”, che rappresenta circa i 2/3 della spesa sociale complessiva a fronte di una quota inferiore al 50% negli altri paesi dell’Unione europea. Le prestazioni previdenziali sono in larga misura (per circa il 70%) concentrate, sia in termini di numero di beneficiari che di spesa erogata, al Centro-Nord.

Per quanto riguarda le altre componenti del *Welfare*, la cui distribuzione è legata ad indicatori di disagio economico e sociale più diffusi nelle regioni del Mezzogiorno, il sistema italiano destina una porzione di risorse di gran lunga più bassa rispetto alla media europea. La funzione famiglia/infanzia, che copre circa l’8% delle prestazioni sociali dell’Unione europea, rappresenta in Italia meno del 4%. Le prestazioni per gli inoccupati incidono in Italia per appena il 1,7%, a fronte di un valore medio europeo del 6,3%.

Non si può, quindi, non evidenziare l’esigenza che, nell’ambito di una riforma dello Stato sociale, si tenga adeguatamente conto della necessità di estendere la rete di protezione sociale alla fascia degli esclusi che – in quanto in cerca di prima occupazione o lavoratori irregolari o precari – rischierebbero di rimanere ulteriormente penalizzati dall’assenza di una rappresentanza nelle sedi di concertazione di tale riforma.

Nuove politiche di inclusione a favore degli inoccupati, dei lavoratori oggi non tutelati, e delle famiglie con redditi inferiori alla soglia di povertà – che potrebbero rendere il nostro sistema di protezione sociale più omogeneo al modello prevalente negli altri Paesi europei, e soprattutto più equo – richiederebbero inevitabilmente seri correttivi. E ciò, in particolare, con riferimento alla voce più rilevante e tendenzialmente crescente della spesa sociale, e cioè la spesa previdenziale. La via da seguire – naturalmente con modalità e tempi da stabilire con metodi concertativi – non potrà che essere quella di procedere ad una accelerazione del passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo e ad un innalzamento dell’età media di fruizione delle pensioni. Quest’ultimo obiettivo non può non comprendere forme di scoraggiamento del ricorso al pensionamento anticipato, che costituisce una delle principali fonti della crescita

previdenziale negli ultimi anni; e che – può ricordarsi – risulta concentrato soprattutto nelle aree agiate del Centro-Nord.

Una rimodulazione delle diverse componenti del *Welfare* a favore delle fasce oggi escluse, oltre a determinare una maggiore equità del sistema di protezione nel suo complesso, avrebbe quindi indiscutibilmente anche l'effetto di un riequilibrio della sua allocazione tra le due grandi aree del Paese.

Intervento di Antonio Bassolino

Vorrei innanzitutto ringraziare la SVIMEZ per la serietà del contributo che ci offre attraverso questo Rapporto. La SVIMEZ è ormai uno dei pochissimi luoghi di riflessione culturale, oltre che economica e sociale, sul Mezzogiorno d'Italia. Perfino nel nome dell'Associazione questo riferimento al Meridione è molto forte, riferimento che altrove va scomparendo, annacquato in generiche formulazioni come quelle di aree arretrate, depresse, svantaggiate, che ormai sono diventate usuali nel linguaggio politico e istituzionale del nostro Paese.

Il Rapporto 2002 ci offre l'occasione anche per una riflessione, come è stato fatto sia da Annesi che da Padovani, su un periodo più lungo. Il 2002, infatti, è stato un anno difficile per l'economia italiana; l'anno più difficile, come si scrive nel Rapporto, degli ultimi 10 anni. Però, al tempo stesso, nel 2002 c'è stata una crescita dell'economia meridionale superiore a quella del Centro-Nord e dunque della media nazionale. Questo risultato, pur nel contesto di una crescita modesta del Paese, ha un significato importante.

Per il 2003 la previsione è di un Paese che continua a crescere poco, ma dentro un'Italia che cresce poco vi è un Centro-Nord che torna a crescere più del Mezzogiorno. E' su questo punto, a mio avviso, che dobbiamo sviluppare la nostra riflessione, cercando di vedere cosa è possibile fare e anche guardando, come fa la SVIMEZ, a un periodo più lungo.

Il decennio che è alle nostre spalle è spaccato esattamente a metà. Fino al 1995, tutti i dati economici del Mezzogiorno mostrano un segno negativo: il prodotto interno lordo, gli occupati, l'export, la natalità delle imprese. Finisce, agli inizi degli anni '90, l'intervento straordinario del Mezzogiorno che ha segnato una lunga fase dell'economia meridionale, durata 50 anni. Io credo che oggi siamo in grado di valutare bene tutti gli

aspetti di quella fase, sia positivi che negativi. Fra quelli positivi vi è, a mio avviso, la stessa nascita dell'intervento straordinario, che costituì il nobile tentativo di applicare nel Mezzogiorno d'Italia il meglio delle teorie sulle aree depresse del mondo, teorie che si sviluppavano soprattutto nel mondo anglosassone. E uso questi termini anche per una riconsiderazione critica - e autocritica - dell'atteggiamento con il quale la sinistra storica guardò, allora, alla nascita dell'intervento straordinario.

Cinquant'anni sono una lunga storia. Tantissimi sono stati i mutamenti e indubbiamente, nell'ultima parte, l'intervento straordinario è diventato un fattore non più positivo per la vicenda meridionale.

Tuttavia, una volta finito l'intervento straordinario, non si verifica, come avevamo tutti sperato, un aumento dell'intervento ordinario nel Mezzogiorno d'Italia. Io credo che, soprattutto grazie alla SVIMEZ, dovremmo cercare di rifare un po' i conti dell'Italia, in particolare dal punto di vista del Mezzogiorno. Analizzando i dati della spesa per le infrastrutture, per le ferrovie, per gli aeroporti, per le grandi aziende pubbliche, vediamo l'enorme differenza che c'è tra investimenti che si fanno nel Centro-Nord e investimenti che si sono fatti e si fanno nel Mezzogiorno d'Italia.

Non c'è, quindi, un aumento dell'intervento ordinario. Ma io penso che questo sia un merito del Mezzogiorno: il Sud partecipa consapevolmente al risanamento dei conti pubblici, all'ingresso dell'Italia nell'Euro; lo fa con grande senso di responsabilità civile e istituzionale.

Nella seconda metà degli anni '90, abbiamo una inversione di tutti i dati economici del Mezzogiorno il cui segno da negativo diventa positivo, anche se di poco. Lo dico con schiettezza: chi come me, in ormai 10 anni ha fatto prima il sindaco poi il presidente di Regione, è abituato a dare valore e significato anche ai piccoli numeri e, soprattutto, insieme ai piccoli numeri, al significato del mutamento dal segno negativo al segno positivo. Perché, nella seconda metà degli anni '90, vanno bene tutti i principali indicatori della vita economica meridionale: natalità delle imprese, export, prodotto interno lordo, occupazione. Fino ad arrivare agli anni 2000-2001-2002, quando il Mezzogiorno comincia a crescere più del Centro-Nord. Vorrei segnalare alcuni dati del 2002, l'anno più difficile degli ultimi 10 anni:

l'Italia cresce dello 0,4%; il Mezzogiorno cresce dello 0,8%, in Campania dell'1,9%; dunque, circa 5 volte di più della media nazionale.

In Campania la crescita degli occupati è, nel 2002, del 3,2%, la più alta d'Italia, e, fatto per me particolarmente significativo, diminuisce anche il tasso di disoccupazione. Sappiamo che non sempre all'aumento dell'occupazione si accompagna una diminuzione dei disoccupati. Anzi, nella storia meridionale spesso crescono gli occupati ma crescono anche i disoccupati, perché l'ingresso delle forze giovanili e soprattutto, e fortunatamente, delle ragazze, delle donne, nel mercato del lavoro, è enormemente superiore a 20 o a 30 anni fa.

L'unico dato negativo è l'export e, comunque, si pone nell'ambito di un anno, il 2002, complessivamente positivo per il Sud, anche sotto il profilo della natalità delle imprese. Nel Mezzogiorno vi sono tante trasformazioni. C'è un autentico boom delle piccole e piccolissime imprese: secondo i dati di diversi istituti, nel 2002, tra prime 20 province per natalità delle imprese, quattro sono campane.

Invece per il 2003, e questa è a mio avviso una questione molto delicata, la SVIMEZ, e non soltanto la SVIMEZ, ci dice che l'Italia crescerà sempre poco, ma con il Nord che può riprendere a crescere più del Mezzogiorno. E qui si apre un altro grandissimo tema.

Noi ci occupiamo molto di Mezzogiorno ma, a mio avviso, il grande obiettivo strategico deve essere quello di un'Italia che cresca di più e di un'Europa che cresca di più nei prossimi anni e dentro un'Italia che cresce di più ci deve essere un Mezzogiorno che continui a crescere, per più anni consecutivi, più del Centro-Nord. Questo è l'obiettivo strategico dell'Italia se vogliamo avere quel cambiamento che serve, altrimenti non ce la faremo e torneremo agli affanni che sono tipici della vita meridionale.

Sono convinto che sul 2003 pesi fortemente l'incertezza che vi è stata e vi è circa il credito di imposta e i bonus per l'occupazione; che pesi l'incertezza dovuta allo spostamento al 2005 delle risorse più rilevanti contenute nel fondo unico per le aree svantaggiate. E il grande tema di queste settimane di predisposizione della Legge Finanziaria è quello di capire come si riesce ad intervenire per avere un grande volume di

investimenti pubblici. E oggi dobbiamo evitare che ciò che ci ha spinto a crescere nel 2002 dell'1,9% possa non ripetersi nei prossimi anni. Mi riferisco alla necessità di un uso migliore dei fondi europei, ma anche al rischio che essi diventino sostitutivi di altri fondi pubblici e nazionali che vanno a diminuire. Invece, bisogna mettere assieme risorse pubbliche, nazionali, europee, regionali e locali e fare sinergia con crescenti risorse private ed imprenditoriali, in modo da avere quella massa critica in grado di far crescere il Mezzogiorno più del Centro-Nord.

Dico con franchezza che tutti dovremmo discutere e lavorare di più con le grandi fondazioni bancarie italiane che dispongono di risorse rilevantisime. Queste risorse sono investite per oltre il 90% al Nord. Un confronto e una discussione seria con le grandi fondazioni bancarie dovrebbero portare ad utilizzare una parte di queste risorse anche come co-finanziamento delle risorse europee e dei fondi di cui possiamo disporre direttamente dentro il Mezzogiorno d'Italia.

C'è un problema che attiene al Governo e alle sua politiche, ma c'è anche un problema che attiene al Parlamento. In particolare su due questioni: l'Europa e il semestre di presidenza italiana da un lato, il Mezzogiorno nel DPEF e nella Finanziaria dall'altro. Il mio augurio è che nel Parlamento ci possa essere un'unità di intenti che vada al di là degli schieramenti di centro destra e di centro sinistra e della contrapposizione parlamentare. Spero che ci possano essere, nel DPEF e nella Finanziaria, scelte che tengano conto del passaggio molto delicato in cui ci troviamo.

Infine, il tema che riguarda il decreto legislativo 56. Posso parlarne con schiettezza perché il decreto legislativo è del 2000, fu fatto da un governo di centro sinistra, ma questo non mi impedisce di dire che è un decreto legislativo profondamente iniquo e penalizzante per il Mezzogiorno d'Italia. Io credo che sia giunto il tempo di rivederlo e di riformarlo profondamente per renderlo coerente, fin da ora, con l'attuazione di quei principi del federalismo fiscale e degli articoli 119 e 117 della Costituzione di cui ha parlato Annesi. Coerenti, cioè, con la strada di un vero e serio federalismo, che è tale se sa valorizzare le diversità, che possono essere positive, tra le differenti realtà del Paese; ma che è tale soprattutto se sa

darsi un fondo di perequazione e di riequilibrio che tiene conto di tanti fattori di un Paese come il nostro. Un federalismo che sia un mezzo per unire ed avvicinare e non per dividere ed allontanare. E una riforma del decreto legislativo 56, coerente con i principi del federalismo fiscale, a mio avviso è urgente.

Così come io mi auguro che il fondo unico per le cosiddette “aree svantaggiate” abbia dotazione sufficiente già ora, così come mi auguro che venga corretta una delle scelte contenute nel DPEF: la trasformazione dei contributi a fondo perduto per le imprese che investono il Mezzogiorno in mutui a tassi agevolati. E’ già successo negli anni scorsi con la legge sull’imprenditoria giovanile e ne abbiamo visto gli effetti negativi. Se dovesse essere confermata questa scelta, il danno per il Mezzogiorno e per il sistema delle imprese sarebbe davvero molto grande. Una scelta che andrebbe nella direzione opposta a quelle per cui dovremmo impegnarci: una crescita quantitativa e qualitativa degli investimenti pubblici e privati e, soprattutto, una grande unità, interna al Mezzogiorno e nel rapporto tra Mezzogiorno e il Paese, tale da consentirci di poter realizzare l’obiettivo di un’Italia che cresca di più, perché questo è nell’interesse di tutti quanti noi, e di un Mezzogiorno che cresca più del Centro-Nord. Perché questo, alla fine, è nell’interesse dello stesso Centro-Nord e dell’Italia nel suo insieme.

Intervento di Giulio Andreotti

Dal cartoncino di invito a questa riunione ho appreso, e non lo sapevo, che questa sala si chiama “Sala della temperanza”. Non so se è un nome storico, ma ci ho riflettuto perché la temperanza è una virtù che in modo particolare a noi vecchi, ex combattenti politici di lungo corso, deve spingere a non mettere troppo l’accento su quanto accade, dimenticando il passato e non vedendo anche le occasioni perdute o addirittura anche i comportamenti non giusti.

Dobbiamo essere grati alla SVIMEZ per l’elaborazione di questo Rapporto senza dubbio molto importante, per gli indirizzi di politica economica e per gli studi. Da popolano romano, ho sempre avuto, sbagliando, una certa diffidenza nei dati statistici, forse derivata dalla scuola di Trilussa. Dobbiamo invece essere grati alla SVIMEZ per l’indirizzo politico e l’idea che è alla sua base, e cioè la cultura per il Mezzogiorno.

Noi, proprio in questi giorni, 60 anni fa a Camaldoli, stavamo redigendo il codice di Camaldoli e nel gruppo di coloro che vi avevano lavorato c’erano due persone, alle quali dobbiamo molto: Saraceno e Vanoni. Erano due valtelinesi che mettevano, però, sul problema del Mezzogiorno, un impegno notevole e che aiutarono anche De Gasperi a capirne subito l’importanza. E De Gasperi, molto correttamente, in un uno dei suoi interventi disse: “badate che non sto facendo una critica ai miei predecessori, alcuni dei quali illustri meridionali come Orlando e Nitti, ma perché non avevano gli strumenti, cioè non avevano una forza politica popolare dietro le spalle che consentisse di impostare un indirizzo di perequazione, un indirizzo di aggiustamento”.

Adesso c’è la moda di parlare male di tutto quello che è stato nel passato; forse è inevitabile, però non esageriamo. La Cassa per il Mezzogiorno e gli interventi straordinari, con la caratteristica che dovevano essere aggiuntivi e non sostitutivi, fu una grande realtà. A capo vi fu messo

l'ex presidente del Consiglio di Stato, Ferdinando Rocco, proprio per la sicurezza che non ci fossero zone d'ombra. Noi dobbiamo dire che quando la Comunità Europea dette un certo impulso ai fondi regionali, aveva messo una regola importante e cioè: chi non presentava i progetti esecutivi entro la fine dell'anno, perdeva il diritto e si ripartiva quella quota tra coloro che avevano presentato i progetti.

Noi, per alcuni anni, fummo in condizione di fruire di progetti aggiuntivi proprio per il patrimonio di progetti che aveva la Cassa per il Mezzogiorno. Questo è un dato cronistorico sul quale non ci possono essere obiezioni: il contributo che la SVIMEZ dà alla formazione di una cultura meridionalista, in generale di una cultura politica, è notevole in special modo quando i volumi sono così grandi. Voglio ricordare, come esempio, alcuni recenti Quaderni pubblicati dalla SVIMEZ, quello di Barucci su Saraceno, quello di De Rita e un quaderno di grande interesse di Sylos Labini nel quale parla dei tre anni in cui ha fatto il globe trotter nel Sud, per studiare da vicino la realtà meridionale e quindi averne un'esperienza diretta. Noi in quel momento, nel '53, stavamo lottando sul premio di maggioranza che allora fu chiamata "legge truffa", mentre ora si chiama premio di governabilità. Rilevo l'importanza di questo impegno della SVIMEZ e esprimo un ringraziamento per questo coltivare una linea senza la quale si rischia l'improvvisazione e, quindi, di fare degli errori.

Stamattina, ho letto un annuncio che fa una certa impressione: per stimolare i consumi si danno agevolazioni a chi vende la sua casa riservandosene però l'uso. Ripeto, a me fa una certa impressione. Perché? Perché appartengo a una generazione per la quale arrivare a non avere più il padrone di casa era una conquista sociale; una generazione che aveva una certa diffidenza verso i grandi patrimoni immobiliari. Ma questo fa parte della mia generazione, che è la stessa del presidente Annesi: ci conosciamo da 69 anni. Lui è un po' più giovane di me, e abbiamo potuto vedere alcune cose, alcune volte convergenti altre non convergenti.

I dati che abbiamo ascoltato in precedenza evidenziano alcuni aspetti preoccupanti: la diminuzione delle esportazioni. Non so se vi possa aver

avuto un'influenza, ma credo di no, anche l'euro. Forse occorrerebbe rifletterci un momento.

C'è la necessità, in questo periodo, utilizzando la Presidenza di turno ma anche prescindendone, di vedere come ci si inserisce nei programmi di una Unione europea che si va ampliando con l'ingresso di molti Paesi, i quali non è che abbiano un elevato grado di sviluppo o tale da arrecare un contributo attivo sotto questo profilo. In modo particolare, bisogna vedere come ci si può inserire in questi network europei e come si inserisce anche lo sviluppo globale del nostro Paese.

Certamente i dati che abbiamo sentito, sulla disoccupazione: 18% al Sud e 4% nel Centro-Nord, addirittura in Calabria il 25%, sono cifre che ci fanno meditare. Si poteva fare di più: io credo, per esempio, che una delle occasioni perdute fu quella che riguardò la diversificazione dei salari; le grandi battaglie contro le gabbie salariali. Da un punto di vista generale vorrei dire che forse quell'idea era giusta, tenendo anche conto che poi le immigrazioni interne che ci sono state hanno creato anche tutta una serie di disvalori, di divisioni di famiglie. Mentre per quanto riguarda l'interno, oltretutto, posso citare un caso emblematico. Quando all'epoca mi occupavo anche per ragioni elettorali del Lazio e sapemmo che la Fiat veniva a Cassino, vi fu, naturalmente, una grande esultanza, perché in una zona molto depressa l'arrivo di molti salari era una benedizione di Dio. Poi, però, il timore che avremmo avuto, senza mancare di riguardo a nessuno, una specie di Sesto San Giovanni che veniva ad insediarsi nella Ciociaria, ci dava preoccupazione.

Per fortuna, ragionando per tempo, si stabilì che non si costruissero case attorno allo stabilimento e che ognuno doveva arrivare dai paesi vicini. Adesso è una delle zone in cui c'è stata una ripresa e la cito per questo.

Vorrei porre un momento alla vostra considerazione alcune questioni: una, che qualche volta ricorre in questo periodo, è quella secondo la quale il patto di stabilità creerebbe disagi. Guardiamo però il lato positivo; esso ci ha dato la possibilità di mettere un certo ordine che prima, con i vincoli semplicemente interni, non riuscivano a mettere; quindi, anche da questo punto di vista, credo che lo si debba valutare positivamente.

Anche il dato sul lavoro sommerso mi ha impressionato: è così elevato nel Sud mentre sarebbe di lieve entità nel Centro-Nord. Sono grossissimi problemi indubbiamente che, come in tutte le cose, vanno risolti con una certa gradualità, con una certa intelligenza, le curve a U credo che siano sempre estremamente rischiose.

Il motivo per cui sono venuto molto volentieri è per riproporre un tema che, qualche volta ho proposto nel passato e che riguarda il turismo. Nel Rapporto, per esempio, abbiamo potuto rilevare alcuni dati interessanti relativi alle quote di turismo globale che hanno i vari Paesi. Noi siamo ad una quota del 5%, rispetto a un 10% della Francia, un 7% della Spagna e un 6% degli Stati Uniti.

Nel 1972, in un governo piuttosto difficile (c'erano i franchi tiratori, che allora era uno sport molto in vigore) in una riunione in Calabria io mi permisi di dire: ma, signori miei, voi avete il mare, avete la Sila, adesso c'è l'autostrada; ma perché non fate un grande programma di sviluppo turistico? Fui preso a male parole; mi dissero: questa è la mentalità del Nord.

Qualche anno dopo, Lombardini presentò un progetto di villaggio turistico avanzato e fu preso a male parole e si disse: tu vuoi fare una regione di camerieri. Poi l'hanno fatto in Spagna e va benissimo, me lo ha detto lo stesso Lombardini.

Allora cosa si può fare? Io propongo, ripeto, un'idea formulata già un paio di volte, però sempre con un fiasco totale. Se è vero, e i dati dell'Unesco lo confermano, che in Italia abbiamo più del 50% delle opere d'arte di tutto il mondo; se è vero che abbiamo possibilità paesaggistiche notevoli, allora perché non si attua un nuovo schema di sviluppo, puntando su un'Italia turistica, con la T maiuscola? Questo non vuol dire affatto disconoscere l'importanza che ha l'industria, l'importanza che hanno altri settori. Però, l'infatuazione che una volta c'era, perché il concetto di sviluppo era legato all'industria, anzi alla grande industria: tutta la tragedia della Calabria, in fondo, è stata un po' questa. Un po' era la cultura, un po' erano anche i sindacati; certamente il sindacato preferisce avere 5 mila persone tutte assieme che lavorano rispetto ad una serie di servizi disseminati. L'esigenza di puntare su un grande lancio turistico, naturalmente, presuppone infrastrutture, servizi, e per il futuro io questo lo

vedo. Mentre, in generale, nel futuro vedo forti difficoltà per la nostra economia. Se uno vuol comprare un cuscinetto a sfera, a Singapore gli costa la metà di quello che gli costa in Italia: perché dovrebbe venirlo a comprare da noi?

Una decina di anni fa dissi a Federico Zeri: perché non fai tu un programma in questa linea? E aggiunsi: guardate che anche alcune cose di qua, forse fra 20 anni, tipo le automobili, può darsi che non saremo più in grado di farle noi, dal punto di vista dei costi. La risposta che conservo di Zeri fu un po' malinconica perché mi disse: sì, però ormai il paesaggio è molto rovinato, come facciamo a partire?

Oggi, però, ripropongo la mia idea, studiatela dal punto di vista culturale se è possibile. Certamente, qualcuno potrebbe dire che l'Italia turistica sembra quasi una cosa degradante; ma non è assolutamente vero. Io non lo so, però spero che vi sia una disponibilità almeno di studiarla.

Bassolino prima ha detto una cosa giusta sulle normative che devono essere fatte: ci vorrebbe un certo dialogo tra le opposizioni. Nel momento attuale è molto difficile. Noi in Senato cosa facciamo? Facciamo una votazione su 2.500 emendamenti alla legge in corso, senza poi dibatterli; come si fa? Allora, se veramente il Parlamento si deve ridurre ad essere una specie di bingo legislativo, allora ci si adegua pure.

Credo veramente che proprio chi ha una funzione di promozione, anche culturale, come voi avete e come erano veramente i discorsi entusiasmanti che Saraceno faceva, può dare il suo contributo. Ma bisogna riprendere un determinato dialogo, questo è il Parlamento; allora poi coloro che criticano il consociativismo, ecc., di fatto forse subcoscientemente non è che sono critici, sono critici del Parlamento come tale, della sua funzione rappresentativa. Mi auguro che questa ripresa del dialogo, anche attraverso il vostro lavoro, attraverso delle linee possa avvenire. Mancherei di riguardo a quello che ho detto prima circa il concetto di temperanza se continuassi ulteriormente. Formulo i miei auguri più cordiali e interessati, come cittadino, alla SVIMEZ perché possa continuare e, anzi, possa essere considerata di più da coloro che poi devono adottare delle decisioni, perché, è obiettivamente giusto ed anzi si ha il dovere di registrare delle cifre negative, però il fine a cui tutti dobbiamo cercare di tendere è quello del miglioramento.

Intervento di Antonio Maccanico

Prendo la parola per un intervento un po' improvvisato, perché non avevo ancora visto la relazione, che ho ascoltato questa mattina. Come sempre, mi pare che la relazione SVIMEZ dia una sorta di squarcio di luce nelle nebbie che annualmente si addensano sulle questioni del Sud, con valutazioni di vario tipo e polemiche di vario segno. Alla fine viene il documento SVIMEZ che ci fa vedere come è veramente la realtà meridionale.

Un elemento mi ha colpito della relazione, cioè il calo della spesa pubblica nel Mezzogiorno superiore a quella del Nord, soprattutto per quanto riguarda le spese di investimento. Ecco, questo è un dato, secondo me, molto grave, soprattutto se rapportato a quello che diceva prima il Presidente Bassolino, e cioè al fatto che dal 1995 in poi il Mezzogiorno ha dato prova di vitalità, di capacità di superare addirittura il tasso di sviluppo del Nord. Questo è un elemento, secondo me, che deve creare allarme, perché vedo davanti a noi il problema vero dei prossimi anni, cioè il problema dell'attuazione del nuovo ordinamento autonomistico federale, se si vuole definirlo tale, che certamente porterà problemi seri.

Personalmente non sono affatto convinto che un Paese, nel quale sia presente un forte dualismo, non possa avere un ordinamento di larga autonomia. Credo che si può avere benissimo un ordinamento di forte autonomia, al limite federale, anche quando un Paese è afflitto da questo dualismo economico che persiste in Italia.

Il problema vero è come si distribuiscono le risorse. Nella riforma del Titolo V della Costituzione, a mio avviso, l'articolo chiave è il 119; come esso sarà applicato è importante. Condivido il giudizio del Presidente Bassolino, che la prima attuazione del federalismo fiscale è stata un'applicazione infelice, sbagliata, ma questa correzione va fatta. In fondo, noi abbiamo norme che sono strettamente collegate fra di loro; il livello

essenziale dei servizi è collegato strettamente a quello che sarà l'entità del fondo perequativo. Noi assisteremo a una battaglia politica di fondo su questo: cioè si tenderà a definire livelli essenziali dei servizi trasferiti dalla Regione ai gradini più bassi possibili, per avere un fondo perequativo limitatissimo. V'è una forza politica che non nasconde questo suo obiettivo, che cioè la maggior parte delle risorse fiscali, che sono prelevate, rimangano nelle regioni nelle quali sono prodotte.

La vera battaglia politica del futuro sarà su questo tema, che è decisivo. Sono naturalmente molto favorevole ad un ordinamento di tipo autonomistico federale: il rafforzamento delle autonomie è anche un fattore di sviluppo della economia locale, ed è possibile conseguire i due obiettivi. Ma occorre che vi sia un contesto nazionale che lo consenta, e cioè che vi siano le risorse necessarie perché gli enti locali possano sviluppare quelle sinergie con i ceti produttivi locali per valorizzare le risorse locali. Se questo circuito si interrompe, è chiaro che non v'è possibilità di futuro.

A me pare che uno dei pregi della relazione di quest'anno della SVIMEZ sia proprio quello di aver messo a fuoco questo problema di natura istituzionale, che ha un'incidenza enorme sulle possibilità di sviluppo. Le risorse sono scarse, viviamo una fase di ristagno economico (non voglio dire di recessione) e quindi credo che proprio in una fase come questa l'utilizzazione oculata delle risorse e con principi di equità sia fondamentale per il Paese.

Intervento di Federico Pica

Ritengo assai utile il richiamo alla temperanza che è venuto dal Presidente Andreotti; temperanza significa, tra l'altro, anche consapevolezza dei vincoli. E' merito della SVIMEZ, in questi anni e anche in questo Rapporto, aver sottolineato che la questione del Mezzogiorno si colloca in un contesto nazionale ed aver sottolineato che i dati finanziari, concernenti il Mezzogiorno, si collocano in un quadro nazionale. Perciò, temperanza significa consapevolezza del contesto e capacità di porre le questioni della comunità che risiedono nel Mezzogiorno all'interno di esso. Mentre ero qui, ed ascoltavo l'intenso dibattito che si è svolto in questa aula, ho fatto tre conti: nel 1991 la quota degli interessi sul totale delle spese correnti, per lo Stato italiano, era il 26,6%. Nel 2002, questa quota scende al 21%. La discesa non è in proporzione con quello che è avvenuto in termini di calo dei tassi; non è in proporzione con quello che è avvenuto in termini di maggiore sforzo fiscale, che noi tutti abbiamo sostenuto.

Dovete pensare questo: che nello stesso periodo, dal 1991 al 2002, le entrate fiscali dello Stato sono cresciute, in termini reali, del 21%. Dovremmo aggiungere a questo importo gli incrementi che risultano dal fatto che parte del potere fiscale statale è stato decentrato agli Enti territoriali.

Anche per il motivo che ho indicato i margini operativi sul bilancio dello Stato sono molto ridotti. Sono ridotti e purtroppo su questi margini grava un peso morto e cioè quello del debito pubblico e dei vincoli interregionali che sono in atto. E' vero che potrebbe ragionarsi sul patto di stabilità, ma è vero anche che i margini per ragionare su questo patto sono esigui. Allora, a questo punto, il problema è la qualità dei comportamenti di tutti e la qualità dei nostri stessi comportamenti, negli Enti pubblici del Mezzogiorno.

Per esempio, le cose che diceva il Presidente Bassolino sulle iniziative svolte nella regione Campania, sono importanti. Vi sono oggi i margini, per esempio, per recuperare una *golden rule* a livello regionale e quindi per recuperare, dentro il patto di stabilità, dei margini e utilizzarli. Questi margini vanno, secondo me, utilizzati perché speranze vere di un concreto aumento della spesa di investimento dello Stato non restino scarse. Tutto ciò concerne lo sviluppo; però non c'è solo il problema dello sviluppo, c'è il problema di consentire sul territorio ragionevoli condizioni di vita a tutti i cittadini. Vi è un problema di uguaglianza di trattamento.

Questo è il problema che la riforma del Titolo V pone. Il Senatore Maccanico diceva molto bene: noi dobbiamo avere chiarezza sulle norme finanziarie, dobbiamo sapere in che modo il Parlamento della Repubblica intenda applicare le norme finanziarie che sono scritte nell'articolo 119; una volta che questo sia chiaro possiamo fare tutti gli altri discorsi.

Oggi, nella Costituzione della Repubblica, vi sono le competenze esclusive dello Stato, le competenze concorrenti Stato-Regioni e le competenze residuali delle Regioni. Non vi è l'espressione "competenza esclusiva della Regione". Questa espressione potrebbe significare che lo Stato è estromesso da certi campi. Io penso che esista la comunità nazionale e che la comunità nazionale abbia il diritto di disciplinare la vita civile del Paese nella consapevolezza delle interconnessioni, in un sistema complesso, ma senza che in via di principio essa venga estromessa da alcunchè.

La mia preoccupazione è che l'espressione che si vuole introdurre (competenza esclusiva regionale) espressione che oggi nella Costituzione non vi è, significhi estromissione. Se ciò si coniuga al fatto che sulle regole finanziarie non vi è chiarezza, vi sono ragioni, a mio avviso, molto serie di preoccupazione concernenti l'uguale trattamento dei cittadini.

Vorrei chiudere con una provocazione, che sarà probabilmente sgradita. La provocazione è questa: io, a suo tempo, fui tra i pochissimi che non erano contenti dell'Irap. Probabilmente l'Irap fu un errore, si potevano fare le cose meglio allora; tuttavia, oggi, l'Irap c'è. Non è detto che dismettere un errore, che è stato commesso per il passato, sia una cosa buona.

L'Irap c'è ed è difficile ricostruire un sistema semplicemente cancellando l'Irap. Non è facile tornare indietro. Allora, quale può essere un margine? Questa è la mia provocazione. Può pensarsi per le Regioni, i meccanismi d'incentivo allo sforzo finale destinato ad investimenti nel Mezzogiorno collegati non all'Irpeg, o all'Irpef, ma collegati all'Irap. Ciò costringerebbe, fra l'altro, a rifare fino in fondo i conti sul rapporto tra finanza regionale e finanza statale.

Intervento di Nino Novacco

L'anno scorso – in occasione dell'analoga discussione a Napoli sul “Rapporto SVIMEZ 2002” – mi ero permesso di esprimere una personale maggiore attenzione e sensibilità per i problemi “strutturali” rispetto a quelli “congiunturali” del nostro Sud.

Confermo quel giudizio con riferimento ad un anno in cui la dinamica tra le macro-aree del Paese appare fortemente influenzata dagli effetti differenziali delle congiunture. E vi accenno ancora una volta, non per insistita pigrizia intellettuale, ma perché anche il fatto di essere quest'anno tornati a presentare a Roma l'annuale Rapporto SVIMEZ (che nei primi anni '70 si era pensato dovesse essere una sorta di documento di sintesi politica “*sullo stato dell'unione italiana*”) pare esprimere e soddisfare il bisogno di una necessaria sottolineatura – vicino al “centro” del potere politico ed economico nazionale, dove non può non esservi maggiore sensibilità per i problemi “macro” – di quella “questione meridionale” che pesa sulle variegate dinamiche del Paese. Un Paese alla cui *economia* il Governatore della Banca d'Italia – che pur dichiara l'istituzione attenta al ‘locale’ e al ‘globale’, e vigile sulla necessaria apertura del Paese ai ‘rapporti internazionali’ – nelle righe di inizio delle proprie “Considerazioni finali” di quest'anno ha ritenuto, certo non senza motivo, di doversi riferire come “*ancora contrassegnata dal dualismo territoriale*”.

Nei confronti del problema del Mezzogiorno – dopo l'illusorio tentativo fascista di annacquare in tante diverse e pur reali “questioni” la unità storica e politica della nostra “questione nazionale” – sono state avanzate nel tempo proposte di soluzioni che hanno dato denominazioni diverse alla “finalità” da proporsi per esso: contrastare la depressione, lo squilibrio, il divario, la “sottoutilizzazione”, si dice ora; oppure favorire lo sviluppo *tout-court*, o soprattutto quello del reddito, o dell'occupazione, o della produttività, o delle dotazioni infrastrutturali. E troppo spesso ciò è

avvenuto usando i “plurali” (gli squilibri, i divari, le politiche), più abituali e cari ad una cultura e ad una tradizione che privilegia in Italia le “mediazioni” che possano contentare tutti; come quando si immagina che anche i “*principi*” (*l’interesse nazionale*, ad esempio, pur venuto in evidenza in queste settimane sull’energia e sull’acqua) possano essere ridotti a “*cornice*”.

In effetti noi siamo un Paese che, nelle leggi come negli stanziamenti, ha sempre teso ad utilizzare il “bilancino” tra il ‘debole’ Mezzogiorno e le un pò inventate “aree depresse del Centro-Nord”, e ad accompagnare, alla priorità per *un* obiettivo, l’elencazione di *altri* obiettivi, manovrando tra i quali poter assicurare a tutti un qualche contentino [“*un’opera pubblica non si nega a nessuno*”, si pensa, come una volta con Giolitti si diceva di “*una croce di cavaliere e di una rivendita di sali e tabacchi*”].

Ed anche l’Europa si è messa da anni a fare lo stesso, ben oltre il dichiarato e strategico “*Obiettivo 1*”, cui essa accompagna infatti tante piccole “azioni comunitarie”, che riescono a non lasciare quasi nessuno a bocca asciutta.

Negli anni più recenti la unitaria “finalità” meridionalista che la SVIMEZ di Pasquale Saraceno aveva proposto di identificare nella “*unificazione economica*” dello Stato-Nazione, si è tradotta nell’evocato obiettivo della “*coesione economica e sociale*” (in cui però anche la duplicata aggettivazione sembra talvolta usata per dividere, e non per rafforzare e rendere più compiuta la politica necessaria).

La SVIMEZ, nell’introduzione al Rapporto di cui stiamo discutendo, ha osservato ufficialmente quest’anno che i termini in cui la “finalità” meridionalista è espressa nel c.d. “*Patto per l’Italia*” – cioè in un documento la cui autorevolezza non può non risultare sancita dal fatto che esso è figlio, insieme, del Governo e delle parti sociali che lo hanno sottoscritto – appaiono da valutare positivamente. Tale positivo giudizio è motivato per la SVIMEZ dal fatto che in quel *Patto* si rende esplicita l’esigenza di un diretto confronto tra aree ‘deboli’ ed aree ‘forti’, con tutto ciò che dovrebbe conseguirne. Ma pare oggi di dover osservare che le

previsioni che in proposito sono state poi avanzate in sede di concrete politiche, pur orientate alla “coesione”, e riferite al prossimo 2008 quanto a “tasso di attività” ed a prospettive degli “investimenti”, rischiano – con gli obiettivi e parametri adottati, e con gli attuali “differenziali di crescita” tra Nord e Sud – di rendere evanescente e quasi a-temporale la prospettiva del raggiungimento dell’obiettivo finalistico di un avvicinamento progressivo ma reale tra le condizioni del Mezzogiorno e quelle del Nord. Il Mezzogiorno, da una parte, grande macro-area “in ritardo” dell’Italia e dell’Europa, e dall’altra le grandi macro-aree “avanzate” e ‘forti’, di cui quella più estesa, compatta ed omogenea appare ed è proprio il Centro-Nord italiano, il cui elevato livello di benessere e di sviluppo produttivo non viene reso evidente dal tradizionale riferimento alla “*media*” dell’Italia, e per altro verso dell’Europa. Un’Europa che peraltro sembra volersi tenere ferma – quasi fosse un *valore* o una *scelta* non discutibile – a quel 75% del PIL pro capite *medio* con il quale non si raggiungerà mai nell’Ue alcuna reale “coesione”.

E’ in questo quadro – e guardando ai mutamenti profondi che occorre riuscire a determinare nei *meccanismi* e nelle *strutture* del sistema produttivo e occupazionale attraverso equilibrate politiche a lungo termine che sappiano combinare gli interventi infrastrutturali sull’ambiente con gli incentivi adatti alla *nascita* e alla *vita* delle imprese produttive di beni e di servizi – che si collocano alcune nostre recenti notazioni in ordine ad una possibile modifica delle “regole” e dei “ruoli” nazionali ed europei che, a prescindere dai “soldi”, condizionano le politiche che ai vari livelli territoriali devono tendere al perseguimento della “coesione”. Ciò potrà avvenire: salvaguardando insieme le esigenze *locali* e *nazionali*; riconsiderando gli equilibri nelle allocazioni *settoriali* della modesta aliquota dello 0,45% del PIL dell’Unione; portando attenzione ai problemi (che sono soprattutto italiani e tedeschi) delle *macro-aree* deboli, che non si esauriscono nella condizione delle singole loro Regioni amministrative; gestendo con maggiore elasticità l’applicazione della definizione dei c.d. *aiuti pubblici*; e tant’altro.

Se la “coesione” – cioè la “*proprietà dei corpi di resistere ad ogni azione che tenda a staccare una parte dall'altra*”, come dicono i manuali – ha da essere un obiettivo realistico, equilibrato ed effettivamente *coordinato* – come è comunque necessario, oltre ogni formale “cabina di regia” oggi invocata – sarebbe opportuno che i parametri che possano renderla operante ricevessero preliminarmente una autorevole sanzione politica. Essa potrebbe consistere nella identificazione della misura di un “*divario*” o “*scarto*” tra ‘forti’ e ‘deboli’ che le forze presenti nel Parlamento nazionale (possibilmente tutte, ma con inequivoca chiarezza soprattutto quelle delle coalizioni di maggioranza) ritenessero di sancire come politicamente *accettabile*, cioè come costituzionalmente non contraddittorio con la parità dei “diritti di cittadinanza” di tutti gli italiani. Tale “*scarto*” o “*differenziale*” tra ‘forti’ e ‘deboli’, e l’attingimento nel tempo dei livelli correlativi, costituirebbero punti di riferimento per le scelte di governo in ordine alle iniziative che nello stesso Bilancio dello Stato, e nei documenti programmatici connessi, dovrebbero rendere esplicita – come appunto suggerisce quest’anno l’introduzione al Rapporto SVIMEZ – una specifica *funzione-obiettivo* relativa alla “*politica di coesione*”.

Certo, è vero che vi sono “diritti” dei cittadini italiani che sono iscritti tra i “principi” della nostra Carta Costituzionale, ed il cui mancato esercizio non viene dai Governi considerato una colpa. Ma l’aver cancellato dall’art. 119 della Costituzione della Repubblica Italiana il riferimento allo sviluppo del Mezzogiorno, mi pare imponga che l’esigenza del suo progresso acquisisca solenne avallo parlamentare, nel senso che venga definita in forme e con modalità che di anno in anno – misurando la “convergenza” dei percorsi e monitorando il possibile successo delle politiche – consentano di certificare la condizione di una *unione* che troppi fattori stanno mettendo in discussione, con riferimento ad una macro-regione così grande del nostro Paese quale è e resta, unitariamente, il Mezzogiorno, area ‘debole’ e “in ritardo”, e quindi “diversa”, che non è certo ragionevole proporsi, neppure solo dialetticamente, di abolire.

Se la strada per l’unità del Paese non dovesse essere imboccata, e se l’Unione europea non dovesse riuscire a diventare una realtà che si muove

verso livelli di effettiva ed equa “coesione”, è mia convinzione che sarebbero assai forti i rischi che prevalgano le tendenze al “*declino*” nazionale e continentale. Senza interventi volontaristicamente costruttivi, capaci di contrastare – con intelligenza, equilibrio e determinazione – le debolezze di tante attuali realtà territoriali e settoriali, potremmo perdere il confronto con i nostri “competitori”, con cui saremo comunque costretti a convivere e confrontarci nei futuri scenari mondiali.

Elenco dei «Quaderni di 'Informazioni SVIMEZ'»

1. **Riordino dello Stato sociale e Mezzogiorno.** *Progress report.* Roma, febbraio 1999, 78 p.
2. **Linee essenziali del modello econometrico bi-regionale per l'economia italiana** (nmods). *Progress report.* Roma, marzo 2000, 105 p.
3. **Riforma del bilancio e programmazione negoziata.** Dibattito sul volume di Alessandra Sartore. Interventi di Massimo Annesi, Vannino Chiti, Paolo De Joanna, Giuliano Amato, Roberto Formigoni, Guido Melis, Rita Perez, Giorgio Macciotta. Roma, giugno 2000, 67 p.
4. **Teoria e fatti del federalismo fiscale.** Dibattito sul volume di Domenicantonio Fausto e Federico Pica. Interventi di Nino Novacco, Salvatore Biasco, Daniele Franco, Antonio Marzano, Francesco Forte, Biagio De Giovanni. Roma, novembre 2000, 73 p.
5. **La struttura degli incentivi alle imprese della legge 488/92: alcune prime valutazioni sulle selezioni del 3° e 4° bando.** A cura di Paola Potestio. Roma, dicembre 2000, 71 p.
6. **La politica comunitaria di coesione economica e sociale.** Dibattito sul volume di Rosario Sapienza. Interventi di Massimo Annesi, Antonio Marzano, Nino Novacco, Giorgio Ratti, Mario Sai, Rosario Sapienza, Pasquale Satalino, Michele Scudiero, Sergio Zoppi. Roma, dicembre 2000, 62 p.
7. **Primo rapporto sugli effetti del federalismo fiscale sul sistema delle autonomie locali.** Commissione di lavoro e consultazione della Regione Campania sul tema "Federalismo fiscale e Mezzogiorno". Roma, febbraio 2001, 114 p.
8. **La condizione del Mezzogiorno – ieri, oggi e domani – vista da un economista.** Lezione di Paolo Sylos Labini. Collana Saraceno n. 1. Roma, maggio 2001, 33 p.
9. **Bibliografia degli scritti di Pasquale Saraceno.** Collana Saraceno n. 2. Roma, maggio 2001, 123 p.
10. **Riforme federaliste e politiche per lo sviluppo delle aree economicamente svantaggiate.** Documento sulle implicazioni delle recenti riforme costituzionali. Roma, novembre 2001, 101 p.
11. **Rapporto 2001 sull'economia del Mezzogiorno.** Interventi di Federico Pepe, Rosa Russo Jervolino, Massimo Annesi, Riccardo Padovani, Antonio Marzano, Francesco R. Averna, Gianfranco Alois, Adriano Giannola, Antonio Maccanico, Gianfranco Miccichè, Nino Novacco, in occasione della presentazione del volume. Roma, dicembre 2001, 107 p.
12. **SVIMEZ. Le infrastrutture e lo sviluppo del Mezzogiorno.** Documento predisposto per il 3° Convegno Nazionale dei Giovani Imprenditori Edili, Positano, 19-20 ottobre 2001, 62 p.
13. **Bibliografia degli scritti di Salvatore Cafiero.** Roma, maggio 2002, 85 p.
14. **Occupazione e specializzazione commerciale dell'industria manifatturiera in Italia e nelle regioni dal 1951 al 1996.** di Attilio Pasetto e Stefano Sylos Labini, maggio 2002, 188 p.
15. **Sul finanziamento delle funzioni pubbliche di regioni ed enti locali secondo le nuove norme costituzionali.** Commissione di lavoro e consultazione della Regione Campania sul tema "Federalismo fiscale e Mezzogiorno". Roma, maggio 2002, 71 p.
16. **La condizione del Mezzogiorno – ieri, oggi e domani – vista da un sociologo.** Lezione di Giuseppe De Rita. Collana Saraceno n. 3. Roma, giugno 2002, 35 p.

17. **Saraceno, economista industriale ed economista politico.** Riflessione di Patrizio Bianchi. Collana Saraceno n. 4. Roma, giugno 2002, 27 p.
18. **Sicilia e Mezzogiorno, tra Italia Europa e Mediterraneo.** Elementi di un dibattito meridionalista. Interventi di Salvatore Butera, Massimo Annesi, Nino Novacco, Diego Cammarata, Cesare Caletti, Gabriella Palocci, Gianfranco Micciché, Adriano Giannola, Guido Marco Ponti, Vito Riggio, Antonio La Spina, Mario Centorrino, Alberto Tulumello, Salvatore Cuffaro. Collana Saraceno n. 5, Serie Dibattiti n. 1, Palermo, giugno 2002, 104 p.
19. **Una lezione di vita. Saraceno, la SVIMEZ e il Mezzogiorno.** Interventi di Massimo Annesi, Pier Ferdinando Casini, Nicola Mancino, Gerardo Marotta e Luciano Violante, in occasione della presentazione del volume di Sergio Zoppi. Roma, febbraio 2003, 38 p.
20. **Rapporto 2002 sull'economia del Mezzogiorno.** Interventi di Massimo Annesi, Antonio Bassolino, Angelo Bozzetto, Giampiero de la Feld, Adriano Giannola, Antonio Marzano, Gianfranco Micciché, Nino Novacco, Riccardo Padovani, Federico Pepe, Tiziano Treu, in occasione della presentazione del volume. Roma, aprile 2003, 106 p.
21. **La condizione del Mezzogiorno - Ieri, oggi e domani - tra vincoli ed opportunità.** Lezione di Piero Barucci. Collana Saraceno n. 6. Roma, giugno 2003, 110 p.
22. **Il sommerso nei contesti economici territoriali: produzione, lavoro, imprese.** Roma, novembre 2003, 199 p.
23. **Una analisi territoriale dei percorsi scolastici e formativi.** Roma, marzo 2003, 112 p.