

**RAPPORTO 2004
SULL'ECONOMIA DEL MEZZOGIORNO**

Sintesi per la stampa

INDICE

	P.
Linee introduttive e proposte di politiche di intervento (Sintesi)	I
1. La formazione e l'impiego delle risorse (<i>rif. Cap. I parr. 1-2-3-4</i>)	1
2. L'agricoltura (<i>rif. Cap. II par. 1</i>)	14
3. L'industria (<i>rif. Cap. II par. 2</i>)	20
4. L'edilizia (<i>rif. Cap. II par. 3</i>)	24
5. I servizi (<i>rif. Cap. II par. 4</i>)	28
6. Il turismo (<i>rif. Cap. II par. 5</i>)	33
7. Il mercato del credito e del risparmio (<i>rif. Cap. II par. 6</i>)	37
8. I sistemi locali del lavoro (<i>rif. Cap. III parr. 1-2-3-4</i>)	43
9. La popolazione (<i>rif. Cap. IV par. 1</i>)	53
10. Occupazione, disoccupazione e forze di lavoro (<i>rif. Cap. IV par. 2</i>)	57
11. La spesa pubblica (<i>rif. Cap. V parr. 2-4</i>)	67
12. Le politiche del lavoro e il sistema di welfare (<i>rif. Cap. VI parr. 1-3</i>)	73
13. Le politiche per lo sviluppo dell'industria (<i>rif. Cap. VII parr. 2-3-4</i>)	85
14. Integrazione e competitività del sistema industriale meridionale (<i>rif. Cap. VIII parr. 1-2</i>)	97
15. Il Mezzogiorno nel quadro della politica infrastrutturale (<i>rif. Cap. IX parr. 1-2-4</i>)	106
16. Il Mezzogiorno nell'Europa allargata (<i>rif. Cap. X parr. 1-2-4</i>)	117
17. Indicatori socio-economici (<i>rif. Appendice 2 par. 4</i>)	130

Linee introduttive e proposte di politiche di intervento (*Sintesi*)

1. L'andamento dell'economia meridionale nel 2003

Nel 2003, il prodotto interno lordo del Mezzogiorno è aumentato ad un tasso dello 0,3%, un valore di poco superiore a quello del Centro-Nord (+0,2%) e decisamente inferiore a quello registrato nel 2002 (1,1% a fronte dello 0,1% nell'altra parte del Paese). L'economia del Mezzogiorno sembra dunque aver perso, nella fase più recente, quella “relativa protezione” rispetto al ciclo internazionale, di cui, per la sua minore integrazione nel mercato globale, aveva potuto giovare nel 2002, primo anno di stagnazione dell'economia mondiale.

Gli andamenti del 2003 evidenziano dunque un mutamento di tendenza nelle regioni meridionali. E' questo il dato di fondo su cui è necessario concentrare la massima attenzione, al fine di valutare quanto degli andamenti descritti sia dovuto a fattori di natura congiunturale e quanto, invece, costituisca un primo, significativo segnale delle accresciute difficoltà competitive dell'apparato produttivo meridionale, ma anche di quello nazionale, in un quadro macro-economico internazionale in assai rapido mutamento.

Il cambiamento intervenuto nella geografia economica internazionale con l'entrata in scena di nuovi *competitors*, insieme ad altri avvenimenti, di ordine economico e politico, quale l'allargamento dell'Unione europea, si configura, ormai – più di quanto sia stato, almeno in un primo momento, percepito – come l'apertura di una vera e propria nuova “fase storica”, con un profondo mutamento delle condizioni dello sviluppo, soprattutto per le aree deboli. In questa nuova situazione l'intero sistema produttivo italiano, e con una maggiore caratterizzazione quello meridionale – anche alla luce delle peggiori *performances* registrate negli ultimi anni rispetto ad altri paesi dell'*Euro-zone* – appare destinato ad incontrare difficoltà competitive crescenti. Sono difficoltà dovute, da un lato, ad una specializzazione spostata verso settori tradizionali – più esposti alla concorrenza dei paesi emergenti (la Cina *in primis*) – e, dall'altro, ad una relativamente modesta dimensione media delle imprese italiane, che comporta maggiori difficoltà nell'affrontare i costi iniziali di insediamento autonomo nei mercati esteri. Nel nuovo scenario economico internazionale i vantaggi competitivi vigenti in passato, legati all'agglomerazione e al rapporto con il contesto territoriale, rischiano di risultare

fortemente attenuati; ed è con riferimento a questo nuovo quadro che ne vanno ricercati di nuovi.

In assenza di un deciso ‘cambio di marcia’, l’economia del Mezzogiorno non sembra, insomma, essere in grado di rispondere alle sfide di una geografia economica profondamente mutata, all’acuirsi della competizione sui mercati internazionali e prevedibilmente su quello interno, ed agli effetti dell’allargamento ad Est dell’Unione europea.

2. Mezzogiorno e allargamento: rischi ed opportunità

Il 1° maggio 2004, data di avvio dell’Unione europea allargata a 25 paesi sembra dover segnare il punto di avvio di una nuova politica di sviluppo e coesione italiana ed europea. La conclusione del processo di allargamento introduce, infatti, nuove opportunità e nuovi rischi, sulla base dei quali è necessario siano ridefinite le linee guida della politica a favore del Mezzogiorno nei prossimi anni.

Gli effetti dell’allargamento saranno, infatti, particolarmente significativi in termini di politiche di coesione. L’ingresso massiccio di nuovi Stati nazionali a basso reddito – diretti concorrenti del nostro Mezzogiorno, area debole di un paese a reddito medio relativamente elevato – comporta un rilevante mutamento di prospettiva: con le regole attuali, si prospetta una diminuzione delle risorse comunitarie a disposizione delle regioni meridionali, aumenta il grado di concorrenza tra le macro-regioni europee, divengono più frequenti i processi di delocalizzazione delle imprese verso le aree a più basso costo del lavoro.

C’è il rischio, molto concreto, che le scelte della politica di coesione europea privilegino interessi “altri” da quello – tradizionale e fondante nella cultura comunitaria – della riduzione del divario Nord-Sud.

Accanto ai rischi appena richiamati il mutamento di contesto internazionale presenta possibili opportunità. Sia per le implicazioni di carattere socio-economico, sia per ragioni di carattere più propriamente politico, la ‘grande Europa’ che nasce dall’allargamento costituisce un fattore di potenziale cambiamento che può toccare direttamente il nostro Mezzogiorno. In primo luogo perché le opportunità di sviluppo di un’area in cui vi sono ampie risorse tuttora inutilizzate, divengono maggiori all’interno di un grande mercato di circa 450 milioni di cittadini. Vi saranno, quindi, maggiori possibilità

di sbocco per le imprese meridionali, come maggiore sarà la domanda potenziale per il turismo. Ma vi sono anche “prospettive” più ampie. Bisogna tener fermamente presente come lo sviluppo dei rapporti euro-mediterranei costituisca, per il Mezzogiorno, l’opportunità per riacquistare una nuova centralità geografica. Vi sono, cioè, spazi politici e termini economici per configurare il Sud d’Italia come un ‘ponte’ dell’Unione verso la sponda Sud e Sud-Est del Mediterraneo.

3. Le difficoltà di un cambiamento

Deve essere altrettanto chiaro che la modernizzazione del Mezzogiorno, e la sua effettiva partecipazione ai processi di sviluppo continentali, costituiscono obiettivi importanti ma di non facile – e affatto scontata – realizzazione. A questa sfida – la più importante forse che ad esso si presenta negli ultimi cinquant’anni – il Mezzogiorno giunge senza aver completato il suo lungo processo di rinnovamento e modernizzazione. Un processo avviato con l’intervento straordinario, durato sino alla crisi mondiale degli anni’70, e ripreso, con le importanti innovazioni adottate nel corso degli anni’90, dopo la lunga fase di interruzione legata prima al progressivo declinare dell’esperienza dell’intervento speciale, e, poi, alla sua abolizione.

Il risultato di questo ‘processo incompiuto’ è che il Mezzogiorno appare oggi ancora distante dal modello europeo, fondato su competitività e coesione.

L’attuale fase – caratterizzata da una persistente stagnazione dell’economia europea e dal rischio di un arretramento competitivo del sistema economico nazionale – costituisce un ulteriore elemento di quadro di cui tenere conto. Ciò essenzialmente perché un Paese nel complesso poco competitivo rende assai più difficile realizzare gli interventi di strutturale ammodernamento necessari per far sviluppare il Mezzogiorno. Ai mali e alle storiche debolezze del Sud, insomma, rischiano di aggiungersi le difficoltà dell’intero sistema-Paese, le stesse che hanno indotto molti osservatori, negli ultimi mesi, a parlare, con sempre maggior insistenza, di “declino”.

4. Le nuove linee di politica meridionalista per la coesione nazionale ed europea

La sfida dei prossimi anni è quella di “europeizzare il Mezzogiorno” e, cioè renderlo attore e partecipe della grande sfida dell’integrazione, farne parte integrante delle dinamiche competitive in atto tra le diverse regioni europee, renderlo un’area capace di

contribuire, con forza, alla *performance* italiana sui mercati internazionali, e in particolare su quelli dei nuovi paesi dell'Ue e su quelli del bacino del Mediterraneo.

E' tutto il Mezzogiorno a dover fare questo salto. Proprio per questo ci si deve opporre alle proposte che, anche in ambito europeo, tendono a sottovalutare la specifica realtà delle macro-aree in "ritardo di sviluppo" nei paesi 'dualisti'. Per questo, bisogna opporsi ad ogni ipotesi di "rinazionalizzazione" delle politiche di coesione – ove con tale espressione si voglia intendere che i problemi dello sviluppo vadano affrontati solo con riferimento agli Stati-Nazione deboli e non più alle regioni e macro-regioni in ritardo.

Interesse dell'Italia – e soprattutto della sua macro-area debole del Mezzogiorno – dovrebbe, invece, essere quello di spingere l'Ue a dedicare all'obiettivo della "coesione" un ammontare di risorse notevolmente superiore all'attuale, più adeguato all'entità degli "squilibri" tuttora esistenti tra i territori dell'Unione, anche attraverso un contenimento del bilancio comunitario in materia sia di Fondo di Coesione (che è stato rivolto soltanto a interi paesi in media deboli) sia di spesa agricola.

Appare dunque necessario promuovere, a livello comunitario, interventi volti a riequilibrare le risorse riservate alla coesione, con una riduzione di quelle destinate all'agricoltura; rivedere la normativa in materia di aiuti di Stato per renderla maggiormente aderente alle esigenze delle regioni in via di sviluppo ed agli impegni autonomi dei Paesi membri per la "coesione" interna; rivedere l'attuale criterio troppo puntuale di identificazione delle aree obiettivo 1 (75% del PIL per abitante), per identificare, invece, un *Nuovo Obiettivo* dell'Ue, con fasce di regioni e macro-regioni prioritarie, attraverso l'utilizzo di un indicatore composito che tenga in conto anche le condizioni di disoccupazione.

5. Le priorità del processo di riforma

E' necessario, dunque, porre in atto, a livello europeo e nazionale, una politica di largo respiro, capace di portare attorno alla "questione della coesione" – che è la strada per affrontare i problemi meridionali dell'Italia – il maggior numero di interessi, che si prefigga obiettivi di medio termine e la misurabilità dei risultati ottenuti; che favorisca processi di riforme omogenee a livello europeo nel campo della regolazione dei mercati, del *welfare*, della *governance* di impresa, del settore finanziario.

La realizzazione di simili obiettivi rimane necessariamente legata, in primo luogo, al proseguimento, ed al rafforzamento, del processo di industrializzazione del Mezzogiorno, premessa per una maggiore competitività dell'intero sistema economico e condizione essenziale per lo sviluppo di un terziario pubblico e privato innovativo.

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 debba caratterizzarsi decisamente come politica di sostegno dell'offerta.

Un ruolo centrale e prioritario in tale strategia devono rivestire sia le politiche di incentivazione delle attività produttive, sia le politiche relative ai fattori di contesto, volte ad accrescere le *economie esterne* e la *produttività*, attraverso interventi per il miglioramento delle dotazioni, della 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.

Anche le politiche del lavoro, se coerentemente impostate all'interno della più ampia azione di politica dello sviluppo, possono e debbono svolgere un ruolo importante. Si pensa, in particolare, alla possibilità di adottare “deroghe contrattuali” gestite dalle parti sociali interessate, a sostegno di progetti di investimento che favoriscano lo sviluppo dei sistemi locali; ipotesi ben diversa dalla reintroduzione di un meccanismo rigido e basato su parametri fissi predeterminati, quale fu quello delle “gabbie salariali”. Un nuovo sistema di relazioni industriali più funzionale agli obiettivi di crescita economica dovrebbe passare dal *benchmark* dell'inflazione programmata a quello della produttività attesa.

Un Mezzogiorno più europeo deve voler dire anche un Mezzogiorno più coeso. In quest'ottica i servizi pubblici – la sanità e l'istruzione, innanzitutto – debbono essere considerati capisaldi del diritto di cittadinanza ma insieme elementi fondanti delle condizioni di competitività italiana nel medio e lungo periodo. Una più efficace politica per l'istruzione – intesa come scuola, Università, istruzione e formazione professionale, centri di ricerca –, rappresenta un pilastro sul quale va edificato qualsiasi progetto civile che voglia inserire a pieno titolo il Mezzogiorno nell'Europa.

Le esigenze di maggiore coesione sociale rimandano necessariamente alla più ampia questione di una riforma del sistema di *Welfare*. Tale riforma dovrebbe essere ispirata a due linee guida: un maggiore equità nella distribuzione delle risorse, oggi troppo

squilibrata a favore della tutela del rischio-vecchiaia, e assolutamente inadeguate a fronteggiare il rischio disoccupazione e povertà, e una maggiore finalizzazione alla promozione di opportunità.

Infine, condizione essenziale per la crescita in un'area come il Sud, è la riduzione del livello di rischio e di incertezza: nel quadro legale, nelle prestazioni amministrative, nella sicurezza che circonda il fare impresa. Si tratta di condizioni di contesto ma, al contempo, questioni che attengono al diffondersi della “cultura della legalità” in realtà spesso difficili; realtà nelle quali lo Stato di diritto, la certezza nell'applicazione delle regole, i meccanismi sanzionatori trovano, spesso, intermittente applicazione.

6. Politiche industriali e reti infrastrutturali: le chiavi della competitività

Tra le aree prioritarie di intervento sinteticamente individuate, ve ne sono due che assumono rilievo centrale ai fini del rilancio della competitività del territorio meridionale: quella degli incentivi agli investimenti e quella delle infrastrutture. Sono questi i due cardini sui quali l'azione di intervento pubblico deve articolarsi, in un'ottica che tenda a considerarli come aspetti complementari e specializzati della stessa strategia, piuttosto che attardarsi sulla contrapposizione, artificiosa e poco utile, tra politiche di incentivazione e politiche di ‘contesto’.

E' ferma opinione quella secondo cui, nel contesto delineato, l'azione di incentivazione agli investimenti, opportunamente rivista e modulata, debba mantenere un ruolo essenziale. Al riguardo, l'ipotizzata sostituzione delle politiche di sostegno finanziario diretto alle imprese con una riduzione della pressione fiscale non appare una strada capace di contribuire alla trasformazione del sistema industriale meridionale.

Vi è, però, l'esigenza, per il Paese ma soprattutto per le sue aree deboli, di una politica industriale più incisiva. Occorre un sistema di incentivazione maggiormente orientato a mutare alcuni importanti elementi strutturali del sistema industriale, che recepisca criteri di selettività finalizzati a obiettivi di innovazione, riposizionamento settoriale e sviluppo dell'apparato produttivo.

In questa direzione, alcuni primi ma importanti passi sono stati compiuti con l'introduzione, a partire dal 2001, delle “graduatorie speciali”, che hanno ampliato la possibilità di orientare selettivamente gli strumenti della legge 488/1992; con l'avvio dei Pacchetti integrati di agevolazioni (P.I.A.), finalizzati ad innalzare il tasso di innovazione

degli investimenti agevolati e la qualità del capitale umano; con le agevolazioni della L.488/92 – *Ricerca*; con l'introduzione di un nuovo strumento, il contratto di localizzazione, diretto a riprendere e migliorare l'esperienza dei contratti di programma sul versante dell'attrazione degli investimenti esteri nel Mezzogiorno.

E' questa la linea che deve essere confermata e rafforzata.

Per il perseguimento di tali obiettivi si richiede l'adozione dei seguenti criteri prioritari:

- rafforzamento dell'indirizzo di politica industriale volto al perseguimento di obiettivi specifici di ricerca, innovazione, riposizionamento settoriale e internazionalizzazione;
- adeguamento delle risorse necessarie al finanziamento degli strumenti di incentivazione regionale e, in particolare, di quelli a maggior contenuto innovativo, superando le difficoltà finanziarie che li hanno di recente penalizzati (è il caso, nel 2003, della legge 488/1992 e della 488/1992-*Ricerca*);
- correzione della tendenza al progressivo allargamento del novero dei settori di attività destinatari delle agevolazioni della legge 488/1992 e dei contratti di programma - che comprendono, oramai, in larga parte finalità estranee all'industria manifatturiera - con il ripristino della focalizzazione verso quest'ultimo settore e le attività avanzate di servizio ad esso collegate;
- semplificazione del sistema di incentivazione, attraverso un'opera di razionalizzazione dei troppo numerosi regimi esistenti ed assegnando una funzione a ciascuno degli strumenti confermati;
- coordinamento - nell'ambito del processo di decentramento delle competenze in materia di aiuti di Stato - delle varie misure di incentivazione disposte da norme nazionali e regionali, al fine di evitare che le differenze territoriali nell'intensità complessiva degli aiuti concedibili siano di fatto tali da non riflettere la diversa gravità dei problemi;

Per quel che concerne le infrastrutture, i dati presentati nel Rapporto relativi alle dotazioni confermano la necessità che le scelte di programmazione attribuiscono una significativa priorità alla realizzazione di reti infrastrutturali. Allo stesso tempo, tali dati evidenziano che questa programmazione dovrebbe essere più significativamente impostata e attuata a favore delle regioni meridionali, al fine di ridurre la già pesante perifericità di cui esse soffrono soprattutto nei collegamenti terrestri. Oltre che nel settore delle comunicazioni, i divari infrastrutturali del Mezzogiorno sono particolarmente rilevanti anche nelle infrastrutture a servizio della vita civile e produttiva e in quelle di minore dimensione. Di fronte a questi fabbisogni, la programmazione attivata a vari livelli (nazionale e comunitario, ordinaria e specificamente dedicata alle grandi opere) non riesce ancora ad esprimere livelli accettabili di attuazione, sia in termini di spesa sia sul piano realizzativo.

Alcune grandi opere (quali l'Alta Velocità, e la Salerno-Reggio Calabria) continuano ad avanzare, pur se con lentezza e con periodici rinvii della data del termine dei lavori e dell'entrata in funzione. Deve tuttavia porsi in rilievo come si tratti di lavori già avviati da tempo e che dispongono di finanziamenti pregressi. Sulle nuove opere, nonostante l'accelerazione impressa dalla legge-obiettivo nelle fasi tecnico-amministrative e approvative, ancora non emergono segnali più concreti in ordine all'apertura dei cantieri e (ovviamente) nella conclusione dei lavori. Alla fine del 2003 risultavano approvate dal CIPE 41 grandi opere per un costo complessivo dichiarato di 32,4 miliardi di euro; di esse, ne sono state finora bandite 14; mentre le gare che risultano affidate sono soltanto 5, di cui 2 riguardanti il Mezzogiorno (2 lotti della Salerno-Reggio Calabria).

L'azione comunitaria intrapresa sulle reti trans-europee costituisce un profilo essenziale della politica di infrastrutturazione; ma essa deve essere orientata più decisamente verso il Sud Europa ed il Mezzogiorno.

Nella selezione, connessione ed integrazione delle opere, che deve essere assai più rigorosa e sistematica che in passato, va tenuta ben presente l'esigenza di un disegno di sviluppo nazionale ed euro-mediterraneo che – attraverso un'attenta e costante verifica della fattibilità di opere e iniziative e dei loro tempi e costi – preveda il rafforzamento dei collegamenti orizzontali e trasversali dei territori regionali ed interregionali nel Mezzogiorno.

Si pone perciò una duplice esigenza:

- Identificare le grandi opere strategiche – da integrare con le direttrici delle reti di trasporto europeo – sulle quali concentrare il massimo sforzo finanziario e progettuale. In particolare, andrebbero privilegiati i seguenti progetti:
 - Opere connesse alla realizzazione del “Corridoio 8” verso i Balcani;
 - Snodi portuali e interportuali adriatici e tirrenici, connessi con la realizzazione delle “Autostrade del mare”;
 - Opere per connettere l'Area dello Stretto attraversata dal ‘Ponte di Messina’, a Nord verso la linea adriatica, ed a Sud verso Palermo-Trapani e verso la Sicilia ionica, con interventi sugli assi autostradali Reggio Calabria-Salerno, Messina-Palermo e Catania-Siracusa-Gela;
 - Opere per l'integrazione ferroviaria ed autostradale dell'area siculo-calabra verso la Basilicata e il Mezzogiorno orientale;
- Individuare – anche tenendo conto delle recenti esperienze della legge obiettivo – un soggetto responsabile dell'azione pubblica di grande infrastrutturazione, in grado di ricondurre ad unità le diverse competenze e gli interessi settoriali e locali.

7. Il metodo e le politiche

Il cambiamento che si impone è grande. Per la sua realizzazione sono necessarie risorse finanziarie cospicue e risorse umane di qualità; il suo successo dipende dalla capacità di utilizzare al meglio le dotazioni che già esistono e, allo stesso tempo, di richiamare nel Mezzogiorno tante energie che da quest'area – come da tutto il Paese – si sono allontanate. Ma non bastano le risorse senza una chiara visione di come allocarle, senza un impegno fermo delle istituzioni verso un obiettivo nuovo di coesione insieme nazionale ed europeo, senza una “missione-Paese”.

La realizzazione di quanto auspicato può essere assicurata soltanto dalla messa in atto – a livello regionale e centrale – di una politica nazionale di articolata “coesione”, che si sommi a quella comunitaria, e la cui efficacia sia pari a quella assicurata nel processo di risanamento finanziario che ha consentito all'Italia di essere tra i primi paesi che hanno partecipato alla Moneta Unica. Significa affrontare le questioni del “federalismo fiscale” mostrando la capacità di adottare una sua concezione 'solidaristica', scevra da tentazioni 'localisticamente conservatrici' o tese a dividere; significa continuare nell'adozione di strumenti incentivanti la *performance* delle amministrazioni per migliorarle, eliminando uno degli storici ostacoli alla 'normalità' meridionale; significa avviare un percorso condiviso dalla politica e dalle parti sociali, fatto di una visione strategica del futuro del Mezzogiorno e di scelte concrete ad essa conseguenti.

Quello che occorre delineare è un percorso di sviluppo che si snodi attorno a paletti ben piantati: che vanno sotto il nome di federalismo efficiente, di miglioramento della qualità amministrativa, di modernizzazione dell'impresa e del mercato dei capitali, di maggiore efficienza del sistema di formazione scolastica e professionale del capitale umano; di modernizzazione dei servizi pubblici e di rafforzamento del grado di coesione sociale. Un percorso, non lo si deve dimenticare, che ha due obiettivi tra loro pienamente coincidenti: quello dell'europeizzazione del Mezzogiorno e insieme quello del contrasto al rischio di un arretramento competitivo dell'intero Paese.

1. La formazione e l'impiego delle risorse

1. Nel 2003 l'economia italiana è cresciuta dello 0,3%, valore leggermente inferiore allo 0,4% dell'anno precedente e che conferma il protrarsi di una fase di stagnazione che fa seguito al forte rallentamento del 2001, quando il PIL italiano era sceso all'1,8% dal 3,1% nel 2000.

Nel Mezzogiorno (Tab. 1) l'incremento del PIL risulta dello 0,3%, valore di poco superiore a quello sperimentato dal Centro-Nord (0,2%). L'economia del Mezzogiorno sembra dunque aver perso quella "relativa protezione" rispetto al ciclo internazionale, di cui, grazie alla sua minore integrazione nel mercato globale, si era giovata fino al 2002, primo anno di stagnazione del quadro economico generale.

Il risultato del 2003 fa seguito ad un biennio durante il quale il tasso di crescita dell'economia meridionale aveva mostrato un significativo differenziale positivo nei confronti del resto del Paese: 1,1% nel 2002 e 2,5% nel 2001 contro, rispettivamente, lo 0,1% e l'1,5% registrati nell'altra ripartizione.

Nel complesso del periodo 1996-2003, l'economia meridionale è cresciuta ad un tasso medio annuo dell'1,7%, a fronte dell'1,4% del Centro-Nord. Si registra quindi, un differenziale di crescita del PIL positivo per il Mezzogiorno e pari a tre decimi di punto in media all'anno.

2. Nel 2003 il valore aggiunto ai prezzi base (Tab. 2) è cresciuto, nel Mezzogiorno, dello 0,4%, valore superiore di tre decimi di punto percentuale rispetto al tasso registrato nel Centro-Nord (0,1%). Il risultato del Sud nel 2003 è dovuto ad un leggero calo della produzione agricola (-0,5%) - che segue la forte riduzione (-6,6%) registrata nel 2002 - e delle costruzioni (-0,4%), alla stagnazione dell'industria in senso stretto e ad una crescita dello 0,6% del valore aggiunto dei servizi (1,1% nel 2002). Con riferimento alla stazionarietà dell'industria meridionale, è da rilevare che si contrappone alla contrazione registrata su scala nazionale (-1%). Il settore delle costruzioni, che negli anni precedenti aveva avuto un significativo ruolo di sostegno alla domanda meridionale, ha invece ceduto, nel 2003, dello 0,4% (+3,6% nel Centro-Nord), a fronte della crescita del 3,8% registrata l'anno precedente. Nel Centro-Nord si osserva un calo più accentuato della produzione

agricola (-8,7%), ed un rallentamento più contenuto dei servizi (0,7% nel 2003 contro lo 0,9% del 2002), mentre si registra una contrazione dell'industria in senso stretto (-1,2%) e un forte recupero delle costruzioni (+3,6%).

Un significativo elemento di differenziazione tra l'andamento del Mezzogiorno e quello del Centro-Nord è da individuarsi, per il 2003, nella dinamica della produttività. Nel Mezzogiorno la produttività media aggregata del lavoro, in calo nel 2002 (-0,6%) – per la prima volta dalla metà degli anni '90 – è tornata a segnare un, sia pur contenuto, incremento (+0,4%). Nel Centro-Nord si registra, invece, un ulteriore calo dello 0,5% dopo il -0,7% del 2002. Il prodotto per unità di lavoro nel Mezzogiorno è risultato nel 2003 pari all'82,6% di quello del Centro-Nord, con un aumento di otto decimi di punto rispetto all'anno precedente (81,8%).

3. Nel 2003 si è ulteriormente confermata la tendenza ad una riduzione del divario territoriale nel PIL per abitante, riavviatasi a partire dalla seconda metà degli anni '90 ed accentuatasi dopo il 2000 (Tab. 3 e Fig. 1). Il livello relativo del PIL pro capite (a prezzi correnti) del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord si situa nel 2003 al 59,8% con un aumento di cinque decimi di punto rispetto al 2002, e oltre 4 punti percentuali al di sopra del valore che esso presentava nel 1995.

A questo miglioramento hanno contribuito vari fattori: la diversa dinamica demografica sperimentata dalle due aree del Paese (con un calo della popolazione del Mezzogiorno, nel periodo 1996-2003, di oltre 70 mila unità, a fronte di una crescita di oltre 960 mila nell'altra circoscrizione); una lieve convergenza della produttività ed infine una, sia pur modesta, riduzione del *gap* nel tasso di occupazione.

4. L'andamento dei consumi delle famiglie, secondo le stime della SVIMEZ, è stato positivo in entrambe le ripartizioni del Paese (Tab. 4). La spesa delle famiglie meridionali – che costituisce la principale componente dei consumi – in forte decelerazione nel 2001 e in stagnazione nel 2002, ha segnato nel 2003 un incremento dello 0,9%, dovuto principalmente all'incremento delle spese per beni durevoli. Una tendenza analoga ha interessato anche il Centro-Nord: 0,1% nel 2002 e 1,1% nel 2003. In entrambe le ripartizioni si segnala una sia pur modesta crescita dei consumi alimentari (+0,2% nel Sud e +0,1% nel Centro-Nord) e una forte contrazione della spesa per vestiario e calzature

(rispettivamente -2,2% e -2%) che riflette il deterioramento del clima di fiducia che, storicamente, risulta correlato con quest'ultima tipologia di spesa, e può essere considerato un indice della "sofferenza" delle famiglie legata alla stasi del reddito disponibile. Per quanto riguarda, invece, la spesa per "altri beni e servizi", si registra, nel 2003, una crescita dell'1,2% nel Mezzogiorno e dell'1,1% nel Centro-Nord. Per entrambe le aree si tratta di una prima modesta inversione della tendenza nettamente decrescente del biennio precedente. Infine, la spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche e delle Istituzioni sociali e private, ha registrato un consolidamento, nel 2003, del suo ritmo di crescita: 2,2% nel Mezzogiorno (1,7% nel 2002) e 2,2% nel Centro-Nord (2,0% nel 2002).

Il divario nei consumi pro capite delle famiglie meridionali si è ridotto: il relativo indice (Centro-Nord = 100) è passato, dal 68% del 2002 al 68,3% del 2003. Le sue dimensioni rimangono tuttavia ampie. In particolare, mentre il divario nei consumi "necessari" (alimentari, bevande e tabacco) è minimo, quello relativo alla spesa pro capite in "abitazioni e spese connesse" e quello in "altri beni e servizi" rimane ancora ampio. Tale andamento riflette la maggiore ricchezza media delle famiglie centro-settentrionali, cui si associa una composizione della spesa "qualitativamente" superiore rispetto a quella tipica delle famiglie meridionali.

5. La diminuzione degli investimenti ha interessato, nel 2003, entrambe le ripartizioni, ma è stata decisamente più accentuata nel Centro-Nord (-2,5%) rispetto a quanto registrato nel Mezzogiorno (-0,8%) (Tab. 5).

La sfavorevole dinamica degli investimenti nel 2003 è principalmente ascrivibile alla diminuzione che, in entrambe le parti del Paese, ha caratterizzato la componente della spesa per l'acquisto di macchine, attrezzature e mezzi di trasporto: -2,0% nel Mezzogiorno e -5,8% nel Centro-Nord. La minore contrazione degli investimenti avutasi al Sud è dovuta, quindi, al calo più contenuto di quest'ultima componente che, in entrambe le aree del Paese, rappresenta circa il 55% degli investimenti complessivi. Anche gli investimenti in costruzioni e lavori del Genio civile, che nel 2002 aveva contribuito ad una resistenza del ciclo della domanda, nel 2003 ha notevolmente diminuito la sua spinta dinamica: dal 3,3% allo 0,6% nel Mezzogiorno, dal 3,2% al 2,3% nel Centro-Nord.

Nell'arco dell'intero periodo compreso tra il 1996 ed il 2003, il processo di accumulazione è stato più intenso nel Mezzogiorno che nel resto del Paese, con un

aumento medio annuo del 3,2%, a fronte del 2,6% nel Centro-Nord

Nel Mezzogiorno, più che nel Centro-Nord, la crescita degli investimenti nel periodo 1996-2003 è stata assicurata soprattutto dalla componente strumentale delle macchine, delle attrezzature e beni immateriali - che sono senza dubbio la componente più significativa dal punto di vista tecnologico e quella con la più forte ricaduta in termini di potenzialità produttiva di medio periodo - aumentata in media annua del 5,5% (contro il 2,6% registrato nella ripartizione centro-settentrionale); gli investimenti in costruzioni sono invece cresciuti dell'1,0% m. a., con saggio medio pari a meno della metà di quello rilevato, per il medesimo periodo, nel Centro-Nord (2,7%).

6. Nel 2003, la riduzione delle esportazioni meridionali è stata del 3,8%, poco meno intensa di quella osservata nel resto del Paese (-4,1%) (Tab. 6). Nel Mezzogiorno le esportazioni hanno mostrato una lieve contrazione rispetto ai livelli dell'anno precedente (-0,6%) per gli scambi interni all'area Ue mentre una riduzione particolarmente accentuata ha interessato le vendite sui mercati esterni all'area Ue (-7,7%). Nel Centro-Nord, invece, i cali sono stati più consistenti per gli scambi con i paesi dell'Ue (-5,0%) che per quelli con il resto del Mondo (-3,0%).

Sebbene non si possiedano elementi specifici, si può presumere che parte dell'evoluzione negativa riscontrata nell'export meridionale sia da attribuire ad una certa fragilità del processo di internazionalizzazione dell'economia di questa ripartizione basata, in certi casi, su unità produttive di piccolissime dimensioni che tendono ad entrare ed uscire dai mercati in funzione di variazioni del ciclo e dei prezzi relativi. Tale attitudine, pertanto, segnala la difficoltà che queste unità produttive incontrano nel radicarsi sui mercati e nel resistere alle avversità congiunturali.

7. Nel 2003 le regioni del Mezzogiorno hanno presentato un'accentuata variabilità nei tassi di crescita del PIL (Tab. 7). Ad un incremento del 2,3% registrato in Sicilia – il più elevato su scala nazionale – hanno fatto riscontro contrazioni dell'1,8% in Molise, dell'1,6% in Puglia e dell'1% in Basilicata, che invertono gli incrementi positivi dell'anno precedente (nel 2002 il Molise era cresciuto dell'1,3%, la Puglia dell'1,1% e la Basilicata dello 0,2%). Le rimanenti regioni meridionali sono state caratterizzate da un andamento stazionario o da una modesta crescita.

Nel 2003, tra le regioni meridionali, il livello di PIL pro capite più elevato si registra in Abruzzo, che raggiunge l'84,5% della media nazionale. Seguono Sardegna e Molise che presentano valori dell'indice vicini a circa il 77% della media nazionale. Le restanti cinque regioni del Mezzogiorno presentano valori dell'indice del prodotto pro capite compresi tra il 69% della Sicilia e il 64,3% della Calabria (Tab. 8).

8. Durante il periodo 1981-2003, possiamo individuare, nell'evoluzione dell'economia meridionale, quattro diverse fasi cicliche: la stagnazione del triennio 1980-1983, la successiva, prolungata, fase di ripresa 1984-1991, la seguente crisi del triennio 1991-93 - di gran lunga più grave della precedente - e la fase positiva nell'ultimo decennio, 1994-2003, caratterizzata tuttavia da una crescita la cui intensità è risultata più contenuta rispetto alla fase espansiva del decennio precedente (Tab. 9).

Nel triennio 1980-1983 l'economia meridionale è cresciuta in media annua dell'1,3% (a fronte dello 0,7% m.a. del Centro-Nord), grazie soprattutto al sostegno degli investimenti. A partire dal 1984 tale sostegno si è ridotto: infatti, mentre nel Centro-Nord gli investimenti hanno conosciuto un'espansione ad un ritmo del 3,8% m.a., nel Mezzogiorno il saggio si è fermato al 2,3% m.a. In generale, nel corso degli anni '80 si è accentuato il grado di "dipendenza" dell'economia meridionale dal flusso di risorse proveniente dal resto d'Italia e in particolare dai trasferimenti pubblici.

Dopo il 1991, invece, le politiche di "rigore" imposte dal processo di convergenza europea, la generale situazione di crescente incertezza del quadro internazionale e il frequente manifestarsi di instabilità dei mercati finanziari, hanno frenato il ruolo propulsivo dei consumi, sia nella sua componente privata che in quella pubblica. La recessione del periodo 1991-1993 ha investito il Mezzogiorno nel suo complesso, facendo registrare un calo di prodotto dello 0,3% m.a.. Mentre nel Centro-Nord il processo di accumulazione si riavviava rapidamente, nel Mezzogiorno, invece, la contrazione del livello degli investimenti si è protratta intensa sino al 1995. La caduta si arresta solo nel 1996 e prende avvio un chiaro, anche se discontinuo, periodo di ripresa che, tuttavia, alla fine del 2003 non ha ancora consentito un pieno recupero dei livelli precedenti la crisi: il livello degli investimenti fissi lordi è, nel 2003, del 6,3% inferiore a quello massimo raggiunto nel 1991. La ripresa degli investimenti meridionali, tuttavia, si è manifestata negli ultimi otto anni con un'intensità superiore a quella del Centro-Nord (3,2% in m.a. contro 2,6%).

2. L'agricoltura

1. L'anno 2003 è stato per il settore agricolo italiano particolarmente negativo: a fronte di una sostanziale stabilità in valori correnti, sia della produzione che del valore aggiunto, in termini reali si è registrato un forte calo rispetto all'anno precedente (-4,7% per la produzione e - 6,1% per il valore aggiunto) (Tab. 1). L'andamento in termini reali riflette, evidentemente, la dinamica negativa collegata, soprattutto, alle vicende climatiche, che ha caratterizzato la produzione dal punto di vista quantitativo e che ha interessato alcune colture, in particolare i cereali, le colture industriali e la frutta. Rispetto a questo andamento complessivo, l'agricoltura meridionale presenta una *performance* meno negativa: nel Mezzogiorno il calo del valore aggiunto risulta più contenuto, -0,7%, rispetto a quello osservato per il Centro-Nord, che ha fatto registrare un decremento del -9,2%.

La maggiore tenuta dell'agricoltura meridionale rispetto a quella del Centro-Nord è legata soprattutto al peso che in essa rivestono alcuni comparti che sono stati meno influenzati dall'andamento climatico negativo, mostrando una sostanziale stabilità della produzione e in alcuni casi un rilevante incremento produttivo. Di fatto questa tenuta nasconde un andamento molto differenziato tra le regioni meridionali, e, in particolare, fortemente positivo in Sicilia e di stazionarietà o di calo della produzione nelle altre regioni.

2. La *performance* negativa del valore aggiunto meridionale, nel 2003, segue un biennio in cui gli investimenti nel settore, in termini reali, sono diminuiti. Nell'anno in esame, tuttavia, questo aggregato cresce del 5,3% ed è plausibile ipotizzare che nei prossimi anni se ne possano avere effetti positivi sui risultati economici, fatta salva l'influenza di altri elementi congiunturali. Va, comunque, sottolineato come gli investimenti nell'ambito dell'agricoltura meridionale abbiano un peso ancora limitato, come evidenziato dal confronto del rapporto tra valore degli investimenti e valore aggiunto del settore nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord per il periodo 1995-2003 (Fig. 1). In tale periodo il tasso medio annuo di crescita degli investimenti (a prezzi 1995) è stato

pressoché uguale nelle due ripartizioni (circa 1,6%) e, dopo un salto avvenuto a fine anni '90, il rapporto fra detto aggregato e il valore aggiunto si mantiene sostanzialmente costante in entrambe le aree del Paese, attestandosi nel 2003 su valori molto differenti: 28% nel Mezzogiorno, a fronte del 37% nell'altra circoscrizione. L'effetto di questa evoluzione si traduce, quindi, in una crescita degli investimenti nelle due aree che va in parallelo, ma che procede su livelli diversi; ciò determina il persistere di una disparità legata a differenze nelle caratteristiche strutturali, che nel medio periodo non sembrano doversi attenuare.

3. Specificità strutturali del sistema agricolo meridionale sono rilevabili anche in riferimento all'occupazione. In primo luogo, il peso che riveste il Mezzogiorno sull'occupazione agricola nazionale, pari al 50% del totale, è superiore a quanto si rileva in termini di valore aggiunto (39%); questa differenza mostra, in modo immediato, come la produttività del lavoro nel Mezzogiorno sia inferiore rispetto a quella del Centro-Nord (Fig. 2). In secondo luogo, va sottolineata la composizione dell'occupazione: le unità di lavoro dipendenti rappresentano il 54% dell'occupazione agricola totale nel Mezzogiorno e solo il 26% nel Centro-Nord (Fig. 3). Questa differenza non sembra avere una spiegazione di natura economica, date anche le caratteristiche strutturali delle aziende meridionali, e può essere collegata, più probabilmente, al particolare sistema di previdenza applicato al settore. Va anche rilevato che i processi di fuoriuscita che accompagnano l'evoluzione dell'agricoltura non hanno modificato la struttura dell'occupazione meridionale: dal 1995 al 2003 il lavoro agricolo dipendente è diminuito di 78 mila unità, mentre la riduzione del numero di indipendenti è stata superiore, pari a 102 mila unità.

4. Il settore agricolo del Mezzogiorno si presenta come un comparto produttivo caratterizzato da una forte eterogeneità, da preoccupanti limiti allo sviluppo e, nello stesso tempo, da interessanti potenzialità di cambiamento e di crescita.

Riguardo ai primi due aspetti, va sottolineato che nei prossimi anni tale settore si troverà ad affrontare un processo di profonda trasformazione dietro la spinta delle modificazioni dell'intervento comunitario sui mercati e del disaccoppiamento degli aiuti alla produzione. L'effetto di questi cambiamenti potrà essere un ulteriore approfondimento del divario tra la componente produttiva del settore agricolo e quella meno inserita nei

mercati, più marginale dal punto di vista produttivo ed occupazionale, più legata a funzioni accessorie dell'azienda rispetto a quella strettamente reddituale.

I caratteri di problematicità che il sistema produttivo del Mezzogiorno presenta rispetto al resto del Paese sono diversi. In primo luogo, una minore produttività legata alla maggiore pressione del lavoro sulla terra e alla minore dotazione strutturale che l'ancora basso livello di investimenti nel settore non consente di superare. In secondo luogo vi è una minore efficienza del sistema agro-alimentare nel suo insieme, caratterizzato da un'industria alimentare frammentata e una ridotta integrazione ed interazione a livello di filiera.

A fronte, però, dei limiti descritti, il Mezzogiorno sembra mostrare anche interessanti potenzialità di sviluppo. Queste sono legate, in primo luogo, alle produzioni meridionali, caratterizzate da un'ampia varietà e da una forte presenza di prodotti di pregio che vanno incontro alle esigenze di una domanda finale di beni alimentari sempre più orientata verso prodotti con elevate caratteristiche di qualità, tipicità e sicurezza. A questo va aggiunta l'importanza che per le produzioni italiane rivestono, in modo crescente, i mercati esteri, sia europei che mondiali. In tali scenari, formati da paesi che sono sia acquirenti tradizionali, come Germania e Inghilterra, sia nuovi mercati, come Stati Uniti e Giappone, il *Made in Italy* è, attualmente, un forte elemento competitivo, caratterizzato da attenzione e quote di mercato crescenti. Di questo elemento anche l'agricoltura meridionale può avvantaggiarsi, nella misura in cui riuscirà ad integrarsi maggiormente con gli altri anelli del sistema agro-alimentare e a migliorare la sua organizzazione orizzontale e la sua rete di relazioni.

3. L'industria

1. Il debole miglioramento evidenziato, a livello nazionale, dalla congiuntura nel secondo semestre del 2003 non è stato sufficiente ad evitare una nuova flessione, in media d'anno, della produzione industriale (-0,5%), prolungando la fase ciclica negativa avviatasi nel 2001. Nel triennio 2001-2003 l'industria nazionale ha quindi affrontato la più lunga fase recessiva dopo quella sperimentata nel periodo 1991-93.

A livello territoriale, nel 2003 l'evoluzione del prodotto industriale è risultata, per il terzo anno consecutivo, disomogenea: stazionaria nell'area meridionale mentre nella ripartizione centro-settentrionale il profilo congiunturale dell'*output* è stato, nell'anno, negativo (-1,2%) (Tab. 1).

In generale, nel 2003, la differente evoluzione evidenziata dal prodotto industriale delle due aree è imputabile ad una congiuntura incentrata su quella specifica componente della domanda - i consumi finali interni - che esercita, nell'area meridionale, gli effetti propulsivi relativamente maggiori.

Per quanto concerne gli aspetti settoriali della dinamica del prodotto industriale, nel 2003, le *performances*, nel Mezzogiorno, relativamente migliori sono state segnate dalla branca della carta, stampa ed editoria (+4,6%, a fronte dell'1,6% nel Centro-Nord), dall'industria della produzione di metalli e prodotti in metallo (+3,8%, rispetto al +2% registrato nella ripartizione centro-settentrionale) e, infine, dalla branca alimentare (+1,2%, variazione analoga a quella dell'altra ripartizione).

2. Nel 2003, la produttività del lavoro del settore industriale, misurata dal valore aggiunto per unità di lavoro, è risultata pressoché stazionaria nel Mezzogiorno (-0,1%) ed è diminuita dello 0,7% nel Centro-Nord (Tab. 2). Limitatamente al solo comparto manifatturiero, il valore aggiunto per unità di lavoro ha fatto registrare anche al Sud una variazione negativa (-1,0%), solo di poco meno intensa (-1,2%) che nel resto del Paese. Posto uguale a 100 il livello del prodotto per unità di lavoro dell'industria manifatturiera centro-settentrionale, il Mezzogiorno ha fatto segnare, nel 2003, un valore di 83,1.

Nel corso del 2003, il costo del lavoro per unità di lavoro dipendente nell'industria manifatturiera è aumentato, in entrambe le ripartizioni, allo stesso saggio: +3,1%. Nel Centro-Nord l'entità della variazione congiunturale registrata nel 2003 è risultata maggiore, rispetto all'anno precedente (+2,6%), di circa mezzo punto percentuale; accelerazione in larga parte dovuta ai rinnovi contrattuali che hanno interessato il settore manifatturiero in corso d'anno. Nel Mezzogiorno, invece, l'incremento retributivo del 3,1% registrato, nel 2003 fa seguito all'1,7% del 2002. Lo scarto, relativamente maggiore, osservato nella dinamica retributiva meridionale nel 2003 rispetto a quella del 2002 trova origine, in parte, anche nella sospensione che vi è stata, a metà 2002, nelle agevolazioni sul costo del lavoro (sotto forma di credito d'imposta per i nuovi assunti) che prevedevano uno sgravio più ampio proprio nel Mezzogiorno.

3. Nel 2003, le unità di lavoro totali nell'industria in senso stretto meridionale sono risultate stazionarie; nel Centro-Nord, invece, vi è stata una riduzione, sia pure di lieve entità (-0,4%) (Tab. 3). Nel comparto manifatturiero, la dinamica dell'occupazione, rispetto a quella rilevata per l'intera industria, è risultata, nel Mezzogiorno, leggermente più favorevole (+0,3%); nel Centro-Nord non se ne è, invece, discostata (-0,3%).

Sempre in riferimento al 2003, le ore concesse per gli interventi ordinari della Cassa Integrazione Guadagni, la misura più sensibile alle oscillazioni del ciclo economico, sono risultate in forte decelerazione: nel Mezzogiorno da un incremento del 49,5% registrato nel 2002 si è passati al +0,9% dell'anno successivo; nel Centro-Nord le variazioni percentuali, nei due anni, sono risultate, rispettivamente, del +41,0% e del +3,7%. Le ore erogate per interventi straordinari (richieste in presenza di crisi strutturali), invece, sono passate, nel Mezzogiorno, da una variazione negativa del 12,3% nel 2002 ad un aumento del 34,0% nell'anno successivo; nel Centro-Nord l'accelerazione è stata ancora più marcata: dal +16,9% del 2002 al +143,2% nel 2003. Si può presumere che la prosecuzione di una fase ciclica assai debole abbia aggravato, nel 2003, le difficoltà già emerse nel corso del 2002; in taluni casi, quindi, crisi originariamente congiunturali possono essersi trasformate, specie all'interno di un contesto caratterizzato da una diffusa debolezza competitiva delle aziende nazionali, in strutturali.

4. L'edilizia

1. Nel 2003, il tasso di crescita degli investimenti a livello nazionale ha segnato un rallentamento rispetto al 2002 (1,8%, a fronte del 3,3%), che trova motivazioni nella fine delle agevolazioni previste dalla Tremonti bis e nella contrazione dell'utilizzo delle agevolazioni per le ristrutturazioni e le manutenzioni. A livello territoriale (Tab. 1), l'intensità della crescita degli investimenti è risultata maggiore nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno (rispettivamente 2,3% e 0,6%); il peso degli investimenti stimati nella ripartizione meridionale si è conseguentemente ridotto dal 27,4% del totale nazionale nel 2002 al 27,1% del 2003.

Per quanto riguarda l'attività produttiva, essa ha segnato, a livello nazionale, un incremento della stessa intensità di quello registrato nel 2002 (2,5%), ma con una distribuzione territoriale diversa. Infatti, mentre nel 2002 la crescita aveva interessato entrambe le ripartizioni – con il Mezzogiorno che registrava un 3,8% di aumento contro il 2% del Centro-Nord – nel 2003 la crescita ha riguardato esclusivamente la ripartizione centro-settentrionale: +3,6%, a fronte di una diminuzione dello 0,4% nel Mezzogiorno.

Le unità di lavoro sono diminuite nel Mezzogiorno di circa 800 unità, pari allo 0,2%; il Centro-Nord, al contrario, ha segnato un incremento del 4,2%, con un saldo positivo di oltre 49 mila unità. E' da segnalare, per il 2003, l'interruzione del *trend* crescente della componente alle dipendenze nel Mezzogiorno: dopo gli incrementi registrati negli ultimi anni, nel 2003, si è avuta una flessione dello 0,5%, circa 1.700 unità di lavoro in meno rispetto al 2002, non compensati dal parallelo aumento di quasi 900 unità di lavoro indipendenti.

2. In calo nel 2003 è risultato il ricorso allo strumento agevolativo per le detrazioni delle spese di ristrutturazione e manutenzione, le cui domande sono diminuite sia nel Centro-Nord (-11,8%), sia nel Mezzogiorno (-17,6%) (Tab. 2). Il fenomeno, in controtendenza rispetto all'andamento crescente registrato a partire dal primo anno di applicazione della legge, trova origine nel clima di incertezza dovuto allo spostamento della data di scadenza dello strumento agevolativo e alle voci su possibili cambiamenti dei

requisiti richiesti. Nei primi mesi dell'anno in corso, in seguito alla risoluzione del clima di incertezza per la conversione nella legge 47/2004 del decreto "milleproroghe", si è verificata una ripresa del ricorso alle agevolazioni, che ha riguardato, in particolare, le regioni del Sud dove, rispetto allo stesso periodo del 2003, si è avuto un incremento di quasi il 30%. Rimane ancora notevole, anche se in riduzione, la differenza territoriale nel grado di utilizzo dello strumento agevolativo misurato dal rapporto tra il numero delle domande di agevolazione e la consistenza del patrimonio abitativo occupato: nelle regioni del Centro-Nord sono state attivate, tra il 1998 e i primi mesi del 2004, 11,5 operazioni di ristrutturazione ogni 100 abitazioni occupate rispetto ad appena 3,4 nel Mezzogiorno. Si conferma il positivo giudizio sull'intervento che, sebbene modificato dalla legge 47/2004, – che ne ha ridotto l'aliquota di detrazione (dal 41% al 36%) –, può contribuire, specie in una realtà come quella meridionale, a sostenere lo sviluppo dell'economia e a far emergere importanti quote di sommerso.

3. Gli investimenti in opere pubbliche nel 2003, secondo stime elaborate dalla SVIMEZ, hanno registrato, a livello nazionale, un modesto incremento, determinato per intero dagli aumenti registrati nelle regioni centro-settentrionali che hanno più che compensato la riduzione segnata dalle regioni meridionali. Per quanto riguarda gli appalti, gli importi per gare bandite in Italia sono aumentati di oltre il 52% rispetto al 2002 (Tab. 3). E' da segnalare la *performance* particolarmente positiva delle regioni meridionali che hanno visto aumentare gli importi di gara dell'89,1% (+35,2% nel Centro-Nord) rispetto al 2002, anno nel quale si era già registrato un incremento del 32,7%: la quota del Mezzogiorno sugli importi complessivamente banditi a livello nazionale si è pertanto innalzata, passando dal 31,6% al 39,2%.

5. I servizi

1. Nel 2003, il valore aggiunto dei settori dei servizi è cresciuto nel Mezzogiorno dello 0,6%, circa la metà di quanto registrato nell'anno precedente (1,1%). Il rallentamento nella crescita del prodotto terziario nel Centro-Nord è stato meno accentuato, passando dallo 0,9% del 2002 allo 0,7% del 2003, cosicché l'incremento in questo ultimo anno è risultato di un decimo di punto più elevato che nel Sud. A ciò ha contribuito principalmente il settore dei servizi destinati alle imprese e alle famiglie, il cui prodotto è rimasto stagnante nel Mezzogiorno, a fronte di un aumento significativo nel resto del Paese (Tab. 1).

Il ruolo anticiclico svolto dal terziario nel 2003, sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord, risulta in modo netto dall'andamento del mercato del lavoro: nel Sud l'occupazione è cresciuta di 19 mila unità (0,4%), colmando il saldo negativo degli altri settori extragricoli; nel Centro-Nord l'aumento relativo è stato maggiore (0,9%), con un incremento della domanda di lavoro pari ai tre quarti di quella di tutti i settori esclusa l'agricoltura (Tab. 2). Agli aumenti sostenuti della domanda di lavoro nel settore del commercio (1,2% nel Sud, 1,3% nel resto del Paese) e dell'intermediazione finanziaria (rispettivamente 2,8% e 2,2%), si è affiancata una riduzione dei servizi vari (-1,1% nel Sud e -0,1% nel Centro-Nord), imputabile principalmente alla flessione degli occupati nella Pubblica Amministrazione e nella sanità.

Confermando il suo andamento prociclico, collegato anche ai fenomeni di assorbimento di occupazione in posizioni marginali e a basso reddito, la produttività nei servizi si è ridotta nel 2003, a scala nazionale del -0,1%. Nel Mezzogiorno il prodotto per unità di lavoro si è mantenuto stazionario (0,1%), in particolare per il buon risultato dei servizi vari (1,2%), dovuto principalmente a recuperi di efficienza della PA, probabilmente consentiti dalla flessione occupazionale (Tab. 3).

2. Per quanto riguarda il settore commerciale, il diverso passo tra Centro-Nord e Sud dei processi di ristrutturazione, guidati dalla riforma posta in essere dal decreto legislativo del 21 marzo 1998, n. 114 e dalla lunga fase attuativa successiva, viene confermato anche

nelle nuove informazioni, relative al 2003, rese disponibili dall'Osservatorio Nazionale del Commercio presso il Ministero delle Attività Produttive. I risultati delle indagini mostrano che, dal 2000 al 2003, il numero di esercizi che esercitano l'attività al commercio al dettaglio in modo prevalente è aumentato del 6,5% nelle regioni meridionali, specie in Campania, Puglia e Calabria, mentre in quelle del Centro-Nord è diminuito in media dello 0,5% (Tab. 4).

Il processo di ristrutturazione dell'offerta commerciale nel Centro-Nord procede verso una progressiva concentrazione sia dell'offerta non specializzata, in cui cresce solo la grande distribuzione con prevalenza alimentare, sia di quella specializzata. Nel Mezzogiorno si registra, invece, una espansione di entrambe le forme distributive, soprattutto nelle imprese specializzate non alimentari e in quelle despecializzate alimentari; questo porterebbe a un'ulteriore polverizzazione dell'offerta, senza però ostacolare la nascita di nuove grandi superfici organizzate, la cui consistenza è ancora molto ridotta rispetto al Centro-Nord (Tab. 5).

6. Il turismo

Nel 2003 le presenze turistiche in Italia hanno registrato una diminuzione dell'1,0% rispetto al 2002, risultante da una flessione del 5,0% degli stranieri e da una crescita dell'1,8% della componente italiana.

La domanda

Nel Mezzogiorno l'aumento delle presenze turistiche è stato pari all'1%, a fronte di una diminuzione dell'1,6% nel Centro-Nord. La migliore *performance* del Sud è dovuta ad una crescita significativa delle presenze di italiani (3,7% contro l'1,2% del Centro-Nord), che ha più che compensato il forte calo delle presenze straniere (-5,5%, superiore al -4,9% del resto del Paese) (Tab. 1).

Pur se tale risultato si realizza in un contesto di indebolimento del quadro generale, il Mezzogiorno ha dunque conseguito un risultato complessivamente positivo e, per il decimo anno consecutivo, migliore rispetto a quello del Centro-Nord. Ciò ha consentito una crescita complessiva di due punti e mezzo percentuali della quota del Mezzogiorno nel mercato turistico nazionale. Si tratta, peraltro, di un recupero che attenua solo di poco la debolezza del richiamo turistico che tradizionalmente caratterizza l'area: nel 2003, solo il 20,7% delle presenze turistiche in Italia sono state trascorse nel Mezzogiorno e la quota scende al 14,1% se riferita alla clientela straniera.

La Campania, come negli anni precedenti, registra il maggior numero di presenze, anche se sperimenta, rispetto al 2002, un calo pari al 3,1% (Tab. 2). Lievi peggioramenti si segnalano in Abruzzo (-0,3%) e in Sardegna (-0,2%), regioni caratterizzate, come la Campania, da una forte contrazione delle presenze straniere. Tutte le altre regioni meridionali hanno registrato un aumento dei flussi turistici, che ha toccato il valore più elevato in Calabria (+11,1%).

L'andamento del 2003 non modifica, ma anzi rafforza, la connotazione dell'attività turistica del Mezzogiorno che continua ad essere largamente imperniata sul turismo nazionale, che incide per il 72,4% sulle presenze complessive. Importanti eccezioni sono

costituite dalla Campania e dalla Sicilia, regioni nelle quali le presenze straniere hanno invece un peso di rilievo (rispettivamente 40,7% e 37,7%).

L'offerta

Al 1° gennaio 2004 gli esercizi alberghieri operanti in Italia erano 33.468, 57 in più (+0,2%) rispetto all'anno precedente; il numero di posti letto è cresciuto in misura relativamente maggiore (0,6%). Ne è derivato un leggero aumento della dimensione media degli esercizi, passata da 57,8 a 58 posti letto per esercizio.

L'aumento della consistenza delle strutture alberghiere, in presenza di una stazionarietà nel Centro-Nord, è interamente dovuto al Mezzogiorno, dove il numero degli esercizi è cresciuto di 132 unità (2,3%) e quello dei posti letto di 12 mila (2,6%) (Tab. 3). La dimensione media delle strutture alberghiere meridionali, già notevolmente più elevata rispetto al Centro-Nord, si è ulteriormente accresciuta, raggiungendo un valore di 83,5 posti letto per albergo (53,1 nel resto del Paese).

Tali dinamiche hanno ridotto solo lievemente il consistente divario tra il Mezzogiorno e il resto del Paese in termini di offerta ricettiva: al 1° gennaio 2004, infatti, nell'area meridionale risultano localizzati appena il 17,2% degli esercizi alberghieri nazionali e il 24,8% di posti letto. Quanto alla dotazione di camere e bagni le quote del Mezzogiorno sono rispettivamente del 23,2% e 22,6%.

Per quanto riguarda gli esercizi complementari, a livello nazionale, si è registrato un aumento dell'1,2% che prosegue la tendenza espansiva in atto negli ultimi anni; un incremento più consistente (2,8%) si è avuto per il numero di posti letto.

Anche in questo caso, l'andamento registrato nel Mezzogiorno è decisamente migliore rispetto a quello del Centro-Nord: nella prima ripartizione, infatti si è avuta una crescita del numero di esercizi pari al 3,5% (a fronte dello 0,8% al Nord), alla quale si è accompagnato un incremento ancora sostenuto, 4,8% dei posti letto (2,1% nel resto del Paese). Al 1° gennaio 2004 nel Mezzogiorno operavano 4.719 esercizi complementari, pari ad appena il 5,8% del totale nazionale; molto più elevata, pari al 24,3%, è la quota relativa ai posti letto.

7. Il mercato del credito e del risparmio

1. Nel 2003 i prestiti al netto delle sofferenze ai residenti nelle regioni del Mezzogiorno sono aumentati del 7,6%, un ritmo più sostenuto di quello dell'anno precedente (6,8%). L'accelerazione ha riguardato tutti i principali settori dell'economia a eccezione delle società non finanziarie, dove si è avuto un rallentamento (dal 6,9% del 2002 al 5,7%), e delle finanziarie di partecipazione (Tab. 1).

Come nel 2002, la crescita dei prestiti nelle regioni meridionali è risultata più intensa di quella realizzata nelle regioni del Centro-Nord (5,7%), dove la dinamica dei prestiti è stata influenzata negativamente dal calo dei finanziamenti alle amministrazioni pubbliche e dal sensibile rallentamento di quelli alle società finanziarie e assicurative.

Nel 2003, alla sostenuta espansione dei prestiti ai settori dei servizi e delle costruzioni si è accompagnata, in entrambe le aree del Paese, una sostanziale stazionarietà di quelli erogati al settore industriale.

In particolare, nel Mezzogiorno il ritmo di crescita dei prestiti alle imprese di minore dimensione (ditte individuali e società di persone con meno di 20 addetti) è risultato superiore a quello delle altre imprese (rispettivamente pari all'8,6% e al 5,4%), e in accelerazione rispetto all'anno precedente (6,9%).

Le condizioni di offerta del credito si sono mantenute nel 2003 espansive in tutte le aree del Paese. Per le imprese residenti nel Mezzogiorno i margini disponibili sulle linee di credito in conto corrente sono aumentati: il rapporto tra il credito utilizzato e il fido accordato è diminuito, passando dal 56,3% del 2002 al 55,5%. Nel Centro-Nord la riduzione è risultata più intensa (dal 45,9% al 43,2%).

2. I tassi di interesse hanno registrato una riduzione in tutte le aree. Quelli applicati ai finanziamenti a breve termine alle imprese sono diminuiti nel Mezzogiorno di 0,2 punti percentuali, passando dal 7,9% al 7,7%. Nel Centro-Nord, dove si sono attestati al 5,7%, la riduzione è risultata più intensa (0,6 punti percentuali).

Dopo essersi progressivamente ridotto dal 1996, il differenziale tra i tassi a breve

termine applicati alle imprese residenti nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord è tornato a crescere, passando da 1,6 punti percentuali del 2002 a 2 punti percentuali nel 2003. Il più elevato costo del credito nelle regioni meridionali risente delle differenti caratteristiche della clientela nelle due aree. Nel Mezzogiorno infatti è maggiore la presenza di imprese di minori dimensioni e di settori caratterizzati da maggiori tassi di rischiosità.

Anche i tassi di interesse sulle nuove erogazioni di prestiti a medio e a lungo termine alle imprese hanno registrato nel Mezzogiorno una flessione, dal 5,4 al 4,7%. Il differenziale con il Centro-Nord, tuttavia, è tornato a crescere, sebbene in misura contenuta (0,1 punti percentuali).

I tassi sulle nuove erogazioni di prestiti a medio e lungo termine alle famiglie residenti nel Mezzogiorno sono passati dal 5,2% del 2002 al 4,4% del 2003, un livello lievemente superiore a quello delle famiglie del Centro-Nord (4%).

3. Nel Mezzogiorno il flusso delle nuove sofferenze rettificata in rapporto ai prestiti al netto delle sofferenze a inizio periodo (tasso di decadimento) è aumentato dall'1,6% del 2002 all'1,7%. L'incremento è risultato inferiore a quello registrato nelle regioni del Centro-Nord (0,2 punti percentuali).

Nel 2003 è proseguito, inoltre, il rallentamento, iniziato l'anno precedente, del ritmo di crescita della raccolta bancaria diretta (depositi e obbligazioni) nel Mezzogiorno (dal 4,4% del 2002 all'1,2%). Il ritmo di crescita è risultato inferiore a quello del Centro-Nord (3,4%) (Tab. 2).

Nel 2003 il ritmo di crescita della raccolta bancaria relativa alle famiglie meridionali è risultato inferiore a quello totale (0,5%) a differenza che nel Centro-Nord (5,2%).

Il rallentamento ha riguardato in entrambe le aree sia i depositi che le obbligazioni.

I depositi, nonostante la sostenuta dinamica dei conti correnti (rispettivamente 7,2 e 6% nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord), hanno risentito della sensibile flessione dei pronti contro termine (rispettivamente -30,5 e -22,1% nelle due aree). Le obbligazioni, invece, che nel Centro-Nord hanno mantenuto un elevato ritmo di crescita (9,0%), nel Mezzogiorno sono aumentate solo marginalmente (0,9%).

4. Alla fine del 2003 operavano nel Mezzogiorno 209 banche, 6 in meno rispetto a

dodici mesi prima. Le banche con sede nell'area erano 146, di cui 20 appartenenti a gruppi del Centro-Nord (Tab. 4). Le banche operanti in forma di società per azioni erano 28 (32 alla fine del 2002), le banche popolari 8 (come nel 2002) mentre quelle di credito cooperativo 110 (116 nel 2002).

Dalla seconda metà degli anni '90 il numero degli intermediari operanti nel Mezzogiorno ha subito una sensibile contrazione (-90 dal 1996) per effetto della diminuzione di quelli con sede nel Sud (-118 dal 1996), che ha riguardato tutte le tipologie di banche.

Parallelamente alla diminuzione del numero di intermediari, è cresciuto quello degli sportelli operativi nelle due aree (del 2,8% e 3,8% medio annuo dal 1996, rispettivamente nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord). Nel 2003 nel Mezzogiorno è cresciuto di 728 unità il numero di sportelli appartenenti a banche meridionali (a fronte del calo di 683 di quelli appartenenti a banche con sede nel Centro-Nord), tornando su livelli prossimi a quelli di fine 1996.

8. I sistemi locali del lavoro

1. I Sistemi locali del lavoro (SLL) rappresentano una partizione funzionale del territorio effettuata dall'ISTAT sulla base dell'autocontenimento dei flussi comunali di pendolarismo tra località di residenza e località di lavoro. Pertanto, all'interno di ognuno dei 784 sistemi che coprono l'intero territorio nazionale (di cui 140 si trovano nel Nord-Ovest, 143 nel Nord-Est, 136 nel Centro e 365 nel Mezzogiorno), si registra la massima densità di spostamenti interni rispetto a quelli che avvengono all'esterno del sistema locale stesso.

Riflettendo le debolezze specifiche del mercato del lavoro nel Mezzogiorno, i Sistemi locali del lavoro risultano decisamente più frammentati di quelli del Nord e del Centro; la loro dimensione media, in termini di numero dei comuni e di popolazione media, è pari, rispettivamente, a circa la metà e al 64% di quelli del resto del Paese. Anche in termini di estensione territoriale media, i SLL del Mezzogiorno risultano mediamente più piccoli (336 Km² contro 426) (Tab. 1).

2. Le nuove stime effettuate dall'Istat consentono di tracciare un quadro dello sviluppo locale italiano basato sui livelli del valore aggiunto per abitante, che rappresenta una misura molto sintetica della capacità competitiva di un'area (Tab. 2). La distribuzione territoriale dei Sistemi locali, distinti in quattro gruppi (valore aggiunto pro capite inferiore alla media del Mezzogiorno; compreso tra la media del Mezzogiorno e quella nazionale; compreso tra la media nazionale e quella del Centro-Nord; superiore alla media del Centro-Nord), riflette in gran parte il tradizionale dualismo Nord-Sud; mette, però, anche in luce l'esistenza di aree relativamente dinamiche nel Mezzogiorno (Fig. 1 e Tab. 3).

3. Volendo approfondire la *performances* dei Sistemi locali del lavoro del Mezzogiorno, è possibile prendere in considerazione il solo sottoinsieme dei 365 SLL meridionali, confrontandoli, invece che con la media nazionale, con la media del valore aggiunto per abitante della ripartizione. In questo contesto, la geografia dello sviluppo si

presenta con tratti estremamente articolati e mette in luce il buon risultato complessivo delle aree locali dell'Abruzzo e della Campania, la coesistenza di diversi e articolati livelli di sviluppo in Sicilia, la presenza di sacche di marginalità produttiva nel Sud della Calabria, nell'area del Gargano (provincia di Foggia), nella bassa Campania e nella provincia dell'Aquila.

Tra le diverse tipologie di Sistemi locali del lavoro identificabili (Tab. 4 e Fig. 2), nel Mezzogiorno si riscontra la prevalenza dei cosiddetti SLL "deboli" (che presentano livelli del valore aggiunto pro capite inferiori alla media meridionale), di cui 133 sperimentano una dinamica rallentata (il tasso di crescita è inferiore alla media meridionale) e 163, invece, sono quelli dove si registrano tassi di crescita del valore aggiunto pro capite superiori alla media del Mezzogiorno. Tra i sistemi che possono essere definiti "forti" (livelli del valore aggiunto pro capite superiori alla media del Mezzogiorno), 31 sono "in rallentamento" (crescita minore della media del Mezzogiorno) e 38 quelli "a crescita sostenuta".

I Sistemi deboli presentano – con limitate eccezioni – piccole o piccolissime dimensioni, con una popolazione media (circa 30 mila abitanti, sia per quelli "in rallentamento" che per quelli "in crescita") decisamente minore di quella che caratterizza i Sistemi forti (212 mila abitanti nel caso dei Sistemi "in rallentamento" e 146 mila in quello dei Sistemi "in crescita"). Forti differenziazioni si rilevano anche nei livelli del valore aggiunto pro capite 2001 e in termini di quota di valore aggiunto totale prodotto: i 69 sistemi "forti" del Mezzogiorno ne rappresentano una quota pari ad oltre il 70% della ripartizione

Più nello specifico, è opportuno evidenziare i tratti salienti delle *performances* dei sistemi di ogni regione:

- In Abruzzo, più della metà dei SLL si collocano nella categoria dei "forti" (13) e rappresentano la quota maggioritaria (77,7%) della popolazione e del valore aggiunto totale (84,1%). In tutte e quattro le tipologie il valore aggiunto pro capite è sempre superiore alla media del Mezzogiorno.
- Nei 10 SLL del Molise la quota maggiore di popolazione e di valore aggiunto è concentrata nei sistemi locali di Isernia, Termoli e Campobasso che si collocano nel gruppo delle aree "forti ma in rallentamento", con un livello del valore aggiunto pro capite leggermente inferiore a quello del Mezzogiorno.

- La Campania presenta, invece, una netta prevalenza di aree caratterizzate da dinamiche di crescita elevate, articolate in 28 sistemi “deboli” e 9 sistemi “forti”. I primi rappresentano il 24,4% della popolazione regionale mentre i secondi raggiungono quasi il 48% e superano il 50% del valore aggiunto prodotto. Appartengono a quest’ultima tipologia due capoluoghi di provincia (Napoli e Avellino), l’importante distretto conciario di Solofra e alcune delle più rinomate località turistiche della regione (Ischia, Capri, Positano e Amalfi).
- La Puglia si caratterizza, in particolare, perché i suoi 5 SLL forti (sui 39 totali) fanno tutti capo a capoluoghi di provincia, sia i quattro in rallentamento (Bari, Foggia, Lecce e Brindisi) sia l’unico in crescita (Taranto). Per ambedue i sottogruppi però i livelli del valore aggiunto pro capite risultano inferiori ai corrispondenti livelli del Mezzogiorno.
- La frammentarietà della geografia dei Sistemi locali del lavoro della Basilicata, e cioè le loro ridotte dimensioni, pari a meno della metà della media del Mezzogiorno, è alla base della loro complessivamente bassa *performance* economica. Quasi il 60% della popolazione risiede in sistemi locali “deboli”. Va però segnalato che nei tre sistemi “forti” di Matera, Potenza e Melfi si rilevano i livelli più alti del valore aggiunto pro capite del Mezzogiorno, superiori anche ai livelli medi nazionali.
- Anche la Calabria si caratterizza per dimensioni molto ridotte dei suoi Sistemi locali e mostra, nel complesso, forti elementi di debolezza, pur se accompagnati da alcuni significativi segnali di dinamismo. 68 SLL su 74 si collocano nel gruppo dei “deboli” (di cui, 19 in rallentamento e 49 in crescita), e rappresentano quasi il 61% della popolazione regionale. Tra i 6 SLL forti troviamo quelli di Reggio di Calabria, Locri e Cosenza, in rallentamento, e i sistemi locali di Vibo Valentia, Crotone e Catanzaro che risultano, invece, in crescita tra il 1996 e il 2001.
- In Sicilia più della metà degli SLL ricade nella categoria “deboli e in rallentamento” (43 su 82) che rappresentano il 32,0% della popolazione e il 22,7% del valore aggiunto prodotto nella regione. Importante in termini di numero di SLL è, comunque, la categoria “deboli ma in crescita”, che ammonta a 25 Sistemi locali, anche se rappresenta una modesta quota di popolazione. Infine, sono 14 i Sistemi locali “forti”; tra di essi troviamo, in rallentamento, Palermo, Siracusa, Taormina e Termini Imerese e, in crescita, altri sistemi che fanno riferimento a capoluoghi di provincia, tra cui Catania, Messina, Agrigento e Trapani.

- In Sardegna 34 SLL (su un totale di 46) si collocano nella categoria dei “deboli”; anche se ben 30 di essi presentano favorevoli dinamiche di crescita. I Sistemi deboli, nel loro insieme, rappresentano quasi il 40% della popolazione regionale e appena il 26,7% del valore aggiunto totale. Di contro, i 12 SLL “forti” raccolgono il 60% della popolazione della regione, ma rappresentano oltre il 73,0% del valore aggiunto in essa prodotto. Nei 4 sistemi “forti ma in rallentamento” troviamo tutti i capoluoghi di provincia (Cagliari, Oristano, Nuoro e Sassari), mentre, tra gli 8 Sistemi “forti e in crescita”, va segnalata la presenza di importanti località turistiche, come Santa Teresa di Gallura, Olbia, La Maddalena e Arzachena.

9. La popolazione

1. A fine 2003 la popolazione italiana ammontava a 57,804 milioni di abitanti. Circa il 36% di essa, pari a 20,654 milioni, risiedeva nelle regioni meridionali, mentre il restante 64%, per un totale di 37,150 milioni di individui, si concentrava nelle regioni centro-settentrionali (Tab. 1). Rispetto all'anno precedente, la popolazione italiana ha fatto registrare nel 2003 una variazione positiva di 483 mila unità, ad un ritmo di crescita pari all'8,4‰, mentre rispetto al 2001 essa è aumentata di 810 mila unità, pari ad un incremento annuo del 7,1‰. Il contributo del Mezzogiorno all'aumento della popolazione nazionale è stato modesto, pari al 20% nel 2003 rispetto al 2002 e al 15% rispetto al 2001. La maggior parte della crescita verificatasi tra il 2001 e il 2003 è imputabile alle regioni del Centro-Nord (in valori assoluti, 663 mila unità su un totale nazionale di 810 mila) che, nel corso del 2003, hanno incrementato la propria popolazione ad un ritmo di 10,5 unità ogni mille abitanti.

La differenza nei ritmi di crescita della popolazione del Mezzogiorno e del Centro-Nord si spiega col diverso contributo della componente naturale e di quella migratoria nelle due ripartizioni. Al Sud, la bassa crescita della popolazione si deve al calo della componente endogena, a causa della diminuzione delle nascite e della costanza del numero di decessi; dall'inizio del nuovo decennio al 2003 le nascite sono scese da 215 mila a 207 mila mentre le morti hanno oscillato attorno alle 180 mila. Al Centro-Nord, viceversa, gli incrementi di popolazione sono imputabili esclusivamente alla componente esogena, e all'immigrazione straniera in particolare.

Nel 2003, soltanto la Campania ha evidenziato una natalità superiore alla media meridionale (11,4‰ contro 10,0‰); nelle altre regioni, invece, il livello delle nascite in rapporto alla popolazione residente si è tenuto sotto la media, variando tra l'8,1‰ del Molise e della Sardegna e il 10,3‰ della Sicilia (Tab. 2). In alcune di esse, come l'Abruzzo, il Molise, la Basilicata e la Sardegna, il livello delle nascite da anni si colloca al di sotto del livello delle morti, e di conseguenza anche in queste regioni, così come in quasi tutte quelle centro-settentrionali, il saldo naturale è negativo. Soltanto grazie al saldo naturale ancora attivo delle grandi regioni – Campania, Puglia, Sicilia – e della Calabria, il Mezzogiorno continua ad evidenziare incrementi di popolazione endogeni.

2. Per il complesso degli anni '90, si è riproposto il classico modello migratorio italiano, con le regioni del Mezzogiorno in perdita rispetto a quelle settentrionali. L'analisi più puntuale evidenzia come nel corso della seconda metà dello scorso decennio il volume degli spostamenti sia tornato a crescere in maniera significativa, pur non modificandosi le tradizionali direzioni (Tab. 3 e Fig.1).

Nonostante il rallentamento verificatosi, nell'ultimo anno – per il quale sono disponibili informazioni di cui si dovrà nel seguito valutare la natura “occasionale” o tendenziale – rimane evidente l'intensificazione nel medio periodo delle migrazioni dal Mezzogiorno al Centro-Nord; i flussi opposti hanno invece fatto registrare, pur in presenza di fluttuazioni abbastanza sensibili, volumi decisamente più limitati. Il numero medio annuo di trasferimenti dalle regioni meridionali verso il resto d'Italia è passato, infatti, da circa 104 mila tra il 1991 e il 1995 a circa 130 mila nel periodo 1996-2001; negli stessi anni il numero di spostamenti dal Centro-Nord verso il Mezzogiorno si è mantenuto poco al di sopra delle 60 mila unità.

La crescita delle cancellazioni verso le regioni centrali e settentrionali ha determinato un saldo migratorio delle regioni meridionali decisamente negativo, con perdite che sono divenute via via più pesanti verso la fine degli anni '90.

La geografia dei flussi migratori privilegia ormai da anni le regioni nord-orientali e centrali, mentre il Nord-Ovest sembra aver perso gran parte della sua attrattiva almeno rispetto ai movimenti di lungo raggio: tra il 1996 e il 2001, i flussi verso le regioni del Centro sono cresciuti del 21,7% e quelli verso il Nord-Est del 29%; i trasferimenti verso le regioni nord-occidentali, un tempo meta privilegiata delle migrazioni Sud-Nord, risultano, invece, nell'arco dei sei anni considerati addirittura in calo: -5,6%.

L'analisi di medio periodo mette in evidenza come tra il 1996 e il 2001 vi sia stata una forte accelerazione (+27,4%) dei movimenti in partenza dalla Campania, regione dove è più elevata la quota di trasferimenti verso le regioni centro-settentrionali, pari in media a quasi 38 mila unità annue. Un incremento sostenuto si è osservato anche per le cancellazioni anagrafiche dalla Sicilia (+14%), la seconda regione del Mezzogiorno come consistenza numerica dei flussi in uscita, pari a quasi 31 mila ogni anno. Sostanzialmente stabili invece i flussi in uscita dalla Puglia (-0,7% tra i due anni in esame) e dalla Calabria (+0,5%), con flussi medi annui che si aggirano intorno alle 24 mila unità nel primo caso e alle 18 mila nel secondo.

10. Occupazione, disoccupazione e forze di lavoro

1. L'andamento del mercato del lavoro in Italia, nel 2003, si caratterizza per un sensibile rallentamento nella dinamica dell'occupazione, dopo circa un triennio di crescita elevata.

Il dato complessivo dell'anno riflette andamenti molto differenziati nelle due ripartizioni territoriali: nel Mezzogiorno, dopo un triennio di crescita superiore in media annua al 2%, la dinamica dell'occupazione nel 2003 si è sostanzialmente bloccata (0,2%), mentre nel Centro-Nord si è mantenuta sui livelli dello scorso anno (1,4% nel 2003 e 1,3% nel 2002) (Tab. 1).

Nonostante la decelerazione dell'ultimo anno, l'occupazione meridionale, con un incremento complessivo tra il 1997 e il 2003 di circa 500 mila unità, recupera i livelli di inizio anni '90, più che compensando le forti perdite registrate nel periodo 1993-1996: fatto 100 il livello occupazionale del 1993 nel 2003 il valore dell'indice nel Mezzogiorno è pari a 103,7. Nel Centro-Nord, il risultato del 2003 conferma un *trend* positivo dell'occupazione di più lunga durata, in atto ormai dal 1995 (Figg. 1 e 2).

L'andamento trimestrale dell'occupazione evidenzia un diverso profilo congiunturale nelle due circoscrizioni. Nel Centro-Nord, la dinamica dell'occupazione in accelerazione dal 2002 si mantiene accentuata nei primi due trimestri del 2003, per poi rallentare nella seconda metà dell'anno. Nel Mezzogiorno, invece, il tasso di crescita dell'occupazione in flessione dall'aprile del 2002, riprende la crescita nel primo trimestre del 2003 (0,5%) per poi bloccarsi nella seconda parte dell'anno e nel primo trimestre dell'anno in corso.

2. Nel 2003 la crescita dell'occupazione a livello nazionale è in larga parte ascrivibile alla componente cosiddetta "tipica" (a tempo pieno e indeterminato). In particolare sono ancora aumentate le posizioni dipendenti a tempo indeterminato mentre la dinamica di quelle a termine ha subito un sensibile rallentamento. Nel complesso, dei 225 mila posti di lavoro creati nel 2003, 199 mila, con un incremento del 1,1% rispetto al 2002

(l'80% dell'occupazione creata), sono "tipici" e i restanti 26 mila (+0,9%) sono ascrivibili alla componente "atipica" (part-time e/o a tempo determinato), in sensibile rallentamento dopo la forte crescita dello scorso anno (+3,9%). Il contributo della tipologia contrattuale *standard*, particolarmente significativo nelle prime tre rilevazioni dello scorso anno, si è ridotto in ottobre.

Dei 149 mila dipendenti in più a tempo indeterminato e orario pieno registrati dall'indagine sulle forze di lavoro nella media del 2003, 102 mila si trovano nel Centro-Nord e 47 mila nel Mezzogiorno. Gran parte dell'aumento di tali posizioni ha riguardato i soli individui di età compresa tra i 50 e i 64 anni, a conferma del rilevante ruolo svolto dall'estendersi delle permanenze nella condizione di occupato. Contrariamente al precedente biennio, l'espansione dell'occupazione permanente ha trovato modesto supporto, soprattutto nel Mezzogiorno, nella misura del credito d'imposta, introdotta dalla Legge finanziaria per il 2001, a favore dell'occupazione a tempo indeterminato.

La tendenza alla riduzione del contributo delle componenti contrattuali atipiche alla crescita degli occupati complessivi sembra assumere una specifica connotazione territoriale. Sono, infatti, le regioni meridionali ad esibire un più forte rallentamento nel biennio 2001-2002, cui ha seguito nel 2003 una marcata contrazione di queste tipologie di occupati: dopo una crescita di appena 1.400 unità, pari al +0,2% nel 2002, nel 2003 gli atipici si riducono di 35 mila unità (-4,2%). Nel Centro-Nord, dopo il rallentamento del 2001, la dinamica della componente atipica riprende vigore con incrementi del 5,5% nel 2002 e del 2,9% nel 2003. Nell'ultimo anno si è comunque ridotto anche in questa circoscrizione il contributo della componente atipica nella crescita dell'occupazione, sceso dal 55% del 2002 al 30%.

3. Nel Mezzogiorno, si interrompe il *trend* positivo dell'occupazione che aveva interessato nell'ultimo triennio, anche se con diversa intensità, tutti i grandi settori dell'economia. Continua con lo stesso ritmo dello scorso anno la flessione dell'occupazione agricola, 18 mila unità in meno pari al 3,2%, soprattutto per la forte contrazione degli indipendenti (-6,3%). Nell'ambito del settore industriale, si registra una significativa decelerazione della crescita dell'occupazione nell'industria in senso stretto che aumenta dell'1,3% (pari a 12 mila unità in più), a fronte del 4,1% del 2002. Si conferma l'andamento stagnante del settore delle costruzioni (+0,4% come nel 2002).

Una sensibile decelerazione caratterizza, infine, la dinamica del settore terziario che negli anni precedenti aveva fortemente contribuito alla crescita dell'occupazione delle regioni meridionali. Gli occupati nei servizi aumentano nel 2003 di 15 mila unità pari allo 0,4% dopo il 2,3% del 2002. Il rallentamento interessa tutti i rami di attività economica, con l'eccezione del commercio (2,3%, 1,7% nel 2002) e dei trasporti e comunicazioni che registrano un moderato recupero (0,7%, -1,4% nel 2002).

4. Il tasso di occupazione delle persone in età da lavoro (15-64 anni) è salito al 56% nel 2003 (un aumento di quasi 6 punti percentuali rispetto al 1995) (Tab. 2). In seguito ai progressi degli ultimi anni il differenziale dell'Italia rispetto alla media dei Paesi Ue si riduce di circa due punti percentuali attestandosi nel 2003 intorno agli 8 punti. Si riduce solo leggermente il differenziale per la componente femminile vicino ancora ai 14 punti mentre quello maschile tende ad avvicinarsi ai livelli europei.

Se si analizzano i dati relativi alle due grandi ripartizioni del Paese, si evidenzia come il differenziale dell'Italia rispetto ai principali Paesi europei sia quasi esclusivamente ascrivibile alle peggiori condizioni del mercato del lavoro meridionale: nel 2003 il tasso di occupazione (15-64 anni) è stato nel Centro-Nord in linea con quello medio della Ue a 25 (62,9%), mentre nel Mezzogiorno rimane al di sotto di quasi 20 punti (Tabb. 4 e 5). Quanto alla componente maschile della popolazione, il dato del Centro-Nord risulta superiore di circa 3 punti rispetto alla media Ue a 25 (73,7% contro il 70,8% della media Ue), mentre quello del Mezzogiorno è inferiore di oltre 10 punti percentuali (61,4%). Per quanto riguarda il tasso di occupazione femminile, nonostante gli incrementi degli ultimi anni, esso è pari nel Mezzogiorno a meno della metà di quello medio dell'Europa allargata, 27,1% rispetto al 55%, mentre nel Centro-Nord (51,5%) il differenziale negativo si attesta sui 3,5 punti percentuali.

Nel Mezzogiorno, nel 2003, aumenti significativi nella partecipazione al lavoro rispetto al 2002 si sono registrati nelle classi di età centrali comprese tra i 35 ed i 54 anni soprattutto per gli uomini e nella classe 55-64 anni. Nel Centro-Nord la quota di donne occupata sulla popolazione di riferimento è aumentata a ritmi di poco superiori all'1% in tutta la fascia di età compresa tra i 25 e i 54 anni. Il progresso del tasso di occupazione della popolazione maschile risulta, invece, anche per i molto elevati livelli di partenza,

assai più contenuto; una riduzione rispetto al 2002 si registra nel tasso di partecipazione al lavoro dei 15-24enni, anche per effetto dell'innalzamento dell'età dell'obbligo scolastico.

Negli ultimi anni, sembra dunque modificarsi il tradizionale funzionamento del mercato del lavoro italiano tendenzialmente orientato a favorire l'uscita precoce dei lavoratori in età avanzata anche per effetto dei processi di ristrutturazione che hanno interessato l'industria ed alcuni servizi di pubblica utilità.

5. Nel Mezzogiorno, il rallentamento complessivo dell'occupazione sottende *performances* negative per quattro regioni e sensibili rallentamenti nelle rimanenti quattro (Tab. 6). Le regioni che hanno dato il contributo più rilevante alla crescita dell'occupazione meridionale sono l'Abruzzo (1,3%, unica regione in accelerazione rispetto allo 0,5% del 2002), la Calabria (1% dopo il 2,4% del 2002) e la Sardegna (0,9%, 1,5% nel 2002). Gli occupati crescono anche in Campania (0,6%), ma con un forte rallentamento rispetto al 2002 quando erano aumentati del 3,2%. Tutte le regioni, con l'eccezione dell'Abruzzo, si caratterizzano per forti rallentamenti o flessioni nell'occupazione terziaria mentre tale regione insieme alla Puglia registra una flessione dell'occupazione industriale.

In Abruzzo, il risultato complessivo è determinato dalla ripresa dell'occupazione agricola (1,7% contro il -2,8% del 2002), e dalla crescita del commercio (5%), che alimenta l'incremento dei servizi, e da una forte flessione nel settore delle costruzioni (-13,9% dopo il +11,1% dello scorso anno). Per la Sardegna, sono i settori extragricoli e soprattutto l'industria a sostenere la crescita in presenza di una forte contrazione dell'occupazione agricola (-6,3%).

6. Alla riduzione del divario tra la crescita della domanda e quella dell'offerta di lavoro ha corrisposto una riduzione del numero delle persone in cerca di occupazione sceso, nella media del 2003, a due milioni 96 mila unità (67 mila in meno rispetto al 2002, pari al -3,1%). Il restringimento dell'area dei senza lavoro è risultato proporzionalmente più ampio nel Mezzogiorno (-3,7%, pari a 51 mila unità in meno, a fronte del -2,0% del Centro-Nord).

Nelle regioni centro-settentrionali il tasso di disoccupazione, che per la ripartizione nel suo complesso è nella media del 2003 pari al 4,6%, si riduce leggermente rispetto ai

livelli dello scorso anno (Tabb. 2 e 6). Nel 2003 tutte le regioni del Centro-Nord hanno un tasso di disoccupazione inferiore a quello medio nazionale con l'eccezione del Lazio in cui si colloca sugli stessi livelli.

Nell'ambito del Mezzogiorno, molto basso ed in leggera flessione è il tasso di disoccupazione dell'Abruzzo (dal 6,2% del 2002 al 5,4%), valore ormai quasi allineato ai livelli medi della ripartizione centro-settentrionale. Valori relativamente meno elevati rispetto alla media della ripartizione, ed in lieve flessione, caratterizzano anche Molise (12,3%, 12,6% nel 2002) e Puglia (13,8%, 14% nel 2000). Contrazioni più marcate interessano la Sardegna (16,9%, 18,5% nel 2002), la Calabria (23,4%, 24,6% nel 2002) e la Campania (20,2%, 21,1% nel 2002).

Il tasso di disoccupazione infine resta invariato al 20,1% in Sicilia ed aumenta di 8 decimi di punto in Basilicata passando dal 15,3 al 16,1%.

11. La spesa pubblica

L' ammontare di spesa pubblica (vale a dire dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Aziende sanitarie) pro capite nel Mezzogiorno è stato complessivamente pari nel 2001 a 4.891 euro, con un incremento rispetto al livello dell'anno precedente, in valori costanti, dell'11%, superiore a quello registrato nel Centro-Nord, escluso il Lazio (9%) (Tab. 1). Una maggiore crescita si è registrata nell'area meridionale, sia per le spese correnti (8,2% rispetto a 5,9%), sia per le spese in conto capitale, in forte espansione in entrambe le aree (24,8% nel Mezzogiorno e 22,5% nel Centro-Nord).

Il positivo andamento registrato nel 2001 ha consentito al Mezzogiorno di ridurre il differenziale esistente con l'area di riferimento nei livelli di spesa pro capite; essi, tuttavia, permangono inferiori a quelli del Centro-Nord, e la differenza, modesta per le spese correnti (41 euro pro capite, pari all'1% in meno) risulta elevata per le spese in conto capitale con 940,5 euro rispetto a 1.127,2 euro (il 16,6% in meno). Va ricordato al riguardo che fino al 1998 la spesa in conto capitale è stata, in pro capite, nel Mezzogiorno superiore a quella del Centro-Nord con un differenziale positivo che ha raggiunto nel 1994 (non considerando gli anni 1991 e 1992 influenzati dalle spese per il terremoto del 1980) il 19%.

Rimane pertanto confermata la situazione già rilevata gli scorsi anni, di una forte concentrazione della spesa per investimenti nel Centro-Nord e di un sottodimensionamento della stessa nel Mezzogiorno dove essa, pur comprensiva delle spese realizzate a valere sulle risorse nazionali e comunitarie specificatamente destinate al suo sviluppo, risulta pari, nel 2001, al 33% del totale nazionale, percentuale inferiore al peso demografico dell'area (36%) e alla percentuale del 45% che rappresenta l'obiettivo fissato nei documenti governativi per imprimere una forte accelerazione allo sviluppo del Mezzogiorno.

L'aggiornamento al 2002 (Tab. 1), sulla base delle valutazioni SVIMEZ, indica un peggioramento della situazione, con riduzioni delle spese sia correnti che in conto capitale, più marcate nell'area meridionale, che determinerebbero un aumento delle differenze rispetto al Centro-Nord; così la spesa in conto capitale del Mezzogiorno risulterebbe, in pro capite, inferiore del 26,6% rispetto a tale area.

L'andamento della spesa pubblica sopra descritto è dovuto alla forte crescita della spesa complessiva degli Enti territoriali, il cui peso sul totale è aumentato dal 72,3% del 2000 al 73,8% nel 2001 nel Centro-Nord, e dal 61% al 63,6% nel Mezzogiorno (Tab. 2). Ciò vale per le spese correnti (sono diminuite quelle dello Stato) mentre per le spese in conto capitale i maggiori incrementi, riferiti peraltro ad importi relativamente modesti, si sono avuti invece nel comparto statale, il cui peso sul totale è salito dal 13,2% al 17,5% nel Centro-Nord e dal 28% al 32,6% nel Mezzogiorno. Queste percentuali mostrano come maggiore nel Mezzogiorno è il contributo dello Stato agli investimenti dell'area.

Un altro elemento da sottolineare è che i livelli pro capite di spesa in conto capitale del Mezzogiorno sono più elevati, del 55% nel 2001, di quelli del Centro-Nord, per quel che riguarda la spesa statale, mentre risultano inferiori del 31,8% per gli Enti territoriali: nel corso degli anni queste percentuali sono variate nella direzione di un peggioramento della situazione del Mezzogiorno, con riduzione del vantaggio relativo esistente in termini di spesa statale e aumento del differenziale negativo per quel che riguarda gli Enti territoriali. Considerando la distribuzione territoriale della spesa si osserva che per lo Stato la quota destinata al Mezzogiorno è pari al 44,2% del totale, in riduzione peraltro rispetto agli anni precedenti in cui ne rappresentava il 50% e oltre, mentre per gli Enti territoriali si registra un modesto 29,4%, relativamente stabile nel tempo. Questi dati indicano l'esigenza, da una parte, di una maggiore attenzione alla destinazione territoriale della spesa dello Stato e, dall'altra, di una intensificazione dell'attività di investimento degli Enti meridionali, al fine del raggiungimento di una distribuzione più adeguata all'obiettivo di riduzione degli squilibri interni al Paese.

La spesa farmaceutica

Data la rilevanza della questione relativa al contenimento della spesa sanitaria, si presentano i dati della spesa farmaceutica pubblica dai quali è possibile rilevare gli effetti degli interventi introdotti nel corso del 2002 dalle Regioni.

Nel 2003 si è registrata una contrazione dei consumi (le ricette sono diminuite del 2,6%, a fronte di un aumento del 6,3% registrato l'anno precedente) che si è riflessa sulla

spesa farmaceutica convenzionata, con una riduzione in valori costanti del 5,1% per quella lorda (aumentata dell'1% nel 2002) e dell'8,1% per quella netta (diminuita del 2% nel 2002) (Tab. 3). La maggiore riduzione della spesa netta è legata all'andamento dello sconto a carico delle farmacie ed all'effetto dell'introduzione del ticket sui medicinali, il cui importo pro capite (11 euro in media) è quasi raddoppiato rispetto al 2002, risultando pari al 5,2% della spesa lorda.

I dati riferiti alle singole Regioni mostrano riduzioni generalizzate della spesa farmaceutica lorda, con la sola eccezione della Sardegna che, nonostante l'introduzione del ticket, registra un aumento anche della spesa netta. Al riguardo si osserva che le maggiori riduzioni della spesa netta si sono avute nel Veneto (meno 10%) e, soprattutto, in Lombardia (meno 15,5%), Regioni in cui è stato applicato il ticket (in Lombardia dal 2003), ma la spesa è diminuita in misura consistente anche in Regioni che hanno introdotto misure di contenimento dei costi diverse dalla compartecipazione alla spesa da parte dei cittadini. E' da rilevare che laddove si è fatto ricorso ad una più diffusa distribuzione diretta dei farmaci attraverso le ASL, la spesa farmaceutica convenzionata si è ridotta ma, in parallelo, è aumentata la quota di spesa per farmaci compresa nell'acquisto di beni e servizi, che non è oggetto di rilevazioni ufficiali. Una corretta valutazione dell'aggregato cui il tetto di spesa del 13% introdotto dalla legge 405/2001 fa riferimento (spesa farmaceutica territoriale e non solo spesa farmaceutica convenzionata), probabilmente, porterebbe a considerazioni un po' diverse da quelle che i dati in esame consentono di effettuare.

Anche il confronto regionale nei livelli di spesa farmaceutica convenzionata può risultare influenzato da un maggiore o minore ricorso alla distribuzione diretta di farmaci, oltre che dalla presenza di modelli differenziati di offerta sanitaria, con una ripartizione diversa tra territorio ed ospedale. La situazione al 2003 risulta caratterizzata da valori di spesa pro capite lorda e netta inferiori alla media nazionale nel Nord (ad eccezione della Liguria), con un minimo in Trentino Alto Adige, dove tradizionalmente questa componente di spesa è la più bassa rispetto al resto del Paese. Al contrario, il Lazio (dove si registra il valore massimo con 237 euro pro capite) e quasi tutte le Regioni del Mezzogiorno presentano valori superiori al dato medio nazionale.

12. Le politiche del lavoro e il sistema del welfare

Le politiche del lavoro

Nel 2002 la *spesa complessiva per le politiche attive del lavoro* (Tab. 1) si è attestata su 9,1 miliardi di euro con un incremento del 3,1% rispetto all'anno precedente (+14% nel 2001). L'incremento complessivo sottende sensibili modificazioni della composizione tra le varie componenti: stabile la spesa legata ai contratti a causa mista (+2,9%), cresce quella per interventi di formazione professionale (20%) e segna un vero e proprio balzo in avanti quella per incentivi alle assunzioni, che aumenta di un ulteriore 26% rispetto al 2001 ed è oltre 5 volte quella del 1996, giungendo a rappresentare ormai circa il 50% della spesa complessiva per politiche attive. Crolla, invece, la spesa legata al mantenimento dell'occupazione, a causa del venir meno del contributo capitaro sui lavoratori a basso reddito impiegati nel Mezzogiorno nelle imprese già beneficiarie della fiscalizzazione degli oneri sociali. Una marcata flessione caratterizza anche la componente legata all'incentivazione dell'auto-imprenditorialità e dell'autoimpiego.

Nel corso del periodo considerato (1996-2002) lo stock medio annuo di beneficiari di politiche attive del lavoro è passato da circa 950 mila nel biennio 1996-97 ad 1 milione 800 mila negli ultimi quattro anni. Significativo è stato l'incremento dei beneficiari nel Mezzogiorno. La quota delle regioni meridionali si è attestata intorno al 50% nel biennio 2000-2001, passando dai circa 250 mila beneficiari del biennio 1996-97 (pari al 25-30%) a valori superiori agli 850 mila. Nel 2002 la quota del Mezzogiorno è scesa intorno al 45% per la ridotta operatività di alcuni strumenti specifici per le aree obiettivo 1. In particolare, il grado di copertura rispetto alle persone in cerca di occupazione, potenziali beneficiarie degli interventi, cresce sensibilmente, nel Mezzogiorno ma resta tuttavia insufficiente attestandosi poco al di sopra del 50% mentre nel Centro-Nord supera ormai il 100%. In rapporto ai disoccupati, nel 2002, i beneficiari delle politiche si attestano al 56,2% nel Mezzogiorno ed al 122,6% nel Centro-Nord.

Nel 2003, la *spesa per politiche passive* (CIG, indennità di mobilità, indennità di disoccupazione, trattamenti di disoccupazione, pensionamenti anticipati) dovrebbe

attestarsi sugli 8,2 miliardi di euro con un incremento del 2,1% rispetto al 2002 dopo essere cresciuta del 7,6% nell'anno precedente. Valutati in termini di stock medio annuo, i beneficiari delle politiche passive, si attestano nell'ultimo triennio poco al di sopra delle 700 mila unità, di cui circa il 50% nel Mezzogiorno. Il divario nel grado di copertura tra Centro-Nord e Mezzogiorno è sensibile, per il totale delle persone in cerca di occupazione (45,8% contro 27,6%), mentre si registra una sostanziale parità (66% nel Mezzogiorno contro 69% del Centro-Nord) per le persone con precedenti esperienze lavorative; tali dati evidenziano il maggior peso della disoccupazione giovanile nel Mezzogiorno.

Costo del lavoro e CLUP

Nel corso del 2003 si conferma, a livello nazionale, per il secondo anno consecutivo, un andamento negativo della produttività del lavoro che, tuttavia, ha segnato una flessione esclusivamente nella ripartizione centro-settentrionale (-0,5%, dopo il -0,7% del 2002), mentre nel Mezzogiorno, dopo il decremento dello 0,6% del 2002, nel 2003 essa ha fatto registrare un positivo, sia pur modesto, tasso di crescita, +0,4% (Tab. 2).

Il calo assume particolare rilievo, e riguarda entrambe le ripartizioni, nel settore manifatturiero, dove si è registrata una flessione dell'1% al Sud e dell'1,2% al Centro-Nord, confermando sostanzialmente il risultato negativo del 2002. Il minor declino relativo del Mezzogiorno non può essere certamente interpretato come un segnale di svolta, soprattutto nell'ambito d un contesto internazionale che evidenzia per i paesi europei più direttamente concorrenti con il nostro (Francia-Germania- Spagna), una ripresa della produttività del lavoro. E' quindi l'industria italiana, nel suo complesso, a non mostrare, nel corso del 2003, segnali di un recupero della produttività del lavoro; e in tale contesto l'industria meridionale riduce solo marginalmente il divario di produttività che ancora la separa dalla maggiormente strutturata industria del Centro-Nord. Un vantaggio comparato, sempre in termini di produttività del lavoro, il Mezzogiorno lo realizza nel settore dei servizi, ma anche in questo caso gli scostamenti sono limitati, e non tali da incidere sul riallineamento territoriale delle *performances*.

Se il 2003 conferma il protrarsi di una situazione di stagnazione sul piano di un più efficiente uso delle risorse produttive, non altrettanto può dirsi dal lato dell'evoluzione del

costo del lavoro (Tab. 2). Nell'anno, infatti, si è verificata, dopo gli anni della moderazione salariale, una accelerazione della dinamica del costo del lavoro. La crescita del costo del lavoro ha registrato una maggiore intensità nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord: 4,3% dopo il 2,1% del 2002 al Sud, a fronte del 3,6% che fa seguito al 2,7% nel resto d'Italia. Il divario nella dinamica del costo del lavoro tra Mezzogiorno e Centro-Nord riflette l'accelerazione della crescita nel settore dei servizi meridionali, dovuto, principalmente, al maggior peso degli addetti della Pubblica Amministrazione nel terziario dell'area. Nel settore pubblico, infatti, le retribuzioni pro capite sono aumentate, nel 2003, ad un ritmo all'incirca doppio rispetto al settore privato (5% contro il 2,6%); nella P.A esse sono cresciute dell'8% per effetto del pagamento degli arretrati; nel settore dell'istruzione del 6%, nella sanità del 2%. Sull'incremento del costo del lavoro ha influito, presumibilmente, in entrambe le aree del Paese, anche l'incremento della quota del costo del lavoro relativa agli oneri sociali a carico dei datori di lavoro.

Gli andamenti combinati della produttività del lavoro (declinanti) e del costo del lavoro (in crescita) hanno portato nel corso del 2003 ad un incremento medio del CLUP del 4% a livello nazionale. Se si considera l'importanza di questo indicatore ai fini della competitività del nostro apparato produttivo, va sottolineato che una simile crescita del CLUP nel corso del 2003 risulta particolarmente elevata se raffrontata a quanto avvenuto nelle economie europee a noi più vicine: 2,4% in Francia, 0,3% in Germania.

Il lavoro irregolare

Una conferma del dualismo del mercato del lavoro italiano è evidente da un'analisi del tasso di irregolarità per area geografica: secondo le valutazioni della SVIMEZ, effettuate sulla base del nuovo schema di contabilità (SEC95), nel 2003 nel Mezzogiorno le unità non regolari rappresentano, infatti, il 22,8% del volume complessivo di lavoro (pari a circa 1,5 milioni di unità di lavoro irregolari), mentre nel Centro-Nord tale quota è pari a meno della metà (10,4%, pari a 1,8 milioni di unità) (Tab. 3). Rispetto al 2002 va rilevata una contrazione del tasso di irregolarità a livello nazionale di quasi un punto percentuale, che si somma alla riduzione registrata nel 2001: si è infatti passati dalla quota del 15% del 2000 e del 2001, al 14,2% del 2002, sino al 13,5% del 2003.

Nel complesso del periodo 2000-2003, si registra una moderata, e continua, tendenza alla contrazione dell'irregolarità nella sola ripartizione centro-settentrionale, nella quale la quota di unità di lavoro irregolari sull'occupazione complessiva è passata dal 15% del 2000 al 13,5% del 2003 (corrispondente ad una riduzione di circa 230 mila unità). Nel Mezzogiorno, invece, dopo l'incremento di un punto percentuale fatto registrare nel 2001 e dopo la stazionarietà del 2002, nel 2003 il tasso di irregolarità ha fatto segnare una, sia pur contenuta, riduzione: 22% nel 2000, 23% nel 2001 e 2002, 22,8% nel 2003; nel complesso dell'ultimo triennio il numero degli irregolari è aumentato al Sud di ulteriori 100 mila unità.

Il tasso di irregolarità risulta più alto nelle regioni meridionali, in tutti i settori produttivi. La differenza con il Centro-Nord è particolarmente elevata nel settore industriale (17% nel Mezzogiorno contro il 2,8% al Nord), mentre lo scarto minore – sebbene ancora piuttosto significativo – si registra nei servizi (21,5% contro il 14,4%). Per quanto riguarda il settore industriale, l'elevato divario Nord-Sud è conseguenza di un peso molto elevato degli irregolari nel Mezzogiorno soprattutto nelle costruzioni.

A livello regionale, la maggiore quota di unità di lavoro irregolari su quelle totali si riscontra in Calabria dove, nel 2003, oltre 3 unità di lavoro su 10 sono irregolari, con un ulteriore aggravamento di circa un punto percentuale rispetto al 2000. Di poco inferiore, ma comunque superiore a quello medio dell'area, è il tasso di irregolarità in Sicilia (25,5%) e in Campania (23,8%). La quota meno elevata di lavoro irregolare tra le regioni meridionali si registra, invece, in Abruzzo (13,0% delle unità totali).

Welfare e sistema pensionistico

1. In tutti i Paesi dell'Unione europea la spesa per la protezione sociale rappresenta oggi la componente principale e più dinamica della spesa pubblica. Nel 2001 la spesa legata alla protezione sociale si è attestata intorno al 27,5% del PIL prodotto nei 15 paesi dell'Ue a 25 con profonde differenze tra un Paese e l'altro (Tab. 4). L'Irlanda (14,6%), la Spagna (20,1%) e il Lussemburgo (21,2%) presentano i valori più bassi del rapporto; la Svezia (31,3%), la Francia (30,0%) e la Germania (29,8%) quelli più elevati. In tale contesto l'Italia si colloca al di sotto della media europea di circa due punti percentuali, destinando il 25,6% del prodotto interno lordo al finanziamento della protezione sociale. I

dati mostrano, tuttavia, una forte diversificazione territoriale: per il Mezzogiorno l'incidenza sul PIL (30%) risulta largamente superiore al livello osservato per l'Ue a15, mentre per il Centro-Nord il livello (24,2%) si pone tra i più bassi d'Europa.

Il Paese che nel 2001 presenta la più elevata spesa per prestazioni sociali pro capite espressa in parità di potere d'acquisto (PPA), è il Lussemburgo, mentre il Portogallo, la Spagna, l'Irlanda e la Grecia presentano il livello di spesa pro capite minore (Tab. 4). L'Italia si pone al dodicesimo posto tra i paesi dell'Unione europea assumendo un livello inferiore a quello medio europeo (pari al 96,6% del valore medio Ue): la spesa pro capite calcolata per l'intero territorio nazionale risulta, tuttavia, largamente superiore a quella calcolata per il Mezzogiorno (pari al 77% della spesa pro capite dell'Ue a15), mentre per il Centro-Nord il livello di spesa pro capite è di circa il 7% più elevato di quello medio europeo. È così evidente come l'elevata incidenza sul PIL della spesa sociale nel Mezzogiorno sia dovuta ad un livello più contenuto del PIL per abitante piuttosto che ad una più elevata spesa pro capite.

Anche in termini di pensioni, la spesa pro capite calcolata in PPA presenta forti disparità territoriali. Dopo il Lussemburgo, l'Italia è il paese con la spesa pro capite per pensioni più elevata. Mentre il livello pro capite del complesso delle prestazioni sociali è pari al 98% di quello medio europeo, la spesa pro capite per i trattamenti pensionistici è di circa il 20% più elevato del livello dell'Ue a15. Anche in questo caso tale valore è maggiormente dovuto alle regioni centro-settentrionali del Paese, dove il livello di spesa erogato è pari a circa 1,4 volte quello assunto dai paesi membri, mentre il Mezzogiorno si colloca ad un livello inferiore alla media europea di circa il 10%.

L'Italia, pur spendendo meno, in termini di PIL, della media europea per le prestazioni di protezione sociale, attribuisce alla tutela della popolazione in età avanzata il 60,1% della spesa sociale complessivamente erogata (Tab. 5). Nella quasi totalità dei Paesi europei nel 2001 tale funzione non eccede il 50% della spesa nazionale di protezione sociale. All'interno del nostro Paese, nelle regioni centro-settentrionali la spesa per la funzione "vecchiaia e superstiti" rappresenta circa il 64% della spesa totale, mentre nel Mezzogiorno il 51,1%, valore più contenuto ma comunque superiore alla media dell'Ue a 15 di circa 5 punti percentuali. Per quanto riguarda la spesa sociale erogata per la funzione "invalidità", la sua incidenza appare più elevata nel Mezzogiorno, rispetto al Centro-Nord di circa 3 punti percentuali.

Infine, mentre nelle regioni settentrionali la quota di spesa per prestazioni legate alla disoccupazione si è attestata intorno ad un valore pari all'1%, nel Sud d'Italia per tali prestazioni, ad una prima fase di crescita, ha fatto seguito un periodo di stabilità assumendo, in termini di incidenza sul totale, un valore (3,4%), pari a circa 3 volte quello osservato per il resto d'Italia. Differenziale, tuttavia, strettamente connesso alla concentrazione nel Mezzogiorno di circa il 64% delle persone italiane in cerca di occupazione.

2. Nel 2001, ultimo anno di disponibilità dei dati, in Italia sono state erogate 21 milioni e mezzo di prestazioni pensionistiche, per una spesa complessiva di oltre 178 miliardi di euro (Tab. 6). Il Mezzogiorno ha beneficiato del 30% delle prestazioni pensionistiche, ma del 27% della spesa. I percettori di pensioni del Mezzogiorno hanno percepito mediamente 7,3 milioni di euro, contro gli 8,7 milioni del Centro-Nord: l'importo medio annuo delle prestazioni erogate nel Mezzogiorno è risultato del 12% inferiore rispetto alla media nazionale. Inoltre, nel Mezzogiorno, vengono distribuite circa 32 pensioni ogni 100 abitanti, mentre nel Centro-Nord il rapporto è di 41 a 100. La Campania è la regione con il minor numero di pensioni ogni 100 abitanti (28), mentre, tra le regioni meridionali, è in Abruzzo e Molise che si registrano i più alti valori del tasso di pensionamento.

Sul versante della spesa, la Campania e la Sicilia assorbono ciascuna poco più del 6% delle risorse complessive, mentre in Lombardia si concentra il 17,8%. Tuttavia, la regione in cui i beneficiari di trattamenti hanno ottenuto importi superiori è il Lazio, in cui la pensione media ha raggiunto 9,8 mila euro in media annua, seguito dalla Lombardia, con 9,2 mila euro. L'Umbria e le Marche sono le regioni del Centro-Nord con i più bassi importi, di poco superiori a 7 mila euro. Nel Mezzogiorno, i beneficiari con rendite medie più elevate sono i residenti della Sardegna e della Puglia che, tuttavia, arrivano a percepire solo il 92% della media nazionale; il Molise è la regione in cui le rendite hanno minor importo medio, pari a poco più di 6 mila euro. In rapporto al PIL nazionale, le risorse devolute al finanziamento di trattamenti pensionistici, nel 2001 hanno raggiunto in Italia 14,6 punti percentuali. Il rapporto è di quasi 16 punti nel Mezzogiorno, mentre è di poco superiore al 14% nel Centro-Nord.

3. E' interessante prendere in esame la distribuzione territoriale dei trattamenti pensionistici per classi di età (Tab. 7). Nella classe 0-14 anni, le prestazioni percepite sono essenzialmente di natura indiretta. Si nota, come atteso, che il tasso di pensionamento (rapporto tra numero di pensioni e popolazione) risulta molto omogeneo tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Nella classe successiva (15-39 anni), oltre alle prestazioni di natura indiretta, rientrano pensioni di invalidità (previdenziali, indennitarie e civili). Si nota la maggiore diffusione (tasso di pensionamento) delle prestazioni nelle regioni del Mezzogiorno (2,7% contro 2,2% del Cento-Nord). Nella classe 40-64 anni, accanto alle prestazioni già citate rientrano, secondo il requisito anagrafico, anche pensioni di vecchiaia (donne) e di anzianità. Si nota anzitutto un'inversione di tendenza rispetto alle classi precedenti: il Centro-Nord, infatti, presenta tassi di pensionamento decisamente più elevati rispetto al Mezzogiorno (34% contro 26% del Mezzogiorno) per effetto della più ampia diffusione di pensioni anticipate e della maggiore propensione al pensionamento, in seguito a quiescenza dall'attività lavorativa delle donne. Si noti che è proprio questa la classe di età in cui si registra il maggior differenziale tra le due ripartizioni. Nella classe 65-79 anni, il numero di pensioni supera quello della popolazione in entrambe le ripartizioni, con un lieve vantaggio nel Centro-Nord (130% contro 126% del Mezzogiorno). Il differenziale è più ampio sugli importi, che nelle regioni centro-settentrionali superano di quasi il 20% quelli percepiti.

4. I tassi di transizione verso gli stati di inattività per individui con età compresa tra i 45 e i 70 anni (Fig. 2), mostrano, per l'area meridionale, che i picchi di uscita nella fascia di età tipica del pensionamento anticipato risultano di entità pressoché trascurabile, mentre i maggiori flussi di uscita tendono a concentrarsi in corrispondenza o in prossimità delle età di pensionamento da vecchiaia e anzianità 60, 63 e, soprattutto, 65, assorbendo rispettivamente il 22, 24 e 45% della popolazione che risultava attiva nell'anno precedente. Diversamente, nell'area centro-settentrionale le prime apprezzabili uscite si distribuiscono nelle classe di età 54-57, assorbendo circa il 16% della popolazione attiva, mentre i picchi più rilevanti si concentrano intorno ai 60 anni, con una percentuale di uscita del 26% e in prossimità dei 65 anni, ma con un flusso di assorbimento molto più contenuto rispetto al Mezzogiorno (32%, circa 12 punti percentuali in meno).

13. Le politiche per lo sviluppo dell'industria

Le leggi nazionali di politica industriale

1. Con riferimento agli *interventi della politica industriale di promozione o "offensivi"*, l'azione del Governo, e segnatamente del Ministero delle Attività produttive, è stata nel 2003 particolarmente dinamica sui versanti dell'innovazione e dell'internazionalizzazione. Essa ha riguardato: l'avvio dei primi bandi tematici e territoriali previsti dalla riforma del Fondo per l'innovazione tecnologica ex legge 46/1982, relativi allo sviluppo delle tecnologie dell'informazione nelle PMI, ai programmi di ricerca e sviluppo della Lombardia e alla formazione e valorizzazione degli stilisti; l'attuazione del protocollo d'Intesa tra il Ministero delle Attività Produttive e il Dipartimento per l'innovazione, mirante a favorire l'utilizzo delle ICT e a sviluppare iniziative congiunte per l'innovazione delle PMI; il completamento degli adempimenti per rendere operativo il sostegno al capitale di rischio di imprese innovative.

Quanto all'internazionalizzazione, da un lato è stato presentato un disegno di legge di istituzione degli "Sportelli Italia" (centri unici di assistenza alle imprese in determinati paesi) e di delega al Governo per il riordino degli enti operanti nel settore (il provvedimento è ancora all'esame del Parlamento), dall'altro, con la Legge finanziaria per il 2004 (art. 4 della legge 350/2003), sono state introdotte misure di sostegno finanziario a favore delle imprese artigiane e dei loro consorzi di *export* e norme di tutela dei prodotti del *made in Italy*. Rientrano in questo gruppo di interventi: l'istituzione di un Fondo destinato a una campagna promozionale straordinaria per il *made in Italy*; l'istituzione di uffici di consulenza e di monitoraggio presso le strutture ICE o le rappresentanze diplomatiche e consolari, finalizzati alla tutela del marchio e delle indicazioni di origine; l'istituzione di un Fondo per l'assistenza legale internazionale alle imprese contro le violazioni dei diritti relativi alla proprietà industriale e intellettuale, nonché contro le pratiche sleali. Sempre nel 2003 sono state completate le procedure relative all'istituzione dei Fondi rotativi (legge 273/2002 e 289/2002) per il finanziamento di iniziative

imprenditoriali all'estero per facilitare la penetrazione delle imprese italiane nei nuovi mercati (Cina, Russia, Balcani e Paesi dell'area Mediterranea e Medio orientale).

2. Nell'ambito degli *interventi relativi alle politiche "difensive"*, per affrontare le situazioni di crisi è stata predisposta la delibera del CIPE attuativa dell'art. 73 della Finanziaria 2002, che estende i benefici della legge 181/1989 per le aree di crisi siderurgica ad altre aree di crisi, nonché alle aree industriali comprese nei territori per i quali sia stato dichiarato o prorogato lo stato di emergenza. La delibera ha preso in considerazione le aree con caratteristiche settoriali specifiche, l'elettronica a Caserta e all'Aquila, la petrolchimica ad Ottana, Nuoro, Gela, Caltanissetta, i prodotti in gomma a Latina, i mezzi di trasporto a Palermo, arrivando anche a studiare la fattibilità di singole iniziative come quella per un Centro Servizi per la plastica a Siracusa.

Il piano di razionalizzazione del settore tessile, dell'abbigliamento e calzaturiero ha poi portato alla definizione di strumenti di incentivazione (bando stilisti, campionatura, applicazione della legge 46/1982), al monitoraggio sul mercato delle importazioni di prodotti tessili, al perfezionamento dell'iter delle iniziative riguardanti il *made in Italy*, alla costituzione a livello comunitario di un gruppo per lo studio di tutte le tematiche del settore.

In materia di vigilanza sulle attività industriali e sui mercati ha avuto nuovo impulso l'attività di monitoraggio delle importazioni dequalificate di prodotti semi lavorati e di materie prime e quella su prodotti siderurgici da Paesi terzi. L'attività di controllo ha riguardato la conformità dei beni strumentali immessi sul mercato in base a direttive comunitarie e norme nazionali nonché la produzione, importazione ed immissione in commercio di cemento.

Sul finire del 2003 in coincidenza con l'acuirsi di crisi aziendali specifiche è stato varato il decreto legge 347 concernente misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza.

Gli interventi per le aree depresse

Nel 2003, l'attività d'impegno delle misure d'incentivazione per "l'industria" delle aree depresse del Paese ha segnato, nel suo complesso, un rallentamento a causa principalmente del calo delle risorse disponibili. La riduzione dell'attività agevolativa ha riguardato sia gli interventi della legge 488/1992, per la parte relativa all'industria e servizi, sia le agevolazioni della legge stessa per la ricerca industriale, sia i crediti d'imposta introdotti dall'art. 8 della legge 388/2000, i cui criteri di concessione sono stati oggetto di importanti cambiamenti tra il 2002 e il 2003 proprio per controllarne i flussi di spesa, ritenuti insostenibili per il bilancio pubblico. Un aumento dell'attività agevolativa si è registrato solo per i P.I.A. (*Pacchetti integrati di agevolazione*), a seguito soprattutto dell'avvio nel 2003 della seconda tipologia finora divenuta operativa di questa nuova modalità d'intervento, e precisamente quella relativa all'Innovazione.

Le agevolazioni concesse, in particolare, nel 2003 dalla legge 488/1992 all'"industria e servizi" a seguito della predisposizione della graduatoria del 27 maggio 2003 (la quattordicesima della legge 488/1992) sono state pari - per il complesso delle aree depresse - a 1.558 milioni di euro. Ad esse hanno corrisposto 2.919 iniziative, per 7.180,3 milioni di euro di investimenti e un'occupazione aggiuntiva di 43.677 unità (Tab. 1).

Nel Mezzogiorno, le domande agevolate sono state 1.793 (il 61,4% del totale), relative a 4.721,7 e 1.305,1 milioni di euro di investimenti e contributi, pari a quasi il 66% e il 84% dei rispettivi totali. L'occupazione prevista è, per il Sud, di 32.208 nuovi addetti, corrispondenti al 73,7% di quella complessiva. Rispetto al 2002, per il complesso delle aree depresse, l'attività agevolativa a favore del settore "industria e servizi" ha registrato una flessione: del 7,9% per gli investimenti agevolati e del 24,2% per i contributi. Tale andamento è interamente dovuto alla dinamica decisamente sfavorevole verificatasi al Sud, dove gli investimenti agevolati e i contributi concessi hanno segnato, rispettivamente, diminuzioni del 25% e del 31,6%. Nel Centro-Nord, invece, investimenti e contributi hanno segnato aumenti del 63,2% e del 67,6%.

Ad una pressochè generale tendenza alla riduzione dell'attività agevolativa delle misure d'incentivazione per le aree depresse a sostegno del settore "industriale" ha fatto, invece, riscontro nel caso della principale tra esse, quella prevista dalla legge 488/1992 - inizialmente destinata solo all'industria estrattiva e manifatturiera e ad alcune attività di

servizi – una ulteriore crescita degli ambiti settoriali di intervento. Dopo le estensioni divenute operative tra il 1999 e il 2001 a favore del turismo, del commercio, di alcune attività del settore delle costruzioni, dell'industria energetica e di altre dei servizi, nel corso del 2003 sono stati attivati, infatti, ulteriori bandi per le imprese artigiane, per i comuni delle isole minori e per il miglioramento della sostenibilità ambientale. Nel complesso, le risorse rese disponibili nel 2003 per questi tre nuovi interventi sono pari a 485 milioni di euro; tale ammontare è di tutto rilievo se lo si confronta con quello delle risorse impegnate nell'anno dal più consolidato intervento della stessa legge a favore dell'industria e dei servizi (1.558 milioni di euro).

Non v'è dubbio che tali estensioni trovino spiegazione nel positivo funzionamento del meccanismo di agevolazione della legge 488/1992, in relazione in particolare alla certezza e alla rapidità dei tempi di concessione e di erogazione degli aiuti e alla trasparenza nei criteri di allocazione delle risorse. Un utilizzo molto ampio della legge 488/1992 desta, tuttavia, perplessità, per vari ordini di motivi. In primo luogo, si pone evidentemente con maggiore gravità il problema delle risorse complessivamente disponibili che non crescono in misura proporzionale al crescere delle nuove attività agevolabili ma anzi, come detto, diminuiscono e devono inoltre ripartirsi su un numero crescente di interventi. Vi è dunque il rischio – già, del resto, concretamente profilatosi nel 2003, e che trova conferma anche per il 2004 – di una tendenziale sensibile contrazione delle risorse per i settori più avanzati dell'economia in grado di competere, oltre che sui mercati locali, su quelli nazionali e internazionali, e cioè principalmente l'industria manifatturiera e i servizi *tradeable* (Tab. 2). Nel 2003, infatti, dopo le estensioni settoriali di cui si è detto, la quota delle agevolazioni concesse all'industria manifatturiera del Mezzogiorno è arretrata al 51% del totale delle agevolazioni complessivamente concesse a tutti i settori ammessi alla legge 488/1992, a fronte del 68% del 2001 e del 75,8% del 1999.

In secondo luogo, si rischia di compromettere il buon funzionamento dell'intervento, con una diminuzione, ad esempio, della rapidità e certezza dei tempi di concessione delle agevolazioni per l'accavallarsi di molteplici graduatorie, la cui predisposizione, proprio per la loro elevata numerosità, potrebbe non avvenire nei tempi previsti.

Questa prospettiva – certamente non positiva né auspicabilmente irreversibile - andrebbe riconsiderata, per concentrare le risorse sulle attività di industria e servizi, alla luce in particolar modo della perdurante necessità di industrializzazione del Mezzogiorno,

evidenziata dall'elevato divario che ancora permane nel tasso di industrializzazione dell'area (pari, secondo i dati del Censimento 2001, a 38,8 addetti per 1.000 abitanti) rispetto a quello del Centro-Nord (110 addetti per 1.000 abitanti).

Un altro obiettivo che dovrebbe porsi una politica d'incentivazione industriale è quello di favorire un mutamento della struttura produttiva che veda accrescere la presenza dei settori a più alta produttività relativa. A tal fine, va rilevato come il principale strumento agevolativo della politica regionale, quello previsto dalla legge 488/1992, abbia teso ad assecondare le tendenze della domanda, confermando sostanzialmente la specializzazione industriale esistente, che nel Mezzogiorno in particolare, si caratterizza per la prevalenza di settori tradizionali, di piccole dimensioni d'impresa e per una scarsa integrazione sistemica delle stesse. Anche se non va trascurato il fatto che, sin dal suo avvio, essa ha dimostrato un buon grado di operatività, un elevato gradimento da parte delle imprese e di essere quindi uno strumento efficace di sostegno all'accumulazione.

Quanto mai opportuni sono pertanto da considerarsi quegli elementi correttivi, recentemente introdotti sia nelle modalità di concessione delle agevolazioni della legge 488/1992, che hanno ampliato la possibilità di orientare selettivamente (territorialmente e settorialmente) gli investimenti sia con i P.I.A. (*Pacchetti integrati di agevolazioni*) - di cui la 488/1992 costituisce parte essenziale - previsti per innalzare la qualità degli investimenti da quest'ultima agevolati. Si fa riferimento, in particolare, alle "graduatorie speciali" e al "P.I.A. Innovazione", che sembrano aver avuto un impatto significativo sulla capacità di orientare l'utilizzo delle risorse. A partire dal 2001, con l'introduzione delle graduatorie speciali, infatti, a fronte di un ridimensionamento del peso degli investimenti complessivamente agevolati (con tutti i tipi di graduatorie) nei settori tradizionali, è aumentato il rilievo di quelli nei settori di scala e nei settori ad offerta specializzata. Con il P.I.A. Innovazione, che agevola sia i programmi di innovazione che quelli di industrializzazione dei risultati, inoltre, nel 2003 anno nel quale tale intervento ha avuto avvio, circa il 44% degli investimenti complessivi da esso agevolati ha riguardato programmi di innovazione (Tab. 3). Circostanza questa particolarmente significativa, se si considera anche il tradizionale basso accesso del Mezzogiorno, ed in particolare delle sue piccole e medie imprese, alle agevolazioni previste dal Fondo per l'innovazione tecnologica (F.I.T.), che costituisce il principale strumento d'incentivazione nazionale a favore dell'innovazione.

Ai fini di un'ulteriore maggiore finalizzazione delle agevolazioni verso il conseguimento di obiettivi di modernizzazione del sistema industriale del Mezzogiorno, vanno inoltre positivamente valutate le misure allo studio di ulteriore revisione dei criteri di selezione per la concessione delle agevolazioni della legge 488/1992, nella direzione di maggiormente favorire le imprese che investono in ricerca ed innovazione tecnologica.

Nel 2003 elementi di particolare criticità sono emersi nell'andamento delle agevolazioni alla ricerca previste dalla legge 488/1992. A fronte di un positivo utilizzo del Mezzogiorno negli anni 2001-2002 di tali agevolazioni - tradizionalmente caratterizzate da un elevato accesso delle imprese del Centro-Nord - particolarmente grave appare per il Sud la mancanza di risorse disponibili, che nel 2003 ha di fatto bloccato l'attività di impegno (Tab. 4).

I crediti d'imposta previsti dall'art. 8 della legge 388/2000 rappresentano, invece - diversamente dalle agevolazioni della legge 488/1992 che sembrano orientarsi verso una maggiore finalizzazione delle agevolazioni verso il conseguimento di obiettivi di modernizzazione del sistema industriale del Sud- l'intervento volto a fornire un generico impulso macroeconomico agli investimenti. Anch'essi tra il 2002 e il 2003 sono stati fortemente ridimensionati in termini di risorse pubbliche impegnate (Tab. 5), a seguito dell'introduzione di alcune limitazioni operative dirette a controllarne i flussi di spesa e a ridurre la possibilità di elusione della disciplina.

Gli strumenti in forma negoziale

Nel 2003 l'attività di impegno degli strumenti "in forma negoziale" a favore del settore industriale e dei servizi è proseguita a ritmi complessivamente ridotti rispetto a quelli dell'anno precedente. L'attività di deliberazione ha riguardato nell'anno soprattutto i contratti di programma (Tab. 6), con 4 nuove approvazioni, nonché 1 protocollo aggiuntivo ad un contratto d'area già sottoscritto nel Centro-Nord. Nel 2003, inoltre, il CIPE ha dato avvio al "Progetto pilota di localizzazione", che prevede la realizzazione di Accordi di Programma Quadro denominati "contratti di localizzazione", già previsti dal Patto per l'Italia e dal DPEF 2003-2006, per l'attrazione nel Sud di investimenti esteri. Si tratta di

una particolare tipologia di contratti di programma gestiti da Sviluppo Italia, d'intesa con il Ministero delle Attività Produttive, che offrono un insieme integrato di interventi (agevolazioni in conto capitale, offerta di aree attrezzate, interventi per la formazione e partecipazione al capitale). Nel periodo compreso tra maggio 2003 e giugno 2004 sono state presentate 35 proposte di contratti di localizzazione, per 4 delle quali si è giunti ad una fase più avanzata di definizione dell'iter istruttorio, nel senso che è intervenuta una prima valutazione positiva di ammissibilità (Tab. 7).

Il rallentamento dell'attività agevolativa degli strumenti considerati, con l'esclusione dei contratti di localizzazione solo di recente avviati, ha riflesso motivazioni diverse. Nel caso dei contratti di programma - in fase di rilancio a partire dal 2000 - il rallentamento sembra per lo più imputabile ad una messa a punto delle procedure. Il CIPE con la delibera del 25 luglio 2003, recependo le indicazioni espresse dalla Conferenza Unificata Stato Regioni con l'Accordo del 15 aprile 2003, ha infatti introdotto nuove modalità procedurali, che prevedono sia un sempre maggiore coinvolgimento delle Regioni che una semplificazione e velocizzazione dell'iter amministrativo. Per i contratti d'area, la ridotta attività agevolativa è da collegare, invece, alla progressiva riduzione dell'operatività dello strumento conseguente alla limitazione nella stipula di nuovi contratti deliberata dal CIPE nel 1999.

14. Integrazione e competitività del sistema industriale meridionale

1. Nel 2003, il valore delle esportazioni del Mezzogiorno è diminuito del 3,8% per le merci e del 5,2% per i servizi, mentre i corrispondenti dati nazionali scendevano rispettivamente del 4% e dell'1%, in netta controtendenza rispetto alla ripresa del commercio mondiale.

La quota di mercato delle esportazioni del Mezzogiorno su quelle mondiali presenta un valore (0,45%), ancora nel 2003 che è, all'incirca, di sette volte inferiore al peso del Centro-Nord (3,74%).

Le esportazioni di merci del Mezzogiorno sono diminuite nel 2003 in quasi tutte le aree geografiche, ma il cedimento più forte è stato registrato nel Nordamerica, dove esse sono scese di oltre il 22%, contribuendo per quasi tre quarti alla flessione totale (le esportazioni del Centro-Nord verso la stessa area sono diminuite del 12,5%).

Dal punto di vista settoriale la caduta delle esportazioni meridionali è stata, nel 2003, abbastanza generalizzata. L'unica eccezione di rilievo riguarda i prodotti energetici, sostenuti dall'aumento dei prezzi. I contributi negativi più ampi sono attribuibili ai mezzi di trasporto, alla meccanica, all'elettronica e – in misura minore – ad alcuni settori tradizionali (cuoio-calzature, alimentari, mobili). Variazioni solo in parte simili sono state registrate nel resto d'Italia: le differenze principali riguardano gli autoveicoli, che nel Centro-Nord hanno frenato la caduta delle esportazioni, ed inoltre la chimica e il tessile, che hanno dato contributi negativi relativamente più ampi.

2. Con riferimento al peso del Mezzogiorno nel processo di internazionalizzazione produttiva, va sottolineato come il contributo del Mezzogiorno alle partecipazioni estere delle imprese italiane, secondo qualunque criterio di valutazione (numero, addetti, o fatturato delle imprese partecipate), sia estremamente modesto, anche a confronto con il peso della stessa ripartizione meridionale sulle esportazioni nazionali (Tab. 1).

A conclusioni non dissimili si giunge analizzando la capacità del Mezzogiorno di attrarre investimenti dall'estero (Tab. 2). La quota delle regioni meridionali sulle partecipazioni estere in Italia, già assai modesta, è scesa nell'ultimo triennio (2000-2003)

sia in termini di addetti che di fatturato. La presenza delle multinazionali estere è relativamente più significativa in Abruzzo e in Campania, dove ha avuto un ruolo di rilievo, in parte, nella dinamica regionale delle esportazioni, ma ha subito un ridimensionamento quasi ovunque.

La presenza delle multinazionali nel sistema economico del Mezzogiorno appare dunque nel complesso inferiore a quanto auspicabile. Un suo incremento significativo è non facile da realizzare, dato l'insieme di fattori nazionali e locali che ostacolano l'afflusso di capitali esteri, ma potrebbe essere molto utile per promuovere il progresso economico delle regioni meridionali. Ne potrebbe derivare anche una ripresa della tendenza positiva che aveva caratterizzato le esportazioni del Mezzogiorno nella seconda metà degli anni '90, data la forte correlazione tra la capacità di attrarre IDE e il successo delle esportazioni, soprattutto se questo processo fosse accompagnato dallo sviluppo di collegamenti adeguati con i sistemi di piccole e medie aziende in grado di assicurare il radicamento nel territorio delle imprese esportatrici che è essenziale per cogliere in pieno i benefici dell'integrazione internazionale.

3. In base ai risultati del Censimento del 1991 e a quelli recentemente diffusi del Censimento 2001, è possibile cogliere le modificazioni più evidenti intervenute nel periodo intercensuario, con riferimento alla composizione dell'intera economia, a livello di tutti i principali settori produttivi (Tab. 3).

L'industria, complessivamente, è rimasta stabile nel Mezzogiorno ed ha perso circa 170.000 addetti nel Centro-Nord. In entrambe le ripartizioni, inoltre, vi sono stati significativi effetti di ricomposizione interna: gli addetti nell'industria manifatturiera sono calati sia nel Mezzogiorno che, in misura più accentuata, nel Centro-Nord. Quelli nelle costruzioni sono stati interessati, invece, da una dinamica di segno opposto, più intensa nelle regioni centro-settentrionali. Nel 2001, l'incidenza degli addetti nell'industria manifatturiera sulla popolazione complessiva ha fatto segnare al Sud un valore di 38,8 per 1.000, pari ad appena un terzo di quello del Centro-Nord (110,5). L'estensione delle attività manifatturiere nel Mezzogiorno rimane, quindi, tuttora assai più limitata che nel resto del Paese.

E' proseguita, nel decennio, l'espansione dei servizi. Sebbene in maniera meno accentuata rispetto a quanto verificatosi negli anni '80, gli addetti nella P.A. sono, nel decennio, aumentati di, rispettivamente, 104.000 e 348.000 unità nel Mezzogiorno e nel

Centro-Nord. Nel 2001, la quota di addetti nella P.A. sull'occupazione complessiva è risultata pari al 32,8% nel Mezzogiorno ed al 20,8% nel Centro-Nord. L'incidenza degli addetti nei servizi, pubblici e privati, sull'occupazione complessiva è risultata pari, nel 2001, al 72,% nel Mezzogiorno (era del 70,8% nel 1991) ed al 63,2% nel Centro-Nord (58,7% dieci anni prima).

Va peraltro rilevato come, sempre in riferimento al 2001, l'incidenza degli addetti nella P.A. rispetto agli abitanti complessivi - che esprime, per certi versi, il fabbisogno di servizi pubblici rispetto alla popolazione di riferimento - presenti, nel Mezzogiorno, un valore (74,4) di circa il dieci per cento inferiore a quello dell'altra ripartizione (82,3).

Nel 2001, gli occupati complessivi rispetto alla popolazione hanno fatto segnare un valore di 226,9 addetti ogni mille abitanti nel Mezzogiorno, rapporto che è risultato pari ad appena il 57% dei 396,1 addetti ogni mille abitanti registrato nel Centro-Nord.

Con riferimento al solo comparto manifatturiero, tra il 2001 ed il 1991 gli addetti presso le Unità Locali sono diminuiti del 2,8% nel Mezzogiorno (che corrisponde ad una perdita, in valore assoluto, di 23.609 addetti) e del 6,8% nel Centro-Nord (pari ad un decremento di 297.625 addetti). Nello stesso arco temporale, le U.L. situate all'interno delle due ripartizioni hanno fatto segnare una dinamica differente: complessivamente in aumento (+7,7%) nelle regioni meridionali, in diminuzione (-2,6%) nel Centro-Nord (Tabb. 4 e 5).

Nel Mezzogiorno è quindi proseguito, nel corso degli anni '90, il processo di "schiacciamento" verso il basso della scala produttiva - la "dimensione tecnica" - intorno a cui, prevalentemente, operano le unità produttive; fenomeno che ha assunto una connotazione più accentuata rispetto a quanto verificatosi, nello stesso periodo, all'interno delle regioni centro-settentrionali.

Con riferimento al profilo dimensionale relativo agli impianti in cui è organizzata la produzione, va sottolineato che nel Mezzogiorno, le classi dimensionali che, nel periodo intercensuario, hanno registrato un aumento di addetti, sono: quella in cui sono ricomprese le c.d. "microimprese", (da 1 a 2 addetti), raggruppamento in cui l'aumento nel numero di addetti, pari 11.981 unità, è stato solo di poco inferiore a quello delle U.L. (12.512); e le due classi dimensionali contigue, 10-49 e 50-99 addetti, in cui, complessivamente, vi è stato un aumento di 35.005 addetti. Nel 2001, nella classe da 1 a 9 addetti era compreso il

33,9% dell'intera occupazione manifatturiera meridionale (il 33,4% nel 1991), a fronte del 24,2% nel Centro-Nord (percentuale che, dieci anni prima, era del 24,8%).

L'aumento degli addetti (e delle U.L.) si è, quindi, concentrato nelle classi minori; in quelle più grandi (oltre 100 addetti) vi sono state, invece, variazioni di segno opposto. Poiché le U.L. di piccolissima e piccola dimensione sono numericamente prevalenti, mentre gli addetti sono relativamente maggiori negli impianti più grandi, la "ricomposizione" intervenuta nel periodo censuario ha determinato, a livello di intero comparto manifatturiero, un aumento, come visto, nel numero delle U.L. a fronte di una caduta nello *stock* di occupati.

Nel Centro-Nord, le due principali aree (Nord-Ovest e Nord-Est) sono state interessate da un'evoluzione differente.

Il Nord-Ovest ha fatto registrare il decremento di occupati, sia in termini assoluti che percentuali, maggiore: su circa 297.000 addetti complessivamente persi nel decennio dal Centro-Nord, il 90% (pari a quasi 270.000 lavoratori) era impiegato in U.L. localizzate nelle regioni nord-occidentali). Poco meno della metà dell'intera caduta rilevata, nel periodo censuario, nel Nord-Ovest si è concentrata negli impianti di grandi dimensioni (oltre 500 addetti).

Nel Nord-Est gli addetti manifatturieri sono complessivamente aumentati del 2,3% (pari ad una crescita, in termini assoluti, di 31.329 unità). Oltre a ciò, l'aspetto che differenzia maggiormente la dinamica dimensionale del Nord-Est da quella delle altre macro-aree consiste nel fatto che, nel periodo censuario, gli occupati hanno fatto segnare una variazione positiva in tutte le classi, ad eccezione delle due minori (1-2 e 3-9 addetti). In particolare, gli incrementi maggiori si sono registrati, nell'area, in tre classi contigue: 50-99 addetti (+10,7%), 100-199 (+12,1%), e 200-499 (+11,8%).

In termini generali, le minori dimensioni delle imprese italiane, in raffronto ai nostri principali concorrenti, sono certamente di ostacolo alla capacità di entrare nelle produzioni appartenenti a settori contrassegnati da più elevate dinamiche di domanda a livello mondiale. Si allarga, in prospettiva, il divario con l'organizzazione della produzione che in sempre maggior misura viene affermandosi in ambito internazionale, centrata su nuovi *core* oligopolistici (sempre più internazionali) e da una "galassia" di imprese di minori dimensioni, entro cui, progressivamente, rischia di posizionarsi una larga fetta dell'offerta nazionale.

15. Il Mezzogiorno nel quadro della politica infrastrutturale

Dotazione infrastrutturale

In tutti gli ambiti infrastrutturali analizzati (trasporti e comunicazioni, con particolare riguardo a strade, ferrovie, porti, aeroporti e interporti; risorse idriche e ambiente ed energia) il Mezzogiorno evidenzia livelli di dotazione e di servizi inferiori al resto del Paese. Ciò rappresenta un evidente limite per le possibilità di convergenza delle nostre aree "deboli", vista la centralità che i fattori di contesto, non solo di ambiente fisico, rivestono nei processi di sviluppo all'interno di un contesto economico sempre più basato su competitività e integrazione.

1. Per le strade di minore dimensione (comunali e provinciali) e quelle statali la dotazione del Mezzogiorno è sostanzialmente allineata a quella media nazionale. La situazione si inverte sensibilmente quando si passa alla categoria stradale di maggiori dimensioni a scala di comunicazione, le autostrade, che presenta un indice pari a 77,7 rispetto al 115,4 del Centro-Nord (Tab. 1).

La dotazione di reti ferroviarie nel Mezzogiorno si caratterizza per livelli nel complesso quantitativamente modesti e di bassa qualità. Risulta, infatti, elevata nell'area la presenza di reti non elettrificate con un indice pari a 119,1, nettamente superiore a quello del Centro-Nord (86,8). Deficitaria è, invece, la dotazione di reti elettrificate, sia nelle linee a binario singolo (96,7 contro 103,2 nel Centro-Nord) sia ancor più, in quelle a binario doppio (50,5 contro 134,2) (Tab. 2).

Il numero di porti nel Mezzogiorno è quasi quattro volte (185,9) quello del Centro-Nord (50,9), mentre il numero degli accosti è di tre volte maggiore (153,2 contro 69,6) e la loro superficie è più che doppia (150,5 contro 71,1); per quanto riguarda invece i magazzini, emerge una bassa dotazione del Mezzogiorno nel complesso (26,1) e di tutte le regioni dell'area rispetto al Centro-Nord (142,2) (Tab. 3). La portualità meridionale riguarda infrastrutture di diversissima dimensione, molte delle quali sono di piccola taglia e orientate prevalentemente al traffico di passeggeri e in misura assai limitata di merci.

Alcune regioni meridionali presentano invece una forte vocazione commerciale, grazie a infrastrutture di grande dimensione, ma fortemente orientate al *transshipment*, cioè alla movimentazione di merci e container provenienti da grandi porti internazionali da trasbordare su navi per il cabotaggio interno e mediterraneo.

Nel Mezzogiorno, la presenza di centri intermodali non arriva complessivamente al 40% del valore medio nazionale (il Molise e Basilicata risultano del tutto sprovviste di simili infrastrutture); se si considerano le superfici, l'indice di dotazione cala ulteriormente (6,6). Passando ad altre infrastrutture di servizio degli interporti, la capacità di movimentazione risulta praticamente inesistente (1,1), mentre la disponibilità di binari è comunque molto bassa (29,6).

Il Mezzogiorno è ben dotato di aeroporti, sia in termini di numero di strutture aeroportuali (101,4), sia di numero di piste (100,4) e relative superfici (94,8), nonostante il fatto che due regioni (Molise e Basilicata) ne siano completamente sprovviste (Tab. 4). A livello regionale, risultano particolarmente dotate di infrastrutture aeroportuali le Isole maggiori, ma anche la Calabria e la Puglia, mentre colpisce la scarsa dotazione della Campania (rispetto ad un bacino d'utenza che copre anche Molise e Basilicata).

2. La dotazione di reti idriche di adduzione risulta particolarmente carente nel Mezzogiorno (51,2) rispetto al Centro-Nord (123,4) (Tab. 5). Per quanto riguarda le reti di distribuzione, lo scostamento del Mezzogiorno risulta meno accentuato (62,8), ma pur sempre rilevante. L'indice sintetico sulla dotazione di reti idriche (57) pone complessivamente il Mezzogiorno ad un livello pari a meno della metà di quello rilevabile nel Centro-Nord.

Nel Mezzogiorno viene erogato circa il 30% del volume nazionale di acqua potabile, valore inferiore alla quota di popolazione residente nelle regioni meridionali (36,2%) (Tab. 6). La disponibilità media giornaliera risulta di 221 litri di acqua per abitante, a fronte di 293 litri pro capite al giorno nel Centro-Nord. Tra le regioni meridionali, il divario con il Centro-Nord soprattutto è elevato nelle regioni a più ampia base demografica e raggiunge un massimo in Puglia.

Alla evidente insufficiente disponibilità della risorsa nel Mezzogiorno si accompagna una forte irregolarità nell'erogazione idrica; infatti, la quota di famiglie che lamentano irregolarità di erogazione è pari, nel 2002, al 27,7%, contro il 6,6% del Centro-Nord. Tra le

regioni meridionali permangono situazioni di particolare gravità in Sicilia (38,1%), Calabria (36,0%), Basilicata (32,5%), Sardegna (27,8%) e Puglia (24,1%).

3. Una sintesi delle dotazioni ambientali (depurazione, incenerimento rifiuti, discariche speciali) pone il Mezzogiorno nel suo complesso a livelli notevolmente più bassi della media nazionale (55), con solo tre eccezioni positive: Abruzzo, Molise e Sardegna (Tab. 7).

Le reti di distribuzione del gas sono scarsamente diffuse nel Sud (38,2) rispetto al dato medio nazionale, con solo due regioni su livelli meno distanti: Abruzzo (78,5) e Campania (84,5). Le reti di trasmissione e quelle di distribuzione dell'energia elettrica presentano invece una dotazione relativamente meno deficitaria a livello dell'area meridionale (con un indice, rispettivamente, pari a 74,0 e a 89,1).

L'indice sintetico di dotazione di infrastrutture energetiche indica per tutto il Mezzogiorno un valore molto distante (63,2) dalla media nazionale, con una sola regione (la Campania) che si colloca al di sopra di essa (110).

La stima degli investimenti in opere pubbliche

Secondo le stime di contabilità economica regionale della SVIMEZ a livello nazionale, gli investimenti in opere pubbliche a prezzi costanti, per il periodo 1995-2003, hanno manifestato un andamento crescente in valore assoluto, pur se assai contenuto negli ultimi tre anni. Dal 2001 sono ormai stabilmente sul 2,2% in rapporto al PIL.

A livello territoriale (Fig. 1) emergono invece tendenze differenti; gli investimenti nel Centro-Nord mantengono una dinamica costantemente positiva in valore assoluto, anche se con un ritmo calante (nel biennio 2002-2003 la variazione è stata pari a +0,4%, mentre nel biennio precedente era stata pari a +2,7%); nel Mezzogiorno, invece, dopo la dinamica negativa del periodo 1995-1998, gli investimenti in opere pubbliche hanno manifestato nel successivo quadriennio un andamento sostanzialmente stazionario con modeste variazioni. Nel 2003 sembra realizzarsi una leggera flessione che fa seguito alla lieve ripresa del biennio 2001-2002.

Il rapporto degli investimenti in opere pubbliche sul PIL risulta nel Mezzogiorno in costante riduzione, dal 3,8% del 1995 al 2,5% del 2003; nel Centro-Nord, invece, la dinamica è costantemente (anche se moderatamente) positiva in tutto il periodo (dall'1,6% al 2,1%), con un momento di stasi solo nel 2000.

Persiste, quindi, nei fatti un costante calo di investimenti in opere pubbliche nel Mezzogiorno; un andamento incoerente con gli obiettivi di riequilibrio infrastrutturali. Nell'ultimo biennio, inoltre gli avanzamenti programmatici stanno evidenziando un rallentamento, che sta erodendo anche quella parte di realizzazioni effettivamente aggiuntive finora realizzata dai Fondi strutturali, all'interno dei quali la spesa di tipo "figurativo" – cioè finalizzata al rimborso di somme già spese coi cosiddetti "progetti-sponda" o "progetti-volano" – sta assumendo un peso più rilevante che in passato.

Politica infrastrutturale e Mezzogiorno

Alcune scelte operate dalla programmazione infrastrutturale nazionale ed europea in questi ultimi anni ("legge-obiettivo" e TEN) appaiono coerenti con le esigenze di accessibilità territoriale del Mezzogiorno rispetto alle principali polarità economiche del Continente. Appare, infatti, essenziale incrementare la dotazione di infrastrutture di trasporto e comunicazione di grande dimensione, per ridurre una perifericità complessiva già enfatizzata dalla distanza e da *handicap* geografici e morfologici.

I dati sull'infrastrutturazione (che rappresentano l'elemento di base dell'accessibilità) confermano la necessità di tali scelte di programmazione, che hanno attribuito una significativa priorità alle grandi opere. Allo stesso tempo, tuttavia, tali dati evidenziano anche che questa programmazione dovrebbe essere più significativamente impostata e attuata a favore delle regioni meridionali, al fine di ridurre la già pesante perifericità di cui soffrono soprattutto nei collegamenti terrestri.

Oltre che nella grande dimensione e nel settore delle comunicazioni, i divari infrastrutturali del Mezzogiorno risultano particolarmente rilevanti anche nelle infrastrutture a servizio della vita civile e produttiva e di minore dimensione. Reti idriche

ed energia restano settori particolarmente deficitari, che incidono pesantemente sulla qualità della vita e sulla competitività economica.

Di fronte a questi fabbisogni, la programmazione attivata a vari livelli (nazionale e comunitario, ordinaria e specificamente dedicata alle grandi opere) non riesce ancora ad esprimere livelli accettabili di attuazione, sia in termini di spesa sia sul piano realizzativo.

Alcune grandi opere (Alta Velocità, Salerno-Reggio Calabria, ecc.) continuano ad avanzare, pur se con lentezza e rinviando periodicamente la data del termine dei lavori e dell'agognata entrata in funzione. Ma si tratta di lavori già avviati da tempo e che dispongono di finanziamenti pregressi. Sulle nuove opere, nonostante l'accelerazione impressa dalla legge-obiettivo nelle fasi tecnico-amministrative e approvative, ancora non emergono segnali più concreti di attuazione nell'apertura dei cantieri e (ovviamente) nella conclusione dei lavori.

Su questo rilevante profilo della politica infrastrutturale nazionale, nel quale il Mezzogiorno beneficia di un'attenzione considerevole, si stanno verificando alcuni preoccupanti segnali di "perdita del controllo", determinati da un eccessivo numero di progetti (non tutti di interesse strategico) e da una pianificazione finanziaria che, pur cospicua, risulta ancora inadeguata, anche per coprire i fabbisogni di completamento delle opere già approvate. In quest'ambito diviene, quindi, essenziale procedere ad una seria razionalizzazione della programmazione, che porti a concentrare gli sforzi operativi e finanziari su interventi realmente significativi e determinanti per l'adeguamento e l'efficienza del sistema infrastrutturale nel suo complesso.

La maggiore attenzione dedicata alle grandi opere non è stata però concepita in termini "addizionali" rispetto alla cosiddetta programmazione "ordinaria" e a quella finanziata dai Fondi strutturali e dalla politica nazionale di sviluppo delle aree sotto-utilizzate del Mezzogiorno. Gli stanziamenti complessivi non hanno evidenziato gli attesi incrementi ed i già stretti vincoli di finanza pubblica, rafforzati dalla bassa congiuntura, hanno ulteriormente ridotto i margini di manovra finanziaria necessari al sostegno di una politica infrastrutturale particolarmente impegnativa nel suo complesso.

Anzi, a fronte delle difficoltà di appostazione delle risorse nazionali e di impiego anche di quelle comunitarie (dovute anche ad una pubblica amministrazione che ancora non riesce a migliorare significativamente la propria efficienza, nonostante l'introduzione di opportuni meccanismi di premialità), la originaria distinzione dei vari profili di

finanziamento (risorse ordinarie e specificamente destinate alle aree sotto-utilizzate, Fondi strutturali e relativo cofinanziamento nazionale), prevista dalla programmazione per garantire un flusso finanziario adeguato agli obiettivi di riequilibrio socioeconomico e strutturale del Mezzogiorno, sta sensibilmente riducendosi.

I Fondi strutturali, – risorsa finanziaria divenuta particolarmente preziosa e non sottoponibile alle restrizioni di bilancio che si sono rese necessarie in questi ultimi anni –, stanno assumendo un crescente ruolo di sostituzione delle risorse nazionali, sia pure definito in termini temporanei e sottoposto ad un’attenta vigilanza della Commissione europea. Ciò sta consentendo di evitare tagli delle risorse comunitarie impegnate e non utilizzate per gli interventi programmati col sostegno dei Fondi strutturali, ma non consente di realizzare gli incrementi nella dotazione infrastrutturale ad essi attribuiti. La logica della rendicontazione sul bilancio comunitario di spese già sostenute dal bilancio nazionale, anche cambiando nome (da “progetti-sponda” a “progetti-volano”) non muta la realtà di una prassi già sperimentata in passato e che non porta alcun beneficio reale allo sviluppo del Mezzogiorno.

Altro profilo particolarmente deficitario della politica infrastrutturale nel Mezzogiorno è quello degli Accordi di programma quadro, previsti nelle Intese tra lo Stato e le Regioni. Quest’ambito di programmazione sta dimostrando evidenti limiti e carenze di un approccio prevalentemente basato più sulla negoziazione istituzionale che sulla fattibilità reale e l’efficacia degli interventi. I meccanismi di premialità e di penalizzazione, introdotti successivamente per recuperare margini più accettabili di efficienza, devono ancora dispiegare pienamente i loro effetti, ma i segnali finora percepiti non sembrano assicurare un deciso miglioramento attuativo.

Sembra ormai opportuna, per questo profilo di programmazione (come per altri che si sono dimostrati solo parzialmente efficaci, come la programmazione negoziata, o stanno dimostrandosi tali, come la progettazione integrata), una seria riflessione sulle sue reali prospettive e capacità di contribuire all’infrastrutturazione del Mezzogiorno, portando a termine ciò che si è iniziato – e che ha reali possibilità di realizzarsi compiutamente – e ricollocando il resto negli ambiti ordinari della programmazione infrastrutturale. Sarebbe così possibile recuperare risorse per altri profili programmatici (come la legge-obiettivo) che mostrano evidenti segnali di carenza finanziaria.

Ma anche in questo caso, vanno, attentamente valutate le reali opportunità di impiego delle risorse e vanno quindi, concentrate le risorse sui progetti, che presentano possibilità realizzative migliori e più funzionali al sistema infrastrutturale del Mezzogiorno. Ciò consentirebbe di concentrare l'attenzione su risultati attuativi

Soprattutto per le infrastrutture e in particolare per quelle da realizzare nel Mezzogiorno, andrebbe insomma, recuperata una sana razionalità programmatica e gestionale, che intraprenda con convinzione la strada del realismo operativo e finanziario.

Non va, infine, sottovalutato l'impatto di un quadro giuridico-amministrativo, di riferimento al settore infrastrutturale, ancora incerto e bisognoso di stabilizzazione. Sarebbe auspicabile che le nuove ipotesi di riforma costituzionale non incidessero sull'assetto derivante dal nuovo Titolo V, ma provvedessero, se necessario, a dare sostegno alla equilibrata opera interpretativa svolta dalla Corte Costituzionale. Le deleghe e gli schemi legislativi in corso di elaborazione, per dare attuazione alla Costituzione vigente, potrebbero così procedere speditamente nel definire con maggiore chiarezza competenze e funzioni nel settore delle opere pubbliche.

Sempre sul piano legislativo ordinario, è anche auspicabile che non si seguiti a procedere per continui aggiustamenti della disciplina sugli appalti pubblici, ma si colga l'occasione del recepimento delle nuove Direttive comunitarie per definire organicamente l'assetto della materia. Quella della certezza delle regole è un'esigenza particolarmente sentita dal settore infrastrutturale, che cerca da troppi anni una necessaria e definitiva stabilizzazione.

16. Il Mezzogiorno nell'Europa allargata

1. *L'utilizzo dei Fondi strutturali: attuazione degli interventi relativi al ciclo 2000-2006*

Stato di avanzamento degli interventi dei Fondi negli Stati dell'Ue

Il 2002 è stato il terzo anno d'esecuzione del nuovo ciclo di programmazione; come tale, è stato caratterizzato dalla conclusione della fase di programmazione (soprattutto per quanto riguarda l'obiettivo 2 e le Iniziative comunitarie) e da un ritmo soddisfacente d'esecuzione, paragonabile a quello del periodo di programmazione precedente. Per l'insieme degli obiettivi è stato impegnato il 42,9% degli stanziamenti del periodo 2000-2006 e pagato il 20,6% (Tab. 1). Le differenze di *performance* tra gli Stati membri in termini di esecuzione degli impegni sono sensibili: il campo di variazione è compreso tra il 56,6% dell'Irlanda e il 31,2% della Grecia; l'Italia fa registrare una quota di impegni del 43,4%, al di sopra della media comunitaria e in linea con la Germania. Con riferimento all'incidenza dei pagamenti sui contributi programmati, il panorama è significativamente diverso: l'Irlanda è anche in questo caso il Paese più efficiente (con una quota di realizzazione del 30,4%), mentre i Paesi Bassi occupano l'ultimo posto. L'Italia è soltanto al tredicesimo posto, con una quota di realizzazione (12,8%) pari al 60% della media comunitaria.

Il Quadro comunitario di sostegno delle regioni italiane dell'obiettivo 1

L'attuazione dei programmi operativi ha sperimentato, durante il 2003, una forte accelerazione. Alla data del 31 dicembre, gli impegni complessivi del periodo 2000-2006 (20.812 milioni di euro) rappresentano oltre la metà dei contributi in programma per l'intero periodo (il 50,22%), mentre il livello dei pagamenti (9.716 milioni di euro) è attestato al 46,7% degli impegni e al 23,4% delle previsioni di programma (Tab. 2).

Con evidenza ancora maggiore che nel passato si ripropone anche per il 2003 il fenomeno strutturale che si è manifestato in tutte le annualità di attuazione degli interventi del Quadro comunitario di sostegno fin dalla riforma del 1989: la *performance* di realizzazione degli interventi da parte delle amministrazioni regionali più difficoltosa di quella dell'insieme dei programmi nazionali gestiti dalle amministrazioni centrali. I programmi regionali presentano, infatti, nel loro complesso, rispetto ai rispettivi piani finanziari, tassi di realizzazione del 38,9% in termini di rapporto impegni/previsioni, del 48,1% in termini di pagamenti su impegni, e del 18,7% in termini di pagamenti su previsioni. La Basilicata si conferma la regione maggiormente capace di rispettare gli impegni programmatici, seguita a breve distanza da Molise (che d'altra parte fa registrare la prestazione migliore in termini di tassi di realizzazione della spesa) e Sardegna. Sono, invece, al di sotto della media in termini di capacità di realizzare tanto gli impegni quanto i pagamenti Puglia, Campania e soprattutto Sicilia, mentre la Calabria, in ritardo nell'assunzione degli impegni, si segnala però per una capacità di spesa sia pur di poco superiore a quella media. Il Molise è anche la Regione che ha fatto registrare i maggiori progressi tra il 2002 e il 2003, insieme alla Puglia (tanto per i pagamenti quanto per gli impegni), alla Sicilia (limitatamente agli impegni) e alla Sardegna per i soli pagamenti).

I programmi operativi nazionali (PON) presentano, nel loro complesso, rispetto al piano finanziario delle forme d'intervento approvate, tassi di realizzazione del 75,6% in termini di rapporto impegni/previsioni, del 45,1% in termini di pagamenti su impegni, e del 34,1% in termini di pagamenti su previsioni. Come si è già rilevato in passato, il risultato medio è fortemente condizionato dalla *performance* del PON *Sviluppo dell'imprenditoria* che – trattandosi di un regime d'aiuti – ha già impegnato oltre il 128% delle risorse di programma disponibili e ha effettuato più del 61% dei pagamenti. Un buon tasso di realizzazione in termini d'impegni ha fatto registrare anche il PON *Ricerca scientifica, sviluppo e alta formazione*, che però denuncia una quota di pagamenti inferiore alla media dei PON nel loro complesso. Gli altri PON, pur senza raggiungere tassi di realizzazione così elevati, presentano in genere prestazioni superiori a quelle dei programmi di responsabilità regionale. Nel complesso, tra il 2002 e il 2003 non si sono registrati progressi importanti in termini di impegni, ma una dinamica più sostenuta (complessivamente dell'ordine del 20%) ha interessato i pagamenti, in cui si segnalano i

PON *Sviluppo dell'imprenditoria, Assistenza tecnica e azioni di sistema* e quello *Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno*.

Con riferimento all'articolazione per assi prioritari (Tab. 3), fanno registrare un tasso d'attuazione superiore alla media, tanto negli impegni quanto nei pagamenti, soltanto gli assi "Sistemi locali di sviluppo" e "Assistenza tecnica". L'asse "Risorse umane" fa registrare una capacità superiore alla media nell'impegnare le risorse, ma non nello spenderle: si tratta, tuttavia, soprattutto dell'effetto delle regole finanziarie che governano le azioni del FSE. Gli assi "Sistemi locali di sviluppo" e "Assistenza tecnica" sono anche quelli che hanno fatto registrare i maggiori progressi tra il 2002 e il 2003 tanto per i pagamenti quanto per gli impegni, insieme agli assi "Risorse umane" e "Risorse culturali" (limitatamente agli impegni).

2. Gli sviluppi delle politiche di coesione: dalla parte del Mezzogiorno

Il nuovo quadro di proposte della Commissione europea per la fase 2007-2013 delle politiche di coesione consente di fare il punto sulle esigenze delle regioni del Mezzogiorno che, come si è posto in evidenza, presentano tuttora problemi strutturali importanti e, soprattutto, si collocano in posizione di debolezza anche rispetto ad alcune regioni dei nuovi Stati membri. Partire, nella valutazione delle proposte della Commissione e del dibattito che ne è scaturito, dai vantaggi e dagli svantaggi che ne trarrebbe il Mezzogiorno non è uno dei tanti esercizi di "egoismo nazionale", ma piuttosto una valutazione sul campo degli effetti di equità e di sviluppo che i nuovi Fondi strutturali potrebbero avere nelle regioni di paesi con ampi divari interni.

Il nuovo quadro di proposte per la nuova fase delle politiche di coesione consente di fare il punto sulle esigenze delle regioni del Mezzogiorno che, come si è visto, presentano tuttora problemi strutturali importanti e, soprattutto, si collocano in posizione di debolezza anche rispetto ad alcune regioni dei nuovi Stati membri. Partire, nella valutazione delle proposte della Commissione e del dibattito che ne è scaturito, dai vantaggi e dagli svantaggi che ne trarrebbe il Mezzogiorno non è uno dei tanti esercizi di "egoismo nazionale", ma piuttosto una valutazione sul campo degli effetti di equità e di sviluppo che i nuovi Fondi strutturali potrebbero avere nelle regioni di paesi con ampi divari interni.

Il punto fondamentale di partenza sono le prospettive finanziarie, che testimoniano, in ultima istanza, dell'importanza assoluta e relativa delle politiche che si intendono realizzare. Le prospettive finanziarie della Commissione per il periodo 2007-2013 prevedono uno sviluppo complessivo degli stanziamenti di oltre 1.000 miliardi di euro, pari all'1,24% del PIL Ue in media annua. Gli stanziamenti di pagamento ammontano complessivamente a circa 929 miliardi, pari all'1,14%; ciò lascia una disponibilità dello 0,10% del PIL rispetto al tetto delle "risorse proprie" fissato, come detto, all'1,24% del PIL.

Le prospettive finanziarie sono dunque ancorate al tetto delle risorse proprie, anche se la stessa Commissione afferma che un bilancio più consistente, commisurato all'1,3% del PIL, avrebbe consentito un più efficace perseguimento degli obiettivi e delle priorità dell'Unione.

L'articolazione del bilancio è diversa – nelle voci considerate – da quella adottata per *Agenda 2000*. Emerge uno sforzo di attribuire un'attenzione maggiore ai temi della competitività e della coesione per la crescita e l'occupazione, in linea con gli obiettivi di Lisbona e Göteborg. Lo spostamento d'accento è conseguito sostanzialmente riducendo la quota destinata alle politiche agricole comuni del 7% circa rispetto al 2006 (cioè all'ultimo anno di *Agenda 2000*). Alle azioni strutturali è destinato il 33,6% degli stanziamenti di bilancio (1,5 punti percentuali in più rispetto al 2006), mentre alle azioni per la competitività viene assegnato il 13% (5,7 punti in più del 2006).

Anche in valore assoluto, le risorse destinate alla coesione sono aumentate rispetto agli stanziamenti per l'ultimo anno di *Agenda 2000*, passando da poco meno di 39 miliardi del 2006 a poco più di 49 nella media annua del periodo 2007-2013, con una crescita del 27%. L'incremento relativo alle azioni per la competitività (che includono: competitività delle imprese nel mercato interno, ricerca e sviluppo, reti trans-europee, qualità dell'istruzione e della formazione e cambiamenti sociali) è ancora maggiore, più che raddoppiando dagli 8,8 miliardi nel 2006 ai 19 all'anno nel periodo successivo.

Nel complesso, tuttavia si conferma la destinazione alle politiche di coesione dello 0,46% del reddito nazionale lordo dei paesi dell'Unione; si tratta, dunque, del mantenimento della stessa quota che fu destinata a questa linea di bilancio nel precedente periodo, e pertanto della rinuncia a sostenere i processi di integrazione e i problemi di coesione inerenti il grande allargamento a 25 e in prospettiva a 27 con uno sforzo

aggiuntivo. Ciò implica una doppia penalizzazione delle regioni più svantaggiate dei Quindici, sia a causa della maggiore concorrenza interna all'Unione, sia per una riduzione reale delle risorse destinate allo sviluppo, che vengono in parte rilevante dirottate verso i nuovi paesi membri.

In questo modo, la Commissione sembra aver abbandonato le posizioni che ispirarono la riforma dei Fondi strutturali del 1988, ben sintetizzate dal Rapporto per la Commissione europea di un gruppo di economisti guidato da Tomaso Padoa-Schioppa: *“il processo di liberalizzazione dei mercati può implicare seri rischi di aggravamento degli squilibri regionali, perché nel corso dell'integrazione dei mercati si svilupperanno processi economici differenti, alcuni dei quali convergenti, altri divergenti. [...] Le possibilità di convergenza aumenteranno, ma saranno necessarie opportune misure di accompagnamento per accelerare l'aggiustamento nelle regioni e nei Paesi strutturalmente deboli e per contrastare le forze che spingono in senso opposto. A questo scopo saranno inoltre necessari la riforma e lo sviluppo dei Fondi strutturali della Comunità, nonché altre modifiche del bilancio comunitario in materia di spesa agricola”*.

Il peso che la linea di bilancio destinata all'agricoltura tuttora riveste nelle uscite comunitarie (301 miliardi di euro su 1.025) – come già segnalava l'analisi di Padoa-Schioppa – è di ostacolo a quella mobilitazione di risorse che sarebbe necessaria per affrontare i problemi delle regioni in ritardo. D'altronde, nei documenti della Commissione vengono messe da tempo in discussione le modalità di impiego di tali risorse, ma non la loro entità né la destinazione complessiva. Uno sforzo di coesione commisurato ai problemi connessi all'ingresso dei nuovi Paesi richiederebbe ben più coraggio, sia nel reperire nuove risorse, sia nell'allocazione dei fondi tra i diversi obiettivi di politica economica.

Anche la posizione ufficialmente adottata da sei Stati membri (Francia, Germania, Regno Unito, Austria, Paesi Bassi e Svezia) per una riduzione delle risorse finanziarie per la coesione contenute nella proposta della Commissione è soltanto in parte motivata dalla posizione di contributori netti di questi Paesi, ma rinvia anche al peso che la Politica agricola comune riveste per gran parte degli stessi. Questi sei Paesi ritengono eccessiva la proposta della Commissione di attestare le uscite del bilancio comunitario all'1,14% del reddito nazionale lordo dell'insieme degli Stati membri e propongono di ridurre la quota all'1%. La Germania, inoltre, contesta esplicitamente la previsione di destinare alle

politiche di coesione 336 miliardi di euro e propone – insieme al Regno Unito – di destinare le risorse e le politiche della coesione ai soli nuovi Stati membri.

Va ricordato, in proposito, che qualora venisse accettata la posizione dei sei Paesi “riduzionisti”, non ne risulterebbe soltanto una drastica diminuzione degli stanziamenti (che passerebbero da 1.025 a 901 miliardi di euro), ma la riduzione graverebbe interamente sul voci di bilancio relative alle politiche di competitività e coesione e a quelle esterne, dal momento che le risorse destinate alla politica agricola comune risulterebbero vincolate a 301 miliardi dagli accordi precedentemente assunti in funzione dell’allargamento a 25.

Per l’Italia, come per tutti i Paesi con un forte dualismo economico interno, la forte contrazione delle risorse comunitarie per azioni strutturali, pur in presenza di una flessione del contributo italiano al finanziamento dell’Unione, difficilmente potrebbe essere compensata da una “ri-nazionalizzazione” delle politiche regionali, soprattutto a causa dei vincoli di bilancio imposti dalla disciplina del Patto di stabilità, legati, più che mai nel caso italiano, all’ammontare dello *stock* di debito pubblico.

La posizione italiana – esposta nel secondo *Memorandum italiano sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria 2007-2013* e recentemente ribadita dal rappresentante del Governo al Forum sulla coesione del 10-11 maggio 2004 – chiede al contrario che, nell’ipotesi che la dotazione finanziaria non dovesse crescere, sia almeno incrementato l’ammontare di risorse destinate alle regioni arretrate. Se così non fosse, sarebbero queste a sopportare per intero l’onere dell’aggiustamento conseguente all’allargamento dell’Unione.

Non soltanto le prospettive finanziarie, ma anche le proposte formulate dalla Commissione nella Terza relazione sulla coesione non sembrano andare in questa direzione.

In primo luogo, a prescindere dai criteri che presiederanno alla ripartizione delle risorse tra paesi e regioni, le risorse pro capite in media diminuiranno. Secondo le stime che possono essere ricavate dai più recenti dati dell’EUROSTAT, la popolazione residente nelle regioni ammissibili a pieno titolo al nuovo obiettivo “Convergenza” (ex obiettivo 1) ammonterebbe a oltre 123 milioni di persone (di cui 54 nell’Ue a 15 e 69 nei NSM). A questi si sommerebbero circa 17,5 milioni di abitanti residenti in regioni che uscirebbero dall’obiettivo 1 per il cosiddetto “effetto statistico”. Nel precedente ciclo i beneficiari dei contributi dell’obiettivo 1 erano meno di 100 milioni. L’incremento della popolazione delle

regioni più arretrate risulterebbe quindi pari al 41%, mentre – come si è visto – le risorse aumentano del 27%.

Inoltre, la Commissione propone un rafforzamento del Fondo di coesione. Sempre secondo stime effettuate sui più recenti dati ufficiali, nel prossimo ciclo di programmazione il Fondo di coesione si applicherebbe a Grecia e Portogallo tra i paesi dell'Ue a 15 e a tutti i 10 NSM. Nel complesso si tratterebbe di circa 96 milioni di abitanti, di cui oltre due terzi nei paesi di recente ingresso nell'Unione. Secondo le proposte della Commissione, in questi paesi il Fondo di coesione dovrebbe rappresentare circa un terzo della dotazione finanziaria a essi attribuita a titolo dell'obiettivo "Convergenza".

Un rafforzamento del Fondo di coesione interrompe la tendenza alla sua diminuzione d'importanza che era stata decisa con *Agenda 2000* (tra il 2000 e il 2006 la dotazione annuale del Fondo si riduceva da 2.615 a 2.510 milioni di euro) e implica necessariamente un'ulteriore contrazione delle risorse destinabili alle regioni arretrate negli Stati che non beneficiano del Fondo di coesione stesso, cioè tutte le regioni arretrate dell'Ue a 15 (esclusi Grecia e Portogallo) e, segnatamente, il Mezzogiorno.

A favore di una posizione contraria al rafforzamento e al mantenimento del Fondo di coesione possono essere portate due argomentazioni: la prima, ovvia, che la convergenza regionale si persegue a livello di regioni, e non di interi paesi, specie in presenza di notevoli e tendenzialmente crescenti disparità interne; la seconda, che il Fondo di coesione non dispone dell'intera gamma degli strumenti di politica economica, ma concentra le sue azioni sulle reti di trasporto e sugli interventi ambientali.

Sempre nell'ipotesi di risorse costanti, appare altresì cruciale attirare l'attenzione sulle modalità di ripartizione delle risorse tra paesi. Mentre infatti non sembra esservi più discussione sui criteri di ammissibilità geografica (75% del PIL pro capite in parità di potere d'acquisto rispetto alla media Ue a 25 a livello di NUTS2, con robusto regime transitorio per le regioni in uscita, soprattutto se per il cosiddetto "effetto statistico"), la Commissione propone di ripartire le risorse sulla base dell'esperienza del precedente ciclo.

A tale proposito, non può non sottolinearsi che quei criteri di ripartizione penalizzarono duramente il Mezzogiorno, che con quasi il 23% della popolazione dell'obiettivo 1 ottenne soltanto il 17,2% dei finanziamenti. Le risorse disponibili pro capite del Mezzogiorno risultarono in tal modo inferiori, non soltanto a quelle attribuite a Spagna, Grecia e Portogallo, ma anche a Germania e Francia. Il metodo adottato nel

Vertice di Berlino del 1999 presentava numerosi e seri limiti. In particolare, appare del tutto irrisorio il peso assegnato al tasso di disoccupazione, sebbene questa fosse una priorità della strategia di Lisbona; inoltre, l'utilizzo del criterio della "prosperità nazionale", misurata con il ricorso a soglie arbitrarie di prodotto nazionale lordo pro capite, è risultato sproporzionatamente penalizzante, specie per i paesi a economia dualistica.

Appare, dunque, necessario segnalare come uno dei temi prioritari del negoziato debba riguardare i criteri di ripartizione delle risorse, con riferimento ai quali non è sufficiente manifestare contrarietà rispetto ai criteri del 1999, ma occorrerebbe formulare una proposta tecnicamente robusta, che tenga seriamente conto dell'utilizzo della risorsa lavoro (colta dal tasso d'occupazione o dal tasso d'attività) e che adotti un criterio trasparente di proporzionalità rispetto all'entità dei problemi regionali. Del resto, il ricorso a criteri multidimensionali (affiancando al prodotto pro capite altri indicatori di utilizzo della risorsa lavoro) potrebbe essere applicato anche alla stessa determinazione delle regioni meritevoli d'intervento.

Anche, e soprattutto, se la selezione dovesse avvenire soltanto sulla base del reddito pro capite, sarebbe necessario mettere in campo strumenti e risorse atti a fronteggiare la complessità delle situazioni di disagio, specie se conseguenza dell'allargamento.

In primo luogo, occorrerà offrire un adeguato sostegno transitorio alle regioni in uscita dall'obiettivo 1, che si troveranno ad affrontare sia le difficoltà di operare sui mercati senza il sostegno delle politiche strutturali, sia la concorrenza – soprattutto in termini di attrazione dei fattori produttivi – da parte delle regioni di nuova entrata. Questa necessaria compensazione deve essere maggiorata se la perdita dell'ammissibilità al sostegno comunitario deriva unicamente dalla riduzione del livello di reddito pro capite medio conseguente al passaggio dall'Ue a 15 all'Ue a 25 (cosiddetto "effetto statistico"). Per il Mezzogiorno, i dati EUROSTAT riferiti al triennio 1999-2001 segnalano che questo potrebbe essere il caso della Basilicata (604.000 abitanti).

In secondo luogo, è necessario intervenire a sostegno delle aree che saranno più soggette ai rischi connessi allo spostamento a Est del baricentro economico dell'Unione e delle stesse politiche di coesione. Le regioni frontaliere e quelle isolate geograficamente (come la Sardegna – 1,6 milioni di abitanti – che, sempre sulla base dei dati EUROSTAT, uscirebbe "naturalmente" dall'insieme delle regioni ammissibili) sono indubbiamente quelle più esposte e meritano un'attenzione specifica con interventi mirati.

Gli interventi delle politiche di coesione non si limitano a operare direttamente sul contesto, ma intervengono anche a correggere le distorsioni e specifici fallimenti del mercato. Questo è evidentemente un tema di carattere generale, non limitato a situazioni di particolare debolezza, né solo al co-finanziamento dei Fondi strutturali. Infatti, parallelamente al dibattito sulle nuove politiche di coesione, la Commissione ha aperto anche una riflessione sulla revisione degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale.

Il problema è più ampio di quello del coordinamento dei criteri di individuazione della geografia dei Fondi strutturali e degli aiuti di Stato. In effetti, la discussione riguarda sia la possibilità di interventi nazionali e regionali per lo sviluppo della competitività delle imprese e dei territori, sia i termini della concorrenza tra regioni arretrate condotta sulla base delle agevolazioni concesse.

Il primo aspetto è ovviamente cruciale – tanto più nell’ipotesi di un’insufficiente assegnazione di fondi comunitari alle regioni in ritardo, specie a quelle della “vecchia” Unione – perché sono in gioco i gradi di libertà delle politiche nazionali. La sostituzione delle politiche nazionali di coesione a quelle comunitarie è, nei fatti, un arretramento nella capacità dell’Unione di farsi carico di una crescita equilibrata sotto il profilo territoriale. Ma è una risposta pressoché inevitabile, di fronte all’emergere di egoismi nazionali che limitano le risorse comunitarie disponibili, soprattutto per paesi in cui i problemi del dualismo territoriale ed economico non sono ancora pervenuti a soluzione.

Il secondo aspetto, richiede politiche d’aiuto non indifferenziate ma attente ad evitare una concorrenza artificiale (condizionata cioè dall’attrattività delle agevolazioni, piuttosto che da quella delle risorse dei territori) tra aree arretrate. Ad esempio, interventi per le piccole imprese, più radicate nelle risorse territoriali e più soggette a specifici fallimenti del mercato, sono da favorire anche in termini di massimali d’aiuto.

Le politiche per la concorrenza non sono necessariamente in alternativa alle politiche di sviluppo territoriale. La possibilità di evitare “guerre degli incentivi” o di mettere all’asta i territori dipende anche dalla capacità di attrarre investimenti rispondenti alle caratteristiche produttive e alle vocazione territoriali. Questo si può realizzare integrando i regimi di aiuto negli strumenti della programmazione (dai Quadri comunitari di sostegno, ai programmi regionali, ai PIT) e calibrando gli strumenti di incentivazione in modo da agevolare in misura maggiore progetti d’investimento promettenti in termini di

sviluppo della produttività e della competitività (ad esempio, l'integrazione tra investimenti in capitale fisico, in ricerca e sviluppo e in sviluppo sostenibile).

La concorrenza tra Regioni, e dunque le opportunità e i rischi connessi, non si fermano ai paesi dell'allargamento. Le regioni arretrate dei Quindici, e soprattutto quelle della fascia meridionale, sono geograficamente esposte sul bacino del Mediterraneo. Lo spostamento a Est dell'asse dell'Europa allargata può penalizzare ulteriormente le regioni della fascia meridionale, perché esse non sono soltanto esposte a una maggiore concorrenza, ma rischiano di allontanarsi dalle grandi direttrici di traffico, e quindi di sviluppo. Peraltro, i Paesi che si affacciano sulla sponda Sud del Mediterraneo hanno circa 140 milioni di abitanti, cui vanno aggiunti altri 100 milioni di persone che si affacciano sulla sponda orientale: in prospettiva, non si tratta soltanto di un mercato potenziale ampio e pressoché inesplorato, ma anche di un giacimento di risorse umane.

È probabilmente prematuro affrontare anche in prospettiva il tema dell'allargamento a Sud dell'Unione, ma è necessario che l'Europa non sia per questi popoli una "fortezza chiusa", ma si proponga come un partner di sviluppo e delinea un percorso di crescita, collaborazione e integrazione. In una fase storica in cui alcuni temono uno scontro di civiltà, è compito dell'Europa, e più direttamente delle regioni europee della sponda mediterranea, saper intrecciare un dialogo e prospettare strumenti e modalità per crescere insieme.

Il rischio principale è, invece, quello che lo spostamento a Est del baricentro europeo sottragga attenzione e risorse comunitarie alla cooperazione interregionale transnazionale su questo versante e su quello, altrettanto importante per il Mezzogiorno, dei Balcani. I Paesi balcanici sono peraltro i naturali destinatari delle future politiche di allargamento. Le opportunità, tuttavia, possono essere altrettanto importanti e non riguardano soltanto l'incrementato scambio di beni e servizi, ma anche la diffusione di esperienze e buone pratiche, nella direzione della costruzione di *partnership* durature e dell'innescare di politiche di sviluppo e coesione a livello di aree geografiche ampie. In questa direzione, le reti immateriali e relazionali sono evidentemente importanti, ma nessuno sviluppo integrato duraturo è possibile senza l'investimento in infrastrutture di comunicazione e di trasporto, in modo da trasformare i corridoi di traffico in percorsi di sviluppo.

In sintesi, il nuovo ciclo delle politiche di coesione potrà offrire occasioni di sviluppo al Mezzogiorno anche nel contesto dell'allargamento. Una volta creati nuovi mercati e nuovi produttori e consumatori, i benefici potranno essere percepiti dai cittadini del Mezzogiorno, insieme agli altri europei. A patto, però, che le politiche di coesione siano poste in condizione di correggere gli impatti negativi e di sostenere il proseguimento dei percorsi di sviluppo; e ciò sia in termini di risorse finanziarie dedicate, sia in termini di gamma e di flessibilità degli strumenti d'intervento.