

Mezzogiorno e Mercato unico europeo: complementarità o conflitto di obiettivi?*

1. Introduzione

Gli anni '80 saranno ricordati come quelli in cui l'Italia ha preso definitivamente coscienza del ruolo che le compete nel consesso internazionale e degli oneri che da esso derivano; ne sono testimonianza l'ammissione al Gruppo dei Ministri finanziari dei paesi maggiormente industrializzati e il forte incremento dell'aiuto ai paesi in via di sviluppo che ha raggiunto i 4.400 miliardi l'anno. Nonostante i rilevanti successi conseguiti, soprattutto dalle imprese italiane, gravi problemi continuano ad affliggere la nostra economia. Accanto a quello della finanza pubblica, il cui crescente dissesto ha generato un debito pubblico poco discosto ormai dal PIL, c'è lo squilibrio di sempre, quello del Mezzogiorno, un'area del Paese in cui è presente più del 35% della popolazione complessiva. Sia pure con alterne vicende (Giannola 1987; Tabella 1), esso permane immutato nella sua gravità.

Gli squilibri territoriali e le loro caratteristiche nel nostro Paese hanno profonde radici storiche; alla luce, però, dei quarant'anni di intervento straordinario a favore del Mezzogiorno, appare per certi versi sorprendente che il dualismo strutturale dell'economia italiana sia rimasto in gran parte analogo a quello esistente a livello comunitario. Il divario di sviluppo regionale è di solito misurato dal rapporto fra il livello del reddito *pro capite* in ciascuna delle regioni meno prospere e quello medio nazionale. Ebbene, da questo punto di vista,

* Il Consiglio degli Esperti della Direzione generale del Tesoro e in particolare il prof. Cesare Imbriani e il prof. Paolo Roberti mi hanno fornito spunti e suggerimenti, nonché aiuto nella ricerca dei dati e delle fonti. Il prof. Paolo Baffi, il dott. Antonino Occhiuto, il dott. Rainer S. Masera e il prof. Guido M. Rey hanno avuto la cortesia di leggere e commentare una precedente versione. Nel ringraziare tutti, riservo a me la responsabilità di tutti gli errori.

TABELLA 1

PRODOTTO INTERNO LORDO PRO CAPITE
(prezzi 1980)

	1971	1981	1987
	Valori assoluti (migliaia di lire)		
Centro Nord	1.377	8.100	8.882
Mezzogiorno	824	4.780	4.806
Italia	1.183	6.988	7.396
	In percentuale (sulla media nazionale)		
Centro Nord	116	116	120
Mezzogiorno	70	68	65
Italia	100	100	100

Fonte: dati ISTAT e SVIMEZ.

gli squilibri regionali in Italia sono tanto accentuati da giungere a riprodurre, all'interno del Paese, quelli esistenti nella Comunità fra i paesi industrializzati del Nord e quelli mediterranei. Infatti, nel Nord-Ovest d'Italia e nella Lombardia, il PIL *pro capite*, espresso in unità "standard" di potere di acquisto, è simile a quello medio della Germania.¹ Nel Sud lo stesso è inferiore al valore medio della Spagna e vicino a quello di paesi come l'Irlanda, la Grecia e il Portogallo.² Un quadro simile è offerto anche da altri indicatori quali, ad esempio, il tasso di disoccupazione.³

Per un paese che ha raggiunto livelli elevati di sviluppo e di benessere una tale situazione appare di difficile spiegazione sotto il profilo economico, di scarsa tollerabilità sotto quello politico-sociale; sempre più, infatti, il Mezzogiorno rischia di divenire il capro espiatorio destinato col proprio sacrificio a riscattare il Paese dalle vicende del ciclo economico e dell'integrazione internazionale,

¹ Rispettivamente 113 e 120 unità "standard" di potere d'acquisto per le due circoscrizioni italiane e 117 per la Germania nel 1981-85. (*Terza relazione periodica della Commissione sulla situazione socio-economica e sullo sviluppo delle regioni della Comunità 1987.*)

² Le regioni del Sud hanno valori del PIL *pro capite* compresi fra 57 unità "standard" di potere d'acquisto in Calabria e 76 negli Abruzzi, contro valori medi che sono, rispettivamente, di 77 unità per la Spagna, di 70 per l'Irlanda, di 58 per la Grecia e di 55 per il Portogallo, sempre con riferimento al 1981-85.

³ Nel Centro-Nord esso è dell'8,4% rispetto al 7,9 della Germania e al 10,5 della Francia; per il Sud si ha mediamente un tasso del 19,2%, contro il 20,5 della Spagna e il 17,7 dell'Irlanda; le quote del 7,1% per il Portogallo e del 7,4 per la Grecia sono fortemente affette dalla sottoccupazione (Tabelle 2 e 4).

o un'area assistita la cui unica funzione è quella di fornire un serbatoio di domanda aggiuntiva all'industria del Nord, con l'aggravante di contribuire a rendere più stringente il vincolo esterno per la nostra economia.

2. Processi di unificazione e requisiti di funzionamento di una "optimum currency area"

In un momento in cui ci si sta velocemente avvicinando verso la scadenza dei termini per la realizzazione del mercato unico, v'è chi ritiene che il Mezzogiorno possa essere il vero perdente in questo processo: quanto è accaduto da noi nel dopoguerra per quel che riguarda l'efficacia delle politiche di sviluppo regionale si potrebbe manifestare, ingigantito, su scala europea. Inoltre, ora che si discute della creazione di un'unione monetaria quale fase successiva alla creazione del mercato unico nel processo di integrazione, il rischio, non solo per l'area più svantaggiata ma anche per l'Italia tutta intera, è che si ripeta a livello comunitario il dramma dell'unificazione monetaria nazionale e della de-industrializzazione del Sud vissuto dal nostro Paese nella seconda metà dell'Ottocento (T. Padoa Schioppa 1987).

La creazione di una "optimum currency area" (Mundell 1961; McKinnon 1963) che favorisca lo sviluppo dell'attività economica in tutte le regioni che ne sono parte, secondo i dettami della teoria, si deve accompagnare: *a)* alla flessibilità dei salari reali, come riflesso di differenze di produttività; *b)* a una elevata mobilità dei fattori ai fini di una loro riallocazione⁴ che, per un verso, risulti la più efficiente per l'area nel suo complesso e che al tempo stesso concorra a correggere i nascenti squilibri; *c)* all'esistenza di meccanismi di trasferimento "automatici", che cioè non richiedano lunghi e faticosi negoziati diretti tra le regioni interessate.

Rispetto alle disparità tra Nord e Sud, l'esperienza italiana, che si può leggere come un processo di sviluppo all'interno di una "currency area", mostra come queste condizioni siano tanto più

⁴ Ormai molti anni fa ebbi modo di dimostrare, in collaborazione con Occhiuto, l'esistenza di un meccanismo di questo genere in atto nel Mezzogiorno (Occhiuto e SARCINELLI 1961).

necessarie quanto più le regioni che si uniscono in un'area monetaria partano da livelli di sviluppo diversi e presentino differenze nella produttività di tutti gli "input". Pertanto, con quest'ottica, a mio avviso, vanno inquadrati gli accadimenti del secondo dopoguerra e il mancato restringimento del differenziale tra Nord e Sud che è stato l'obiettivo delle varie politiche di sviluppo; in tale contesto il non realizzarsi contemporaneo di tutte le condizioni che consentono a un'area monetaria di tendere all'ottimalità ha certamente contribuito a frustrare gli sforzi per lo sviluppo del Sud. Infatti, in alcune fasi hanno avuto un importante ruolo la riallocazione territoriale del fattore lavoro e i differenziali nei salari, in altre si è assistito a una forte accentuazione dei trasferimenti pubblici a cagione dell'assenza o della scarsa operatività delle altre variabili. In definitiva, interpretando quanto è avvenuto, si può avanzare la tesi che nelle diverse fasi della politica di sviluppo i vari meccanismi di aggiustamento hanno funzionato alternativamente, risultando di volta in volta una sorta di condizione necessaria ma non sufficiente per il raggiungimento dell'obiettivo ultimo.

Gli sviluppi recenti sono andati sempre più in direzione di una maggiore rigidità dei salari e di una minore mobilità dei fattori produttivi, il che non ha certo contribuito al perseguimento dell'*optimum* di integrazione fra Nord e Sud. Si sono visti aumentare in misura crescente i trasferimenti a sostegno del reddito, ma ciò se probabilmente ha compensato il Sud del "costo" subito in seguito al drenaggio di risorse umane che si è avuto nel lungo processo d'integrazione (recentemente valutato per il periodo 1951-81 in una cifra compresa fra 1.500 e 3.300 trilioni di lire a prezzi 1986; De Meo 1988) resta, ad ogni modo, un evidente sintomo del relativo fallimento della logica che è alla base di una "optimum currency area". D'altronde, se una possibile spiegazione in termini non strettamente solidaristici dei trasferimenti pubblici è costituita dal rimborso degli oneri per l'allevamento della manodopera emigrata dal Mezzogiorno è pur vero che, se l'emigrazione si inaridisce, come è accaduto negli anni '70 e '80 quando si affermò un modello culturale ad essa ostile, una tale giustificazione perde rilevanza.

L'attuale delicata fase di finanza pubblica rende dubbio che si possa continuare a lungo e con la stessa intensità del passato a trasferire risorse in favore del Mezzogiorno, soprattutto quando esse, più che promuovere lo sviluppo dell'area, servono a sostenerne il reddito e i consumi. Inoltre, sempre più gli interventi per la

promozione o per la difesa della struttura industriale nel Mezzogiorno sono sottoposti all'esame critico della Comunità, che tende anche a restringere le misure lesive della concorrenza o a rendere sempre più rispondenti a una logica europea le diverse forme di sostegno.

Allargando nuovamente lo sguardo a tutte le disparità regionali in Europa, v'è il pericolo che le differenze di produttività finiscano col favorire le regioni più sviluppate, come insegna l'esperienza italiana. Nell'ambito di un'area monetaria queste differenze non possono più essere corrette da movimenti del cambio. Si va, pertanto, manifestando la consapevolezza che la crescente rigidità dei cambi intra-comunitari, la creazione del mercato unico e, in un domani non ancora definito, l'istituzione di una banca centrale europea non possono essere disgiunte dall'individuazione dei congegni per il riaggiustamento degli squilibri regionali all'interno della Comunità.

Alla luce delle condizioni per il corretto operare di una "optimum currency area", questa scelta dovrebbe essere effettuata tenendo conto di aspetti legati soprattutto all'efficienza, anche se non è possibile ignorare completamente quelli connessi all'equità. Dal primo punto di vista, occorre favorire la libera circolazione dei fattori produttivi per consentire al mercato di raggiungere le migliori allocazioni possibili e permettere che si riflettano nei differenziali salariali nazionali o regionali le diverse produttività. Sotto il profilo dell'equità non è però possibile che ciò avvenga ponendo oneri non sopportabili dalle regioni o dai paesi "in ritardo". Questi devono essere aiutati a trovare il modo di realizzare condizioni di investimento e di impiego dei fattori produttivi comparabili con quelle dei paesi più sviluppati.

In questo quadro un ruolo fondamentale dovrà essere assegnato a meccanismi di "trasferimento produttivo" e di investimento nelle aree "deprese", che in prospettiva consentano, mediante un'accelerazione dello sviluppo, di ridurre i deflussi dovuti al disavanzo corrente della bilancia regionale dei pagamenti. Questi trasferimenti dovrebbero avere natura il più possibile automatica al fine di superare le difficoltà insite in un processo di contrattazione multilaterale troppo frequente. I fondi strutturali a disposizione della Comunità, concordati per il periodo 1988-92 e ammontanti a 52 miliardi di ECU (a valori costanti 1988) costituiscono *in nuce* un meccanismo del genere al quale si aggiunge la meritoria opera della BEI quale organismo di selezione di progetti e di erogatore di prestiti a medio-lungo termine.

3. Il Mezzogiorno nel secondo dopoguerra

Nel secondo dopoguerra il Sud, come il resto del Paese, ha conosciuto uno sviluppo economico e trasformazioni strutturali che non hanno precedenti nel corso della sua storia recente. Ciononostante, il divario fra il reddito *pro capite* del Mezzogiorno e quello del Centro-Nord si è significativamente ridotto solo nel periodo 1960-76 in cui il processo di industrializzazione è stato particolarmente intenso. Il rapporto fra il reddito *pro capite* nel Mezzogiorno e quello nazionale, che era pari a circa 0,6 negli anni '50, raggiunse nel '75 un valore di circa 0,7, per poi decrescere nuovamente (Del Monte 1988).

Il cardine delle politiche di intervento nel Mezzogiorno sono stati due strumenti: gli investimenti diretti sia nel settore delle infrastrutture sia in quello industriale da parte dell'operatore pubblico, sostituiti da incentivi finanziari negli investimenti privati, e i trasferimenti a sostegno del reddito delle famiglie meridionali. Nelle varie fasi dell'intervento un' enfasi diversa è stata posta su ciascuno di essi, anche in funzione del modello di sviluppo che si intendeva perseguire. Ciò ha influito sulle caratteristiche e sull'intensità del processo di industrializzazione. D'altro canto, l'utilizzazione di uno strumento redistributivo dei flussi di reddito e di risparmio attraverso il bilancio pubblico in favore del Mezzogiorno sembrò ed appare tuttora necessario nell'ambito di una logica tendente a realizzare un'area monetaria ottimale, dal momento che i trasferimenti privati sono largamente insufficienti a compensare il disavanzo di bilancia regionale del Sud, che nel 1987 è stato pari a circa 50.000 miliardi di lire (Svimez 1988).

Coloro che ritengono proponibili unicamente modelli di crescita del tipo "integrazione-dipendenza" nello sviluppo del Mezzogiorno (Graziani 1989) hanno sempre messo in rilievo la necessità di fare assegnamento su un apporto di risorse esterne, finalizzate all'investimento, per compensare la carenza "strutturale" di capitale e di imprenditorialità nelle regioni meno sviluppate. L' enfasi viene posta da questi autori sul ruolo propulsivo del capitale esterno nell'ambito di una logica di carenza del risparmio e dello spirito d'intrapresa, mentre i trasferimenti a sostegno dei redditi hanno una funzione del tutto secondaria.

Inoltre, l'afflusso di risorse per investimenti provoca un aumento di reddito nella regione; ne consegue un incremento delle

importazioni nette, che genera un disavanzo di parte corrente della bilancia regionale. Questo saldo negativo, che esprimendo la "dipendenza" macroeconomica dell'area si presenta come "strutturale", ha la sua contropartita proprio nel flusso di risorse che la politica di sviluppo attiva (Graziani 1989).

Se il processo di sviluppo ha successo, per effetto dell'adeguamento dello "stock" di capitale nella regione la dipendenza macroeconomica tende ad attenuarsi, poiché l'offerta interna di prodotti aumenta progressivamente. Perché ciò avvenga gli investimenti debbono rispondere naturalmente a criteri di efficienza (Del Monte 1983); devono altresì avvenire a costi iniziali coerenti con quelli sopportati nel resto del Paese, il che purtroppo non è sempre vero. Se, infatti, la dotazione di capitale aumenta per effetto di investimenti che non hanno completa giustificazione economica, nel senso che non consentono di aumentare l'offerta di prodotti vendibili ai prezzi correnti sul mercato, il processo di aggiustamento strutturale è comparativamente più lento e la dipendenza macroeconomica si prolunga.⁵

Nei primi anni '50 la riforma agraria e i massicci flussi di spesa pubblica, che vennero attivati con l'obiettivo di fornire un'adeguata dotazione di infrastrutture al Mezzogiorno, e che costituirono la *prima fase* della politica di sviluppo, ebbero l'effetto combinato di stimolare una maggiore integrazione del mercato interno, promuovendo un'accresciuta mobilità dei fattori e consentendo contemporaneamente al Sud di assumere un ruolo più attivo nello sviluppo del nostro Paese, sia come produttore, essenzialmente agricolo, sia come mercato di sbocco per i prodotti dell'industria del Centro-Nord (Giannola e Imbriani 1988). Essi favorirono l'industria del Nord anche attraverso l'utilizzazione della manodopera liberata dall'agricoltura, in particolare da quella meridionale.

L'integrazione fu ricercata in questo periodo agendo sia sul fronte di una maggiore mobilità dei fattori di produzione e in particolare del lavoro, che si giovava anche della più forte flessibilità del salario reale, sia attraverso trasferimenti; forse, questi ultimi furono insufficienti, data la dimensione dei bisogni, ma promossero

⁵ L'apporto di capitale dall'esterno, che assume il più delle volte la forma di investimento diretto nella regione, determina una dipendenza microeconomica, ovvero un rapporto di subordinazione di gran parte del settore industriale della zona meno sviluppata rispetto a quello di altre più avanzate, il che può condizionare lo sviluppo dell'industria nell'area meno prospera a logiche ad essa estranee.

un primo, significativo adeguamento dello "stock" di capitale al Sud. Un altro effetto di queste politiche fu, però, anche quello di sottoporre le imprese meridionali a una crescente concorrenza da parte della più sviluppata industria del Centro-Nord, con effetti netti non sempre positivi per il Mezzogiorno. Di conseguenza, nonostante il massiccio flusso di risorse destinato al Sud e la crescita delle esportazioni agricole verso il Centro-Nord, in questo periodo non si invertì la tendenza storica a un aumento del divario fra il reddito *pro capite* delle due circoscrizioni. Per questo motivo apparvero sempre più cogenti le ragioni di coloro che si battevano in favore di un più deciso intervento dello Stato nel processo di industrializzazione del Mezzogiorno, rendendo effettivo il vincolo di localizzazione nel Sud del 40% degli investimenti effettuati dalle imprese a partecipazione statale.

In questa *seconda fase*, seguita a quella di mera infrastrutturazione, la politica regionale italiana cominciò ad avvalersi dal 1957 di strumenti di intervento quali i contributi ordinari e straordinari in conto capitale e in conto interessi. Nelle intenzioni del legislatore essi dovevano servire ad alleviare l'endemica mancanza di capitale nel Sud e, rispettivamente, ad abbassare il costo del denaro, favorendo il ricorso all'indebitamento verso gli istituti di credito. Rientrava quest'azione nella logica di stimolo alla crescita della piccola e media impresa locale, secondo i canoni dello sviluppo autopropulsivo. I risultati, però, apparvero ben presto diversi: si stimolarono, infatti, massicci flussi di investimenti dal Nord verso il Sud e spesso in imprese che solo giuridicamente potevano dirsi piccole; se ebbero il merito indubbio di invertire la tradizionale tendenza a un aumento del divario nel reddito *pro capite*, aumentarono anche la dipendenza microeconomica del Mezzogiorno.

All'interno di questa fase di sviluppo, che, nelle sue linee sostanziali, sembra corrispondere a un modello di "integrazione-dipendenza", sono distinguibili due periodi, secondo il tipo di investimenti che furono realizzati nel Mezzogiorno.

Nel primo intervallo, compreso tra la fine degli anni '50 e la fine di quelli '60, nel Sud si realizzarono grossi impianti di produzione di materie di base (chimica, siderurgia, ecc.), che essendo fortemente integrati, risentivano meno delle "diseconomie esterne"; essi si giovarono invece, dati gli elevati investimenti necessari, delle particolari forme di incentivo predisposte. La riduzione del costo del capitale ha avuto, però, l'effetto di localizzare industrie "capital

intensive" in zone con scarsa dotazione di capitale e, soprattutto, di "finanziare" il divario di produttività dei fattori della produzione invece di promuoverne l'"aggiustamento" (Fazio 1989); questa stessa logica diversi anni dopo portò ad addossare allo Stato i contributi per la sicurezza sociale. In entrambi i casi è mancata una chiara prospettiva dei tempi e dei modi necessari per passare dal "finanziamento" all'"aggiustamento". Siffatti impianti hanno avuto, però, un ridotto effetto sul tessuto produttivo del Mezzogiorno, proprio perché hanno scarse ricadute esterne. In questi anni, inoltre, erano ancora presenti quelle caratteristiche di mobilità dei fattori e di flessibilità del salario reale atte a favorire il processo di integrazione.

Nel secondo periodo, che corrisponde all'incirca agli anni 1969-75, ebbe luogo una maggiore diversificazione dei flussi di investimento, che riguardarono, ed è questa una novità, in particolare il settore manifatturiero. In quegli anni si realizzarono grandi investimenti nell'industria dei trasporti e della meccanica, con alcuni casi difficili e molto noti (lo stabilimento Alfa di Pomigliano d'Arco), ma anche con esperienze molto positive che sono meno di frequente richiamate (gli stabilimenti FIAT, l'Aeritalia, ecc.). In ambedue questi periodi un ruolo fondamentale fu svolto dalle Partecipazioni Statali, costantemente impegnate nello sviluppo industriale del Mezzogiorno, e alle quali va il merito di aver introdotto una cultura industriale in aree in cui quest'ultima era completamente assente.

4. Il modello e le esperienze alternative del NEC

Negli anni '70 (Fuà e Zacchia 1983) un altro "miracolo" italiano si produsse attraverso un processo di industrializzazione in gran parte spontaneo nel Nord-Est e nel Centro del Paese (NEC). Sia esso una sorta di "spill-over" dalle aree di più antica e più forte industrializzazione, oppure il prodotto di un processo di decentramento territoriale e organizzativo, resta il fatto incontrovertibile di un modello o di più modelli che si sono affermati con successo in ambienti dalle caratteristiche spesso rurali e senza particolari programmi di incentivazione finalizzati allo sviluppo industriale di quelle specifiche zone. Pur presentando caratteristiche simili, il Mezzogiorno ha goduto di tali facilitazioni, ma non gli ha arriso altrettanta fortuna.

La differenza fra i due tipi di modelli ("autopropulsività" e "integrazione-dipendenza") è innanzitutto legata alla diversa enfasi posta sulla flessibilità nell'uso dei fattori e sulla mobilità degli stessi, anche per le caratteristiche degli impianti costruiti nelle due aree. Nel NEC, infatti, hanno trovato posto processi e fasi di lavorazione scorporati e/o abbandonati dalla grande industria e che necessitavano di una notevole flessibilità nel processo produttivo e nell'utilizzo della mano d'opera, nonché spesso di un elevato "know how" tecnico. Nel Mezzogiorno si sono, invece, localizzati fasi e processi produttivi con caratteristiche di maggiore maturità tecnologica e di più elevata dimensione unitaria.

Occorre rilevare che anche all'interno del Mezzogiorno questi sviluppi non sono stati univoci. In particolare, gli Abruzzi e la Puglia hanno conosciuto linee di sviluppo in parte diverse, spesso più vicine a quelle del tipo NEC che non al "modello Mezzogiorno", con una lenta, costante diffusione della piccola impresa, con caratteristiche di spiccata flessibilità e sovente con risultati economici apprezzabili. L'esperienza delle due citate regioni è, a mio avviso, emblematica del fatto che ormai il Mezzogiorno è una realtà "a macchie". Gli indicatori dello sviluppo in entrambe sono altresì conferma dell'intreccio tra fenomeni sociali in senso lato e fattori economici.

Se ambedue i processi appaiono per certi versi funzionali alla ristrutturazione produttiva della grande industria italiana, dalla seconda metà degli anni '70 essi si svilupparono in modo differenziato. La crisi petrolifera e l'aumento nei costi delle materie prime portarono alla crisi dell'industria di base; i conflitti sociali e la conseguente rigidità nell'utilizzo e nella remunerazione del fattore lavoro spinsero l'industria a una rapida ristrutturazione. Particolarmente colpite da questi sviluppi furono le Partecipazioni Statali per il loro impegno nei settori di base.

In questo contesto il modello NEC, per la sua enfasi sulla mobilità del lavoro e sulla flessibilità dei processi produttivi, è stato, in genere, meno colpito dalla crisi. Il Mezzogiorno, invece, si è trovato a pagare costi di ristrutturazione, almeno nel medio-lungo periodo, comparativamente più elevati. La relativa lentezza con cui le imprese pubbliche vengono ristrutturandosi, sia per il maggior peso che hanno nella loro gestione considerazioni di tipo sociale, sia per la minor costrizione che su di esse esercita il vincolo di bilancio, se da un lato ha reso meno visibili i costi della ristrutturazione pagati dal Mezzogiorno, dall'altro ha però contribuito a indebolire la capacità

dell'industria di questa regione di fronteggiare la crescente concorrenza mondiale (Giannola 1987).

5. Gli sviluppi più recenti nella politica del Mezzogiorno

Sino alla metà degli anni '70 le condizioni per il processo di integrazione rimasero favorevoli e, grazie al massiccio flusso di investimenti che si indirizzò verso il Sud, il Mezzogiorno vide aumentare in modo notevole l'occupazione nel corso degli anni '70 (+25,76%), un tasso di incremento uguagliato solo dall'area del NEC (+25,67%) (Giannola 1987); purtroppo, emersero anche quegli elementi che porteranno nei primi anni '80 a invertire la precedente tendenza all'aumento progressivo dell'integrazione fra Nord e Sud del Paese, con conseguenze nefaste per lo sviluppo del Meridione.

Contrariamente a quanto è avvenuto nell'area del NEC, dove lo sviluppo è stato dovuto, in particolare, alla crescita della piccola e media impresa (il 34% dell'incremento degli addetti si è realizzato in aziende con meno di dieci unità), l'aumento dell'occupazione nel Sud è legato principalmente allo sviluppo dell'impresa di grandi dimensioni (il 35% dell'incremento di occupazione si è avuto in impianti con più di 500 addetti, quasi tutti di proprietà non locale), anche se occorre riconoscere il contributo alla crescita dato dall'industria locale, limitatamente alle unità al di sotto dei 200 addetti.

5.1. Dalla politica di investimento al sostegno dei redditi

Dal 1976 è iniziata una *terza fase*, caratterizzata da uno spostamento dell'enfasi dell'intervento dagli investimenti diretti verso i trasferimenti a sostegno del reddito. Infatti, l'essersi concentrati nelle scelte tra equità ed efficienza su aspetti di breve periodo ha portato a privilegiare la prima pagando un costo non visibile con riguardo alla seconda; nel lungo periodo le perdite di reddito potenziale sono state compensate da crescenti flussi redistributivi. Fornire un quadro esatto di questa dinamica è impresa difficile (F. Padoa Schioppa 1988;

Scandizzo 1988), poiché mille sono i rivoli, non tutti noti o ripartibili, attraverso i quali il maggiore flusso di trasferimenti si è andato indirizzando verso il Sud (pensioni, non di rado per presunta invalidità; stipendi del personale pubblico, spesso esuberante; assistenza sanitaria, cassa integrazione guadagni, ecc.).

Il risultato finale di questi trasferimenti fa sì che, a fronte di un rapporto del PIL di 1 a 3 tra Mezzogiorno e Centro-Nord, i consumi collettivi siano nella proporzione di 1 a 2 e quelli delle famiglie nella relazione di 1 a 2,5 (Svimez 1988 con riferimento ai dati del 1987). Questo nuovo corso politico ha trovato una sua giustificazione anche teorica in modelli di sviluppo autopropulsivo, che si propongono attraverso misure di sostegno della domanda di stimolare un'offerta locale. Tuttavia, politiche improntate a modelli di questo tipo creano dipendenza macroeconomica poiché provocano, almeno inizialmente, un aumento delle importazioni nell'area. Successivamente, si argomenta, la domanda dovrebbe attivare l'offerta locale, attraverso un maggiore utilizzo di risorse indigene, sicché il modello dovrebbe tendere a ridurre anche il possibile emergere di fenomeni di dipendenza microeconomica.

Nell'ambito di un'area commercialmente integrata è, però, probabile che le regioni più sviluppate assorbano completamente la maggiore domanda attraverso incrementi della loro offerta e non lascino, quindi, spazio al meccanismo di innesco dell'offerta locale. In questo caso, un sostegno del reddito della regione più debole può divenire, di fatto, una forma di politica industriale per la regione più sviluppata, senza riduzione della dipendenza macroeconomica della prima verso la seconda (Giannola e Imbriani 1988).

Nella terza fase, la politica di intervento a favore del Mezzogiorno è stata progressivamente modellata su questa impostazione teorica. Infatti, il "policy maker", volutamente o perché forzato dalle necessità di una delle più intense fasi di ristrutturazione dell'industria italiana, ha abbandonato una politica di sostegno allo sviluppo basata su un modello di "integrazione-dipendenza", con le sue implicazioni di intervento diretto a sostegno dell'investimento nelle aree meno favorite.

Col 1976 la dinamica degli investimenti al Sud subì un deciso rallentamento, caratterizzato da una forte caduta della loro quota rispetto sia al prodotto interno lordo regionale, sia al totale degli investimenti in Italia; quelli industriali rappresentarono poco più del 20% dell'omologa categoria per l'intero Paese, rispetto a un valore

superiore al 35% nel 1970-75 (Del Monte 1988; Giannola e Imbriani 1988). All'incirca nello stesso periodo anche l'incentivazione diretta da parte dello Stato mostrò un drastico ridimensionamento. I contributi in conto capitale diminuirono, ai prezzi del 1970, dal massimo di 114 miliardi nel 1974 al minimo di 47,6 nel 1982. Contemporaneamente, i contributi in conto interessi, che avevano segnato un valore medio di circa 70 miliardi annui nel periodo 1973-78, scesero nel 1983-84 a circa 20 miliardi, sempre in lire del 1970 (Del Monte e Vittoria 1988).

Di contro, si accrebbero i trasferimenti per la fiscalizzazione degli oneri sociali, che si stima superarono i 3.300 miliardi nel 1984, a prezzi correnti (Del Monte 1988), dato che presenta margini di aleatorietà (Giardina 1986). La necessità di mantenere un adeguato livello di trasferimenti per evitare una forte caduta relativa del reddito del Mezzogiorno e l'obiettivo di mantenere entro limiti accettabili i conflitti sociali nell'area hanno fatto sì che verso il Sud si indirizzassero volumi enormi di trasferimenti, compresi quelli in conto capitale, che comunque si sono rivelati ancora insufficienti a impedire il riapprofondirsi del divario, in termini di reddito *pro capite*, fra Nord e Sud del Paese.

In conclusione, anche se le caratteristiche della politica di intervento straordinario che ne hanno determinato il sia pur parziale successo, sono state anche una delle cause dei successivi fallimenti, la compatibilità di questo indirizzo con le esigenze dell'apparato produttivo del Nord ha consentito di realizzare il notevole flusso di risorse che si è avuto in quegli anni e ha contribuito a ridurre la dipendenza del Sud dal resto del Paese. Nonostante i limiti di questo tipo di intervento, tra i quali vi sono i grandi sprechi e le forti inefficienze che l'hanno caratterizzato, esso è oggi da giudicare positivamente nella storia dello sviluppo meridionale.

La cosiddetta fase dei trasferimenti, invece, ha nuovamente approfondito la dipendenza, poiché ci si è prevalentemente limitati a finanziare il consumo corrente, aggravando il disavanzo della bilancia regionale. La differenza fra i risultati conseguiti nei due periodi non deve però essere ascritta unicamente alle caratteristiche assunte dall'intervento dello Stato. Il rallentamento dello sviluppo nel Mezzogiorno e del processo di integrazione del nostro Paese nel terzo periodo è anche dovuto ad altre cause, non del tutto indipendenti dal modello basato sui trasferimenti di reddito, fra cui la ridotta mobilità del fattore lavoro e la rigidità del salario reale.

5.2. Dall'intervento straordinario centralizzato al modello della banca di sviluppo

Poiché dalla metà degli anni '70 lo strumento macroeconomico principale per il miglioramento della condizione meridionale è stato il trasferimento in conto reddito, sono entrati in crisi non solo il modello che sin dagli inizi aveva fatto perno soprattutto sull'investimento nelle infrastrutture, ma anche l'ente preposto alla sua realizzazione. A ciò si devono aggiungere le modificazioni istituzionali del nostro ordinamento che hanno portato Regioni e autonomie locali a reclamare poteri in precedenza esercitati dallo Stato, nonché un comprensibile senso di insoddisfazione nei confronti della Cassa per il Mezzogiorno per non essere riuscita ad incidere in modo permanente sul divario tra Nord e Sud.

A questa domanda di innovazioni ha risposto il Parlamento con la legge n. 64 del 1986, che ha inteso sviluppare uno strumento di intervento che si affianca a quello ordinario, rispetto al quale può al più essere definito come aggiuntivo; esso si contrappone all'approccio fino ad allora seguito, incentrato sull'intervento straordinario direttamente effettuato da un'autorità centrale che trovava i suoi modelli nell'esperienza delle "Authorities" statunitensi. La legge n. 64 prevede l'elaborazione di un sistema di piani (uno triennale rinnovabile e uno annuale), ma non individua per la loro esecuzione un unico ente, facendo piuttosto riferimento a un insieme di soggetti pubblici e privati e di strutture per filtrare progetti elaborati in sede decentrata. L'ispirazione è più coerente con quella di una *banca di sviluppo*, che deve basarsi per la propria riuscita sulla capacità propositiva e gestionale dei soggetti pubblici e privati con cui interagisce in sede locale (CER 1986).

Critiche e dubbi sono stati, tuttavia, avanzati su queste impostazioni e in particolare sull'attuabilità della legge n. 64 e dello schema innovatore che essa contiene (Lorenzoni e Zappella 1988). Primo e più grave fra tutti i dubbi è quello che lo Stato e soprattutto le istituzioni pubbliche meridionali siano in grado di promuovere e gestire progetti che richiedono un elevato livello di "know how", laddove spesso quei medesimi livelli di governo risultano carenti anche nel soddisfare bisogni pubblici ordinari. Infatti, se lo sviluppo economico è anche un fatto culturale (Sylos Labini 1985 e 1988), intimamente legato alla qualità dei servizi e delle strutture sociali, è

difficile che si possano attivare le potenzialità produttive e pianificare lo sviluppo affidandone la selezione e la gestione a strutture politiche, istituzionali e amministrative di per sé carenti e inefficienti. Un possibile rimedio è costituito dal ricorso sistematico alle capacità di valutazione che in tema di progetti hanno organismi europei come la BEI o nazionali come l'IMI.

Recenti episodi sull'utilizzo di fondi per la ricostruzione e per lo sviluppo di aree colpite da calamità naturali sembrano fornire una conferma a tali dubbi. Perplesità, pertanto, possono esserci anche nei riguardi di quell'indirizzo che punta sull'offerta di servizi "reali" di tipo innovativo, per alimentare processi di crescita industriale, di esportazione, ecc.; ove fossero offerti da strutture pubbliche, essi incorporerebbero automaticamente gradi di ritardo, di inefficienza e di spreco che li renderebbero inutili, insufficienti e costosi. In questo quadro, il diffondersi e il radicarsi di manifestazioni di criminalità organizzata appaiono particolarmente preoccupanti sia perché indice di profondo malessere sociale, sia perché effetto e causa al tempo stesso dell'arretratezza culturale ed economica di certe aree. Questi fenomeni, unitamente all'allarmante presenza della piccola criminalità, possono anche aver contribuito a limitare lo sviluppo di quelle capacità imprenditoriali locali, la cui carenza è, secondo alcuni (F. Padoa Schioppa 1988), il vero limite allo sviluppo del Mezzogiorno.

Infine, poiché non può negarsi un legame tra l'ampiezza dei fondi incanalati dallo Stato verso il Mezzogiorno, il formarsi di una mentalità parassitaria in alcuni ceti e la dirompente criminalità tesa a controllare, tra l'altro, il mercato dei pubblici appalti, v'è da chiedersi se la naturale reazione non possa un giorno essere la diminuzione dei trasferimenti dello Stato, il che comporterebbe un'ulteriore riduzione delle potenzialità di sviluppo di intere regioni del nostro Paese.

6. Il mercato del lavoro sul finire degli anni '80

La questione meridionale ha una dimensione umana, sociale ed economica che travalica quella sinora considerata del differenziale di reddito rispetto al Nord: si tratta dell'evoluzione della forza lavoro e delle sue due componenti, l'occupazione e la disoccupazione, in rapporto a ciò che è avvenuto o sta avvenendo nell'altra grande circoscrizione.

Complessivamente, nel Mezzogiorno il numero degli occupati nel 1987 (6.320 mila unità) era di poco inferiore a quello del 1951 (6.506 mila unità). Andamenti difformi, tuttavia, si sono avuti negli anni 1950-73 e nel periodo che dal 1973 arriva ai giorni nostri. Nel primo intervallo si ebbe contemporaneamente una riduzione del numero di occupati nel Sud, conseguente a una forte riduzione della forza lavoro in agricoltura e all'emigrazione, e una ancor più netta caduta dell'offerta di lavoro a causa, oltre che dello stesso fenomeno migratorio, della diminuzione del tasso di attività (57,1% nel 1951 e 46,2% nel 1973 - Tabella 5), dovuta soprattutto al più elevato livello medio di istruzione. Per effetto di queste dinamiche, il tasso di disoccupazione si mantenne intorno al 9% tra il 1951 e il 1973 (Tabella 2).

TABELLA 2

DISOCCUPAZIONE

	1951	1973	1987
	Valori assoluti (migliaia di unità)		
Centro Nord	1.265	688	1.328
Mezzogiorno	650	617	1.505
Italia	1.915	1.305	2.833
	Tassi (in percentuale)		
Centro Nord	8,8	4,8	8,4
Mezzogiorno	9,1	9,5	19,2
Italia	8,9	6,3	12,0

Fonte: dati ISTAT e SVIMEZ riportati da CAPIERO 1987.

TABELLA 3

TASSI DI DISOCCUPAZIONE PER REGIONE DEL MEZZOGIORNO
(anno 1987)

Abruzzi	10,38
Basilicata	19,53
Calabria	20,07
Campania	23,08
Molise	12,98
Puglia	16,48
Sardegna	18,65
Sicilia	18,10

Fonte: dati SVIMEZ.

TABELLA 4

PIL PRO CAPITE E TASSO DI DISOCCUPAZIONE IN ALCUNI PAESI OCSE

Paesi	PIL pro capite ⁺		Tasso percentuale di disoccupazione	
	1971	1981	1982	1987
Canada	4.274	12.288	11,1	18,8
Francia	3.577	9.573	8,2	19,0
Germania Federale	3.618	9.673	6,7	9,5
Giappone	3.002	8.871	2,3	4,4
Gran Bretagna	3.454	3.488	10,4	23,1
Grecia	1.726	4.905	5,8	—
Irlanda	1.965	5.594	11,4	—
Italia	3.214	8.806	8,5	28,0
Portogallo	1.628	4.688	7,5	—
Spagna	2.399	6.166	16,4	36,7
Stati Uniti	5.275	13.077	9,7	17,0
Media OCSE	3.744	9.743	8,4	17,2*
				15,0*

+ espresso in "Purchasing Power Parity".
* riferita ai paesi membri per i quali il dato è disponibile.

Fonte: dati OCSE.

TABELLA 5

FORZE DI LAVORO E TASSI DI ATTIVITÀ

	1951	1973	1987
		Forze di lavoro (migliaia di unità)	
Centro Nord	14.379	14.357	15.843
Mezzogiorno	7.156	6.475	7.825
Italia	21.535	20.832	23.669
		Tassi di attività* (in percentuale)	
Centro Nord	61,5	50,9	51,3
Mezzogiorno	57,1	46,2	48,0
Italia	60,0	49,4	50,2

(*) Calcolato sulla popolazione di età maggiore di 14 anni.
Fonte: dati SVIMEZ.

TABELLA 6

TASSI DI ATTIVITÀ PER SESSO
(in percentuale)

	1951	1973	1987
		Maschi	
Centro Nord	93,2	73,4	65,6
Mezzogiorno	92,3	70,0	66,9
Italia	92,9	72,3	66,0
		Femmine	
Centro Nord	31,9	30,2	37,2
Mezzogiorno	24,5	23,9	30,7
Italia	29,3	28,1	35,0

Fonte: dati SVIMEZ.

Dal 1973 in poi si è registrato, invece, un aumento sia del numero degli occupati, sia, in misura maggiore, dell'offerta di lavoro, in un contesto caratterizzato da una riduzione del flusso migratorio, dal rapido aumento del lavoro femminile anche al Sud e da una lieve ripresa del tasso complessivo di attività (Tabelle 5 e 6). In questo periodo, assume grande rilievo la disoccupazione giovanile, che riguarda oggi circa il 40% dei giovani meridionali, e che ha spinto alcuni autori (Oneto 1987) a teorizzare l'esistenza di "gruppi a rischio", vale a dire esposti all'alea di una disoccupazione prolungata, quali ad esempio le giovani donne e gli studenti.

È stato rilevato che la massiccia immigrazione clandestina in

alcune zone del Sud, quali le province di Napoli e di Caserta o alcune zone della Sicilia, segnala un eccesso di domanda di lavoro nei segmenti inferiori del mercato, nonostante la presenza di notevoli sacche di disoccupazione nelle stesse aree. Una spiegazione che è stata avanzata (Chiarini e Vinci 1987) è quella dell'esistenza di un livello relativamente elevato del cosiddetto "reservation wage" nel Mezzogiorno, cioè del salario minimo richiesto per attivare la propria offerta di lavoro sul mercato e/o in segmenti di quest'ultimo ritenuti particolarmente dequalificanti. Ciò, si afferma, potrebbe essere un altro effetto della politica di sostegno dei redditi nel Mezzogiorno attuata dall'operatore pubblico; innalzando il livello medio del reddito familiare, essa permetterebbe di prolungare i periodi di disoccupazione fino al momento in cui si sia ottenuto un lavoro ritenuto soddisfacente. Un elevato "reservation wage" nel Mezzogiorno è motivo di particolare preoccupazione, poiché costituisce un fattore di rigidità sia per la mobilità del fattore lavoro, che viene disincentivata, sia per il suo costo, che viene comparativamente innalzato. Ancora una volta, è da notare che questo tipo di misure, se corretto dal punto di vista dell'equità, ha costi molto elevati in termini di efficienza e di integrazione fra Nord e Sud.

Nel 1987 il tasso di disoccupazione nel Mezzogiorno è stato pari all'incirca al 19% (20% se si tiene conto della Cassa integrazione guadagni), mentre nel Centro-Nord esso si è commisurato all'8,4% (9,5% con la CIG). Sempre nello stesso anno, le persone in cerca di occupazione al Sud hanno superato per la prima volta quelle del Centro-Nord, nonostante che il totale delle forze di lavoro in quest'area sia più che doppio di quello del Meridione (rispettivamente 15.843 e 7.825 mila unità) e il tasso di attività sia colà minore che nel Centro-Nord (51,3% nel Centro-Nord, 48,0% nel Sud a causa di una minore partecipazione delle donne del Sud rispetto a quelle del Nord: 30,7% contro 37,2 - Tabella 6). Inoltre, il tasso di disoccupazione giovanile al Sud (42,8%) è il doppio di quello del Centro-Nord (19,5%).

Nel Mezzogiorno, quindi, all'incirca un quinto della forza lavoro è attualmente disoccupata; sebbene elevatissima, questa percentuale sottostima, come sostengono alcuni, la reale portata dell'eccesso di offerta di lavoro, sia perché i minori tassi di attività possono in parte essere una conseguenza dell'eccesso di offerta stesso, sia perché la minore produttività per addetto dell'industria meridionale potrebbe derivare anche da "labour hoarding", dalla tendenza cioè a

trattenere lavoro nell'industria anche al di là di quanto consigliato da criteri di stretta economicità.

È stato calcolato che la forza lavoro meridionale dovrebbe crescere nel prossimo futuro a un ritmo di 50-60 mila unità l'anno (Amendola 1987). In assenza di un sostanziale incremento nella domanda locale di lavoro, essa potrebbe tradursi in un aumento della disoccupazione, che supererebbe così il milione e mezzo di unità nel 1990. Vi sono stati in passato, e sono in corso, interventi volti a promuovere una maggiore occupazione, soprattutto nelle regioni meridionali, ad esempio, attraverso i "contratti di formazione lavoro" e il "piano straordinario per l'occupazione giovanile". L'obiettivo principale dei provvedimenti finora varati, però, è stato quello di aumentare l'elasticità dell'occupazione rispetto al PIL, favorendo la mobilità del lavoro, l'inserimento delle giovani leve nel mercato, ecc. (Amendola 1987). Appare, perciò, difficile ipotizzare una crescita della domanda di lavoro nel Meridione di dimensioni tali da portare a una sostanziale diminuzione del tasso di disoccupazione, almeno in tempi brevi.

A chi scrive una ripresa dell'emigrazione meridionale appare inevitabile. Tuttavia, sono stati espressi dubbi su tale prospettiva; una nuova fase di emigrazione Sud-Nord non potrebbe manifestarsi perché le caratteristiche "labour saving" della ristrutturazione industriale del Centro-Nord e del Nord-Europa porterebbero a escludere che si possano avere nuovamente forti e persistenti eccessi di domanda di lavoro in queste aree (Vinci 1987). Inoltre, si va accentuando in Italia la cosiddetta emigrazione di ritorno, che dal 1979 ha raggiunto e poi superato il flusso di nuova emigrazione (Graziani 1989); questo fenomeno, se per il momento riguarda particolarmente il Centro-Nord (fra il 1970 ed il 1984 si sono avuti quasi 77.000 rimpatri netti nel Centro-Nord, contro circa 22.500 espatri netti nel Mezzogiorno), sta assumendo proporzioni rilevanti anche per il Sud.

Esiste un problema di flessibilità del mercato del lavoro che è particolarmente acuto nel Sud, dove, a causa del forte eccesso di offerta, un funzionamento corretto dei meccanismi è viepiù necessario al fine di non discriminare fra "insiders" ed "outsiders" e di non disincentivare la domanda. Lo strumento è quello di un ripristino, sia pure parziale, di differenziali salariali fra Nord e Sud ai quali non necessariamente corrisponderebbero pari diseguaglianze nel potere d'acquisto (F. Padoa Schioppa 1988). Contemporaneamente, si

sostiene l'abolizione della fiscalizzazione degli oneri sociali che, si ammette, è servita sostanzialmente a compensare le differenze esistenti nella produttività del fattore lavoro, ma ha spento l'incentivo alla mobilità territoriale e ha fortemente pesato sulla pubblica finanza.

Non si pensa che si debbano nuovamente manifestare flussi migratori di dimensioni analoghe a quelle del passato, che, al giorno d'oggi, implicherebbero un deflusso di circa 250.000 persone l'anno dal Mezzogiorno (il tasso medio di emigrazione dal Sud è stato pari al 10,8 per mille della popolazione fra il 1952 ed il 1973 - Svimez 1988). In definitiva, se un nuovo avvio in grande stile dell'emigrazione meridionale non appare auspicabile, una sua ripresa può presentare vantaggi in termini di maggiore capacità di generare reddito per l'intera comunità nazionale ed essere l'unica soluzione che permetta di salvare una parte delle giovani generazioni meridionali da un futuro assistenziale, condito da aspettative escatologiche di dubbia realizzabilità. Ora che la ristrutturazione industriale volta a rendere più flessibili i processi produttivi al fine di guadagnare margini di competitività si è sostanzialmente conclusa, la lunga fase di espansione della produzione, sempreché l'inflazione non intervenga a sconvolgere i raggiunti equilibri tra costi e prezzi, potrebbe prolungarsi e continuare a richiedere un ampliamento della capacità produttiva con conseguente aumento dell'occupazione.

Anche la stessa emigrazione di ritorno non va sopravvalutata; essa si è avuta sinora soprattutto dove le opportunità di lavoro e di intrapresa offrono a chi rientra probabilità di maggiori guadagni rispetto a quelli che era in grado di ottenere nel luogo di immigrazione.

Se a ciò si aggiungono gli andamenti demografici nell'Europa comunitaria che fanno prevedere una diminuzione della popolazione attiva e un invecchiamento degli abitanti, nonché il completamento del mercato unico che riguarda anche le persone, oltre ai capitali, alle merci e ai servizi, le prospettive dell'emigrazione sotto il profilo dell'offerta di lavoro dovrebbero diventare molto migliori. È da sperare che esse non siano frustrate o, peggio, colte da altri a causa dell'elevato "reservation wage" nelle regioni meridionali; come si è già detto, esso rende la disoccupazione più "sostenibile" socialmente nel breve periodo, ma ostacola la mobilità dei fattori e l'integrazione Nord-Sud attraverso uno dei canali fondamentali per il buon funzionamento di una "currency area".

7. Quali linee di intervento per gli anni '90?

Per non ripercorrere l'antico circolo vizioso del sottosviluppo meridionale che attraverso l'emigrazione dell'eccesso di manodopera ritrovava l'equilibrio a livelli di reddito e di capitale investito necessari e sufficienti a perpetuare le condizioni di arretratezza, è necessario che si continui a puntare su un aumento della domanda di lavoro nel Sud in grado di assicurare alla regione almeno una parte delle capacità produttive delle nuove generazioni. Recenti studi mostrano come la situazione delle nostre regioni meridionali sia paragonabile a quella dell'Irlanda e della Spagna anche dal punto di vista della dotazione di infrastrutture (Biehl 1982; Commissione delle Comunità Europee 1987; Bracalente, Di Palma e Mazziotta 1988). Conclusioni analoghe possono essere tratte anche per la fornitura di servizi (Formez 1989), che in parte dipende a sua volta dalla dotazione di infrastrutture, ad esempio per i cosiddetti servizi in rete (Fiori e Stellatelli 1987). Di contro, il Centro-Nord si situa in ambedue le classificazioni in una posizione intermedia a livello europeo.

A questo riguardo non mancano ipotesi e suggerimenti di valenti studiosi; ad esempio, v'è chi propone (Savona e Zoppi 1987; F. Padoa Schioppa 1988) un nuovo modello di sviluppo per il Mezzogiorno incentrato sull'adeguamento delle condizioni dell'offerta a quelle prevalenti nel Centro-Nord e sulla riduzione dei divari di produttività esistenti fra Nord e Sud. Ciò dovrebbe avvenire attraverso una politica di sviluppo dei servizi e del terziario avanzato da parte sia dello Stato, sia del settore privato. A questa tesi, che riscopre un'impostazione classica dell'azione meridionalistica si può obiettare che, forse, è insufficiente se già sul finire degli anni '50 essa dovette essere progressivamente affiancata da un'azione diretta e indiretta dello Stato nell'investimento industriale e che la dotazione di infrastrutture non ha una soglia al di là della quale scatta un meccanismo di sviluppo autosostentantesi; quand'anche un tal limite ci fosse, esso è mobile, poiché alle strade degli anni '50 sono subentrate le strutture telematiche di oggi e non si sa bene cosa si aggiungerà domani. Il rischio, quindi, di una tale impostazione è che si continui a dotare l'area di infrastrutture che non saranno utilizzate per l'obiettivo nei cui confronti si ponevano quale strumento, che agli oneri per la loro realizzazione si sommino quelli per la manutenzione, che una tale politica dia luogo ad aspettative eccessive in termini di propulsione dello sviluppo.

Un altro suggerimento, invece, è di puntare direttamente su una ripresa degli investimenti industriali nel Sud, per assorbire una parte rilevante della disoccupazione meridionale (Giannola e Imbriani 1988; Graziani 1989). Va, infatti, tenuto conto che l'economia dell'area presenta già un notevole grado di terziarizzazione, soprattutto grazie al contributo dei servizi non destinabili alla vendita (Savona e Zoppi 1987). I risultati sinora conseguiti, però, dovrebbero rendere cauti nello sposare acriticamente questa o quella tesi, sicché occorre chiedersi se non vi siano prospettive occupazionali in altri settori, ivi compresi quelli più tradizionali.

Non è soltanto il dilemma emigrazione-occupazione locale a spingere a una riflessione approfondita sul modello di politica meridionalistica da perseguire nel prossimo decennio. La rinnovata dipendenza macroeconomica del Mezzogiorno dal Centro-Nord pone problemi nuovi nel processo di costruzione europea. Infatti, se nell'ambito di un mercato non del tutto integrato è ipotizzabile che la regione più industrializzata possa voler sostenere il reddito di quella meno sviluppata, garantendo così alle proprie imprese una quota di domanda aggiuntiva, è difficile immaginare che essa sia disposta ad attuare questa politica nel contesto di un'unica economia molto più grande, in cui tutte le altre regioni industrializzate concorrenti beneficiano di quest'aumento di domanda. C'è il rischio che venga spezzata la catena del meccanismo di "integrazione-dipendenza" a livello nazionale e che non sia possibile ricostituirla nel più vasto ambito comunitario.

Infatti, l'aumentata dipendenza macroeconomica del Mezzogiorno non può che rendere più stringente il vincolo esterno che storicamente è uno dei maggiori limiti allo sviluppo dell'economia italiana. L'attuale funzionamento dello SME e in prospettiva l'integrazione monetaria europea riducono i margini per modificare la competitività delle nostre merci attraverso variazioni del tasso di cambio. Se questi vincoli si pongono per l'economia italiana nel suo complesso, per l'industria del Sud essi appaiono ancor più stringenti, poiché essa dovrebbe riuscire a colmare il divario di produttività rispetto al Nord non solo del nostro Paese, ma dell'Europa comunitaria.

A tal proposito in varie analisi (Savona e Zoppi 1987; Del Monte 1988; Formez 1989) recentemente è stata messa in rilievo l'esistenza di consistenti divari di produttività fra il Centro-Nord e il Mezzogiorno, anche se, quando l'analisi viene spinta a livello settoriale, le

conclusioni non sono più così univoche. Occorre comunque rilevare che questi studi rivelano una diminuzione costante dal 1970 della produttività per addetto nell'industria meridionale rispetto al resto d'Italia: il rapporto fra le due produttività era pari al 91% nel 1971 e a circa l'81% dieci anni dopo. All'origine ci sarebbe (Savona e Zoppi 1987) la differenza esistente nella dotazione dei servizi, compresi quelli sociali, fra le due circoscrizioni.

La constatazione di una contemporanea differenza nella produttività per addetto nelle due regioni e di una differenza nella dotazione di servizi può essere, forse, una semplice coincidenza statistica; inoltre, è possibile che queste differenze abbiano una causa comune, vale a dire la diffusa criminalità ai vari livelli. La produttività per addetto, la capacità di fornire servizi, pubblici e privati, alle imprese dipendono insomma anche dal tipo e dal livello di cultura che prevalgono nella zona.⁶

Inoltre, il Mezzogiorno ha un ridotto grado di penetrazione nei confronti dell'estero rispetto al peso che ha nella nostra economia, sicché trarrà relativamente meno vantaggio dal processo di integrazione europea. Contemporaneamente, esso sarà chiamato a pagare i costi della ristrutturazione industriale che consegnerà a questo processo, insieme con altre aree e con altri paesi. Proprio per evitare che ciò si traduca ancora una volta in un danno per il Sud occorre ricercare una maggiore integrazione anche nel nostro Paese e recuperare al Mezzogiorno quei fattori di flessibilità che hanno in passato consentito la temporanea riduzione del divario. Ove ciò non avvenga, il Meridione si troverà ad avere un ruolo ancora minore nel contesto europeo.

Nel 1993 non entreranno in una concorrenza totale solamente le industrie dei paesi della Comunità, ma anche le strutture di governo, sia centrali sia locali. I vincoli posti dall'integrazione europea e la normativa CEE in favore della libera concorrenza fra i paesi della Comunità porteranno a un progressivo spostamento dell'enfasi dalle misure dirette di intervento e regolamentazione dei mercati interni a provvedimenti indiretti di incentivazione attraverso, ad esempio, una

⁶ Sono molte le voci allarmate che si sono levate in questi anni ad additare il crescente infiltrarsi della mafia e della camorra negli spazi insufficientemente custoditi dallo Stato; la presenza di quest'ultimo è stata volta essenzialmente a distribuire flussi sempre crescenti di risorse secondo schemi che alcuni ritengono siano contemporaneamente fattore scatenante ed effetto insieme del fenomeno criminale (CENTORRINO 1984).

“politica dell'offerta”, la cui gestione non potrà essere affidata principalmente a strutture locali dimostrate spesso incapaci di fornire i banali servizi tradizionali del terziario pubblico.

L'alta e diffusa disoccupazione e gli effetti secondari di un'accresciuta dipendenza macroeconomica del Sud attraverso il meccanismo dei trasferimenti in conto reddito richiedono entrambi un riesame della politica meridionalistica e soprattutto delle opportunità per accrescere l'occupazione locale e per stimolare la produzione dell'area. Già si è detto dell'insufficienza di una politica volta ad equiparare il Sud al Nord in termini di infrastrutture e di servizi alla produzione, pubblici o privati che siano; resta da esaminare il caso di un approccio più eclettico che investa tutti i settori, compreso quello delle infrastrutture. È, forse, inutile aggiungere che ogni sforzo sarebbe vano, ove il rispetto della legge non fosse restaurato nelle zone in cui è venuto meno; nessun mercato può funzionare senza il supporto di regole, nessuna politica può essere efficace in mancanza dell'autorità dello Stato.

7.1. *Nell'agricoltura*

Larga parte dell'agricoltura meridionale ha tassi di crescita inferiori alla media nazionale del settore; se in alcune regioni l'agricoltura ha mostrato un notevole dinamismo, in altre, soprattutto in Sicilia, Campania e Sardegna la produzione si è incrementata di poco (Cesaretti e Sodano 1985).

Viceversa, alcuni paesi nostri concorrenti nella produzione mediterranea, attraverso politiche mirate alla conquista dei mercati esteri, al mantenimento di un'elevata qualità del prodotto, alla razionalizzazione e all'ammodernamento dei settori produttivi, sono riusciti a erodere le nostre quote di mercato, sino a rendere virtualmente nulle le nostre esportazioni in settori in cui eravamo tradizionalmente forti: l'esportazione di agrumi è stata nell'87 pari solamente al 6% della produzione nazionale complessiva (Fabiani 1988). Nel momento in cui la CEE avvia profonde modifiche alle proprie procedure di intervento in questo settore per contenere l'espansione della spesa, vi è il rischio che l'agricoltura meridionale resti prigioniera delle arretratezze e delle inefficienze che ne hanno limitato lo sviluppo in passato.

Gli esperti del settore spesso mettono in luce le opportunità di sviluppo che deriverebbero dal rinnovamento produttivo, dalla razionalizzazione delle strutture e da una politica che favorisca l'assistenza tecnica e l'orientamento nella fase di commercializzazione del prodotto, eliminando quelle intermediazioni improduttive che elevano il costo dei nostri prodotti e ne limitano la competitività. Non è necessario che sia solamente lo Stato ad addossarsi questi interventi; si pensi all'importanza che può assumere l'impegno in questo settore del movimento cooperativo o il ruolo che l'industria di trasformazione può avere nella riconversione delle campagne.

La rilevanza di un settore agricolo sano e sviluppato nel Sud può essere riassunto da un dato: nelle regioni meridionali l'agricoltura assorbe dal 20 al 30% della popolazione attiva. Non intervenire per impedire l'emergere di una crisi dell'agricoltura meridionale significa necessariamente aggravare la già difficile situazione dell'occupazione.

7.2. *Nell'industria*

Individuare sicure linee di intervento per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno postula il superamento delle conclusioni contrastanti cui l'analisi ha condotto. Il quadro che il "policy maker" ha di fronte è, secondo alcuni, quello di una realtà in profonda evoluzione, in cui emergono forze vitali e propulsive che guidano lo sviluppo del Sud (Pontarollo 1982; Lizzeri 1983), oppure quello di un progressivo ristagno e arretramento produttivo anche in aree in cui c'erano state forme di industrializzazione (Del Monte 1985; Giannola 1987; Amendola 1986); si spiegherebbe in questo modo la caduta della produttività per addetto nell'industria meridionale, conseguenza della flessione degli investimenti produttivi al Sud, e la tendenza a un processo di de-industrializzazione e terziarizzazione di alcune regioni.

L'incertezza relativa alla situazione di riferimento pone il dilemma se sia preferibile orientarsi verso una politica che premii l'offerta, la flessibilità dei fattori produttivi e le tecnologie avanzate a livello di piccola e media impresa, in genere di proprietà locale e, perciò, un indirizzo legato a un'impostazione di sviluppo autopropulsivo; oppure se sia opportuno riagganciare lo sviluppo attraverso modelli di integrazione-dipendenza, con il ruolo centrale che in essi assumo-

no gli investimenti esterni, gli incentivi diretti all'accumulazione e al trasferimento di capitale nell'area. In sostanza, si pone una scelta tra il ripercorrere la politica di intervento straordinario che, sebbene all'epoca molto criticata, alla luce degli sviluppi successivi appare come portatrice di frutti nel complesso positivi; o il proseguire nell'indirizzo di sostegno dei redditi nell'area, accompagnando però queste misure con riforme strutturali mirate a migliorare le condizioni dell'offerta e della produttività nel Mezzogiorno.

Il confronto fra il modello di industrializzazione del Mezzogiorno e quello della cosiddetta area del NEC induce necessariamente a porre in dubbio la possibilità che un approccio del secondo tipo, non accompagnato da altre misure strutturali, possa avere successo. Infatti, se esistono aree del Mezzogiorno in cui l'imprenditoria locale sembra essere in grado di svilupparsi e prosperare in modo autonomo (gli Abruzzi, la Puglia, il comprensorio di Caserta, Avellino e Benevento, il Catanese, il Teramano, ecc.), è comunque indubbio che queste realtà appaiono ancora fragili, di ridotta importanza quantitativa e soprattutto non formano nel loro insieme una realtà interconnessa come quella del NEC. Se si può affermare che l'ambiente, inteso come insieme di condizioni di industrializzazione diffusa e di presenza di servizi in loco per le aziende, è stato ed è tuttora elemento essenziale del "miracolo economico" del NEC, nel Sud esso rimane ancora un fattore di freno allo sviluppo, il che spiega la fragilità e l'isolamento delle singole zone industriali, che dipendono ed intessono i loro rapporti più con l'esterno che non all'interno del Mezzogiorno.

Alcuni indicatori forniscono un quadro ancora preoccupante per le prospettive dell'industria nel Sud. Fra questi, il più rilevante è forse la ricordata, notevole diminuzione nella produttività relativa per addetto che si è avuta dalla metà degli anni '70. È difficile negare le evidenze che si sono andate cumulando sul ruolo propulsivo svolto dalla grande e media industria nel Mezzogiorno, legato innanzitutto alla creazione e diffusione di aree di indotto che hanno fornito la base per sviluppi successivi, ed anche alla diffusione di una cultura industriale di cui il Mezzogiorno era in parte privo. Per questi motivi sembra urgente una ripresa degli investimenti industriali di provenienza esterna al Sud. In quest'ottica le forme di intervento dovranno essere tali da non scoraggiare le nuove realtà locali emergenti e da consentire al tempo stesso di attrarre la media e la grande industria dalle altre zone d'Italia e dall'estero.

Non vi è dubbio che ciò significherà perpetuare la dipendenza macroeconomica e microeconomica del Sud e che l'industria privata che si insedierà nel Mezzogiorno lo farà secondo logiche di massimizzazione del profitto dell'impresa o del gruppo, decentrando produzioni non più economiche in altre aree e con caratteristiche relativamente basse di innovazione e di redditività. In questo quadro le Partecipazioni Statali potrebbero avere una importante funzione riequilibratrice, sviluppando settori con più alto contenuto tecnologico nel Sud, sempre tuttavia nel rispetto di criteri di efficienza ed economicità.

L'enfasi posta su di un modello che condivide le caratteristiche essenziali di quello di "integrazione-dipendenza" non deve però far dimenticare l'importanza che politiche di riforma strutturale attinenti allo sviluppo dell'offerta, anche attraverso la fornitura efficiente di servizi tradizionali e innovativi al pubblico e alle imprese, possono avere per lo sviluppo del Mezzogiorno. L'offerta di questi ultimi, però, dev'essere proporzionata alla domanda prospettica, non ad astratti "standard". È infatti attraverso quelle politiche che si può in prospettiva attuare uno sviluppo industriale non legato per la propria sopravvivenza ai meccanismi di incentivazione ed in cui anche le forze imprenditoriali autoctone siano portatrici di una capacità propulsiva per lo sviluppo.

7.3. Nel turismo

Un altro settore "tradizionale" in cui il Mezzogiorno mostra ancora notevoli ritardi è quello del turismo. Si pensi che mentre nel 1987 il Centro-Nord registrava un totale di circa 300 milioni di presenze, nel Sud esse erano pari solamente a 62 milioni. Se nel Mezzogiorno il tasso di incremento delle presenze è in media più elevato (fra il 1984 ed il 1987 al Sud sono cresciute a un tasso medio del 3,1%, rispetto all'1,3 del Centro-Nord - Tabella 7), è pur vero che questi dati riflettono fattori di scala. Infatti, gli Abruzzi, in particolare, e la Campania, le uniche regioni meridionali ad avere per le presenze un ordine di grandezza (rispettivamente 18 e 16 milioni) confrontabile con quello delle regioni del Centro-Nord, hanno registrato tassi medi di sviluppo relativamente contenuti (rispettivamente 2,8 e 2,1%).

Alcuni indici possono fornire indicazioni sul grado di maturità

MOVIMENTO TURISTICO - PRESENZE
(variazione percentuale annua, media 1984-87)

TABELLA 7

	Alberghiero		extra Alberghiero		Italiani	Totale Stranieri	Totale
	Italiani	Stranieri	Italiani	Stranieri			
Nord	2,1	3,7	-1,7	4,4	0,0	4,0	1,2
Centro	0,2	4,4	0,5	5,0	0,4	4,5	1,5
Sud	4,0	2,3	2,6	3,7	3,3	2,7	3,1
Italia	2,0	3,6	-0,4	4,2	0,7	3,8	1,6

Fonte: dati Ministero del Turismo e dello Spettacolo.

dell'industria turistica e sulle sue caratteristiche. Occorre, ad esempio, notare che gran parte delle regioni con un alto numero di presenze hanno anche un elevato rapporto di presenze nel settore extra-alberghiero (Trentino-Alto Adige 123%, Liguria 140,7%, Veneto 133%, Lazio 140,5%). Pur risentendo di situazioni particolari, questo indice sembra rivelare un elevato grado di diversificazione nella struttura dell'industria turistica che le consente di essere presente su vari segmenti del mercato in modo competitivo e di favorire un suo maggiore adattamento al mutare delle condizioni di mercato (Fiori e Stellatelli 1987; Barucci e Becheri 1988). Questo rapporto presenta valori pressoché uguali nel Centro-Nord e nel Sud (circa il 113% nel periodo 1984-87). Ciò però si deve quasi interamente all'elevatissimo valore che questo indice ha per gli Abruzzi (circa il 500% nel periodo considerato); se si esclude questa regione, il valore del rapporto nel Sud risulta notevolmente inferiore (circa il 72% nel periodo 1984-87) e assume valori relativamente elevati solamente in Campania (86% in media nel periodo 1984-87), mentre nelle altre regioni è in generale compreso fra il 50 e l'80%, con l'eccezione del Molise in cui è particolarmente basso (28%).

Un altro indice che ha un notevole valore segnaletico è il rapporto fra presenze straniere e nazionali. Esso sembra in grado di fornire indicazioni sulle capacità gestionali e sull'efficacia in termini di "marketing" dell'industria turistica, anche se può risentire, ad esempio, della presenza di "tour operator" (Barucci e Becheri 1988; Mele 1988) o di situazioni particolari come nelle zone di confine. Escludendo per questo motivo il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia dall'analisi, la Campania e la Sicilia risultano avere un rapporto fra presenze straniere e italiane molto elevato e inferiore solo a quello del Veneto. Ciò può apparire sorprendente, ma non necessariamente prova che le strutture ricettive e promozionali siano

adeguate alle esigenze di un flusso di turismo internazionale; potrebbe anche riflettere l'esistenza, o il sopravvivere, di circuiti turistici che avevano grande rilevanza in passato, ma che non sembrano al momento capaci di notevoli sviluppi futuri; sarebbe quindi un sintomo di maturità più che di sviluppo.

L'offerta di turismo nel Meridione viene scarsamente percepita sui mercati mondiali, è costituita essenzialmente da pochi centri non collegati, è carente nelle strutture e ha rilevanti problemi di immagine legata alla diffusione di fenomeni di piccola e grande criminalità locale (Fiori e Stellatelli 1987; Mele 1988). Enormi potenzialità si potrebbero dischiudere, in particolare in Campania e Sicilia, ove fosse possibile indirizzare verso questo settore un adeguato flusso di investimenti. L'insieme degli interventi necessari è però notevole: nuovi collegamenti, riconversione di aree costiere, recupero dei centri storici e dei patrimoni artistici che versano in uno stato di parziale o totale abbandono, sono solo alcuni di questi (Fiori e Stellatelli 1987).

Occorre infine notare che i dati ufficiali a cui si è fatto ricorso sottostimano, forse, le dimensioni dell'industria turistica meridionale, a causa di una più forte e diffusa evasione, e ne possono anche nascondere alcune dinamiche. Sulla base di indagini campionarie (Barucci e Becheri 1988), è stata infatti messa in luce una struttura turistica meglio organizzata e maggiormente dinamica nel Sud rispetto a quella che emerge dai dati ufficiali. Tuttavia, anche queste indagini concordano sulla relativa arretratezza dell'industria turistica meridionale e pongono l'accento su aspetti problematici quali, ad esempio, la diffusione delle seconde case; queste rappresentano investimenti con bassa capacità di generare reddito nell'area di insediamento a causa del limitato utilizzo e con alta probabilità di urtare la forte sensibilità "ambientale" della domanda di turismo per gli eventuali danni al paesaggio naturale.

Rispetto ad altre zone turistiche, il Mezzogiorno dispone ancora di luoghi rimasti relativamente al riparo da problemi ecologico-ambientali. Ciò offre al Sud la possibilità di sviluppare segmenti nel mercato turistico che non esistono in altre regioni, ma richiede capacità nel realizzare uno sviluppo compatibile con il rispetto del patrimonio storico, culturale e ambientale. Questa abilità, per ora, è presente in modo limitato, visto che anche complessi di enorme valore, quale la reggia di Caserta, offrono purtroppo uno spettacolo di evidente degrado.

Nell'ambito della creazione del mercato unico altre opportunità possono legarsi a quella appena citata. Analogamente a quanto avviene in America, è da prevedere che il progressivo invecchiamento della popolazione porti all'emergere di flussi migratori analoghi a quelli che si hanno verso il cosiddetto "Sun Belt". In questo modo verrebbero a crearsi nuovi bisogni e nuove opportunità di investimento al Sud. Negli Stati Uniti queste tendenze si sono legate alla domanda di svaghi e a strutture sociali, in particolare sanitarie, specificamente dirette a soddisfare la domanda della popolazione in età avanzata. Ciò ha portato a una notevole specializzazione dell'offerta che combina servizi ricreativi con prestazioni specialistiche di particolare qualità. Tutto ciò è ancora assente nel nostro Meridione; è sperabile che un giorno non lontano vi si ponga mente e soprattutto che lo si faccia prima di altri paesi concorrenti.

L'industria turistica è una delle più esposte alla concorrenza internazionale; i flussi diretti verso il Mezzogiorno possono, in molti casi, indirizzarsi verso altre zone mediterranee; Spagna, Grecia, Portogallo e Jugoslavia sono concorrenti sempre più temibili. Questi paesi attraggono quote crescenti di italiani, anche grazie a politiche di prezzo difficilmente imitabili (Mele 1988); fra il 1980 ed il 1986 hanno fatto registrare incrementi del turismo estero che variano da un minimo del 19% per la Grecia a un massimo del 55% per la Spagna. Di contro, nello stesso periodo il flusso di origine estera è aumentato solo del 3% in Italia e del 4 nel Mezzogiorno. La perdita di quote di mercato è l'elemento più macroscopico dell'incapacità di cogliere nuove opportunità che si offrono in un mercato in forte crescita.

A chi ricorda i dibattiti sulla vocazione turistica del Mezzogiorno sembrerà sorprendente che esso raccolga solamente il 20% (nel 1987) delle presenze complessive sul territorio italiano. Molto bisognerà operare, anche da parte dello Stato, se si vuole che in questo campo il Sud possa concretizzare addizionali opportunità di sviluppo. Attrarre nuovi flussi turistici potrebbe, tuttavia, essere controproducente, se non verrà adeguato in molte aree lo stato dei servizi pubblici, in primo luogo la pubblica sicurezza, la sanità e i trasporti.

8. Conclusioni

Nelle attuali prospettive il problema dello sviluppo del Mezzogiorno non si presenta di rapida soluzione e rischia di aggravarsi con

il 1992. È comunque necessario che si abbandoni l'attuale fase di relativo ristagno delle iniziative e si riprenda la riflessione sugli strumenti più idonei nel mutato ambiente comunitario. Non sarà un problema nuovo quello che si proporrà da tale anno; il perseguimento del mercato unico e la sostanziale fissità delle relazioni di cambio rischiano di riproporre a livello europeo la problematica da noi vissuta come nazione sin dal secolo scorso, con l'aggravante che le aree meno prospere includeranno, oltre al Mezzogiorno, la Grecia, il Portogallo, l'Irlanda e alcune zone del Regno Unito, e che il relativamente debole potere comunitario non sarà in grado di assicurare i trasferimenti necessari per lo sviluppo delle medesime.

L'appuntamento del 1992 potrà rivelarsi molto più difficile per l'economia italiana se la politica per il riscatto del Mezzogiorno non sarà stata adeguatamente ripensata e riesaminata. Quando si è avuta negli anni '50 l'emigrazione biblica verso il Nord dell'Italia e dell'Europa e il salario reale era abbastanza flessibile, i trasferimenti pubblici erano, probabilmente, insufficienti e i flussi di capitale privati, forse, inesistenti; successivamente, all'inaridirsi della mobilità del lavoro e all'irrigidirsi del salario reale si è cercato di reagire con un volume di trasferimenti, compresi i capitali privati, di proporzioni enormi e al tempo stesso insufficienti e con una fiscalizzazione degli oneri sociali che ha ridotto il costo relativo del lavoro, ma ha bloccato la mobilità territoriale.

Perciò, occorre che si riavvii il processo di integrazione nazionale dopo la pausa degli anni '80, per evitare che il Centro-Nord sia probabilmente l'unica area a beneficiare del processo di integrazione europea, nel mentre i costi saranno comunque ripartiti su tutto il Paese. 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, incluso il lavoro, in senso sia settoriale sia territoriale; adeguati trasferimenti pubblici, soprattutto per accrescere la dotazione di capitale.

C'è chi ritiene (Savona e Zoppi 1987) che la principale politica per lo sviluppo del Mezzogiorno per gli anni '90 sia un'azione di rilevanza nazionale, quella cioè di promuovere una maggiore efficienza dei servizi privati e della Pubblica Amministrazione, le cui ricadute sono particolarmente importanti nel Mezzogiorno. È senz'altro vero, ma costituisce una condizione necessaria, difficilmente sufficiente, per lo sviluppo del Sud.

A mano a mano che si sostituirà alla visione "inward" del

rapporto Nord-Sud quella "outward" del rapporto Italia-resto d'Europa, non potrà persistere ai livelli attuali la dipendenza macroeconomica del Mezzogiorno; nell'ambito di un mercato unico, il Sud perderebbe quel ruolo di sostegno alla struttura produttiva dell'Italia del Nord che ha giustificato in passato l'onere posto a carico di questa regione con fini redistributivi. D'altra parte, il trasferimento di risorse attraverso il bilancio pubblico dovrà necessariamente attenuarsi, se si vorranno rendere concrete le prospettive di riequilibrio della finanza pubblica.

Se il mercato unico e, in prospettiva, l'unione monetaria confliggano con l'obiettivo di un riscatto del Mezzogiorno e, più generalmente, delle altre aree meno prospere della CEE, oppure se gli uni e l'altro possano essere perseguiti con gli stessi strumenti a causa dell'intrinseca complementarità, è quesito al quale non può darsi risposta univoca. Poiché nelle priorità politiche come in quelle di politica economica l'Europa occupa uno dei posti più elevati, è evidente che la riduzione degli squilibri territoriali interni può derivare soltanto da azioni che non siano in contrasto con l'obiettivo sovraordinato e la cui efficacia dipenderà dalle modificazioni dell'ambiente economico. Perciò, il perseguimento di una politica di sviluppo del Mezzogiorno risulterà progressivamente vincolata negli strumenti, non nell'obiettivo che fu ben presente agli estensori del Trattato di Roma come ai protagonisti dei recenti negoziati per il raddoppio dei fondi strutturali. La complementarità, invece, emerge quando l'enfasi viene posta sulla mobilità dei fattori e sulla flessibilità del salario reale, poiché queste condizioni sono necessarie sia per il buon funzionamento di un mercato unico con sostanziale fissità dei cambi interni all'area, sia per sospendere il reddito di una zona meno prospera verso la media nazionale o comunitaria.

Resta ad ogni modo una data, il 1993, che per i problemi strutturali del Mezzogiorno è troppo vicina; l'augurio è che questa meta europea non faccia dimenticare le altre priorità nazionali, anzi serva a stimolare la riflessione e a intraprendere quei significativi cambiamenti di rotta che non si è ancora riusciti a imprimere.

MARIO SARCINELLI

BIBLIOGRAFIA

- AMENDOLA A., 1986, "Mezzogiorno: il dibattito sull'industrializzazione", *Nord e Sud*, n. 2.
- AMENDOLA A., 1987, "La politica occupazionale per il triennio 1988-90", *Forum ISEL*, n. 16.
- BARUCCI P., BECHERI E., 1988, "Turismo: una risorsa per il Sud", *Speciale Mezzogiorno*, n. 1.
- BIEHL D., 1982, "The Contribution of Infrastructure to Regional Development", Office for Official Publications of the European Community.
- BRACALENTE B., DI PALMA M., MAZZIOTTA C., 1988, "La diffusione territoriale delle infrastrutture minori", working paper, Università di Ancona, giugno.
- CAFIERO S., 1987, "Sviluppo e occupazione tra passato e avvenire", *Studi Svimez*, n. 2.
- CCE, 1987, *Terza relazione periodica della Commissione al Consiglio sulla situazione socio-economica e lo sviluppo delle regioni della Comunità*.
- CENTORRINO M., 1984, "Mafia e nuova economia del Mezzogiorno", *Nord e Sud*, n. 3.
- CENTORRINO M., 1985a, "Economia della Mafia: una 'nuova antologia'", *Politica ed Economia*, settembre.
- CENTORRINO M., 1985b, "Una economia in trasformazione: la camorra", *Politica ed Economia*, dicembre.
- CENTORRINO M., 1987, "La versione siciliana della questione meridionale", *Nord e Sud*, n. 1.
- CER, 1986, "Mezzogiorno: grandi rischi, grandi occasioni", rapporto n. 6.
- CESARETTI G.P., SODANO V., 1985, "Analisi degli squilibri regionali nella crescita della produzione agricola in Italia", *Studi di Economia e Diritto*, n. 4.
- CHIARINI B., VINCI S., 1987, "Primi risultati sulla costruzione di un modello econometrico per la disoccupazione del Mezzogiorno", *Forum ISEL*, n. 16.
- DE MEO G., 1988, "Dualismo Sud-Nord e migrazioni", *Atti della Accademia Nazionale dei Lincei*, serie VIII, vol. 31, fasc. 4.
- DEL MONTE A., 1983, "Il processo di divisione del lavoro e la crescita dimensionale delle imprese nell'economia meridionale", *Rassegna Economica*, n. 6.
- DEL MONTE A., 1985, "Dimensione microeconomica della questione meridionale", *Nord e Sud*, n. 2.
- DEL MONTE A., 1987, "Politica di industrializzazione, intervento pubblico e questione meridionale", *Nord e Sud*, n. 1.
- DEL MONTE A., 1988, "I problemi dello sviluppo industriale del Mezzogiorno ed i riflessi di questi nella determinazione del quadro di politica industriale", mimeo.
- DEL MONTE A., VITTORIA P., 1988, "Gli effetti della politica degli incentivi Mezzogiorno e Mercato unico europeo: complementarità o conflitto di obiettivi? 163 sull'industrializzazione del Mezzogiorno", relazione al convegno "Progetto finalizzato C.N.R."
- FABIANI G., 1988, "C'è l'altra Europa nel futuro dell'agricoltura", *Lettera Sud - Il Mattino*, 31 dicembre.
- FAZIO A., 1989, "Qualità del credito e sviluppo regionale: introduzione", relazione al convegno "Qualità del credito e sviluppo regionale".
- FIORI R., STELLATELLI A., 1987, "L'azione sui servizi per l'eliminazione dei divari", relazione al convegno Confcommercio - Cesdit "Progetto Sud", mimeo.
- FORMEZ, 1989, *I Nuovi Imprenditori nel Mezzogiorno*, inserto di Mondo Economico.
- FUÀ G., ZACCHIA G., 1983 (a cura di), *L'industrializzazione senza fratture*, Il Mulino.
- GIANNOLA A., 1982, "Industrializzazione, dualismo e dipendenza economica del Mezzogiorno negli anni '70", *Economia Italiana*, n. 1.
- GIANNOLA A., 1987, "Politica industriale attiva e sviluppo dell'impresa locale nel Mezzogiorno", *Nord e Sud*, n. 1.
- GIANNOLA A., IMBRIANI C., 1988, "Le politiche di lungo termine per il superamento del dualismo Nord-Sud: problemi e prospettive", relazione alla "XXIX Riunione della Società italiana degli economisti", mimeo.
- GIARDINA R., 1986, *La spesa per la fiscalizzazione degli oneri sociali*, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica.
- GRAZIANI A., 1989, "Il Mezzogiorno e l'economia italiana", in Giannola A., 1989 (a cura di), *Economia e Mezzogiorno: accumulazione, imprese e territorio*, Angeli.
- LIZZERI G., 1983 (a cura di), *Mezzogiorno possibile, dati per un altro sviluppo*, Angeli.
- LORENZONI F., ZAPPELLA L., 1988, *Politiche pubbliche di sviluppo del Mezzogiorno*, Nuova Italia Scientifica.
- McKINNON R.I., 1963, "Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, settembre.
- MELE R., 1988, "Strategie? Nessuna, solo la fortuna salverà il turismo", *Lettera Sud - Il Mattino*, 31 dicembre.
- MUNDELL R.A., 1961, "A Theory of Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, settembre.
- OECD, 1988, *Employment Outlook*, settembre.
- OCCHIUTO A., SARCINELLI M., 1961, *Flussi monetari tra Nord e Sud*, Banca d'Italia.
- ONETO G., 1987, "La recente evoluzione del mercato del lavoro", *Forum ISEL*, n. 16.
- PADOA SCHIOPPA F., 1988 (responsabile), "Sintesi dei risultati del sottoprogetto 3, Strategie e tecniche di intervento", Progetto finalizzato C.N.R. "Struttura ed evoluzione dell'economia italiana", documento di lavoro.
- PADOA SCHIOPPA T., 1987 (a cura di), *Efficienza, stabilità ed equità*, Il Mulino.

- PONTAROLLO E., 1982, "Tendenze della Nuova Imprenditoria nel Mezzogiorno degli anni '70", in Lizzeri, 1983 (a cura di), *op. cit.*
- SAVONA P., ZOPPI S., 1987, "La struttura economica meridionale e le condizioni per l'eliminazione dei divari", relazione al convegno Confcommercio - Cesdit "Progetto Sud", mimeo.
- SCANDIZZO P.L., 1988, "I trasferimenti pubblici e la loro distribuzione sul territorio: significato economico, problemi metodologici e prime stime", Progetto finalizzato C.N.R. "Struttura ed evoluzione dell'economia italiana", sottoprogetto 3, documento di lavoro.
- SVIMEZ, 1988, *Rapporto 1988 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino.
- SYLOS LABINI P., 1985, "L'evoluzione economica del Mezzogiorno negli ultimi trent'anni", *Studi Svimez*, n. 1.
- SYLOS LABINI P., 1988, "Intervista su sottosviluppo e Mezzogiorno", *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 1.
- VINCI S., 1987, "Forum ISEL: introduzione", *Forum ISEL*, n. 16.