

RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA

per l'anno 2000

*(Articolo 15 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificato
dall'articolo 9 della legge 23 agosto 1988, n. 362)*

ALLEGATO:

PROGRAMMA DI SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

1. DESCRIZIONE DELLA SITUAZIONE ATTUALE E DEI PRINCIPALI RISULTATI DEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE PRECEDENTE

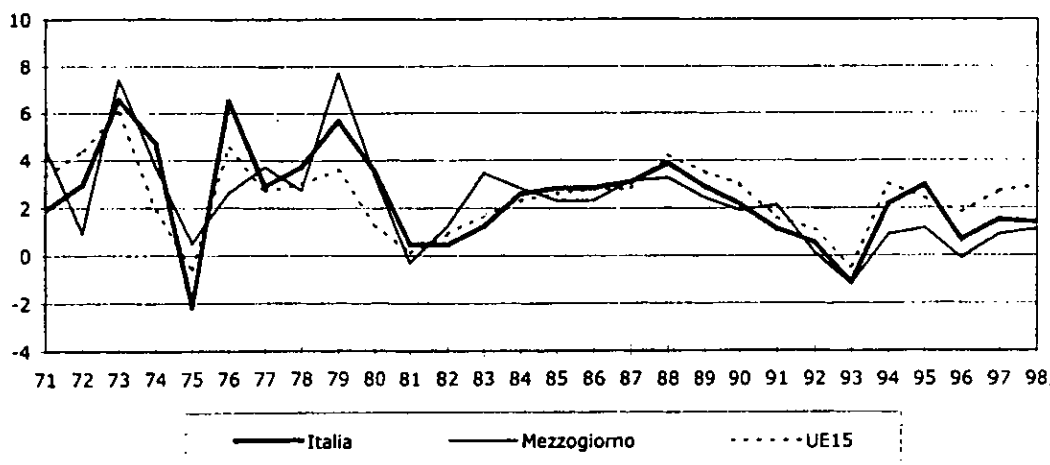
1.1. La situazione economica del Mezzogiorno: punti di forza e di debolezza

1.1.1. La situazione socioeconomica

L'approfondirsi del ritardo meridionale e i segnali di cambiamento.

Quello che si conclude è stato per il Mezzogiorno un decennio particolarmente sfavorevole. Il ripiegamento della congiuntura, che pure è stato intenso nel resto d'Italia e in Europa, ha assunto caratteri di vera e propria persistenza nelle regioni meridionali. Tuttavia, nello stesso periodo si sono manifestati numerosi segnali di rinnovamento dell'economia e della società, che indicano le opportunità da cui può muovere una possibile, drastica riduzione dell'arretratezza del Mezzogiorno.

Figura 1.1. - Tassi di crescita del Pil: Italia, Mezzogiorno e UE15



Dopo la recessione del 1993, la ripresa ciclica al Sud è stata assai più debole che nel resto del Paese; dal 1995 il tasso di crescita medio annuo è rimasto significativamente al di sotto di quello nazionale (figura 1.1). Già dal 1992, l'economia meridionale segna risultati comunque inferiori al trend di lungo periodo (figura 1.2). Tra il 1992 e il 1998 la crescita cumulata del PIL meridionale non raggiunge neanche i 3 punti percentuali. Ancora più sfavorevole è il confronto con la media europea. L'UE a 15 paesi mostra infatti chiari segni di recupero del ciclo già dal 1996, mentre la crescita cumulata dal 1992 è pari a quasi 13 punti percentuali.

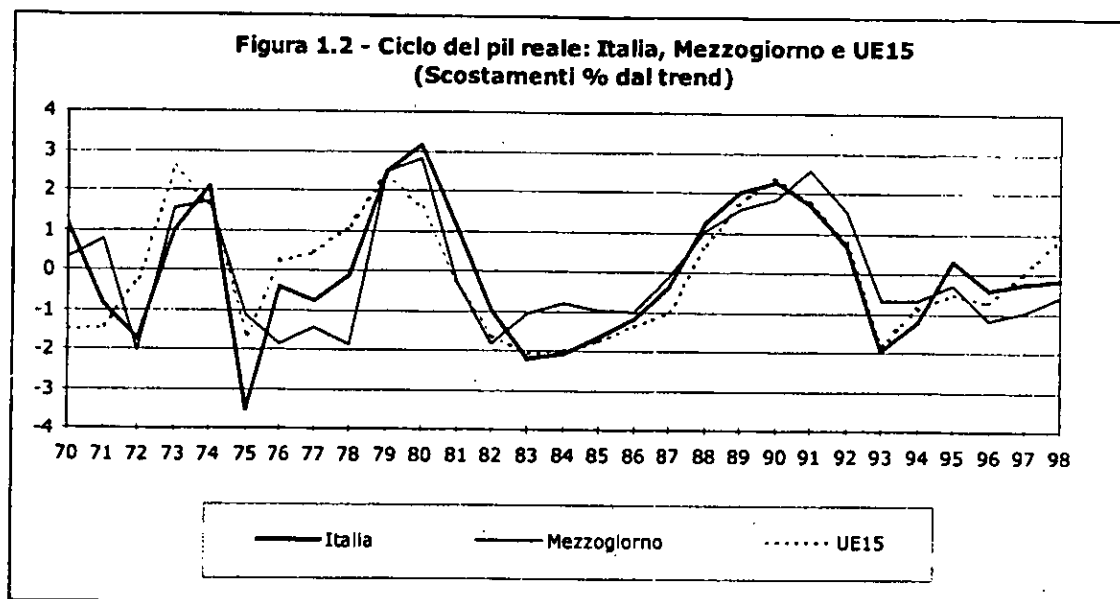
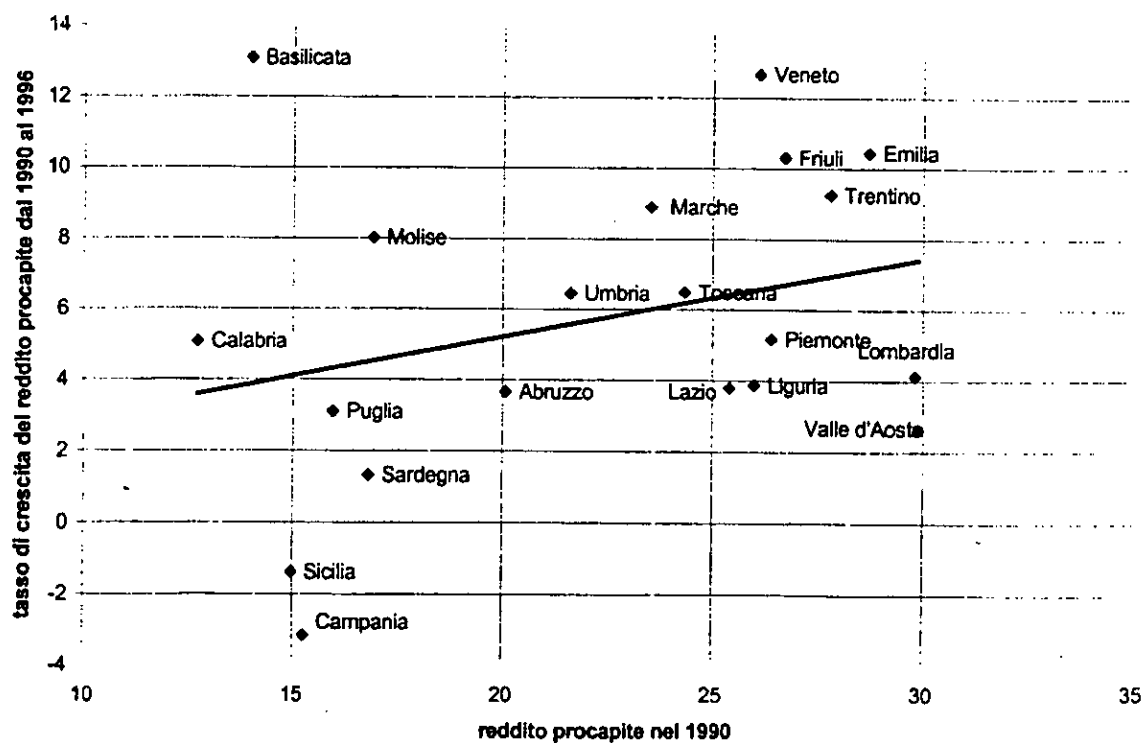


Figura 1.3: La divergenza tra le regioni italiane dal 1990 al 1996



Le conseguenze degli sfavorevoli andamenti congiunturali si leggono nelle dinamiche dei differenziali di reddito. Nel decennio, i redditi pro-capite delle regioni meridionali sono scesi di quattro punti rispetto alla media nazionale, anche per effetto della più rapida evoluzione demografica¹. Il processo di convergenza, già interrottosi alla metà degli anni ottanta, si è dunque invertito. La figura 1.3 mostra a questo riguardo la correlazione positiva determinatasi negli anni novanta fra i livelli iniziali dei redditi pro-capite e la velocità della crescita.

Anche in questo caso, il confronto a livello europeo si rivela particolarmente sfavorevole (tabella 1.1). Il Mezzogiorno concorre alla formazione del Pil dell'Ue a 15 solo per il 4 per cento, a fronte di un peso demografico consistentemente superiore (circa 6 per cento). Di conseguenza, il livello del Pil per abitante dista di oltre 30 punti dalla media europea, con punte di particolare ritardo in Campania, Calabria e Sicilia (tabella 1.2²).

Tabella 1.1- Pil e Pil per abitante del mezzogiorno			
(media 1994-96, UE15=100)			
	Pil (1)	Popolazione (2)	Pil per abitante (1)
Mezzogiorno	3,9	5,7	69,0
Italia	16,0	15,6	102,0

(1) SPA

(2) 1996

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Tabella 1.2 – Numeri indici UE 15=100 del Pil per abitante delle regioni meridionali						
(media 1994-96, SPA)						
Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna
77	66	71	68	59	66	74

Fonte: Eurostat

Vi sono anche ragioni di politica economica dietro il preoccupante andamento dell'economia meridionale. Le politiche di risanamento finanziario che hanno guadagnato all'Italia l'adesione all'Unione monetaria europea, hanno infatti avuto effetti di breve periodo di segno depressivo per il Mezzogiorno. In particolare, gli investimenti pubblici hanno subito una forte contrazione, per il loro rallentamento nazionale, e per la riduzione della quota destinata al

¹ Nel periodo che va dal 1991 al 1998, un forte aumento del divario di PIL per abitante accomuna la Campania, la Puglia e la Sicilia (regioni in cui si concentra il 70% della popolazione del Sud). Un peggioramento si osserva anche per la Sardegna e la Calabria. Il divario registra un aumento più contenuto in Abruzzo e risulta sostanzialmente stazionario in Molise. La Basilicata è la sola, tra le regioni del Mezzogiorno, a ridurre la sua distanza con il Centro-Nord.

² I dati delle tabelle 1.1 e 1.2 si riferiscono alla media 1994 - 96, ossia il periodo utilizzato per la definizione dei criteri di eleggibilità

Mezzogiorno. A una modifica dei comportamenti politici va ricondotta l'accresciuta prudenza nelle procedure di assegnazione degli appalti per le opere pubbliche. Si tratta, peraltro, di cambiamenti il cui effetto di medio-lungo periodo potrà rivelarsi positivo per l'economia meridionale in quanto le esigenze del risanamento, facendo avvertire all'operatore pubblico il vincolo di bilancio, hanno spinto ad avviare un processo nuovo di selezione e qualificazione degli investimenti pubblici.

Il mutato atteggiamento dell'operatore pubblico riflette anche la necessità di ripensare una filosofia d'intervento risoltasi in un eccesso di accumulazione, perché concentrata in settori a elevata intensità di capitale, proprio nell'area con i tassi di disoccupazione più elevati d'Italia: secondo alcune analisi, all'inizio del decennio, il rapporto fra capitale e valore aggiunto nell'industria risultava pari a 131,5, ponendo uguale a 100 l'Italia ⁽³⁾.

Il passo indietro del settore pubblico ha comunque evidenziato i vizi di fondo dell'economia meridionale e ciò si è tradotto in una caduta del processo di accumulazione. Nel 1998 gli investimenti fissi lordi rappresentavano solo il 16,6 % del prodotto; erano pari al 21,2 per cento nel 1992; in termini cumulati, gli investimenti fissi lordi del Mezzogiorno si sono ridotti di un quarto; per le sole costruzioni ed opere pubbliche la contrazione cumulata è stata del 30 per cento.

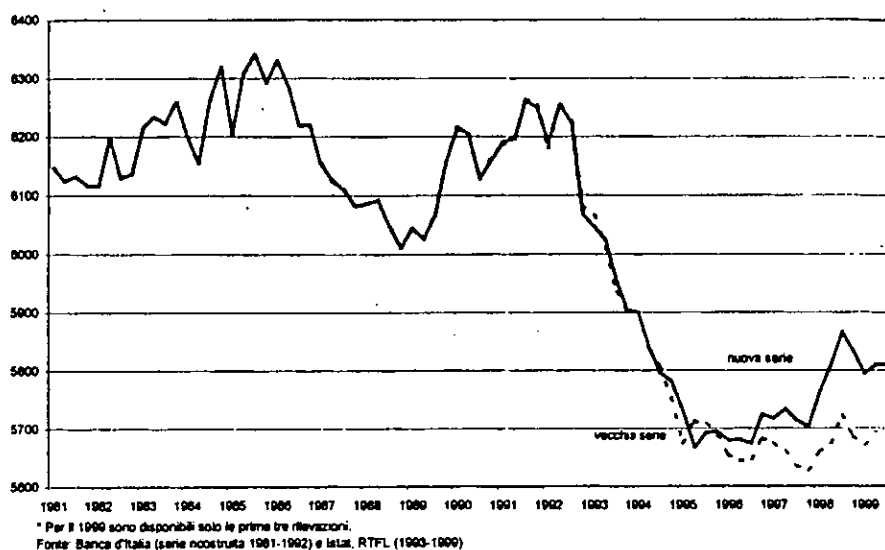
Lo stesso passo indietro ha d'altro canto reso evidente, forse in taluni casi favorito, l'emergere di nuove esperienze produttive (cfr. oltre).

Dall'inizio alla metà del decennio, l'occupazione si è contratta in Italia di oltre un milione di persone, quasi la metà del calo si è realizzato nel Mezzogiorno. Dopo la fortissima caduta, l'occupazione del Mezzogiorno è rimasta a lungo stagnante. Solo nell'ultimo biennio ha mostrato una ripresa significativa (figura 1.4) ⁽⁴⁾. Essa rimane tuttavia inferiore ai livelli raggiunti prima della fase di contrazione, collocandosi sui livelli medi del 1993-94, quando era ancora in atto la flessione. La struttura dell'occupazione appare tuttavia molto diversa da quella di quel periodo. Hanno perso notevolmente peso l'agricoltura e le costruzioni, mentre aumenta il peso relativo dell'industria manifatturiera, del commercio, del turismo e dei servizi alle imprese.

³ Galli G.P., M. Onado, *Dualismo territoriale e sistema finanziario*, Banca d'Italia, 1990.

⁴ L'Istat ha recentemente diffuso una revisione delle serie storiche dell'Indagine sulle forze di lavoro che mostra come l'evoluzione dell'occupazione nel Mezzogiorno sia stata tra il 1996 e il 1998 più positiva di quanto precedentemente noto (cfr. oltre).

Figura 1.4
Andamento dell'occupazione nel Mezzogiorno
(migliaia di persone, dati trimestrali destagionalizzati)
1981 - 1999*



La struttura produttiva

Il Mezzogiorno ha affrontato la duplice sfida rappresentata dalla recessione mondiale dei primi anni novanta e dal contemporaneo operare di severe politiche di restrizione fiscale con una persistente, grande debolezza della struttura produttiva. Nel confronto col resto d'Italia è infatti maggiore - e in assoluto ancora elevato - il peso del settore agricolo (nei dati più recenti dell'Indagine sulle forze di lavoro, il 9,4 per cento delle persone occupate, contro il 5,4 della media nazionale); è sottorappresentata l'industria manifatturiera; è forte il peso di servizi privati a bassa produttività; è molto elevata l'incidenza della Pubblica Amministrazione, che assolve un ruolo improprio di sostegno dei redditi

I dati del Censimento intermedio delle imprese industriali e dei servizi ⁽⁵⁾ forniscono elementi di ulteriore dettaglio sui fattori di debolezza che contraddistinguono la struttura produttiva meridionale (tabella 1.3):

- lo squilibrio rispetto al Centro-Nord, misurato in termini di distribuzione degli addetti alle unità locali, è notevole per l'industria manifatturiera da un lato (sottospecializzazione) e per le costruzioni e il commercio dall'altro (sovraspecializzazione);
- una sottospecializzazione si osserva anche per le attività di intermediazione monetaria e finanziaria e per i servizi alle imprese: circostanza che riflette la debolezza del tessuto manifatturiero e la ridotta domanda di terziario che esso esprime;
- un'ulteriore sottospecializzazione, particolarmente rilevante in relazione alle opportunità di sviluppo, è quella degli alberghi e ristoranti, a segnalare la bassa capacità di offerta

⁵ Istat, Censimento intermedio delle imprese dell'industria e dei servizi, Roma, 1999.

turistica in un'area che certo non risulta povera di risorse paesaggistiche e culturali.

Tabella 1.3 – Tassi di specializzazione dell'economia meridionale con riferimento al numero degli addetti				
	Composizioni percentuali			Tasso di specializzazione
	Mezzogiorno (a)	Centro-Nord (b)	Italia (c)	d= a/b
Agricoltura (a)	0,013	0,007	0,02	1,80
Estrattive	0,5	0,3	0,3	1,60
Manifatturiere	25,8	37,7	35,2	0,68
Elettr., gas. acqua	1,6	1,0	1,1	1,59
Costruzioni	12,3	9,1	9,7	1,36
Commercio	27,2	20,5	21,9	1,33
Alberghi e rist.	4,9	5,4	5,3	0,91
Trasporti e comunic.	9,7	7,4	7,9	1,31
Intermed. mon. e finanz.	3,6	4,2	4,1	0,86
Servizi alle imprese	10,9	11,4	11,3	0,95
Istruz, sanità altri servizi	3,6	3,1	3,2	1,13
TOTALE	100,0	100,0	100,0	1,00

(a) Sono incluse solo le attività di prima trasformazione agricola comprese nel Censimento Intermedio dell'Industria e dei Servizi

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Nel confronto europeo, la peculiarità della struttura produttiva del Mezzogiorno emerge in tutta evidenza (tabella 1.4). Anche solo riferendosi ai grandi settori di attività economica, risulta infatti netto il sovradimensionamento del settore agricolo, che riflette un inadeguato sviluppo del comparto industriale. Si conferma invece in linea con i dati di riferimento la dimensione del settore dei servizi, che tuttavia, come detto, include nel Mezzogiorno una ben più elevata quota di attività caratterizzate da bassi livelli di produttività ed insufficienti saggi di sviluppo.

Tabella 1.4 -Struttura dell'occupazione al 1997 (*)				
	Agricoltura	Industria	Servizi	Totale
Mezzogiorno	12,0	23,5	64,5	100,0
Italia	6,8	32,0	61,2	100,0
UE15	5,0	29,8	65,2	100,0

(*) Rilevazioni sulle forze di lavoro

Fonte: Istat, Ocse

Con più diretto riferimento ai settori manifatturieri del Mezzogiorno (tabella 1.5), molto debole è la presenza del comparto meccanico e in particolare delle macchine elettriche e non elettriche, settori in cui vengono prodotte numerose tipologie di beni di investimento.

Anche sotto il profilo dimensionale (tabella 1.5), la struttura dell'industria manifatturiera presenta aspetti di fragilità.

E' molto forte l'incidenza delle unità locali di piccola dimensione (in termini di addetti gli stabilimenti con meno di 10 occupati raccolgono circa il 35% degli addetti manifatturieri complessivi), che determinano una dimensione media complessiva molto minore che nel Centro-Nord (5,5 addetti contro 9). Inoltre, come effetto dell'intenso processo di localizzazione di grandi impianti pubblici e privati sino alla prima metà degli anni '70, il peso delle unità locali di più grande dimensione (500 e più addetti), è maggiore che nel resto del Paese.

Il quadro di frammentazione della struttura industriale del Mezzogiorno appare ancora maggiore in confronto alla media europea. Nell'UE a 15 paesi, le imprese industriali con meno di 10 addetti raccolgono solo il 14% del totale degli occupati del settore⁶.

Il forte peso delle piccole dimensioni di impianto nel Mezzogiorno non sembra riconducibile ad un maggior grado di divisione del lavoro tra imprese. Secondo recenti indagini, nel Mezzogiorno la sub-fornitura è scarsamente diffusa (quasi il 77% delle imprese meridionali non affida all'esterno fasi della propria produzione), e tardano quindi a imporsi modelli e comportamenti imprenditoriali di tipo cooperativo, con catene e filiere produttive in cui convivano in maniera efficiente competizione e cooperazione⁷.

I segnali di vitalità e le nuove opzioni della politica economica

La difficoltà a creare un tessuto industriale diffuso rappresenta forse il principale segnale di fallimento delle precedenti fasi di programmazione dell'intervento pubblico per il Mezzogiorno. Nonostante l'ingente trasferimento di risorse, la politica economica non è riuscita ad individuare settori di specializzazione e di forza relativa su cui centrare lo sviluppo dell'area. Né si sono realizzate quelle condizioni di contesto che sono alla base dei meccanismi cumulativi descritti dalla teoria della crescita endogena e che spiegano i casi di successo registrati da altre regioni europee nel processo di convergenza.

Tuttavia, si vanno evidenziando negli anni recenti condizioni più favorevoli da cui la nuova fase di programmazione può partire.

⁶ Cfr. ISTAT, Rapporto Annuale 1998.

⁷ Cfr. Istituto G. Tagliacarne - Unioncamere, *Rapporto 1998 sull'impresa e sulle Economie Locali*, Franco Angeli, 1999 (in corso di stampa)

Tabella 1.5 - Specializzazione dell'industria manifatturiera meridionale (in percentuale del numero di addetti)				
	Valori %			Tasso di specializzazione
	Mezzogiorno	Centro- Nord	Italia	$d=a/b$
Tabacco	0,86	0,14	0,25	6,33
Raff. petrolio	1,32	0,35	0,50	3,77
Alimentari e bev.	15,13	7,83	8,95	1,93
Altri mezzi trasp.	3,42	1,83	2,08	1,87
Autoveicoli	5,84	3,46	3,83	1,69
Abbigliamento	10,81	6,47	7,13	1,67
Riciclaggio	0,26	0,16	0,17	1,63
Minerali non metall.	7,35	4,77	5,17	1,54
Legno	4,92	3,25	3,51	1,52
App. telecomunic.	2,87	1,99	2,12	1,44
Pelli e cuoio	5,43	4,62	4,75	1,17
Metallurgia	2,95	2,78	2,80	1,06
Prodotti in metallo	10,77	13,17	12,80	0,82
Carta	1,47	1,81	1,76	0,81
Macch. per ufficio	0,30	0,40	0,38	0,76
Chimica	3,36	4,48	4,31	0,75
Editoria e stampa	2,68	3,77	3,60	0,71
Macch. elettriche	3,15	4,44	4,24	0,71
Mobili e manif. varie	4,44	6,73	6,38	0,66
Mecc. precis.	1,82	2,82	2,67	0,65
Gomma e plast.	2,71	4,34	4,09	0,62
Macchine non elettr.	5,04	12,57	11,41	0,40
Tessile	3,09	7,84	7,11	0,39
TOTALE	100,00	100,00	100,00	1,00

Fonte: elaborazioni su dati Istat

La drastica inversione dei comportamenti politici del passato — che si è tradotta in una riduzione quantitativa dei trasferimenti, nel decentramento amministrativo, nel ritrovato utilizzo di strumenti di valutazione dell'opportunità economica e sociale per la selezione degli investimenti — e la presenza di forti segni di cambiamento proprio in alcuni dei principali punti di fragilità dello sviluppo meridionale (principalmente una maggiore capacità di governo delle città e un'inversione di rotta nella presenza criminale nell'area), hanno infatti consentito l'emergere di nuovi ed importanti elementi di vitalità economica. Dal momento che questi segnali di vitalità sono in massima parte da ricondurre a scelte private, è possibile vedere in essi le nuove tendenze naturali su cui innescare l'intervento programmatico.

**Tabella 1.6 - Specializzazione dell'occupazione manifatturieri
per classe di ampiezza di impresa**

Numero di addetti	Valori %			Tasso di specializzazione
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	d= a/b
1	8,95	3,62	4,43	2,48
2	6,35	3,78	4,17	1,68
3-5	11,33	8,63	9,05	1,31
6-9	8,70	8,82	8,80	0,99
1-9	35,33	24,84	26,45	1,42
10-15	8,82	10,55	10,28	0,84
16-19	4,23	5,70	5,47	0,74
20-49	15,65	17,41	17,14	0,90
50-99	7,80	10,80	10,34	0,72
10-99	36,50	44,45	43,23	0,82
100-199	6,93	9,81	9,37	0,71
200-249	2,00	2,80	2,67	0,72
250-499	5,17	7,02	6,74	0,74
500-999	5,14	5,01	5,03	1,03
1000 e oltre	8,92	6,06	6,50	1,47
100 e oltre	28,17	30,70	30,31	0,92
TOTALE	100,00	100,00	100,00	1,00

Fonte: Istat

Importanti indicazioni positive si rinvencono nell'aumento della capacità di esportazione del Sud. Il peso dell'export di beni agricoli e industriali è passato dal 5% del 1992 a quasi il 9% del 1998. In sei anni il valore totale dell'export è raddoppiato, dai 19 mila miliardi del 1992 ai quasi 43 mila del 1998 (tabella 1.7). Il peggioramento delle esportazioni registrato nella prima parte del 1999 appare esteso all'intero paese.

Anche se favorita dalla svalutazione della lira nel 1992 e poi nel 1995, la maggiore propensione all'esportazione si dimostra un fenomeno robusto anche rispetto al recupero del cambio reale della lira osservatosi successivamente. Nel 1998 poi, ossia nella fase di pieno dispiegamento degli effetti reali della crisi finanziaria internazionale, le vendite all'estero sono aumentate dell'8,2% contro il 2,2% nel resto del Paese. La tendenza positiva è continuata nei primi mesi del 1999, a testimonianza di una acquisita competitività sui mercati internazionali.

La crescita delle esportazioni si accompagna ad un processo di trasformazione del modello di specializzazione. L'aumento dell'export si concentra oggi in alcuni beni tradizionali di consumo (abbigliamento, calzature, mobili, prodotti principalmente da imprese meridionali concentrate in alcuni distretti produttivi), nella meccanica e nei mezzi di trasporto, cioè nei principali settori di successo del Made in Italy; minore è diventato il contributo dei prodotti agricoli e dell'industria di base.

La recente dinamica delle esportazioni meridionali è notevole anche nel confronto europeo. Riferendosi ai dati Ocse sul commercio di beni- base doganale- il tasso medio di crescita per il periodo 1992- 98 risulta difatti pari al 7,8 per cento e dunque considerevolmente al di sotto dei valori riportati nella tabella 1.7.

Tabella 1.7 - Esportazioni di prodotti industriali e in complesso a prezzi correnti (a)								
Esportazioni	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Valori assoluti (migliaia di miliardi)								
In complesso								
Mezzogiorno	18,7	19,1	22,8	26,8	35,3	35,5	39,5	42,8
Centro-Nord	186,8	196,8	241,9	280,9	345,8	353,0	369,1	377,1
Var. % rispetto all'anno precedente								
Mezzogiorno		2,1	19,4	17,5	31,7	0,6	11,3	8,4
Centro-Nord		5,4	22,9	16,1	23,1	2,1	4,6	2,2
% Mezzogiorno su Italia								
Mezzogiorno	10,0	9,7	9,4	9,5	10,2	10,1	10,7	11,3

(a) Esportazioni localizzabili territorialmente. Sono comprese le materie prime non energetiche.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

La nuova capacità competitiva del Mezzogiorno si estende anche ai servizi e in particolare al turismo. A partire dal 1992 il numero di presenze turistiche straniere nelle regioni meridionali cresce in misura apprezzabile - dal 12,8% del totale nazionale al 13,4 % - concentrandosi in modo particolare in alcuni distretti turistici della Campania, della Sicilia e della Sardegna. Queste tendenze segnalano, come già rilevato nel DPEF 2000-2003, la crescente vocazione alla internazionalizzazione, all'apertura ai flussi di idee, di persone, di beni e servizi con il resto del mondo - tanto quello occidentale che quello mediterraneo - che emerge chiaramente dai recenti segnali di ripresa della società meridionale. Si tratta di una nuova opportunità strategica per lo sviluppo del Mezzogiorno che il PSM asseconderà nel metodo e nel merito degli interventi.

Interessanti segnali di vitalità emergono anche sul versante della demografia imprenditoriale. Nel triennio 1996-98 il tasso di natalità delle imprese segna una variazione positiva del 3,5 per cento, rispetto al 2 per cento della media italiana.

Si manifesta quindi una crescente capacità propulsiva autonoma, con la creazione di un tessuto industriale diffuso in alcune aree, talora le stesse in cui il fenomeno era presente negli anni cinquanta, prima dell'intervento massiccio degli investimenti industriali degli enti pubblici. Dietro le crescenti differenziazioni interne si cela un mutamento di rilievo nei fattori che determinano la dinamica complessiva dell'area.

Su 365 sistemi locali del lavoro identificati dall'Istat nel Mezzogiorno (a specializzazione manifatturiera o meno) 102 registrano un aumento dell'occupazione manifatturiera⁸. Tale crescita si concentra in aree per lo più slegate dalla storia dell'impresa pubblica. (tabella 1.8).

⁸ Un sistema locale del lavoro corrisponde ad una aggregazione di comuni (individuata dall'Istat a partire dai dati sul pendolarismo rilevati al censimento della popolazione), caratterizzata da una significativa concentrazione di posti di lavoro e relativamente "autoconcentrata", nel senso che al suo interno offerta e domanda di lavoro tendono, a incontrarsi "poiché la maggior parte della popolazione residente lavora in essa e i datori di lavoro reclutano i lavoratori della località che la costituiscono". La citazione è tratta da F. Sforzi, *I distretti industriali marshalliani nell'economia italiana*, in "Quaderni di studi e informazioni", Firenze 1991.