

comparto manifatturiero meridionale ha riguardato l'accresciuta presenza (in termini relativi) dei mezzi di trasporto. Per il resto, nella struttura produttiva meridionale si è confermato il ruolo determinante delle attività "tradizionali" (alimentare e abbigliamento che, dopo la meccanica, vantano la maggior quota di addetti sul totale) o di branche quali i minerali non metalliferi e/o la raffinazione di petrolio, al cui interno è piuttosto difficile trovare produzioni classificabili, in base alla tassonomia di Pavitt, a "offerta specializzata" e/o "basati su un'attività di R&S". Questo accentuato sbilanciamento verso le attività tradizionali deve considerarsi con preoccupazione, atteso che, almeno in ambito europeo, le stesse attività sono soggette al doppio vincolo di una domanda (relativa) in diminuzione e di una concorrenza — praticamente incontrastabile se condotta esclusivamente in termini di CLUP — dei paesi *new-comers*.

Le connotazioni strutturali dell'apparato industriale meridionale appena richiamate costituiscono a un tempo un fattore di debolezza e un fattore di rischio. L'incompletezza della gamma settoriale "sterilizza" sul territorio gli effetti potenzialmente virtuosi della domanda sviluppata dalle realtà industriali in corso di consolidamento. Le piccolissime dimensioni, che riflettono talvolta una natalità sostenuta, non sono in grado di attrarre con continuità risorse umane qualificate. I due aspetti finiscono per interagire negativamente e per indurre una retroazione negativa sullo stesso consolidamento delle esperienze di successo e sulla sopravvivenza delle realtà emergenti. In sintesi, queste connotazioni strutturali possono considerarsi fattori permanenti di debolezza, in quanto, almeno sino ad oggi, sembrano concorrere in larga misura a precludere la possibilità di conseguire quel livello di sviluppo a partire dal quale inizia a manifestarsi una "circolarità virtuosa" in termini di autopropulsività.

La persistenza dei suddetti elementi strutturali di debolezza è, a nostro avviso, indicativa della necessità di correttivi che, con riferimento alle leggi di incentivazione sia nazionali sia regionale, consentano di meglio focalizzare gli interventi.

Le principali agevolazioni all'industria a carattere nazionale che offrono un trattamento differenziato territorialmente a favore delle imprese localizzate nel Mezzogiorno, riguardano le piccole e le medie imprese, la ricerca applicata e l'innovazione tecnologica. Gli strumenti normativi sono i due Fondi previsti dalla legge 46/1982 (il Fondo per la ricerca applicata e il Fondo per l'innovazione tecnologica) e le leggi per le imprese di piccole e medie dimensioni, tra cui in particolare la legge 317/1991, con rife-

rimento agli interventi di sostegno agli investimenti in tecnologie avanzate (ai sensi dell'art. 6) e a quelli a favore della ricerca (ai sensi dell'art. 8). L'operatività di tali strumenti nel corso degli anni '90, valutata sulla base degli importi impegnati, in continuità con una tendenza affermatasi nella seconda parte degli anni '80, ha messo in evidenza il basso accesso del Mezzogiorno, soprattutto da parte delle imprese di piccola e media dimensione. Tra le cause di questo basso accesso vi è certamente l'elevato costo di istruzione delle pratiche. Ma vi è soprattutto una causa riconducibile alla dimensione media delle piccole imprese meridionali, sensibilmente inferiore a quella delle imprese del Centro-Nord: una dimensione media cui si ricollegano carenze organizzative e manageriali e, non di rado, una difficoltà nell'organizzare progetti di investimento complessivi, quali quelli cui si rivolgono, di regola, le leggi nazionali. La possibilità di accrescere, almeno in parte, l'accesso delle imprese meridionali ai vantaggi offerti dalle suddette leggi di incentivazione appare, dunque, strettamente collegata ad una azione di sostegno più ampia, rivolta non solo all'agevolazione ma anche al potenziamento delle altre funzioni aziendali.

Quanto alla politica di incentivazione regionale, l'introduzione delle agevolazioni previste dalla legge 488/1992 ha corrisposto all'esigenza di abbandonare un sistema a "pioggia" in favore di un sistema basato su una graduatoria di merito e di razionamento delle risorse disponibili. L'esperienza dei primi anni di funzionamento della legge testimonia un elevato gradimento delle imprese e un buon grado di operatività dello strumento. Peraltro, assicurati notevoli vantaggi di trasparenza e di efficienza nella gestione di risorse pubbliche (certamente superiori rispetto al passato), la legge non è stata in grado di perseguire obiettivi strategici di mutamento della composizione dimensionale e settoriale dell'industria meridionale, né di orientare, in misura sufficientemente decisa, gli investimenti verso le aree depresse del Mezzogiorno. A questo proposito, si può osservare come gli investimenti agevolati dalla 488 negli anni 1996-98 nei settori "tradizionali" siano stati pari al 51,1% del totale nel Mezzogiorno, contro il 32,9% nel Centro-Nord; nei settori "di scala", circa il 31% nel Mezzogiorno e il 45,5% nel Centro-Nord; mentre i "settori specializzati e innovativi" hanno assorbito al Sud appena l'11% del totale degli investimenti agevolati, a fronte del 17% nel resto del Paese. Per quanto riguarda la dimensione, il 54% degli investimenti agevolati nel periodo 1996-98 (il 71,4% nell'ultimo anno) ha riguardato, nel Mezzogiorno, le piccole imprese (fino a 50

addetti), a fronte del 27% nel Centro-Nord.

Sotto il profilo della capacità della legge 488 di orientare gli investimenti nelle aree più svantaggiate, si può ancora osservare come gli effetti di attivazione degli investimenti e dell'occupazione siano risultati *relativamente* maggiori proprio nelle aree incentivabili del Centro-Nord, nelle quali il livello di industrializzazione è molto più alto e la disoccupazione molto minore che nel Sud. La maggiore intensità dell'aiuto non basta, evidentemente, a compensare le condizioni di svantaggio presenti nelle regioni meridionali. Nel triennio 1996-98 il Centro-Nord ha "attratto" circa il 40% degli investimenti agevolati e il 35% degli addetti previsti.

Per superare, almeno parzialmente, i limiti emersi circa la capacità della legge 488 di conseguire gli obiettivi di mutamento settoriale e dimensionale dell'apparato produttivo e di orientamento della localizzazione degli investimenti, si potrebbero adottare, come detto, alcuni correttivi. Nello studio della SVIMEZ si sottolinea che l'intervento dovrebbe essere riservato quanto più possibile al solo Mezzogiorno. Si potrebbero, inoltre, introdurre nel meccanismo di concessione delle agevolazioni indicatori in grado di sollecitare i mutamenti nella specializzazione e nell'adeguamento della struttura produttiva. Merita di essere richiamato al riguardo, quanto avviene in altri paesi dell'Unione europea. In Gran Bretagna, vengono agevolate le iniziative di investimento volte a incrementare la produttività, ad aumentare le esportazioni e/o ad introdurre nuovi prodotti o tecnologie. In Germania, sono incentivati solo i settori in grado di produrre il cosiddetto "effetto primario"; quest'ultimo sussiste quando i beni e i servizi prodotti sono esportati prevalentemente fuori della regione. Si potrebbe, infine, dare sollecita attuazione alla prevista introduzione di una "soglia minima" dell'investimento, per escludere dalle agevolazioni della legge 488 le iniziative troppo piccole, il cui peso è stato fin qui eccessivamente elevato.

In sintesi, per la politica regionale di incentivazione si possono già individuare degli obiettivi qualitativi che, ancorché calibrati sul contesto produttivo meridionale, non sembrano a rischio di esclusione per il resto delle aree depresse. Resta, però, da chiarire se questi stessi obiettivi siano da intendersi in modo statico e irrevocabile (se, cioè, non debbano essere individuati periodicamente in via amministrativa, anziché ipotizzati nelle norme) e se, per altra via, con altri strumenti, non sia possibile verificarne la congruità e la coerenza. A ben vedere potrebbero assolvere a questa funzione i

patti territoriali, ma a condizione che siano essi stessi chiamati a confrontarsi con una visione strategica dello sviluppo industriale. Anche a causa delle deboli capacità progettuali dei soggetti locali e della inefficienza della burocrazia, questo strumento — che potrebbe consentire alla politica industriale di mobilitare l'insieme dei soggetti pubblici e privati la cui cooperazione è essenziale per determinare condizioni favorevoli per lo sviluppo di iniziative più innovative (e con effetti propulsivi e duraturi sui sistemi locali) — ha spesso finito, infatti, con l'essere utilizzato come mero canale privilegiato di accesso alle agevolazioni.

E' in fase di avanzata realizzazione l'indagine, sollecitata dalla SPI già dell'IRI, e coordinata dal Vice Presidente della SVIMEZ, avente ad oggetto le esperienze maturate dalla struttura della suddetta società sia nella promozione e nel sostegno di nuove iniziative, sia nella creazione e gestione di "Centri" (BIC e CISI) volti a favorire sia i processi di localizzazione di nuove PMI, sia quelli di ricerca, innovazione e internazionalizzazione delle imprese. I risultati della ricerca — per la cui conduzione ci si è avvalsi della qualificata collaborazione della R&P (Ricerche e Progetti s.c.r.l.) — saranno presentati in un volume dal titolo *Un'esperienza in materia di promozione di imprese industriali*, la cui pubblicazione nella "Collana della SVIMEZ" edita da "il Mulino" si prevede avrà luogo entro la primavera 2001.

Ricerche sul mercato del lavoro, sulla politica per l'occupazione e la formazione del capitale umano, e sulle politiche di protezione sociale

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, nel "Rapporto 2000 sull'economia del Mezzogiorno" si è evidenziato come il positivo andamento dell'occupazione (+1,3%) sperimentata nel corso del 1999 a livello nazionale, nonostante il tasso di crescita ancora piuttosto contenuto dell'economia, sia interamente dovuto alla buona *performance* delle regioni centro-settentrionali (1,8%). Le regioni del Mezzogiorno, dopo aver registrato nel 1998 una crescita di entità mai registrata in precedenza (+1,8% rispetto al 1997), nella media del 1999 hanno mantenuto sostanzialmente inalterato rispetto all'anno precedente lo *stock* di forze di lavoro impiegato. L'andamento dell'occupazione nelle due ripartizioni italiane sembra, dunque, confermare la tesi — da

tempo sostenuta dalla SVIMEZ – che gli effetti di occupazione aggiuntiva derivanti da misure generalizzate di flessibilizzazione del mercato tendono inevitabilmente ad esplicarsi soprattutto nelle regioni in cui strutturalmente maggiore è la presenza di imprese dinamiche e in grado di operare sul più vasto mercato concorrenziale nazionale ed estero; e, quindi, maggiore è anche la domanda di servizi alla produzione e – per effetto dei più elevati livelli di reddito connessi all’alto livello di sviluppo – la domanda di servizi finali da parte della famiglie e delle amministrazioni pubbliche. Nel Mezzogiorno, invece, in assenza di un più sostenuto sviluppo del sistema produttivo, la preferenza per forme più flessibili di rapporti di lavoro sembra diretta, più che a creare occupazione aggiuntiva e a migliorare l’efficienza del mercato del lavoro, a sostituire impieghi più stabili e con retribuzioni più elevate, con scarsi effetti sull’occupazione complessiva dell’area.

Nell’Introduzione al “Rapporto 2000 sull’economia del Mezzogiorno” si è sottolineata, quindi, ancora una volta, l’esigenza di una profonda differenziazione territoriale nella definizione degli interventi di politica del lavoro. Appare, infatti, sempre più difficile “livellare” le politiche nazionali per l’occupazione su di un comune denominatore in presenza di un mercato dualistico del lavoro, caratterizzato nel Nord da difficile reperibilità di manodopera e nel Mezzogiorno da una domanda di lavoro (regolare) largamente insufficiente rispetto all’offerta. Per essere efficace la politica del lavoro per il Mezzogiorno deve, piuttosto, svolgere un ruolo importante nella politica di sviluppo, e cioè rendere più conveniente l’utilizzo del lavoro nell’area attraverso azioni volte ad allineare l’andamento del costo del lavoro a quello della produttività. Ciò significa che, fino a quando gli effetti della politica regionale di sviluppo non saranno divenuti tali da ridurre sostanzialmente il rilevante *gap* di produttività tra le due aree del Paese, occorrerà incidere sulla componente salariale del costo del lavoro, attraverso l’applicazione di norme di impiego e di livelli retributivi differenziati, in modo da commisurarsi ai differenti livelli e andamenti della produttività e alle specificità territoriali. Occorrerà, anche, agire sull’altra componente del costo lavoro, quella relativa agli oneri fiscali e contributivi, con misure specifiche di alleggerimento a favore delle aree deboli del Mezzogiorno afflitte da una rilevante disoccupazione e/o da una forte presenza del “lavoro nero”. Con riferimento a quest’ultimo aspetto, di difficile giustificazione appare il mantenimento, in sede di Commissione europea, di un orientamento tendente, da un lato, ad escludere la

possibilità di iniziative specifiche per *aree interne ai singoli Paesi* dell'Unione caratterizzate da tensioni sul mercato del lavoro e, dall'altro, invece, ad ammettere il ricorso, per i medesimi fini di crescita occupazionale, a regimi fiscali agevolati da parte di alcuni *Stati membri interamente formati da regioni depresse*. Il principio che le frontiere nazionali costituiscano l'unico parametro per giustificare trattamenti fiscali sul lavoro differenziati dovrebbe essere, finalmente, superato.

L'attività di ricerca sul tema *Welfare State e Mezzogiorno* è proseguita nel corso dell'anno concentrando in particolare l'attenzione su due aspetti: 1) il confronto del sistema di protezione sociale italiano, nelle sue articolazioni Centro-Nord e Mezzogiorno, con quello degli altri paesi dell'Unione europea; 2) l'analisi territoriale dell'attuale sistema pensionistico italiano e la sua sostenibilità, alla luce delle più recenti proiezioni demografiche, nel medio periodo. Con riferimento al primo aspetto, l'analisi — i cui risultati sono stati presentati in un contributo dal titolo *Le prestazioni di protezione sociale nel Mezzogiorno: confronti con il Centro-Nord e l'Europa*, pubblicato nel n. 4 del 2000 della "Rivista economica del Mezzogiorno" — ha posto a confronto i diversi sistemi di protezione sociale attualmente vigenti nei paesi dell'Unione europea, al fine di verificarne la capacità di rispondere ai bisogni espressi all'interno dei diversi contesti socio-economici. In tale ambito, non essendo disponibile per le due grandi ripartizioni italiane un'informazione coerente con quella diffusa dall'Eurostat per i Paesi membri nel loro complesso, si è proceduto, con apposite stime, ad una ricostruzione per il Centro-Nord e il Mezzogiorno delle prestazioni di protezione sociale per funzione (sulla base del Sistema Europeo di Statistiche Integrate della Protezione Sociale — SESPROS). Dal confronto trova piena conferma l'anomalia del sistema italiano di protezione sociale, caratterizzato da una bassa spesa complessiva e da una elevata spesa per pensioni. I dati presentati mostrano come nel 1997 il complesso delle spese legate alla protezione sociale abbia raggiunto una quota pari al 28,2% del Pil dei 15 Stati membri della Ue, con profonde differenze tra un paese e l'altro. In tale contesto, l'Italia si colloca al di sotto della media, destinando solo il 25,9% del Pil al finanziamento della protezione sociale. In termini di spesa sociale pro capite, misurata in parità di potere di acquisto, l'Italia si pone al nono posto tra i paesi dell'Europa a 15. La spesa pro capite è ancora più modesta nel Mezzogiorno: appena il 68% del livello medio europeo e il 63% di quello italiano. L'Italia spende però più di ogni altro paese per la funzione vecchiaia e superstiti: la

spesa per pensioni è infatti pari al 16,2% del Pil contro il 12,2% della media dei paesi Ue. Nella quasi totalità dei paesi europei, inoltre, tale funzione non eccede il 50% della spesa nazionale per la protezione sociale, mentre in Italia tale quota raggiunge il 66,5%. Il livello della spesa pro capite per pensioni in parità di potere d'acquisto dell'Italia (pari al 142% della media europea) risulta inferiore, in Europa, solo a quello del Lussemburgo. Tale situazione è legata però soprattutto alle regioni centro-settentrionali del Paese, dove il livello di spesa erogato è pari al 166% di quello medio dell'Ue a 15; nel Mezzogiorno esso si colloca invece intorno alla media europea. Rispetto agli altri paesi, il nostro sistema di *Welfare* prevede, invece, uno scarso grado di protezione ed un inadeguato livello dei servizi sociali a favore delle famiglie e, in particolare, dell'infanzia; e non fornisce significative prestazioni per la casa e per i giovani disoccupati o con lavori irregolari.

Con riferimento alla spesa pensionistica, in uno studio dal titolo *Tendenze demografiche e spesa pensionistica* — anticipato all'Assemblea annuale della Società Italiana di Economia Pubblica (SIEP) e di prossima pubblicazione sul n. 1-2 del 2001 della "Rivista economica del Mezzogiorno" — si è proceduto, alla luce delle più recenti previsioni demografiche, effettuate con base 1997, ad esercizi di simulazione volti a valutare gli effetti indotti sulla spesa pensionistica dalla dinamica demografica attesa e dalle riforme del sistema previdenziale poste in opera nel corso degli anni '90, ma che eserciteranno pienamente i loro effetti nei prossimi decenni. Tali relazioni di interdipendenza sono state esaminate attraverso l'adozione di specifici scenari evolutivi, diversi per il Centro-Nord e il Mezzogiorno, sulle principali variabili socio-economiche, in modo da poter tenere conto dell'incertezza legata alla loro variazione nel lungo periodo. L'analisi dà ampia conferma delle interdipendenze che sussistono tra la struttura demografica della popolazione e i diversi contesti economici delle due aree territoriali, da un lato, e la dinamica della spesa pensionistica, dall'altro; e ciò anche tenendo conto dell'evoluzione del quadro istituzionale disegnato dalle recenti riforme. Il graduale abbandono del calcolo retributivo e della indicizzazione dei salari riduce ma non corregge lo squilibrio, inteso sia come rapporto tra spesa pensionistica e Pil sia come rapporto tra spesa pensionistica e contributi, entrambi in crescita almeno fino al 2030. Inoltre, questo squilibrio di tipo generale accentua ulteriormente gli squilibri regionali: se al 2003 per ogni 100 lire di contributi la spesa per pensioni IVS è di 119 lire al Centro-Nord e 122 al

Sud, nel 2033 diverrà di 140 lire al Centro-Nord contro le 132 al Sud. Dall'analisi risulta quindi evidente la necessità di nuovi interventi correttivi, e la via da seguire — naturalmente con modalità e tempi da stabilire con metodi di concertazione — non potrà che essere quella di cercare di contenere la tendenza all'espansione della spesa previdenziale incidendo sulla maggiore determinante di tale *trend*, costituita dalla crescita del rapporto tra percettori di prestazioni pensionistiche e occupati regolari. Sarà quindi necessario, accanto ad un rafforzamento delle politiche di sviluppo volte ad aumentare la capacità del sistema di creare occupazione, rimettere mano alle regole del sistema pensionistico, attraverso una accelerazione del passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo e un innalzamento dell'età effettiva di fruizione del diritto alla pensione. Con riferimento a quest'ultimo obiettivo ci si dovrà necessariamente orientare verso una progressiva eliminazione delle pensioni di anzianità ed un graduale allineamento dell'età legale di pensionamento di vecchiaia delle donne al livello medio europeo. Troppo alti risultano, infatti, i costi che il sistema pensionistico italiano deve sopportare per fornire trattamenti pensionistici a persone in età inferiore a quella di vecchiaia.

Nel mese di ottobre 2000 è stata avviata una ricerca avente ad oggetto il ruolo che l'economia "sommersa" è andata assumendo all'interno dell'economia meridionale negli anni '90. Punto di partenza dell'iniziativa è la constatazione che un fenomeno complesso come l'economia sommersa può essere affrontato in modo efficace solo analizzandone i diversi aspetti. La ricerca considera perciò il fenomeno "sommerso" esaminando — prima separatamente, e poi congiuntamente — i due versanti, dei "lavoratori nascosti" e delle "imprese sommerse". La ricerca si articolerà in quattro parti. La prima prende spunto dai metodi seguiti da istituzioni internazionali (FMI, OCDE) e dalla revisione della contabilità nazionale con il SEC 95, per esaminare "quale sommerso" emerga dai diversi metodi di rilevazione. Nella seconda parte, avente ad oggetto il "lavoro" sommerso, ci si propone di descrivere le più diffuse situazioni regolari e irregolari, mediante una tipologia, che cerca di distinguere fra le diverse forme di rapporti di lavori esistenti, andando — anche nel tentativo di superare la visione dicotomica regolare-irregolare — a descrivere situazioni lavorative con diverso grado di regolarità. Un analogo criterio ispira l'analisi condotta nella terza parte, dedicata alle "imprese", che prende in considerazione una notevole varietà di situazioni, ponendo adeguata attenzione, in particolare, alle imprese in posizione intermedia tra la piena regolarità e la sommersione.

Nell'ultima parte della ricerca, ci si concentrerà sulla individuazione delle politiche per far emergere lavoro e imprese. Per quanto riguarda, in particolare, le imprese, l'attenzione sarà riservata a due situazioni: le imprese sommerse, ma che hanno probabilità di crescere e di mettersi in regola; quelle che invece, pur essendo regolari in tutto o in parte, cercano di trovare risposta ai loro problemi nascondendosi nell'economia sotterranea (imprese precarie o occasionali, a bassa produttività e redditività; imprese "terziste", relegate spesso in situazioni poco trasparenti, e scarsamente redditizie, dai rapporti imposti dai committenti). Con riferimento alle due suddette tipologie di imprese, si cercherà di prospettare alcuni criteri utili per la definizione di una necessariamente più articolata strategia di intervento, volta non solo a porre in essere misure atte a favorire la "regolarizzazione", ma anche ad incidere su quegli elementi di strutturale debolezza e precarietà delle piccole imprese del Sud che negli anni '90 hanno condotto ad una intensificazione del processo di immersione. Si prevede di pervenire alla predisposizione di un primo documento, avente il carattere di *work in progress*, nella tarda primavera del 2001.

Sul finire del 2000 è stata, inoltre, avviata una ricerca su "formazione del capitale umano e fabbisogni professionali". Essa si propone di ampliare e di riorganizzare i dati relativi ai processi formativi nei loro rapporti con le dinamiche dualistiche del mercato del lavoro (Centro-Nord/Mezzogiorno), fornendo un punto di sintesi in vista dell'entrata in vigore delle novità normative che disegnano una nuova architettura del sistema scolastico-formativo. Si prevede che la ricerca possa essere condotta a termine entro l'estate del 2001.

Ricerche di finanza pubblica

In tema di "federalismo", l'iniziativa volta a fornire un contributo al dibattito sull'introduzione, in Italia, di un sistema federale, attraverso la descrizione del funzionamento dei sistemi federali esistenti, di cui si è data notizia nella Relazione dello scorso anno, è stata portata a termine con la pubblicazione, nella "Collana della SVIMEZ" edita da "Il Mulino", della raccolta di saggi curata dal nostro Consigliere prof. Federico Pica e dal prof. Domenicantonio Fausto dell'Università di Napoli dal titolo *Teoria e*

fatti del federalismo fiscale.

Il volume è stato presentato al pubblico il 13 giugno 2000 nel corso di un dibattito, aperto dal Vice Presidente della SVIMEZ Nino Novacco, cui hanno partecipato il Presidente della Commissione bicamerale per la riforma fiscale on. Salvatore Biasco, il dott. Daniele Franco della Banca d'Italia, il Presidente della Commissione bicamerale per la riforma del bilancio statale on. Antonio Marzano, il prof. Francesco Forte, ordinario di Scienza delle finanze nell'Università La Sapienza di Roma e l'on. Biagio De Giovanni, docente di storia delle dottrine politiche nell'Istituto Universitario orientale di Napoli. I testi degli interventi svolti in occasione dell'incontro sono stati pubblicati nel n. 4 del 2000 dei "Quaderni di Informazioni SVIMEZ". Successivamente, il 31 ottobre 2000, l'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, insieme alla SVIMEZ, ha organizzato la presentazione del volume a Napoli. Al dibattito, presieduto dal Preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Napoli "Federico II" prof. Luigi Labruna, hanno partecipato, oltre agli autori e al Direttore della SVIMEZ, il prof. Bruno Jossa, ordinario di Economia politica nell'Università di Napoli "Federico II", il Presidente del CREDIOP prof. Antonio Pedone, il prof. Sergio Stammati, ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università di Napoli "Federico II" e l'avv. Gerardo Marotta, Presidente dell'Istituto Italiano di Studi Filosofici. I testi degli interventi saranno pubblicati sul n. 1-2 del 2001 della "Rivista economica del Mezzogiorno".

Sempre in tema di federalismo, è da segnalare la partecipazione della SVIMEZ, nella persona del suo Direttore e della dott.ssa Franca Moro, alla «Commissione di lavoro e di consultazione su 'Federalismo fiscale e Mezzogiorno: problemi e prospettive'» costituita dalla Regione Campania con delibera del 18 agosto 2000. Compito della Commissione, così come definito nella delibera istitutiva, è quello di "individuare ed analizzare opportunità e rischi connessi all'ipotesi di adozione di un ordinamento fiscale di tipo federale" con l'obiettivo "di costruire, su base territoriale, un aggiornato e significativo *bilancio fiscale e finanziario* che consenta di valutare nei termini il più possibile oggettivi le conseguenze che deriverebbero dalla adozione delle principali varianti di federalismo fiscale".

Il lavoro svolto dai rappresentanti della SVIMEZ e dagli altri componenti della Commissione a partire dal settembre 2000 ha portato, all'inizio del corrente anno, all'approntamento del *Primo Rapporto sugli effetti del federalismo fiscale sul sistema*

delle autonome locali. Il Rapporto, pubblicato dalla SVIMEZ nel n. 7/2001 della serie “Quaderni di Informazioni SVIMEZ”, è stato presentato il 10 febbraio 2001 a Napoli, durante una conferenza stampa, dal Presidente della Regione Campania Antonio Bassolino.

Il Rapporto concentra sull’analisi del decreto legislativo n. 56 del 18 febbraio 2000, che ha abolito i trasferimenti statali, in particolare quelli destinati alla spesa sanitaria, e li ha sostituiti, principalmente, con quella che viene impropriamente definita “compartecipazione IVA”. In realtà, si tratta di un trasferimento: l’entità delle somme erogate a ciascuna Regione non dipende infatti dalla base imponibile cui l’imposta è applicata nella medesima Regione; il riferimento all’IVA serve soltanto per determinare il livello complessivo 2001 della compartecipazione; questo importo è indicizzato per gli anni successivi applicando ad esso i tassi di variazione che risulteranno per l’IVA. Viene posto in evidenza che definire “compartecipazione” i trasferimenti relativi all’IVA, rischia di legittimare nelle Regioni più forti la pretesa di essere titolari di quelle risorse e quindi finanziatrici delle Regioni più deboli. Sulla base di tale meccanismo, uno o più Regioni potrebbero decidere di segnare nei loro bilancio all’attivo l’importo IVA teoricamente spettante e al passivo il trasferimento “orizzontale” da corrispondere, per ora solo teoricamente, alle Regioni più povere. Ciò aprirebbe una inquietante prospettiva: le Regioni potrebbero, infatti, manovrare esse stesse, attraverso il loro bilancio, gli importi in questione e, nella logica di un modello con perequazione “orizzontale”, i parametri della ripartizione e della perequazione diverrebbero oggetto di una contrattazione il cui esito dipenderà, in definitiva, dai rapporti di forza tra le Regioni. Ad evitare che le Regioni più ricche rivendichino la possibilità di *governare il sistema di perequazione*, il Rapporto giudica necessario che lo Stato faccia valere il suo ruolo di indirizzo e di controllo nel garantire condizioni di uguaglianza, appropriatamente definite, dei cittadini dovunque essi risiedano. Al riguardo risulta ambiguo fare riferimento a un federalismo “solidale”. Non è la *solidarietà* ma il *diritto di cittadinanza* — sostiene la Commissione — il necessario riferimento dell’azione perequativa.

Nel Rapporto si auspica, inoltre, una riflessione ben più approfondita di quella attualmente in corso sui problemi specifici che l’adozione del federalismo fiscale pone in un sistema dualistico. Il federalismo, inteso come aspirazione allo sviluppo delle diversità, cioè dei valori presenti sul territorio, comporta una “competizione” che avrà ef-

fetti benefici solo se si terrà adeguatamente conto delle disparità tra i punti di partenza dei partecipanti alla competizione: senza di ciò, l'accentuazione dei fattori di disparità si tradurrebbe in una perdita netta di benessere sociale del sistema nel suo complesso. Affrontare il problema della riduzione delle disparità sarà ancora più difficile in una realtà federale, dove maggiore sarà la resistenza a investire risorse nelle politiche di convergenza: e ciò sarà tanto più vero in un modello di federalismo con perequazione "orizzontale" nel quale una parte di rilievo è riservata ai rapporti contrattuali tra le Regioni. Pertanto la Commissione esprime la convinzione che il modello di federalismo con perequazione "verticale" sia l'unico compatibile con la possibilità di attuare significative politiche di convergenza e con il compito essenziale di riduzione delle disegualianze che compete alla Repubblica: le risorse destinate a tale scopo non possono neppure fittiziamente fare riferimento ad un rapporto tra Regioni donanti e Regioni beneficiarie.

Le conclusioni cui è pervenuta la Commissione rappresentano solo un primo contributo all'analisi del federalismo: è infatti previsto che i suoi lavori proseguano nella direzione di un approfondimento delle questioni emerse, soprattutto in materia di fabbisogno sanitario regionale, e di un'analisi degli aspetti inerenti alla ripartizione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo e al finanziamento degli Enti locali.

Per quanto riguarda l'attività di ricerca in tema di finanza locale e regionale, un contributo dal titolo *Le questioni del sistema dei trasferimenti agli enti locali* — pubblicato nel n. 1/2000 della "Rivista economica del Mezzogiorno" — è stato dedicato nella prima parte dell'anno alla prospettiva di una riforma del sistema di finanziamento degli enti locali. Nello studio si esaminano, in particolare, le questioni relative ai criteri di determinazione dell'importo complessivo delle somme che lo Stato ritiene di dover erogare agli enti e quelle riguardanti i criteri di riparto di tali somme. Si tratta di due questioni che dal 1984 divengono distinte: l'importo complessivo dei trasferimenti è determinato infatti dal Ministero del Tesoro, prevalentemente attraverso meccanismi di indicizzazione, mentre compete al Ministero dell'Interno ripartire queste somme, quali che siano, secondo particolari criteri più o meno appropriatamente perequativi. Gli effetti degli interventi finanziari adottati sinora sono ben lontani dal compensare i divari tra le risorse finanziarie disponibili nelle diverse circoscrizioni italiane e hanno prodotto, in via sistematica, minori risorse per gli enti locali del Mezzogiorno.

Una valutazione dei contenuti della nuova normativa in materia di contabilità regionale è contenuta nel saggio dal titolo *La controriforma del bilancio regionale*, pubblicato nel n. 1/2000 della “Rivista economica del Mezzogiorno”. Viene osservato che le nuove disposizioni, che estendono alle Regioni i criteri di riforma introdotti per il bilancio dello Stato con la legge 94/1997, determinano una divaricazione con la contabilità adottata negli enti locali e non costituiscono garanzia per le comunità amministrative, in quanto non consentono la conoscenza, puntuale e valutabile attraverso plausibili parametri, dei risultati utili che la spesa produca.

La proposta di ridurre la pressione fiscale sulle imprese del Mezzogiorno e il parere negativo espresso al riguardo dal commissario Ue alla concorrenza Mario Monti, sono stati oggetto di approfondimento in un intervento su “Il Sole - 24 ORE” del 2 dicembre 2000 dal titolo *Non tutto va buttato dell'IRPEG ridotta* e in una successiva nota pubblicata su “Informazioni SVIMEZ”, n. 11-12, novembre-dicembre 2000, con il titolo *Il Mezzogiorno e la decisione Ue sulla riduzione dell'IRPEG: una questione da approfondire, non da rimuovere*. Perplexità sono state espresse sui canoni di interpretazione e di applicazione delle norme sulla concorrenza contenute nel Trattato dell'Unione europea. La Commissione considera infatti lesive della concorrenza tra Stati membri solo le misure che non si applicano nell'intero territorio dello Stato in questione, come appunto la riduzione dell'IRPEG proposta per il Mezzogiorno, mentre valuta con favore misure generalizzate di riduzione della pressione fiscale, estese a tutto il paese. Il risultato di questa interpretazione è che viene tutelata la concorrenza all'interno degli Stati e non la concorrenza tra di essi.

La misura proposta, inoltre, non si configura come aiuto di Stato a finalità regionale ma come intervento di politica fiscale, da confrontare con le politiche degli altri paesi dell'Ue e con le posizioni della stessa Unione in materia. A questo riguardo è stato rilevato come, nel nuovo contesto creatosi con l'Unione monetaria, la politica fiscale è divenuta strumento importante per recuperare competitività e significativo è il fatto che molti paesi, migliorate la situazione dei loro bilanci pubblici, stiano attuando riduzioni dei livelli di tassazione. È quanto si va realizzando in Germania con un pacchetto di misure che comprende una decisa riduzione dal 2001 dell'aliquota di tassazione sulle imprese. Una riduzione dell'IRPEG nel Mezzogiorno troverebbe quindi fondate motivazioni nell'esigenza di difendere il sistema produttivo dell'area dall'impatto di tali misu-

re e, in particolare, dagli effetti che esse avranno sui differenziali di convenienza localizzativa con i Länder della Germania orientale, anch'essi destinatari di interventi di politica regionale, nazionale e comunitario. Di qui l'esigenza di un coordinamento a livello comunitario delle politiche fiscali, rimaste finora nella competenza dei singoli Stati, diretto a contrastare i rischi di una competizione fiscale "dannosa" tra gli Stati. L'intera questione rinvia ad una interpretazione più meditata delle norme dei Trattati attinenti alla tutela della concorrenza. Essa dovrebbe infatti fare riferimento a criteri rigorosi non solo sul piano formale ma anche su quello sostanziale, assicurando la necessaria coerenza sia con la politica di coesione che con quella fiscale, onde evitare che misure di riduzione della tassazione decise in alcuni paesi possano vanificare gli sforzi che l'Italia e la stessa Unione, attraverso i Fondi strutturali, vanno facendo per il Sud.

Ricerche giuridico-legislative

E' proseguita nell'anno l'attività di valutazione critica della normativa relativa agli interventi a favore delle aree depresse e agli altri interventi, nazionali e comunitari, aventi rilevanza in materia di politica di sviluppo. I risultati di tale lavoro sono confluiti, come di consueto, nella "Rivista giuridica del Mezzogiorno" nonché nella rubrica "Osservatorio giuridico-normativo" del notiziario mensile "Informazioni SVIMEZ".

Con riferimento alla "Rivista giuridica del Mezzogiorno", a partire dal primo numero del 2000, si è avviata una "Nuova Serie". Con tale iniziativa, da parte della SVIMEZ — che da sempre ha evidenziato il "carattere nazionale" e non solo regionale della "questione meridionale" — si intende dare un sempre più adeguato rilievo alle implicazioni che per lo sviluppo dell'area meridionale deriveranno dal progredire del processo di integrazione del Paese nel grande mercato unico europeo.

Nel nuovo scenario europeo, la riflessione sui problemi della macro-area in ritardo non può più essere condotta solo in una prospettiva meridionale e nazionale, ma comunitaria e globale. Divengono così elementi prioritari aspetti quali la compatibilità tra le misure di politica nazionale e le indicazioni comunitarie; l'analisi comparatistica degli strumenti di ausilio; il rapporto tra il Mezzogiorno e i diversi mercati concorrenti; l'aderenza delle iniziative di politica meridionalistica con quanto viene deciso in sede

Ue. Il tutto, ovviamente, senza dimenticare profili più tradizionali che si arricchiscono, in questi anni, di nuove valenze: l' esame degli strumenti negoziali di ausilio, la riflessione sulla pubblica amministrazione e sul suo ruolo di propulsore di sviluppo; con la consapevolezza che è nel Mezzogiorno che la sperimentazione istituzionale — si pensi, per tutti, alla programmazione negoziata — tocca, nell'attuale momento di trasformazione in senso “federalista” dello Stato, il suo massimo livello e, allo stesso tempo, i suoi maggiori ostacoli attuativi.

I temi segnalati indicano che l'impostazione con cui occorre avvicinarsi alla questione meridionale è, sempre più, interdisciplinare. Oltre all'analisi tradizionale, di tipo amministrativistico, è necessario analizzare i fenomeni sotto altre prospettive: quella costituzionalistica, attenta ai profili di sovranità; quella commercialistica, in considerazione dell' utilizzo sempre più frequente di moduli operativi privatistici; quella comunitaria, per l'evidenziato stretto legame con le indicazioni politiche della Commissione e le interpretazioni della Corte di Giustizia. Grande attenzione deve essere altresì attribuita, oltre che all'attività parlamentare *in fieri*, alla *realpolitik* amministrativa, all'esame cioè dell' attività “paralegale” posta in essere dalle amministrazioni di livello nazionale, regionale, locale.

Tra i principali temi su cui la “Rivista giuridica del Mezzogiorno” intende concentrare, in questo suo nuovo corso, la propria attività, sono da segnalare il federalismo, la sussidiarietà, i servizi pubblici locali, i nuovi strumenti di ausilio finanziario pubblico alle imprese, l'efficienza della pubblica amministrazione nazionale e dei suoi rapporti con quella comunitaria, la regolamentazione giuridica di alcune delle strade aperte dalla innovazione tecnologica.

Nella “Collana della SVIMEZ”, edita da “il Mulino”, è stato pubblicato nel 2000 il volume di Rosario Sapienza *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*. Il volume raccoglie i risultati di una ricerca — del cui svolgimento era stato dato incarico al prof. Sapienza nella seconda parte del 1999 — mirata a contribuire all'interpretazione delle disposizioni intitolate alla coesione economica e sociale, contenute nel titolo XVII della parte terza del Trattato istitutivo della Comunità europea. Si tratta di cinque articoli, precisamente gli articoli 158-162, che prevedono una specifica azione comunitaria intesa appunto a “promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità” attraverso la realizzazione della coesione economica e sociale. La ricerca fornisce una

ricostruzione dell'evoluzione che ha condotto all'adozione di questi articoli, indagando e ricostruendo la normativa di applicazione di essi, oggi rinvenibile essenzialmente nel regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, e negli atti ad esso collegati. Particolare attenzione viene riservata nel volume ai profili dell'interazione Commissione-Stati e alla concreta gestione della politica di coesione economica e sociale, alla luce dei problemi che concretamente si sono posti nell'operare dei Fondi strutturali.

La presentazione del volume, tenutasi il 10 maggio 2000 a Roma, presso la Sala Guido Carli del Mediocredito Centrale, ha registrato gli interventi del Presidente della SVIMEZ Massimo Annesi, del Presidente della Commissione bicamerale per la riforma del bilancio statale Antonio Marzano, del Vice Presidente della SVIMEZ Nino Novacco, del Presidente del Consiglio di direzione del "Fondo di Sviluppo Sociale" del Consiglio d'Europa Giorgio Ratti, del Coordinatore del "Dipartimento Mezzogiorno" del CNEL Mario Sai, del prof. Pasquale Satalino, del prof. Michele Scudiero e del prof. Sergio Zoppi. Gli interventi di presentazione del volume sono stati pubblicati nel n. 6/2000 dei "Quaderni di Informazioni SVIMEZ".

* * *

Pubblicazioni periodiche

Per ciascuna delle due riviste trimestrali dell'Associazione, la "Rivista economica del Mezzogiorno" e la "Rivista giuridica del Mezzogiorno", giunte al loro quattordicesimo anno di vita, sono stati pubblicati nel 2000 quattro numeri, per complessive, rispettivamente, 1.300 e 1.800 pagine. Degli articoli apparsi nelle due riviste viene data notizia nell'Appendice a questa Relazione sul bilancio 2000.

La tiratura della "Rivista economica del Mezzogiorno" è stata nello scorso anno di 950 copie, di cui 650 distribuite in abbonamento postale. Per la "Rivista giuridica del Mezzogiorno" la tiratura è stata nel 2000 di 800 copie, di cui 539 distribuite in abbonamento postale.

Nel 2000 è proseguita la pubblicazione del notiziario mensile "Informazioni SVIMEZ", distribuito gratuitamente a 2.548 destinatari. Sono stati diffusi quattro nume-