

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

ESERCIZIO 1998

PAGINA BIANCA

BILANCIO E RELAZIONE DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

PAGINA BIANCA

Signori Associati,

nello scorso mese di maggio il diffuso apprezzamento che l'attività della SVIMEZ è venuta riscuotendo in questa fase più recente - forse anche in relazione alla rinnovata attenzione che il problema del Mezzogiorno è tornato a raccogliere nel dibattito politico ed economico nazionale - si è tradotto in un concreto e lusinghiero riconoscimento, con l'approvazione da parte del Parlamento della legge 17 maggio 1999, n. 144 che ha disposto il conferimento alla nostra Associazione di un contributo dello Stato per il triennio 1999-2001. Si tratta di una circostanza che - pur dovendosi tener conto della diminuita entità del contributo stesso (fissato "nella misura massima annua di lire 3.700 milioni", a fronte dei 4.000 milioni annui garantiti dalla legge 7 agosto 1977, n. 266, per il 1997 e il 1998) - pone fine alla situazione di incertezza sulla disponibilità delle risorse necessarie per far fronte ai costi negli anni a venire che non poco ha condizionato la nostra attività nell'esercizio 1998, soprattutto con riferimento alle possibilità di adeguamento dell'organico addetto alla ricerca.

L'attività della SVIMEZ ha avuto, anche quest'anno, la manifestazione di maggior risonanza esterna con la presentazione del "Rapporto sull'economia del Mezzogiorno", che ha avuto luogo il 14 luglio a Roma nella Sala delle Assemblee dell'ABI con gli interventi del Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni Antonio Maccanico, del Sottosegretario al Lavoro Antonio Pizzinato, dell'on. Antonio Marzano e del Sottosegretario al Bilancio Isaia Sales. Diverse tra le indicazioni che hanno poi costituito oggetto di più approfondita riflessione e punto di partenza per le analisi contenute nel Rapporto, sono state anticipate in un documento dal titolo "Una politica di sviluppo per la crescita dell'occupazione nel Mezzogiorno", nel quale la SVIMEZ ha espresso le proprie riflessioni in or-

dine alla condizione attuale del Mezzogiorno e alle prospettive della politica per le aree "deboli" del Sud alla luce dell' avvenuta adesione all' Unione monetaria. A discutere i temi oggetto del documento la SVIMEZ ha invitato alcuni autorevoli esponenti del Parlamento, dell'Esecutivo, delle forze sociali e della cultura. L' incontro, tenutosi il 25 maggio 1998 a Roma, presso la sede dell' Unioncamere, ha registrato gli interventi del Presidente del CER Giorgio Ruffolo, del Segretario Generale della CISL Sergio D'Antoni, del Sottosegretario al Tesoro Giorgio Macciotta, dell' on. Carlo Pace, del Presidente della Commissione "Politica economica" del CNEL Cesare Sacchi, del Coordinatore del Dipartimento Mezzogiorno della CGIL Mario Sai, del Presidente della Commissione Bilancio della Camera Bruno Solaroli e del prof. Mario Baldassarri. Nel documento della SVIMEZ è espressa piena adesione alle linee di vigilanza e di rigore volte a consolidare i risultati, in termini di risanamento macroeconomico e di stabilità, che hanno reso possibile la partecipazione dell' Italia all' Unione monetaria fin dal suo inizio. Ma si sottolinea anche che, affinché l' inserimento della nostra economia nel grande mercato unico europeo, alla cui creazione l' Unione monetaria darà nuovo impulso, possa giungere effettivamente a compimento, e non regredire, la pur indispensabile tenuta nel tempo della politica italiana di rigore non è certo sufficiente: se ad essa non dovesse accompagnarsi una ripresa dell' occupazione nelle regioni meridionali o se, addirittura, nel Mezzogiorno dovesse verificarsi un ulteriore aumento della disoccupazione di massa, vi sarebbe allora il rischio di vedere vanificati i risultati degli sforzi compiuti dall' Italia per porsi definitivamente sullo stesso piano delle grandi democrazie occidentali.

In una grande area unitaria in ritardo strutturale quale - nonostante le pur significative differenziazioni locali - è ancora il Mezzogiorno, la possibilità di riavviare una sana e stabile ripresa dell' economia e dell'

occupazione è necessariamente legata allo sviluppo di un tessuto di imprese produttive in grado di attingere adeguati livelli di competitività. Al centro di ogni strategia resta, quindi, la politica di sviluppo, con i due suoi tradizionali strumenti: gli interventi di promozione e di incentivazione delle attività produttive e quelli per il miglioramento della dotazione, gestione e manutenzione delle infrastrutture e delle condizioni culturali e civili. Ma perché la ripresa dell' occupazione e dello sviluppo possano manifestarsi con intensità tale da ridurre in maniera significativa la così rilevante disoccupazione strutturale dell' area, non può bastare, da solo, il pur indispensabile operare di una politica regionale più adeguata e maggiormente efficace di quella posta in atto negli ultimi 15-20 anni. Occorre anche un adeguato aumento della domanda aggregata nazionale e della formazione, tanto al Sud quanto al Nord, del risparmio occorrente per finanziare nel Mezzogiorno la formazione del capitale produttivo necessario per riassorbire, sia pur gradualmente, la disoccupazione.

Un simile percorso di sviluppo assai difficilmente potrà, però, essere affrontato dal nostro Paese da solo. Una ripresa della domanda che si prospetti come consistente e regolare è, infatti, una condizione che, in quanto implica una revisione del rapporto finora invalso tra l' obiettivo della stabilità e quello dello sviluppo e della coesione, spetta alla politica europea, ancor più che alla politica nazionale, di rendere possibile.

Quest'ultima indicazione - relativa all'importanza prioritaria da attribuire all'assunzione a livello nazionale e comunitario di un indirizzo di politica economica - che abbia quale obiettivo ultimo lo sviluppo e l' occupazione - non è, naturalmente, ad alcun titolo volta a prospettare un'attenuazione dell'impegno della politica economica nazionale per ridurre il peso del debito pubblico. "Il Mezzogiorno - si afferma nella Introduzione al Rapporto 1998 sull'economia del Mezzogiorno - non chiede minore rigore finanziario. E' nel suo interesse che la credibilità di re-

cente conquistata dal nostro Paese si consolidi e orienti positivamente le aspettative e le decisioni degli investitori". Il finanziamento di una politica per il Mezzogiorno – che occorre sia più intensa, più regolare e più efficiente di quanto non sia stata negli ultimi anni – dovrà dunque, a parere della SVIMEZ, essere compatibile con la riduzione progressiva del debito pubblico e anche, a difesa della competitività internazionale delle nostre produzioni, con la riduzione della pressione fiscale gravante sulle imprese e sul lavoro. Esso potrà quindi essere reso possibile, oltre che da un'accelerazione delle privatizzazioni, solo dal contenimento delle spese correnti al netto degli interessi.

Ma la difesa della competitività, se impone che la pressione fiscale sia ridotta, impone anche che il contenimento delle spese correnti non si rifletta negativamente sulla quantità e qualità, già oggi in molti settori gravemente insufficiente, dell'offerta di servizi pubblici. Le economie sulla spesa corrente dovranno dunque essere realizzate con sostanziali recuperi di efficienza nella produzione dei servizi pubblici e anche con un maggior concorso dell'utenza alla copertura dei costi. Le riforme amministrative – introdotte nella legislazione già da qualche anno ma ancora troppo poco nella prassi – dovrebbero consentire rilevanti progressi in questa direzione. Dalla capacità delle amministrazioni (in particolare di quelle operanti nel Mezzogiorno) di metterle in atto dipendono largamente anche le prospettive di rilancio della politica di sviluppo regionale.

Sempre in riferimento alle grandi riforme di cui da qualche anno si discute, grande attenzione è stata posta dalla SVIMEZ anche ai problemi relativi a quella del *welfare state*. Nell'Introduzione al Rapporto SVIMEZ 1998 si sottolinea, al riguardo, che il Mezzogiorno è interessato non solo ad una correzione della riforma previdenziale del 1995 che miri ad anticiparne gli effetti di riequilibrio finanziario e, quindi, "a liberare risorse di

bilancio per lo sviluppo e l' occupazione"; ma anche, e soprattutto, "alla rimozione degli aspetti gravi di iniquità sociale che persistono nell' attuale sistema a danno di soggetti e bisogni che proprio nel Mezzogiorno sono più diffusi". Nel nostro sistema sociale rimangono largamente privi di tutela: i disoccupati dei quali solo una piccola parte è ammessa ai benefici dell' integrazione salariale e delle indennità di mobilità e di disoccupazione; i giovani in cerca di prima occupazione; gli occupati saltuari, precari, non regolari; le figure professionali autonome o semiautonome. Il Mezzogiorno dove la quota di popolazione rientrante in queste categorie è molto maggiore che nel resto del Paese, non può non essere penalizzato da una spesa sociale che è costituita per quattro quinti da prestazioni previdenziali. Con riferimento al 1996, la spesa sociale annua per abitante risulta maggiore al Nord (circa 8,6 milioni di lire) che al Sud (circa 6,3 milioni). La differenza è quasi totalmente imputabile alla componente previdenziale che ammonta a 6,3 milioni al Nord e 4,2 milioni al Sud; per la sanità la differenza di prestazioni pro capite è minore ma sempre sfavorevole al Sud (1,4 milioni per abitante contro 1,6). Solo per l'assistenza, alla quale è destinata una quota di spesa del tutto trascurabile, la differenza è a favore del Sud, per poche decine di migliaia di lire: 470 mila lire per abitante contro 380 mila. La spesa per servizi sociali, infine, ammonta a 260 mila lire pro capite al Nord e a 80 mila al Sud. Un riequilibrio della spesa sociale a favore delle fasce oggi meno tutelate avrebbe, dunque, anche un effetto di riequilibrio della sua allocazione territoriale.

Quanto alla politica di sviluppo regionale, è soprattutto per gli interventi infrastrutturali che il bilancio della politica per le aree depresse continua ad essere molto insoddisfacente. Di fronte alla prospettiva di un aumento della concorrenza tra aree nel mercato unico europeo, l'esigenza di un'efficace azione di promozione della localizzazione meri-

dionale di investimenti produttivi è destinata a divenire sempre più pressante. Ma l'azione di promozione può essere efficace solo se si caratterizza per l'offerta di condizioni localizzative favorevoli. Queste attengono non solo alla riduzione, mediante incentivi, del costo dei fattori produttivi, ma anche e soprattutto all'aumento della produttività di tali fattori, mediante un'offerta di infrastrutture e servizi quantitativamente e qualitativamente adeguata alle esigenze di competitività delle imprese investitrici. E invece - come ha rilevato il Presidente della SVIMEZ nel suo intervento alla presentazione del Rapporto 1998 sull'economia del Mezzogiorno - i risultati dell'azione infrastrutturale nelle aree depresse, dall'avvio dell'intervento ordinario ad oggi, appaiono decisamente modesti. Alla soppressione dell'intervento straordinario non è, infatti, seguita una effettiva reimpostazione su scala nazionale della politica di infrastrutturazione del territorio, avente tra i propri obiettivi prioritari quello della identificazione degli specifici fabbisogni (a medio-lungo termine) delle aree depresse, di cui programmare la realizzazione attraverso un'azione coordinata delle diverse amministrazioni, centrali, regionali e locali istituzionalmente proposte all'intervento. Il rilancio della politica infrastrutturale avrebbe dovuto partire proprio da qui, per rendere compatibili, allo stesso tempo, esigenze di efficienza complessiva del sistema nazionale di reti e connessioni con quello europeo e di riduzione della marginalità economica e territoriale delle aree in ritardo del Paese. Ai ritardi della struttura istituzionale e programmatica, verificatisi a tutti i livelli, sono da collegare gli esiti modesti finora conseguiti. Delle disponibilità complessive per nuove iniziative nelle aree depresse, quantificate nel periodo 1994-97 in 37.225 miliardi, soltanto 15.900 miliardi sono per investimenti infrastrutturali. Ma l'utilizzazione di tali risorse risulta in gran parte (13.565 miliardi di lire, pari all'85% del totale) rinviata agli anni successivi al 1997. Le risorse rese effettivamente disponibili nel periodo 1994-97

dalle delibere del CIPE ammontano ad appena 2.322 miliardi di lire e sono state in gran parte attribuite al cofinanziamento nazionale degli interventi programmati nell'ambito dei Fondi strutturali dell'Unione europea nel medesimo periodo.

In tutta la fase più recente, i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali hanno rappresentato la parte più significativa e qualificata dell'intervento infrastrutturale nelle aree depresse. Complessivamente, gli stanziamenti programmati per gli investimenti infrastrutturali cofinanziati dai Fondi strutturali nel periodo 1994-99 ammontano a più di 31.500 miliardi di lire. Tali risorse, almeno nella parte di cofinanziamento pubblico nazionale, incrociano in buona misura quelle precedentemente quantificate sulle leggi di finanziamento degli interventi nelle aree depresse, sia in modo diretto (con il trasferimento di risorse sul Fondo di rotazione della legge 183/1987) sia in modo indiretto (con la collocazione da parte di amministrazioni statali e regionali di quote di risorse ad esse attribuite per interventi nelle aree depresse sui programmi comunitari regionali e multiregionali di propria competenza). Le risorse di più rilevante interesse sono, quindi, quelle dei Fondi comunitari, stimate in circa 13.100 miliardi di lire per tutto il periodo 1994-99, che, in base al principio di "addizionalità", sancito dalla regolamentazione comunitaria, non possono sostituirsi a quelle nazionali, ma debbono mantenere un effettivo ruolo di aggiuntività. Delle risorse per infrastrutture complessivamente attivate dai Fondi strutturali nel periodo 1994-99, ben l'83% è localizzato nelle regioni meridionali dell'obiettivo 1. In tale ambito, lo stato di attuazione ha avuto una sensibile accelerazione nel 1997, soprattutto per gli investimenti infrastrutturali, il cui avanzamento complessivo (pagamenti su costo totale programmato) è passato dal 12,8% di fine 1996 al 37,3% a fine 1997. E', però, da osservare che i dati rilevati sull'avanzamento della spesa non corrispondono, in buona parte, a nuove opere realizzate,

bensi solo al rimborso, a valere sui Fondi comunitari e sul cofinanziamento statale, delle spese sostenute per opere già finanziate con altre risorse nazionali e, per questo, definite come "progetti sponda".

Sempre con riguardo alla politica di sviluppo regionale, una situazione decisamente più favorevole è quella rilevabile per gli strumenti di incentivazione finanziaria. Il nuovo regime di incentivi all'investimento - introdotto dalla legge 488 del 1992 e divenuto operativo nel 1996 - è molto più selettivo di quello del passato e quindi, oltre che meno oneroso per la finanza pubblica, più idoneo a concentrare il sostegno pubblico sulle iniziative che hanno maggiori probabilità di acquisire la capacità di reggersi autonomamente sul mercato. E' però necessario - come da tempo la SVIMEZ va sostenendo - rivedere i criteri di delimitazione delle aree incentivabili al di fuori del Mezzogiorno, se si vuole evitare quello che è accaduto nei primi due anni di applicazione del nuovo regime, nei quali gli effetti di attivazione degli investimenti e dell'occupazione sono risultati relativamente maggiori proprio nelle aree incentivabili del Centro-Nord, in cui il livello di industrializzazione è molto più alto e la disoccupazione molto minore che nel Sud.

Un altro aspetto problematico sul quale la SVIMEZ ha in più occasioni richiamato l'attenzione è dato dal fatto che gli incentivi finanziari e fiscali, in quanto attivati dalla domanda delle imprese - come è il caso di quelli previsti dalla legge 488/1992 e ancor più di quelli automatici previsti dalla legge 341/1995 - tendono a confermare la specializzazione industriale esistente che, soprattutto nel Mezzogiorno, vede prevalere i settori tradizionali, più esposti alla concorrenza di prezzo delle produzioni provenienti da paesi a più basso costo del lavoro. Una politica industriale che si ponga anche obiettivi strategici di modifica della specializzazione esistente a favore delle iniziative più innovative e più capaci di generare effetti propulsivi duraturi sui sistemi locali, deve dotarsi anche di altri stru-

menti che le consentano di mobilitare l'insieme dei soggetti pubblici e privati la cui cooperazione è essenziale per determinare condizioni favorevoli allo sviluppo di imprese innovative.

Fra gli strumenti che mirano a favorire questa collaborazione, vi è quello negoziale dei "contratti di programma", che come si richiama nel seguito, dimostra una efficacia crescente. Altri strumenti negoziali sono i contratti d'area e i patti territoriali, che però, come noto, hanno avuto un avvio molto stentato. Anche questi strumenti potrebbero e dovrebbero essere utilizzati in funzione strategica, e non, come sembra invece accadere, come meri canali privilegiati di accesso agli incentivi per singole iniziative, indipendentemente dal loro carattere innovativo e dai loro reciproci legami funzionali.

* * *

Come di consueto, nei vari capitoli del "Rapporto sull'economia del Mezzogiorno", così come nelle pubblicazioni periodiche dell'Associazione, sono confluiti in parte i risultati delle ricerche condotte nell'anno, delle quali si riferisce più avanti.

Nel corso dell'anno è stata anche ultimata l'elaborazione del "Rapporto sull'industria meridionale e sulle politiche di industrializzazione", realizzato congiuntamente con il CER (Centro Europa Ricerche). Il Rapporto è stato pubblicato nel mese di dicembre nella Collana SVIMEZ del Mulino. Nella Introduzione al Rapporto si fa notare che sull'insoddisfacente risultato del processo di industrializzazione nell'ultimo ventennio ha certamente pesato la perdita di capacità di orientamento sia della politica industriale nazionale sia di quella regionale. Nell'accesso alle agevolazioni previste dalla prima le imprese operanti nel Mezzogiorno sono da sempre chiamate a competere con quelle operanti in altre

aree; è vero che nel corso del tempo le diverse leggi nazionali hanno previsto meccanismi di riserva a favore del Mezzogiorno ma questo non è mai riuscito ad utilizzare pienamente le risorse ad esso riservate e via via le quote sono state ridimensionate per evitare un inutile congelamento degli stanziamenti. Negli anni più recenti, anche sotto l'impulso degli atteggiamenti più restrittivi della Comunità europea, le misure specifiche hanno perso di importanza, mentre è cresciuta la fiducia nell'impatto delle misure generali (di carattere fiscale, innanzitutto, o di incidenza sui mercati finanziari). La politica regionale di industrializzazione ha subito un'analoga evoluzione, a partire dal ruolo preminente assunto dagli sgravi contributivi sino a divenire una politica "ad assorbimento" che mette in competizione aree ed imprese. Il culmine del processo si è avuto con l'allargamento dell'intervento dal Mezzogiorno alle "aree depresse del territorio nazionale".

Negli anni '90, in sostanza, la politica nazionale per l'industria vede ridimensionato il peso degli obiettivi specifici e, comunque, attenuata la selettività e l'intensità degli interventi; la politica di industrializzazione delle aree depresse, a sua volta, si differenzia territorialmente per intensità ma, con l'enorme ampliamento della base territoriale, perde di significato in relazione all'obiettivo di recuperare il ritardo strutturale delle regioni meridionali. Ci si è mossi quindi in controtendenza rispetto agli altri paesi in ritardo della Ue, i quali, dopo avere percorso negli anni '80 la strada delle misure generali (soprattutto di flessibilizzazione del mercato del lavoro e di alleggerimento fiscale), hanno successivamente rilanciato le misure specifiche e i modelli di gestione decentrati e dinamici.

Di recente, anche l'Italia ha preso a muoversi in questa direzione, attribuendo un ruolo crescente agli strumenti della programmazione contrattata. Ai protagonisti locali delle Intese programmatiche è affidato il compito di individuare di volta in volta gli obiettivi, tenendo conto delle

specificità territoriali e dell'esigenza di "calibrare gli interventi" su di essi. Ma in assenza di una strategia industriale nazionale, si rischia, come precedentemente rilevato, di dar vita a interventi dai risultati circoscritti e precari: l'articolazione locale della contrattazione programmata non annulla ma postula un deciso indirizzo di politica industriale nazionale.

La valorizzazione del tessuto industriale esistente e il consolidamento delle esperienze di sviluppo già in atto - si sottolinea nel Rapporto CER-SVIMEZ - non deve significare rinuncia a strumenti di intervento per le vaste aree in cui il processo di industrializzazione non procede o è in crisi o non è neppure avviato. Non si deve né concentrare gli interventi e le risorse sulle poche aree di sviluppo endogeno ritenute più promettenti, rimandando la diffusione o la ripresa dello sviluppo nel resto del territorio meridionale ad un "secondo tempo", né tornare a un intervento "a pioggia" in risposta alle molteplici sollecitazioni provenienti dalle istituzioni e dalle forze politiche e sociali locali. La via da seguire sembra essere quella di concentrare per quanto possibile l'impegno pubblico per l'abbattimento di diseconomie esterne e la predisposizione di strutture di servizio in ambiti territoriali delimitati, da individuare, però, con riferimento a tutto il territorio meridionale, comprese le aree periferiche o più svantaggiate.

* * *

Nel corso dell' anno la SVIMEZ ha intrattenuto rapporti di collaborazione con numerosi enti, istituzioni ed imprese.

Tra di essi va, in particolare, ricordata la partecipazione di rappresentanti dell' Associazione al Gruppo di Lavoro costituito presso il Servizio Studi della Camera dei Deputati e coordinato dal prof. Giuliano Amato

che ha redatto il Rapporto "Il Mezzogiorno nella politica generale del dopo-Euro".

Per quanto riguarda le altre collaborazioni, in questa sede non è possibile riferirne analiticamente; ci si limita a riportare qui di seguito l'elenco delle Istituzioni interessate: Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, Ministero del Bilancio e Tesoro, Ministero delle Finanze, Ministero dell' Industria, Ministero del Lavoro, Ministero degli Affari Esteri, Ministero dei Beni Culturali e Ambientali, Ambasciata di Francia, Ambasciata dei Paesi Bassi, Ambasciata degli Stati Uniti d'America, Fondo Monetario Internazionale, CNEL, ISPE, Corte dei Conti, Banca d' Italia, Banca di Roma, Banco di Napoli, Banco di Sardegna, Mediocredito Centrale, Cassa Depositi e Prestiti, Crediop, Confindustria, Fondazione Curella, Università di Roma Tre, Università degli Studi di Lecce, Massachusetts Institute of Technology, Regione Campania, Regione Sardegna, Unione Industriali della provincia di Napoli, Fondazione Luigi Einaudi, Fondazione Cortese, Fondazione Istituto Gramsci, Fondazione Lorenzo Valla, Fondazione Rubbettino, Italia Lavoro, ANIMI, Associazione per studi e ricerche Manlio Rossi-Doria, Centro di Ricerca Guido Dorso, Istituto Ugo La Malfa, Associazione culturale Villa di Chiesa, CER, CNR, ISRIL, Nomisma, RAI, Mediaset, ENEL, IMES, Istituto per l'Enciclopedia Italiana, Istituto di Studi Filosofici, CENSIS, IRI, ISTAT, IMI, ISFOL, Prometeia, Fiera del Levante, Consorzio Roma Ricerche.

* * *

Ricerche economico-statistiche

L' archivio di serie storiche di dati di contabilità regionale è stato oggetto, oltre che dei consueti aggiornamenti, di un consistente am-