

E' il caso di Avellino, dei distretti industriali di Solofra, Martina Franca, S.Giuseppe Vesuviano, Casarano, Matera (centrati su imprese a capitale meridionale) e dell'area di Melfi dove si sono insediate grandi imprese. I sistemi locali in difficoltà si incontrano principalmente nelle isole, in Calabria ed in Campania, ma anche, quasi dappertutto, intorno alle grandi aree urbane e nelle aree dove più forte era stato in passato il flusso di investimenti delle imprese a partecipazione statale.

Tabella 1.8 - Sistemi locali del lavoro nel Mezzogiorno (numero; quote percentuali sul totale dell'occupazione manifatturiera nel 1996)		
	<i>numero</i>	<i>%</i>
Sistemi locali con crescita di occupazione manifatturiera (1991- 96)	102	22,0
Sistemi locali con diminuzione dell'occupazione (1991- 96)	179	59,0
di cui: inferiore al 13 per cento	74	27,0
tra il 13 e il 26 per cento	105	32,0
Sistemi locali con forte riduzione dell'occupazione (superiore al 26%)	84	19,0

Fonte: Istat

L'elevata quota di lavoro sommerso nasconde potenzialità produttive che la recente crescita del mercato va evidenziando attraverso ancora circoscritti, ma significativi, fenomeni di regolarizzazione.

L'esperienza di «emersione» di lavoratori mediante i «contratti di riallineamento retributivo» (che prevedono che il trattamento economico, previdenziale e contributivo venga allineato con gradualità ai livelli fissati dai contratti nazionali di lavoro vigenti, a partire da soglie e per una durata fissate a livello provinciale), segnala infatti la presenza di sacche di produttività compressa. I contratti di riallineamento hanno sinora coinvolto circa 90.000 lavoratori: la maggioranza è nel settore agricolo; circa 20.000 sono nel settore tessile-abbigliamento-calzature (prevalentemente donne). Hanno avuto in particolare successo i contratti di gradualità nel settore abbigliamento-calzature in provincia di Lecce, a cui hanno aderito molte imprese e lavoratori (si tratta principalmente di donne).

Tabella 1.9 - Principali privatizzazioni di società presenti nel Mezzogiorno			
Società	Settore	Data cessione	Numero dipendenti nel Mezzogiorno
Cirio Bertolli de Rica (IRI)	Alimentari	1993	705
Ina	Assicurazioni	1994-96	5.357
ILP (IRI)	Siderurgia	1995	14.340
Eni	Energia, chimica	1995-98	16.072
Alfa Romeo Avio (IRI)	Aerospaziale	1996	1.581
Condotte (IRI)	Costruzioni	1997	1.019
San Paolo - Imi	Credito	1997	1.967
Banco di Napoli	Credito	1997	8.336
Telecom Italia	Telecomunicazioni	1997	31.016
BNL	Credito	1998	3.384

Fonte: Ministero del Tesoro

Alla perdita di peso del settore pubblico si accompagnano rilevanti processi di privatizzazione (tabella 1.9). Contestualmente, aumentano i segnali di interesse da parte delle imprese

multinazionali per investimenti nel Mezzogiorno, che dimostrano la crescente rilevanza geo-economica dell'area mediterranea in cui il Sud si posiziona, rispetto ai concorrenti dello scenario mediterraneo e balcanico. Così, tra il 1996 e il 1998, si osservano 38 nuovi investimenti di imprese multinazionali estere nell'area (tabella 1.10), di cui 30 nell'industria (principalmente metalmeccanica, mezzi di trasporto ed elettronica) e 8 nei servizi (commercio e trasporti). In 19 casi si tratta di investimenti *greenfield*, mentre in 11 si ha un nuovo investimento in attività preesistenti; 8 sono state le acquisizioni, di cui 3 collegate a processi di privatizzazione. Ventuno di essi sono venuti da imprese UE, in particolari tedesche e francesi. Sei nuovi investimenti sono arrivati dagli Stati Uniti; tre dall'Asia.

Questi segnali di vitalità possono ragionevolmente essere considerati all'origine della ripresa delle dinamiche occupazionali di cui si offre ulteriore evidenza nel paragrafo 1.1.2.

Tabella 1.10- Principali investimenti diretti esteri nel Mezzogiorno 1996-1998				
<i>Impresa</i>	<i>Nazione</i>	<i>Investimento</i>	<i>Settore</i>	<i>Regione</i>
Texas Instruments	Stati Uniti	Potenziamento	Elettronica	Abruzzo
Evergreen	Taiwan	Greenfield	Serv. Portuali	Puglia
Getrag	Germania	Greenfield	Trasporti	Puglia
RWE-DEA	Germania	Potenziamento	Chimica	Sicilia
Bosch	Germania	Acquis. e potenz.	Trasporti	Puglia
US3	Stati Uniti	Greenfield	Elettronica	Campania
Rhone Poulenc	Francia	Potenziamento	Tessile	Basilicata

Fonte: Ministero del Tesoro

I movimenti della società

Paralleli ai cambiamenti di taglio strettamente economico, significativi mutamenti negli assetti sociali e politici testimoniano un'evoluzione del tessuto relazionale del Mezzogiorno.

Appare oggi maggiore la capacità di governo delle città, se è vero che il sistema di elezione diretta dei sindaci si è tradotto in una stabilità delle amministrazioni sconosciuta fino al recente passato. Nella maggioranza dei casi, le giunte elette nel 1994-95 sono state riconfermate per il successivo quadriennio.

Le nuove amministrazioni hanno puntato su priorità diverse, ma tutte con significativi elementi di discontinuità rispetto al passato: dalla redazione di nuovi piani urbanistici, alla valorizzazione della cultura, ai rapporti con l'Università, all'integrazione nelle reti associative nazionali e internazionali. Particolare attenzione è stata data alle politiche in favore delle imprese.

E' in aumento l'associazionismo e la capacità progettuale del terzo settore. In Molise, Basilicata e Calabria, gli indici di associazionismo toccano il 30 per cento.

Soprattutto rileva la sensibile diminuzione della criminalità rispetto alla punta raggiunta all'inizio del decennio nelle quattro grandi regioni del Mezzogiorno (Campania, Calabria, Sicilia, Puglia), in cui tale fenomeno ha maggiore rilevanza. In queste regioni il quadro degli anni novanta mostra un costante sensibile miglioramento per tutte le tipologie di delitti gravi a partire dal 1991 (gli omicidi volontari, ad esempio, cresciuti da 1150 a 1812 tra il 1987 e il 1991, sono 863 nel 1997). Questi risultati sono dovuti non solo all'efficace azione di contrasto delle forze dell'ordine, ma anche alla rinnovata fiducia nella capacità di combattere il crimine

organizzato (segnalata dall'aumento del rapporto tra persone denunciate e totale dei delitti), e anche alla maggiore disponibilità a collaborare a difesa delle condizioni di sicurezza-legalità: condizioni che risultano rafforzate non solo dai successi contro la criminalità, ma anche dalla maggiore qualità e certezza dei servizi pubblici ai cittadini e alle imprese.

Accanto alla crescita dei sistemi locali di sviluppo, si assiste dunque alla diffusione di "capitale sociale", di relazioni fiduciarie non gerarchiche, essenziali per realizzare un decollo dello sviluppo economico. Al capitale sociale era stata pertanto prestata scarsa o nessuna attenzione nelle passate fasi di intervento; anzi l'intervento pubblico centralistico aveva operato in direzione opposta. Al rafforzamento di tale capitale deve dunque anche indirizzarsi la nuova politica.

La positiva evoluzione del tessuto relazionale del Mezzogiorno sconta infatti un notevole ritardo nella situazione "di partenza". All'inizio degli anni '90, secondo alcuni tentativi di quantificazione delle dotazioni territoriali di beni relazioni, anche da questo angolo visuale era ravvisabile un chiaro dualismo Nord-Sud. In particolare, in base a un indicatore sintetico della presenza di beni relazionali riferiti all'ambiente civico (tradizioni civiche, associazioni, relazioni informali di fiducia, ecc.), le province del Mezzogiorno si situavano quasi tutte in coda alla graduatoria delle province italiane⁹.

⁹ Cfr. Carlo Sessa, *I beni relazionali nelle province italiane: una metodologia di misurazione*, in "Economia e Lavoro", n.2, 1998.

1.1.2. Gli andamenti demografici e il mercato del lavoro

Il permanere di una profonda debolezza strutturale dell'economia meridionale si manifesta nella contestuale presenza di un basso tasso di attività, di un'alta disoccupazione, di una elevata quota di economia sommersa.

L'andamento dell'occupazione è risultato storicamente insufficiente ad assorbire le dinamiche demografiche, più rapide che nel resto del Paese.

L'analisi dei dati demografici (registrazioni anagrafiche) evidenzia come durante gli anni '90 la popolazione meridionale abbia continuato a crescere con saggi superiori alla media italiana (1,8 contro 1,5 per cento), salendo fino a 20 milioni e 910 mila unità del 1998. Questa dinamica demografica trova origine in un saldo naturale positivo (+468 mila unità fra il '92 ed il '98), che è soltanto in parte compensato dal ricordato fenomeno migratorio. Resta superiore al dato italiano il tasso di natalità, con 10,6 nati vivi per ogni mille abitanti (8,5 del Centro-Nord). Se pure tale da determinare incrementi di popolazione superiori alla media, la maggiore natalità del Mezzogiorno non è stata tuttavia sufficiente ad impedire il processo di invecchiamento della popolazione. L'indice di vecchiaia, ossia la quota di popolazione con 65 e più anni, ha raggiunto un valore del 15 per cento, circa due punti in più che nel 1991.

La più rapida dinamica demografica non si è completamente riflessa nei dati dell'offerta di lavoro. Il tasso di attività è nelle regioni del Mezzogiorno più basso di circa 12 punti rispetto alla media europea, e di circa 4 rispetto alla pur contenuta media italiana (tabella 1.11).

Tabella 1.11 - Tassi di attività, 1998			
	UE15	Italia	Mezzogiorno
15 - 24	45,9	37,9	32,5
25 - 34	82,5	74,4	63,1
35 - 54	83,7	72,2	66,4
55 - 64	40,1	28,6	33,0
Totale	55,4	47,7	43,9
Maschi	65,9	61,0	60,2
Femmine	45,6	35,3	28,7

Fonte: Eurostat e Istat

Lo scarto nei tassi di attività è particolarmente forte per le donne e per le classi di età giovanili (nella classe d'età 25-34 anni è quasi 20 punti inferiore rispetto alla media europea). L'insufficiente dinamica dell'occupazione, pur avendo compresso i tassi di attività attraverso fenomeni di scoraggiamento, si è comunque tradotta in elevatissimi tassi di disoccupazione, più che doppi rispetto alla media europea (tabella 1.12).

Tabella 1.12 - Tassi di disoccupazione in Europa, Italia e Mezzogiorno					
	UE15	Italia vecchia serie	Italia nuova serie	Mezzogiorno vecchia serie	Mezzogiorno nuova serie
1990	7,9	11,4	n.d.	20,7	n.d.
1995	11,2	12,0	11,6	21,0	20,3
1998	10,5	12,3	11,8	22,8	21,9

Fonte: Ocse e Istat n.d.: non disponibile

Negli anni novanta la situazione del mercato del lavoro è peggiorata (tabella 1.13). Hanno pesato fortemente su questo risultato la ristrutturazione e il risanamento, ritardati rispetto al Centro-Nord, di molte grandi imprese. La caduta dell'occupazione si è interrotta solo alla fine del 1996.

L'Istat ha recentemente diffuso una revisione dei dati sulle Forze lavoro, all'interno della quale vengono apportate modifiche nelle procedure di campionamento e completato l'adeguamento delle definizioni agli standard comunitari.

Tabella 1.13 - Occupazione (migliaia di persone)				
	Vecchia serie		Nuova serie	
	Italia	Mezzogiorno	Italia	Mezzogiorno
1993	20.466	5.979	20.485	5.983
1994	20.119	5.824	20.156	5.825
1995	20.010	5.696	20.028	5.695
1996	20.088	5.657	20.123	5.690
1997	20.086	5.649	20.211	5.718
1998	20.197	5.685	20.435	5.812
gen-lug98	20.169	5.684	20.401	5.803
gen-lug99	-	-	20.658	5.817

Fonte: Istat, Indagine sulle forze di lavoro

L'applicazione dei nuovi criteri ha condotto a rivedere in maniera assai cospicua verso l'alto le stime dell'occupazione complessiva del Mezzogiorno: circa 2,2 per cento in più, pari a 125.000 persone. Anche la dinamica dell'occupazione risulta più sostenuta di quanto precedentemente noto e più in linea con le informazioni sulla natalità d'impresa e alle rilevazioni effettuate da Unioncamere. Nell'ultimo biennio, l'occupazione ha registrato incrementi rispettivamente dello 0,5 e dell'1,6 per cento. La crescita ha rallentato nel corso del 1999. Nel periodo gennaio-luglio 1999 si è infatti registrato un incremento modesto pari allo 0,2% rispetto allo stesso periodo del 1998.

Questi dati potrebbero riflettere un effettivo miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro meridionale, collegato ai fattori di vitalità che la società ha saputo esprimere come risposta alla crisi degli anni novanta, di cui si è prima detto. Resta comunque elevato il sostegno dell'operatore pubblico alle dinamiche dell'occupazione. Ai recenti miglioramenti

delle condizioni dell'occupazione nel 1998 hanno infatti presumibilmente contribuito le iniziative di occupazione sussidiata (le borse di lavoro, i lavori socialmente utili ed i lavori di pubblica utilità).

Il tasso di disoccupazione, pur avendo registrato recentemente una flessione, è arrivato a un massimo storico. Nei nuovi dati messi a disposizione dall'Istat (che pure rivedono verso il basso i dati precedentemente disponibili) risulterebbe infatti pari al 21,9 per cento nella media 1998, al 22,4% a luglio 1999. Tra i disoccupati, circa il 75 per cento lo è da oltre dodici mesi. La disoccupazione raggiunge come noto tassi elevatissimi per i giovani (nella classe di età fino a 24 anni è ben oltre il 50 per cento) e per le donne (oltre il 30 per cento), che più di altri gruppi risentono nell'area, oltreché della effettiva scarsa disponibilità di occasioni, anche dell'inadeguatezza dei meccanismi istituzionali che governano i processi allocativi, in particolare di carenza di informazione a cui sono da ricollegare anche i cosiddetti fenomeni di disoccupazione "di attesa".

I tassi di disoccupazione sono tuttavia elevati anche per i gruppi tradizionalmente forti sul mercato del lavoro (i maschi e gli scolarizzati). E' soprattutto questo connotato a caratterizzare la disoccupazione meridionale. Anche se i livelli massimi di disoccupazione si riscontrano per le giovani donne meridionali, infatti, i divari tra i tassi di disoccupazione tra giovani e adulti sono nel Mezzogiorno meno forti che nelle altre aree. Inoltre con la caduta dell'occupazione dei primi anni '90, e la sostanziale stagnazione ad essa seguita, la disoccupazione nel Mezzogiorno è aumentata fortemente soprattutto per i maschi adulti.

Le caratteristiche della disoccupazione del Mezzogiorno, anche quella di lunga durata, si differenziano fortemente da quelle rinvenibili nelle aree più sviluppate. I disoccupati di lunga durata del Mezzogiorno sono soprattutto giovani che trovano enormi difficoltà a inserirsi nella prima esperienza di lavoro significativa. Pur in presenza di sacche di disoccupati adulti in condizione di dipendenza dai trasferimenti pubblici, la maggior parte dei disoccupati non riceve sussidi. La pressione potenziale di un mercato del lavoro in così grave squilibrio è attenuata in parte dalle reti familiari e tende a manifestarsi tradizionalmente fuori del mercato regolare.

Il fenomeno della disoccupazione nelle regioni meridionali si intreccia così in modo complesso con il persistere di una larga quota di lavoro sommerso. Le unità di lavoro irregolari (al netto dei secondi lavori) del Mezzogiorno vengono misurate dall'Istat in 1,7 milioni, superiori a un terzo del volume complessivo di lavoro impiegato nella produzione di beni e servizi destinabili alla vendita (tabella 1.14).

Particolarmente esteso appare il fenomeno del lavoro irregolare nell'edilizia; nella sola trasformazione industriale, la percentuale di lavoratori irregolari sfiora comunque il 30 per cento. Nella disponibilità al lavoro sommerso si annida la risposta del mercato del lavoro meridionale alle condizioni di arretratezza produttiva. Il lavoro non regolare coinvolge infatti tipologie molto differenziate, che vanno da rapporti di lavoro molto discontinui a situazioni stabili di irregolarità, caratterizzate talora anche da una notevole specializzazione. L'assenza di condizioni di lavoro regolari, in questi casi, sposta di fatto sul lavoratore il rischio d'impresa (che per scelta razionale o difficoltà oggettive l'impresa non riesce a sostenere).

Tabella 1.14 - Unità di lavoro irregolari nel Mezzogiorno nei settori dei beni e servizi destinabili alla vendita, 1998 (1)			
	Migliaia di unità	In percentuale delle unità regolari	
		Mezzogiorno	Italia
Totale	1.542	33,8	22,6
di cui:			
Industria	481	42,8	18,2
Servizi vendibili	422	21,4	18,4

(1) Lavoratori irregolari, occupati non dichiarati, stranieri non residenti, al netto del secondo lavoro

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati Istat

L'incidenza dell'economia sommersa nel Mezzogiorno è senz'altro molto maggiore rispetto alla media comunitaria. Secondo recenti studi, infatti, il contributo delle attività sommerse è già a livello italiano fra i più elevati in ambito europeo; ciò vale ancor di più per il Mezzogiorno, per il quale si è documentata la diffusione particolarmente ampia del fenomeno nel confronto con il resto del paese. E' evidente che un fenomeno percepito anche dalla statistica ufficiale come di dimensioni così rilevanti non possa risultare estraneo all'intervento di politica economica, tuttavia un esame più analitico delle caratteristiche del sommerso sembra indicare che l'azione di policy per l'emersione non possa essere legata solo a provvedimenti specifici, né che l'economia non regolare possa essere semplicemente interpretata come reazione a un sistema troppo oneroso. Vi sono almeno tre tipologie distinguibili che presentano un diverso grado di estraniamento dall'economia regolare. Innanzitutto vi è un sommerso da economia informale, discendente da attività discontinue e non organizzate in forma di impresa, talora esercitate nel contesto di una famiglia allargata, talora sul mercato. Questa parte del sommerso si caratterizza per non essere in generale la fonte principale di reddito dei soggetti che vi partecipano. Nella gran parte dei casi l'operatore sommerso non si è posto ancora il problema del futuro della sua attività. Vi è poi la quota, forse prevalente del sommerso (anche al Centro-Nord), che trova la sua origine nella difficoltà/impossibilità/non convenienza di mantenere l'attività emersa nel corrente contesto delle regole fiscali e contributive. Questo sommerso nasce da una scelta razionale dell'imprenditore e del lavoratore di rimanere al di fuori dell'economia regolata in maniera totale o di nascondere parte del valore aggiunto prodotto. Un'ultima categoria racchiude il sommerso derivante dall'arretratezza dell'organizzazione produttiva e spesso culturale dell'imprenditore sommerso e dallo stato di necessità della forza lavoro, il cui potere contrattuale è molto basso. Accanto agli immigrati, partecipano a questa forma di sommerso anche molti lavoratori meridionali e soprattutto donne. Ne risulta dunque un quadro in cui accanto alla, necessariamente lenta, operazione di riorganizzazione del modello fiscale e all'opportuna predisposizione di schemi legali per l'emersione, vi sono spazi per l'utilizzo di altri strumenti di policy legati all'accesso delle imprese a servizi reali alla predisposizione di politiche di creazione di impresa destinate a piccoli operatori sommersi, alla sensibilizzazione degli imprenditori sommersi e semi-sommersi alle occasioni e alle politiche di parità.

L'elevata e crescente nel decennio disoccupazione ha invece solo in parte influenzato i salari sul mercato del lavoro regolare. Indipendentemente dal giudizio sulla dimensione del differenziale salariale adeguato a risolvere gli squilibri aggregati del mercato del lavoro meridionale, è indubbio che nell'assetto complessivo del sistema nazionale della

contrattazione collettiva e dell'organizzazione delle imprese, l'elevata disoccupazione non appare in grado di generare autonomamente i necessari meccanismi di aggiustamento. Nei dati amministrativi disponibili, i differenziali salariali con il Centro-Nord, pur significativi, si sono mantenuti stabili malgrado l'accresciuta disoccupazione. Quest'ultima ha dunque presumibilmente agito prevalentemente sui salari nel mercato informale.

La persistente disoccupazione ha tuttavia influito in modo direttamente percepibile anche dalle statistiche ufficiali sull'atteggiamento dell'offerta di lavoro. Le indagini statistiche registrano una crescente disponibilità dell'offerta di lavoro all'impiego in condizioni flessibili: è in costante aumento la quota delle persone in cerca di lavoro che si dichiarano disponibili a lavorare a qualsiasi orario e fuori dal comune di residenza. Le recenti modifiche al regime regolamentare hanno di molto accresciuto la flessibilità potenziale del mercato del lavoro, segnalata dal ricorso crescente al part-time, ai contratti a tempo determinato o atipici. Dal 1994 ad oggi, l'incidenza percentuale degli occupati "part-time" è salita dal 5 al 6,5 per cento, avvicinando la media nazionale del 7,3 per cento; l'incidenza degli occupati dipendenti a termine è salita attorno al 15 per cento, 4 punti superiore alla media nazionale. Stante l'atteggiamento dell'offerta, in presenza di un rafforzamento del processo di crescita, questo canale potrebbe assorbire nell'occupazione regolare un'ampia quota della forza lavoro disponibile.

1.1.3. Le variabili di rottura

Alla fine degli anni novanta, la situazione sociale ed economica del Mezzogiorno conserva, dunque, aspetti di marcata debolezza. Ma una parte di questa debolezza — stagnazione dei consumi, legata al cedente sussidio esterno, riduzione di occupazione, anche legata al risanamento di imprese ex-pubbliche — è segno dell'inizio di un processo di rinnovamento. E, soprattutto, dietro questa generale debolezza si delinea una situazione di movimento, di trasformazione, l'emergere di nuovi gruppi dirigenti pubblici e privati, quale mai si era verificata nell'ultimo quarto di secolo. Larga parte di tale cambiamento si manifesta sotto forma di un'apertura del Mezzogiorno al resto del mondo, del possibile avvio di un nuovo processo di internazionalizzazione dopo una lunga fase di chiusura.

È questa pertanto la biforcazione cui il Mezzogiorno si trova di fronte: da una parte il rischio dell'impoverimento relativo, dall'altro l'opportunità di un balzo decisivo nello sviluppo.

In un ambiente di moneta unica e fortemente concorrenziale ciascun territorio dispone di *risorse immobili*. Si tratta delle risorse fortemente "localizzate" il cui utilizzo a fini privati e sociali può avvenire solo, o meglio, nel territorio di appartenenza: le risorse naturali, le risorse culturali e le risorse umane (quelle la cui produttività, privata e sociale — è il caso di una parte di rilievo del lavoro sommerso — è maggiore nel contesto locale di quanto lo sarebbe altrove). Ma le *risorse mobili* (i risparmi, le capacità imprenditoriali, il lavoro specializzato) si spostano più liberamente di prima alla ricerca dei rendimenti e dei redditi più elevati. Sono le risorse mobili a decidere quale delle due strade il Mezzogiorno imboccherà. In assenza di cambiamento, permanendo nell'area rendimenti finanziari più rischiosi, profitti più incerti e — a parità di tecnologia — più bassi (per via dei costi di contesto) e soddisfazione retributiva più modesta (sempre per via dei costi di contesto), la concorrenza di altre aree sarebbe vincente. Le risorse mobili del Mezzogiorno tenderebbero a spostarsi verso altre aree (soprattutto il capitale umano e finanziario); l'area, al contrario, non riuscirebbe ad attirare risorse dall'esterno. Tenderebbe ad affermarsi lo scenario peggiore.

Tuttavia, come mostrano i segnali passati in rassegna, il cambiamento è in atto. Vi sono aree, numerose e crescenti, dove si sono realizzate condizioni tali da incoraggiare le risorse mobili locali a rischiare nel futuro, a investire e da attirare risorse dall'esterno.

Il crinale fra impoverimento e balzo di sviluppo è dunque rappresentato dalla capacità di attrarre e di incentivare all'investimento le risorse mobili. Per farlo, non basta la compressione dei costi che quelle risorse devono sopportare. Certo, il costo del lavoro e quello del capitale sono rilevanti, e in questa direzione occorre operare. Ma, insieme e prima di questo, viene l'attrattività del contesto, la capacità delle singole aree del territorio di offrire:

- a) condizioni socio-istituzionali - sicurezza, giustizia, relazioni fiduciarie, qualità dell'Amministrazione pubblica - che facilitino l'insediamento e le scelte irreversibili di investimento;
- b) opportunità "speciali", caratteristiche dell'area che sfruttano e valorizzano il proprio vantaggio comparato in termini di risorse immobili.

Si tratta allora di attivare rapidamente le occasioni già esistenti: dai sistemi locali di sviluppo delineatisi negli anni più recenti; alle città dove è stato avviato un processo di riqualificazione e rilancio; alle *risorse culturali, ambientali e umane* dell'area. Solo se le risorse mobili — interne o esterne all'area — percepiranno i sistemi locali, le città, tutte le risorse immobili del Mezzogiorno come una fonte di maggiori investimenti, di maggiori profitti, di maggiori

salari, affluiranno/resteranno nell'area e vi investiranno. E l'odierna condizione di "bilico" si scioglierà in modo positivo.

Il complesso della conoscenza accumulata sul funzionamento dell'economia del Mezzogiorno e l'analisi degli sviluppi recenti consentono dunque di riconoscere le *grandi aree* dalla cui evoluzione dipende la crescita futura. Esse sono le dotazioni dell'area (risorse naturali, risorse culturali, risorse umane); i sistemi propulsivi della crescita economica (sistemi locali di sviluppo); i luoghi di aggregazione delle convivenze civili e produttive (città); le strutture di funzionamento del territorio - mobilità, informazione sicurezza - necessarie all'organizzazione della vita economica e sociale (reti e nodi di servizio).

La valorizzazione delle risorse naturali, culturali e umane richiede ovunque un'azione che solo in parte può essere accompagnata da capitale privato. Presenta externalità e richiede costi iniziali, un coordinamento, un cambiamento del contesto sociale e culturale, che sono propri dell'azione pubblica. Questa deve essere capace di mutare profondamente le aspettative nell'evoluzione economica del Mezzogiorno; di determinare forti discontinuità nel comportamento degli operatori privati, interni ed esterni all'area; di innescare un processo, il più possibile rapido e crescente, di sviluppo e attrazione di risorse mobili. Un'azione pubblica, dunque, che deve intelligentemente innescare meccanismi di sviluppo endogeni, guidati dalle forze di mercato.

Per far ciò, non è solo necessario indirizzare a questo scopo una spesa pubblica di ingenti dimensioni. E' necessario che questa spesa sia certa; e che essa sia di elevata qualità tecnica, che venga concentrata in aree di intervento capaci di produrre le desiderate externalità. In quali aree concentrare questa azione?

E' necessario individuare alcuni principali aspetti della situazione socio-economica del Mezzogiorno, al cui cattivo andamento può essere legata la precedente stagnazione e a cui, al contrario, possono essere ricondotti i cambiamenti positivi già in atto. Tali aspetti assumono nel programma la natura di "punti di rottura" con l'esperienza passata e sono identificabili con precisione attraverso *un numero limitato di variabili di rottura*. Tali variabili assumono il ruolo di obiettivi intermedi dell'azione programmatica e possono essere utilizzate quali indicatori dell'efficacia dell'intervento pubblico nel generare i meccanismi endogeni dello sviluppo.

Queste variabili, identificando alcuni punti critici del funzionamento del modello socioeconomico del Mezzogiorno, hanno quindi il doppio ruolo di orientare le scelte strategiche in modo adeguato a generare le necessarie discontinuità e di essere in itinere, il metro con cui valutare l'impatto complessivo del programma

Le variabili di rottura (tabella 1.15.) si caratterizzano, dunque, sia per la loro capacità di sintetizzare gli attuali punti di forza o di possibile cambiamento dell'economia meridionale, sia per il loro collegamento con le condizioni ambientali in cui si racchiudono le externalità, oggi negative, del contesto meridionale. Esse coincidono, peraltro, con gli indicatori chiave che derivano dall'osservazione delle esperienze di sviluppo in altri contesti economici

Tabella 1.15

n.	Variabili di rottura	Indicatori
1	Capacità di esportare	Esportazioni/PIL
2	Grado di indipendenza economica	Importazioni nette/PIL
3	Capacità di attrazione dei consumi turistici	Presenze turistiche per abitante
4	Intensità di accumulazione del capitale	Investimenti fissi lordi/PIL
5	Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti dall'estero/ Investimenti fissi lordi
6	Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Tasso di attività
7	Capacità di offrire lavoro regolare	Occupati Irregolari/ Totale Occupati
8	Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Indice di occupazione sociale
9	Capacità di esportare prodotti a elevata o crescente produttività	Indice di specializzazione in prodotti selezionati
10	Capacità innovativa	Indice di specializzazione tecnologica (ITS)
11	Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Occupati nei servizi finanziari, alle imprese e alle persone/ Totale occupati nei servizi
12	Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse sugli impieghi con il Centro nord
13	Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità

La scelta degli indicatori statistici per rappresentarle risponde alle stesse esigenze di trasparenza e di misurabilità che sono alla base del PSM; consentono la scomposizione della crescita in obiettivi quantificabili, in indici a forte valenza operativa:

- di significato chiaro, univoco ed immediato (evitando il ricorso a indici di sintesi nel cui ambito non sia precisamente distinguibile il contributo delle singole variabili)
- monitorabili con continuità, in quanto disponibili con un buon grado di attendibilità per un lasso temporale ampio, così da consentire di verificare gli scostamenti rispetto al trend del passato;
- di facile comprensione per i cittadini, così che questi siano posti in grado di verificare con immediatezza i risultati delle politiche di sviluppo e trarre proprie valutazioni.

Le variabili di rottura vengono con precisione quantificate, in termini di valori attuali e di obiettivi da raggiungere in questo stesso documento (cfr. Cap. 4). La scelta formulata in questa sede è comunque condizionata dall'attuale disponibilità delle informazioni statistiche che, proprio per effetto delle necessità di monitoraggio del PSM, è destinata ad accrescersi nel tempo. Di conseguenza nel percorso di elaborazione (ed attuazione) del QCS vi sarà anche una revisione ed arricchimento degli indicatori di misurazione delle variabili di rottura, in coerenza con le esigenze di adattabilità e flessibilità ai cambiamenti del contesto che sono alla base dell'impostazione programmatica.

1.1.4. La situazione ambientale

In questo paragrafo si sintetizza la descrizione della situazione ambientale di riferimento nel Mezzogiorno¹⁰, con l'intento di rappresentare le pressioni sull'ambiente e lo stato di qualità delle risorse, e offrire essenziali elementi di conoscenza dei problemi emergenti, rilevanti per l'impatto sia sull'ambiente sia sulla salute. Questo aspetto assume particolare rilievo all'interno della strategia del PSM che, basandosi sulla valorizzazione delle risorse immobili, richiede una specifica attenzione per gli aspetti ambientali. L'articolazione è per temi. In successione saranno trattati: *aria, acque e coste, suolo, aree naturali protette, paesaggio e patrimonio culturale, rifiuti, rischio tecnologico, ambiente urbano*; a cui fa seguito un quadro sullo stato di attuazione delle Direttive comunitarie. Nell'ambito dei vari temi la descrizione quantitativa della qualità ambientale verrà svolta, per quanto possibile, utilizzando le informazioni relative a indicatori di pressione e stato secondo la terminologia usata dall'Agenzia Europea dell'Ambiente e adottate nel nostro paese dalla Agenzia Nazionale per la Protezione Ambientale (ANPA).

Un'avvertenza preliminare è doverosa. Il livello di conoscenza che sarà qui rappresentato non è ottimale per quantità e qualità dei dati. La ragione risiede nella carenza di reti di monitoraggio, nella frammentazione delle conoscenze tra diversi soggetti, e nella quasi totale assenza di sistemi informativi ambientali regionali. Il superamento di tali difficoltà da parte delle autorità ambientali che presiedono alla programmazione, alla gestione e al controllo dell'ambiente nel Mezzogiorno, attraverso il completamento e potenziamento del sistema ANPA-ARPA (Agenzia Nazionale e Agenzie Regionali di Protezione Ambientale), costituisce quindi condizione prioritaria per assicurare le successive fasi della valutazione degli interventi che le Regioni hanno in progetto di avviare nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali 2000-2006.

Qui di seguito si riportano gli indicatori ambientali che potranno essere impiegati per il monitoraggio nel periodo di attuazione del Programma. Essi in parte sono già disponibili e regolarmente alimentati, in parte saranno resi disponibili da nuove attività di raccolta e di elaborazione dati già previste.

Tra questi, gli indicatori che saranno utilizzati per il monitoraggio del Programma sono identificati nel successivo paragrafo 2.2 in coerenza coi i requisiti ivi indicati.

¹⁰ Il paragrafo sintetizza il capitolo "Analisi della situazione ambientale", prodotto dal Ministero dell'Ambiente, in collaborazione con l'ANPA, per il documento di Valutazione ex ante associato al Programma per lo Sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006. Per la caratterizzazione della situazione ambientale è stato assunto come riferimento metodologico il documento "Fondi strutturali 2000-2006. Linee guida per la valutazione ambientale strategica" (maggio 1999) predisposto dal Ministero dell'Ambiente, dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali e dall'ANPA con la collaborazione delle Regioni e delle Agenzie regionali per l'ambiente.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TEMATICHE AMBIENTALI	Indicatori- Fonte	Periodicità
ARIA	Emissioni di CO ₂ (stima) - ANPA	Annuale
	Emissione totale di gas a effetto serra (stima) - ANPA	Annuale
	Produzione e consumo di CFC e di HCFC - ANPA	Annuale
	Emissioni di SO ₂ , NO _x , NH ₃ , CO, VOC. Particolato (stima) - ANPA	Annuale
ACQUE E COSTE	Concentrazioni di azoto, fosforo, nitrico, nitroso e ammoniacale, O ₂ disciolto e clorofilla <i>a</i> per la valutazione dell'indice trofico Trix nelle acque costiere - ANPA/ARPA	Annuale
	Percentuali di coste dichiarate balneabili - Min. Sanità	Annuale
	Qualità delle acque dolci superficiali - ANPA/ARPA	Annuale
	Numero di impianti di trattamento delle acque reflue (capacità, tipologia di trattamento, funzionalità) - ANPA/ARPA	Biennale
SUOLO	Siti contaminati - Min. Ambiente, ANPA	Annuale
	Distribuzione di pesticidi per usi agricoli - ISTAT, ANPA	Annuale
	Superficie delle aree a rischio idrogeologico - Min. Ambiente, ANPA	Annuale
	Densità di popolazione residente in aree a rischio idrogeologico - ISTAT / Min. Ambiente	Annuale
ECOSISTEMI NATURALI	Superficie totale aree protette - Min. Ambiente	Annuale
	Inventario forestale - Corpo Forestale dello Stato, MIPA	Annuale
	Superficie forestale colpita da incendi - Corpo Forestale dello Stato	annuale
RIFIUTI	Produzione totale e pro capite di rifiuti urbani - ANPA	Annuale
	Produzione di rifiuti industriali - ANPA	Annuale
	Produzione di rifiuti pericolosi - ANPA	Annuale
	Numero di impianti di trattamento/smaltimento dei rifiuti - ANPA	Annuale
	Quantità di rifiuti trattati/smaltiti per tipologia di trattamento/smaltimento - ANPA	Annuale
	Raccolta differenziata dei rifiuti urbani per frazione (carta, vetro, alluminio, farmaci scaduti, ecc.) - ANPA	Annuale
RISCHIO TECNOLOGICO	Quantità di materiali riciclati/recuperati - CONAI/ANPA	Annuale
	N° incidenti notificati: Industria e Trasporti - ANPA/Min. Ambiente	Annuale
	Impianti a rischio di incidente rilevante (siti "Seveso") - ANPA/Min. Ambiente	Annuale
	Aree a rischio di incidente rilevante - ANPA/Min. Ambiente	Annuale
	Piani di disinquinamento o di risanamento - ANPA/Min. Ambiente	Annuale
	Popolazione residente in aree a rischio - ISTAT/ANPA/Min. Ambiente	Annuale
AMBIENTE URBANO	Emissioni di CO, SO ₂ , NO _x , particolato, metalli pesanti, VOC (stima) - ANPA	Annuale
	Qualità dell'aria urbana, concentrazioni di: SO ₂ , NO ₂ , Pb, Benzene, Ozono, particolati, fumo nero, Pm10/Pm2,5, IPA, CO, composti del fluoro (rilevazioni) - ANPA/ARPA	Annuale
	Numero delle stazioni di rilevamento della qualità dell'aria - ANPA	Annuale
	Numero di Agende 21 locali adottate - ANPA	Annuale

Aria

Per inquinanti atmosferici e gas a effetto serra, di rilevante impatto sia sull'ambiente sia sulla salute, la fonte disponibile più recente è l'inventario nazionale del 1990, realizzato dall'ANPA, secondo lo standard europeo CORINAIR, che contiene dati a base provinciale. L'inventario mostra che le province meridionali pesano per circa un terzo dei totali nazionali per tutti gli inquinanti, eccetto che per l'anidride solforosa (su cui incide la presenza dei vulcani). L'aggiornamento dell'inventario al 1995 — le stime sono attualmente in corso — mostra tendenze positive di diminuzione dell'anidride solforosa (dovuta principalmente alla desolforazione dei combustibili fossili) e degli ossidi di azoto (nell'ordine del 9% in generale, del 6% nel solo settore trasporti). Riduzioni di minore entità si osservano per altri inquinanti: ammoniaca, monossido di carbonio, protossido di azoto; mentre risultano in aumento i principali gas serra: consistente il metano (+9%), i composti organici volatili non metanici (+7%) e l'anidride carbonica (+1%). In aumento anche il particolato fine (+2%) le cui stime però non sono del tutto consolidate, mancando rilevazioni e studi modellistici applicati alla realtà meridionale.

Particolare importanza assumono gli scenari di emissione di gas a effetto serra, in relazione a ipotesi di sviluppo socio-economico e di innovazione tecnologica. In tale contesto i riferimenti normativi sono i trattati internazionali che chiamano il Paese a concorrere alla riduzione dell'inquinamento atmosferico, alle ricerche relative ai cambiamenti climatici, con particolare riferimento all'area mediterranea, all'evoluzione del clima e agli equilibri ambientali complessivi sia nel breve che nel lungo periodo. Particolare rilievo assume la direttiva comunitaria n. 96/61/CEE *Integrated Pollution Prevention and Control* (IPPC), in base alla quale dovranno essere realizzati gli 'inventari integrati' delle emissioni non solo in aria ma anche nelle acque e nel suolo.

Circa l'ozono troposferico sono disponibili dati recenti ma incompleti: raccolti nel 1998 da sette stazioni localizzate in Campania e Sicilia, segnalano eccedenze rispetto alla soglia di attenzione per la protezione della salute umana prevista dalla "Direttiva ozono" 92/72/CEE.

Per quanto riguarda infine l'ozono stratosferico un elemento di particolare criticità è dato, anche nel Mezzogiorno, dall'utilizzo in agricoltura come fumigante per il trattamento antiparassitario del terreno, del bromuro di metile, sostanza di cui l'Italia è il maggiore consumatore in Europa.

Al fine di ridurre le emissioni delle sostanze che contribuiscono alla rarefazione della fascia di ozono (meglio conosciuta come 'buco dell'ozono'), nell'ambito del Protocollo di Montreal sono state intraprese azioni al fine di ridimensionare la produzione e il consumo delle sostanze CFC e halon. Gli interventi che dovranno essere adottati sono principalmente di riduzione di tutte queste sostanze nei tempi concordati a livello mondiale e nella riconversione di impianti e trasferimento di tecnologie, mentre per il bromuro di metile è opportuno adeguare le ricoperture dei terreni trattati agendo sia sulla permeabilità delle ricoperture che sulla loro sigillatura, onde evitare dispersioni in atmosfera.

Acque e coste

La conoscenza dello stato di qualità delle acque non può essere considerata soddisfacente né dal punto di vista ambientale né da quello sanitario. Le ragioni essenziali sono da individuarsi in carenze metodologiche (mancata definizione di obiettivi di qualità ambientale) e normative (prescrizioni essenzialmente orientate alla definizione di limiti di emissione).

La situazione delle regioni del Mezzogiorno è caratterizzata da tre principali temi: controllo della qualità, uso sostenibile delle risorse in termini di disponibilità, carenze strutturali. Tali temi sono gli stessi che caratterizzano tutto il Paese, ma nelle regioni meridionali sono aggravati in primo luogo da una disponibilità della risorsa molto minore (sia per le acque superficiali sia per quelle sotterranee), quindi anche da una minore attenzione alla gestione dei problemi qualitativi, che a lungo andare si ripercuotono sulla disponibilità. Si è inoltre molto lontani da una gestione integrata del ciclo dell'acqua (previsto sin dal 1994 dalla legge 36) che attribuisca un proprio valore economico alla risorsa. Ne è risultato per le regioni del Mezzogiorno — anche nel quadro della classificazione di qualità proposta da IRSA e riportata dalla *Relazione sullo stato dell'ambiente del 1997* — la non definibilità dello stato di qualità in pratica per tutto il reticolo idrico dei territori interessati.

Attualmente sono disponibili i dati derivanti dall'attuazione del DPR 470/82 sulle acque idonee alla balneazione, del Dlgs n. 130/92 sulla idoneità delle acque destinate alla vita dei pesci, e del Dlgs 131/92 sulle acque idonee alla molluschicoltura. In prospettiva, con l'emanazione e l'attuazione del Dlgs n. 152/99, si potrà prevedere una conoscenza organica, integrata e territorialmente significativa dello stato di qualità ambientale delle acque superficiali e sotterranee con un approccio ecosistemico.

L'unica banca dati consolidata, gestita dall'ANPA, è quella relativa alla *qualità delle acque di balneazione* (sia pure con carenze di rilevazione, in particolare in Sicilia e Sardegna). Da questa si evince che la percentuale di Km di costa non balneabili, nel Mezzogiorno, è in linea con la media nazionale con l'eccezione della Campania (19% contro 6% nazionale — dati 1998), e che negli ultimi anni si è avuto nel complesso un lieve miglioramento, a parte i casi di Calabria, Puglia e Molise. Sulla *qualità delle acque dolci superficiali* (corsi d'acqua e laghi) è invece impossibile trarre conclusioni significative: la più recente campagna di rilevazione svolta nel 1997 impiegando il metodo del monitoraggio biologico (che prevede la classificazione di corpi idrici in base alla idoneità alla vita dei pesci) è stata infatti condotta solo su corpi idrici appartenenti a parchi nazionali e regionali, e per di più senza applicare integralmente i dispositivi di controllo previsti.¹¹ Analoga sorte ha avuto il monitoraggio delle *acque idonee alla molluschicoltura*, per il quale le Regioni hanno analizzato parametri disomogenei o non adeguati.

Lo stato dei *depuratori* (rilevato dall'Istat nel 1993 e oggetto di indagine NOE nel 1998) è sulla carta apparentemente soddisfacente nel Mezzogiorno. Dal punto di vista quantitativo, infatti, il rapporto fra abitanti equivalenti ed abitanti serviti risulta in linea con i più elevati standard nazionali, anche tenuto conto della significativa quota di popolazione turistica. Tuttavia molti impianti non funzionano o scaricano fuori legge: condizione che riguarda un terzo della potenzialità esistente nel Mezzogiorno (la punta negativa è in Puglia, 69%). Nella

¹¹ Anteriormente al 1997, sono disponibili dati ormai superati relativi al biennio 1991-93. Elaborati secondo la metodologia IRSA-CNR, essi riguardarono 43 corsi d'acqua per un totale di 156 punti di prelievo. Il 32% dei punti risultò inquinato, il 9% molto inquinato; il 9% fortemente inquinato. Sulla qualità delle *falde sotterranee* non sono disponibili dati. E' noto tuttavia che in molte aree del Mezzogiorno la mancata pianificazione dei prelievi, oltre a provocare una generale diminuzione volumetrica, ha determinato la miscelazione delle acque superficiali con acque sempre più profonde. Queste ultime, se pure esenti da fenomeni di inquinamento, mancano spesso dei requisiti di potabilità per la presenza di alcuni parametri "indesiderati" (ferro, manganese, solfati, ammoniaca, magnesio, residuo fisso). Questa situazione riguarda in particolare gli acquiferi della pianura campana e dell'Etna. I prelievi in profondità hanno anche condotto ad una progressiva salinizzazione degli acquiferi in alcune aree costiere (pianure peritirreniche, Puglia, Siracusano)

maggior parte dei casi il non funzionamento dei depuratori è da imputare alla bassa qualificazione gestionale e tecnica dell'amministrazione locale, che spesso gestisce ancora direttamente queste opere, e agli elevati costi di manutenzione. Gli impianti funzionanti, d'altro canto, non sono in linea con la normativa europea: per tutto il sistema depurativo si profila pertanto un imponente sforzo di adeguamento agli indici fissati dalla direttiva 91/271/CEE ora recepiti nel Dlgs. 152/99, decreto che prevede l'adeguamento della qualità degli scarichi delle pubbliche fognature al massimo entro il termine del 31.12.2005.

Lungo le *coste* delle regioni del Mezzogiorno si concentrano rilevanti valori paesaggistici, storico culturali e naturalistici. Essi risultano direttamente interessati, in molti casi, da una varietà di fattori di pressione: la concentrazione della popolazione lungo il litorale, la cementificazione, le attività di sfruttamento delle acque, il diffuso uso turistico delle spiagge, gli intensi traffici marittimi.¹² Tali pressioni hanno determinato la scomparsa delle dune recenti, la profonda alterazione dei tratti naturali delle coste interessate e un forte contributo alla desertificazione. E' spesso mancato un effettivo coordinamento tra politiche urbanistiche, di vincolo agli usi del suolo, e politiche di valorizzazione delle coste. Le coste rimaste completamente libere da insediamenti si sviluppano, a livello nazionale, per il 29% della estensione complessiva (indagine WWF 1996). La disaggregazione regionale permette di constatare che nel Mezzogiorno la disomogeneità è altissima: si va dal 73% di coste non occupate della Sardegna al 4% della Campania. Infine, è stato accertato che il fenomeno dell'erosione interessa diffusamente le coste del Mezzogiorno (41% delle spiagge), mentre per assenza di indagini non se ne conoscono le dinamiche evolutive.

Suolo

I processi di *degrado* del suolo risultano in accelerazione, per effetto sia delle attività agricole sia soprattutto della presenza di aree industriali dismesse e di discariche. L'uso eccessivo di mezzi chimici e gli allevamenti zootecnici 'senza terra' sono tra le principali cause di perdita di fertilità dei suoli. Le attività agricole, zootecniche e agro-alimentari esercitano pressione principalmente con l'uso di fertilizzanti azotati minerali, l'uso di prodotti fitosanitari, lo spandimento sui suoli agricoli dei reflui zootecnici e dei reflui dell'industria agro-alimentare (tra cui le acque di vegetazione dei frantoi oleari).

Sebbene i maggiori consumi di pesticidi siano registrati nel settentrione d'Italia, consumi rilevanti si verificano anche in Campania e in Puglia, ed altre aree del Mezzogiorno sono caratterizzate da un elevato consumo di pesticidi per unità di superficie (ad esempio, provincia di Ragusa e Metaponto). Meno intensa è la responsabilità dell'agricoltura sulla tendenza alla desertificazione emergente in alcune aree (in particolare Sardegna e Sicilia): questa appare infatti determinata da una pluralità di cause tra cui il mutamento del clima, gli incendi boschivi, il sovrappascolamento, la salinizzazione dei suoli dovuta a sovrasfruttamento delle falde in prossimità della fascia costiera (fenomeno che assume rilievo soprattutto in Puglia).

Le grandi aree industriali dismesse, spesso inserite in contesti urbani intensamente popolati, sono sedi di accumuli ingenti di rifiuti pericolosi da cui derivano pesanti contaminazioni dei

¹² Dati recenti relativi allo sviluppo della portualità (1994-98) mostrano un consistente incremento della quantità di merci movimentate, e in modo particolare di containers, con punte di rilievo a Napoli, Taranto, Salerno, Catania, Augusta, Gioia Tauro.