



QUADERNO 2-2008



*Finanza Pubblica & Riforme*

**DEMOGRAFIA, OCCUPAZIONE, PRODUTTIVITÀ:**

**IL FEDERALISMO E LA SFIDA DELLA CRESCITA NEL  
MEZZOGIORNO**

**Riforme strutturali per dare basi al federalismo costituzionale**

## Sommario

---

Le analisi presentate nel Quaderno evidenziano che il Paese arriva all'appuntamento con il federalismo ereditando un divario geografico particolarmente pronunciato in termini di sviluppo economico.

Alla vigilia delle riforma federalista, l'indice di dipendenza strutturale per area geografica (persone in età inattiva in percentuale di quelle in età attiva), corretto per tener conto dell'occupazione della produttività, si presta a dare informazioni importanti sulle diverse proporzioni che nel Paese si realizzeranno tra individui non occupati (in età non attiva, divenuti inattivi, disoccupati) e individui effettivamente occupati e generatori di risorse.

Se si manterranno i tassi di occupazione e i livelli di produttività attuali, già nel 2012 gli indici di dipendenza strutturale corretti segnano un netto stacco tra il Mezzogiorno e il resto del Paese: l'oltre 140 per cento del Mezzogiorno (1,4 persone non al lavoro per ogni persona occupata e produttiva) si confronta con valori compresi tra l'80 e il 90 per cento delle altre aree geografiche. Se le Regioni riuscissero a colmare, entro il 2012, la metà del *gap* che ciascuna mantiene rispetto al *target* "Lisbona-Stoccolma", ma rimanessero inalterate le differenze di produttività, la divaricazione degli indici sarebbe più contenuta ma comunque significativa: l'oltre 110 per cento del Mezzogiorno si porrebbe tra il 13 e i 20 punti percentuali al di sopra delle altre aree geografiche.

L'indice di dipendenza strutturale corretto si configura sin dall'immediato come un vero e proprio indice di rottura, con la conseguenza di allontanare il Mezzogiorno sia dal resto del Paese sia dall'Europa. Sul piano di *policy*, ne deriva la necessità di accompagnare il più possibile la trasformazione federalista con progressi sul fronte delle riforme strutturali: per promuovere concorrenza e migliorare il funzionamento dei mercati; per innalzare i tassi di partecipazione al mercato del lavoro e per promuovere occupazione a tutte le età; per far crescere la produttività, incidendo anche sulle dotazioni infrastrutturali, sulla qualità della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici locali; per riformare il *welfare system* verso un assetto multipilastro in grado di compensare le pressioni crescenti che altrimenti le esigenze di finanziamento delle prestazioni pensionistiche e sanitarie genererebbero, anno per anno, sui redditi degli occupati.

Questa esigenza non si manifesta solo per il Mezzogiorno ma, in una prospettiva internazionale, anche per il Centro-Nord, i cui indici di dipendenza strutturale mostrano, a confronto con l'Europa, più marcate tendenze a deteriorarsi, con effetti negativi sul piano sia dell'equilibrio politico e sociale sia della competitività dell'economia.

Il federalismo è, attraverso i guadagni di trasparenza, responsabilizzazione ed efficienza che rende possibili, una delle riforme più importanti per sostenere la convergenza delle Regioni meno sviluppate del Mezzogiorno e rinvigorire i processi di crescita del Centro-Nord. Ma s'impone una riflessione sulla necessità di coordinarne l'applicazione con le altre riforme strutturali a livello Paese. Il rischio è che, in un eccesso di fiducia sulle sue capacità di promuovere *catching-up* e sviluppo, la riforma federalista venga "lasciata sola" e sovraccaricata di compiti e attese, mentre dovrebbe essere coadiuvata e sostenuta dalle altre riforme strutturali Paese. In caso contrario, le tensioni divergenti che si svilupperanno tra aree geografiche potranno assumere, sin dai prossimi anni, dimensioni troppo forti per poter mantenere il federalismo nel solco del dettato costituzionale; troppo forti per poter far esprimere effetti positivi ai principi di avvicinamento delle fonti di entrata a quelle di spesa e di piena responsabilizzazione nei confronti dei risultati di bilancio. Il rischio, in altri termini, è che si creda troppo nella *shock therapy* del federalismo, sottovalutando le condizioni di contesto in cui lo si innesta e, in particolare, quelle riguardanti la struttura di base del Paese, quella che Regioni ed Enti Locali dovranno continuare a condividere.

Non far mancare al federalismo il sostegno delle riforme Paese è necessario per guardare doppiamente lontano: alla sostenibilità del federalismo costituzionale, e alla necessità che l'Italia partecipi da protagonista a quel federalismo di "secondo livello" che è il processo di integrazione europea.

**INDICE**

<i>Sommario</i>	2
<b>I. Introduzione</b>	4
<b>II. Invecchiamento e indici di dipendenza strutturale</b>	5
<b>III. Gli indici di dipendenza strutturale Corretti per occupazione e produttività</b>	7
<b>IV. Conclusioni e indicazioni per la <i>policy</i></b>	12
<b>Appendice: tavole analitiche e grafici</b>	15

©©CERM

## I. Introduzione

Il Paese arriva all'appuntamento con il federalismo ereditando un grave divario territoriale in termini di sviluppo economico. Questo Quaderno è un invito a considerare le connessioni profonde tra la trasformazione federalista e le riforme strutturali dei mercati, del lavoro, del *welfare* e dell'istruzione.

In un Paese che negli ultimi dieci anni ha rallentato la propria crescita, il Mezzogiorno è rimasto in ritardo. Non si è attenuato il divario in termini di PIL *pro-capite*, né sono migliorati i valori degli indicatori di produttività, di dotazione infrastrutturale, di funzionamento del mercato del lavoro, di qualità del capitale umano, di direzione e intensità dei flussi migratori. A distanza di oltre un decennio dall'avvio della Nuova Programmazione Regionale, la crescita è rimasta debole e non ha sostenuto l'avvio di un processo di convergenza rispetto alle Regioni del Centro e del Nord del Paese<sup>1</sup>.

Il Quaderno analizza, combinandole, le tendenze in atto nelle principali macro aree del Paese sui tre versanti della demografia, dei tassi di occupazione e dei livelli di produttività del lavoro.

Si introduce un indice di dipendenza strutturale (persone in età inattiva in percentuale di quelle in età attiva), corretto per tener conto dell'occupazione e della produttività nelle diverse Regioni. Questo indice fornisce informazioni importanti sulle proporzioni che in ogni area geografica del Paese si realizzeranno tra individui non occupati (in età non attiva, divenuti inattivi, disoccupati) e individui effettivamente occupati e generatori di risorse.

L'indice di dipendenza strutturale corretto si configura, sin dall'immediato, come un vero e proprio indice di rottura (nell'accezione ISTAT e Dipartimento per le Politiche di Sviluppo), con la conseguenza di allontanare il Mezzogiorno sia dal resto del Paese sia dall'Europa. Per riequilibrare le sproporzioni servirebbero progressi rapidi sul fronte dell'occupazione e della produttività da parte delle Regioni del Mezzogiorno. Questi progressi non possono essere acquisiti come risultato diretto della sola trasformazione federalista. Essi sono piuttosto obiettivi da realizzare con il concorso delle altre riforme strutturali Paese, chiamate a definire condizioni macroeconomiche e macrofinanziarie idonee per l'innesto del federalismo.

Il federalismo, con i guadagni di trasparenza, responsabilizzazione ed efficienza che rende possibili, rappresenta una occasione fondamentale per stimolare e sostenere la crescita delle Regioni meno sviluppate del Mezzogiorno d'Italia. Tuttavia, l'entità e la natura del ritardo del Mezzogiorno suggeriscono che un eccesso di fiducia sulle capacità del federalismo di promuovere, da subito e da solo, sviluppo e *catching-up*, rischia di sovraccaricare la riforma di compiti e attese.

---

<sup>1</sup> Cfr. Pammolli F., R. Ciciomessere e N. C. Salerno, "Mezzogiorno d'Italia - Primo baedeker della convergenza/divergenza interregionale", Rapporto CERM n. 2-2008.

La riforma federalista ha bisogno del sostegno di altri interventi strutturali a livello Paese: per promuovere concorrenza e migliorare il funzionamento dei mercati; per innalzare la partecipazione al mercato del lavoro e promuovere occupazione a tutte le età; per far crescere la produttività, incidendo anche sulle dotazioni infrastrutturali, sulla qualità della PA e dei servizi pubblici locali; per riformare il *welfare system* verso un assetto multipilastro capace di compensare le pressioni crescenti che altrimenti le esigenze di finanziamento delle prestazioni pensionistiche e sanitarie genererebbero, anno per anno, sui redditi degli occupati.

Queste stesse riforme sono necessarie anche alle Regioni più sviluppate e più efficienti del Paese. Quando il confronto viene esteso dalle aree geografiche interne all'Europa, emerge che, se non si invertono le tendenze negative che da un quindicennio vedono il Nord e il Centro staccati dai *Partner* UE nella dinamica dell'occupazione e soprattutto della produttività, nel volgere di qualche anno Nord e Centro si troveranno in condizioni di svantaggio sulla scena internazionale, con livelli di pressione dei non occupati sugli occupati che potranno generare tensioni sociali e politiche e *deficit* di competitività sui mercati.

Non far mancare al federalismo il sostegno delle altre riforme Paese significa guardare doppiamente lontano: alla sostenibilità del federalismo costituzionale, e alla necessità che l'Italia partecipi da protagonista a quel federalismo di "secondo livello" che è il processo di integrazione europea, a cominciare dal ruolo che sapranno svolgere le sue Regioni più sviluppate e più efficienti.

## II. Invecchiamento e indici di dipendenza strutturale

Come e più del resto dell'Europa, l'Italia invecchia. Nello scenario "centrale" dell'ISTAT l'indice di dipendenza strutturale, dato dal rapporto tra la popolazione in età non attiva (0-14 anni e 65 anni e più) e la popolazione in età attiva (15-64 anni), passa da 51,6 del 2007 a 60 del 2025, a 84,7 del 2050. Gli scenari ad alta e bassa crescita demografica individuano forchette comprese tra 58,1 e 61,7 al 2025, e tra 80,8 e 87,8 al 2050.

Anche se il Paese realizzasse gli ambiziosi obiettivi occupazionali di "Lisbona-Stoccolma", il peso dei non attivi sugli occupati (tasso di tasso di dipendenza strutturale effettivo) al 2025 sarebbe di 83 per cento nello scenario basso, di 85,5 in quello centrale, di 88,1 in quello alto. Al 2050, i valori corrispondenti risulterebbero di 115,4, 121 e 125,4. Ma il *target* di "Lisbona-Stoccolma" prevede un tasso di occupazione generale del 70 per cento (nella fascia di età 15-64), e l'Italia oggi si trova a un più modesto 58,3 (ultima rilevazione ISTAT, 19 Giugno 2008).

Secondo le proiezioni EUROSTAT, scenario "*convergence*" di EUROPOP2008, nonostante le ipotesi sottostanti vedano l'Italia al terzo più elevato posto in UE-27 per tasso di immigrazione netta<sup>2</sup>, al 2008, 2012 e 2025 l'indice di dipendenza strutturale italiano è il più

---

<sup>2</sup> Il tasso di immigrazione netta è definito come totale degli immigrati netti tra il 2008 e il 2061, in percentuale della popolazione totale al 2061. Per l'Italia il dato risulta il terzo più elevato in UE-27, 19,9 per cento, 8,4 punti percentuali al di sopra della media UE-27. Gli immigrati si spostano alla ricerca di occupazione, per la quasi totalità ricadono nelle prime età della fascia di età attiva, e concorrono a ringiovanire la struttura demografica del Paese ospitante, oltre che aumentare le sue forze di lavoro.

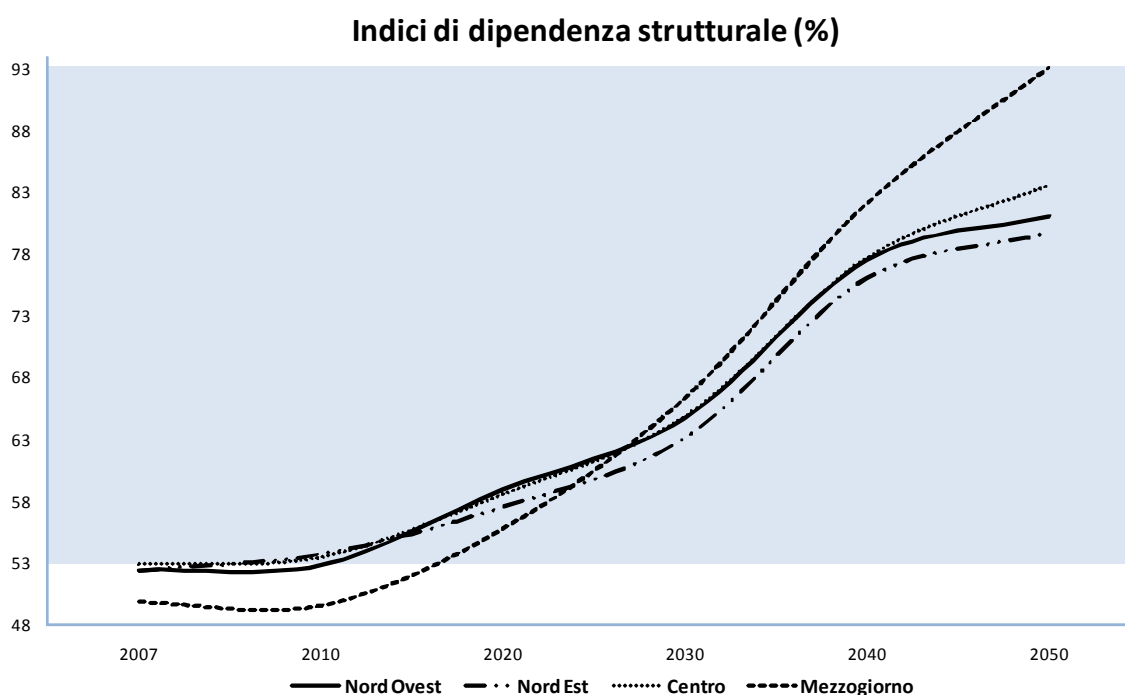
elevato in UE-15 dopo quello di Francia e Svezia<sup>3</sup>, e sempre più elevato della media UE-27. Al 2050 il processo di invecchiamento italiano si dispiega completamente, con un valore di 81,58 per cento che risulta il più elevato in assoluto, confrontandosi con il 75 per cento dell'UE-27 e il 72,6 dell'UE-15 esclusa l'Italia. In prospettiva, i flussi migratori in ingresso alleviano ma non risolvono le sproporzioni nella piramide demografica<sup>4</sup>.

Lo spaccato territoriale degli indici di dipendenza strutturale e delle loro proiezioni porta in primo piano la demografia come fattore di forte differenziazione tra aree geografiche.

### Indici di dipendenza strutturale - scenario ISTAT "centrale"

	2007	2010	2020	2030	2040	2050
<b>Nord Ovest</b>	52,4	52,8	58,9	64,7	77,5	81,1
<b>Nord Est</b>	52,4	53,7	57,5	63,1	76,0	79,7
<b>Centro</b>	52,8	53,4	58,5	64,8	77,7	83,6
<b>Mezzogiorno</b>	49,8	49,5	55,7	66,3	82,1	93,1

fonte: elaborazioni CERM su ISTAT



fonte: elaborazioni CERM su ISTAT

L'indice di dipendenza strutturale "puro", non corretto né per l'occupazione effettiva né per la produttività, vede oggi il Mezzogiorno più giovane delle altre aree del Paese, con una posizione che si mantiene fino circa al 2025. Tuttavia, le previsioni per il Mezzogiorno

<sup>3</sup> Al 2025 anche il dato della Finlandia è superiore a quello italiano.

<sup>4</sup> I dettagli della più recente *release* ISTAT sono in Appendice con, in evidenza, all'interno dei vari scenari, le ipotesi sottostanti e, in particolare, quelle sui flussi immigratori netti. Sulle differenze nei flussi migratori netti ha una influenza decisiva il funzionamento del mercato del lavoro, attraverso le possibilità occupazionali. In Appendice anche dettagli sulle proiezioni EUROSTAT, sia EUROPOP2008 che EUROPOP2004, con riferimento alle ipotesi sui flussi immigratori netti.

segnalano l'avvio, attorno al 2015, di un processo di rapido invecchiamento con un tasso di dipendenza strutturale che, nel 2030, supererà quelli delle altre aree per aggravarsi al 2050: nelle previsioni di lungo periodo, al 2050 il 93,1 per cento del Mezzogiorno si confronta con l'83,6 del Centro, il 79,7 del Nord Est e l'81,1 del Nord Ovest<sup>5</sup>. La differenza più forte tra Mezzogiorno e resto del Paese risiede nei flussi migratori, prossimi allo zero o negativi per il Mezzogiorno (*outflows* netti), mentre significativamente positivi per Centro, Nord Ovest e soprattutto Nord Est (*inflows* netti).

In termini di variazioni rispetto ai valori correnti (2007), la pressione degli individui in età non attiva su quelli in età attiva inizia a presentare una più pronunciata variabilità territoriale tra il 2020 e il 2025. Nel 2025, l'incremento di pressione è di 10,2 punti per il Mezzogiorno, di 8,1 per il Nord Ovest, di 7,6 per il Centro, e di 6,5 per il Nord Est. Nel 2050 le differenze si acuiscono: +43,3 punti rispetto al 2007 per il Mezzogiorno, +30,8 per il Centro, + 28,7 per il Nord Ovest, + 27,3 per il Nord Est.

Nel medio lungo periodo, in assenza di cambiamenti nei fondamentali demografici, la pressione sulla fascia di popolazione in età attiva tenderà a essere più consistente nel Mezzogiorno che nel resto del Paese, sia in termini di variazioni rispetto al valore corrente che in assoluto. Un dato, questo, che appare ancora più forte quando si guarda al valore dell'indice di dipendenza strutturale corretto per tenere conto dei tassi effettivi di occupazione e della produttività degli occupati.

### III. Gli indici di dipendenza strutturale corretti per occupazione e produttività

L'analisi che segue sviluppa quattro scenari:

- nel primo (scenario ottimistico), si calcola un indice di dipendenza strutturale effettiva che tiene conto dei tassi di occupazione, ipotizzando che le diverse aree geografiche del Paese realizzino un tasso di occupazione generale nella fascia 15-64 del 70 per cento (*target* "Lisbona-Stoccolma");
- nel secondo (scenario intermedio), si calcola un indice di dipendenza strutturale effettiva che tiene conto dei tassi di occupazione nell'ipotesi, questa volta, che le diverse aree geografiche del Paese colmino la metà del divario che le separa attualmente dal *target*;
- nel terzo (scenario intermedio ponderato), si calcola un indice di dipendenza strutturale effettiva corretto per tener conto sia dei tassi di occupazione sia dei livelli di produttività: le diverse aree geografiche del Paese colmano la metà del *gap* tra il tasso di occupazione attuale e il *target*; inoltre, gli occupati di ciascuna area sono pesati per tener conto del livello medio di produttività, per misurare la dipendenza da occupati equivalenti nella loro capacità di generare risorse;
- nel quarto ed ultimo scenario (scenario pessimistico ponderato), si calcola, nuovamente, un indice corretto di dipendenza strutturale effettivo, che tiene conto

---

<sup>5</sup> L'indice di dipendenza non è un indice di invecchiamento in senso stretto, dal momento che al numeratore compaiono anche le persone in età non attiva al di sotto dei 14 anni. Può essere inteso come indice di "invecchiamento" delle proporzioni tra persone non occupate e persone effettivamente occupate. Per l'Italia, come per la maggior parte dei Paesi ad economia sviluppata, il deterioramento dell'indice è, infatti, connesso direttamente al processo di invecchiamento della popolazione.

dei tassi di occupazione e dei livelli di produttività: i livelli occupazionali restano quelli attuali; anche in questo caso, gli occupati di ciascuna area sono pesati per tenere conto del livello medio di produttività, per misurare la dipendenza da occupati equivalenti nella loro capacità di generare risorse.

Nel calcolo degli indici di dipendenza strutturale effettiva si tiene conto dell'occupazione effettiva<sup>6</sup>, moltiplicando il denominatore (*i.e.* il numero di individui in età attiva) per il tasso di occupazione. Nel calcolo degli indici di dipendenza strutturale effettiva corretti per la produttività, la ponderazione avviene fissando pari all'unità il valore aggiunto per occupato interno del Nord Ovest (il dato più elevato al 2005) e riproporzionando il valore aggiunto per occupato interno delle altre aree geografiche; la correzione per le produttività avviene moltiplicando il denominatore dell'indice di dipendenza strutturale effettivo per i coefficienti così ottenuti<sup>7</sup>.

Prima di passare a descrivere nel dettaglio i risultati dei quattro scenari, è utile soffermarsi sui valori del 2007. In termini di indice di dipendenza strutturale puro, il Mezzogiorno è l'area geografica più giovane. Lo scenario cambia radicalmente se si passa all'indice corretto per l'occupazione effettiva e a quello corretto sia per l'occupazione che per la produttività.

L'indice di dipendenza strutturale effettiva è del 109,9 per cento al Mezzogiorno, dell'83,9 al Centro, del 79,5 per il Nord Ovest, e del 77,5 per il Nord Est.

L'indice di dipendenza strutturale effettiva corretto per la produttività è del 138,6 per cento per il Mezzogiorno, dell'89,4 per il Centro, dell'82,0 per il Nord Est, del 79,5 per il Nord Ovest. Se il dato demografico viene letto congiuntamente ai livelli di occupazione e di produttività, la pressione degli individui in età inattiva sugli occupati aumenta drasticamente al Mezzogiorno, che risulta, già attualmente, l'area più vecchia in termini di capacità di generazione di risorse<sup>8</sup>.

Nel seguito, si fa riferimento allo scenario "centrale" dell'ISTAT. Se si considerasse lo scenario "alto", in cui i flussi migratori netti sono più consistenti al Centro-Nord, la divaricazione del Mezzogiorno risulterebbe ancor più marcata (*cfr.* Appendice)<sup>9</sup>.

Nel primo scenario (convergenza a "Lisbona-Stoccolma"), nel 2012 gli incrementi di pressione, rispetto allo strutturale effettivo del 2007, risultano nettamente minori al Mezzogiorno, che più beneficia dei guadagni di occupazione, con un miglioramento di 38,1 p.p.. Al 2025, la convergenza al *target* fa sì che il tasso di dipendenza strutturale delle aree geografiche risulti allineato attorno all'84-86 per cento, con il Mezzogiorno che continua a mostrare una riduzione di oltre 24 punti percentuali. Al 2050, il Mezzogiorno fa registrare l'incremento di pressione più basso, +23,1 p.p., contro i 35,5 del Centro e i 36,3 del Nord. Ma la valutazione sugli incrementi non deve far passare in secondo piano quella dei livelli: 133 per cento il Mezzogiorno, 119,4 il Centro, 115,9 il Nord Ovest, 113,9 il Nord Est.

---

<sup>6</sup> Al primo trimestre 2008, il tasso di occupazione generale nella fascia di età 15-64 è pari a: 58,3 per cento in Italia, 65,9 al Nord Ovest, 67,6 al Nord Est, 62,9 al Centro, 45,3 al Mezzogiorno (ISTAT, "Rilevazione continua delle forze di lavoro").

<sup>7</sup> Posto pari all'unità il valore aggiunto per occupato interno nel Nord Ovest, il valore aggiunto del Nord Est è pari a 0,9578, quello del Centro a 0,9427, quello del Mezzogiorno a 0,7917. Moltiplicando il denominatore dell'indice di dipendenza strutturale di ciascuna area geografica con il corrispondente coefficiente, si ottengono indici confrontabili tra loro perché gli occupati sono espressi non in teste ma in unità equivalenti in termini di capacità produttiva.

<sup>8</sup> Il divario a sfavore del Mezzogiorno risulterebbe più ampio se, oltre a definire il denominatore dell'indice di dipendenza come il numero effettivo di occupati equivalenti in produttività, i non occupati della fascia di età 15-64 (disoccupati o inattivi) fossero considerati al numeratore, assieme agli individui in età inattiva.

<sup>9</sup> Al 2012, il Mezzogiorno fa registrare un indice di dipendenza strutturale puro pari al 50,3 per cento nello scenario "centrale", e al 50,5 nello scenario "alto". Al 2050, il 93,1 del "centrale" si confronta con il 99,3 dell'"alto".



Nel secondo scenario (*gap* da “Lisbona-Stoccolma” recuperato a metà), le differenze territoriali si ampliano. Al 2012, pur dopo una riduzione significativa rispetto allo strutturale effettivo del 2007, il Mezzogiorno fa registrare il valore più elevato: 87,3 per cento, contro l’82 del Centro, l’80,9 del Nord Ovest, il 79,5 del Nord Est. Al 2025, il 104,1 per cento del Mezzogiorno si confronta con il 90,9 del Centro, l’89 del Nord Ovest, l’85,6 del Nord Est. La divaricazione continua nel tempo, e al 2050 il Mezzogiorno, dopo un incremento di 51,6 p.p., mostra un indice del 161,5 per cento, contro il 125,8 del Centro (+41,9 p.p.), il 119,4 del Nord Ovest (+39,8), il 115,8 del Nord Est (+38,3).

Il terzo scenario considera, come si è detto, il caso di recupero di solo la metà del *gap* rispetto a “Lisbona-Stoccolma” e, in aggiunta, la ponderazione del numero di occupati per i livelli attuali di produttività. In questo scenario, le diverse aree geografiche del Paese mantengono i livelli di produttività attuali, che per le Regioni del Nord sono significativamente superiori alla media europea, mentre per quelle del Mezzogiorno significativamente inferiori<sup>10</sup>. Già al 2012, nonostante una riduzione significativa nell’indice di dipendenza strutturale corretto per occupazione e produttività (-28,6 p.p. rispetto al 2007, grazie ai progressi sul mercato del lavoro), il Mezzogiorno fa registrare il 110,2 per cento, tra i 20 e i 30 p.p. al di sopra delle altre aree del Paese. Al 2025, il 131,4 per cento del Mezzogiorno si confronta con il 96,4 del Centro, l’89,4 del Nord Est, l’89 del Nord Ovest. Al 2050 il divario si acuisce: 204 per cento il Mezzogiorno, dopo un incremento di oltre 65 p.p. rispetto al 2007; 133,4 il Centro, +44,4 p.p.; 120,9 il Nord Est, +40; 119,4 il Nord Ovest, +39,8 p.p.. Se al 2012 tra il Mezzogiorno e il Nord Ovest ci sono poco meno di 30 p.p. di differenza, al 2050 il divario si amplia a 85 punti, pari grossomodo al livello attuale dell’indice dipendenza strutturale corretto per il Nord.

Nel quarto scenario, come detto, i *target* “Lisbona-Stoccolma” non vengono realizzati e, nel contempo, i valori degli indici di produttività per area geografica rimangono ai livelli attuali. Si tratta di uno scenario sì pessimistico, ma verosimile, se si considera che i *target* erano stati fissati nel 2000 per il 2010 e che, a distanza di oltre 8 anni, l’Italia ha compiuto progressi minimi nel *catching-up* del Mezzogiorno, necessario per innalzare la media nazionale<sup>11</sup>. In questo scenario, già al 2012, il Mezzogiorno fa registrare un indice di dipendenza strutturale corretto del 140,2 per cento, tra i 50 e i 60 p.p. al di sopra delle altre aree del Paese. Al 2025, il 167,3 per cento del Mezzogiorno si confronta con il 101,9 del Centro, il 91 del Nord Est, il 91,8 del Nord Ovest. Al 2050 il divario diviene enorme: 259,6 per cento il Mezzogiorno, dopo un incremento di 120,7 p.p. rispetto al 2007; 141 il Centro, +51,9 p.p.; 123,1 il Nord Est, +42,2; 123,1 il Nord Ovest, +43,6 p.p.. Se al 2012 tra il Mezzogiorno e il Nord Ovest ci sono poco meno di 60 p.p. di differenza, al 2050 questi diventano 136,5, oltre 1,5 volte il livello attuale dell’indice dipendenza strutturale corretto per il Nord.

Le tavole che seguono riportano i risultati delle elaborazioni nei diversi scenari illustrati. Ne emerge un quadro prospettico di profonda differenziazione territoriale nel rapporto tra, da un lato, la popolazione in età non attiva ma che esprime domanda di consumo e di accesso alle prestazioni del *welfare* e, dall’altro, la popolazione occupata e in grado di generare risorse.

<sup>10</sup> Si fa riferimento al PIL *pro-capite*, in mancanza di statistiche EUROSTAT sugli occupati interni per regioni d’Europa, indipendentemente dalla loro residenza.

<sup>11</sup> Il Nord è già sostanzialmente allineato all’obiettivo del tasso di occupazione generale almeno al 70 per cento, mentre il Centro se ne discosta di 7 p.p., contro il *gap* di circa 25 p.p. del Mezzogiorno. Non si deve dimenticare, tuttavia, che l’obiettivo rappresenta un livello minimo, e che di fronte al processo di invecchiamento delle società si dovrebbe puntare ad ampliare il più possibile l’occupazione effettiva nella fascia di età attiva.

## scenario ottimistico

## Variazioni degli indici di dipendenza strutturale

se si realizzano obiettivi occupazionali Lisbona-Stoccolma (scenario demografico ISTAT "centrale")

	2007		2012			2025				2050			
	strutturale	strutturale effettivo *	strutturale	strutturale effettivo **		strutturale	strutturale effettivo **		strutturale	strutturale effettivo **		strutturale	strutturale effettivo **
<b>Nord Ovest</b>	52,4	79,5	55,0	78,6	-0,9	60,5	8,1	86,4	6,9	81,1	28,7	115,9	36,3
<b>Nord Est</b>	52,4	77,5	54,7	78,1	0,6	58,9	6,5	84,1	6,6	79,7	27,3	113,9	36,3
<b>Centro</b>	52,8	83,9	54,5	77,9	-6,1	60,4	7,6	86,3	2,3	83,6	30,8	119,4	35,5
<b>Mezzogiorno</b>	49,8	109,9	50,3	71,9	-38,1	60,0	10,2	85,7	-24,2	93,1	43,3	133,0	23,1

l'indice strutturale effettivo considera gli occupati effettivi

\* con tasso di occupazione attuale ("Rilevazione sulle Forze di Lavoro", ISTAT, 19 Giugno 2008)

\*\* con tasso di occupazione Lisbona-Stoccolma; la colonna di sinistra riporta i p.p. di variazione

L'indice di dipendenza strutturale è il rapporto tra la popolazione in età non attiva (0-14 anni e 65 anni e più) e la popolazione in età attiva (15-64 anni), moltiplicato per 100

## scenario intermedio

## Variazioni degli indici di dipendenza strutturale

se le aree geografiche colmano solo la metà del gap tra livello attuale e target Lisbona-Stoccolma (scenario demografico ISTAT "centrale")

	2007		2012			2025				2050			
	strutturale	strutturale effettivo *	strutturale	strutturale effettivo **		strutturale	strutturale effettivo **		strutturale	strutturale effettivo **		strutturale	strutturale effettivo **
<b>Nord Ovest</b>	52,4	79,5	55,0	80,9	1,4	60,5	8,1	89,0	9,5	81,1	28,7	119,4	39,8
<b>Nord Est</b>	52,4	77,5	54,7	79,5	2,0	58,9	6,5	85,6	8,1	79,7	27,3	115,8	38,3
<b>Centro</b>	52,8	83,9	54,5	82,0	-1,9	60,4	7,6	90,9	7,0	83,6	30,8	125,8	41,9
<b>Mezzogiorno</b>	49,8	109,9	50,3	87,3	-22,7	60,0	10,2	104,1	-5,9	93,1	43,3	161,5	51,6

l'indice strutturale effettivo considera gli occupati effettivi

\* con tasso di occupazione attuale ("Rilevazione sulle Forze di Lavoro", ISTAT, 19 Giugno 2008)

\*\* con riduzione del gap rispetto al target di occupazione Lisbona-Stoccolma; la colonna di sinistra riporta i p.p. di variazione

## scenario intermedio ponderato

## Variazioni degli indici di dipendenza strutturale

se le aree geografiche colmano solo la metà del *gap* tra livello attuale e *target* Lisbona-Stoccolma

e gli occupati sono pesati per livello di produttività attuale (produttività del Nord Ovest =100%; scenario demografico ISTAT "centrale")

	2007		2012			2025				2050			
	strutturale	strutturale effettivo corretto per produttività*	strutturale	strutturale effettivo corretto per produttività**		strutturale	strutturale effettivo corretto per produttività**		strutturale	strutturale effettivo corretto per produttività**		strutturale	strutturale effettivo corretto per produttività**
<b>Nord Ovest</b>	52,4	79,5	55,0	80,9	1,4	60,5	8,1	89,0	9,5	81,1	28,7	119,4	39,8
<b>Nord Est</b>	52,4	80,9	54,7	83,0	2,1	58,9	6,5	89,4	8,5	79,7	27,3	120,9	40,0
<b>Centro</b>	52,8	89,0	54,5	87,0	-2,0	60,4	7,6	96,4	7,4	83,6	30,8	133,4	44,4
<b>Mezzogiorno</b>	49,8	138,8	50,3	110,2	-28,6	60,0	10,2	131,4	-7,4	93,1	43,3	204,0	65,1

*l'indice strutturale effettivo considera gli occupati effettivi*

\* con tasso di occupazione attuale ("Rilevazione sulle Forze di Lavoro", ISTAT, 19 Giugno 2008)

\*\* con riduzione del *gap* rispetto al *target* di occupazione Lisbona-Stoccolma; la colonna di sinistra riporta i p.p. di variazione

## scenario pessimistico ponderato (1)

## Variazioni degli indici di dipendenza strutturale

se le aree geografiche falliscono i *target* Lisbona-Stoccolma (i livelli occupazionali restano quelli attuali)

e gli occupati sono pesati per livello di produttività attuale (produttività del Nord Ovest =100%; scenario demografico ISTAT "centrale")

	2007		2012			2025				2050			
	strutturale	strutturale effettivo corretto per produttività*	strutturale	strutturale effettivo corretto per produttività*		strutturale	strutturale effettivo corretto per produttività*		strutturale	strutturale effettivo corretto per produttività*		strutturale	strutturale effettivo corretto per produttività*
<b>Nord Ovest</b>	52,4	79,5	55,0	83,5	3,9	60,5	8,1	91,8	12,3	81,1	28,7	123,1	43,6
<b>Nord Est</b>	52,4	80,9	54,7	84,5	3,6	58,9	6,5	91,0	10,0	79,7	27,3	123,1	42,2
<b>Centro</b>	52,8	89,0	54,5	91,9	2,9	60,4	7,6	101,9	12,8	83,6	30,8	141,0	51,9
<b>Mezzogiorno</b>	49,8	138,8	50,3	140,2	1,4	60,0	10,2	167,3	28,4	93,1	43,3	259,6	120,7

*il tasso strutturale effettivo considera gli occupati effettivi*

\* con tasso di occupazione attuale ("Rilevazione sulle Forze di Lavoro", ISTAT, 19 Giugno 2008); la colonna di sinistra riporta i p.p. di variazione

(1) almeno sino al 2012 è lo scenario più realistico

#### IV. Conclusioni e indicazioni per la *policy*

L'andamento nel tempo degli indici di dipendenza strutturale evidenzia alcuni punti critici per il futuro del Mezzogiorno e, più in generale, per la politica economica.

L'indice di dipendenza strutturale, corretto per l'occupazione e la produttività, si configura come un vero e proprio indice di rottura (nell'accezione ISTAT e Dipartimento delle Politiche di Sviluppo) tra Mezzogiorno e resto del Paese, ma anche di allontanamento del Centro-Nord rispetto all'Europa. Da una eccessiva sproporzione tra, da un lato, persone inattive e che esprimono domanda di consumo e di prestazioni sociali e, dall'altro, persone occupate in grado di generare risorse, deriveranno effetti negativi sia in termini di equilibrio politico e sociale sia di competitività dell'economia.

La rilevanza dei risultati che sono stati presentati appare tanto più alta se si considera che eventuali ritardi nella crescita di occupazione e produttività, unitamente a un invecchiamento più intenso del resto dell'Europa, potranno influenzare negativamente anche le prospettive di crescita delle aree più sviluppate del Paese<sup>12</sup>.

Mentre il ritardo occupazionale è soprattutto un problema del Mezzogiorno, è tutto il Paese ad aver accumulato un ritardo di crescita e di produttività dal resto dell'Europa: tra il 2000 e il 2005, il PIL reale per occupato è diminuito del 3,2 per cento al Nord, del 4,8 per cento al Centro e dello 0,5 per cento al Mezzogiorno, contro una media UE-15 di +7,6 per cento. Nonostante livelli assoluti di PIL e valore aggiunto *pro-capite* tra i più alti in Europa, il Nord presenta un andamento della produttività negativo già da alcuni anni, come confermano dalla dinamica del valore aggiunto reale per occupato interno e per unità di lavoro<sup>13</sup>.

Se il divario dalla media europea manifestatosi dal 1995 nella dinamica dell'occupazione e, soprattutto, in quella della produttività si protraesse, non sarebbe solo il Mezzogiorno a risentirne. Nell'ipotesi di stabilità dei livelli di occupazione e di produttività, per il Nord Ovest si avranno incrementi dell'indice di dipendenza al 2012, 2025 e 2050 di 3,9, 12,3 e 43,6 p.p., e il Nord Est registrerà valori di egual dimensione, di +3,6, +10, +42,2.

Attraverso i guadagni di trasparenza, responsabilizzazione ed efficienza che esso rende possibili, il federalismo è una delle riforme più importanti per "ringiovanire" l'indice di dipendenza, sostenere la convergenza delle Regioni meno sviluppate del Mezzogiorno e rinviare i processi di crescita del Centro-Nord. Ma s'impone una riflessione sulla necessità di coordinarne l'applicazione con le altre riforme strutturali a livello Paese: per promuovere concorrenza e migliorare il funzionamento dei mercati; per innalzare i tassi di partecipazione

---

<sup>12</sup> Cfr. EUROSTAT (2008), "Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies", [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-08-072/EN/KS-SF-08-072-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-072/EN/KS-SF-08-072-EN.PDF). Cfr. *infra* Appendice per estratti delle proiezioni EUROSTAT.

<sup>13</sup> Tra il 2000 e il 2006, il PIL reale per occupato è diminuito del 3,2 per cento nel Nord e del 4,8 nel Centro, laddove la media UE-15 ha fatto registrare un +7,6. Spiccano il +18,5 della Grecia, il +14,7 dell'Irlanda, il +13 per cento di Finlandia e Svezia, il +11,5 del Regno Unito, e valori più modesti ma comunque positivi di Germania, +3,3, e Francia, +2,8. Paradossalmente, è il Mezzogiorno a far registrare l'arretramento meno evidente, -0,5 per cento (cfr. tavole in Appendice su PIL reale per occupato residente). Il *gap* con l'Europa emerge anche in termini di PIL per residente in parità di potere d'acquisto, che dal 1995 ha fatto segnare al Nord un valore annuo medio inferiore che nel Mezzogiorno e nelle Isole e, soprattutto, significativamente inferiore rispetto all'Europa: il 2,59 e 2,62 per cento del Nord Ovest e del Nord Est si confrontano con il 2,95 del Mezzogiorno, il 2,91 delle Isole, il 4,07 dell'UE-15, e il 4,36 dell'UE-27. Rispetto all'UE-27, uno stacco di quasi 2 p.p. annui (cfr. tavole in Appendice su PIL *pro-capite* in parità di potere d'acquisto). I differenziali non permettono di parlare di convergenza del Mezzogiorno verso le aree più sviluppate del Paese, ma, purtroppo, permettono di parlare di un Centro-Nord che sta perdendo terreno nello scenario internazionale.

al mercato del lavoro e per promuovere occupazione a tutte le età<sup>14</sup>; per far crescere la produttività, incidendo anche sulle dotazioni infrastrutturali, sulla qualità della PA e dei servizi pubblici locali; per riformare il *welfare system* verso un assetto *multipillar* in grado di compensare le pressioni crescenti che altrimenti le esigenze di finanziamento delle prestazioni pensionistiche e sanitarie genererebbero, anno per anno, sui redditi degli occupati<sup>15</sup>.

Il rischio è che, in un eccesso di fiducia sulle sue capacità di promuovere *catching-up* e sviluppo, la riforma federalista venga “lasciata sola” e sovraccaricata di compiti e attese, mentre dovrebbe essere coadiuvata e sostenuta dalle altre riforme strutturali Paese. In caso contrario, le tensioni divergenti che si svilupperanno tra aree geografiche potranno assumere, sin dai prossimi anni, dimensioni troppo forti per poter mantenere il federalismo nel solco del dettato costituzionale; troppo forti per poter far esprimere effetti positivi ai principi di avvicinamento delle fonti di entrata a quelle di spesa e di piena responsabilizzazione nei confronti dei risultati di bilancio. Il rischio, in altri termini, è che si creda troppo nella *shock therapy* del federalismo, sottovalutando le condizioni di contesto in cui lo si innesta e, in particolare, quelle riguardanti la struttura di base del Paese, quella che Regioni ed Enti Locali dovranno continuare a condividere.

Non far mancare al federalismo il sostegno delle altre riforme Paese significa guardare doppiamente lontano: alla sostenibilità del federalismo costituzionale e alla necessità che l'Italia partecipi da protagonista a quel federalismo di “secondo livello” che è il processo di integrazione europea, a cominciare dal ruolo che sapranno svolgere le sue Regioni più sviluppate e più efficienti.

---

CERM - Via G. Poli n. 29 - 00187 ROMA - ITALY  
Tel.: 06 - 69.19.09.42 - Fax: 06 - 69.78.87.75  
[www.cermlab.it](http://www.cermlab.it)

---

---

<sup>14</sup> Dai dati riportati nel quarto capitolo di “*Mezzogiorno d'Italia - Primo baedeker della convergenza/divergenza interregionale*” (Rapporto CERM n. 2-2008, *cit.*), emerge come costo del lavoro e retribuzione lorda per unità di lavoro dipendente siano poco differenziati tra Nord e Mezzogiorno, nonostante i divari di produttività e di costo della vita, soprattutto a confronto con la diversificazione territoriale che si rileva negli altri Paesi (Germania, Portogallo, Regno Unito, Spagna). Ne discendono disincentivi agli investimenti, alla localizzazione industriale, alla specializzazione produttiva e alla domanda di lavoro.

<sup>15</sup> Queste pressioni sono fonte di disincentivi alla domanda e all'offerta di lavoro e alla produzione/produttività.

**CERM** - *Competitività, Regolazione, Mercati*  
Via G. Poli n. 29  
00187 ROMA, Italy  
Tel.: 06 - 69.19.09.42  
Fax: 06 - 69.78.87.75  
[www.cermlab.it](http://www.cermlab.it)  
[cermlab@cermlab.it](mailto:cermlab@cermlab.it)

Competitività  
Regolazione  
Mercati

**CERM**

CERM pubblica

Note, Quaderni e Rapporti



**FR** - *Finanza Pubblica & Riforme* | **LR** - *Liberalizzazioni & Regolazione* | **IP** - *Innovazione & Produttività*