

Sono passati dieci anni dalla soppressione della legislazione straordinaria per il Mezzogiorno ed è possibile, e necessario, tentare un bilancio delle politiche meridionalistiche di questo decennio (ed in particolare di quelle dei governi di centrosinistra) anche per sfuggire alla oscillazione tra le interpretazioni condizionate da ipotesi di lavoro precostituite (le virtù taumaturgiche dei nuovi amministratori locali o quelle non meno salvifiche degli automatismi di mercato) e quelle di una cancellazione pura e semplice di tali politiche, sacrificate sull'altare del risanamento della finanza pubblica. È possibile costruire tale bilancio fondandolo sulla concretezza delle norme e, soprattutto, dei numeri.

La prima "leggenda metropolitana" da sottoporre a verifica è quella secondo la quale la priorità del risanamento della finanza pubblica sarebbe stata fondata su una indiscriminata riduzione della spesa che avrebbe determinato il sacrificio del Mezzogiorno.

L'analisi della serie storica dei dati del Bilancio della Pubblica Amministrazione consente una diversa ricostruzione.

Tabella A ⁽¹⁾ (Dati in miliardi di Euro)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ⁽²⁾	2002
PIL	923,05	982,44	1.026,29	1.073,02	1.107,99	1.165,55	1220,15	1258,36
Spesa corr prim.	341,48	369,34	388,65	401,68	417,28	436,92	461,44	480,13
Rapporto PIL	36,99	37,59	37,87	37,43	37,66	37,49	37,82	38,16
Europa	42,00	42,60	42,00	41,30	41,20	40,80	40,6	41,1
Differenza	- 5,01	- 5,01	- 4,13	- 3,87	- 3,54	- 3,31	- 2,78	- 2,94
Interessi	106,39	112,95	96,11	86,12	74,74	75,33	78,01	71,26
Rapporto PIL	11,53	11,50	9,36	8,03	6,75	6,46	6,39	5,66
Europa	5,70	5,70	5,10	4,70	4,20	4,00	4	3,7
Differenza	5,83	5,80	4,26	3,33	2,55	2,46	2,39	1,96
Spesa corr tot.	447,86	482,29	484,75	487,80	492,02	512,25	539,45	551,39
Rapporto PIL	48,52	49,09	47,23	45,46	44,41	43,95	44,21	43,82
Europa	47,7	48,30	47,10	46,00	45,40	44,80	44,60	44,80
Differenza	0,82	0,79	0,13	-0,54	-0,99	-0,85	-0,39	-0,98
Investimenti	42,86	37,33	35,84	40,35	44,09	43,51	47,83	42,89
Rapporto PIL	4,64	3,80	3,49	3,76	3,98	3,73	3,92	3,41
Europa	4,5	4	3,7	3,9	4,1	4	4	4,2
Differenza	0,14	- 0,20	- 0,21	- 0,14	- 0,12	- 0,27	- 0,08	- 0,79
Spesa totale	490,72	519,62	520,60	528,15	536,11	555,76	587,28	594,28
Rapporto PIL	53,16	52,89	50,73	49,22	48,39	47,68	48,13	47,23
Europa	52,2	52,3	50,8	49,9	49,5	48,8	48,6	49
Differenza	0,96	0,59	-0,07	-0,68	-1,11	-1,12	-0,47	-1,77
Entrate	420,64	449,87	492,88	497,81	516,98	534,40	555,05	565,22
Rapporto PIL	45,57	45,79	48,03	46,39	46,66	45,85	45,49	44,92
Europa	47,2	48	48,3	47,7	48,2	47,9	47,3	47,3
Differenza	- 1,63	- 2,21	- 0,27	- 1,31	- 1,54	- 2,05	- 1,81	- 2,38
Saldo Italia	- 7,59	- 7,10	- 2,70	- 2,83	- 1,73	- 1,83	- 2,64	- 2,31
Saldo Europa	- 5,00	- 4,30	- 2,50	- 2,20	- 1,30	- 0,90	- 1,30	- 1,70

¹ Fonti: Relazione generale sull'economia del paese per i dati italiani, anni vari; Bollettino BCE, agosto 2003, per i dati dell'area Euro

² Dal 2001 Europa a 12

Come si evince dalla Tabella l'Italia ha una spesa corrente primaria largamente inferiore alla media dei paesi U. E., il complesso delle risorse non ha fatto, peraltro, registrare riduzioni, in rapporto al PIL, negli anni interessati dalle scelte di risanamento. Le limitate oscillazioni sono state, anzi, nel segno di una crescita. La spesa per investimenti è leggermente inferiore alla media europea e si è ridotta negli anni 95/97 per poi ricominciare a crescere (e per il 2001 essa è sottovalutata perché finanziata non attraverso poste di spesa ma attraverso credito d'imposta e, quindi, riduzioni di entrate). L'unica voce della spesa aggregata pesantemente negativa era e, malgrado la riduzione di circa 5 punti in rapporto al PIL nei cinque anni del centro sinistra, continua ad essere quella relativa al pagamento degli interessi. Si tratta di una voce che negli ultimi due anni è rimasta sostanzialmente stabile. Se il valore italiano fosse simile a quello medio europeo la spesa per interessi avrebbe gravato sul bilancio del 2002 per circa 25 miliardi di euro un meno.

La pressione fiscale è cresciuta in modo rilevante nel 1997, a seguito di una serie di misure una tantum per poi calare ed attestarsi alla fine del periodo su valori inferiori a quelli iniziali. La riduzione della pressione fiscale è tanto più rilevante se si considera che, come si vedrà, essa si è realizzata malgrado un sensibile recupero di evasione fiscale. In ogni caso anche nel '97 la pressione fiscale italiana è stata inferiore a quella media dei paesi dell'area dell'euro.

Il processo di risanamento è avvenuto dunque con una rilevante compressione della principale voce di spesa: quella destinata al pagamento degli interessi. Se si considera che, ancora nel 1997, a processo di risanamento avviato, il consuntivo evidenziava una ripartizione della spesa per interessi destinata per poco più del 21% ad investitori esteri, mentre la quota nazionale andava per l'89,97% al centro nord (la sola Lombardia percepiva il 30,66% del totale) e solo per il 10,03% al Mezzogiorno (ai risparmiatori campani andava il 2,75% del totale) contro una ripartizione della popolazione per le due macro aree pari rispettivamente al 64 ed al 36 per cento, si comprende come il maggior contributo al risanamento sia derivato dalla riduzione di una voce di spesa i cui beneficiari risiedevano, per la più gran parte, fuori dal Mezzogiorno.

La seconda leggenda metropolitana da contrastare è quella relativa ad un Bilancio dello Stato costruito con flussi ininterrotti di risorse dal Nord verso il Sud. Anche in questo caso è bene far parlare i numeri.

Tabella B⁽¹⁾

Regione	Anno 1996		Anno 2000		Entrate pro capite 1996 ⁽²⁾	Entrate pro capite 2000 ⁽²⁾	Pressione fiscale pro capite 1996	Pressione fiscale pro capite 2000	% Pop.	% PIL
	% Entrate	% Spese	% Entrate	% Spese						
Piemonte	8,76	8,03	7,77	7,60	1212,44	1296,63	6,18	5,57	7,42	8,57
Val d'Aosta	0,44	0,33	0,27	0,31	2142,05	1587,08	9,74	6,08	0,21	0,27
Lombardia	20,62	17,49	19,27	19,05	1342,39	1512,63	6,22	5,90	15,77	20,05
Liguria	1,36	3,78	2,97	3,35	498,81	1314,11	2,46	5,46	2,80	3,35
Nord-Ovest	31,18	29,63	30,27	30,30	1221,72	1430,84	5,84	5,77	26,20	32,24
Trentino	2,38	2,13	1,85	2,04	1496,89	1405,23	7,08	5,60	1,63	2,03
Veneto	8,57	6,80	8,60	6,89	1120,38	1356,38	5,46	5,57	7,85	9,48
Friuli	2,50	2,51	2,26	2,41	1247,91	1363,67	5,99	5,52	2,05	2,52

Emilia-Romagna	8,93	7,99	8,19	7,28	1323,10	1463,51	6,14	5,73	6,93	8,79
Nord-Est	22,38	19,43	20,90	18,62	1243,90	1401,71	5,93	5,63	18,47	22,81
Totale Nord	53,55	49,07	51,18	48,92	1230,89	1418,79	5,88	5,71	44,66	55,06
Toscana	7,26	6,17	6,50	6,13	1215,81	1312,06	6,63	6,03	6,13	6,62
Umbria	1,41	1,34	1,34	1,53	994,89	1142,39	6,21	6,01	1,45	1,37
Marche	2,65	2,24	2,34	2,37	1071,04	1139,53	6,16	5,52	2,54	2,6
Lazio	10,82	13,36	13,63	12,28	1211,86	1841,57	6,46	8,28	9,17	10,12
Centro	22,14	23,11	23,81	22,32	1178,23	1528,16	6,46	7,06	19,29	20,72
Abruzzo	1,81	1,91	1,73	1,86	838,90	965,36	5,61	5,44	2,22	1,95
Molise	0,43	0,45	0,44	0,49	784,14	958,22	6,07	6,26	0,57	0,43
Campania	6,18	7,10	6,04	7,38	634,81	747,88	5,82	5,78	10,00	6,42
Puglia	4,57	5,09	4,74	5,44	664,41	829,90	5,73	6,04	7,06	4,82
Basilicata	0,86	0,90	0,79	0,94	848,14	932,34	7,46	6,91	1,05	0,7
Calabria	1,99	2,99	2,02	2,79	578,74	708,79	5,79	5,97	3,53	2,08
Mezzogiorno continentale	15,85	18,43	15,75	18,90	666,37	798,45	5,84	5,90	24,42	16,41
Sicilia	6,01	6,60	6,68	7,02	703,06	942,90	6,34	7,17	8,78	5,73
Sardegna	2,44	2,79	2,58	2,85	879,73	1120,97	7,09	7,62	2,85	2,08
Isole	8,45	9,39	9,26	9,86	746,36	986,54	6,54	7,29	11,63	7,82
Mezzogiorno	24,30	27,82	25,01	28,76	692,17	859,12	6,07	6,35	36,05	24,23
Italia	100	100	100	100	1026,55	1238,16	6,04	6,14	100	100

(1) Fonte: Per i dati di finanza pubblica elaborazione su dati del Ministero dell'Economia, Dipartimento politiche di sviluppo, I conti territoriali. Per i dati del PIL e della popolazione dati SVIMEZ e ISTAT

(2) Dati in euro

La percentuale delle entrate riscosse nel Centro Nord è, naturalmente superiore alla percentuale di spesa pubblica effettuata nel territorio ma il contributo destinato alla solidarietà verso il Mezzogiorno è assai contenuto e, per quanto crescente, era, nel 2000, inferiore al 4% del totale della spesa pubblica (meno di 21 miliardi di euro, l'1,79% del PIL). Ci sono, poi, trasferimenti di solidarietà all'interno delle diverse aree.

Sono altri gli elementi che meritano di essere segnalati in relazione alle diverse componenti della finanza pubblica.

1. Nel corso della seconda metà degli anni '90 si è lievemente ridotta la percentuale di spesa pubblica destinata al Nord (- 0,15%) ma in misura ben più consistente si è ridotta la quota delle risorse prelevate nell'area (-2,33%).

2. Nel Mezzogiorno al contenuto incremento della spesa pubblica (+0,94%) si è accompagnato un incremento del prelievo di entità quasi analoga (+ 0,71%), anche come risultato di una efficace iniziativa, nazionale e locale, per contrastare l'evasione fiscale.

3. Risulta radicalmente modificato l'equilibrio del Centro che registra, insieme, una riduzione della percentuale di spesa (- 0,79%) ed una crescita di quella del prelievo (+ 1,67%) derivanti, in gran parte, dalla modificazione della situazione del Lazio.

Se il confronto si realizza non solo tra le poste di entrata e di spesa ma anche in relazione ai due parametri della popolazione e del PIL risulta ampiamente confermato sia che le politiche per il Mezzogiorno non hanno certo determinato un riequilibrio in rapporto alla spesa pro capite sia che persistono distorsioni rilevanti del sistema fiscale.

1. Il Nord con il 44,49% della popolazione nazionale è infatti il destinatario del 48,92% della spesa, con una flessione nel quinquennio pari allo 0,25%. Anche la percentuale di spesa pubblica allocata nelle regioni del Centro (malgrado la flessione dello 0,79% già segnalata) è largamente superiore alla percentuale della popolazione (rispettivamente il 22,32% contro il 19,22%). Al Mezzogiorno, con una popolazione pari al 36,3% del totale nazionale, è destinato solo il 28,76% della spesa pubblica.

2. Ancor più significativo è il dato della pressione fiscale se raffrontato, a norma dell'articolo 53 della Costituzione, con la quota di ricchezza prodotta. Nel Nord del paese ad una quota del PIL nazionale pari al 55,06 del totale nazionale corrisponde una percentuale del prelievo del 51,18%, in sensibile riduzione nel quinquennio (- 2,33). Le regioni del Centro, che contribuiscono con il 20,72% alla formazione della ricchezza nazionale, forniscono il 23,81% delle entrate. Anche il Mezzogiorno contribuisce al totale del prelievo con una quota percentuale crescente e, sia pur di poco (+0,78%), superiore a quella del PIL prodotto nell'area. Il risultato è ancora più sorprendente se si considera il prelievo fiscale in rapporto al reddito pro capite. Il prelievo risulta in riduzione in tutta l'area del Nord (ed in particolare nel Nord-Est), crescente nel Centro e nel Mezzogiorno (ed in particolare nelle Isole). La pressione fiscale (in rapporto al PIL pro capite) è più elevata al Centro e nelle Isole e, in generale, nel Mezzogiorno è più alta di quella del Nord. Anche in relazione a squilibri interni alle diverse aree si evidenzia un problema di struttura del sistema fiscale che dovrà essere oggetto di grande attenzione.

Se si parte da una simile ricostruzione oggettiva dei flussi di finanza pubblica si comprende come siano infondate sia le tesi di chi sostiene che il risanamento della finanza pubblica abbia comportato particolari restrizioni per il Mezzogiorno sia quelle di chi insiste sulla ripetizione di denunce di modelli assistenzialistici che non sono stati certo estirpati ma che, come dimostrano i dati, sono stati ridotti nella nuova fase dell'intervento meridionalistico.

Vale la pena, prima di affrontare il tema della ricostruzione delle scelte normative e politiche che, collegate attraverso mille fili, hanno supportato il complessivo disegno meridionalista dei governi del centro sinistra, soffermarsi su una terza serie di dati particolarmente rilevanti per l'Italia e, in particolare, per il Mezzogiorno. Si tratta delle serie storiche dell'occupazione a partire dalla seconda metà degli anni '90.

Tabella C ⁽¹⁾

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	media an.	media an.	media an.	media an.	media an.	media an.	media an.	media an.
Piemonte % dis	8,35	8,26	8,77	7,25	6,25	4,88	4,82	4,57
occupati	1.704.250	1.697.000	1.676.750	1.724.750	1.769.000	1.785.250	1.792.767	1.829.157
disoccupati	155.250	152.750	161.250	134.750	118.000	91.500	90.829	87.640
forza lavoro	1.859.500	1.849.750	1.838.000	1.859.500	1.887.000	1.876.750	1.883.596	1.916.797
Valle d'Aosta % dis	5,99	5,02	5,48	5,48	4,87	3,96	3,46	3,80
occupati	51.000	52.000	51.500	51.750	53.750	54.500	55.274	55.749
disoccupati	3.250	2.750	3.000	3.000	2.750	2.250	1.979	2.200
forza lavoro	54.250	54.750	54.500	54.750	56.500	56.750	57.253	57.949
Lombardia % dis	6,12	5,96	5,77	4,82	4,38	3,73	3,66	3,41
occupati	3.672.000	3.688.750	3.751.750	3.832.750	3.874.500	3.958.750	4.029.558	4.085.083
disoccupati	239.250	234.000	229.500	194.250	177.500	153.250	153.136	144.037
forza lavoro	3.911.250	3.922.750	3.981.250	4.027.000	4.052.000	4.112.000	4.182.694	4.229.120

Liguria % dis	11,71	11,03	10,91	9,85	8,20	6,42	6,33	6,12
occupati	578.750	578.750	580.000	585.750	596.250	611.750	613.768	624.635
disoccupati	76.750	71.750	71.000	64.000	53.250	42.000	41.482	40.704
forza lavoro	655.500	650.500	651.000	649.750	649.500	653.750	655.250	665.339
Nord-Ovest % dis	7,32	7,12	7,12	6,01	5,29	4,31	4,24	4,00
occupati	6.006.000	6.016.500	6.060.000	6.195.000	6.293.500	6.410.250	6.491.367	6.594.624
disoccupati	474.500	461.250	464.750	396.000	351.500	289.000	287.425	274.581
forza lavoro	6.480.500	6.477.750	6.524.750	6.591.000	6.645.000	6.699.250	6.778.793	6.869.205
Trentino % dis	3,95	3,76	3,27	3,38	2,73	2,66	2,38	2,27
occupati	395.500	396.750	400.250	406.750	419.000	421.500	426.253	431.732
disoccupati	16.250	15.500	13.500	14.250	11.750	11.500	10.379	10.017
forza lavoro	411.750	412.250	413.750	421.000	430.750	433.000	436.631	441.749
Veneto % dis	5,59	5,21	5,23	4,54	3,75	3,47	3,28	3,21
occupati	1.825.500	1.853.750	1.849.500	1.886.750	1.940.500	1.969.750	2.011.851	2.012.011
disoccupati	108.000	101.750	102.000	89.750	75.500	70.750	68.186	66.805
forza lavoro	1.933.500	1.955.500	1.951.500	1.976.500	2.016.000	2.040.500	2.080.037	2.078.816
Friuli % dis	7,09	6,57	5,85	5,58	4,62	3,98	3,67	3,67
occupati	468.500	465.500	466.500	473.750	480.500	494.750	501.351	505.941
disoccupati	35.750	32.750	29.000	28.000	23.250	20.500	19.103	19.287
forza lavoro	504.250	498.250	495.500	501.750	503.750	515.250	520.454	525.228
Emilia-Romagna % dis	5,63	5,93	5,69	4,56	4,02	3,79	3,08	2,86
occupati	1.690.000	1.697.500	1.695.250	1.742.750	1.773.250	1.794.000	1.831.393	1.862.659
disoccupati	100.750	107.000	102.250	83.250	74.250	70.750	58.246	54.937
forza lavoro	1.790.750	1.804.500	1.797.500	1.826.000	1.847.500	1.864.750	1.889.639	1.917.596
Nord-Est % dis	5,62	5,51	5,30	4,56	3,85	3,57	3,16	3,04
occupati	4.379.500	4.413.500	4.411.500	4.510.000	4.613.250	4.680.000	4.770.848	4.812.343
disoccupati	260.750	257.000	246.750	215.250	184.750	173.500	155.914	151.045
forza lavoro	4.640.250	4.670.500	4.658.250	4.725.250	4.798.000	4.853.500	4.926.762	4.963.388
Nord % dis	6,61	6,44	6,36	5,40	4,69	4,00	3,79	3,60
occupati	10.385.500	10.430.000	10.471.500	10.705.000	10.906.750	11.090.250	11.262.215	11.406.967
disoccupati	735.250	718.250	711.500	611.250	536.250	462.500	443.339	425.626
forza lavoro	11.120.750	11.148.250	11.183.000	11.316.250	11.443.000	11.552.750	11.705.554	11.832.593
Toscana % dis	8,42	8,44	8,21	7,23	6,11	5,10	4,67	4,54
occupati	1.360.250	1.353.250	1.349.000	1.392.750	1.424.750	1.452.500	1.462.520	1.484.245
disoccupati	125.000	124.750	120.500	108.500	92.750	78.000	71.576	70.660
forza lavoro	1.485.250	1.478.000	1.469.500	1.501.250	1.517.500	1.530.500	1.534.096	1.554.905
Umbria % dis	10,11	8,70	8,93	7,65	6,45	5,32	5,61	5,11
occupati	298.000	301.250	298.000	313.750	322.750	329.500	329.202	333.368
disoccupati	33.500	28.750	29.250	26.000	22.250	18.500	19.572	17.950
forza lavoro	331.500	330.000	327.250	339.750	345.000	348.000	348.774	351.318
Marche % dis	6,46	7,26	6,62	6,09	4,98	4,59	4,31	3,71
occupati	571.750	562.000	560.750	582.250	591.000	602.500	615.224	623.824
disoccupati	39.500	44.000	39.750	37.750	31.000	29.000	27.699	24.067
forza lavoro	611.250	606.000	600.500	620.000	622.000	631.500	642.923	647.890
Lazio % dis	12,77	12,27	12,34	11,70	11,03	10,19	8,88	8,89
occupati	1.815.250	1.824.000	1.831.250	1.883.250	1.916.250	1.960.250	2.020.981	2.052.743

disoccupati	265.750	255.250	257.750	249.500	237.500	222.500	196.944	200.350
forza lavoro	2.081.000	2.079.250	2.089.000	2.132.750	2.153.750	2.182.750	2.217.925	2.253.094
Centro % dis	10,28	10,08	9,97	9,18	8,27	7,42	6,66	6,51
occupati	4.045.250	4.040.500	4.039.000	4.172.000	4.254.750	4.344.750	4.427.927	4.494.180
disoccupati	463.750	452.750	447.250	421.750	383.500	348.000	315.792	313.027
forza lavoro	4.509.000	4.493.250	4.486.250	4.593.750	4.638.250	4.692.750	4.743.719	4.807.207
Abruzzo % dis	9,59	9,59	9,54	10,06	7,78	5,67	6,36	5,35
occupati	450.250	438.500	433.750	436.000	447.500	469.750	469.527	477.572
disoccupati	47.750	46.500	45.750	48.750	37.750	28.250	31.875	26.993
forza lavoro	498.000	485.000	479.500	484.750	485.250	498.000	501.402	504.565
Molise % dis	16,44	16,69	17,53	16,27	13,97	13,70	13,26	12,50
occupati	105.500	104.750	103.500	105.500	107.750	110.250	110.132	109.673
disoccupati	20.750	21.000	22.000	20.500	17.500	17.500	16.843	15.674
forza lavoro	126.250	125.750	125.500	126.000	125.250	127.750	126.974	125.347
Campania % dis	25,53	25,40	24,96	23,74	23,71	22,49	21,57	20,63
occupati	1.483.000	1.503.000	1.525.500	1.548.750	1.559.000	1.593.250	1.635.060	1.647.199
disoccupati	508.500	512.000	507.500	482.000	484.500	462.250	449.753	428.089
forza lavoro	1.991.500	2.015.000	2.033.000	2.030.750	2.043.500	2.055.500	2.084.814	2.075.288
Puglia % dis	18,17	19,68	20,85	18,98	17,11	14,69	13,79	13,82
occupati	1.145.250	1.125.250	1.134.750	1.174.000	1.212.250	1.236.000	1.263.701	1.258.198
disoccupati	254.250	275.750	299.000	275.000	250.250	212.750	202.203	201.828
forza lavoro	1.399.500	1.401.000	1.433.750	1.449.000	1.462.500	1.448.750	1.465.904	1.460.026
Basilicata % dis	18,17	18,70	18,60	17,17	16,27	16,46	15,54	15,97
occupati	172.250	172.250	172.500	178.500	185.250	181.500	184.850	184.834
disoccupati	38.250	39.750	39.500	37.000	36.000	35.750	34.019	35.134
forza lavoro	210.500	212.000	212.000	215.500	221.250	217.250	218.869	219.968
Calabria % dis	25,14	24,34	26,87	28,04	26,05	25,69	25,15	24,56
occupati	529.250	521.500	517.750	531.250	540.750	558.250	569.565	573.598
disoccupati	177.750	167.750	190.500	207.000	190.500	193.000	191.387	186.717
forza lavoro	707.000	689.250	708.250	738.250	731.250	751.250	760.952	760.316
Sicilia % dis	23,55	24,99	25,21	24,48	23,97	21,53	20,41	20,17
occupati	1.282.250	1.286.500	1.303.250	1.326.000	1.350.500	1.394.000	1.408.751	1.406.960
disoccupati	395.000	428.750	439.500	429.750	425.750	382.500	361.295	355.522
forza lavoro	1.677.250	1.715.250	1.742.750	1.755.750	1.776.250	1.776.500	1.770.046	1.762.482
Sardegna % dis	20,95	21,26	21,43	21,01	20,64	18,74	18,02	17,17
occupati	488.750	492.750	494.250	514.250	515.250	536.500	546.546	551.876
disoccupati	129.500	133.000	134.750	136.750	134.000	123.750	120.149	114.360
forza lavoro	618.250	625.750	629.000	651.000	649.250	660.250	666.695	666.236
Sud % dis	21,74	22,35	22,79	21,97	21,03	19,32	18,53	18,01
occupati	5.656.500	5.644.500	5.685.250	5.814.250	5.918.250	6.079.500	6.188.132	6.209.911
disoccupati	1.571.750	1.624.500	1.678.500	1.636.750	1.576.250	1.455.750	1.407.524	1.364.317
forza lavoro	7.228.250	7.269.000	7.363.750	7.451.000	7.494.500	7.535.250	7.595.656	7.574.227
ITALIA % dis	12,20	12,20	12,32	11,43	10,59	9,53	9,01	8,68
occupati	20.087.250	20.115.000	20.195.750	20.691.250	21.079.750	21.514.500	21.878.274	22.111.058
disoccupati	2.770.750	2.795.500	2.837.250	2.669.750	2.496.000	2.266.250	2.166.656	2.102.970
forza lavoro	22.715.500	22.910.500	23.033.000	23.361.000	23.575.750	23.780.750	24.044.930	24.214.027

(1) Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

I dati documentano come a partire dal 1996 si arresti, per il complesso delle regioni, la flessione dell'occupazione che era iniziata nel 1992. Il fenomeno è, peraltro, differenziato. L'inversione di tendenza riguarda il Nord mentre la riduzione continua sia al Centro che nel Mezzogiorno. Solo a partire dal 1998 la crescita dell'occupazione interessa il complesso delle circoscrizioni territoriali ed è, anzi, per il complesso del quinquennio sino al 2001, più sensibile al Centro e nel Mezzogiorno. Il dato della riduzione della disoccupazione, pur rilevante, è meno significativo di quello della crescita dell'occupazione che rivitalizza il mercato del lavoro e, in particolare nel Mezzogiorno, fa registrare una maggiore propensione alla ricerca di lavoro. Poi la crescita rallenta nel complesso del paese e, in particolare, nel Mezzogiorno.

Una spiegazione di simili processi sta nell'esistenza, a partire dalla seconda metà degli anni '90 di una politica per il Mezzogiorno forse non sufficientemente percepita nelle sue molteplici articolazioni ma, ciò non di meno, coerentemente perseguita e costruita attraverso un complesso di misure economiche ed istituzionali che hanno avuto alla base l'ipotesi di far leva su una più matura coscienza civica delle popolazioni del Mezzogiorno. Si tratta di una molteplicità di misure, tra loro collegate, la cui modificazione da parte dell'attuale Governo sta determinando la crisi dell'edificio complessivo.

Non casualmente tra le leve di un simile processo si colloca in primo luogo la soppressione degli istituti preposti all'intervento straordinario nel Mezzogiorno che avevano da tempo "esaurito la loro spinta propulsiva", avevano cessato di contribuire alla modernizzazione infrastrutturale e produttiva e svolgevano un ruolo di mediazione politiche clientelare ed assistenziale. Un rilevante ruolo nella svolta è stato esercitato dalla contemporanea riforma degli Enti locali e dalle nuove regole per l'elezione degli Amministratori Locali e, successivamente, dei Presidenti delle Regioni. Sono state riforme che hanno aperto la strada ad un nuovo protagonismo delle istituzioni democratiche locali.

Si apre in sostanza, negli anni '90, quel processo di trasformazione federale dello Stato a Costituzione vigente che comporterà significative modificazioni nella dislocazione dei poteri e delle risorse tra i diversi livelli istituzionali e che, in un quadro di concertazione istituzionale e sociale, sarà lo strumento di governo del processo di risanamento e di sviluppo che caratterizza la seconda metà del decennio. Compimento di tale processo è la riforma del Titolo V della II parte della Costituzione che non rappresenta, dunque, una sorta di colpo di mano ma la naturale conclusione di un processo partecipato e condiviso.

Per meglio focalizzare l'ampiezza delle innovazioni d'ordine normativo ed il loro rilievo è, forse, utile riepilogare le modificazioni che hanno avuto una particolare ricaduta sulle politiche di sviluppo e sulla programmazione.

- Un primo gruppo di interventi ha riguardato i processi di trasferimento di poteri e risorse dal centro alle istituzioni democratiche regionali e locali e di ridefinizione del ruolo della pubblica amministrazione. È stato aperto dal complesso di provvedimenti (fondati sulla legge 59/97) in materia di riallocazione, a Costituzione vigente, dei poteri, dal centro alla periferia e di semplificazione procedurale. Tali provvedimenti combinandosi con la progressiva attuazione del decreto legislativo 29/93 (sulla funzione della dirigenza amministrativa) hanno determinato profonde modificazioni nell'assetto della Pubblica Amministrazione, centrale e periferica.

- Contemporaneamente è stata avviata una riforma fiscale che, rovesciando l'impostazione dei primi anni '70, ha puntato a restituire a Regioni e Province Autonome ed al

sistema delle Autonomie Locali autonomia finanziaria mediante la compartecipazione a grandi tributi nazionali (con facoltà, in taluni casi, di intervenire sull'aliquota base mediante addizionali) e l'attribuzione di autonoma capacità di gestione di alcuni tributi. Questo processo ha comportato la crescita della quota dei bilanci regionali finanziata con entrate proprie dal 2,3% del 1990 al 57,4% del 2000.

- Un contributo di particolare rilievo in tema di allocazione trasparente delle risorse è stato fornito dal processo di riforma dei bilanci delle Pubbliche amministrazioni che, iniziato con la riforma del bilancio dello Stato, si è concluso con la pubblicazione del decreto legislativo di riforma dei bilanci regionali. Gli aspetti più significativi della riforma sono costituiti dalla semplificazione della struttura del bilancio, con l'accorpamento di una molteplicità di capitoli in un numero più ridotto di unità previsionali, coordinate tra loro in poche funzioni obiettivo, e dalla territorializzazione delle poste (rispettivamente su scala regionale e, potenzialmente, sub regionale) che consente di "leggere", sin dal preventivo, l'allocazione territoriale dei finanziamenti e di concertare con le istituzioni locali la qualità degli investimenti da realizzare.

- La riforma del collocamento ed alcune importanti riforme in materia scolastica (autonomia e riorganizzazione dei cicli) e culturale (legge sulle minoranze linguistiche) hanno avvicinato le scelte in materia di politiche culturali e formative e di avviamento al lavoro alla storia ed al patrimonio economico-sociale locale, adeguandosi alla dimensione assunta come ottimale dalla nuova programmazione (intese, patti territoriali, etc.).

- In materia di politiche sociali rilevante la legge quadro dell'assistenza che persegue una politica di riqualificazione degli interventi del settore (dalle erogazioni monetarie ai servizi) e che può determinare in sede locale una grande creatività, anche grazie al superamento dei trasferimenti vincolati ai singoli settori reso possibile dall'unificazione delle risorse centrali nel Fondo unico per le politiche sociali e dalla ripartizione di tale Fondo tra le diverse regioni. I poteri locali sono chiamati a compiti di grande delicatezza e rilievo sociale.

- In questo quadro di generale trasferimento di competenze e risorse alle Regioni si è collocata la costruzione di un modello di governo delle politiche di programmazione e di investimento articolato su quattro tipologie di strumenti:

1. l'Intesa tra Governo e Giunta di ciascuna regione o provincia autonoma, come strumento di programmazione complessiva in ogni territorio non solo delle scelte di interesse regionale ma anche di quelle europee e nazionali che su quel territorio insistono;
2. la riorganizzazione dell'assetto del territorio, del sistema delle infrastrutture e dei servizi, dei processi di insediamento degli investimenti, in un sistema di patti territoriali, contratti d'area e di programma, fondato sulla concertazione tra le istituzioni locali di modelli di sviluppo, tanto più efficaci perché costruiti con il concorso, sin dall'inizio, delle forze sociali;
3. la progressiva registrazione di meccanismi, fondati sulla legge 488/92, per l'agevolazione degli investimenti produttivi che, superando vecchie forme di discrezionalità (ed arbitrio), consentiva di canalizzare verso il Mezzogiorno l'85% delle risorse destinate alle agevolazioni produttive e, insieme, di affidare a trasparenti procedure di mercato la selezione degli interventi, responsabilizzando imprenditori e sistema creditizio.
4. L'assunzione delle decisioni in materia di grandi investimenti infrastrutturali attraverso processi di concertazione istituzionale e sociale

- La nuova organizzazione degli strumenti di programmazione ha trovato un puntuale riferimento nella elaborazione del PSM che costituisce il quadro di riferimento per i programmi a carico dei fondi strutturali europei. Il programma prevede non solo la gestione integrata

delle risorse destinate al territorio di ciascuna regione ma individua anche un'ipotesi di programmazione su scala sub regionale attraverso il progetto integrato territoriale.

- Al fine di favorire la piena consapevolezza delle risorse disponibili il DPEF 2000/2003 esponeva, infine, i flussi finanziari, di origine sovregionale, prevedibili sino al 2007, articolandoli per fonte di alimentazione: bilancio ordinario, fondi europei, cofinanziamento nazionale, fondi straordinari per le aree depresse. In contemporanea il governo deliberava, in sede CIPE, dopo aver concordato tale orientamento con il sistema delle regioni e delle autonomie locali, di attenersi, nella ripartizione delle risorse, per quanto riguarda i pesi relativi delle diverse regioni, alle scelte, tra loro concordate, in sede di ripartizione dei fondi europei. Questa decisione avrebbe consentito alle regioni del Mezzogiorno ed a quelle del Centro-Nord di avere presente, in fase di programmazione, il complessivo ammontare delle risorse per investimenti loro destinate negli esercizi successivi.

Il processo, sommariamente descritto, doveva naturalmente essere progressivamente affinato e perfezionato.

In particolare sarebbe stato necessario:

- 1) Ripensare complessivamente la struttura degli strumenti di programmazione sub regionale (patti territoriali, contratti d'area e di programma) distinguendo l'attività di concertazione concernente "l'armatura del territorio" da quella di selezione degli investimenti.

In tale quadro sarebbe stato, ad esempio, indispensabile ulteriormente valorizzare il ruolo delle amministrazioni locali in materia di riorganizzazione del territorio, non limitandolo a generici ruoli di impulso o promozione ma orientandolo verso scelte puntuali di allocazione di risorse per interventi infrastrutturali, riorganizzazione della rete dei servizi, e verso politiche trasparenti di programmazione urbanistica e di razionalizzazione e riduzione dei costi amministrativi.

Analogamente sarebbe stato utile valorizzare la spontanea convergenza di tutte le procedure di selezione degli investimenti verso il modello costituito dalla legge 488/92 e dai relativi provvedimenti amministrativi di attuazione, sfruttando al meglio una strumentazione amministrativa collaudata, applicabile a tutti i settori di intervento economico, i cui criteri per l'individuazione delle priorità sono modificabili in relazione ai territori, alla molteplicità dei settori di intervento ed alle specifiche problematiche ambientali di ciascuna area, all'esigenza di valorizzare le specificità anche professionali dei singoli territori anche sulla base di un lavoro dei nuovi organismi di collocamento idoneo a massimizzare l'impatto occupazionale, le cui modalità di erogazione delle risorse (contributo, credito d'imposta, etc.) sono flessibili ed adattabili alle esigenze del singolo imprenditore. L'esperienza indicava i limitati adeguamenti indispensabili. Ad esempio per responsabilizzare pienamente gli istituti incaricati delle istruttorie sarebbe stato possibile prevedere che la valutazione positiva di un investimento da parte di un istituto di credito comportasse, automaticamente, l'impegno alla concessione del finanziamento, alle condizioni previste dal programma, da parte dell'istituto di credito responsabile.

Altre registrazioni sarebbero state possibili sulla base dell'esperienza.

Il processo di rinnovamento è stato, al contrario bloccato e rovesciato. Si è privilegiata, per la selezione e la gestione dei grandi investimenti infrastrutturali, non la strada dell'intesa ma quella della centralizzazione. Malgrado il rafforzamento del sistema delle Autonomie regionali e locali, conseguente la riforma del Titolo V della II parte della Costituzione, si è invertita la tendenza al trasferimento di competenze, e relativa autonomia finanziaria. In tale direzione va non solo la legge delega per la riforma fiscale ma anche il preoccupante fenomeno di ripresa dell'evasione fiscale. La politica di responsabilizzazione degli

imprenditori e del sistema creditizio è stata frettolosamente abbandonata nel quadro di uno scontro di poteri tra i ministeri dell'economia e delle attività produttive.

Non c'è da meravigliarsi se nel Mezzogiorno esplode il malessere e riprendono, pericolosamente, vecchi vizi.