

## Mezzogiorno: l'economia del sottosviluppo<sup>1</sup>

di Adam Asmundo

Provare a rintracciare il filo conduttore delle vicende dell'economia meridionale nell'ultimo scorcio di secolo può essere utile, considerata la centralità che, in molti casi, esse hanno ormai assunto nelle diverse regioni del Mezzogiorno. Naturalmente, il nuovo millennio non porterà con sé svolte epocali, almeno da questo punto di vista: data la grande capacità di assorbimento degli shock che i sistemi economici ormai manifestano, nulla di realmente drammatico, in senso negativo, può ormai accadere.

Nel secondo semestre del '99 il rialzo dei prezzi dei prodotti petroliferi, unito alla forza del dollaro sui mercati internazionali, ha scatenato, soprattutto nel nostro paese, timori di inflazione. Una ferita ancora aperta: il percorso di rientro dell'inflazione, parallelo al riassetto dei conti pubblici, realizzato a tappe forzate per raggiungere gli obiettivi di convergenza del trattato di Maastricht, si era svolto in maniera tutt'altro che indolore. Il sostanziale blocco della dinamica della spesa pubblica di parte corrente, infatti, ha determinato a sua volta il sostanziale blocco della capacità di spesa aggiuntiva di Regioni, Province, Comuni, Enti pubblici, nonché una netta riduzione delle erogazioni a sostegno dello sviluppo del Mezzogiorno. Ed è proprio qui che le conseguenze delle politiche di aggiustamento sono state maggiormente avvertite: non solo in termini di stagioni concertistiche o feste di piazza ridotte all'essenziale, ma soprattutto in termini di spesa sociale, di bilanci delle AUSL, come si chiamano adesso, e di investimenti per lo sviluppo. Questo non significa, naturalmente, che il processo, ancorché doloroso, non sia stato privo di aspetti positivi. Politici, amministratori, beneficiari attuali e potenziali dei flussi di spesa hanno imparato, *oborto collo*, a riprogrammare, a riprogettare in funzione della maggiore efficacia possibile le minori risorse disponibili e, cosa altrettanto importante, i tempi e le modalità di erogazione della spesa. Nasceva la cosiddetta programmazione negoziata, con i suoi strumenti e le sue innovative modalità di intervento: patti territoriali, contratti d'area, contratti di programma sono infatti destinati a fallire senza l'armonioso concorso di tutte le parti coinvolte, siano esse amministrazioni pubbliche, imprenditori o *policy makers*.

### *I fattori ambientali*

L'ultimo rapporto SVIMEZ sottolinea come nel '98 il prodotto pro-capite nelle regioni meridionali (15,9 milioni di lire a prezzi '90) fosse pari al 54,6% di quello del Centro-nord (29,5 milioni): nel 1980 era al 57,8%; il tasso di disoccupazione al 22,8%, contro una media settentrionale del 7,4%; disoccupazione giovanile, tra i 15 e i 24 anni, al 56,6%, contro il 20,8% del Centro-nord. Una catastrofe, altro che divario. Le ragioni dell'intervento ci sono tutte. Anzi, ci sono *ancora* tutte, perché da una cinquantina d'anni in qua non sembra che le cose, fatte le dovute proporzioni, siano molto cambiate. Eppure la situazione, per quanto

---

<sup>1</sup> Pubblicato con il titolo *Mezzogiorno: l'economia del sottosviluppo*, "Il Popolo", 4/2/2000

esplosiva, non esplose. Segno che i fiumi di miliardi profusi saranno pur serviti a qualcosa. Alcuni sostengono che tali flussi si sono trasformati essenzialmente in spesa di consumo; è vero, ma solo in parte: alla popolazione meridionale, che rappresenta il 36,3% di quella italiana, è infatti imputabile solo il 28,4% dei consumi delle famiglie a livello nazionale. Il fatto che i prezzi crescano sistematicamente meno a Bari, Cagliari o Palermo è solo una magra consolazione: il Sud è più povero, spesso senza neanche rendersene conto.

Non sembra, dunque, che le politiche di sviluppo fin qui portate avanti dai vari Governi che si sono succeduti alla guida del paese abbiano pienamente realizzato i loro obiettivi. Nel Mezzogiorno, infatti, l'economia non è ancora in grado di assicurare uno sviluppo autonomo, le discontinuità territoriali sono enormi. Il sistema manifesta una sua propria vitalità, come abbiamo altre volte evidenziato su queste pagine, ma gli equilibri raggiunti hanno tali componenti di alea e di provvisorietà che risulta difficile immaginare un programma o un progetto di crescita che non sia limitato agli ambiti più strettamente locali. Per intenderci: le esigenze, le risorse e le potenzialità di Barletta, Caserta o Castelvetro sono del tutto diverse e richiedono idee e interventi di tipo diverso. In questo senso la programmazione negoziata, che sembra l'unica via percorribile, può dare molto, a patto che... a patto che funzioni. Creare nuove imprese e nuove occasioni di lavoro produttivo, infatti, è pressoché impossibile perseguendo solo ed esclusivamente la minimizzazione dei costi di produzione.

La nascita di nuove imprese può basarsi su vantaggi localizzativi di tipo assoluto (disponibilità di materie prime, di manodopera a basso costo o specializzata, vicinanza ai mercati di sbocco) o relativo (incentivi fiscali, contributi alla produzione), ma nel lungo periodo l'esperienza ha dimostrato che far leva solo sui minori costi (o sulla riduzione dei costi) non è in sé garanzia sufficiente a innescare un sano e autonomo percorso di crescita. Se così fosse il Mezzogiorno d'Italia, con le ingenti risorse che negli anni ha a vario titolo assorbito (intervento ordinario e straordinario, contributi CEE) dovrebbe essere tra le regioni più sviluppate d'Europa. Altro che Centro-nord, altro che Germania, Olanda e Danimarca...

Ma il Mezzogiorno è importante. E' un'area vasta, ricca di risorse, popolosa. Irlanda e Galles, al contrario, tanto per fare un esempio, recenti miracoli di sviluppo tanto spesso citati ad esempio, presentavano caratteristiche solo apparentemente simili a quelle del Sud Italia: relativa prevalenza del settore agricolo, debole tessuto industriale, diffusa disoccupazione, disagio giovanile. Un contesto nel quale è bastato agire con gli opportuni incentivi dei costi, diretti e indiretti - basta ormai mezza giornata per avere tutte le carte in regola per avviare un'attività - perché tante imprese vi si andassero ad impiantare dall'esterno. Risultato: una forte spinta in avanti, una tumultuosa crescita del reddito e dell'occupazione, famiglie felici col carrello pieno all'uscita del supermercato, tanta nuova pubblicità in TV.

Irlanda e Galles, tuttavia, presentavano condizioni di base solo apparentemente simili a quelle del Mezzogiorno. Tanto è vero che, già detto anche questo, la medesima terapia di intervento sui costi ha da noi effetti molto più blandi. Ne ha avuti di maggiori in passato, al tempo dei grandi insediamenti petrolchimici e siderurgici, al tempo delle grandi opere idriche, che tante conseguenze, talvolta drammatiche, hanno avuto sul territorio. Crescita, sì, ma sviluppo non tanto.

I fattori ambientali, dunque. Devono essere quelli. Cose che non si importano. Ci sono già, e

determinano la maggiore o minore riuscita di qualsiasi politica di sviluppo, in Irlanda come in Puglia, in Galles come in Calabria.

Tra i fattori ambientali la dotazione strutturale ha il suo peso. Scuole, ospedali, strade, ferrovie, porti, aeroporti, servizi sociali insufficienti o di scarsa qualità marchiano a fuoco le prospettive di crescita di un'area. E sono, allo stesso tempo, causa ed effetto del suo mancato sviluppo.

Tra i fattori ambientali c'è poi quello che i sociologi definiscono capitale sociale, per distinguerlo dal capitale umano, che riguarda maggiormente le capacità e l'esperienza dei singoli. Il capitale sociale è quella sottile rete di relazioni, conoscenze, tradizioni, abitudini comuni a una collettività che ne fa un'entità sociale specifica, con caratteristiche e potenzialità sue proprie. Bene: dev'essere proprio lì, nella dotazione di capitale sociale del Mezzogiorno, che qualcosa non funziona.

### *Qualcosa che non funziona*

Già nel 1991, in *Cose di cosa nostra* G. Falcone stimava vicina al 20% la quota degli introiti della mafia proveniente dagli investimenti pubblici. In un recente saggio dedicato alla convergenza economica tra le regioni italiane, apparso nello scorso marzo su "Rivista di Politica economica", G. Tullio e S. Quarella si spingono più avanti, affermando che l'aumento degli investimenti pubblici per combattere la disoccupazione può essere inutile o addirittura controproducente in un contesto in cui:

- a) gli investimenti pubblici siano decisi sulla base di motivazioni politico-elettorali piuttosto che sulla base di criteri economici razionali, ovvero
- b) le amministrazioni locali siano corrotte,
- c) i legami tra la criminalità organizzata e le autorità locali (e talvolta anche le autorità centrali) siano stretti,
- d) i diritti di proprietà non siano garantiti per la presenza della criminalità organizzata e di un sistema giudiziario estremamente lento e spesso non sufficientemente "distante" dalle organizzazioni criminali e dai funzionari pubblici corrotti.

Questo non significa che l'intero Sud sia corrotto, anzi, la maggioranza è certo degli onesti. Il problema è che una rete di relazioni del tipo sopra descritto presenta le maglie molto, molto strette. Gli autori citano le vicende di un imprenditore agricolo, che possono assurgere a paradigma delle problematiche delle piccole e medie imprese nel Mezzogiorno. L'imprenditore in questione vive a Roma, mentre le sue proprietà sono sparse in diverse città o paesi del Centro-sud; la suddivisione delle sue attività è il primo elemento di debolezza per la posizione sociale della sua famiglia agli occhi della criminalità e delle varie amministrazioni locali. La famiglia, inoltre, "non ha collegamenti con partiti politici, con i più alti gradi della Chiesa cattolica, non appartiene ad associazioni massoniche, tutte organizzazioni che sono solitamente in grado di risolvere problemi simili a quelli descritti (...) attraverso collegamenti con l'Amministrazione pubblica, velocizzando i processi e portandoli alla

“giusta” conclusione”. L’imprenditore in questione, insomma, è del tutto fuori dalle maglie del capitale sociale (negativo) che gli garantirebbero una quieta sopravvivenza.

Diverso è il caso delle grandi imprese, nazionali ed estere, che operano nel Mezzogiorno, per le quali i problemi sono meno rilevanti, dato il loro fortissimo potere contrattuale con il Governo centrale, con le Amministrazioni pubbliche locali e con chiunque abbia a che fare con loro.

E, fin qui, le imprese. Ovvero le forze di mercato. Ma al gioco della domanda e dell’offerta, della produzione e degli scambi, in economia si somma il ruolo, determinante, del settore pubblico. Non solo come redistributore di reddito e di risorse attraverso i meccanismi fiscali, ma anche come “imprenditore” di prima istanza.

Per quanto riguarda il ruolo della spesa pubblica nelle regioni meridionali, lo studio già citato avanza l’ipotesi che essa abbia esercitato un effetto benefico sulla crescita delle nel corso degli anni ‘60, cioè quando la produttività marginale degli investimenti pubblici era molto alta, i trasferimenti correnti non ancora eccessivi e la corruzione molto meno elevata; nel corso degli anni ‘80, al contrario, il suo effetto sarebbe diventato negativo a causa di una produttività degli investimenti pubblici molto più bassa, di una corruzione più radicata, di intrecci più intensi tra politica, affari e criminalità, dell’uso sistematico del denaro pubblico per interessi personali o per finanziare le ingenti spese dei partiti politici al potere, nonché di crescenti distorsioni nel mercato del lavoro provocate dai trasferimenti correnti. A questo proposito gli autori ricordano che negli anni ‘80 un generoso sistema pensionistico (non legato a contributi effettivamente versati) e l’assegnazione di un esorbitante numero di false pensioni di invalidità, abbinato al fortissimo principio di solidarietà intergenerazionale che caratterizza le famiglie italiane, ha sostanzialmente bloccato l’emigrazione dal Sud, nonostante la crescente disoccupazione, rafforzando così una delle cause di squilibrio economico strutturale.

Tra il 1984 e il 1996 il divario esistente tra l’economia delle regioni meridionali e quella delle regioni centro-settentrionali cresce nuovamente. Le cause del forte peggioramento della situazione economica meridionale nel periodo 1991-1996, secondo l’analisi di Tullio e Quarella, sarebbero due. Dopo la svalutazione della lira nel settembre 1992 e la sua uscita dallo SME il Sud non riesce a compensare la caduta della domanda interna con un forte incremento delle esportazioni, come invece avviene nel Centro-nord. Allo stesso tempo, “la forza del crimine organizzato e l’intreccio affari-politica-mafia raggiungono livelli mai visti prima (...), come dimostrano anche gli assassinii di Falcone, Borsellino e Lima nel 1992”. E la tesi è coerente.

L’analisi econometrica mostra infatti come la variabile “criminalità organizzata” risulti la più significativa nello spiegare la mancata convergenza delle regioni del Sud dal 1980 in poi, come i consumi pubblici tendano ad avere un effetto benefico nelle tre macroregioni (Nord, Centro e Sud) durante gli anni ‘60, mantengano un effetto debolmente positivo nel decennio ‘70 e perdano significatività dopo il 1980, mentre gli investimenti non esercitano effetti degni di nota nel Sud in tutti i periodi. Il risultato delle politiche economiche “sbagliate” attuate dai vari Governi nel Mezzogiorno e l’incapacità di mantenere un clima di sufficiente legalità sono costate al Sud circa 2,2 punti percentuali all’anno in termini di minor crescita del PIL pro-capite durante i 23 anni che vanno dal 1971 al 1993. Un’enormità, se ci si pensa, al di là di ogni possibile dibattito scientifico sulla qualità dei dati

e delle elaborazioni.

La spesa pubblica, insomma, sia quella corrente che per gli investimenti, aumenterebbe la forza economica della criminalità organizzata e il suo controllo sul territorio. Corruzione e criminalità, in questo senso, andrebbero di pari passo.

Ma i nuovi strumenti della programmazione negoziata, per nostra fortuna, forse anche implicitamente memori delle dolorose lezioni del recente passato, sembrano porre una particolare attenzione ai meccanismi di controllo, favorendo, in ogni caso, una corretta dialettica tra le diverse parti coinvolte nei processi di programmazione, di progettazione, di spesa. Sempre che, naturalmente, tutto funzioni per il verso giusto.

### *Non tutti i mali*

I vincoli finanziari e di bilancio con i quali le Pubbliche amministrazioni si sono trovate a fare i conti alla fine degli anni '90, insomma, non sarebbero un male in sé, nella misura in cui non tutti i mali vengono per nuocere. Non sappiamo se condividere la tesi estrema di chi auspica un congelamento degli investimenti pubblici fino a che il contesto socioeconomico meridionale non sia sufficientemente "pulito". Certo è che creare sviluppo significa fare emergere nuovi imprenditori, e non è solo una questione di bassi costi, ma di fiducia, di sane motivazioni e di valorizzazione di competenze. Certo è che le risorse ambientali sono determinanti: infrastrutture produttive e sociali, scuole, servizi, sicurezza, una Pubblica amministrazione funzionante. Tutte cose che spesso non richiedono grandi investimenti, quanto piuttosto un salto di mentalità. Che è molto, molto più difficile. Anche per un popolo straordinariamente vivace, saggio e ricco di risorse come quello meridionale.