

ASSOCIAZIONE PER LO SVILUPPO DELL'INDUSTRIA NEL MEZZOGIORNO
(SVIMEZ)

BILANCIO CONSUNTIVO DELL'ESERCIZIO FINANZIARIO 1994

RELAZIONE DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Relazione del Consiglio di Amministrazione e Bilancio della SVIMEZ per l'esercizio 1994

Signori Associati,

il 1994 è stato un anno molto negativo per il Mezzogiorno: la sua economia non ha partecipato alla ripresa trainata dalle esportazioni; è continuata la paralisi dell'intervento pubblico di sviluppo; le amministrazioni ordinarie si sono rivelate incapaci di gestire l'eredità ricevuta dal cessato intervento straordinario; carenze progettuali e regole procedurali vigenti hanno continuato a costituire un impedimento grave per la mobilitazione delle risorse comunitarie, sulle quali il Mezzogiorno deve far conto molto più che in passato; solo nella seconda metà dell'anno si è avviata l'erogazione di incentivi deliberati dall'Agenzia per il Mezzogiorno anche molti anni prima, mentre sono restatesi ancora da regolare le nuove delibere per incentivi da concedere sia secondo la vecchia che secondo la nuova normativa; la disoccupazione ha raggiunto livelli elevatissimi e minaccia di crescere ancora per effetto dell'aumento del costo del lavoro conseguente all'abolizione entro il 1997 degli sgravi contributivi ed entro il 1999 della fiscalizzazione degli oneri sociali. Agli effetti dirompenti di tale abolizione sul sistema delle imprese e sulla già grave situazione del mercato del lavoro del Mezzogiorno, e alle vie da seguire per prevenirli, la SVIMEZ ha dedicato particolare attenzione costituendo con esperti della Banca d'Italia, della Confindustria, dell'ISFOL, dell'ISRIL un gruppo di lavoro, che ha prodotto un documento di valutazione e di proposta. Tale documento all'inizio dell'anno in corso è stato trasmesso alle autorità di governo, ai parlamentari e alla stampa. Su di esso il Presidente del Consiglio ha manifestato il suo apprezzamento; ad esso ha fatto riferimento il Ministro del Bilancio nelle importanti dichiarazioni rese alla V Commissione della Camera il 1° marzo scorso; ampio rilievo gli è stato attribuito dai mezzi di comunicazione.

Il 1995 si è aperto con alcuni segnali positivi per il rilancio della politica regionale e per il risveglio di attenzione sull'attività della

nostra Associazione. Il primo di tali segnali è dato dalle dichiarazioni programmatiche rese dal Presidente del Consiglio alla Camera dei Deputati il 23 gennaio, nelle quali al problema del Mezzogiorno è stata riservata un'attenzione cui da tempo eravamo disabituali. È poi assai significativo che proprio nel decreto 41/1995, con il quale si è disposta la manovra correttiva dei conti pubblici per il 1995, sia stata introdotta una norma che aumenta la disponibilità di risorse per la politica per le aree depresse. Infine, nella ricordata audizione alla V Commissione della Camera il Ministro del Bilancio ha preannunciato i provvedimenti necessari per chiudere finalmente le pendenze dell'intervento straordinario e avviare all'operatività il nuovo sistema di incentivi. Ma affinché a queste importanti premesse seguano concreti risultati le difficoltà da superare sono ancora molte. La SVIMEZ è impegnata a dare il suo contributo di analisi e di proposta per il superamento di tali difficoltà, naturalmente nei limiti delle risorse finanziarie di cui potrà disporre. In proposito non si possono non nutrire preoccupazioni. Infatti, mentre il contributo statale è confermato solo fino al 1996, l'importo delle quote associative risulta in diminuzione per la cessazione dell'Associato sostenitore Agensud e per il recesso di alcuni altri Associati.

L'impegno a orientare la nostra attività nella direzione indicata è stato confermato dal Consiglio di Amministrazione, che nella riunione del 12 ottobre 1994 ha approvato un programma di ricerche in cui assumono particolare rilievo temi strettamente attinenti alle esigenze della politica per le aree depresse, in particolare, per le regioni dell'obiettivo 1 della politica regionale dell'Unione europea. Tra tali temi si ricordano: 1) la valutazione sistematica e periodica delle prospettive a breve termine dell'economia meridionale; 2) l'analisi della situazione e delle prospettive dell'industria meridionale e degli effetti su di essa della politica industriale; 3) l'analisi dei problemi e delle politiche regionali nell'Unione europea; 4) l'analisi della distribuzione territoriale della spesa pubblica; 5) la disciplina legislativa del *project financing*.

* * *

Signori Associati,

è consuetudine che l'annuale Rapporto sull'economia del Mezzogiorno sia il documento nel quale la SVIMEZ fa il punto della situazione e delle prospettive del Mezzogiorno e avanza le sue valutazioni e le sue proposte. Il Rapporto 1994 è stato presentato il 12 luglio presso la sede dell'Associazione Bancaria Italiana. Sono inter-

venuti a commentarlo il prof. Piero Barucci, l'on. Giorgio Napolitano e il Ministro pro-tempore del Bilancio, on. Giancarlo Pagliarini.

Nell'introduzione al Rapporto si rileva che al nuovo intervento per le aree depresse del territorio nazionale sono interessate aree del Centro-Nord con una popolazione di oltre 11 milioni di abitanti, pari a più della metà della popolazione del Mezzogiorno. La quota della popolazione italiana interessata all'intervento è dunque rilevante: 31,7 milioni di abitanti, pari al 56%. Ciò induce a temere che, nella competizione per l'assegnazione delle risorse globalmente disponibili per gli interventi nelle aree depresse, gli interessi delle aree di crisi del Centro-Nord tenderanno a prevalere su quelli delle regioni in ritardo strutturale del Mezzogiorno. Gli interessi di queste ultime sono, infatti, socialmente meno identificabili, politicamente meno organizzati e richiedono, anche da parte delle istituzioni locali, interventi di più complessa attuazione, più onerosi e di produttività (anche elettorale) più differita nel tempo.

Quanto ai problemi da risolvere per rendere effettivamente operante l'azione ordinaria per le aree depresse, il Rapporto ricorda che le principali responsabilità sono suddivise tra molte amministrazioni e che compiti di coordinamento e di vigilanza sono assegnati al CIPE e al Ministero del Bilancio; quest'ultimo, tuttavia, non dispone di effettivi poteri di impulso, di controllo e, ove fosse necessario, di sostituzione nei confronti delle singole amministrazioni. Inoltre, secondo il nuovo regime ordinario, l'effettivo accertamento delle disponibilità finanziarie per interventi nelle aree depresse può essere operato solo sui capitoli dei bilanci annuali dei singoli ministeri, capitoli che sono privi, salvo rare eccezioni, di riferimenti territoriali; l'accertamento si presenta, quindi, nell'ambito della vigente disciplina di bilancio assai problematico e l'incertezza sulla effettiva disponibilità di finanziamenti nazionali continuerà a rendere difficile la disponibilità dei cofinanziamenti dell'Unione europea. Nel Rapporto viene anche richiamata l'attenzione sul tempo lunghissimo che normalmente trascorre tra le decisioni formali di impegno e l'avvio effettivo degli interventi e si raccomanda che, per evitare che perduri l'incapacità di spesa delle amministrazioni ordinarie, esse provvedano sollecitamente ad adeguare la propria organizzazione e le proprie procedure.

Pur riservando la dovuta attenzione ai problemi di operatività del nuovo sistema di intervento per le aree depresse, nel Rapporto non si manca di sottolineare, secondo la migliore tradizione del meridionalismo, che quello del Mezzogiorno è un problema di po-

litiche nazionali, prima ancora che di politica regionale. È infatti interesse del Mezzogiorno che la politica economica sia orientata a favorire gli investimenti creatori di nuove occasioni di lavoro piuttosto che i consumi; che siano aboliti i vincoli e gli oneri che frenano o dirottano verso altri paesi gli investimenti delle imprese; che il giusto obiettivo della difesa dei redditi dei lavoratori minacciati di licenziamento sia perseguito con misure più appropriate e meno costose del mantenimento in vita di imprese ormai irrimediabilmente fuori mercato. Infine, poiché il risanamento strutturale della finanza pubblica è nell'interesse di medio-lungo periodo del Mezzogiorno, è giusto che ad esso il Mezzogiorno contribuisca accettando che sia ridotto l'onere degli interventi a suo favore; ma ciò rende particolarmente urgente che, a compensazione degli effetti negativi di tale riduzione, aumenti l'efficienza di quegli interventi. In particolare, appare pertinente il ricorso alla iniziativa dei privati al fine di incrementare la dotazione infrastrutturale e la qualità di gestione dei servizi.

A proposito del «federalismo fiscale», che è la risposta oggi quasi unanimemente invocata alle esigenze di contenimento della spesa pubblica, di incremento della sua efficacia, di maggiore partecipazione dei diretti interessati agli oneri e alle responsabilità dell'azione diretta a migliorare la qualità dei servizi, nel Rapporto si osserva che, se con tale espressione si intendesse che in ciascun ambito territoriale prelievi ed erogazioni debbano tendere a pareggiarsi, questa interpretazione sarebbe assurda e iniqua: assurda, perché resterebbe indeterminabile quale debba essere l'ambito territoriale in cui realizzare l'equazione tra spese e prelievi, a meno che non si voglia sostenere che non vi sia un solo popolo italiano ma più popoli tra i quali sia possibile tracciare un netto confine territoriale; iniqua, perché ai cittadini in uguali condizioni economiche e sociali sarebbero offerti servizi di diverso valore solo perché residenti in ambiti territoriali la cui capacità contributiva è diversa. Si ritiene invece auspicabile un sistema che valga a porre inefficienze e abusi delle amministrazioni locali a carico dei contribuenti che le hanno elette, purché tale riaffermazione del principio della responsabilizzazione non comporti la negazione del diritto di tutti i cittadini alla parità di trattamento.

Nei successivi capitoli del Rapporto — dedicati alla popolazione e alle forze di lavoro, alla formazione e all'impiego delle risorse, all'andamento dei settori produttivi, alla finanza pubblica, alla criminalità e alle strutture giudiziarie, alle politiche regionali dell'UE e al piano Delors — trovano collocazione i risultati di molte delle

ricerche condotte dalla SVIMEZ nel corso dell'anno. Di esse si dà notizia qui di seguito.

Ricerche economico-statistiche

È continuato, anche nel corso del 1994, l'impegno di costruzione, gestione e impiego del modello econometrico Nord-Sud. Il modello, nei limiti di una struttura analitica, che purtroppo nella parte attinente all'interdipendenza tra economia reale e finanza pubblica non può non risentire dell'assenza di serie storiche disaggregate Nord-Sud della spesa e delle entrate pubbliche, è ormai in uno stadio di sostanziale messa a punto. L'impegno del 1994 si è quindi incentrato — e così sarà per l'anno in corso — essenzialmente sugli aspetti applicativi. Tra le occasioni in cui il modello ha trovato utilizzazione si ricordano, oltre al Rapporto sull'economia del Mezzogiorno, i saggi di C. Del Monte, *Prospettive dell'economia meridionale nel 1994-95* ed *Effetti della legge finanziaria sull'economia meridionale*, pubblicati rispettivamente nei nn. 3 e 4 della «Rivista economica del Mezzogiorno». Le quantificazioni operate attraverso il modello si sono basate su uno scenario che presenta tre principali caratteristiche: *a)* una ripresa dell'economia italiana fortemente trainata dalle esportazioni e i cui effetti sono quindi di gran lunga più rilevanti nell'area industrializzata, per la quale è maggiore l'importanza della componente estera della domanda; *b)* tassi d'interesse, crescenti già nel corso del 1994, che penalizzano maggiormente il Sud, dove le imprese, ancor più che nel resto del Paese, dipendono dal credito bancario e incontrano difficoltà a diversificare le fonti di finanziamento; *c)* una perdurante debolezza degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno, e in particolare di quelli in opere pubbliche, che hanno invece storicamente costituito un tradizionale fattore d'impulso dell'economia meridionale. La manovra finanziaria per il 1995 è stata valutata sostanzialmente neutrale rispetto agli andamenti tendenziali, anche per l'alto peso che hanno rivestito in essa le misure di condono e patteggiamento fiscale. In questo quadro il modello econometrico ha stimato una crescita del PIL meridionale nel corso del 1994 pari all'incirca alla metà di quella nazionale (1,1% contro un 2,1%, dato quest'ultimo che valutazioni più recenti rivedono in rialzo di un paio di decimi di punto). Un divario di crescita dovrebbe confermarsi anche per il 1995 (1,7% al Sud contro 2,8% nazionale, anche quest'ultimo, probabilmente, da ritoccare verso l'alto). Il 1995 segnerebbe quindi, per il

quarto anno consecutivo, un peggiore andamento del PIL meridionale. Il modello stima, sia per il 1994 che per il 1995, una dinamica particolarmente sfavorevole dell'occupazione al Sud. Per il 1994 tali indicazioni risultano confermate dalle rilevazioni ISTAT sulle forze di lavoro, secondo cui nella media dell'anno si è avuto al Sud un calo degli occupati del 4,2% contro 2,1% nel Centro-Nord.

L'eliminazione delle agevolazioni contributive al Sud (graduata nel tempo, ma totale dalla fine del 1997 per gli sgravi e dalla fine del 1999 per la fiscalizzazione), è stata, come s'è detto, l'occasione che ha spinto a costituire, sul finire del 1994, un gruppo di lavoro avente per oggetto l'analisi degli effetti derivanti dall'aumento del costo del lavoro e la definizione di linee di azione intese non solo a compensare gli aiuti perduti, ma soprattutto a promuovere una maggiore attrattività del territorio meridionale per gli investimenti produttivi. Il gruppo di lavoro — cui hanno partecipato, insieme a dirigenti e ricercatori della SVIMEZ, esperti della Banca d'Italia, della Confindustria, dell'ISFOL e dell'ISRIL — ha concluso il suo impegno con la predisposizione di un documento, in corso di pubblicazione sulla «Rivista economica del Mezzogiorno», ma già ampiamente diffuso in forma dattiloscritta. Il venir meno delle agevolazioni determinerà, nella media dell'industria meridionale, un aumento del costo del lavoro di quasi il 20% già alla fine del prossimo triennio, con un corrispondente peggioramento del costo del lavoro per unità di prodotto e una conseguente forte perdita di competitività. Ciò, secondo stime operate attraverso il modello econometrico della SVIMEZ, potrebbe risolversi in una diminuzione del prodotto e dell'occupazione dipendente industriale dell'ordine del 5-10%. Il maggiore prelievo contributivo a carico delle imprese si prospetta, a regime, dell'ordine dei 10mila miliardi annui. Secondo il gruppo di lavoro l'eliminazione delle agevolazioni contributive impone di agire sia sul costo del lavoro che sulla produttività, attraverso l'operare congiunto di politiche di sviluppo regionale, di politiche del lavoro e della formazione, di più avanzati modelli di relazioni industriali. È stato inoltre fortemente ribadito che per il finanziamento richiesto da interventi in questi tre ambiti occorrerà recuperare al Mezzogiorno parte dei 10mila miliardi annui in più che affluiranno dalle imprese meridionali al bilancio pubblico. In particolare, nel campo delle politiche del lavoro e della formazione, è stato raccomandato uno specifico impegno per l'adeguamento della preparazione professionale dei lavoratori adulti, colpiti dall'aumento del costo del lavoro, e per migliorare la professionalità del personale ai livelli dirigenziali; nell'ambito delle politiche del lavoro, un'attenzione particolare dovrà essere riservata a quelle

forme contrattuali che, opportunamente regolate, consentono alle imprese di attuare una politica delle assunzioni più flessibile e/o una riduzione del costo del lavoro: *contratti a causa mista* (apprendistato, formazione e lavoro, contratti di ingresso) e *contratti atipici* (a termine, *part-time*, lavoro interinale). Nell'ambito delle relazioni industriali, ferma restando la retribuzione contrattuale unica per tutto il territorio nazionale, si pone l'esigenza di allargare lo spazio per la contrattazione decentrata, al fine di favorire la ricerca di una organizzazione del lavoro in grado di accrescere la produttività (redistribuzione degli orari, turni di lavoro, flessibilità interna) e di adeguare i costi del lavoro alla produttività aziendale. In questo quadro è stata formulata dal gruppo di lavoro l'ipotesi di una nuova misura di incentivazione e cioè, l'esenzione o la riduzione, per un periodo di tempo determinato, dei contributi sociali a carico dei lavoratori, alla condizione che siano assecondate nei contratti moderazione salariale e flessibilità nell'impiego del lavoro.

Ricerche di economia e politica industriale

È stata aggiornata, a cura degli uffici, l'analisi territoriale dello stato di attuazione delle principali leggi nazionali di politica industriale. Oltre alle leggi finalizzate a promuovere la ricerca applicata e l'ammodernamento tecnologico (legge 46/1982, legge 1329/1965, legge 399/1987 e legge 949/1952) e alla legge 317/1991 per le piccole e medie imprese, in sede di Rapporto annuale sull'economia del Mezzogiorno sono state prese in considerazione quest'anno anche le caratteristiche e i primi risultati dei provvedimenti assunti dal Governo nel corso del 1993 per affrontare la crisi industriale. Si è così accresciuto il rilievo che già nell'anno precedente era stato riservato alle politiche industriali difensive, politiche le quali — nella misura in cui non si esauriscono negli interventi di alleggerimento delle conseguenze sociali della crisi, ma si propongono di contrastare la deindustrializzazione con la creazione di nuove iniziative e attività sostitutive — sembrano destinate ad alimentare la competizione con le aree in ritardo del Mezzogiorno. Uno specifico approfondimento, nell'ambito degli interventi di carattere difensivo, è stato dedicato all'attività del Comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione (la Commissione Borghini), che ha cominciato ad operare verso la fine del 1992 intervenendo, in circa 18 mesi di attività (sino al marzo 1994), in 33 bacini di crisi, di cui 16 nel Sud e 17 nel Centro-Nord.

Particolare attenzione, sempre nell'ambito delle politiche difensive, è stata dedicata anche all'intervento per le aree di crisi siderurgica posto in essere in base alla legge 181 del 1989. Tale intervento — che ha costituito il primo esempio di intervento settoriale orientato anche alla promozione di nuove iniziative e di attività sostitutive e non solo al contenimento dei costi sociali della riduzione di capacità produttiva — è stato oggetto di trattazione, oltre che in sede di Rapporto annuale, anche di una specifica nota in pubblicazione sul numero 1/1995 della «Rivista economica del Mezzogiorno». In essa vengono analizzati i tre diversi tipi di intervento previsti dalla legge 189/1989: quelli dell'IRI, volti alla reindustrializzazione attraverso la creazione di attività sostitutive con impiego di personale in esubero; quelli della finanziaria SPI, finalizzati alla promozione di nuove iniziative; quelli gestiti dal Ministero dell'Industria, volti ad agevolare, nel solo Centro-Nord (a differenza dei primi due tipi di intervento, entrambi riguardanti anche il Mezzogiorno), le piccole e medie imprese. I risultati conseguiti dagli interventi suddetti a fine 1993 sono stati confrontati con gli obiettivi programmatici originariamente fissati; ne emerge, in particolare, che le iniziative IRI hanno realizzato l'obiettivo occupazionale al 57% (50% nel Centro-Nord e 60,5% nel Mezzogiorno), mentre le iniziative SPI, una volta a regime, si prevede possano realizzare l'87% dell'obiettivo occupazionale (73% nel Centro-Nord e 101% nel Mezzogiorno). In termini assoluti, i risultati di occupazione realizzati nel Mezzogiorno (dove, peraltro, la crisi siderurgica si è manifestata con intensità nettamente maggiore che nel resto del Paese) sono stati significativi (circa 5.300 nuovi addetti), ma di tutto rilievo appaiono anche quelli riscontrabili per le aree di crisi del Centro-Nord (circa 4.400 nuovi addetti), senz'altro già più ricche di risorse endogene.

Oltre che delle tradizionali informazioni, di varia fonte, sullo stato di attuazione delle principali leggi nazionali di incentivazione industriale, si è potuto disporre quest'anno dei dati offerti dall'indagine campionaria del Mediocredito Centrale sulle imprese manifatturiere, condotta tra la fine del 1992 e l'inizio del 1993 e riferita al triennio precedente. Opportunamente elaborati, soprattutto per mettere in evidenza le differenziazioni territoriali, questi dati, frutto di una interrogazione diretta delle imprese (e relativi ad uno spettro di leggi nazionali di incentivazione finanziaria più ampio di quello solitamente preso in considerazione nelle nostre analisi, nonché alle leggi sull'intervento straordinario), hanno consentito di verificare alcune delle ipotesi formulate in passato per spiegare il

minore accesso delle imprese meridionali alle leggi nazionali di incentivazione. Dall'esame dei dati del Mediocredito, il minore accesso del Mezzogiorno agli incentivi di politica industriale nazionale è risultato confermato. E se per il Mezzogiorno è maggiore l'incidenza delle imprese che hanno usufruito di una qualche forma di agevolazione sul totale delle imprese del campione ciò è dovuto soltanto alla operatività delle leggi speciali di politica regionale. Tali leggi risulterebbero, cioè, avere rappresentato nell'area, ancora nella prima parte degli anni '90, lo strumento elettivo per tutte le classi dimensionali di impresa e per la maggior parte dei grandi raggruppamenti settoriali considerati dall'indagine Mediocredito (settori tradizionali, settori ad alta tecnologia e settori di scala), ad eccezione dei soli settori di specializzazione. Tali risultati richiamano la necessità di una riattivazione, quanto più possibile tempestiva, del sistema degli incentivi di politica regionale dopo la crisi seguita all'abolizione dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno, e, al contempo — in una situazione in cui il suddetto sistema sembra destinato a divenire più selettivo per l'operare congiunto di forme di razionamento e di meccanismi d'asta —, l'esigenza di un più ampio accesso delle imprese meridionali alle agevolazioni di politica industriale nazionale.

Sempre a cura degli uffici, è proseguita anche nel 1994 l'attività volta ad alimentare la banca-dati sugli investimenti agevolati dalla legislazione sull'intervento straordinario. Nonostante le difficoltà incontrate in relazione alla cessazione dell'Agenzia per il Mezzogiorno e al passaggio delle competenze al Ministero dell'Industria, si è riusciti ad ottenere sia l'aggiornamento al 1993 della serie storica (disaggregata a livello di settore di attività economica, di dimensione delle iniziative, di tipologia degli investimenti) che parte dal 1970, sia una nuova articolazione dei dati che, per il periodo 1981-93, consente di individuare la collocazione delle iniziative agevolate all'esterno o all'interno dei territori dei Consorzi di sviluppo industriale e, per queste ultime, dentro o fuori gli agglomerati.

Grazie alla ormai pluriennale collaborazione con l'EPRC (*European Policies Research Centre*) dell'Università di Strathclyde, è altresì continuato l'aggiornamento delle informazioni sulle politiche di incentivazione degli altri paesi europei.

È in corso, inoltre, l'acquisizione di informazioni aggiornate sugli orientamenti dell'Unione europea in materia di strumenti propri di incentivazione industriale e in materia di controllo delle politiche nazionali e regionali di incentivazione poste in essere dai singoli Stati membri e, in particolare, dall'Italia. Nell'ambito di tale attivi-

tà, è stata avviata una prima ricognizione dei più significativi interventi della Comunità europea a sostegno delle piccole e medie imprese.

Ricerche sulla finanza pubblica

Su richiesta della Ragioneria Generale dello Stato, si sono redatte in tempi successivi due memorie di commento alla ricerca sulla regionalizzazione della spesa statale, effettuata dalla stessa Ragioneria. Si sono individuate nella metodologia adottata, che ha fatto riferimento a fonti informative interne all'amministrazione, e nell'alto grado di copertura raggiunto rispetto alla spesa pubblica complessiva, i maggiori pregi dell'operazione di territorializzazione; i dati presentati pongono tuttavia problemi di lettura e interpretazione in relazione ai limiti dell'aggregato di analisi, costituito dai dati sotto osservazione diretta del Ministero del Tesoro, con esclusione dei pagamenti che non trovano base finanziaria nel bilancio dello Stato.

Giovandosi dei risultati della ricerca della R.G.S. per la spesa diretta dello Stato, delle elaborazioni effettuate in sede di Rapporto annuale sull'economia del Mezzogiorno per Regioni ed enti locali, dei dati più recenti pubblicati dall'ISTAT per la spesa degli Enti di previdenza, nonché dei risultati della riclassificazione, operata dalla SVIMEZ, delle spese dell'Agenzia del Mezzogiorno, si è ricostruito per il 1991 un conto consolidato della spesa pubblica a livello territoriale. L'analisi dei risultati delle nuove elaborazioni ha formato quindi oggetto di una nota che insieme a quella inviata alla R.G.S. è stata pubblicata nel numero 1/94 della «Rivista economica del Mezzogiorno» con il titolo *Distribuzione Nord-Sud della spesa pubblica: nuove valutazioni al 1991*. Per cogliere la direzione e il significato della distribuzione territoriale della spesa pubblica risultante dalle nuove elaborazioni, l'analisi parte dalla considerazione dei divari esistenti all'interno del Paese, espressi in termini di confronto sia con la distribuzione regionale del prodotto sia con la distribuzione regionale della popolazione. Questi due parametri sono utilizzati per valutare il comportamento di spesa dell'operatore pubblico in relazione alle tre principali componenti della sua attività: spesa corrente degli Enti di previdenza, spesa corrente degli altri enti dell'amministrazione pubblica e spesa in conto capitale. Per la spesa degli Enti di previdenza, la possibilità dell'operatore pubblico di influire sulla sua distribuzione territoriale è limitata e indiretta, essendo essa largamente determinata dalla struttura e dai livelli di

occupazione e di prodotto: essa cioè riflette il diverso grado di sviluppo delle diverse zone del Paese. L'azione pubblica ha invece ampi spazi di manovra nell'indirizzare la spesa finalizzata alla fornitura di servizi pubblici e quella finalizzata ad accrescere, direttamente, la dotazione di capitale fisso sociale e, indirettamente, la capacità produttiva del Paese. A livello di spesa corrente, alla base di una distribuzione della spesa che rifletta la distribuzione del prodotto vi è una concezione dell'offerta di servizi pubblici come risposta alle esigenze economiche e sociali delle diverse collettività esistenti nel Paese, esigenze la cui differenziazione viene riferita al diverso livello di reddito di tali collettività. Nel caso di una distribuzione della spesa in linea con la popolazione e, quindi, di un'offerta di servizi pubblici indifferenziata sul territorio, invece, i cittadini sono considerati in quanto tali, a prescindere dalla loro residenza e dalla ricchezza della collettività di cui fanno parte, in base ad un principio di uguaglianza che, trovando fondamento in norme costituzionali, si configura come un vero e proprio diritto. È a questo principio che sinora si è conformata l'azione pubblica nel nostro Paese, come risulta anche dai dati relativi al 1991. L'alternativa sopra descritta, di una distribuzione della spesa corrente riferita al PIL, prefigura la situazione limite cui potrebbe condurre il processo, già avviato e del quale si propone l'accelerazione, di modifica delle modalità di finanziamento della spesa pubblica locale insieme all'ampliamento dei poteri degli enti territoriali.

Il comportamento dell'operatore pubblico rispetto alle differenze economiche esistenti all'interno del Paese assume massima rilevanza nelle spese in conto capitale. Il perseguimento dell'obiettivo di ridurre i divari economici all'interno del Paese implica che sia destinata alle aree meno sviluppate una quota di spesa in conto capitale superiore al loro peso demografico. I dati riferiti al 1991 indicano che verso il Mezzogiorno è stata indirizzata una quota di spesa in conto capitale pari al 43,6% del totale in termini di spesa complessiva e al 37,3% in riferimento al solo intervento ordinario. Escludendo la spesa relativa al terremoto del 1980 e quella sostenuta nel Mezzogiorno a valere su risorse comunitarie, tali percentuali scendono rispettivamente al 40% circa e al 34%. Esse si confrontano con una incidenza della popolazione meridionale sulla popolazione italiana del 36,2% e sono quindi indicative di un'azione pubblica vicina al punto in cui essa può essere definita indifferente rispetto ai problemi di riequilibrio esistenti nel Paese.

La manovra di finanza pubblica per gli anni 1995-97 è stata oggetto di analisi, in riferimento ai problemi di sviluppo delle aree

deprese del Paese. Innanzitutto è stato esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria presentato dal Governo alla fine di luglio e redatta una breve nota dal titolo *La manovra di finanza pubblica per gli anni 1995-97*, in cui si rileva un'inversione della tendenza alla progressiva riduzione dell'incidenza delle spese in conto capitale sul prodotto lordo interno, registrata negli ultimi anni, ma anche la mancata precisazione del peso attribuito al problema del riequilibrio territoriale e delle linee di intervento per le aree depresse. Successivamente, con la presentazione della Legge finanziaria 1995, si è concentrato l'esame sugli aspetti quantitativi della manovra, sia in riferimento alle entrate che in riferimento alle spese correnti e in conto capitale. Per le entrate e le spese correnti, sono stati evidenziati gli effetti della manovra rispetto alle previsioni 1995 a legislazione vigente e rispetto alle previsioni assestate 1994. Per la spesa in conto capitale sono stati individuati, per categorie economiche, gli stanziamenti per interventi nelle aree depresse. L'analisi dei risultati di tali elaborazioni è contenuta in una nota pubblicata nel n. 9-10, 1994 di «Informazioni SVIMEZ». In essa si rileva che le risorse destinate alle aree depresse hanno subito tagli minori di quelli relativi alle altre spese in conto capitale. Pur significativamente maggiori rispetto all'anno precedente, esse però risultano, per alcuni interventi, insufficienti rispetto al fabbisogno e correlate alla modesta capacità di spesa mostrata dalle amministrazioni ordinarie, che rappresenta in questo momento il principale fattore frenante dell'intervento a favore delle aree depresse.

In materia di finanza locale, oggetto di approfondimento è stato il nuovo sistema di distribuzione delle risorse agli enti locali introdotto dalla legge delega 421/1992, al centro del quale si pone l'ICI. I risultati di tale approfondimento sono stati presentati in una nota dal titolo *L'ICI e il Mezzogiorno: una prognosi infausta*, pubblicata nel n. 1/1994 della «Rivista economica del Mezzogiorno». In essa si rileva che l'ICI si è ormai consolidata come il principale strumento di finanziamento degli Enti locali. Data la natura di questo tributo, la distribuzione del gettito di esso sul territorio svantaggia gravemente gli enti del Mezzogiorno e, in via generale, produce divari non giustificati tra i comuni. Ancora più grave è il fatto che l'elasticità del gettito alle scelte dell'ente locale è, nel Mezzogiorno, assai bassa sia perché il «peso» del punto di aliquota è considerevolmente minore rispetto alle zone forti del Paese, sia perché una parte notevole degli enti nel Mezzogiorno hanno già speso il loro potere di determinazione dell'aliquota, adottando tariffe uguali, o superiori, al 6 per mille. A questi inconvenienti si aggiungono le perduran-

ti incertezze in materia di trasferimenti statali. La confusione tra approcci alternativi e, nel contempo, la pratica ormai ricorrente dei «tagli» rendono questo strumento inadeguato a correggere gli squilibri attuali nella distribuzione del potere fiscale tra gli enti.

È proseguita la ricerca sui differenziali nella prestazione dei servizi locali. Nel numero 4/1994 della «Rivista economica del Mezzogiorno» sono stati pubblicati alcuni primi risultati sulla situazione di fatto dei servizi di mensa scolastica. Ma, per individuare il grado in cui la domanda viene soddisfatta occorre, nei diversi contesti, stimare una funzione di domanda del servizio, individuando le variabili che la determinano. Solo per questa via può passarsi dalla denuncia generica di inadeguatezze del servizio alla dimostrazione di carenze specifiche ed alla individuazione delle cause che le determinano. Si attendono le informazioni a questo fine necessarie dagli uffici del Ministero dell'Interno per procedere alla redazione di un secondo rapporto di ricerca.

I temi della riforma del sistema delle autonomie istituzionali e le ipotesi di federalismo fiscale proposte in varie sedi sono stati oggetto di particolare attenzione da parte del prof. Pica, al quale si deve un'ampia prospettazione di tali questioni, considerate dal punto di vista del Mezzogiorno, in un testo dal titolo *Considerazioni intorno al federalismo fiscale*, pubblicato sul n. 2/1994 della «Rivista economica del Mezzogiorno».

Ricerche economico-territoriali

Nel quadro di una ricerca, finanziata dal CNR, sulle funzioni dell'autorità metropolitana in seguito all'applicazione del nuovo ordinamento sulle autonomie locali (legge 142/1990), sono state portate a termine le indagini sulle aree metropolitane di Napoli e di Bari. Prossimo oggetto di studio saranno quelle di Palermo e Catania. I caratteri differenziali dei processi di urbanizzazione tra il Nord e il Sud del Paese, le notevoli e crescenti diversità che le grandi aree urbane del Mezzogiorno presentano, nel loro insieme, rispetto a quelle centro-settentrionali in ordine agli assetti spaziali, alla struttura e dinamica della base economica, ai problemi di riqualificazione fisica e funzionale, sono stati oggetto in passato di numerose ricerche della SVIMEZ e sono emersi con evidenza anche nel dibattito che ha accompagnato la prima fase attuativa della legge 142/1990. Non meno significativi sono, tuttavia, i caratteri specifici e originali delle aree meridionali oggetto della ricerca in

corso sull'autorità metropolitana, dei loro rapporti con la regione di appartenenza e con la rete urbana nazionale, dei loro problemi di riassetto e sviluppo: all'interno della più generale questione urbana che lo sviluppo del Mezzogiorno oggi pone, emergono e spesso si rafforzano i caratteri distintivi che fanno di ciascuna area un caso specifico. La individuazione e l'analisi di tali specificità e del ruolo che esse giocano nel processo attuativo della legge 142/1990, che si prevede non breve né semplice, costituiscono la finalità della ricerca in corso, insieme alla definizione della missione dell'autorità metropolitana: si tratta, cioè, di individuare e descrivere, attraverso l'analisi della struttura socio-economica, delle dinamiche spaziali e produttive, del modello di assetto attuale e tendenziale e del ruolo assunto dai principali soggetti di governo del territorio, i caratteri propri ed i principali problemi di riassetto e sviluppo di ciascuna delle aree urbane considerate al fine di indicare la «missione» assegnabile, in ciascun caso, alla nuova autorità metropolitana; di indicare cioè «cosa ci si aspetta che essa faccia» in ordine alle materie, stabilite dalla legge, entro le quali dovrà esercitare le proprie funzioni.

A cura degli uffici, è stata inoltre effettuata una raccolta sistematica di dati riguardante l'università e i suoi problemi, in termini di efficienza e produttività in Italia e nel Mezzogiorno, che sarà presentata insieme a note di commento sul n. 1/1995 della «Rivista economica del Mezzogiorno». Nel mondo universitario gli aumenti degli iscritti e, in misura maggiore, degli studenti fuori corso verificatisi a partire dagli anni '70, in un contesto infrastrutturale non adeguato alle mutate condizioni della domanda, hanno portato all'instaurarsi di un divario consistente, in termini di efficienza e produttività, tra le due circoscrizioni. Nel Mezzogiorno la popolazione universitaria complessiva nell'anno accademico 1992/93 ha superato la quota di 500 mila unità (1 milione e 500 mila in Italia) con una variazione media annua del 6% negli anni '90 e con una percentuale di studenti fuori corso del 32%. Il numero di laureati nella circoscrizione è rimasto, invece, praticamente invariato a partire dall'inizio degli anni '80 (circa 27 mila laureati nell'anno accademico 1992/93; in Italia sono stati, complessivamente, circa 90 mila). Le università del Centro-Nord esplicano una forte attrazione sugli studenti meridionali: il 10%, circa 58 mila, degli studenti in corso iscritti nelle università settentrionali proviene da regioni meridionali; questi studenti, inoltre, rappresentano il 45% degli studenti fuori sede nelle università del Centro-Nord.

Dall'esame degli iscritti per facoltà, nel Mezzogiorno il gruppo