

Il Mezzogiorno italiano: forze di mercato o politiche economiche? *

Introduzione

Recentemente due autorevoli voci ufficiali hanno contribuito al dibattito sul modo migliore di promuovere lo sviluppo del Sud Italia. Nel 1989, scrivendo su questa *Rivista*, il direttore generale del Tesoro italiano si dichiarava favorevole a una strategia complessa:

«L'enfasi dovrà essere posta su di un operare congiunto di tutti i meccanismi in grado di favorire l'integrazione nazionale: flessibilità del salario reale, mobilità dei fattori... adeguati trasferimenti pubblici, soprattutto per accrescere la dotazione di capitale» (Sarcinelli, 1989, p. 160).

Un anno dopo l'OCSE, coerente con la sua recente posizione liberista, sottolineava l'importanza di rendere "giusti" i prezzi relativi e, in particolare, di «far sì che i salari regionali siano più sensibili alle condizioni regionali del mercato del lavoro» (OECD, 1990, p. 79). D'altro canto, era necessario evitare interventi attivi di politica economica; il ruolo dell'intervento pubblico suggerito dall'OCSE era limitato alle sue funzioni tradizionali:

«L'Amministrazione pubblica – locale, regionale e nazionale – deve concentrarsi sullo sviluppo delle infrastrutture e sull'efficiente approvvigionamento di beni pubblici... piuttosto che sull'allocazione e il controllo del capitale industriale» (*ibid.*, p. 80).

Questi diversi giudizi non devono nascondere il fatto che i due partecipanti al dibattito hanno molto in comune. Il problema su cui si dibatte non è il semplice dubbio se sia più efficiente promuovere lo

* Chris Allsopp e Giampaolo Galli, i cui utilissimi commenti non sono stati presi in sufficiente considerazione, non sono responsabili del risultato finale.

sviluppo attraverso il *laissez faire* o attraverso l'intervento, ma quello più sottile relativo alle giuste proporzioni nelle quali vadano combinate politiche economiche e forze di mercato. Tuttavia sembra esservi un forte contrasto fra i pesi che le due opinioni citate assegnano ai due meccanismi. L'intento di questo breve articolo è di individuare quale dei due approcci al problema sia il più adatto a favorire lo sviluppo dell'Italia del Sud, alla luce dell'esperienza passata.

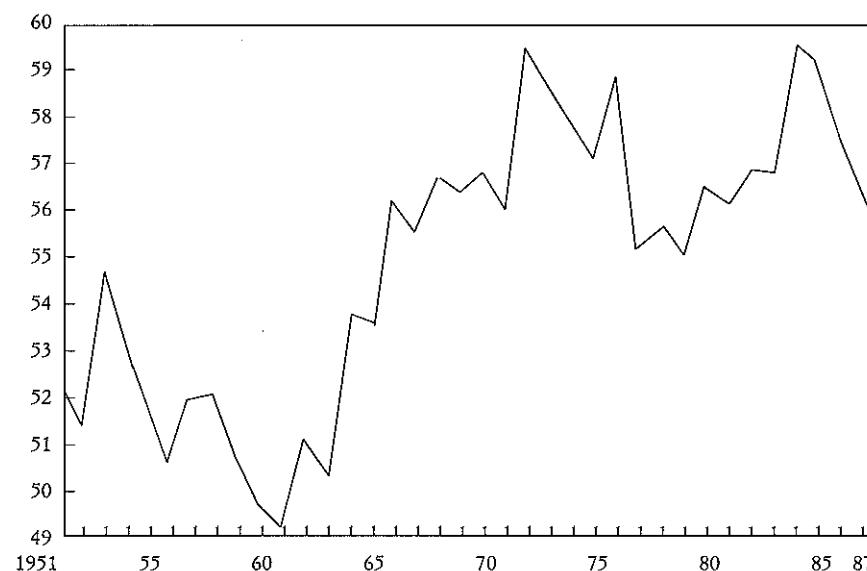
Forze di mercato o politica economica?

La teoria economica è poco utile per capire se, in assenza di politiche economiche, sia probabile o no che le differenze regionali vengano facilmente riassorbite. A un estremo, il modello statico neoclassico sostiene che il libero commercio e il libero movimento dei fattori all'interno di un paese porterebbero al livellamento delle produttività marginali e dei rendimenti dei fattori e quindi determinerebbero una diminuzione degli squilibri interregionali. All'altro estremo, le teorie kaldoriane della "causazione cumulativa" sottolineano invece l'azione della legge di Verdoorn e l'allontanamento dall'equilibrio con le regioni più ricche che monopolizzano le risorse migliori di un paese, sfruttano economie di scala dinamiche e crescono a spese delle aree meno sviluppate (Kaldor, 1970).

Tuttavia entrambi gli approcci sembrerebbero esagerare la potenza dei meccanismi che favoriscono o danneggiano il riequilibrio regionale. Così, «i meccanismi equilibratori teorici in pratica hanno un debole potere esplicativo, e i fattori che limitano l'azione e la velocità dell'aggiustamento sono spesso più importanti» (OECD, 1989, p. 11). In particolare un caso evidente di "fallimento del mercato", la limitata mobilità dei fattori, impedisce l'equilibrarsi di domanda e offerta nel mercato, ostacolando così il movimento verso l'equilibrio. Ma allo stesso tempo ciò riduce le tendenze centripete, diminuendo l'importanza della "causazione cumulativa". L'evidenza empirica di più lungo periodo per gli Stati Uniti o per la CEE può difficilmente essere considerata decisiva: ci si è mossi verso il riequilibrio ma spesso grazie a eventi particolari (ad es. la seconda guerra mondiale) o all'intervento politico (Boltho, 1989).

Ciò sembra grosso modo vero anche per l'Italia dove, nonostante un massiccio sforzo di politica economica, persistono da molto tempo differenze regionali di reddito, produttività e disoccupazione, che mostrano solo una debole tendenza a ridursi. In quanto segue concentreremo l'attenzione su una misura sintetica di grande importanza: la differenza tra il PIL *pro capite* delle due metà, settentrionale e meridionale, del paese. Tale differenza si ampliò negli anni '50, quando probabilmente era presente un meccanismo di "causazione cumulativa"; poi si contrasse rapidamente negli anni '60, per riprendere ad allargarsi dalla metà degli anni '70 in poi, così che ai nostri giorni essa non è di molto inferiore a quaranta anni orsono (figura 1).

FIGURA 1

DIFFERENZA SUD-NORD TRA I PIL *PRO CAPITE*

Fonte: v. Appendice.

È difficile, nell'evoluzione della differenza tra il PIL settentrionale e quello meridionale, distinguere il ruolo della politica economica da quello di altre forze. A prima vista sembrerebbe che tutti i fattori citati da Sarcinelli (mobilità, flessibilità e supporto pubblico) possano aver svolto un ruolo importante nel determinare l'andamento di tale differenza. Negli anni '50 le risorse erano abbastanza mobili, ma gli interventi di politica economica erano deboli. Inoltre, dato che

le differenze salariali si riducevano più velocemente di quelle tra le produttività, i costi unitari del lavoro meridionali iniziarono il loro lento cammino verso la convergenza con i livelli settentrionali. Negli anni '60, dall'altro lato, erano simultaneamente presenti un gran numero di condizioni favorevoli: il processo d'integrazione continuava, la differenza tra i costi unitari del lavoro si stabilizzò e le politiche economiche acquistarono maggiore consistenza. Negli anni '70 e '80, viceversa, queste condizioni erano tutte assenti, dato che il differenziale fra i costi del lavoro del Nord e del Sud era scomparso, l'afflusso di capitale era limitato dai maggiori sforzi volti a favorire la ristrutturazione dell'industria settentrionale, e le politiche di sostegno regionale erano state ridotte progressivamente.

Naturalmente queste sono solo impressioni qualitative. Per rafforzarle è necessaria una quantificazione da ottenersi, idealmente, attraverso un esperimento di controprova. Le difficoltà di un tale approccio, tuttavia, sono enormi: è ben difficile riscrivere la storia dell'economia italiana degli ultimi trenta o quarant'anni escludendo, ad esempio, l'influenza delle politiche di sviluppo regionale. Perciò quanto segue rappresenta solo un tentativo di quantificare il ruolo di alcuni dei fattori che maggiormente possono aver influenzato l'andamento della differenza tra il reddito *pro capite* settentrionale e quello meridionale, attraverso l'uso di un semplicissimo modello di regressione semplice.

La scelta delle variabili deriva abbastanza strettamente dai suggerimenti dell'OCSE e di Sarcinelli. Entrambe le fonti sottolineano l'importanza della flessibilità salariale e dell'insensibilità dei salari regionali alle condizioni del mercato del lavoro regionale, un fattore lamentato anche da molti altri autori (ad es., Banca d'Italia, 1988).

La *proxy* più appropriata per una tale variabile sembra consistere in una misura dei costi unitari del lavoro nelle due metà del paese, idealmente calcolata per tutti i prodotti commerciabili internazionalmente (o tra regioni) ma in pratica, a causa dei limiti nella disponibilità dei dati, solo per il settore manifatturiero.¹

Inoltre, Sarcinelli sottolinea l'importanza della mobilità dei fattori e, quindi, dell'integrazione. Nel corso degli ultimi quarant'anni, le due metà del paese si sono sempre più integrate, un processo che, *ceteris paribus*, avrebbe potuto favorire la riduzione dei differenziali. I dati sull'integrazione non sono disponibili, ma una *proxy* non

¹ Le fonti dei dati sono elencate nell'Appendice.

inappropriata potrebbe essere rappresentata da una semplice variabile temporale che potrebbe inglobare molte delle forze di cui ci stiamo occupando. Una particolare componente dell'integrazione, la mobilità del lavoro, può tuttavia essere trattata separatamente, anche se, per ragioni ben note, l'influenza di tale variabile sui differenziali è *a priori* incerta.

Infine, il ruolo della politica economica potrebbe essere rappresentato da un indicatore sintetico degli sforzi di politica industriale compiuti nel Sud dal governo italiano, in rapporto alla politica nazionale (Del Monte, 1984). Sfortunatamente, questo indicatore è disponibile solo per il periodo 1957-1981. Un'estrapolazione molto approssimativa fino al 1987 è stata tentata con l'aiuto di dati relativi

TABELLA 1

LE PRINCIPALI DETERMINANTI DEI DIFFERENZIALI REGIONALI DI REDDITO

	COST	TEM	CLU _{t-1}	EMIG _{t-1}	IRP _{t-1}	R ²	SE	DW
Variabile dipendente: YGAP								
1957-81								
(1)	79,6 (13,2)	0,73 (8,3)	-0,49 (5,3)	-0,01 (1,2)		0,82	0,41	1,69
(2)	79,9 (15,1)	0,72 (9,4)	-0,51 (6,3)	-0,02 (2,2)	0,06 (2,7)	0,87	0,36	2,19
1957-87								
(3)	74,3 (17,1)	0,69 (8,8)	-0,41 (6,1)	-0,01 (1,2)		0,81	0,40	1,41
(4)	70,2 (16,5)	0,65 (9,0)	-0,37 (5,9)	-0,02 (2,1)	0,08* (2,6)	0,85	0,37	1,72

Nota: Per le fonti dei dati si veda l'Appendice. Le cifre fra parentesi sono i valori della *t* di Student.

YGAP = Rapporto fra i redditi *pro capite* (Italia del Sud/Italia del Nord).

TEM = Variabile temporale.

CLU = Rapporto fra i costi unitari del lavoro nell'industria (Italia del Sud/Italia del Centro-Nord).

IRP = Indicatore dell'intensità della politica industriale regionale rispetto a quella nazionale.

EMIG = Emigrazione dall'Italia del Sud all'Italia del Nord (1970=100).

* = L'indicatore IRP è stato estrapolato in modo approssimativo per il periodo 1982-1987; la variabile non è ritardata.

alle spese effettuate nel Sud dalla Cassa per il Mezzogiorno (Svimez, 1989), ma non si può fare molto affidamento sui risultati ottenuti.²

I risultati (tabella 1) suggeriscono che potrebbe esservi più verità nella visione eclettica di Sarcinelli che in quella dell'OCSE, più strettamente focalizzata sui prezzi relativi.³ Analizzando la prima equazione si nota un chiaro contributo positivo dell'integrazione di più lungo periodo alla riduzione dei differenziali di reddito (mentre la mobilità del lavoro non sembra avere un effetto statisticamente significativo). Corrispondentemente, la crescita dei costi unitari del lavoro nel Sud (variabile ritardata di un anno) penalizza pesantemente il Mezzogiorno. Entrambe queste relazioni sembrerebbero confermare l'importanza delle forze di mercato.

Tuttavia, anche la politica industriale sembra importante. L'introduzione di questa variabile, ritardata di un anno, migliora chiaramente le proprietà statistiche della prima equazione,⁴ anche se il valore numerico del coefficiente della variabile di politica economica suggerisce che il contributo dell'intervento pubblico alla riduzione della differenza tra Nord e Sud è relativamente minore. Il miglioramento è anche meno marcato nel caso dei risultati del periodo 1957-1987, ma abbiamo già notato che le stime dell'"intensità relativa della politica industriale" del periodo 1982-1987 sono solo grossolane approssimazioni.

È interessante notare che altri due indicatori dell'intervento politico (Del Monte, 1984) specificati in modo più ampio (oltre al sostegno all'industria, essi includono il consumo pubblico e gli investimenti in infrastrutture nel Sud relativamente al Nord), sono statisticamente molto meno significativi degli indicatori usati nel modello; ciò suggerisce che l'impatto più forte sullo sviluppo del Mezzogiorno è appunto quello di un intervento diretto all'investimento produttivo nel settore manifatturiero. L'emigrazione appare ora con un coeffi-

² Il semplice modello su cui si è lavorato ha la forma seguente:

$$Y_{gap} = a + bTempo + cCLU_{gap} + dEmigrazione + ePolitica \quad (1)$$

dove Y_{gap} indica il rapporto fra il PIL *pro capite* del Sud e del Nord, e CLU_{gap} indica il rapporto fra i costi unitari del lavoro del Sud e del Centro-Nord; i segni attesi per i coefficienti sono: $b > 0$, $c < 0$, $d ?$, $e > 0$.

³ I risultati sono molto simili se il rapporto fra i PIL *pro capite* ha a denominatore il Centro-Nord invece che il Nord.

⁴ Nella misura in cui l'indicatore della politica economica include investimenti fatti da imprese a partecipazione statale, variabile che appare anche nelle cifre relative al PIL *pro capite*, potrebbe verificarsi un lieve grado di correlazione spuria tra la variabile dipendente e quella indipendente.

ciente significativamente negativo in entrambi i periodi; ciò sembra confermare l'interpretazione secondo cui «l'emigrazione ha probabilmente sottratto i membri più dinamici e intraprendenti della popolazione» (OECD, 1990, p. 77).

Alcune osservazioni conclusive

Le stime econometriche molto difficilmente "provano" qualcosa, soprattutto quando sono basate su tecniche molto semplificate. In questo caso, tuttavia, i risultati possono comunque avere qualche merito. Non solo essi sono ragionevolmente soddisfacenti dal punto di vista statistico, ma, cosa molto più importante, essi sono anche conformi al senso comune. Ciò che tali risultati mostrano è che lo sviluppo del meridione richiede il verificarsi di un vasto numero di condizioni necessarie a creare quell'"ambiente esterno favorevole" che finora si è rivelato così difficile da realizzare.

La stessa vaghezza del termine sottolinea la difficoltà del compito. Le priorità più evidenti sono rappresentate da migliori infrastrutture, servizi pubblici più efficienti e una più efficace presenza di legge e ordine pubblico. Tuttavia sembra essere ancora più cruciale la combinazione più favorevole possibile dei prezzi dei fattori, dato che sia i costi unitari del lavoro sia i costi dell'indebitamento sono, oggi, molto al di sopra dei livelli settentrionali (De Caprariis e Heimler, 1988; Marzano *et al.*, 1983). Ciò, a sua volta, sembra richiedere non solo una politica di deregolamentazione dei mercati del lavoro, il cui effetto inevitabilmente verrebbe avvertito molto lentamente, ma anche un'attiva politica di sostegno agli investimenti industriali, come quella che prevaleva negli anni '60 quando i differenziali tra Nord e Sud si ridussero alla massima velocità finora conseguita.

In quel periodo l'enfasi veniva posta sui sussidi al capitale. Più recentemente è stata spostata verso i sussidi al lavoro. Nelle circostanze attuali possono essere necessarie entrambe le forme di sostegno, da un lato per prevenire l'emigrazione, e dall'altro lato per attirare capitali mobili. A dire il vero, quest'ultima politica sembra poter avere ora un ruolo molto maggiore che nel passato, dato che la mobilità del capitale, molto bassa nei periodi precedenti, sembra

essere aumentata in seguito ai recenti cambiamenti tecnologici. Mentre negli anni '50 e '60 «i lavoratori andavano verso il lavoro», miglioramenti nelle comunicazioni, nei trasporti e nella tecnologia produttiva hanno ridotto progressivamente l'importanza delle tradizionali economie di scala e di localizzazione, e hanno reso il movimento opposto del "lavoro verso i lavoratori" più fattibile e diffuso.

Vi sono due rischi ben noti nell'incoraggiare un tale movimento attraverso politiche economiche di sostegno pubblico. Il primo rischio ha a che fare con il "fallimento del governo". Il pericolo è esposto in modo eloquente dall'OCSE:

«L'esperienza passata mostra che l'intervento discrezionale nel Sud era soggetto a una significativa inefficienza burocratica, a ritardi molto lunghi, pressioni politiche e persino corruzione» (OECD, 1990, p. 80).

La sensata risposta che l'OCSE dà a questo problema risiede chiaramente in «strumenti di intervento [che] devono essere più automatici possibile» (*ibid.*).

Il secondo rischio consiste nel fatto che anche politiche non discrezionali possono generare industrie inefficienti e imprese permanentemente sovvenzionate. Quest'argomentazione è confermata dalla teoria economica tradizionale, secondo la quale nella maggior parte dei casi le distorsioni artificiali delle strutture di vantaggi comparati risultano molto costose in termini di efficienza. Tuttavia, l'approccio tradizionale potrebbe non essere la guida migliore per la realtà degli scambi internazionali (e dunque anche di quelli interregionali) di oggi. Le moderne teorie del commercio intraindustriale suggeriscono che «gli scambi... non possono essere attribuiti così facilmente ai vantaggi sottostanti di paesi che esportano beni particolari. In realtà il commercio sembra riflettere vantaggi arbitrari e temporanei» (Krugman, 1986, p. 7) che risultano «in una divisione del lavoro essenzialmente casuale» (*ibid.*, p. 8). In altre parole non vi è alcun motivo intrinseco perché, nel caso di ritorno a una ben orientata politica di sviluppo, il Mezzogiorno non possa emulare il successo già ottenuto dall'Irlanda e sempre più diffuso in Spagna e Portogallo nell'attrarre e stimolare la crescita di nuovi settori.

Oxford

ANDREA BOLTZO

APPENDICE

I dati relativi al PIL per le regioni meridionali, centrali e settentrionali per il periodo 1957-1987 sono stati ricavati sulla base di dati tratti da vari numeri dell'*Annuario di contabilità nazionale* dell'ISTAT: l'*Annuario* del 1974 per i dati del periodo 1957-1970, il numero del 1986 per i dati del periodo 1970-1983 e quello del 1989 per il periodo 1983-1987. Le cifre relative alla popolazione derivano dalle stesse fonti o dall'*Annuario statistico italiano* dell'ISTAT (vari numeri), che contiene anche i dati relativi all'emigrazione dal Sud.

Il costo unitario del lavoro nel Sud e nel Centro-Nord è stato ottenuto dividendo il salario per lavoratore nell'industria per il valore aggiunto per occupato nell'industria (la prima serie, dunque, si riferisce solo alle società, mentre la seconda include sia le attività societarie che quelle non societarie). Le industrie considerate sono quelle estrattive e quella manifatturiera. I dati per il periodo 1957-1983 sono tratti da SVIMEZ, 1985; i dati per il periodo 1983-1987, ottenuti su una base lievemente diversa (l'industria ora include anche il settore delle costruzioni), sono tratti da SVIMEZ, 1989.

L'"indice dell'intensità della politica industriale regionale relativamente a quella nazionale" è ripreso da Del Monte, 1984. L'indice misura il rapporto con il rispettivo totale nazionale dei valori relativi al Sud Italia degli investimenti delle imprese a partecipazione statale, dei contributi in conto capitale e di altre forme di credito aggregato.

BIBLIOGRAFIA

- BANCA D'ITALIA (1988), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti*, Roma.
- BOLTZO, A. (1989), "European and United States Regional Differentials: A Note", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 5, No. 2, Summer, 105-15.
- DE CAPRARIIS G. e A. HEIMLER (1988), "Struttura produttiva del Mezzogiorno e commercio con l'estero", *Rassegna economica*, Vol. LII, No. 1, Gennaio-Marzo, 115-39.
- DEL MONTE, A. (1984), "The Effects of Regional Policy on the Industrial Development of the South of Italy", *Mezzogiorno d'Europa*, Vol. IV, No. 4, Ottobre-Dicembre, 563-83.
- KALDOR, N. (1970), "The Case for Regional Policies", *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. XVII, No. 3, November, 337-48.
- KRUGMAN, P.R. (1986), "Introduction", in P. R. Krugman (ed.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- MARZANO, F., A. DEL MONTE, M. FABBRONI and R. MATTINA (1983), "The Southern Banking System, the Development of the Mezzogiorno and the Entry of Foreign Banks into Italy", *Review of Economic Conditions in Italy*, No. 1, February, 55-96.

OECD (1989), *Employment Outlook*, Paris.

OECD (1990), *Economic Survey of Italy, 1989/1990*, Paris.

SARCINELLI, M. (1989), "Mezzogiorno e mercato unico europeo: complementarità o conflitto di obiettivi?", in questa *Rivista*, n. 166, giugno, 129-64.

SVIMEZ (1985), "La formazione e l'impiego delle risorse e l'occupazione del Mezzogiorno e del Centro-Nord dal 1951 al 1983", *Studi Svimez*.

SVIMEZ (1989), *Rapporto 1989 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.