



Munich Personal RePEc Archive

Crescita Economica o Sviluppo Civile? Altre Vie per il Mezzogiorno.

Radhuber, Michael

Università di Linz - Dipartimento di Management Internazionale,
Università di Linz - Dipartimento di Economia

November 2007

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/8037/>
MPRA Paper No. 8037, posted 02 Apr 2008 16:16 UTC

Crescita Economica o Sviluppo Civile?

Altre vie per il Mezzogiorno

Novembre 2007
Prima revisione 2008-04

Autore & Contatti

Michael Radhuber

E-Mail:

michael@radhuber.eu

www.radhuber.eu

JOHANNES-KEPLER UNIVERSITÀ di

LINZ, AUSTRIA

DIPARTIMENTO DI MANAGEMENT INTERNAZIONALE

e

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA

Abstract **[INGLESE]**

For over 60 years conspicuous sums of money have been diverted to southern Italian regions. Nonetheless the positive effect of the so called *extraordinary intervention* has been limited. The south continues to be characterized by stagnant economies with high unemployment rates and rather low levels of income. Associated therewith are high rates of organized crime, poor public services and many social problems that make life difficult in the *Mezzogiorno* of Italy. So why did more than 60 years of special policies not lead to the desired outcome? This book is about analysing the economic situation of the *Mezzogiorno* of Italy on the basis of a comparative descriptive approach, which is later on extended to a sectoral analysis of the southern economy based on an *input-output* model elaborated by *IRPET*. This allows for analysis of exogenous growth options (trade) as well as endogenous ones. Special attention is furthermore drawn to the the logistics, that appears to offer significant potential for an economic revival of the southern regions. The characteristic of this book is that it focuses not only on economic issues, but proceeds to check for a link between the economic situation and social issues. Policies have so far been directed mainly to the economic environment. Recent literature has however increasingly focused on social matters that impede higher rates of economic growth. Not only human capital or crime matter, but especially political and institutional characteristics, that can be considered simple mirrors for the grade of civil development of the southern societies. Bureaucracy and the legal system figure amongst the principal culprits for the problematic situation of the *Mezzogiorno*. In the end civil issues can be considered at least as important for economic prosperity in southern Italy as strictly economic factors.

KEYWORDS: *Mezzogiorno*, civil development, economic growth, input-output model, logistics, institutions, legal system, social capital;

JEL CATEGORIES: O15, O18, O20, O52, R12, R50, A10, F21, H00, H83, I30, N94;

Introduzione

Per più di sessant'anni notevoli somme di denaro sono state deviate verso il Mezzogiorno d'Italia. Nonostante ciò l'esito dell'intervento a favore delle regioni meridionali è stato limitato. Redditi bassi ed un'economia stagnante caratterizzano ancora la la bassa penisola. Il crimine organizzato, cattivi servizi pubblici e molti altri problemi sociali rendono la vita dura ai cittadini meridionali. Allora perché tutti gli sforzi non sono ancora bastati per ridurre il divario economico fra le “due Italie”?

In questo saggio verranno analizzati i fattori economici che finora hanno impedito l'azzerò del divario fra Mezzogiorno e Centro-Nord. Significanti conclusioni si possono trarre dall'analisi di un modello *input-output* per l'economia meridionale, che rivela un equilibrio economico intrappolato in una situazione che impedisce il formarsi di un tessuto economico più dinamico. Si dà anche un'occhiata alle prospettive del settore logistico, che più volte è stato ritenuto critico per la ripresa economica del Sud.

La caratteristica principale di questo libro è però che in seguito si sceglie di andare oltre il classico approccio economico ai problemi meridionali. In modo rigorosamente scientifico ed a base di risultati empirici verrà analizzato un possibile nesso fra crisi economica e quadro sociale del Mezzogiorno. Può essere che i problemi sociali del Mezzogiorno siano responsabili della crisi economica, e quanta importanza ci si può attribuire? È questa la domanda che potrebbe essere decisiva per il futuro delle regioni meridionali.

KEYWORDS: Mezzogiorno, sviluppo civile, crescita, economia, input-output, logistica, istituzioni, sistema, legale, capitale, sociale;

JEL CATEGORIES: O15, O18, O20, O52, R12, R50, A10, F21, H00, H83, I30, N94;

RIASSUNTO

Sono passati più di cinquant'anni dall'inizio della più grande impresa di ricostruzione del Mezzogiorno d'Italia. Da allora le condizioni di vita sono significativamente migliorati nelle regioni del Sud, ma l'intervento economico non ha comunque portato alla riduzione del divario economico fra le due parti del Belpaese. Nel 2005 questo divario è stato tanto grande quanto all'inizio degli anni ottanta, ed ancora maggiore dei decenni posteriori alla seconda guerra mondiale. L'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno nell'ormai remoto 1950 ha portato con sé una prima ondata di investimenti per migliorare le condizioni di vita nelle regioni meridionali (capitolo II). All'inizio degli anni sessanta un cambio nella direzione politica finiva per privilegiare gli investimenti strettamente industriali, e dopo più di cent'anni di stagnazione economica del Sud grandi impianti industriali entravano di nuovo in funzione. Alla fine del '73, anno della prima crisi del petrolio, mancanti risultati nelle politiche di ricostruzione e la crisi dell'industria settentrionale portarono all'abolizione dell'intervento straordinario ed alla *de-facto* fine della programmazione economica. La deviazione di fondi finanziari verso degli schemi di incentivazione *a pioggia* ed i disastrosi tentativi di ricostruzione dopo il terremoto dell'ottanta portarono ai più grandi scandali di corruzione dell'Italia unita ed alla consolidazione finanziaria della criminalità organizzata. Soltanto nel '98, grazie

all'iniziativa dell'Unione Europea, è stato avviato un nuovo serio intento di programmazione economica, consistente ai vincoli imposti ormai dal diritto comunitario.

Al presente il Mezzogiorno registra cambiamenti rompendo il tradizionale quadro di uniformità, soprattutto lungo la cosiddetta linea adriatica di sviluppo ove regioni come *Puglia, Basilicata, Molise e Abruzzo* stanno crescendo a dei ritmi più elevati delle restanti regioni meridionali. Prospettive di crescita basate sul commercio si aprono inoltre sui Balcani, in Grecia, Turchia ed Africa del Nord, tutti paesi con un PIL pro capite piuttosto limitato, che stanno però evidenziando elevati tassi di crescita, compresi fra il 4 ed il 40 per cento (capitolo III). Soprattutto in Africa del Nord il Mezzogiorno ha conquistato significative quote degli esporti mondiali diretti lì; un giorno questi esporti potrebbero attuare come un traino per l'economia meridionale. Nonostante ciò più del sessanta per cento degli esporti meridionali sono ancora diretti nell'Unione Europea, ed in questo riguardo la situazione competitiva delle imprese meridionali permane critica.

Salari alti combinati con bassa produttività e confini aperti – sono queste le principali caratteristiche del dilemma che le regioni meridionali affrontano. Diminuire il costo del lavoro attraverso l'abolizione della

contrattazione nazionale non è comunque una soluzione. A parte gli effetti negativi che si manifesterebbero fortemente nel tasso di povertà e nella possibile formazione di disordine sociale, è stato dimostrato che altre conseguenze di un tale procedimento consistono nella formazione di un'industria a bassa produttività che difficilmente potrebbe reggere la concorrenza internazionale. L'unica soluzione consiste quindi in un aumento di produttività.

Le presenti condizioni di contesto economico e sociale ostacolano però ogni miglioramento nella produttività. Il disinvestimento continua a travolgere il Mezzogiorno dal 2002 in poi, e appare proprio la struttura dell'economia meridionale responsabile della bassa produttività. Inoltre i tassi di occupazione nel Mezzogiorno sono fra i più bassi di Europa, e distano dagli rispettivi obiettivi di Lisbona per ben 3 milioni di occupati. Ogni anno migliaia di posti vanno perduti, e l'unico gruppo a numericamente aumentare è quello degli impiegati atipici (*co.co.co*, ora *co.co.pro*). In contrasto al Centro-Nord al Sud il contratto a termine non serve come strumento di inserimento nel mercato del lavoro, l'auspicato cambiamento in un posto fisso a tempo indeterminato non si registra praticamente mai.

I crimini violenti crescono senza freni e sono al Sud molto più numerosi del Centro-Nord. La pressione della criminalità organizzata fa soffrire le imprese e soprattutto le famiglie, che si vedono confrontati con dei

tassi di povertà molto più alti al Sud. Le capacità degli studenti meridionali sono molto più basse dei loro coetanei centro-settentrionali, le scuole "peggiori" si trovano proprio nei quartieri meridionali più poveri. Ci sono anche molte difficoltà nelle università meridionali, sono pochi gli studenti del Sud che riescono a portare a fine i loro studi in tempo. L'introduzione della cosiddetta "laurea breve" è stata responsabile di una riduzione della quota di studenti con laurea "avanzata", che si traduce direttamente in un impoverimento del capitale umano italiano.

Il livello di infrastrutture pubbliche non raggiunge che la metà del rispettivo livello al Centro-Nord. Precaria è soprattutto la situazione della rete ferroviaria al Sud, degli centri intermodali per la logistica e delle infrastrutture ambientali. Anche per questo i problemi ecologici hanno ormai assunto un carattere endemico, e lasciano così una pesante eredità per le future generazioni.

La quota degli impiegati pubblici meridionali è ancora eccessiva, mentre allo stesso tempo burocrazia ed inefficienza della pubblica amministrazione e del sistema legale impediscono ogni cambiamento verso un futuro più prospero. La spesa pubblica pro capite è al 90 % del rispettivo dato al Centro-Nord, ultimamente aggravante in questo riguardo ha agito la riforma del quinto titolo della costituzione italiana. Con il passare delle competenze fiscali alle regioni le entrate erano in un primo istante precipitate verso il basso,

per stabilizzarsi ad un livello comunque basso soltanto qualche anno dopo.

In questo contesto una strategia per lo sviluppo economico del Mezzogiorno ha bisogno di basarsi su un vantaggio comparativo forte e possibilmente unico. La centralità nel Mediterraneo e la vicinanza al Canale di Suez ed al cuore d'Europa possono essere viste fattori chiave per la rinascita del Sud. Ultimamente si è parlato molto della logistica come via d'uscita dal dilemma meridionale. Le previsioni sulla domanda di movimentazione marittima nei porti mediterranei sono in continuo aumento, e le quote di mercato dei porti del Nord e del Sud d'Europa tenderanno ad avvicinarsi ancora entro il 2020. Fino al 2015 la domanda per il *transshipment* e per l'*import-export*, raddoppierà rispetto al 2005. Un'attrazione di questi flussi commerciali ai porti del Mezzogiorno potrà contribuire ad uno sviluppo non solo dei servizi logistici di stoccaggio e di "*packaging*", ma anche e soprattutto allo sviluppo delle industrie di perfezionamento attivo (TPA). Molte piccole e medie imprese potrebbero così diventare delle imprese "esportatrici" senza necessità di particolare conoscenze o strutture per l'esporto, e successivamente introdurre il Meridione d'Italia così nei circuiti del commercio internazionale.

In questo riguardo c'è da temere soprattutto la concorrenza della Spagna, che proprio a questo scopo sta fortemente investendo nelle sue infrastrutture ed i cui porti crescono a dei tassi molto più accentuati dei porti italiani. La

mancanza di adeguate infrastrutture contribuisce a dei tempi per il trasporto dal Mezzogiorno in Europa centrale eccessivi, ed anche ad una forte pressione su popolazione ed ambiente meridionale; la stragrande maggioranza dei beni arrivati per mare viene ancora ricaricata sui camion.

L'analisi *input-output* offre un certo appoggio alla strategia dello sviluppo logistico. Il moltiplicatore di breve periodo del settore logistico è fra i più alti possibili, preceduto soltanto dalla salute e dalle costruzioni. La logistica è anche il terzo settore a più contribuire alla formazione del PIL regionale. Il settore delle costruzioni beneficerebbe di più dallo sviluppo logistico; siccome però le organizzazioni mafiose sono da sempre molto attive proprio in questo settore, il suo sviluppo rinforzerebbe anche le organizzazioni per delinquere. Una tale strategia avrebbe quindi bisogno di una soppressione molto intensa dei fenomeni criminosi.

Da quest'analisi viene inoltre confermato una critica spesso sentita ma raramente provata: Almeno per gli ultimi dieci anni, ove ci sono disponibili dei dati, praticamente tutti i trasferimenti netti nel Mezzogiorno (ultimamente il 16% del PIL regionale) finivano per finanziare le importazioni nette (equivalenti al 16 % di PIL regionale anch'esse). L'elevato tasso di importazioni nette ha quindi impedito lo sviluppo economico delle regioni meridionali, e così non c'è mai stata una prospettiva per la crescita economica; tutti i soldi pubblici trasferiti al

Sud si perdevano di nuovo nei canali delle importazioni (quasi sempre provenienti) dal Centro-Nord. Questa è una rivelazione importante, poiché conferma il punto di vista espresso dall'economista inglese Vera Lutz¹ già negli anni sessanta. Nelle sue argomentazioni la Lutz sosteneva che una gran parte dei soldi pubblici trasferiti al Sud veniva spesa per finanziare le importazioni dal Nord. Il reddito regionale quindi non aumentava e la macchina dello sviluppo economico non poteva decollare.

Un altro importante risultato emerge nell'area delle industrie esportatrici: Le imprese che più esportano sono in genere anche quelle che più importi effettuano. Ciò riguarda soprattutto l'industria automobilistica e quella dell'arredamento. Purtroppo non c'è disponibilità di dati in quanto alla composizione delle importazioni, e quindi non ci è possibile provvedere ad un'analisi delle cause che impediscono la nascita di "rifornitori" interni al Mezzogiorno. Considerando che la nascita di una tale industria avrebbe in sé il potenziale di rendere il Mezzogiorno meno dipendente dalle importazioni interregionali, e che rappresenta quindi un modo dello sviluppo economico molto promettente, questa carenza di dati pesa ancora di più.

¹ Lutz, V., „Alcuni aspetti strutturali del problema del Mezzogiorno: la complementarità dell'emigrazione e dell'industrializzazione“, in Caizzi, B., eds., *Nuova antologia della questione meridionale*, Milano, Edizioni di Comunità, 1962;

Dato il contesto sociale del Mezzogiorno ci si chiede se l'esistenza di un nesso fra situazione sociale ed economica della bassa penisola sia possibile, e in quale direzione questo possibile effetto agisca (capitolo V). Le riforme federaliste degli anni '70 offrivano la possibilità di seguire il processo di nascita di nuove istituzioni regionali, a base del decreto di legge 616 più di 20.000 uffici dell'amministrazione centrale passarono allora a quella regionale. Mentre al Centro-Nord queste riforme comportavano dei cambiamenti positivi, al Sud poco importava se a governare era il governo centrale o quello regionale. Da diverse analisi spunta una possibile causa per questo: La *performance* del governo regionale meridionale è sempre stata significativamente più bassa di altrove. Non ci si deve quindi sorprendere se anche la soddisfazione col governo regionale, in paragone al Centro-Nord, è sempre stata molto scarsa al Sud.

È stato dimostrato che la performance istituzionale è fortemente correlata al grado di "cultura civica"; più si scende al Sud più basso diventa l'indice di civismo. Una cittadinanza politicamente attiva e sostegno alle relazioni politiche egalarie sono caratteristiche delle regioni più civiche ad alta performance istituzionale. Clientelismo politico invece (esibendo una significativa correlazione inversa all'attività politica) e religiosità formano parte delle caratteristiche delle regioni a bassa performance istituzionale. Un altro fondamentale risultato è che lo sviluppo economico dipende dal grado di modernità socioeconomica delle generazioni anteriori, ma

che al opposto la modernità socioeconomica *non* dipende dal grado di sviluppo economico. L'ipotesi classica, che lo sviluppo economico per sé sappia risolvere tutti problemi economici, non regge quindi più.

Queste analisi ci portano direttamente nell'area di ricerca sul capitale sociale. Due aspetti del capitale sociale vanno prese in considerazione in questo lavoro: fiducia e cooperazione. Un alto livello di fiducia rende una società meno litigiosa, favorisce la cooperazione e lubrifica il sistema economico - per esempio attraverso la promozione di un'orizzonte di investimento più lungo. Risultati econometrici fanno supporre che un 10 per cento incremento nel livello di fiducia generale si traduce in un aumento del tasso di crescita economica del 0,8 punti percentuali. La disuguaglianza economica, invece, è forte ed inversamente correlata alla fiducia ed al grado di "cultura civica"; sembra però di non ripercuotersi sull'investimento e sulla crescita economica. Altri autori citano *trasparenza* (chiarezza, sanzioni) e *razionalizzazione* (codificazione) del capitale sociale, e sottolineano l'importanza di un sentiero di sviluppo equilibrato fra questi due aspetti.

Cooperazione fra le istituzioni da una parte e fra le imprese dall'altra parte si è rivelata di particolare utilità alla crescita economica. Mentre il cosiddetto *neocorporatismo* contribuisce all'efficacia delle politiche di (re-) distribuzione, certe forme di cooperazione fra le imprese promuovono l'investimento e la crescita economica. Sono comunque soltanto le

due forme di cooperazione *insieme* che veramente riescono a stimolare la crescita economica.

Questi risultati sottolineano l'importanza di un partenariato istituzionale meglio organizzato e più influente sul piano politico. L'incapacità di collaborare è di gran lunga una delle più marcate caratteristiche degli agenti economici e politici italiani. Non sorprende quindi se i partner sociali non sono ben riusciti a compiere la loro funzione di diminuire il livello di disuguaglianza economica troppo alto e di contribuire alla moderazione salariale di certe branche economiche. Dall'altra parte sono proprio gli effetti negativi derivanti dall'inefficienza di una parte dell'amministrazione pubblica e del sistema legale che più minano ogni intento di sopprimere i comportamenti opportunistici a vantaggio di quello cooperativo.

L'analisi dell'investimento diretto estero (IDE) nelle regioni italiane corrobora i risultati finora presentati (capitolo VI). L'IDE è stato riconosciuto un ruolo centrale per lo sviluppo economico. Imprese del Nord d'Italia, che avevano effettuato degli investimenti nel Mezzogiorno, dichiararono che i fattori *pull* più importanti erano la disponibilità di un sito e della forza lavoro, seguita dall'ambiente economico generale, dagli incentivi pubblici e dall'accessibilità (del sito). Più importanti sembrano comunque gli ostacoli all'investimento nel Sud, che erano state viste in burocrazia, disponibilità di una forza lavoro qualificata, infrastrutture, servizi alle imprese,

condizioni di vita ed ambiente economico. Sono risultati che però non trovano nessun riguardo nell'assegnazione delle risorse aggiuntive, che fino al 2003 erano maggiormente focalizzati sugli incentivi economici, ed anche tra gli investimenti la distribuzione settoriale delle risorse è in forte contrasto a questa graduatoria stabilita dagli imprenditori.

Si può comunque ritenere che l'influsso degli IDE dipende più dalla percezione di una regione delle sue reali caratteristiche. Da una ricerca di mercato condotta in dieci paesi viene rilevato che il Mezzogiorno è percepito un posto insicuro, con un sistema legale ed una pubblica amministrazione inefficiente. Risultati econometrici confermano questo

punto di vista, ed a parte degli effetti di agglomerazione puntano ad educazione, infrastrutture, mercato e sicurezza come variabili più importanti determinando l'influsso di investimenti esteri. Con riguardo alle infrastrutture è stato calcolato che per il Mezzogiorno un livello di infrastrutture uguale al Centro-Nord richiederebbe un aumento dello stock attuale dell'80 % (!), mentre allo stesso tempo l'IDE crescerebbe soltanto del 8 %. Dall'altra parte, sostituendo in queste analisi invece la pubblica amministrazione ed il sistema legale italiano con le loro sorelle "medie" europee, l'evidenza a disposizione suggerisce un aumento degli IDE del 94%. Sono risultati molto significativi in favore alle politiche di sviluppo civile per il Mezzogiorno.

MICHAEL RADHUBER

Crescita Economica

o

Sviluppo Civile?

ALTRE VIE PER IL MEZZOGIORNO

Autore:

Michael Radhuber
michael@radhuber.eu
www.radhuber.eu

UNIVERSITÀ DI LINZ
Dipartimento di Management Internazionale
e
Dipartimento di Economia

Sulle copertine: Ruleri di un capannone, Provincia di Napoli, 2005
Napoli, manifestazione per la scuola, 1985.

Fonti: Provincia di Napoli, <http://provincia.napoli.it>;
Foto di V. Vanella;

Barbagallo, F., *Il Sud: Storia fotografica della società italiana*, Roma, Editori Riuniti, 2001;
Foto di Stefano Montesi.

*A tutti quanti
che nascono senza speranza
e nonostante l'umiliazione
continuano a vivere a testa alta.*

Indice

PARTE PRIMA

I. Introduzione.....	7
<i>I.1 Considerazioni generali.....</i>	<i>7</i>
II Breve storia dell'intervento straordinario.....	13
III. Il Mezzogiorno terra di opportunità.....	24
<i>III.1 Prospettive favorevoli?.....</i>	<i>24</i>
<i>III.2 Una nuova strategia per l'economia meridionale.....</i>	<i>30</i>
III.2.1 La situazione di partenza.....	30
Le condizioni di contesto.....	32
Dalle infrastrutture ai servizi.....	42
III.2.2 La logistica, una prospettiva?.....	50
IV L'approccio Input-Output.....	60
<i>IV.1 L'economia del Mezzogiorno.....</i>	<i>62</i>
<i>IV.2 Valutazione I-O della logistica per l'economia meridionale.....</i>	<i>71</i>

PARTE SECONDA

V Oltre l'economia.....	73
<i>V.1 Questione economica o questione civile?.....</i>	<i>74</i>
<i>V.2 La storia conta.....</i>	<i>80</i>
<i>V.3 Inganno senza limiti.....</i>	<i>87</i>
<i>V.4 Causalità reciproca?.....</i>	<i>89</i>
<i>V.5 Il capitale sociale. Più evidenza.....</i>	<i>92</i>
V.5.1 La cooperazione, il legame chiave.....	97
V.5.2 Conclusioni per il caso italiano.....	101
<i>V.6 Voltare pagina.....</i>	<i>104</i>
VI. Torniamo alle radici.....	106
<i>VI.1 Corroborare i risultati.....</i>	<i>108</i>
<i>VI.2 Risultati econometrici.....</i>	<i>115</i>
<i>VI.3 Verso un futuro più prospero.....</i>	<i>119</i>
Appendice.....	124
<i>Come leggere i diagrammi di correlazione.....</i>	<i>124</i>
Elenco delle Tavole.....	126
Elenco delle Figure.....	126

Premessa

Credo che il metodo più efficace per studiare i cambiamenti ai quali le nostre società sono sottoposte sia andarsene nei territori più colpiti da questi cambiamenti, cioè andarsene dai perdenti del nostro sistema economico-sociale. Il Mezzogiorno d'Italia è una di queste macro-aree più – come si usa dire – al margine delle moderne società europee. Trova grandi difficoltà a reggere le pretese del ventunesimo secolo, come non ha neanche retto troppo bene quelle dei secoli scorsi. Il suo contesto sociale è ancora fortemente ancorato nel passato, e la vita diurna è caratterizzata da problemi nell'ordine pubblico, dalla disoccupazione, dai disequilibri sociali e da problemi nelle istituzioni pubbliche. Nonostante questa complessa situazione è quasi esclusivamente l'economia a dominare il dibattito pubblico. La politica dei decenni scorsi è stata sempre più condizionata dagli assunti economici, fino ad arrivare oggi ad una situazione in cui ormai tutto si misura in termini economici. La falsa convinzione che tutto si risolvesse da sé una volta sviluppato il contesto economico ha reso insignificanti tutti gli altri problemi sociali dei territori meridionali. Da un mezzo per raggiungere lo scopo l'economia è diventata scopo per sé.

Invece la disoccupazione ed il basso reddito non sono gli unici problemi a rendere difficile la vita meridionale. Il doppio governo ed il condizionamento delle mafie, le paure di essere aggredito qualora si esca di notte, l'inefficienza della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario, la malasanità, l'inquinamento e l'incuria col territorio, montagne di immondizia nelle strade, le scuole e le università che non funzionano, sono tutti problemi che nell'uno o nell'altro modo fortemente preoccupano i cittadini meridionali e che la politica ormai da decenni mette da parte.

Scrivo questo libro per chi, come me, non pensa che il denaro sia il centro delle nostre vite, e chi non vuole che l'Europa si converta in un paese modello di neoliberalismo. Ho scelto un approccio economico per le mie argomentazioni, sperando di raggiungere così anche chi ormai non crede più nell'etica. Allo stesso tempo ho anche cercato, attraverso un'analisi di economia e società meridionale, di delineare interventi politici necessari ed offrire un'alternativa economica per lo

sviluppo del Mezzogiorno. Questo ha reso più difficile il compito di scrivere questo libro, ma credo che sia il metodo più efficace per sottolineare che senza prenderci cura dei nostri problemi sociali, cioè senza un adeguato sviluppo civile, non ci sarà la prosperità economica. Forse così si potrà convincere anche chi ha fatto del denaro ormai la sua unica religione.

Art. 3.

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Costituzione della Repubblica Italiana

Seconda versione, finita di scrivere in novembre 2007

Parte Prima

I. Introduzione

I.1 Considerazioni generali

La teoria economica ci insegna che lo scopo primario della politica economica regionale è di incidere sulla crescita di un'economia regionale. Suddetta crescita si usa esprimere in termini di aumenti del prodotto interno lordo (PIL), oppure del PIL per capita, come grandezza misurando la crescita di tutti i redditi prodotti all'interno di una regione.

Anche in Italia la maggior parte delle politiche economiche regionali è stata diretta all'aumento del reddito delle regioni meno ricche. Le politiche per la costruzione di un vero e proprio *mercato* però, come premessa per un'*economia di mercato*, non sembrano aver prevalso nelle considerazioni politiche. Da decenni il mercato meridionale rimane in uno stato di precarietà, alimentato dalle speranze neo-liberali che l'economia di mercato sappia risolvere tutti problemi da sé. Le regole e servizi necessari per il buon funzionamento del mercato, assicurando tra l'altro i diritti di proprietà e prevenendo i fallimenti di mercato (anche quelli sociali), continuano ad essere caratterizzate dalle gravi carenze nei territori del Sud. Inoltre, la “scissione” degli studi economici dagli studi di sociologia ha contribuito ad una sempre più marcata separazione delle politiche economiche da quelle sociali. Mentre le politiche economiche sono considerate essenziali per la progressione della società, le politiche sociali, dirette al miglioramento del contesto “civile” della convivenza e in tal modo anche allo sviluppo del mercato meridionale, hanno perso d'importanza ed assunto un carattere di puro supplemento.

L'evidenza a disposizione oggi ci suggerisce invece che l'utilitarismo – o lo si chiami anche egoismo – è soltanto uno dei tanti moventi umani. La stragrande maggioranza delle azioni individuali non si giustificano con un concetto *darwinistico* dell'uomo, ma con il ruolo centrale della *cooperazione*.¹ Sempre più studi empirici confermano il valore della cooperazione, non soltanto per lo sviluppo di una società civile, ma anche per lo sviluppo –, cioè la crescita economica.

Per esempio sono stati riconosciuti i contributi alla crescita economica provenienti da istituzioni particolarmente cooperative e da cooperazione a livello delle imprese (il cosiddetto *neocorporativismo*). Istituzioni cooperative, come un partenariato sociale particolarmente efficace, oppure delle trattative per il rinnovo dei contratti istituzionalmente coordinate spiegano gran parte dell'elevata efficienza delle politiche di distribuzione e redistribuzione in un certo paese, e contribuiscono così alla riduzione della disoccupazione e dell'inflazione. Cooperazione a livello delle imprese invece, come può essere immaginata per la ricerca (*R&S*) oppure per la continua formazione professionale degli impiegati, contribuisce direttamente alla crescita economica. Insieme, questi due modi di cooperazione favoriscono lo sviluppo economico e aumentano il livello di prosperità economica.²

Anche per due altri aspetti del capitale sociale è stato confermato il loro ruolo importante in quanto alla crescita economica: La fiducia e la cooperazione civile. Partendo dal libro di Robert Putnam³, si è trovato che la fiducia e le norme che inducono alla cooperazione civile influiscono fortemente sulla crescita economica.⁴ La fiducia può essere vista come un fattore riducendo la dipendenza dagli istituzioni giuridici, spostando l'orizzonte di investimento dal breve o dal medio al lungo

1 Per una critica del concetto di razionalismo basato sull'egoismo e sull'utilitarismo si rinvia a Sen (1982)

2 Questi risultati della ricerca empirica di Hicks e Kenworthy (1998) assumono particolare importanza nell'ambito del distretto industriale, e su livello macro anche per il debole partenariato sociale italiano.

3 Putnam (1993)

4 I relativi coefficienti in quest'analisi di Knack e Keefer (1997) sono, nella stima che riunisce i due variabili, per *fiducia*: 0,076 (0,030) e per *cooperazione civile*: 0,207 (0,092). (Errori standard in parentesi)

periodo, aumentando gli incentivi per l'innovazione e per l'accumulazione del capitale fisico, e facilitando anche l'accesso al credito per gli individui e le imprese meno solidi. Inoltre, fiducia nell'amministrazione pubblica e nei suoi annunci promuove l'investimento. Le norme che inducono alla cooperazione civile invece, contrastando l'opportunismo, contribuiscono alla riduzione dei costi di monitoraggio e dei procedimenti giudiziari, liberando così delle risorse per le attività economiche. Importanti implicazioni per il caso italiano si possono anche trarre dal fatto che il livello di *fiducia e cooperazione civile* è generalmente più alto nei paesi con degli istituzioni formali che meglio proteggono i contratti ed i diritti di proprietà.

Interessante sembra inoltre che, in quest'ultima ricerca citata, il coefficiente di *Gini*, misurando la disuguaglianza economica dei redditi, è fortemente correlato con la fiducia ($r=-0,65$) e la cooperazione civile ($r=-0,43$). All'aumentare delle disuguaglianze economiche quindi diminuiscono fiducia e cooperazione civile. Se si collega questo risultato con quello dell'analisi precedente, cioè che le istituzioni cooperative contribuiscono, attraverso la redistribuzione dei redditi all'eguaglianza economica, si potrebbe ipotizzare che in certi casi un elevato livello di eguaglianza economica, attraverso l'aumento del capitale sociale (fiducia e cooperazione civile), incide positivamente sulla crescita economica.

Un altro esempio per l'importanza della cooperazione civile ci offre l'esperienza delle regioni dell'Italia del Nord, in particolare di quelle padane. Lì, la presenza dell'acqua e la diffusione dell'irrigazione a vasta scala hanno contribuito alla nascita di consorzi e, più generalmente, alla formazione di gruppi di interesse cooperativi, che coinvolgevano gran parte della popolazione locale, incluse le amministrazioni pubbliche locali. Si è allora sviluppata una forma di cooperazione civile che “finì per costituire così, in tante provincie, anche un processo di ulteriore integrazione e articolazione della società civile, che attribuì alle amministrazioni locali un ruolo direttivo ispirato tendenzialmente a interessi di portata generale.”⁵ I beni delle zone

5 Queste è il giudizio dello storico Piero Bevilacqua in Bevilacqua (1993), che descrive accuratamente l'importanza del bene pubblico “acqua” per lo sviluppo produttivo e civile.

meridionali invece erano il sole ed il clima mite, che non spingevano alla cooperazione perché si potevano anche benissimo utilizzare da soli. Mentre al Nord, quindi, lo sviluppo dell'agricoltura contribuiva allo sviluppo civile, al Sud dell'Italia niente di ciò accade.

Ci sono dunque forti indizi che la mera focalizzazione sui temi oggi giorno considerati strettamente economici, come per esempio la già citata occupazione, la produttività oppure l'accumulazione di capitale fisico non sarà in grado di catturare tutti i processi legati al complesso processo della crescita economica. Inoltre, la sola crescita dell'indicatore PIL per sé non è in grado di dire niente in quanto al grado di “benessere economico” della popolazione. Esistono numerosi paesi che, grazie alla loro abbondanza di materie prime esibiscono alte percentuali di crescita del PIL, che beneficiano però soltanto una piccolissima élite locale mentre il paese segue in miseria. Per chi vuole migliorare le condizioni generali di una regione, la crescita economica va quindi considerata in un contesto più ampio, del quale fanno parte anche gli argomenti connessi allo sviluppo civile.

Soprattutto nel meridione d'Italia è improbabile che la crescita economica acceleri in assenza di progressi nell'ambito dello sviluppo civile. Ciò sarebbe ipotizzabile soltanto per dei paesi che presentano un fortissimo vantaggio comparativo, di solito in quanto al costo del lavoro. Poiché in Italia il differenziale salariale fra Nord e Sud continuerà ad essere basso, non potrà mai costituire un fattore di attrazione così forte per le imprese esterne da bilanciare tutti i presunti svantaggi dello trasferire parte del processo produttivo al Sud.⁶

I processi di sviluppo economico in quest'analisi vanno quindi considerati nella loro totalità, coinvolgendo anche le questioni dello sviluppo civile. Delineando i

6 Inoltre, salari più bassi incoraggerebbero soltanto la nascita di un'industria scarsamente produttiva [Cella (1999)], la quale difficilmente potrebbe reggere la concorrenza di altri paesi che producono ad un costo del lavoro ancora più basso.

punti di convergenza e complementarità fra crescita economica e sviluppo civile potrà forse costituire un motivo per abbandonare la vecchia strada della separazione fra intervento economico e intervento “sociale”. Sarebbe auspicabile che l'esposizione del nesso esistente fra le due questioni contribuisca a ridare maggior peso alle politiche volte a promuovere lo sviluppo civile, che, se per anni sono stati trascurati le politiche economiche per il rilancio del Sud, le politiche per lo sviluppo civile (considerati da sempre secondari rispetto alla crescita economica) erano proprio assenti. Chi ha sofferto di più di questa trascuratezza è naturalmente gran parte della popolazione meridionale, in fondo tutti quelli che non appartenevano ai pochi beneficiari del peculiare sistema sociale meridionale.

Il legame che esiste fra sviluppo civile e crescita economica è ultimamente anche stato confermato in varie analisi empiriche.⁷ È comunque difficile definire bene il termine civiltà: La civiltà va qui intesa nel senso che le attribuiva l'economista Paolo Sylos Labini, che la considerava espressione di tutto ciò che, oltre alla mera crescita economica, contribuisce ad un benessere più generalmente definito come sociale e culturale. Lo stesso economista, soprattutto negli anni più recenti fautore di interventi volti a promuovere l'evoluzione sociale per abbattere le differenze istituzionali e organizzativi che delimitavano le aree economicamente più prospere da quelle più arretrate, ammise però che “il grado di sviluppo civile, a differenza del grado di sviluppo economico, non è misurabile. Tuttavia certe strutture – come la pubblica amministrazione nel suo complesso e, in particolare, la struttura scolastica, quelle della sanità, della giustizia, delle carceri – e certi meccanismi – come le procedure giudiziarie – dopo uno studio adeguato possono fornire indicazioni significative sul grado di sviluppo civile.”⁸

Il messaggio trasmesso qui non è che alcun tipo di intervento – economico o civile – sia più importante dell'altro. Mentre in un mercato imperfetto l'intervento economico è indispensabile per promuovere e condurre le attività economiche (per

⁷ Si rinvia qui ai capitoli dedicati ai singoli argomenti.

⁸ Sylos (2003), pp. 323-334.

esempio aumentando il tasso di occupazione), l'intervento civile serve per alleggerire le condizioni di vita e per rimuovere gli ostacoli allo sviluppo dell'attività economica. Soltanto un insieme coordinato delle due forme di intervento sarà capace di mettere in moto un circolo vizioso di sviluppo autonomo. Oltre una certa “soglia”, o un “punto critico decisivo”, era la convinzione di Sylos Labini, lo sviluppo avrebbe potuto diventare autopropulsivo, e continuare a nutrirsi da sé.⁹ Sembra però che la strada verso quest'obiettivo sia ancora lunga.

⁹ Giuliana Arena riassume così nella sua introduzione a Sylos (2003) i vari interventi di Sylos Labini in favore di questa tesi.

Il Breve storia dell'intervento straordinario

Nella letteratura odierna vengono spesso sottolineati gli sbagli ed i mancanti miglioramenti nelle politiche per il Meridione, ma è indubbio che l'intervento straordinario degli anni cinquanta, sessanta ed anche settanta ebbe anche degli effetti molto positivi per l'economia meridionale. Dopo l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, con una legge del 10 agosto 1950, seguirono le prime iniziative della Cassa a favore del Mezzogiorno con “attorno una appassionata tensione ideale e progettuale che coinvolgeva gruppi e uomini anche esterni al Mezzogiorno.”¹⁰ In questa fase dell'intervento straordinario la Cassa si impegnava nella costruzione di strade, fognature, acquedotti, linee elettriche e molt'altro, seguendo una linea del pensiero corrente secondo la quale, per far sorgere una economia moderna, occorreva prima creare i “prerequisiti” per la stessa. Si rompeva allora il tradizionale isolamento di molti centri rurali, soprattutto all'interno del paese, e grazie alla diffusione dell'acqua potabile, alla bonifica e alla costruzione di moderni sistemi di fognatura si era riuscito ad elevare il tono della vita civile delle popolazioni. Non mancarono e non mancano le critiche a quest'intervento. Spesso ingenti risorse venivano spese per salvare dei villaggi dall'abbandono che, secondo molti, meritavano di essere abbandonati per il loro isolamento e la loro peculiare collocazione in mezzo al niente, che solo il passato sa spiegare.

Nel 1957 seguì una nuova fase dell'intervento diretto, volto alla creazione di economie industriali. Iniziava così la fase dell'industrializzazione del Meridione nella quale sorgevano grandi complessi industriali, soprattutto siderurgici, metalmeccanici, chimici e petrolchimici, più tardi denominati le famose “cattedrali nel deserto”. La strategia dei poli di sviluppo venne però contrastata dal fatto che la maggior parte di quegli stabilimenti era verticalmente integrata e dipendeva dalla casa madre. In seguito all'elevata domanda per manodopera proveniente dai nuovi

¹⁰ Per questa citazione e le osservazioni che seguono si vedano Bevilacqua (1993), pp. 138 sgg., Graziani (1998), pp. 231-235, e Barbagallo (1994), capitolo sesto;

stabilimenti anche le piccole e medie imprese circostanti quelle industrie si vedevano confrontati con un costo del lavoro crescente, e molti di loro fallirono. Non veniva promosso quel processo di *outsourcing* che qualche decennio più tardi ha caratterizzato lo sviluppo del Nord-Est, e nel quale ex-dipendenti delle grandi industrie si mettono in proprio con tutta l'esperienza accumulata e contribuiscono così alla creazione di nuove imprese che, via via maturando, diventano più indipendenti dalle case madri.

Per valutare debitamente l'efficacia delle attività della Cassa in questi anni occorre tener presente che, col passare degli anni, l'intervento *straordinario* si era sempre più sostituito alle spese *ordinarie* della pubblica amministrazione.¹¹ L'ammontare delle risorse spese nell'ambito dell'intervento straordinario restò uguale oppure aumentava leggermente, mentre le spese ordinarie erodevano sempre di più. Complessivamente, quindi, i finanziamenti a favore delle regioni sottosviluppate rimasero inferiori alle risorse a disposizione al Centro-Nord.

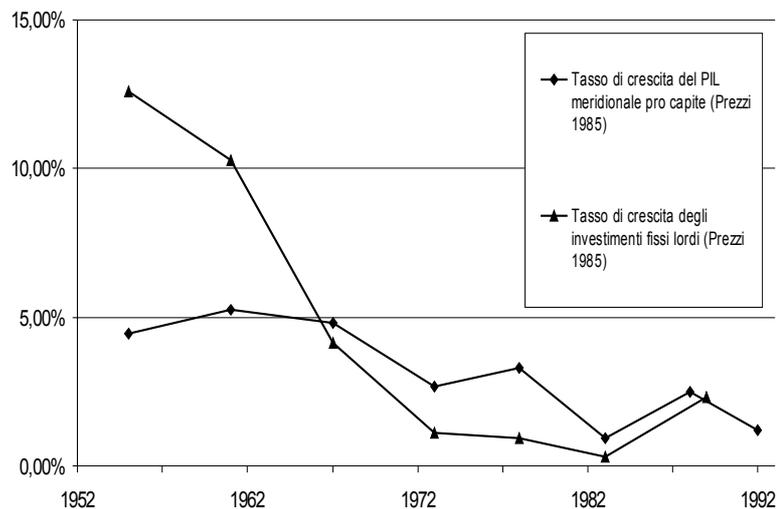


Figura 1: Crescita del PIL e degli investimenti fissi lordi nel Mezzogiorno, 1952-92 (a prezzi 1985).

¹¹ Si vedano Bevilacqua (1993), p. 166, e le opere di Mariella Volpe (“La spesa pubblica”) e Carlo Trigilia (“Sviluppo senza autonomia”) ivi citate.

Il risultato era un piuttosto modesto impegno di risorse complessive, con cui non era possibile cambiare in pochi anni il volto di una regione che per secoli era stata trascurata e maltratta dal feudo governante. Dal primo grafico (Figura 1) si può bene seguire l'andamento della crescita degli investimenti al Sud, che continua in forte calo a partire dagli anni sessanta. Questa caduta degli investimenti è la conseguenza della continua sostituzione delle spese ordinarie con quelle straordinarie; altrimenti, in mancanza di una così drastica riduzione dell'afflusso di risorse, la crescita degli investimenti complessivi non sarebbe dovuta ridursi così tanto. Fortemente correlato all'andamento degli investimenti è la crescita del PIL pro capite del Meridione; anche la sua crescita tende a ridursi a partire dalla seconda metà degli anni sessanta. È comunque da osservare che da allora cambia la composizione degli investimenti, e fino a metà degli anni settanta crescono gli investimenti industriali nel Mezzogiorno - a scapito degli altri investimenti.

La crescita degli investimenti nell'industria diventa poi la caratteristica della seconda fase dell'intervento straordinario, iniziata nel 1957 con una legge che impegnava le imprese a partecipazione statale ad effettuare il 60 per cento dei loro investimenti nei territori meridionali. Una semplice analisi grafica della Figura 2 rivela che gli investimenti strettamente industriali, almeno fino agli anni novanta, convergono perfettamente con il tasso di crescita del PIL pro capite, e determinano una gran parte di quest'ultimo. Sembra che questa tipologia di investimenti abbia più ripercussioni sulla crescita del PIL che quanto ne abbia l'insieme di tutti gli investimenti. In quanto agli investimenti industriali occorre però considerare un *lag temporale* (una specie di ritardo temporale), prima che i cambiamenti nella crescita degli investimenti industriali si ripercuotano sul tasso di crescita del PIL. Anche questo è comprensibile se si considera che ci vuole un po' di tempo prima che i nuovi investimenti possano incidere sulla produzione.

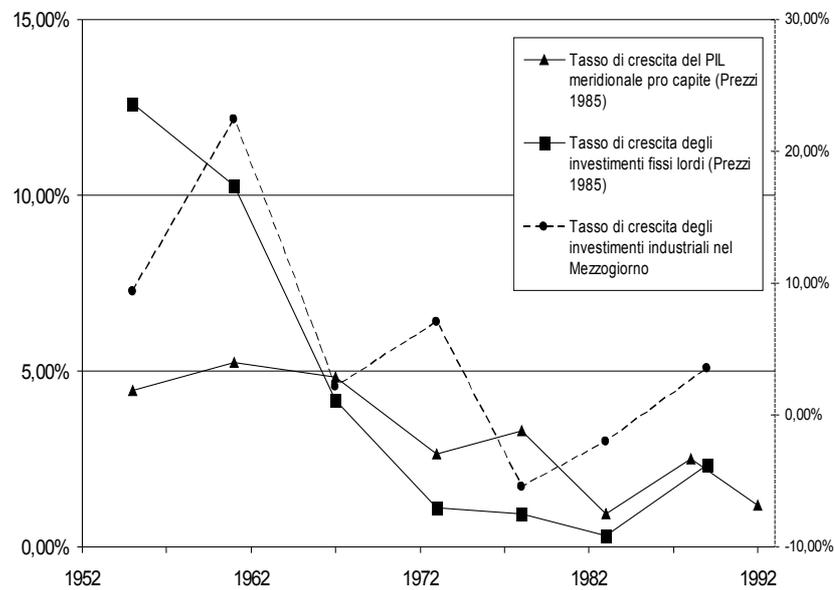


Figura 2: Crescita del PIL, degli investimenti fissi lordi e degli investimenti industriali (misurati a destra) nel Mezzogiorno, 1952-92 (a prezzi 1985).

La convergenza di investimenti industriali e PIL è stata confermata anche empiricamente. Nell'analisi svolta da Giannola e Del Monte¹², le due serie risultavano cointegrate con un lag di un anno, volendo dire che queste due variabili, a causa di una certa relazione fra di loro, tendono a tornare sempre sul loro rapporto di equilibrio. In altri termini si può concludere che il tasso di crescita degli investimenti industriali è il fattore più importante influenzando il tasso di crescita del prodotto interno lordo (lasciando a parte qui i problemi di *causalità reciproca*).

Dalla Figura 2 si può ben distinguere il secondo periodo del intervento straordinario, iniziato nel 1957, dal primo. Viene anche confermata l'importanza di una politica industriale volta alla creazione di economie industriali per lo sviluppo

12 Del Monte e Giannola (1997), pp. 78 – 97.

economico, poiché sono gli investimenti industriali che meglio incidono sul tasso di crescita del PIL. Dopo la prima ondata di investimenti ne seguì un'altra, già annunciata nella seconda metà degli anni sessanta, e pienamente manifestatasi nei primi anni settanta. Erano, come fa notare Graziani¹³, **le imprese a partecipazione statale a prescegliere il Mezzogiorno come propria base produttiva e investendoli**, al picco nel 1972, il 37 per cento degli investimenti industriali nazionali.

Quella potrebbe essere stata la fase del decollo dell'industria meridionale. Invece gli investimenti attuati allora non influivano tanto sul reddito del Sud come su quello del Nord. Quasi tutti i beni di investimento dovevano essere acquistati al Nord, per poi essere importati nelle regioni del Sud.¹⁴ La mancante integrazione nell'economia del Mezzogiorno era probabilmente il punto più debole dell'allora espansione industriale, e causa fondamentale per il successivo fallimento di questa tentata industrializzazione. I nuovi impianti, invece di suscitare una maggiore domanda per i beni industriali prodotti al Sud, erano responsabili di un aumento del costo del lavoro e di una conseguente mancanza di manodopera che provocò il fallimento di molte piccole e medie imprese. Allo stesso tempo, grazie all'aumento del reddito delle persone impiegate nelle nuove industrie, tante imprese del Nord vedevano nel Mezzogiorno un nuovo mercato di sbocco per i loro prodotti. L'industria del Sud non poteva vincere questa doppia competizione e tante imprese meridionali sparivano per sempre dal parchetto.

Era dunque la debole programmazione economica responsabile della perduta possibilità di uno sviluppo autopropulsivo, che in questi anni si dava per prima volta. Una delle cose che allora mancò era una valutazione sistematica dei flussi dell'economia meridionale, come può essere realizzata per esempio attraverso un modello *Input-Output*, che verrà trattato nei capitoli successivi. Ma tutte le critiche

13 Graziani (1998)

14 Il rapporto fra importazioni nette meridionali ed investimenti industriali si aggira sempre sul 200 per cento per il periodo 1950-80, Del Monte e Giannola (1997), p. 53;

all'inefficienza dell'intervento straordinario in quegli anni non devono mai mettere in secondo piano la fondamentale verità dell'evoluzione economica e sociale di quel tempo. Lungo dall'essere perfetto, l'intervento esterno riuscì a stimolare l'economia meridionale come mai prima, e per prima volta faceva capire che i problemi economici e sociali del Sud si potevano vincere.

Infatti, fra il 1960 ed il 1975 furono creati almeno 194 000 nuovi posti di lavoro, a cavallo degli anni sessanta veniva investito nel Sud un quarto degli investimenti industriali nazionali. Allo stesso tempo, grazie all'intervento della Cassa, progredivano le attività di bonifica ed irrigazione, e le grandi pianure del Mezzogiorno, che per secoli erano state caratterizzate dalla malaria e dal paludismo, diventavano finalmente coltivabili. Il differenziale di disoccupazione fra Nord e Sud era sceso al 3 per cento, e grazie all'emigrazione ed all'intervento pubblico era sparita molta della miseria che prima tanto aveva tormentato il Sud.

La svolta definitiva per lo sviluppo del Sud ebbe inizio nel 1973, anno della crisi del petrolio. Allo scopo di sostenere la competitività del sistema Italia le politiche nazionali venivano sempre più indirizzate all'industria settentrionale, e le politiche di sviluppo per il Meridione assumevano un carattere assistenzialistico, a solo sostegno del reddito delle persone. Le competenze dell'intervento per l'agricoltura e per i nuclei di sviluppo vennero trasferite alle regioni a statuto ordinario, nate nel 1970. Nel 1973 veniva elaborato l'ultimo piano annuale di programmazione economica dal Ministero del Bilancio, dopo di che la tradizionale programmazione economica, da allora non più affidata ad esponenti del Partito socialista, perdeva il suo ruolo centrale

Gli anni seguenti erano anni di altissima inflazione e di depressione economica in cui l'attenzione nazionale veniva quasi esclusivamente posta sull'industria settentrionale e la sua ristrutturazione. L'intervento straordinario a favore del

Mezzogiorno venne gradualmente ridotto, fino alla sua quasi completa abolizione negli anni ottanta. Nel 1976, con legge numero 183 venne stabilito un ultimo rinnovo della Cassa fino al 31 dicembre 1980, dopo di che anche ciò che restava dell'intervento straordinario veniva affidato alle regioni. Seguiva un periodo di transizione e poi la messa in liquidazione della Cassa. Così venne definitivamente chiusa la stagione della programmazione economica.

“La conclusione dell'intervento straordinario attraverso la Cassa per il Mezzogiorno finiva per mettere in luce la mancanza di una politica nazionale volta a incentivare lo sviluppo produttivo e l'occupazione nel Sud e insieme l'incapacità delle regioni meridionali a svolgere le funzioni istituzionali di progettazione politico-economico” opinò due decenni più tardi Barbagallo¹⁵. Ma il peggio stava ancora per venire.

Quando in novembre 1980 quasi tre mila persone morirono, e trecento mila persone rimasero senza tetto a causa di uno dei terremoti più disastrosi del secolo passato, ebbe inizio uno dei più grandi scandali di corruzione della storia recente. Qualche mese dopo il terremoto, che aveva i suoi più disastrosi effetti nell'Irpinia e nella Basilicata, colpendo anche la provincia di Napoli, veniva approvata una legge per il finanziamento della ricostruzione.¹⁶ La applicazione di questa legge, la 219 del 1981, fu affidata a due commissari straordinari di governo, mentre la ricostruzione degli alloggi nel napoletano in un primo istante fu affidata al sindaco di Napoli. Le competenze dei commissari straordinari furono presto allargate, fino a comprendere la ricostruzione degli alloggi, opifici industriali e persino delle infrastrutture. Sulla base della 219 i commissari affidarono le opere a delle imprese concessionarie 1) *senza gara d'appalto* e 2) *con una anticipazione da parte dello Stato del 50 per cento delle spese di esecuzione previste*.

15 Barbagallo (1994), p. 59.

16 In quanto agli eventi post-sismici (ed alle pagine seguenti) si rinvia a Graziani (1998), pp. 221 seg., ed a Barbagallo (1999), capitolo sesto;



Terremoto in Irpinia. © Massimo De Dominicis

Come risultato di questa nuova normativa iniziarono ad emergere numerosi consorzi di costruzione che, incassando l'anticipazione, affidarono i loro lavori in subappalto a delle altre imprese, questa volta con pagamenti posticipati però. Così erano capaci di ottenere liquidità in massa, mentre non dovevano esporsi a nessun rischio finanziario. In questo ambiente di generosità non ci si deve sorprendere, quindi, se il IV lotto della strada statale 268 (strada del Vesuvio), nel '85 progettato con un presunto costo di 75 miliardi di vecchie Lire, soltanto nel '90 fu definitivamente approvato per un importo complessivo di 313 miliardi. La Coop Sud, costituita dal Ccc di Bologna e dal Cons. Coop di Forlì proprio per acquisire questo appalto (prima ancora dell'avviso di gara internazionale), attraverso il suo direttore tecnico proseguiva intanto a sistemare i rapporti coi diversi clan campani. Nel '87 si accordò la tangente da versare ad un importo inusualmente basso del 3%, in compenso del quale però tutti i subappalti dovevano essere concessi a delle imprese riconducibili al clan camorristico del Alfieri.

Si calcola che i fondi affluiti alle regioni colpite dal terremoto si aggiravano intorno ai 50 000 miliardi di vecchie Lire. In termini del PIL, quest'importo ammonterebbe a più del 30 per cento del PIL (a prezzi correnti) del 1990. Gran parte del fino ad oggi altissimo debito pubblico italiano è riconducibile a questo decennio. Allo stesso tempo, grazie ai tanti soldi affluiti in questo “grande decennio” alle imprese camorristiche, la criminalità organizzata era capace di consolidare la sua base finanziaria, che fino ad oggi rimane uno dei principali pilastri per il suo importante ruolo svolto in economia e società di molte regioni del Mezzogiorno.

Questa osservazione è peraltro condivisa anche da Barbagallo¹⁷, che qualche anno più tardi osserva che “la legislazione straordinaria, per la ricostruzione postsismica e poi per il bradisisma di Pozzuoli, avrebbe fornito il quadro normativo adatto a favorire la deviazione dei più cospicui appalti pubblici verso gli esclusivi interessi dell'alta e della bassa camorra criminale-impresoriale-politica.”

Dopo qualche tempo questo decennio del grande affare, degli intrecci fra politica e criminalità organizzata, delle infiltrazioni mafiose nella pubblica amministrazione era diventato così insopportabile da suscitare intense critiche da parte di molti strati onesti della società italiana. Il quadro cambiava quindi nel 1990 con l'instaurazione della *Commissione parlamentare di indagine sull'uso dei fondi per il terremoto*, presieduta da Oscar Luigi Scalfaro, e con la nomina di due rigorosi procuratori della Repubblica a Napoli (Agostino Cordova) ed a Palermo (Giancarlo Caselli). Ebbe inizio una serie di indagini giudiziarie che metteva a luce la degenerazione a vasta scala della politica di intervento nel Mezzogiorno.

Allo stesso tempo era diventata sempre più vincolante la normativa europea sui sussidi pubblici, così che nel 1992 il governo prese la decisione di profondamente modificare la normativa dell'intervento economico. Con legge numero 488/1992 venne sancita l'abolizione dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno, sostituito da un intervento più generalista in conformità con la normativa europea, ed effettuato dall'amministrazione ordinaria dello Stato. Le aree ammesse a questo nuovo intervento, in vigore fino ad oggi, si caratterizzano principalmente per un PIL per abitante inferiore al 75 per cento della media UE. Inoltre ogni intervento si effettua in cofinanziamento coi fondi nazionali, ove il contributo comunitario nel caso delle aree depresse arriva al 50 per cento.

Per un provvedimento eccezionale¹⁸, concesso al governo italiano dalla

17 Barbagallo (1999), p.22.

18 Il governo italiano ottenne infatti che per le aree in declino al Centro-Nord il PIL si calcolasse in

Commissione dell'Unione Europea, venivano incluse nelle zone depresse anche molte zone del Centro-Nord, coprendo fino al 30 per cento della popolazione centro-settentrionale. Non meraviglia quindi il fatto che dopo l'abolizione della Cassa questa nuova netta deviazione di risorse verso regioni più ricche del paese è stata motivazione per accese critiche da molti esponenti del intellettualismo italiano. Ulteriormente aggravante ha agito il fatto che dopo la fine del periodo di programmazione economica nel 1973 l'intervento straordinario o ordinario scarseggiava di coordinamento e di focalizzazione sugli interventi concreti. Infatti da allora gli interventi venivano attuati più *a pioggia* che a base di specifici obiettivi o di una strategia di sviluppo.

Passavano più di 25 anni, e soltanto nel 1998 su iniziativa dell'Unione Europea è stato avviato un nuovo serio intento per una programmazione economica a favore dello sviluppo delle regioni meno favorite. Reso più necessario dal fatto che ormai molte competenze per lo sviluppo economico erano sparse tra comuni, provincie, regioni e l'amministrazione centrale, urgeva creare un nuovo quadro di intervento nel quale i singoli interventi delle diverse

amministrazioni locali venivano indirizzati e focalizzati su degli obiettivi comuni. Si può giustamente ritenere che questo nuovo periodo di programmazione economica



Figura 3: Regioni interessate dalla politica comunitaria di coesione (2007 – 2013).

paragone al PIL del Centro-Nord, e non in rappresentanza al PIL nazionale. Con il nuovo periodo di programmazione (2007-2013) e la nuova politica regionale dell'UE le regioni settentrionali non godono più di questo privilegio.

abbia in sé il potenziale di creare una base per un nuovo periodo di sviluppo economico e sociale, senza la quale quest'ultimo non è facilmente immaginabile. È peraltro convinzione diffusa fra gli scienziati di economia regionale che gli interventi concreti, focalizzati su degli obiettivi specifici e dotati di potenti mezzi di attuazione abbiano in sé molto più potenziale di successo che quanto ne abbiano gli interventi *a pioggia*, indirizzati verso molti ma imprecisi obiettivi, e mancanti di sufficienti mezzi di attuazione.

Dal 1998 la programmazione economica viene quindi effettuata attraverso il *Quadro Comunitario di Sostegno*, un

documento approvato dalla Commissione europea, d'intesa con lo Stato membro interessato, sulla base della valutazione del Piano presentato dallo stesso Stato. Il QCS contiene la fotografia della situazione di partenza, la strategia, le priorità d'azione, gli obiettivi specifici, la ripartizione delle risorse finanziarie, le condizioni di attuazione. Il QCS è articolato in assi prioritari e attuato tramite uno o più Programmi operativi.¹⁹

È questa dunque la cornice del “nuovo” intervento per il Mezzogiorno, che oggi viene effettuato principalmente dalle diverse istanze dell'amministrazione pubblica locale e nazionale. In quanto alle regioni oggetto a quest'intervento, molte sono già uscite oppure stanno per uscire dal *target-group*, ed il Mezzogiorno stesso comincia a registrare cambiamenti rompendo il tradizionale quadro di uniformità di questa parte del Belpaese. Dopo la fine del periodo di *phasing-out* per Abruzzo e Molise, ora anche la Basilicata ha già raggiunto la soglia (un PIL per capita che raggiunge il 75 % della corrispondente media dell'Unione Europea a 25) per entrare nel regime transitorio del *phasing-out*. Campania, Puglia, Calabria e Sicilia continuano a permanere fra le regioni dell'obiettivo 1, mentre alla Sardegna, in virtù del suo precedente status di regione “obiettivo 1”, viene applicato il meno intenso regime del *phasing-in*.

19 Informazioni del *Dipartimento per le Politiche di Sviluppo* (DPS), pubblicato sul sito http://www.dps.tesoro.it/qcs/qcs_programmazione.asp (Giugno 2007).

III. Il Mezzogiorno terra di opportunità

III.1 Prospettive favorevoli?

Ci sono due punti di vista in quanto all'attuale situazione del Mezzogiorno. Da una parte c'è quello pessimistico, che vede nella lontananza del Mezzogiorno dai principali mercati europei la prima ragione per la debole performance economica (Fig. 4). Ed è anche generalmente accettato e empiricamente confermato che la lontananza infatti è uno dei primi fattori responsabili della debole performance economica di molte regioni remote. In certi aspetti questo riguarda però più il passato del presente, poiché nei giorni di globalizzazione, in cui le imprese trasferiscono le loro produzioni fino alle regioni più periferiche del nostro pianeta, la lontananza non può più essere considerata il freno ultimo per lo sviluppo economico. Ormai i fattori, influenzando il corso dell'economia, sono cambiati.

Non ci si vuole mettere in dubbio che le regioni periferiche sono sempre fortemente svantaggiate in paragone alle regioni centrali. Ma la globalizzazione economica ed il basso costo del trasporto hanno aperto una finestra di opportunità anche alla periferia, che le permette di partecipare al “boom” dell'economia mondiale. Le prospettive di questo traino economico sono allettanti. Crescita economica e aumento del benessere fra pochi anni, un circolo virtuoso di sviluppo che offre la possibilità di trainare con sé l'intero contesto socio-culturale e stimolare uno sviluppo endogeno che, dopo qualche tempo, finisce per ridurre la dipendenza dai mercati esteri. Fin qui la teoria.

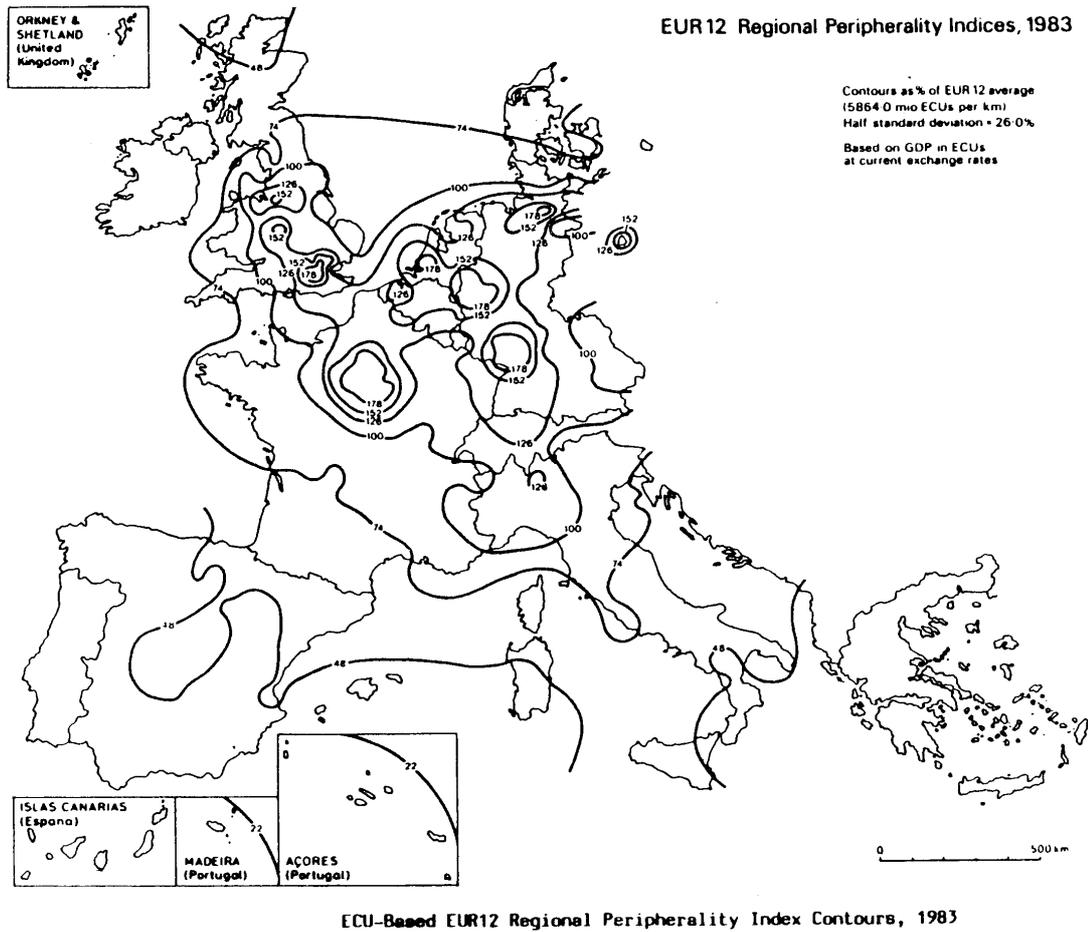


Figura 4: Lontananza economica del Mezzogiorno dai principali mercati dell'Europa occidentale. La mappa è stata elaborata nel 1983, resta però largamente valida. Uno studio più recente (e più dettagliato), elaborato per la Commissione Europea (1999) porta praticamente agli stessi risultati.

La realtà si presenta un po' diversa. L'attrattiva dello sviluppo esogeno resta sempre il suo breve orizzonte di tempo. Ma ciò che non trova ancora sufficiente considerazione dagli economisti è che i rischi dello sviluppo esogeno sono spesso altrettanto grandi. I cambiamenti economici troppo veloci, a cui le società spesso risultano impreparate, finiscono per distruggere molti equilibri economici, sociali e culturali, che prima avevano caratterizzato la vita comune per molto tempo. In questi processi di cambiamento radicale non di rado si può perdere una gran parte del patrimonio culturale, sociale ed economico di un popolo, e le ferite causate allora possono restare aperte ancora per lungo.

Per rivalutare le prospettive di uno sviluppo *endogeno* bisogna ricordare gli argomenti di Sylos-Labini: I processi storici non sono mai simmetrici, ed una volta arrivati alla soglia dello sviluppo autopropulsivo i cambiamenti possono avvenire con molta velocità. Dall'altra parte, e questa volta a favore dello sviluppo esogeno, occorre dire che non si può neanche paragonare la società del Mezzogiorno con una “tribù” del terzo mondo. Il Mezzogiorno non è del tutto impreparato per l'economia moderna. Basta però pensare alle conseguenze che una possibile ondata di investimenti potrebbe avere sullo sviluppo delle cosche, per capire i possibili rischi di uno sviluppo esclusivamente esogeno del Mezzogiorno²⁰. Perciò alla fine conviene puntare su uno sviluppo tanto endogeno quanto esogeno, per cercare di compensare i possibili effetti negativi di ognuna delle due forme.

Alla ricerca di nuove opportunità economiche infine spostiamo il nostro punto di vista verso sud-est, dove si sta delineando una nuova prospettiva più “ottimista” in quanto al futuro del Mezzogiorno. Nella figura 5 si possono osservare i paesi mediterranei circostanti il Mezzogiorno a seconda del loro prodotto interno lordo pro capite (dati del anno 2004, a prezzi costanti) ed il rispettivo tasso di crescita. Da una parte si nota che i vicini del Mezzogiorno sono caratterizzati da un livello di PIL pro capite piuttosto modesto. Sia per i Balcani, sia per la Grecia, la Turchia o il Nord-Africa, i livelli di ricchezza non sono paragonabili a quelli dell'Europa occidentale. Colpiscono però i tassi di crescita. La maggioranza di quei mercati sta crescendo a dei ritmi annui abbastanza elevati. I Balcani crescono ad un tasso circa quattro volte maggiore di quello italiano. Ci troviamo quindi di fronte a delle economie molto dinamiche, che hanno appena iniziato il loro risveglio economico.

Dove, se non lì si sta aprendo una finestra di opportunità per il Mezzogiorno? Grazie alla crescita di quei mercati vi aumenterà anche la domanda per beni e servizi importati dall'estero, e se le imprese meridionali riescono a posizionarsi bene in

20 Si è inoltre tentato di rinviare all'attuale situazione del Messico del nord, che sta vivendo anni di intensa crescita e di immensi turbamenti sociali grazie al trasferimento di molte attività produttive provenienti dagli Stati Uniti.

questa competizione regionale il Mezzogiorno potrebbe crescere altrettanto i nuovi mercati emergenti. Sono, infine, nuovi mercati di sbocco non solo per l'economia meridionale, ma per tutta l'economia europea. E se ancora oggi molto potenziale per le imprese europee si trova nei paesi dell'Est-Europa, già domani questo potenziale potrebbe spostarsi nei Balcani e nella Nord-Africa. E molte imprese europee potrebbero scegliere il Mezzogiorno come base di coordinamento per i nuovi investimenti nell'Africa del nord, il che ancora una volta apporterebbe nuove ricchezze al Sud. Ancora nell'Europa, ma più centrale e vicino alle nuove regioni di investimento, questo potrebbe diventare il motto del Mezzogiorno in una nuova era di crescita economica.

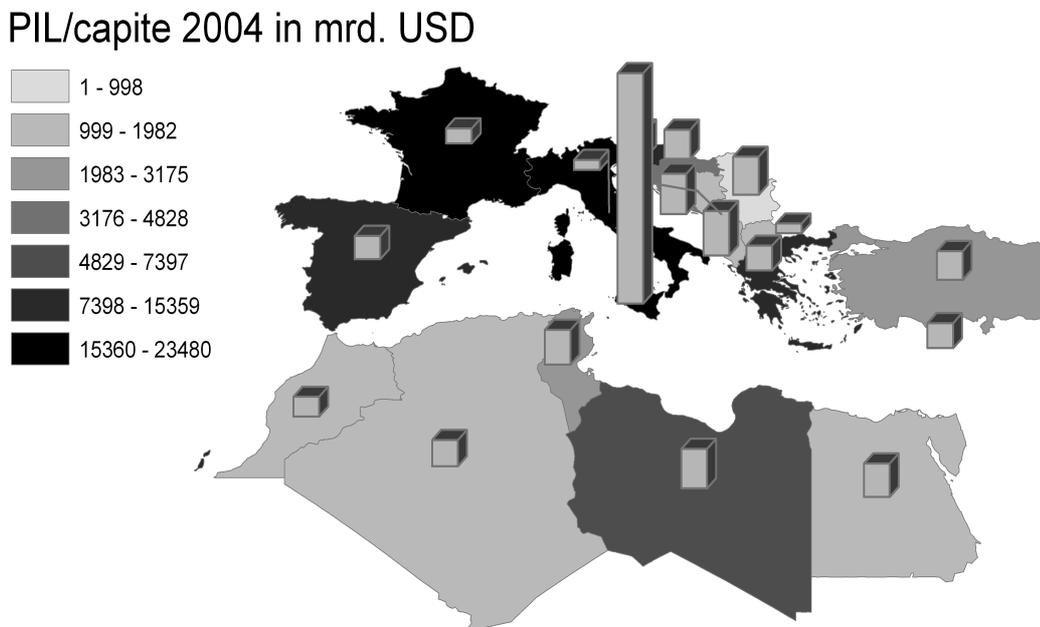


Figura 5: PIL pro capite 2004 dei paesi mediterranei circostanti il Mezzogiorno. La colonna riporta la crescita media annua (PIL) dal 1994 al 2004 (tutti i numeri in mrd. USD anno base 2000, per Serbia e Montenegro la crescita del PIL è del anno 2004). La Bosnia-Erzegovina è il paese con più crescita (in media del circa 40 per cento p.a.).

Da una parte le regioni del Sud sono quindi caratterizzate dall'elevata distanza dai principali mercati centro-europei, ma il loro collocamento in mezzo al Mediterraneo le fa anche essere più vicine ai mercati emergenti dei Balcani e della Nord-Africa, dove loro si offre un'altra opportunità di sviluppo. Essa appare tanto più promettente

quanto più cresce la sponda est e sud del Mediterraneo. Per approfittare di queste nuove possibilità bisognerebbe però cambiare orientamento, e non continuare a fare delle relazioni con il Nord l'unico pilastro economico. Sarebbe ora di introdursi nei paesi dei Balcani, nella Grecia, la Turchia e progressivamente anche nei paesi nord-africani. In questo modo il meridione d'Italia potrebbe diventare la finestra dell'Europa ai paesi emergenti del sud-est Mediterraneo. I rapporti che si riescono a costruire oggi servono come garante per un prospero domani. Sarebbe questa una prima strategia a medio-lungo termine, che sicuramente però non lascia molto spazio di tempo per essere avviata.

I numeri del commercio internazionale meridionale offrono un certo appoggio a questa strategia economica. Anche se, come emerge chiaramente dalla figura 7, l'Unione Europea (a 25) resterà a lungo il più importante partner dell'economia meridionale, seguita sempre dall'America settentrionale, il commercio con l'Africa ed il Medio Oriente è quello più cresciuto nell'ultimo decennio. Ancora più interessanti sono i dati riportati nella figura 6: L'Africa ed il Medio Oriente sono in un certo senso i più importanti “potenziali” dell'economia meridionale. A dati 2005 più del 2,67 per cento della crescita di importazioni nord-africane ricade sulle esportazioni del Mezzogiorno. Lì il Mezzogiorno è riuscito a conquistare la più grande fetta di mercato. Grazie all'elevato tasso di crescita di quei paesi, le esportazioni dirette lì potrebbero agire come uno traino per l'economia meridionale. Sempre a condizione però che in queste economie si riesca a mantenere la propria quota di mercato.

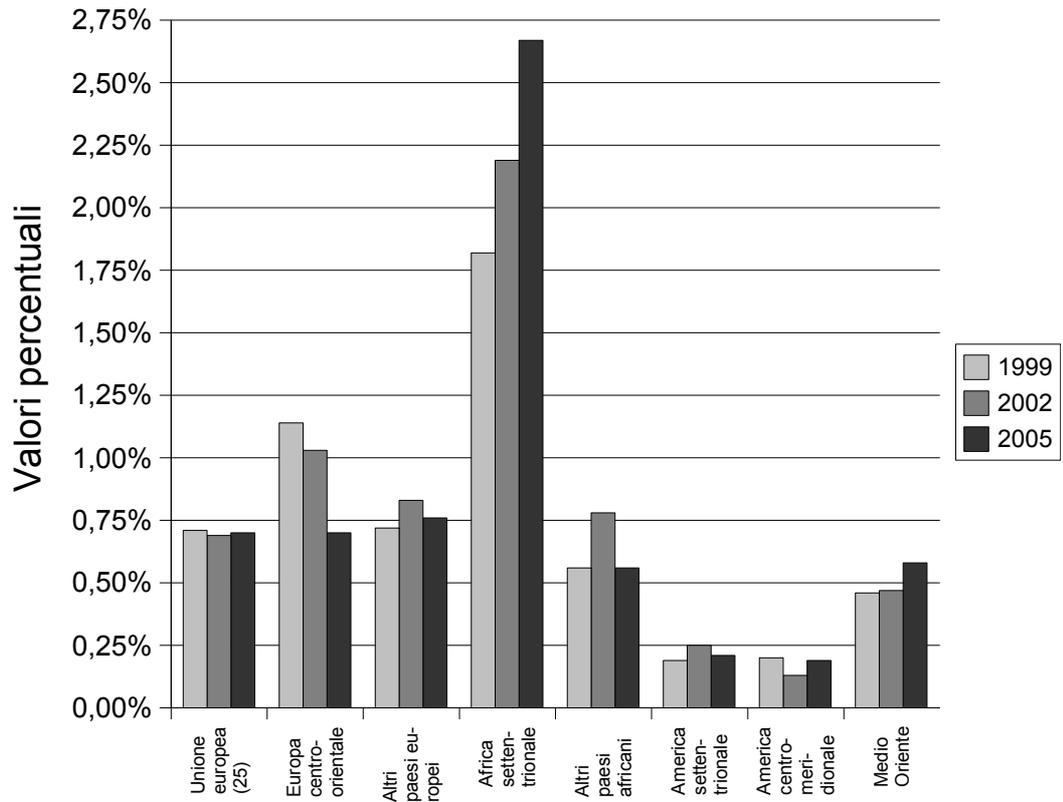


Figura 6: Quote di mercato del Mezzogiorno sulle esportazioni mondiali (percentuali su valori correnti)

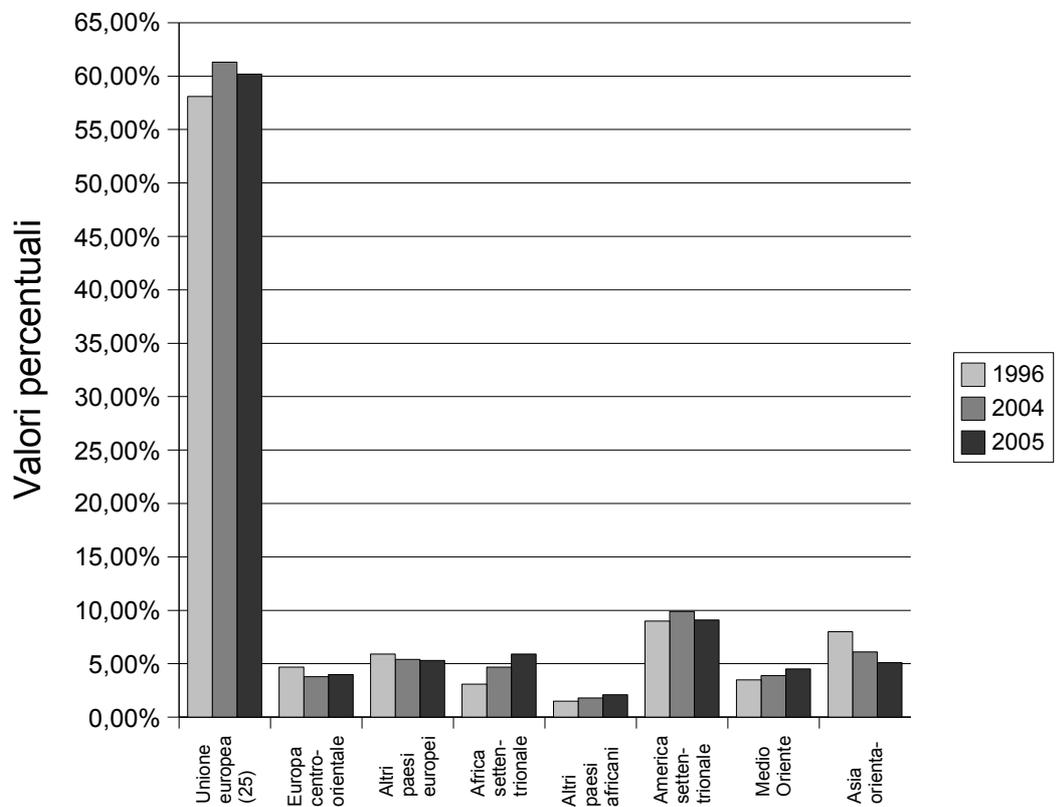


Figura 7: Distribuzione geografica delle esportazioni meridionali (percentuali su valori correnti)

Una strategia dovrebbe dunque puntare sulla conservazione e la intensificazione dei rapporti commerciali con il continente africano ed il Medio Oriente. Non altro che deludente è però il rendimento del Mezzogiorno in quanto ai Balcani. Proprio in quei paesi che crescono di più il Mezzogiorno ha perso significanti quote di mercato. Se la quota di mercato lì fosse rimasta uguale le esportazioni in questa zona sarebbero cresciute intorno al 40 per cento! Ci si dovrebbe forzare di riconquistare quei mercati il più presto possibile, magari approfittando dei vecchi legami ancora esistenti con questi paesi.

La parte dell'economia meridionale che esporta nelle zone appena delineate si può descrivere la più promettente. Ma non dimentichiamoci che più del 60 per cento dei beni esportati sono diretti all'Unione Europea. La maggior parte dell'economia meridionale dipende quindi dall'Europa. Lì la quota di mercato è rimasta pressoché stazionaria, e a causa della mancante dinamica del passato le esportazioni non sono cresciute. È proprio qui che per una strategia di sviluppo esogeno si deve cambiare passo. Il maggiore potenziale per l'economia meridionale si trova nell'Europa. Ma con quali prodotti o servizi si potrebbe andare a conquistare il vecchio continente?

III.2 Una nuova strategia per l'economia meridionale²¹

III.2.1 La situazione di partenza

Siccome il potenziale di crescita dell'Unione Europea non è altrettanto grande delle economie emergenti, resta solo di aumentare la propria quota di mercato lì. Il quadro competitivo del Mezzogiorno in quanto all'Europa non è però abbastanza confortante. Più della metà dei prodotti esportati è a livello tecnologico medio basso o basso. Inoltre, la distribuzione delle esportazioni per classi di PAVITT rivela che le

²¹ In assenza di altre indicazioni, informazioni e dati per questo capitolo provengono da Svimez (2006).

imprese esportatrici dei settori ad offerta specializzata oppure ad alta intensità tecnologica, cioè le imprese considerate più competitive sono soltanto una su cinque. Le imprese meridionali affrontano un diffuso stato di difficoltà per quanto attiene la capacità di andare nei mercati esteri.

Le più grandi difficoltà delle imprese meridionali derivano proprio dalla situazione di contesto economico e sociale del Mezzogiorno. È il problema del dualismo italiano che rende impossibile la compensazione per il peggiore ambiente produttivo con dei salari più bassi. Nel 2005 il Costo del Lavoro per Unità Produttiva (CLUP) dei settori extragricoli nel Mezzogiorno è, dopo un leggero aumento negli anni scorsi, finalmente sceso a livello del Centro-Nord. Questo non compensa però per gli altri svantaggi che le imprese meridionali devono affrontare e che non risultano legate alla produttività, ma influiscono ugualmente sul costo di produzione. Per questa ragione il fenomeno del lavoro sommerso è ormai diventato endemico. Pagando dei salari più bassi del richiesto, non preoccupandosi delle tasse e ignorando le disposizioni legali è un modo per riconquistare un po' di competitività nel Sud. Le conseguenze: Quasi un quarto dei dipendenti meridionali non è in regola, non vengono pagate le tasse e troppo spesso la tutela della salute e della sicurezza brilla in assenza.

Sono note le argomentazioni che propongono una differenziazione salariale per alleggerire il problema della disoccupazione meridionale. Siccome le imprese devono scegliere fra impiego di capitale e lavoro, il salario più basso contribuisce ad un maggior utilizzo del fattore lavoro. Qualora si provvede però a diminuire il costo del lavoro, per esempio attraverso la fiscalizzazione degli oneri sociali, oppure attraverso una più accentuata contrattazione aziendale a scapito di quella nazionale, l'impresa provvederà a modificare la sua "funzione di produzione", impiegando più lavoro e meno capitale.²² Di conseguenza diminuirà la produttività del lavoro. Cella²³ dimostra che la sola differenziazione salariale, a parte qualche effetto positivo nel

22 Per una breve delimitazione di questo argomento si rinvia a Signorini e Visco (2002), pp. 106 seg.;
23 Cella (1999);

breve periodo, spinge soltanto ad un aumento del costo unitario di produzione, che finisce per riportare il sistema al punto di partenza dove “si ritrova di fronte al dilemma tra ulteriore differenziazione salariale e disoccupazione”. Inoltre, questa politica favorisce la nascita di un'industria a bassa tecnologia, che nel medio-lungo periodo difficilmente reggerebbe la concorrenza internazionale.

La contemporanea sovvenzione ad ambi fattori di produzione, capitale e lavoro, invece, non fa altro di indurre la impresa ad impiegare, al margine, lavoro e capitale meno produttivo. Come viene sottolineato da Ignazio e Visco²⁴, sovvenzioni ai fattori e scarsa produttività possono portare ad un circolo vizioso. Siccome le imprese devono scegliere fra le iniziative con maggiori probabilità di successo, le sovvenzioni generose le inducono a preoccuparsi più dell'attrazione dei fondi pubblici che della loro principale attività produttiva. Ci sono dunque due modi per intervenire sulle “diseconomie esterne” presenti al Sud: Compensandole (con sovvenzioni alle imprese) o eliminandole. Solo eliminandole si riesce a aumentare con sostenibilità la competitività del sistema meridionale.

Le condizioni di contesto

Il 2005 era per il Mezzogiorno un anno di stagnazione economica, con una crescita del PIL reale del -0,3 per cento. Il calo è attribuibile innanzitutto al disinvestimento, che continua a travolgere il Mezzogiorno dal 2002 in poi. Con la sola eccezione del 2004, il tasso annuale di investimento fisso lordo si aggira intorno al -1 per cento. È rimasta solamente la spesa pubblica ad impedire una più accentuata diminuzione dell'economia meridionale. Da un'analisi *Shift-Share*²⁵ emerge che era soprattutto la perdita di competitività del sistema meridionale dal 1996 in poi responsabile della debole performance economica, in specifico quella del settore

²⁴ Signorini e Visco (2002), pp. 108 seg.;

²⁵ L'analisi *Shift-Share* cerca di evidenziare quali effetti abbia avuto la competitività e quali la struttura di un'economia sulla sua crescita. Analisi condotta dalla SVIMEZ, pubblicata in Svimez (2006).

delle costruzioni e del settore dei servizi non finanziari e turistici. Dall'altra parte la struttura dell'economia meridionale, a parte l'elevata incidenza del settore primario, si è ripercuota positivamente sulla crescita, grazie soprattutto al settore dell'industria in senso stretto.

Entrando però più in dettaglio, si rivela che era proprio la struttura dell'economia meridionale ad incidere negativamente sull'aumento di produttività in quel periodo. Tranne l'industria in senso stretto, che era l'unico settore a contribuire positivamente sul suo andamento, la composizione strutturale dell'economia meridionale era il più grande ostacolo ad un'ulteriore crescita della produttività, che in quel periodo superava comunque quella del Centro-Nord del 3,7 per cento. Nell'ultimo decennio si potevano inoltre evidenziare fortissimi movimenti di riallocazione di lavoro verso settori ad alta crescita della produttività, in particolare verso il settore di intermediazione monetaria e finanziaria (attività immobiliari).

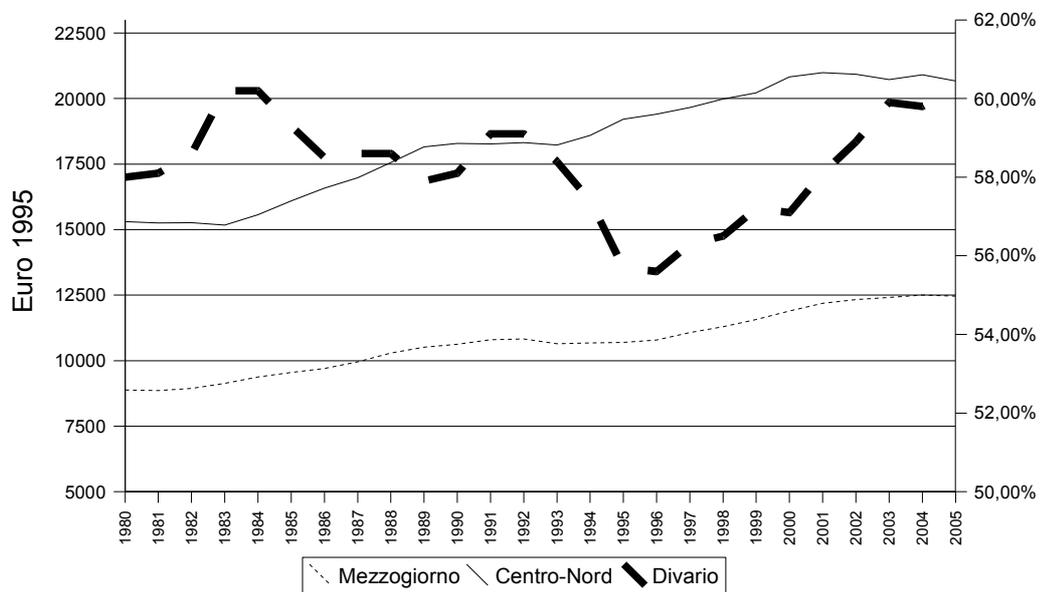


Figura 8: PIL pro capite (a prezzi 1995) del Mezzogiorno e del Centro-Nord e andamento del divario (Mezzogiorno/Centro-Nord).

Il divario fra Centro-Nord e Mezzogiorno, dopo un massimo negli anni novanta (1996: 55,6 %), si è di nuovo ridotto, e nel 2005 il prodotto per abitante meridionale è tornato al 60 % del rispettivo dato settentrionale. Questo indica che la depressione economica è dovuta a delle cause che affettano l'intero sistema italiano, e non soltanto il Mezzogiorno. L'andamento della occupazione meridionale continua a segnalare una continua perdita di posti di lavoro, un trend iniziatosi già nel 2003, ponendo fine a 6 anni di crescita anteriore. L'attuale tasso di partecipazione al mercato del lavoro (15-64 anni) si attesta intorno al 45 percento, mentre nel Centro-Nord e nell'Unione Europea a 25 il rispettivo tasso è del 64 percento (Fig. 9). Qui si profila una situazione particolarmente preoccupante in quanto alle donne, con un tasso di partecipazione (regolare) in calo, e attualmente del solo 30 per cento (Centro-Nord: 53,8%, UE 25: 56,3%). I rispettivi target dell'Unione Europea (i target di Lisbona) sono del 70% per maschi e femmine e del 60% per le femmine.

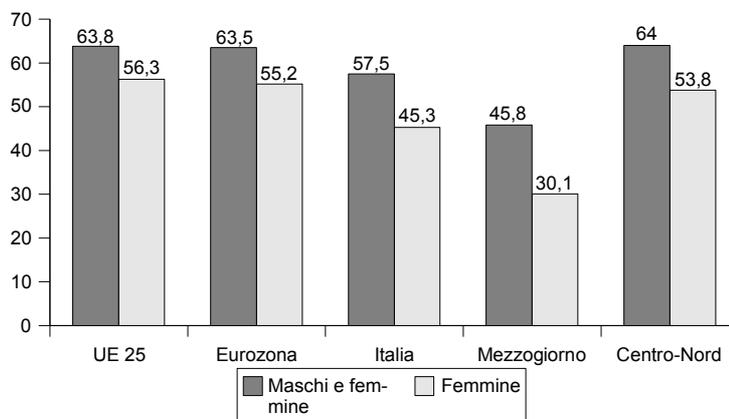


Figura 9: Tasso di occupazione (15-64 anni) per area geografica e sesso, nel 2005

Dei ventimila posti di lavoro che andavano perduti dal 2004 al 2005, più di 21.000 ricadono sul settore dell'agricoltura. 6.600 posti sono inoltre stati cancellati nell'industria a senso stretto, e soltanto nelle costruzioni sono

stati creati 7.500 posti nuovi. Purtroppo neanche il settore terziario, il classico traino dell'occupazione meridionale, è riuscito ad alleggerire la situazione sul mercato del lavoro. La distanza del Mezzogiorno dagli obiettivi di Lisbona è dunque enorme, e non ci sono più possibilità per raggiungere questo target entro il 2010 (Sarebbero da creare ben 3,3 milioni di posti soltanto nel Mezzogiorno).

In quanto alle condizioni di assunzione, l'intero paese evidenzia un forte aumento delle forme contrattuali non-standard. La crescita dell'occupazione italiana è quasi interamente riconducibile all'aumento dei dipendenti atipici. Anche nel Mezzogiorno gli “atipici” registrano un lieve aumento del 1,2 per cento rispetto al 2004. Crescono i liberi professionisti ed i co.co.co (*contratto di lavoro a progetto*, ora “co.co.pro.”). Si può quindi parlare di una certa fuga nell'indipendenza e la precarietà, viste le cattive prospettive sul mercato del lavoro.

In questo contesto emerge un forte contrasto in quanto all'utilizzo del contratto a termine fra Centro-Nord e Mezzogiorno. Mentre al nord il 29,4 % degli occupati a base di un contratto a termine riesce a trasformarlo in un contratto a tempo indeterminato, la rispettiva percentuale del Mezzogiorno ammonta a non più di 19,6% (2004-05), oltre il 50% permane nella situazione di partenza e circa 1 su 4 perde il lavoro. Questo per dire che 3 persone su quattro hanno mantenuto o peggiorato la propria posizione sul mercato del lavoro meridionale rispetto all'anno precedente. Mentre nel Centro-Nord il contratto a termine viene impiegato così com'era ideato, cioè quale strumento di inserimento nel mondo del lavoro per i giovani, gli occupati a tempo determinato del Mezzogiorno, anche dopo, non riescono a cambiare il loro status contrattuale. Nel sud il contratto a tempo determinato è fallito, l'unica cosa che comporta è un aumento della quota degli atipici. Ormai nel Mezzogiorno non si assume in altro modo che a termine (+4,8%, mentre gli dipendenti permanenti sono aumentati del solo 0,5%). Le ragioni per questo fenomeno sono chiare: Al Sud il classico strumento di assunzione “a prova” è il lavoro irregolare, a questo scopo non c'è bisogno di un contratto a tempo determinato. Una riforma è indispensabile.

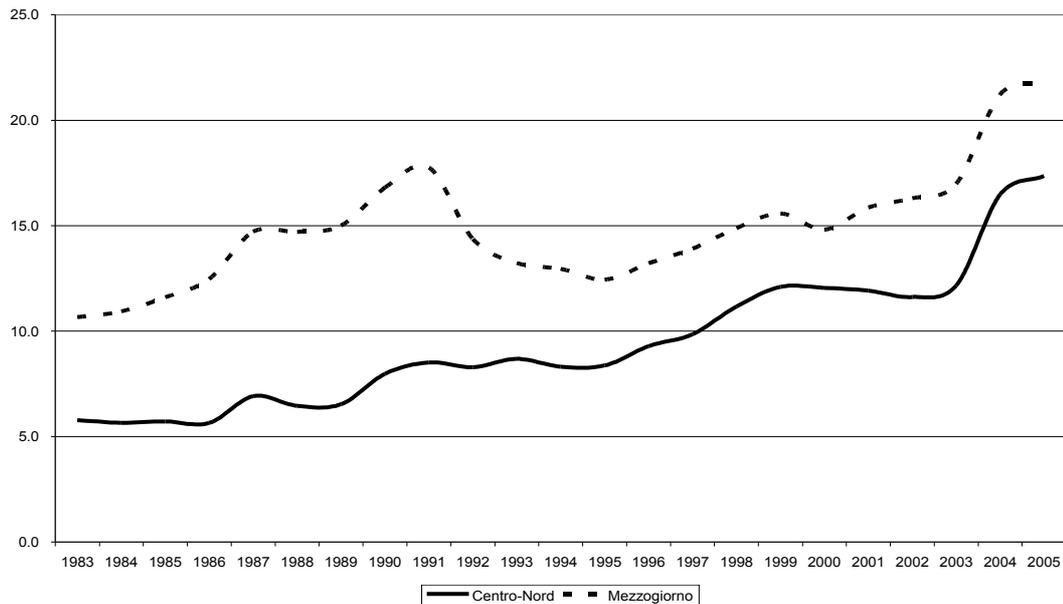


Figura 10: Crimini violenti per 10.000 abitanti

Il basso tasso di partecipazione sul mercato del lavoro si ripercuote anche negativamente sul reddito mediano delle famiglie meridionali. Secondo dati ISTAT del 2007²⁶, il reddito mediano²⁷ netto delle famiglie meridionali equivale soltanto al 73 per cento del rispettivo dato nel Centro-Nord. Le famiglie, che vivono in povertà relativa sono nel Mezzogiorno 1 su 4 (24% nel 2005), mentre al Centro-Nord è soltanto il 5 % delle famiglie a soffrire dell'esclusione economica. Sono soprattutto le famiglie con membri in cerca di occupazione e/o basso livello di istruzione ad essere minacciate dalla povertà. L'esclusione dal mercato del lavoro continua a costituire primo motivo della povertà. Inoltre, anche l'intensità della povertà è più acuta nel Mezzogiorno, dove le famiglie povere sono quelle a spendere di meno fra tutte le famiglie povere del paese.

Le famiglie meridionali vivono in un equilibrio finanziario fragile, caratterizzato

²⁶ ISTAT 2004, Reddito e condizioni di vita, disponibile su <http://www.istat.it>;

²⁷ Il reddito mediano è lo strumento che meglio evita gli effetti distorsivi della disuguaglianza economica sul reddito medio. Metà delle famiglie è più povera, e metà più ricca di quella che ottiene il "reddito mediano".

dalla dipendenza dei loro membri dal reddito di tre intere generazioni – le pensioni degli anziani, gli stipendi dei genitori e le remunerazioni dei giovani. Sono inoltre loro a soffrire di più da problemi abitativi, quale strutture danneggiate e scarsa luminosità. Più di un quarto si vede confrontato con degli appartamenti eccessivamente umidi. Il cinque per cento delle famiglie meridionali non sa come pagare l'affitto o i mutui, mentre persino il 15 % è in acuto ritardo con le bollette (Centro Nord: 6% e 3%). Un quinto non riesce a riscaldare adeguatamente la casa, ed il 60 per cento non può permettersi neanche una settimana di ferie l'anno (Centro-Nord: 6% e 33%). Più del 82 per cento delle famiglie nel Mezzogiorno non riesce a risparmiare soldi.

Senza entrare più in dettaglio, è chiaro che la situazione dei nuclei famigliari meridionali è grave. In più anche la criminalità continua a rendere sempre più difficile la vita al Sud. Dopo i significanti progressi registrati nella prima metà degli anni '90, i fenomeni criminosi riprendono a crescere su tutto il territorio nazionale. In forte aumento sono soprattutto le associazioni di tipo mafioso, gli attentati dinamitardi o incendiari, la produzione ed il commercio di stupefacenti e le rapine. Infine tutte attività legate alla sfera della criminalità organizzata, la cui pressione sul territorio non cessa di crescere.

C'è un diffuso sentimento di malessere a causa della criminalità fra la popolazione italiana, e specialmente fra quella meridionale. I dati ISTAT indicano che più del 20 per cento della popolazione meridionale registra problemi nella sua zona di residenza a causa della criminalità, con tassi intorno al 34 % nella regione apparentemente più problematica – la Campania. Al nord il problema non è altrettanto urgente, tuttavia con tassi alti anche lì, compresi fra il 10 ed il 15 % di popolazione affettata. Non c'è dunque da meravigliarsi se nel ultimo decennio è ripresa anche l'emigrazione meridionale, con un saldo netto (in media annuale dal 1998 al 2002) attorno a 60.000 persone²⁸ che lasciano il Mezzogiorno in cerca di un futuro più prospero al Centro-

28 Dati DPS (2005/1), validi secondo Svimez (2006) peraltro anche per il periodo 2004-05.

Nord. Quest'evoluzione desta preoccupazione in quanto alle future prospettive del Mezzogiorno, siccome sono soprattutto i giovani più scolarizzati (tra i 20 ed i 35 anni) ad andarsene ed impoverire così il capitale umano delle regioni del Sud.

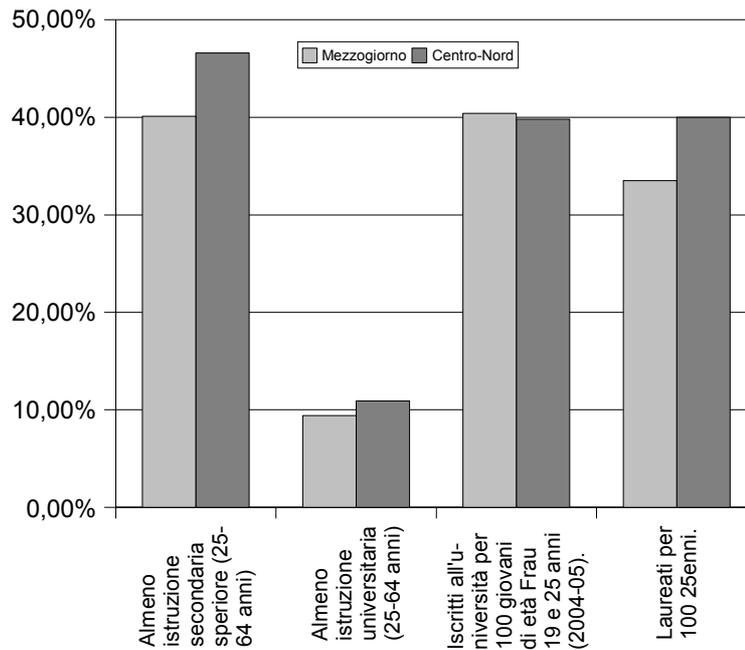


Figura 11: Alcuni indicatori sull'istruzione.

Infine, in quanto all'istruzione della popolazione meridionale, si osservano delle differenze col Centro-Nord soprattutto per ciò che riguarda i 25enni diplomati e/o laureati. Allargando le analisi alla categoria di persone con età compresa fra i 25 ed i 64 anni però, le differenze in quanto al conseguimento della laurea tendono ad azzerare. Questo fenomeno si può spiegare con le elevate difficoltà degli studenti meridionali di portare a fine i loro studi universitari fra il tempo previsto. La quota degli studenti fuoricorso è decisamente più alta nel Mezzogiorno, dove quasi il 45 per cento risulta essere iscritto fuoricorso, mentre questo riguarda soltanto il 35 % degli studenti iscritti agli atenei del Centro-Nord. Grazie all'introduzione della laurea triennale il numero dei laureati è comunque in deciso aumento. Dal 2000-01 al 2004-05 il numero di laureati per 100 25enni italiani è stato portato da 17,1 a 33,5.

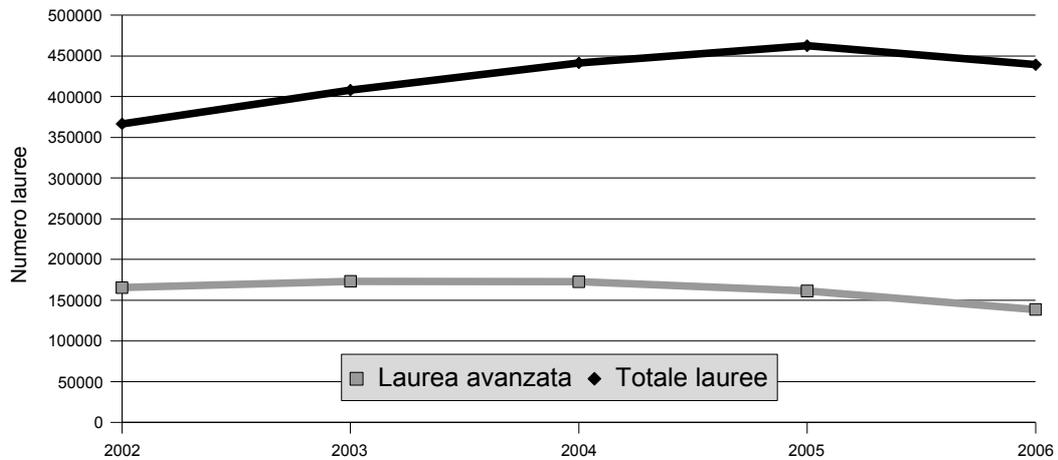


Figura 12: Numero complessivo dei laureati per anno e numero dei laureati con una laurea avanzata. La “laurea avanzata” è composta dalla laurea specialistica, dalla laurea specialistica a ciclo unico e dalla laurea del vecchio ordinamento.

Occorre però accennare al fatto che l'istruzione dei nuovi laureati, a base della cosiddetta laurea breve, non è paragonabile a quella degli studenti nel vecchio ordinamento. I tempi per la nuova “laurea breve” sono stati portati a solo 3 anni, mentre per la vecchia laurea ci volevano almeno 4 o 5 anni. Ma statisticamente non c'è differenza fra un laureato del vecchio ordinamento ed uno del nuovo. È lecito perciò di presumere che il motivo per l'introduzione della laurea breve aveva anche da fare con una “ripulitura” delle statistiche universitari, che da sempre evidenziavano un forte deficit di laureati per l'Italia. In realtà però qualità e quantità dell'istruzione universitaria non sono cambiati al meglio, l'unica cosa che si è riuscita a fare è dare un diploma a quelli che interrompevano i loro studi prima del conseguimento della vecchia laurea. Resta da vedere se questo non comporterà un'ulteriore diminuzione delle lauree a livello “avanzato”, e così anche un peggioramento dell'istruzione universitaria.

Infatti l'Italia era uno dei paesi a più radicalmente modificare il proprio sistema di corsi universitari. Mentre in altri paesi il nuovo ordinamento universitario viene adattato solo lentamente, e spesso quale *supplemento e non sostituto* al vecchio ordinamento, nell'anno accademico 2001-02 già quasi la totalità dell'offerta italiana

era cambiata al nuovo sistema. Per questo il numero totale dei laureati era inizialmente anche aumentato – probabilmente a causa degli studenti che optarono per il nuovo ordinamento alla fine di terminare prima. Poco dopo cominciava però a profilarsi un trend negativo in quanto alle lauree “ad alta qualità”, cioè le lauree avanzate. Da allora il numero degli studenti con formazione scientifica avanzata, che ottengono una laurea specialistica o equiparata, è definitivamente diminuito. Questo trend negativo si manifestava già ben chiaramente nel 2003-04, e mentre nel 2002 le lauree avanzate costituivano ancora il 88% delle lauree complessive, nel 2006 questo tasso era già sceso al 46%. Con questa riforma, così come viene attuata, viene a mancare soprattutto l'alta qualità della formazione universitaria. C'è ancora da vedere se questa perdita di qualità formativa potrà essere bilanciata con un aumento di quantità dei laureati.

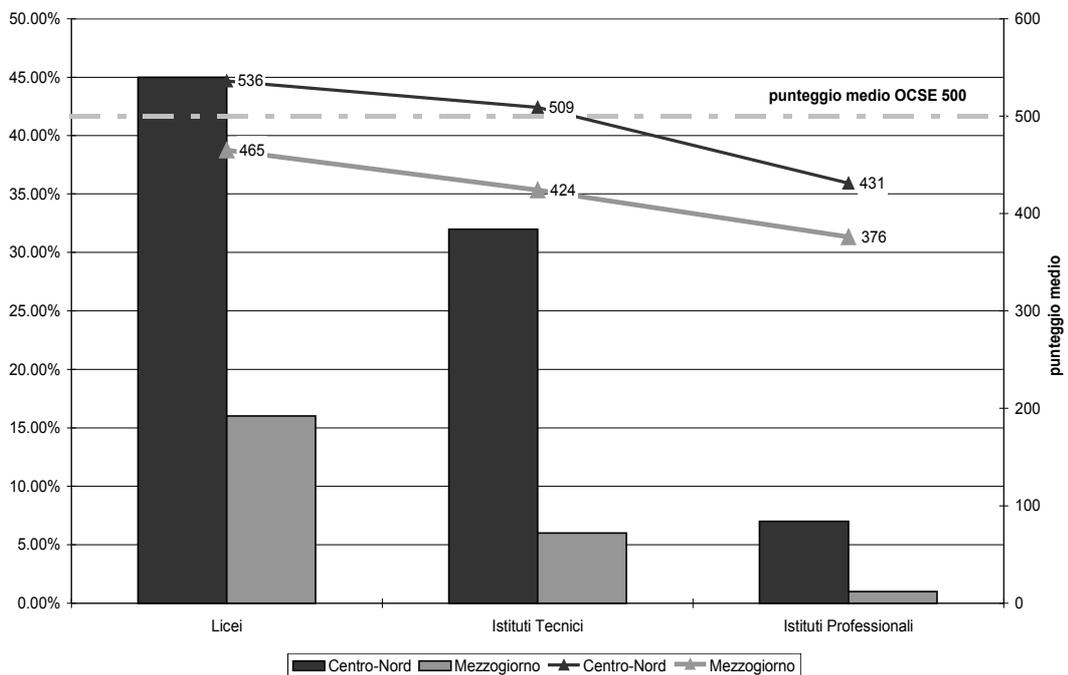


Figura 13: Punteggio medio e quota di studenti con capacità di risolvere problemi complessi in matematica per macro area e tipologia di scuola

Anche nell'istruzione secondaria superiore le cose non stanno al meglio. Infatti i risultati dei test PISA 2003 rivelarono un grande divario fra conoscenza media degli studenti settentrionali e meridionali. Nel caso della matematica il differenziale nord-sud fra gli studenti con capacità tali da risolvere problemi complessi in matematica ammontava fino a 30 punti percentuali. Non esiste una spiegazione consolidata di questo fenomeno a parte quella del “contesto per sé”, come si era concordato in un seminario sulla relazione tra istruzione e sviluppo, tenutosi nel 2005 a Roma presso il DPS.

[...] a parità di tipologia di scuola, di condizioni socio-economiche di partenza degli individui, di condizioni delle infrastrutture scolastiche e di qualità delle risorse didattiche, e persino a parità di insegnante, l'efficacia di una scuola del Sud sarebbe inferiore a quella di una scuola del Centro-Nord. Tra le possibili cause, un'aspettativa più modesta da parte di studenti, famiglie e contesto civile che si traduce in una minore pretesa e pressione sulla scuola. [...] Tale ipotesi è corroborata dal fatto che nonostante i cattivi risultati, i quindicenni del Sud hanno una percezione delle proprie competenze assai superiore di quella dei quindicenni del Centro-Nord.²⁹

E quindi siamo tornati al punto di partenza della nostra analisi, cioè all'importanza dello sviluppo civile.

Inoltre anche la varianza tra le diverse scuole italiane e fuori linea, ammonta a quasi il doppio della corrispondente quota OCSE. Questo risultato appare ancora più grave se si considera che può essere spiegata “per un terzo dal contesto socioeconomico, non dei singoli, ma dell'insieme degli studenti che la frequentano.”³⁰ Le scuole peggiori si trovano dunque nelle zone con situazione socio-economica peggiore, e questa disuguaglianza del sistema penalizza ancora una volta gli studenti che vivono nelle aree svantaggiate del paese, specie al Sud.

29 DPS (2005/2)

30 Ivi.

In considerazione di queste rivelazioni occorre anche riflettere sul ruolo dei classici indicatori sull'istruzione e sulla formazione. Quelli impiegati finora per le diverse analisi socio-economiche erano quasi esclusivamente su base quantitativa. Dopo le rilevazioni dei test PISA si deve però prendere nota che il presunto nesso (o la presunta correlazione) fra quantità e qualità di istruzione non esiste (almeno non così come presupposto). Quindi tutte le analisi comprendenti indicatori sull'istruzione sarebbero, nel peggior caso, da rifare. Ed alla fine si potrebbe scoprire che il ruolo della conoscenza (e della sua qualità) nei processi di sviluppo economico e sociale è tutt'altro che conosciuto, e potrebbe essere molto più importante di quello che si suppone oggi.

Dalle infrastrutture ai servizi

Dedichiamoci ora a dei campi più strettamente economici, per analizzare l'attuale posizionamento del Mezzogiorno nel contesto competitivo italiano ed europeo. In quanto alle infrastrutture, c'è un alto grado di copertura stradale di tutto il territorio meridionale. Grave carenze si mostrano invece per le aree metropolitane, specie quelle campane, dove la relazione fra autoveicoli immatricolati e collegamenti stradali appare precaria.³¹ Mancano anche delle autostrade, con un indice di copertura meridionale del solo 77,7%.

³¹ Per questo punto ed una critica ai classici indicatori infrastrutturali impiegati finora si rinvia a Svimez e Regione Campania (2006), p. 184;

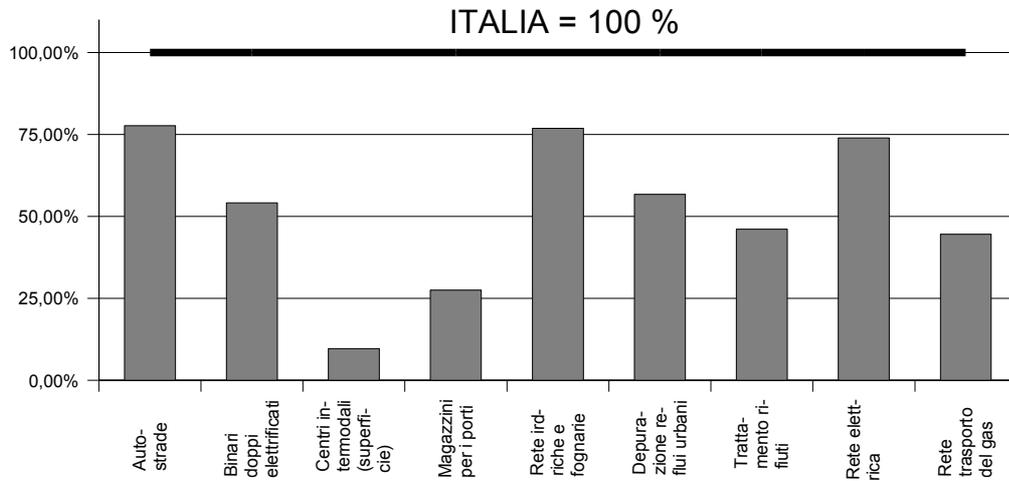


Figura 14: Dotazione infrastrutturale nel Mezzogiorno (Italia = 100,0)

Triste è la situazione della rete ferroviaria nel Sud, soprattutto di quella moderna. La dotazione di binari doppi e elettrificati sta al 50 per cento del rispettivo dato nazionale. Poi sono quasi inesistenti i centri intermodali. La capacità di movimentazione di suddetti centri meridionali ammonta a meno del 1 (uno!) per cento della capacità dei centri intermodali italiani. I pochi centri esistenti (a parte uno) non dispongono neanche di collegamenti ferroviari. C'è invece nel Mezzogiorno una buona dotazione di porti. Il rispettivo indice si avvicina al 190%, con una superficie degli accosti uguale al 150% del rispettivo dato nazionale. Sono quindi molti i porti, ma non sono necessariamente buoni. Come andremo ancora a vedere, il più pesante problema dei porti italiani è oggi costituito dalla loro mancante modernizzazione. A causa dei vecchi fondali le grandi, moderne barche spesso non sono in grado di far scalo lì. Dedicati quasi esclusivamente al “transito” di persone e merci, mancano anche le strutture per la movimentazione e la manipolazione delle merci.

Anche la situazione degli aeroporti meridionali non appare troppo preoccupante, scarseggiano però i loro servizi e in nessun caso dispongono di un collegamento ferroviario. Soprattutto nell'aeroporto di Napoli si manifestano sintomi di congestione, sia sulle piste, sia nei parcheggi. Un altro capitolo di infrastrutture

appare in stato assai più critico. Ci sono carenze nelle reti idriche e fognarie, mancano depuratori per i reflui urbani, e la maggior parte dei rifiuti non viene ancora sottoposta a trattamento. Esiste anche un elevato rischio di blackout a causa di una insufficiente dotazione di reti elettriche adatte alle esigenze del ventunesimo secolo. Se a questa scarsa dotazione di infrastrutture ambientali aggiungiamo le ultime rivelazioni sui depuratori “fantasma” e sul traffico illecito di rifiuti verso la Campania ed il terzo mondo, non si può che parlare di una vera emergenza ambientale in certe regioni. In Calabria i depuratori funzionanti si possono contare con una mano, ormai il mare li è in agonia. Si scarica di tutto nel tirrenico Calabrese, fino ai rifiuti tossici.³² Solo quando era crollato il turismo, perché le spiagge classificate non balneabili ammontavano fino al 20 per cento di tutte le spiagge regionali, ci si era mosso per investigare i casi dei depuratori “fantasma”.

In Campania invece lo smaltimento illegale dei rifiuti, rifiuti che spesso provenivano dal Nord, ha fatto esplodere i casi di cancro. In certe zone dell'area metropolitana di Napoli (“il triangolo della morte” fra Nola, Acerra e Marigliano), vicino ai terreni dove si dà fuoco all'immondizia, la diossina ha fatto moltiplicare i casi di morte per cancro (per esempio il tasso ufficiale di mortalità maschile per tumori al fegato: 35,9%) a dei livelli finora sconosciuti. I dati raccolti nel *Cancer Registry* della ASL NA4 hanno dimostrato “che la quantità dei decessi da cancro del colon-retto o del fegato, come anche da leucemia e linfomi è molto elevata nel distretto 73 rispetto al resto dell'area coperta dalla ASL NA4.”³³ Saviano descrive molto accuratamente i fenomeni di smaltimento illegale dei rifiuti nel napoletano e le sue conseguenze devastanti sull'ambiente e la popolazione ivi residente. A proposito dell'unica soluzione a questo problema, la costruzione di inceneritori, scrive:

32 Si vedano gli articoli di Giuseppe Baldessarro e Attilio Bolzoni, “Depuratori, tangenti e affari il business del mare sporco” e “Un depuratore ogni mille metri, ma il mare in Calabria è in agonia”, apparse su “La Repubblica” il 12 dicembre ed il 15 ottobre 2005.

33 Mazza (2004)

Verso gli inceneritori i clan hanno un atteggiamento ambivalente. Da un lato sono contrari, poiché vorrebbero continuare a vivere di discariche e incendi, e l'emergenza permette in più di speculare sulle terre di smaltimento delle ecoballe, terre che loro stesso affittano. Nel caso però si dovesse realizzare l'inceneritore sono già pronti per entrare in subappalto per la costruzione, e successivamente per la gestione. Laddove le inchieste giudiziarie non sono ancora arrivate, la popolazione è già giunta. Terrorizzata, nervosa, spaventata.



Temone che gli inceneritori possano diventare delle fornaci perenni dei rifiuti di mezz'Italia a disposizione dei clan, e quindi tutte le garanzie sulla sicurezza ecologica dell'inceneritore andrebbero a vanificarsi contro i veleni che i clan imporrebbero di bruciare.³⁴

Incendio di rifiuti, Marigliano, Campania.
© Nunzia Lombardi

Bellissimo esempio per l'impossibilità di una politica di investimento senza accompagnanti politiche di sviluppo civile. In poche parole Saviano riesce così a riassumere tutta la problematica intorno all'emergenza rifiuti in Campania.

Le carenze di infrastrutture sono in parte riconducibili a dei problemi nella pubblica amministrazione. Anche Graziani, nel suo eccellente libro sullo sviluppo economico dell'Italia negli ultimi sessant'anni, considera i problemi più pesanti ancora aperti situati piuttosto nell'assetto territoriale e nella fornitura di servizi sociali.

Chi, avendo visitato il Mezzogiorno all'indomani della guerra, lo visitasse

34 Saviano (2006)

nuovamente oggi, a cinquant'anni di distanza, stenterebbe a riconoscere i luoghi già percorsi. [...] Se è innegabile che, nel giro di mezzo secolo, il Mezzogiorno sia uscito dalla stretta della povertà materiale, non si possono d'altra parte ignorare numerosi aspetti negativi tuttora presenti.³⁵

Le vere carenze del Mezzogiorno di oggi sembrano di carattere piuttosto immateriale, il che non può che avere degli effetti anche sulle politiche di investimento nei settori “materiali”.

La pubblica amministrazione meridionale, come è già stato accennato, continua ad essere caratterizzata da clientelismo ed inefficienza.³⁶ Per lunghi anni l'assunzione di personale è avvenuta su base di criteri “personali” piuttosto che di merito. Il voto politico si cambiava per un posto di lavoro, il grado di istruzione ed i meriti delle persone da assumere erano soltanto criteri secondari. Queste usanze venivano promosse peraltro anche da Roma, poiché a parte la costruzione di un circolo di sostenitori per i politici nazionali servivano per ridurre gli alti tassi di disoccupazione meridionale. Così capita che mentre nel 1951 gli impiegati pubblici rappresentavano ancora il 4,5 % della forza lavoro del Mezzogiorno, nel 1971 questo tasso era già lievitato al 8,1 %. Il rispettivo tasso della Spagna ammontava solo al 6,3 % in questi anni, quello della Francia al 7,3 %. Ma in paragone con questi paesi nel Sud c'era meno attività economica, il che equivale a meno domanda di amministrazione, e dunque in quei periodi ci troviamo di fronte ad una quota di impiegati pubblici troppo alta per il Mezzogiorno.³⁷

I problemi si protraggono fino ad oggi. Tra il 1999 ed il 2003 si attesta un ulteriore aumento dei dipendenti pubblici. Tuttavia si può constatare una diminuzione del peso dei pubblici impiegati sul totale degli occupati, che scende dal 16,2 al 16,0 per cento. È questo un segnale ambiguo però, poiché allo stesso tempo

35 Graziani (1998), p. 233;

36 Per una discussione sull'amministrazione pubblica ci si rinvia anche alla terza parte di questo libro.

37 Questo argomento è elaborato in Sylos (1988), da cui provengono peraltro i numeri sulla composizione delle classi sociali.

aumenta il peso dei dipendenti pubblici sulla popolazione residente, specialmente nel Sud dove l'incidenza sale dal 60,9 a 64,3 per mille. In paragone col Nord, dove nel 2003 la rispettiva incidenza era del 53,1 ‰, l'aumento nel Sud ha anche superato quello del nord del 1,9 punti per mille. Tutto sommato ci troviamo di fronte a dei segnali a dire un po' inquietanti, che potevano essere controbilanciati grazie soltanto ad un aumento della forza lavoro settentrionale.

Fronte a questi incrementi non si osserva però un aumento dell'efficienza nella pubblica amministrazione. Con la riforma del V titolo della costituzione italiana nel 2001, alle regioni, provincie e città è stata conferita, tra l'altro, un'ampia autonomia fiscale.³⁸ Da allora la competenza per riscuotere le tasse “regionali” è passata alle Regioni, che con queste imposte sono tenute a coprire le loro spese. Allo stesso tempo della riforma federale c'è stata una relativa diminuzione delle spese pubbliche nel Mezzogiorno, che nel 2003 erano pari al soltanto 30,2 per cento della complessiva spesa italiana. La diminuzione è – in buona sostanza - causata da problemi nell'ambito dell'acquisizione delle entrate, riconducibili alla parziale autonomia fiscale delle regioni.³⁹ Secondo calcoli della SVIMEZ⁴⁰ la spesa minima per far fronte alle esigenze normali dovrebbe invece essere pari al 38,5%, se si considera il peso del Mezzogiorno in termini di popolazione e superficie. La spesa pro capite del Mezzogiorno è scesa al 87,5 per cento della spesa italiana, 6,4 punti percentuali più bassi del rispettivo dato del 1996. Sono diminuite anche le spese in conto capitale nel Mezzogiorno, fino ad un livello del 89,1 % delle spese italiane.

38 Per una dettagliata discussione sui possibili effetti di questa riforma costituzionale si rinvia a Svimez (2002), che contiene peraltro un confronto tra il vecchio e nuovo quinto titolo della Costituzione.

39 Svimez (2006), p. 167;

40 Ivi, p. 165;

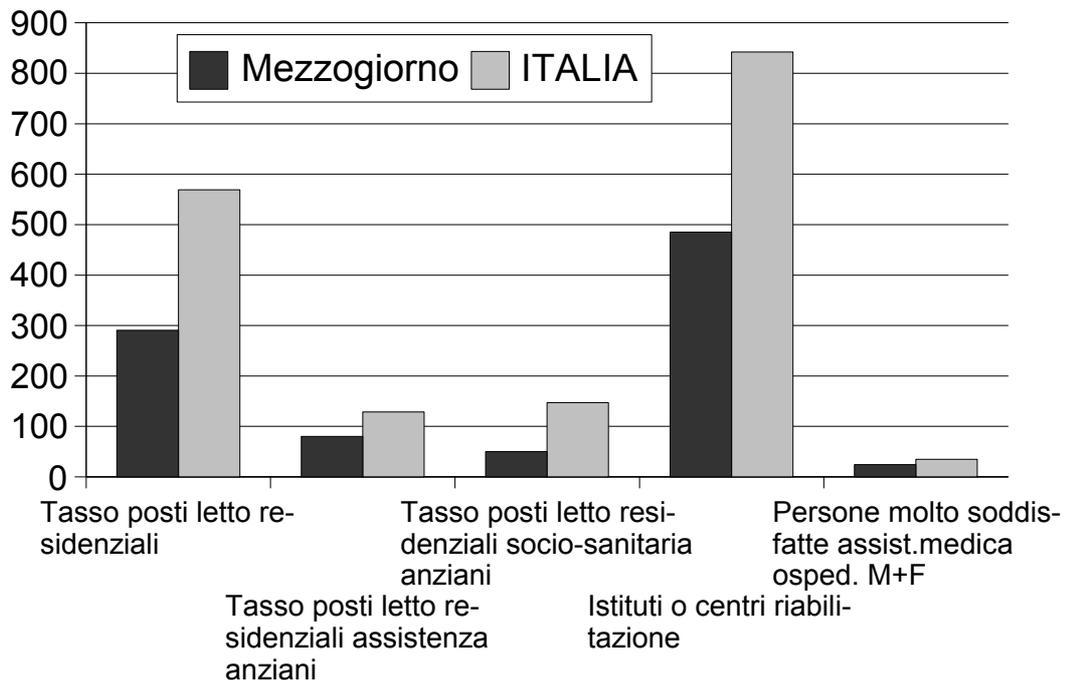


Figura 15: Carenze nella struttura sanitaria del Mezzogiorno. Valori per 100.000.

Con la riforma costituzionale è passata anche la sanità a competenza regionale. Da allora essa è stata una delle poche voci a lievitare la spesa pubblica regionale. Quest'incremento non ha comunque contribuito ad un uguale aumento della soddisfazione coi servizi sanitari. Infatti nel 2005 soltanto il 24 per cento della popolazione meridionale è stato contento dell'assistenza medica, mentre nel caso dei servizi igienici, la soddisfazione scendeva fino al 16 per cento (Nord: 42 % e 36 %).⁴¹ Si assiste peraltro ad una continua diminuzione dei posti letto residenziali nel Mezzogiorno (fra cui soprattutto i posti letto per residenza/assistenza anziani), fino ad una quota del 51 % del tasso nazionale del 2004. Mancano centri di accoglienza notturna e centri di residenza per gli anziani, che nel Mezzogiorno sono meno della metà di quelli presenti al Nord. Istituti e centri di riabilitazione sono ugualmente scarsi nel Sud (Fig. 15).

41 Dati ISTAT 2007, Base dati: "Health for all"

Anche in un'altra sfera di competenza della pubblica amministrazione, la giustizia, sono sempre gli stessi problemi a destare preoccupazione. Il problema principale – l'eccessiva durata dei processi, non è un fenomeno esclusivamente meridionale, ma sembra che al Sud stia pesando ancora di più. Dei pochi dati disponibili a livello regionale, emerge che dal 2002 al 2003 i procedimenti civili sopravvenuti in primo grado sono aumentati del 15 per cento nel Mezzogiorno. Nel Sud il numero dei processi sopravvenuti è inoltre del 60 per cento più alto della rispettiva media nazionale. Ciò comporta le conseguenze già accennate prima, cioè una pendenza media dei procedimenti penali di poco meno di 7 anni. Tra le possibili cause di questi ritardi si potrebbe citare la vacanza di posti nel Meridione, che nel giugno 2006 risultava pari incirca al 6 per cento dei posti complessivi. Considerando però che nel Centro-Nord allo stesso periodo più del 7 per cento dei posti risultava vacanti, questa spiegazione appare un po' dubbia.

A questo proposito conviene illuminare un caso esemplifico per tutta l'Italia. Il presidente del Tribunale di Torino, Mario Barbuto, con una semplice “riorganizzazione” delle cause pendenti era riuscito a ridurre i processi di durata maggiore a 4 anni a meno di una decina. Come ha fatto? Riorganizzando il vecchio “stock” di cause, motivando il personale, emettendo una circolare ai giudici e tenendo sempre sotto controllo la statistica. Così, dal 2001 al 2006 hanno ridotto l'arretrato globale da più di 40mila processi a 26.800.⁴² Il tribunale di Torino oggi è uno dei più efficienti dell'Italia, con un tasso di processi a rischio di durata eccessiva del solo 3,86 per cento. E la Commissione Europea ha nominato il Tribunale di Torino per un premio di alto prestigio, la “Bilancia di Cristallo”. Conseguenza: Una riduzione del personale, un aumento dei posti vacanti. La causa? “«L'efficienza non paga. In questi anni per Torino non c'è stata solo la mancata copertura delle carenze di organico, ma addirittura una riduzione». Perché, hanno pensato a Roma, «tanto a Torino ce la fanno anche senza...».”⁴³

42 Si veda l'intervista a Mario Barbuto apparsa il 2 novembre 2006 in “Il Sole 24 ore”, *Il Tribunale di Torino premiato per la riduzione dei ritardi nelle cause civili*, disponibile su www.ilsole24ore.com;

43 Intervista a Mario Barbuto, apparsa il 3 giugno 2007 in “Il Sole 24 ore” edizione nord-ovest, *Oggi nella Giustizia l'efficienza non paga*, disponibile su www.articolo21.info;

III.2.2 La logistica, una prospettiva?

Fermiamoci qui, prima di confondere con ancora più numeri sullo stato economico e sociale del Mezzogiorno.⁴⁴ La collocazione competitiva del Mezzogiorno non è molto favorevole ad uno sviluppo esogeno attraverso l'aumento delle esportazioni nell'Unione Europea. Il Mezzogiorno non dispone ne dei bassi salari dei nuovi paesi dell'UE a 25, ne di una struttura economica e sociale paragonabile ai paesi europei più avanzati. In somma, ci si prospetta una situazione problematica sia per lo sviluppo esogeno sia per quello endogeno.

Per riuscire una strategia per la crescita ha bisogno di un altro pilastro di sostegno. In altre parole, nella la nostra analisi *SWOT*⁴⁵ bisogna trovare un altro “vantaggio comparativo” del Mezzogiorno rispetto alle altre macro-aree dell'Europa. Per giungere a questo vantaggio cambiamo per un attimo il punto di vista e proviamo a fare della presunta debolezza del Mezzogiorno una virtù. Più specificamente: La collocazione del Mezzogiorno in mezzo al Mediterraneo non può soltanto essere considerata uno svantaggio a causa della lontananza dai principali mercati europei, ma voltando pagina si potrebbe anche approfittare della centralità delle regioni del Sud nel Mediterraneo.

Grazie alla globalizzazione il traffico di merci per mare è in continuo aumento. Per i suoi collegamenti col mar nero, col mar rosso ed il Atlantico, il Mediterraneo è luogo dei più cospicui aumenti di flussi commerciali. Una delle prospettive più promettenti sarebbe quindi di fare del Mezzogiorno una “porta all'Europa”, con porti moderni e una rete ferroviaria ad alta capacità, offrendo un rapido collegamento all'Europa centrale.

44 Il quadro della situazione attuale nel Mezzogiorno è tutt'altro che completo. Altri problemi, anche quelli più strettamente economici verranno discussi anche nella seconda parte del libro.

45 L'analisi SWOT è un metodo di analisi che mette in confronto i punti di forza e di debolezza con le opportunità ed i rischi. Solitamente si realizza in un rettangolo partito in quattro per ciascun potenzialità, qui invece costituisce piuttosto una base “nascosta”, che serve come linea guida alla presente analisi.

Uno sviluppo della logistica, oltre la mera crescita del transito di merci, potrebbe anche contribuire ad uno sviluppo dei servizi collegati come il “*packaging*” e la manipolazione delle merci. È proprio quest'attrazione dei flussi commerciali al Mezzogiorno che potrebbe far fiorire anche le industrie ed i servizi circostanti le reti di transito, fra cui soprattutto i porti. Le rute commerciali sono sempre state luoghi di benessere, e in seguito ad uno sviluppo di servizi logistici moderni ed efficaci potrebbe nascere una moderna e dinamica struttura economica.

Proprio per questo grande attenzione è stata posta al tema delle infrastrutture anche nelle politiche italiane degli anni scorsi. Si è cercato di rilanciare le grandi reti TEN nel paese, progetto attuato già nel 2002 su base della *legge obiettivo*, della finanziaria 2002 e del decreto attuativo n. 190/2002. Anche nel nuovo ciclo di programmazione del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS) il rilancio infrastrutturale assume un posto centrale. Nonostante tutti questi impegni i risultati sono – come si è già visto prima – assai incerti. Nel caso della logistica – anche perché quasi tutte le strutture connesse ad essa sono in mano dello Stato, c'è bisogno di una diversa, più forte ed efficace capacità di indirizzo programmatico e di realizzazione da parte della pubblica amministrazione.

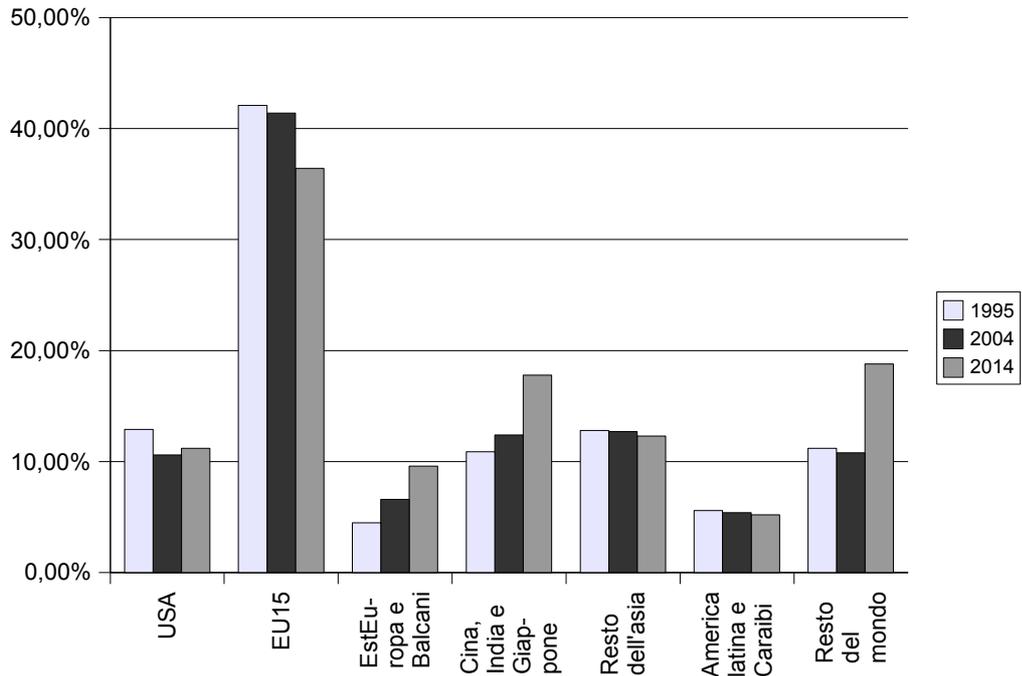


Figura 16: Previsioni delle quote di commercio mondiale (prezzi correnti)

Anche la SVIMEZ ha dedicato grande attenzione alla logistica nel suo rapporto 2006 sull'economia del Mezzogiorno, in cui delinea le prospettive e gli interventi più urgenti da realizzare per favorire lo sviluppo logistico nel Sud. Secondo le previsioni della Confindustria (che peraltro ha pubblicato un intero dossier sotto il titolo “Logistica per crescere”⁴⁶) gli aumenti più significativi in quanto al commercio tra l'Europa ed il resto del mondo riguarderanno i paesi dell'Est asiatico. Gran parte dei traffici commerciali diretti lì passeranno per il Canale di Suez ed il Mediterraneo. In questo contesto, grazie alla centralità del Mezzogiorno nel Mediterraneo, le prospettive per uno sviluppo logistico sarebbero alettanti.

46 Confindustria (2006)

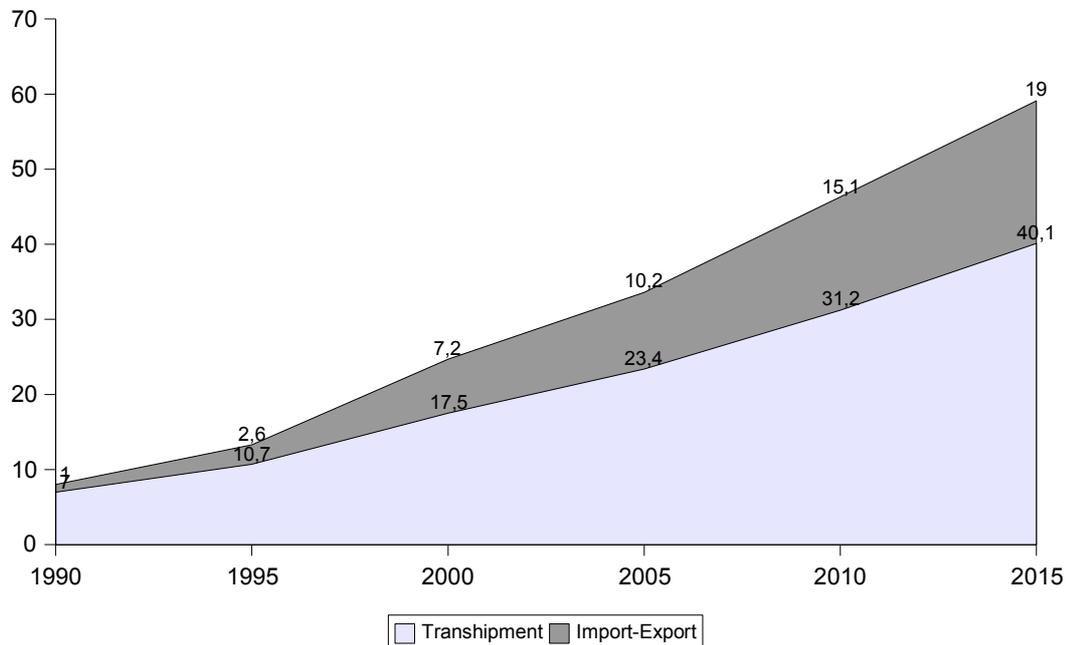


Figura 17: Previsioni sulla domanda di movimentazione marittima internazionale nei porti del Mediterraneo (milioni di TEU)

Ci sono due funzioni di mobilità che il Mezzogiorno potrebbe svolgere nell'ambito dell'arrivo delle merci: il *transhipment* (ossia il trasferimento delle merci da porto a porto) e l'instradamento delle merci verso i principali mercati del Nord Europa. Per tutt'e due le forme di logistica si sta prevedendo un forte aumento di domanda nei porti mediterranei. Secondo le stime della Confindustria⁴⁷ la crescita di domanda per il transhipment sarà quella più dinamica, mentre si registreranno anche forti aumenti nell'ambito dell'Import-Export di merci, cioè dell'instradamento (Fig. 17). Si osserva inoltre che l'aumento di domanda ricadrà più sui porti del Mediterraneo che su quelli del Nord d'Europa, perciò le quote dei porti nord e sud sulla domanda di traffico container tenderanno a avvicinarsi. Secondo le stime della SVIMEZ⁴⁸ il differenziale di merci movimentati nelle due parti del continente dovrebbe scendere sotto il 10 per cento entro il 2015. Si profila quindi una situazione particolarmente favorevole ai porti mediterranei e alle aree loro circostanti.

47 Ivi.

48 Svimez (2006), pp. 493 sgg.;

Attraverso la rivalutazione dei porti, dei collegamenti ferroviari e stradali, e l'instaurazione di vicini distretti industriali si potrebbe contribuire ad uno sviluppo non solo dei servizi logistici di stoccaggio e *“packaging”*, ma più generalmente anche allo sviluppo delle industrie di perfezionamento passivo (TPP) e attivo (TPA). Nel primo caso si tratta di industrie che temporaneamente esportano i loro prodotti per ulteriori lavorazioni in un paese estero, mentre nel secondo caso si tratta di importazioni temporanee di prodotti successivamente ri-esportati, per un processo di lavorazione in Italia. Soprattutto il perfezionamento attivo promuove lo sviluppo industriale. Per esso molte imprese, soprattutto le piccole e medie aziende, diventano imprese *“esportatrici”* senza necessità di particolare conoscenze o strutture per l'esporto. In altre parole, il TPA introduce le PMI meridionali nei circuiti del commercio internazionale, senza bisogno di elaborare una struttura aziendale ben sviluppata ed adatta alle esigenze dei processi di esporto. Le informazioni e le conoscenze che queste imprese dedicate al perfezionamento attivo successivamente acquisiscono possono servire come base per il lancio dei propri prodotti nei mercati esteri, in cui prima hanno soltanto *“inoltrato”* i prodotti dei committenti esteri.

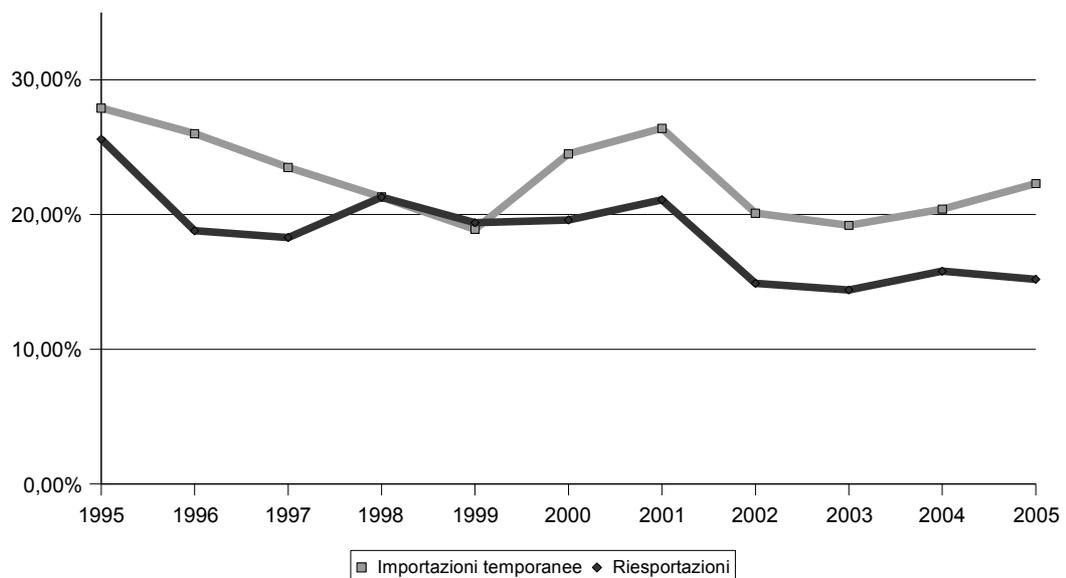


Figura 18: Quote percentuali del Mezzogiorno sul perfezionamento attivo in Italia

Già oggi il Mezzogiorno dispone di una quota significativa sui corrispondenti flussi di perfezionamento attivo in Italia, che negli ultimi anni si è sempre aggirata intorno al 20 % (Fig. 18). Ci sono dunque conoscenze e strutture per quei processi, che possono favorire uno slancio di quelle attività anche in altre parti del Mezzogiorno. Fra le regioni più attive nei processi di perfezionamento attivo troviamo la Campania, la Puglia e la Sardegna (Le quote delle altre regioni purtroppo tendono verso zero). Nel caso della Sardegna si tratta probabilmente della raffinazione di prodotti energetici, mentre nella Campania il perfezionamento si sta effettuando nei settori dell'aeronautica, della farmaceutica e delle conserve alimentari. La Puglia invece è più attiva nel perfezionamento passivo, che vede coinvolti soprattutto i paesi dell'area balcanica, un'evoluzione che potrebbe contribuire significativamente al coinvolgimento della regione nei processi di forte crescita economica che si svolgono lì.

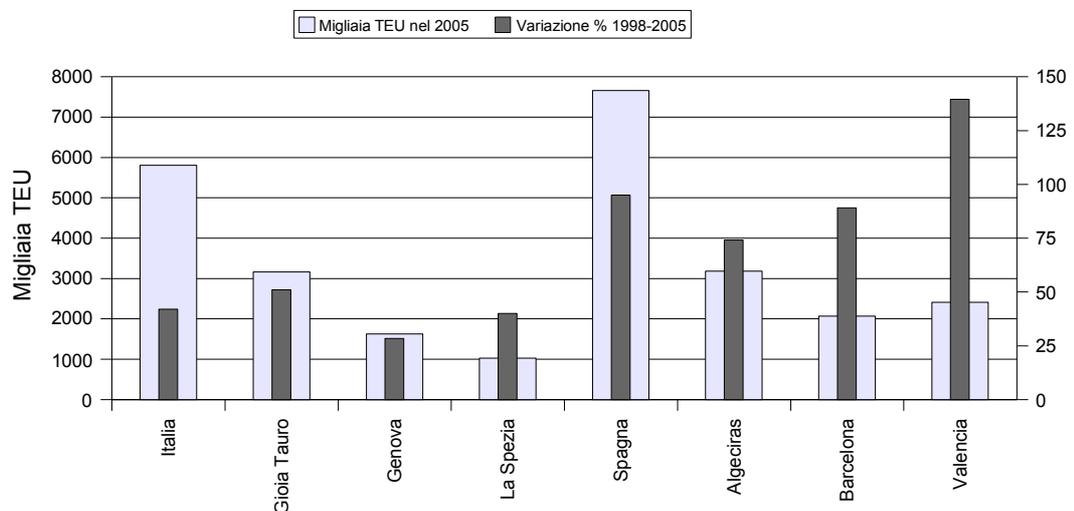


Figura 19: Volumi di traffico container dei principali porti spagnoli ed italiani nel 2005 e tassi di crescita dal 1998 (misurati a destra).

Dove si trova il Mezzogiorno oggi nella logistica? Attualmente nel Sud ci sono due porti disegnati per il *transhipment* e due porti *feeder* per l'instradamento dei container. I primi due sono situati a Taranto e a Gioia Tauro, mentre i porti *feeder* si trovano tutt'e due in Campania, rispettivamente a Napoli e a Salerno. La concorrenza

per l'Italia in questo campo e molto forte ed aggressiva con in prima linea la Spagna, che fino al 2020 ha programmato investimenti pari a 241,4 miliardi di Euro per infrastrutture e trasporti, fra cui 23,5 dedicati esclusivamente ai porti ed al trasporto marittimo.⁴⁹ All'interno dell'Italia si possono nominare anche i porti del Nord che fanno concorrenza ai porti del Mezzogiorno, grazie soprattutto ad un'elevata dotazione di infrastrutture nelle regioni settentrionali.

Come ci dimostra la figura 19, complessivamente la Spagna ha già superato l'Italia per volume di traffico di container, ma sono soprattutto gli alti tassi di crescita del vicino italiano che destano preoccupazione per l'Italia. Mostrano segni di saturazione porti come Gioia Tauro o Genova, ma ciò non può spiegare il caso della più recente struttura di Taranto, che ha dovuto confrontare una perdita di domanda del -6 per cento. Inoltre soltanto due porti italiani sono attualmente in grado di ospitare i nuovi “grandi” barchi container, che trasportano da 8 a 12mila container: Gioia Tauro e Trieste. I fondali di tutti gli altri porti italiani sono troppo bassi. Ma il vincolo più grande ad un ulteriore sviluppo dei porti italiani è costituito soprattutto dalle infrastrutture, e queste possono in buona parte spiegare il vantaggio comparativo della Spagna.

Nel Mezzogiorno sono praticamente in assoluta assenza i centri intermodali, e mancano strade e – soprattutto - binari moderni (Si veda la figura 13). Ci sono forte difficoltà in quanto alla movimentazione e al stoccaggio *nei* porti meridionali, riconducibili anche alla carenza di interporti e centri intermodali nelle vicinanze degli attracchi marittimi. Ciò ha le sue ripercussioni anche sulla popolazione e l'ambiente.

⁴⁹ Investimenti previsti nel *Plan Estratégico de Infraestructura y Transporte* (PEIT) 2005-2020, in cui si studia peraltro la realizzazione di una linea ferroviaria dedicata esclusivamente al traffico merci e collegando i principali porti spagnoli (Algeciras-Perpignan).

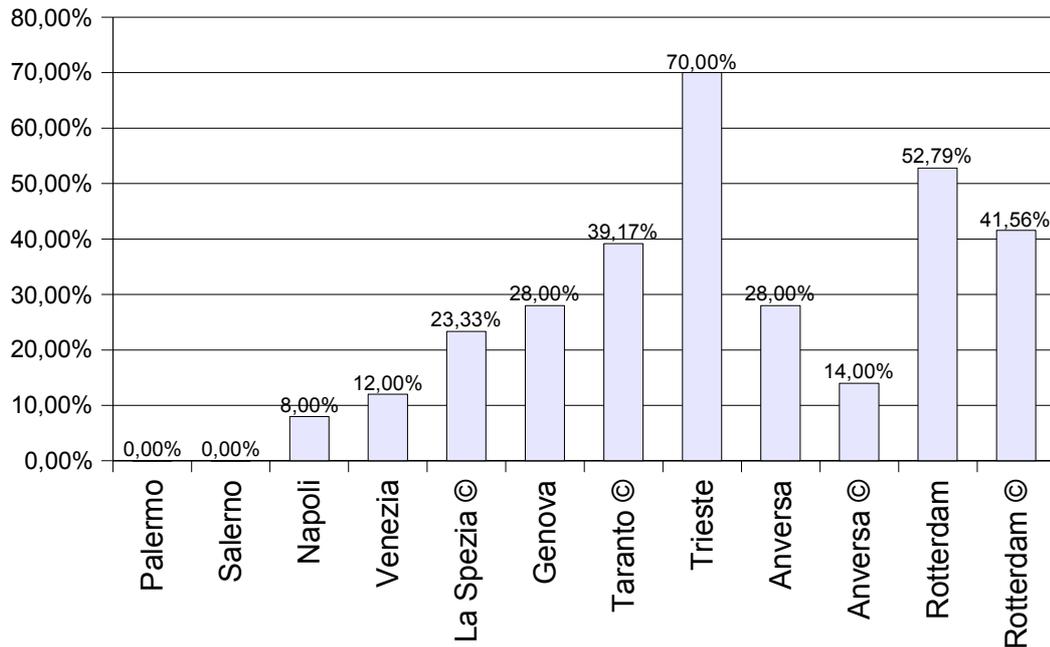


Figura 20: Quota del trasporto ferroviario sul totale (ferrovie e strade). © = Container.

Purtroppo soltanto una piccola parte della merce con destinazione terraferma viene consecutivamente caricata sul treno. La maggior parte dei container e dei liquidi arrivati in barca viene presa in consegna dai camion, che si occupano del loro trasporto fino al prossimo scalo. Nell'Italia sono proprio i principali porti *feeder* del Mezzogiorno che meno approfittano dei loro collegamenti ferroviari per il trasporto delle merci. In conseguenza le strade intorno a questi porti sono quelle più congestionate, c'è un alto livello di inquinamento ambientale e la popolazione residente vicino a questi scali soffre dagli elevati livelli di inquinamento acustico, com'è anche stato recentemente evidenziato dall'ISTAT⁵⁰ (La Campania, con il 50,8 per cento, evidenzia la percentuale più alta di famiglie che lamentano la presenza di problemi relativi al rumore nella loro zona di residenza. Il tasso nazionale è del 37,8%).

Nonostante il suo alto prezzo, il trasporto stradale continua a fiorire. Enrico Musso, professore di economia presso l'università di Genova, ha messo in evidenza

⁵⁰ ISTAT, Statistiche ambientali 2005-2006, disponibili su www.istat.it;

che il trasporto intermodale comporterebbe un risparmio tra il 29 ed il 41 per cento in rispetto al trasporto stradale.⁵¹ Allora perché non si è ancora manifestata una maggiore domanda per il trasporto ferroviario? Perché, secondo i suoi calcoli, per il tratto Gioia Tauro - Basilea a base di trasporto intermodale ci vorrebbe quasi un giorno in più paragonato al trasporto esclusivamente stradale. In realtà, con il trasporto intermodale ci vogliono 3 giorni e sette ore (!) per questo tratto, e possiamo tranquillamente assumere che i camion (in dispetto delle regole che li imporrebbero delle pause) ce la fanno anche fra un giorno e mezzo.

Dunque, riassumendo si potrebbero enumerare le seguenti carenze ostacolando lo sviluppo della logistica: Porti moderni con fondali più bassi, strutture per la movimentazione della merce più veloci e servizi per lo stoccaggio presso i porti. Mancano collegamenti ferroviari moderni, centri intermodali in vicinanza dei porti e ci vorrebbe un potenziamento dei collegamenti ferroviari al nord. Nel caso dei porti c'è bisogno di una moderna pianificazione che incorpori anche lo sviluppo di distretti industriali in vicinanza, o almeno ben collegati ai porti. Ci vuole inoltre un moderno sistema di logistica ferroviaria, che garantisca tempi minimi di percorrenza della merce fino al confine dello stato, e possibilmente anche oltre.

L'opzione della logistica è quindi legata alla necessità di cospicui investimenti nel settore delle infrastrutture. Da una parte questi investimenti rappresentano una promettente possibilità per uno sviluppo economico delle regioni del Sud, dall'altra parte non si deve dimenticare l'effetto che quest'apporto di finanziamenti pubblici potrebbe avere sullo sviluppo della criminalità organizzata, che da sempre gode di una presenza fortissima proprio nel settore delle costruzioni. Si ricorda soltanto l'effetto che l'ondata di investimenti dopo il terremoto dell'ottanta ebbe sullo sviluppo delle cosche. Qualsiasi opzione economica del Mezzogiorno, e soprattutto la logistica è quindi legata alla necessità dell'abbattimento dei fenomeni criminosi, se non si vuole cedere il controllo dei territori meridionali alle mafie.

⁵¹ Musso (2004)

Occorre dirlo chiaramente: L'intervento per il recupero territoriale dalle mani della malvivente è una cosa che deve aver luogo prima di qualsiasi politica di investimento. E anche dopo, l'intensità delle politiche contrastanti la criminalità deve sempre essere "più forte" dell'intensità delle politiche di miglioramento infrastrutturale. Altrimenti a presidiare i cantieri saranno soltanto le imprese della mafia che, in assenza di ogni forma di concorrenza, saranno in grado di tranquillamente "pelare" lo stato e ricavare enormi benefici, che ancora una volta servono per corrompere politica e società. Ed anche a gestire le nuove strutture sarebbe soltanto la mafia che, con la sua struttura monopolistica, ostacolerebbe la nascita di qualsiasi economia competitiva. La sola politica di investimento pubblico, in assenza di politiche contrastando la criminalità, non funziona.

IV L'approccio Input-Output

L'impatto che una strategia politica volta allo sviluppo delle strutture logistiche potrebbe avere sulla crescita dell'economia meridionale si può valutare anche numericamente, almeno per il breve periodo. Il miglior metodo a questo scopo è rappresentato dall'analisi Input-Output, che mette in evidenza i flussi (o transazioni) fra i diversi settori economici di una regione. La "tavola delle transazioni" indica da dove provengono gli input di un settore e dove va il suo output. Ripartisce quindi un sistema economico in un certo numero di settori permettendo così un'analisi degli effetti che un'espansione della domanda in un certo settore comporta per questo e per gli altri settori economici.⁵²

Un aumento di domanda per l'industria automobilistica per esempio non crea soltanto ulteriore reddito in questo specifico settore, ma anche nel settore dell'industria dell'acciaio, perché è quella che deve fornire le lamiere necessarie per la produzione delle carrozzerie, e così via. Questo tipo di analisi riesce quindi a far luce sulle interrelazioni di un sistema economico, mettendo in evidenza quali settori economici beneficiano dalla domanda per beni finali formatasi in un certo riparto dell'economia. È inoltre adatta ad indicare per ciascun settore la parte della domanda per beni e/o servizi che ricadrà sull'esterno, e quindi non creerà nessun reddito all'interno della regione analizzata. Viene così dipinto un quadro più o meno dettagliato dei diversi settori dell'economia, che non soltanto evidenzia composizione e grandezza dei settori economici, ma permette alle istituzioni economiche di individuare i singoli settori beneficianti delle politiche di sostegno economico.

Ma l'illustrazione dei *coefficienti tecnici*, cioè degli input che le diverse branche economiche forniscono a un settore economico, non è l'unica virtù dell'analisi I-O.

⁵² Per una più accurata descrizione dell'analisi Input-Output si rinvia a Armstrong e Taylor (2000).

Essa fornisce inoltre dati riguardando gli effetti intersettoriali dell'aumento della domanda finale di prodotti. Siccome quest'aumento di domanda non crea soltanto reddito alla branca finale soggetta all'aumento di domanda, ma anche alle altre branche economiche che forniscono degli input al settore in questione, viene creato reddito per più di un settore economico. Si sviluppa così un effetto moltiplicativo del reddito, rispettivamente della produzione. Per la regione di interesse questo "moltiplicatore del reddito" diventa sempre più grande quanto più input viene acquistato dall'interno della regione, e non importato. Il modello I-O fornisce inoltre dati riguardando il reddito creato per i cittadini, e la parte di questo nuovo reddito speso per prodotti e/o servizi della stessa economia. Prendendo in considerazione questo "effetto di ritorno" si arriva ad un secondo "moltiplicatore del reddito e della produzione" ancora più grande, denominato moltiplicatore II oppure moltiplicatore del medio periodo.

L'analisi I-O si basa comunque su delle ipotesi restrittive che, col passare del tempo, diventano sempre meno realistiche. La prima ipotesi è quella dei *coefficienti tecnici fissi*. Si suppone che la tecnologia impiegata per la produzione non cambi, e una industria, per poter raddoppiare il suo output, dovrebbe raddoppiare tutti i suoi input. Un'altra ipotesi fondamentale di questo modello consiste nell'assenza di vincoli per la capacità produttiva, qualsiasi sia l'incremento che si verifichi a livello della domanda finale. L'applicabilità di un certo modello I-O perciò è certamente data per un periodo di tempo limitato, senza adeguazioni però, col passare degli anni, questo modello tende a perdere la sua validità. Non conviene inoltre basare le decisioni di politica economica esclusivamente su di questo modello, poiché esso non ci dice niente sulle future prospettive dei settori economici. Può essere che un certo settore economico evidenzia un ampio effetto moltiplicativo portando con sé anche l'intero assetto economico, ma l'analisi I-O non è in grado di dire niente sulle future prospettive e la competitività di questo settore. Potrebbe dunque capitare che l'investimento pubblico nell'industria dei giocattoli a base di un modello I-O sembri il più opportuno per stimolare la crescita endogena del sistema economico. Ma se non si considera che la merce prodotta da questo ramo economico è poco

competitiva, perché i cinesi sono sempre in grado di fornire gli stessi prodotti a un prezzo dieci volte inferiore, l'investimento effettuato a questo scopo sarà un investimento perduto. Nel nostro esempio conviene quindi decidere prima sulla competitività dei settori economici da promuovere, e soltanto in un secondo istante impiegare il modello I-O per valutare le proprie decisioni. L'analisi I-O in conseguenza è uno strumento di carattere supplementare per verificare le azioni di politica economica.

IV.1 L'economia del Mezzogiorno

A base delle matrici input-output del Mezzogiorno (a 30 settori economici), elaborate dall'IRPET⁵³ per l'anno 2003, viene rivelato che le attività di intermediazione immobiliare sono il settore (strettamente privato) con più prodotto. Segue al secondo posto il commercio all'ingrosso ed al minuto, al terzo il trasporto, magazzinaggio e la comunicazione (!), al quarto posto i servizi alle imprese, R&S ed IT, e soltanto al quinto posto troviamo una branca del settore industriale, quella delle costruzioni. Questo *ranking* conferma i dati della SVIMEZ⁵⁴, secondo la quale l'economia del Mezzogiorno è troppo basata sulle attività terziarie, soffrendo di un deficit di industrializzazione. Una ragione molto semplice per questo fenomeno è che il settore terziario del Mezzogiorno serve da sempre come una spugna assorbendo i disoccupati del settore primario e secondario. Se prendiamo in considerazione anche il settore pubblico la graduatoria cambia, troviamo allora al terzo posto la pubblica amministrazione, al quarto posto il settore educativo e al settimo posto, prima ancora delle costruzioni, la sanità.

Le spese delle famiglie costituiscono la voce di domanda finale più importante

53 Le matrici I-O per il Mezzogiorno sono state gentilmente messe a disposizione dall'IRPET, l'Istituto regionale per la Programmazione Economica della Toscana, che le ha elaborate. I valori sono a prezzi base 1995.

54 Svimez (2006), pp. 80 seg.;

per l'economia meridionale.⁵⁵ Intorno al 46% è riconducibile alle famiglie, mentre al secondo posto segue la pubblica amministrazione, responsabile di un 20% della domanda finale⁵⁶. L'investimento fisso lordo ammonta al 13%. L'11% del reddito affluisce dalle altre regioni italiane (esportazioni interregionali), e soltanto il 7% della domanda finale proviene dall'estero (esportazioni all'estero). Allo stesso tempo la bilancia commerciale evidenzia un costante *deficit* del 16% di PIL. Questo perché il valore delle esportazioni non oltrepassa il 64% delle importazioni. Le importazioni nette, siano quelle interregionali che quelle dirette all'estero, mostrano un deficit pari a 8 punti percentuali del PIL ciascuna, anche se il commercio all'interno dell'Italia è assai più intenso di quello coll'estero.

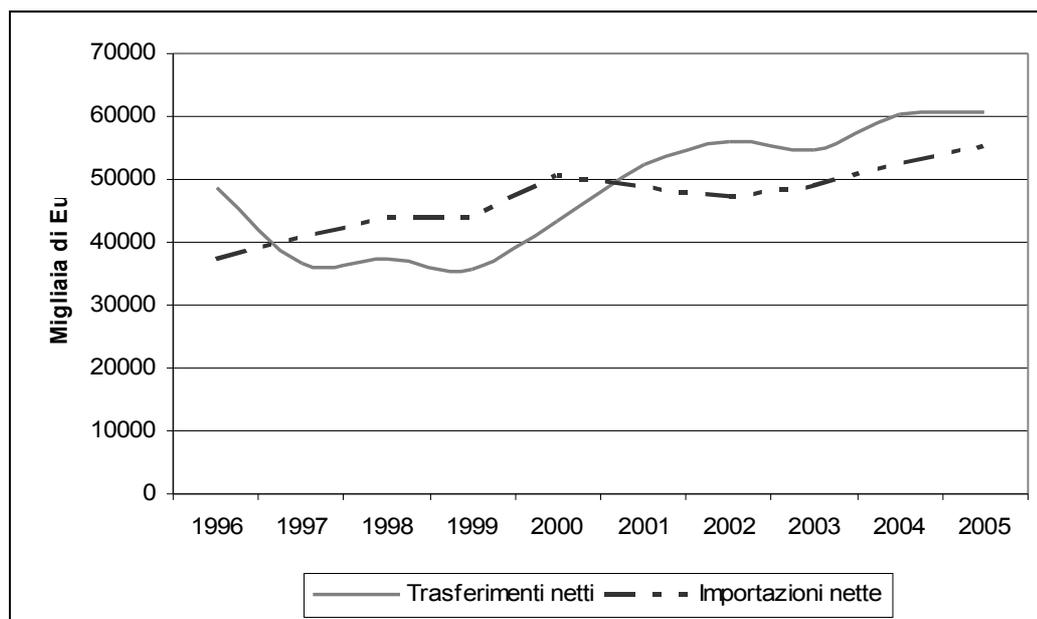


Figura 21: Trasferimenti netti ed importazioni nette dal 1996 al 2005.

Il quadro dipinto da quest'analisi è quindi uno di continuo “drenaggio” di ricchezza dall'economia meridionale. Le fonti di denaro che vengono apportate al sud dalla pubblica amministrazione e dall'intervento per le aree sottoutilizzate, invece di suscitare uno sviluppo endogeno dell'economia meridionale attraverso

⁵⁵ Elaborazioni proprie su dati IRPET.

⁵⁶ La domanda finale qui è stata calcolata nel seguente modo: PIL + importazioni;

l'effetto moltiplicativo del reddito, si perdono di nuovo nei canali delle importazioni (Fig. 21). Stiamo parlando di un 16% del PIL meridionale che dev'essere continuamente bilanciato da soldi trasferiti da altre parti del paese soltanto per mantenere lo stock di ricchezza; e non si pensa ancora a soldi aggiuntivi per migliorare il livello di ricchezza e benessere nel Meridione (che in effetti non ci sono).

Gli stanziamenti per le aree sottoutilizzate disposte dalla legge finanziaria (cioè più o meno il vecchio “intervento straordinario”) per l'anno 2003 invece non ammontavano a più del 4,1% del PIL del Mezzogiorno;⁵⁷ inoltre questi stanziamenti non erano solo destinati alle regioni del Mezzogiorno, poiché fra le aree “sottoutilizzate” figurano anche numerose provincie del Centro-Nord. Facciamo un semplice calcolo: Le importazioni nette del Mezzogiorno equivalgono al 16% del PIL regionale, quindi si apre un deficit di circa 55 milioni di Euro nella bilancia commerciale (sempre a prezzi 2003)⁵⁸. Presso il sito web del DPS⁵⁹ si può consultare una banca dati contenendo le serie storiche delle entrate e delle spese della pubblica amministrazione e del settore pubblico allargato. E, guarda caso, calcolando il differenziale fra le entrate e le spese del S.P.A., questo ammonta ad esattamente 54.588 migliaia di Euro a favore del Mezzogiorno. Le importazioni nette vengono dunque prevalentemente finanziate dalle spese del settore pubblico, soprattutto sotto titolo ordinario. E questo non significa che una sola cosa: Quasi tutto il afflusso di risorse esterne ed addizionali al Mezzogiorno non hanno beneficiato che uno: Il Centro-Nord.

Allora c'è da chiedersi: Se nel Mezzogiorno si è formata una domanda per beni pari almeno al 16% del PIL (non ci si può aspettare che il Mezzogiorno esporti di più di quello che importi, ma una bilancia commerciale pareggiata dovrebbe comunque figurare fra gli obiettivi realistici e raggiungibili anche al Sud), perché l'economia

⁵⁷ Elaborazioni su dati Svimez (2006), p. 168;

⁵⁸ Le importazioni nette citate qui sono state calcolate a base della tavola I-O dell'IRPET, e possono perciò leggermente divergere dagli dati della figura 31, provenienti dalla SVIMEZ.

⁵⁹ Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, www.dps.tesoro.it;

meridionale stessa dopo tanti anni non ha ancora colto l'occasione e cercato di soddisfare questa domanda locale da sé? 55 milioni di Euro non sono magari abbastanza per incentivare gli imprenditori del Sud ad avventurarsi loro stessi in questi campi economici?

	Importazioni interregionali	Importazioni dall'estero	Totale importazioni	Esportazioni interregionali	Esportazioni all'estero	Esportazioni totali	Importazioni nette interregionali	Importazioni nette dall'estero	Importazioni nette complessive	Quota sulle importazioni complessive	Moltiplicatore (I) del reddito
Produzione di materiali energetici	12%	86%	98%	0%	0%	0%	12%	86%	98%	8%	1,00
Macchine ed attrezzature	29%	25%	55%	6%	11%	17%	24%	14%	38%	5%	1,44
Chimica, prodotti chimici e produzione di fibre	25%	28%	54%	9%	12%	20%	17%	16%	33%	8%	1,46
Tessile	42%	6%	49%	10%	9%	19%	32%	-3%	29%	7%	1,47
Attrezzature elettriche ed ottiche	19%	32%	52%	13%	10%	23%	6%	23%	29%	7%	1,44
Carta e prodotti cartacei	41%	7%	48%	18%	3%	21%	23%	4%	27%	4%	1,50
Pelle e prodotti di pelle	36%	11%	47%	6%	21%	28%	30%	-10%	20%	2%	1,54
Gomma e prodotti di plastica	30%	15%	45%	12%	15%	27%	18%	1%	18%	2%	1,56
Mezzi di trasporto (Autoveicoli)	12%	35%	47%	11%	19%	30%	1%	16%	17%	8%	1,52
Servizi alle imprese, R&S, IT	14%	1%	15%	0%	0%	1%	14%	1%	15%	5%	1,48
Metalli grezzi e prodotti di metallo	28%	15%	43%	22%	7%	30%	6%	7%	13%	7%	1,65
Manifattura	27%	10%	37%	6%	18%	24%	22%	-8%	13%	2%	1,67
Industria alimentare, delle bevande e del tabacco	23%	10%	33%	15%	5%	20%	8%	5%	13%	12%	1,65
Intermediazione finanziaria	11%	0%	11%	2%	0%	2%	8%	0%	9%	2%	1,62
Minerali non-metallici	22%	5%	27%	16%	5%	20%	7%	0%	7%	2%	1,74
Legno e prodotti di legno	21%	11%	31%	22%	2%	24%	-2%	9%	7%	1%	1,72
Industria mineraria, prodotti non-energetici	9%	22%	30%	22%	5%	27%	-14%	17%	3%	0%	1,61
Servizi alle comunità, servizi sociali e personali	2%	0%	2%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	0%	1,57

Tavola 1: Graduatoria dei settori economici con importazioni nette. NB: Valori calcolati sull'output complessivo del settore (non sul PIL).

Analizziamo più in dettaglio questo deficit commerciale per trovare delle risposte a quest'ultima domanda. Mettendo in relazione le importazioni di un settore economico col suo output complessivo viene rivelato la seguente graduatoria dei settori che più importazioni nette effettuano.

A parte i settori energetici e le importazioni di petrolio e minerali, ai primi posti della nostra graduatoria si trovano ancora delle industrie che, nonostante hanno saputo incrementare le loro esportazioni all'estero come l'industria chimica e farmaceutica (+14%) oppure quella degli “altri mezzi di trasporto” (+37%), evidenziano ancora una grande quota di importazioni nette.⁶⁰ Si dipinge un quadro nel quale quasi tutti i settori che più commerciano coll'estero (a parte l'agricoltura ed i prodotti raffinati) sono quelli che anche più importazioni nette effettuano. In altre

⁶⁰ Dati Svimez (2006) per l'anno 2005.

parole, le entrate di capitali, provenienti dall'esterno del Mezzogiorno, che teoricamente avrebbero in se il potenziale di suscitare una maggiore crescita dell'economia meridionale, si perdono subito nei canali delle importazioni. Ed è per questo che neanche la modesta quota delle esportazioni meridionali è stata capace di promuovere uno sviluppo esogeno, tipo “*export-based*”, il quale in altre parti del nostro mondo è stato quello più effettivo a promuovere la progressione economica. In termini un po' polemici si conferma da questo punto di vista la teoria di tanti scienziati che hanno puntato il dito sugli effetti negativi della riunione delle due parti dell'Italia nel 1860. L'allora abolizione delle tariffe espose un'industria scarsamente produttiva ed assolutamente impreparata alla concorrenza dell'economia italiana ed internazionale. L'effetto prevedibile era che molte imprese non reggevano la pressione esterna e fallirono. È più volte stato confermato che il distacco nord-sud, al momento dell'unificazione, non era molto significativo, e soltanto dopo, col fallimento di tante imprese meridionali, cominciò a svilupparsi il dualismo italiano.⁶¹

Da allora il problema fondamentale dell'economia meridionale è che l'elevato tasso di importazioni nette, nonostante i cospicui trasferimenti di risorse dal Nord, ha sempre impedito il formarsi di un adeguato livello di ricchezza al Sud.⁶² Così non c'è mai stata una prospettiva per l'avviarsi di un processo di sviluppo sia esogeno (*export-based*), sia endogeno.

In teoria ci sono due possibilità per risolvere questo problema. Diminuire le importazioni oppure aumentare le esportazioni. Certamente non si parla qui di *impedire* le importazioni; ma una possibilità per diminuire la dipendenza del Mezzogiorno dalle importazioni sarebbe di incentivare le proprie imprese a fornire i beni e servizi che finora devono essere importati dall'estero. Purtroppo non ci sono delle stime sul tipo di importazioni che il Mezzogiorno sta effettuando disponibili. L'ISTAT fornisce soltanto i dati relativi alle importazioni dai paesi esteri, ma non dal Centro-Nord d'Italia. Per una valutazione del problema dualistico a poco servono

61 Si rinvia qui a Bevilacqua (1993), pp. 56 seg., (e in seguito anche alle opere ivi citate) per un breve ma dettagliato approfondimento su questa questione.

62 Del Monte e Giannola (1997), pp. 41 seg., trattano dettagliatamente questo fenomeno di “dipendenza economica” per gli ultimi sessant'anni.

questi dati, occorre proprio la disponibilità dei flussi commerciali e finanziari col Centro-Nord d'Italia; se non come si può sapere quali prodotti e/o servizi mancano al Sud? Un'altra possibilità per trarre conclusioni sulle importazioni del Mezzogiorno consiste nell'impiegare i coefficienti tecnici delle matrici I-O. Questi coefficienti rispecchiano le quote di input che altri settori economici forniscono agli output di una certa branca economica. Siccome però si riferiscono soltanto agli input provenienti dall'interno della regione, non sappiamo se le importazioni sono composte nella stessa maniera degli input "locali". Non è allora possibile dire quali sono le branche economiche che mancano nel Mezzogiorno. Alla scopo di una migliore pianificazione delle politiche di sviluppo urge superare questa carenza di dati.

	Importazioni interregionali	Importazioni dall'estero	Totale importazioni	Esportazioni interregionali	Esportazioni all'estero	Esportazioni totali	Esportazioni nette interregionali	Esportazioni nette all'estero	Esportazioni nette complessive	Quota sulle esportazioni complessive	Moltiplicatore (I) del reddito
Prodotti energetici raffinati	4%	6%	9%	28%	15%	43%	24%	9%	34%	12%	1,61
Agricoltura, caccia, prodotti forestali	7%	10%	18%	25%	5%	30%	17%	-5%	12%	6%	1,40
Trasporto, magazzinaggio e comunicazione	6%	8%	15%	12%	9%	21%	6%	1%	7%	12%	1,67
Commercio al ingrosso ed al dettaglio	4%	0%	4%	3%	3%	6%	0%	3%	2%	5%	1,57
Intermediazione immobiliare	0%	2%	2%	2%	2%	4%	2%	0%	2%	3%	1,16
Pesca	4%	22%	27%	25%	3%	27%	20%	-19%	1%	0%	1,27

Tavola 2: Graduatoria dei settori economici con esportazioni nette. NB: Valori calcolati sull'output totale.

La seconda possibilità per ridurre la quantità di importazioni nette nel Mezzogiorno consiste nell'aumentare le esportazioni. Per il 2003 5 settori economici esportavano più di quello che importavano.⁶³ Questi settori, enumerati nella tavola 2, sono i principali contribuenti alla riduzione del deficit commerciale del Mezzogiorno. Tra loro c'è da notare soprattutto la presenza della logistica, settore al quale torniamo fra poco. A parte essa sono soprattutto le raffinerie, l'agricoltura ed il commercio a contribuire di più alle esportazioni nette. Non c'è da confortarsi con questo quadro, che mette chiaramente in evidenza l'assenza di settori specializzati e competitivi fra gli esportatori del Sud.

63 Senza prendere in considerazione la pubblica amministrazione.

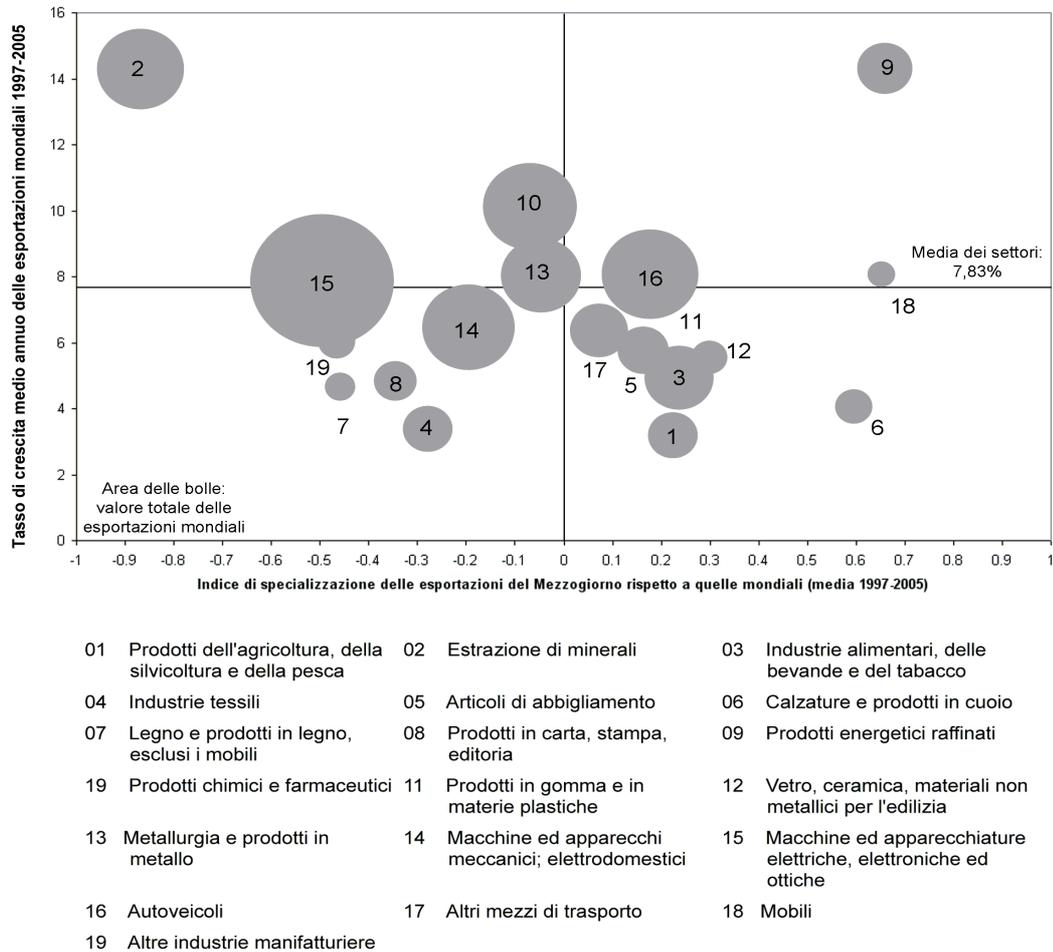


Figura 22: Specializzazione e dinamica della domanda mondiale (dati in dollari correnti).

Da un modello di indici per la specializzazione delle esportazioni meridionali, calcolato dalla SVIMEZ, viene rivelato che sono soltanto 3 i settori industriali promettenti: Prima di tutto l'industria automobilistica, poi le raffinerie ed infine l'industria dell'arredamento (mobili). Al margine troviamo ancora l'industria chimica e farmaceutica, l'industria metallurgica e quella degli altri mezzi di trasporto, bensì quest'ultima si trova in un settore con meno crescita mondiale. Il settore delle attrezzature elettriche ed ottiche insieme a quello delle macchine e degli apparecchi meccanici approfitta di una sostanziale crescita del commercio mondiale, ma evidenzia un forte deficit di specializzazione, che li regge poco competitivi nello scenario internazionale.

Il modello I-O permette di valutare infine l'effetto delle esportazioni sullo sviluppo attraverso il calcolo dei moltiplicatori del reddito. I settori esportatrici con moltiplicatori più grandi sono quelli che più contribuiscono alla formazione di reddito all'interno del Mezzogiorno, e in tal modo anche allo sviluppo economico. Nella tavola 3 sono riportati entrambi i moltiplicatori del reddito, quello di breve periodo (moltiplicatore I), e quello di medio periodo - incorporando anche gli effetti del secondo turno causate dal reddito delle famiglie (moltiplicatore II).⁶⁴

	Moltiplicato- re I	Moltiplicato- re II
Costruzioni	1,91	4,67
Sanità	1,88	4,96
Minerali non-metallici	1,74	3,76
Elettricità, gas, acqua	1,72	4,08
Legno e prodotti di legno	1,72	3,59
Alberghi e ristoranti	1,71	4,66
Manifattura	1,67	3,11
Trasporto, magazzinaggio e comunicazione	1,67	4,3
Industria alimentare, delle bevande e del tabacco	1,65	3,3
Metalli grezzi e prodotti di metallo	1,65	3,09
Intermediazione finanziaria	1,62	4,47
Prodotti energetici raffinati	1,61	1,95
Industria mineraria, prodotti non-energetici	1,61	3,69
Commercio al ingrosso ed al dettaglio	1,57	4,67
Servizi alle comunità, servizi sociali e personali	1,57	4,61
Gomma e prodotti di plastica	1,56	2,81
Pelle e prodotti di pelle	1,54	2,62
Mezzi per il trasporto	1,52	2,65
Carta e prodotti cartacei	1,50	2,73
Servizi alle imprese, R&S, IT	1,48	4,11
Tessile	1,47	2,59
Chimica, prodotti chimici e produzione di fibre	1,46	2,47
Amministrazione Pubblica	1,45	4,91
Macchine ed attrezzature	1,44	2,51
Attrezzature elettriche ed ottiche	1,44	2,61
Agricoltura, caccia, prodotti forestali	1,40	4,72
Pesca	1,27	3,66
Intermediazione immobiliare	1,16	4,8
Educazione	1,12	4,98
Produzione di materiali energetici	1,00	1,06

Tavola 3: Moltiplicatori del reddito (I + II)

64 Il concetto del moltiplicatore di medio periodo, nonostante siano riportati i valori, per le sue presunte debolezze non viene considerato in quest'analisi.

Il settore delle costruzioni e dell'edilizia regge l'assoluto primato per le sue grandi capacità di distribuzione del reddito. È un settore ben sviluppato e perciò non ha neanche bisogno di acquisire dall'estero. Fra i settori ritenuti capaci di stimolare uno sviluppo esogeno (*export-based*) delle regioni meridionali c'è da notare all'ottavo posto il settore della logistica, seguito dall'industria di raffinamento, mentre l'effetto moltiplicativo di agricoltura e pesca è inaspettatamente basso. Fra i settori ad alta specializzazione di esporto c'è l'industria di arredamento nei primi posti della graduatoria con moltiplicatori contenuti fra 1,67 e 1,72. Al secondo posto seguono le già citate raffinerie, mentre il settore automobilistico e quello degli altri mezzi di trasporto non spunta prima della seconda parte della nostra graduatoria. Non per ultimo si devono ancora citare l'industria agro-alimentare e quella metallurgica che, nonostante manchino di specializzazione o di prospettive internazionali promettenti, dispongono di effetti moltiplicativi abbastanza alti.

Alla fine occorre ancora illudere ad una caratteristica poco confortante dei trasferimenti netti diretti al Mezzogiorno, specie per chi le guarda con l'occhio critico. Nel Mezzogiorno la spesa pubblica pro capite (S.P.A.) non supera quasi mai il 90% del relativo dato del Centro-Nord, e nel 1999 era scesa persino al 84,3%, riprendendo poi quota fino al 87,5% nel 2003. Considerando che la prestazione di certi servizi pubblici costa lo stesso su tutto il territorio nazionale è facilmente immaginabile che, con questo modesto impiego di risorse, quantità e qualità dei servizi meridionali difficilmente possano raggiungere il livello del Centro-Nord. La spesa pubblica (S.P.A.) nel Mezzogiorno non supera quasi mai il 30% (30,2% nel 2003) della spesa italiana complessiva. Per una riduzione del divario economico invece, secondo calcoli della SVIMEZ bisognerebbe alzare la quota del Mezzogiorno al 45% della spesa totale.⁶⁵

65 Dati tratti da Svimez (2006), pp. 165 seg.;

IV.2 Valutazione I-O della logistica per l'economia meridionale

Già nelle valutazioni del capitolo precedente la logistica era emersa come branca particolarmente promettente nell'economia meridionale. Infatti nella graduatoria delle esportazioni nette questo settore sta occupando il terzo posto, con un superfluo di esportazioni nette del 7%. La logistica è anche il terzo settore economico a più contribuire alla formazione del PIL meridionale. In quanto alle sue capacità di moltiplicazione del reddito si trova al ottavo posto con un moltiplicatore di breve periodo pari a 1,67, fortemente preceduto soltanto dalle costruzioni e dalla sanità. Anche il moltiplicatore di lungo periodo attesta dati del tutto soddisfacenti, con moltiplicatori pari al 403%.

Da quest'analisi dei flussi economici su base del modello Input-Output vengono quindi confermate le alettanti prospettive economiche risultanti da uno sviluppo del settore logistico. È soprattutto il quadro complessivo, incorporando tanto le future possibilità e prospettive di questo settore quanto il suo collocamento nell'economia meridionale, che lo mette al primo piano dei settori ad alta importanza per il futuro delle regioni meridionali. Nonostante sia un settore appartenente al terziario una sua promozione economica non mette neanche in secondo piano un rafforzamento del tessuto industriale. Lo sviluppo dell'industria meridionale può avvenire proprio grazie allo sviluppo della logistica, che ha in sé il potenziale di deviare parte dei flussi commerciali al Mezzogiorno. Anzi, una volta raggiunto lo scopo e assicurata l'efficacia della logistica meridionale è improbabile, se non impossibile, che non si sviluppino anche i settori industriali circostanti i nodi logistici.

Da quest'analisi viene inoltre confermato che già dagli investimenti nei porti, centri intermodali e nelle grandi reti di comunicazione possono emergere degli effetti molto positivi per l'economia meridionale. Questo perché il settore delle costruzioni non ha bisogno di importazioni, e dispone della miglior capacità di distribuzione regionale del reddito, cioè del moltiplicatore più alto di tutte le branche economiche.

A parte gli effetti amari legati all'attività delle organizzazioni criminali, che sono sempre molto attive nei settori delle costruzioni, un investimento nelle costruzioni mediterranee è sempre quello che meno incrementa il dualismo economico, è che più effetti positivi ha sul reddito meridionale.

Guardando più in dettaglio le interrelazioni fra i diversi settori troviamo che il settore dei servizi alle imprese (0,05)⁶⁶, seguito dall'industria del raffinamento (0,04), sarebbe quello beneficiando di più dalla crescita della logistica. Segue il settore dell'intermediazione finanziaria e quello delle attrezzature per il trasporto (amb. 0,03). I settori che finora più ricorrono ai servizi della logistica sono quello dei minerali non metallici, il commercio, l'intermediazione finanziaria i servizi alle imprese e l'amministrazione pubblica (tutti 0,04).

⁶⁶ Coefficienti tecnici in parentesi.

Parte Seconda

V Oltre l'economia

A parte i problemi strettamente economici come la disoccupazione ed il basso livello di ricchezza il Mezzogiorno sta affrontando numerose difficoltà di natura sociale. Quest'ultime vengono spesso considerate conseguenza della difficile situazione economica del Sud. E finora la teoria più diffusa fra i ceti responsabili era che questi problemi sociali spariranno automaticamente con un miglioramento del contesto economico dei territori meridionali. Ma è veramente così? Non potrebbe essere vero piuttosto il contrario, che i problemi economici sono conseguenza del contesto civile del Sud e non causa?

Dove risiedono le origini della difficile situazione economica-sociale della bassa penisola? Certo, il dibattito pubblico, soprattutto fra gli scienziati, gira quasi esclusivamente intorno alla questione economica del problema. Quindi non c'è neanche da meravigliarsi se pure le risposte alla difficile situazione del Mezzogiorno sono sempre state cercate nel campo economico. Ma è veramente sufficiente l'intervento economico come via d'uscita dai problemi meridionali?

A chi, per propria esperienza può paragonare il Mezzogiorno a delle altre realtà del Nord d'Europa, sorge il dubbio che i problemi economici siano gli unici responsabili delle difficoltà che si devono combattere lì. Non può essere che le questioni sociali e culturali pesano altrettanto quanto i problemi economici? Perché i giornali ormai da decenni non smettono di parlare dell'emergenza criminalità al Sud? Perché tanta gente del sud va a farsi operare negli ospedali del Nord? E perché al Sud persino d'inverno tante volte si interrompe la fornitura d'acqua, mentre a Napoli non riescono a liberare le strade dall'immondizia? I cattivi risultati delle scuole del

Sud, è davvero tutto colpa dell'economia che al Sud va male? Qui si entra in un campo di ricerca minato dalle esperienze del passato, e dunque ci vuole molta cautela. Ma per poter trovare delle cure per il Mezzogiorno dobbiamo prima conoscere le malattie, e le diagnosi fatte finora hanno bisogno di essere migliorate per giungere ad una migliore efficacia degli “interventi” a favore del Meridione.

***V.1 Questione economica o questione civile?*⁶⁷**

Realizzare delle ricerche quantitative nel campo sociale e culturale comunque non è facile, come non è facile analizzare statisticamente il comportamento umano. Nonostante ciò certi aspetti legati all'area socio-culturale sono quantificabili, soprattutto quelli legati al lavoro svolto dalle istituzioni pubbliche. E salta agli occhi che molti dei problemi meridionali risultano, in qualsiasi modo, legati all'attività svolta dall'amministrazione pubblica. Questo non per dire che l'amministrazione pubblica è l'unica responsabile di tutti i mali del Mezzogiorno, ma che, come al solito succede nelle società moderne, nell'uno o nell'altro modo l'amministrazione pubblica conta nella vita diurna. O, per esprimerlo nelle parole dello scienziato Robert Putnam:

[L]a performance dell'amministrazione pubblica conta, perché alla fine la qualità dell'amministrazione è importante per la vita del popolo: borse vengono erogate, strade asfaltate, bambini vaccinati, oppure (se l'amministrazione fallisce) ciò può anche non avvenire.⁶⁸

Per studiare una società democraticamente amministrata conviene dunque studiare la sua amministrazione pubblica, perché è quella l'espressione delle caratteristiche e del livello di “modernità socioeconomica” di un popolo. Ed è da qui che si possono studiare le radici di molti problemi del Mezzogiorno perché chi, se

⁶⁷ I seguenti capitoli (fino a III.IV) si basano sulle ricerche svolte da Robert Putnam e pubblicate in Putnam (1993).

⁶⁸ Ivi, p. 9;

non le istituzioni, sarebbe in grado di combatterli? Il nesso fra istituzioni pubbliche e società può essere visto nel fatto che la performance delle istituzioni è determinata dal contesto sociale in cui operano. Le istituzioni disegnano le politiche, ma le istituzioni sono anche fortemente influenzate dal contesto sociale in cui si trovano e non per ultimo dal passato di questo contesto. Non c'è però consenso in quanto ai singoli fattori che influenzano la performance delle istituzioni. Mentre i primi vedono nel disegno delle istituzioni i fattori più importanti, altri pongono l'accento sui fattori socio-economici, oppure anche sui fattori socioculturali per spiegare la diversa performance delle istituzioni da un paese all'altro.

Già Aristotele aveva argomentato che le prospettive per un'effettiva democrazia dipendono dallo sviluppo sociale e dal benessere economico di un popolo. Più tardi Tocqueville però, seguendo la linea di pensiero stabilita da Plato, secondo il quale i governi variano secondo la disposizione dei cittadini, invece di vedere nel benessere economico la causa del buongoverno poneva l'accento sulla "cultura civica" dei popoli. Nel suo saggio recente, Robert Putnam ha analizzato il legame fra la performance delle istituzioni pubbliche e la natura della vita civica. Secondo lui una comunità civica si distingue per un cittadino attivo e di spirito civico, per delle relazioni politiche egalarie e per una fabbrica sociale di fiducia e cooperazione.

L'Italia in questo caso è un oggetto di ricerca particolarmente fertile, poiché ci offre la possibilità di seguire il processo di nascita di nuove istituzioni in un paese "dualistico" (cioè economicamente, e sicuramente anche socialmente bipartito). Era il 1968 quando lì si avviò un processo di federalismo regionale, che nel 1977 culminò con il decreto di legge 616 trasferendo più di 20.000 uffici dall'amministrazione dello stato alle regioni. Dopo il 1977 la sanità, l'edilizia pubblica, il regolamento urbano, l'agricoltura, i lavori pubblici, parte del sistema d'istruzione – tutte materie che prima venivano amministrate dallo stato - passavano all'amministrazione delle regioni. Una delle più importanti competenze che venivano così trasferite alle regioni era quella del rilascio delle licenze. Soprattutto in un sud,

caratterizzato da un sistema clientelistico di relazioni verticali, questa nuova competenza risultava utile ai politici regionali per consolidare la propria base elettorale. Non sorprende quindi che questa novità, piuttosto di attenuare il dualismo italiano lo finiva per aggravare.

Come aveva osservato Montesquieu, alla nascita di nuove istituzioni i *leader* modellano le istituzioni, mentre dopo i *leader* vengono modellati dalle istituzioni. Nonostante i tanti problemi che si dovevano affrontare nei primi decenni di lavoro delle nuove regioni, specie al sud dove quei problemi si manifestavano nel 1988 con un tasso di soddisfazione con le regioni del solo 29% (quello del nord era pari al 57%), una maggioranza di circa 300 sindaci intervistati nel 1982 riteneva che nonostante tutto “Roma era ancora peggio”.⁶⁹ Mentre al nord col passare degli anni si poteva osservare una sempre più forte preferenza per il governo regionale, al Sud poco contava se a governare era il governo regionale o quello nazionale. Tuttavia il cittadino italiano, anche nel Mezzogiorno non aveva mai chiesto di porre dei limiti al governo regionale, ma ciò che desiderava e continua a chiedere fino ad oggi è semplicemente un governo regionale più efficace.

Potrebbe essere che molti dei cambiamenti auspicati in seguito alla riforma federale richiedano più tempo del previsto. Nonostante ciò già qualche anno dopo l'instaurazione del nuovo regime federale si manifestavano i primi indizi di un processo di cambiamento della cultura politica del paese. Le nuove istituzioni contribuivano infatti ad un clima più tollerante di “pragmatismo collaborativo”. La prima così importante lealtà verso i partiti via via lasciò spazio ad una crescente lealtà civica, cioè una lealtà verso i cittadini. Un sempre più articolato centrismo politico, invece della vecchia depolarizzazione sinistra-destra, promuoveva il ricorso alla negoziazione come uno strumento per raggiungere il consenso politico. Insomma i leader regionali si preoccupavano sempre di più dell'efficienza amministrativa e dell'autonomia legislativa, ed allo scopo di raggiungere consensi

⁶⁹ Ivi, p. 50;

politici si poteva osservare una crescente disponibilità a rinunciare al conflitto politico come strumento per imporre le proprie idee.

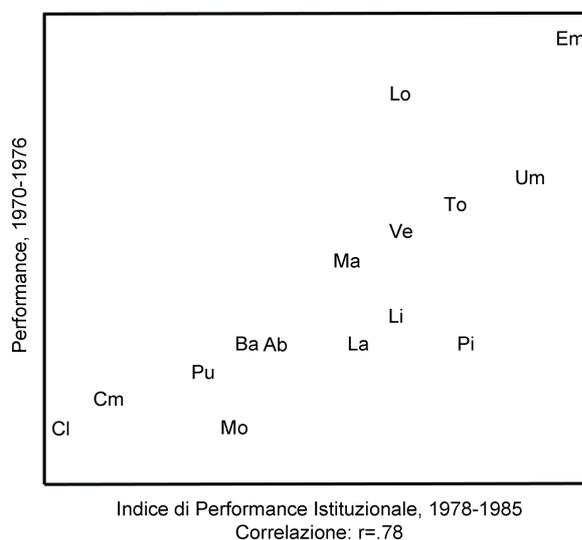


Figura 23: Indice della performance istituzionale 1970-76 e 1978-85. Una lista con le abbreviazioni delle regioni ed un breve manuale per come leggere queste figure si trova nell'appendice.

Se questi cambiamenti abbiano avuto degli effetti sul nostro oggetto di ricerca, cioè la performance istituzionale, era una questione che Putnam nelle sue inchieste era poi proceduto a chiarire attraverso l'elaborazione di un indice sintetico di “performance istituzionale”. Sulla base dell'idea di voler “misurare i *prodotti* piuttosto dei *risultati*” del governo regionale si era costruito una base dati comprendendo i seguenti indici, coprendo il periodo fra il 1978 ed il 1985.⁷⁰

1. Stabilità dell'esecutivo regionale.
2. Ritardi nell'elaborazione della finanziaria regionale.
3. Presenza di servizi regionali per la statistica e l'informazione.
4. Scala, coerenza e creatività della legislazione per lo sviluppo

⁷⁰ Per una descrizione dettagliata del metodo adottato per costruire e controllare quest'indice sintetico si rinvia a Putnam (1993), capitolo tre;

economico, per la pianificazione territoriale ed ambientale e per i servizi sociali.

5. Innovazione legislativa: Quanto tempo ci voleva prima dell'adozione di una “legge modello” anche in un'altra regione?
6. Numero di asili nido disponibili per bambini da 0 a 4 anni.
7. Numero di consultori familiari per residente.
8. Strumenti di politica industriale adottati.
9. Capacità di spesa in agricoltura.
10. Spesa pro capite effettuata dalle *Unità Sanitarie Locali* (USL).
11. Capacità di spesa dei fondi nazionali per l'edilizia pubblica e lo sviluppo urbano.
12. Reattività burocratica ai cittadini.

L'indice sintetico di performance istituzionale, prodotto dall'aggregazione dei 12 singoli indici, risultò un indice coerente con le misure del passato, volendo dire che una regione che per la sua performance istituzionale aveva preso un buon “voto” nel primo periodo, prendeva uno ugualmente buono per il prossimo periodo di valutazione. Nella figura 23 sull'asse verticale è misurata la performance istituzionale del primo periodo (dal 1970 al 1976), mentre sull'asse orizzontale è riportata la performance del secondo periodo valutato, cioè dal 1978-1985. Graficamente si conferma quindi questa coerenza col tempo, anche se ci sono delle regioni come Lazio, Liguria, ma soprattutto Piemonte ed Umbria che hanno ben saputo incrementare la loro effettività istituzionale.

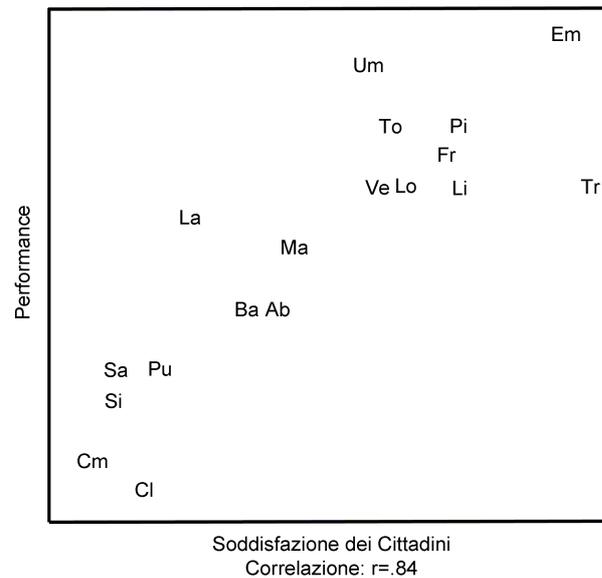


Figura 24: Indice di performance istituzionale (1978-1985) e soddisfazione dei cittadini col governo regionale (1977-1988).

La figura 24 invece ci attesta una forte correlazione fra la valutazione assegnata alla regione dall'indice di performance e, dall'altra parte, la soddisfazione dei cittadini col governo regionale, elaborata sulla base di 6 interviste telefoniche condotte fra il 1977 ed il 1988. Anche qui si conferma graficamente la validità dell'indice elaborato, almeno sulla base del punto di vista dei cittadini.

Una volta riconosciuta la validità delle misure applicate occorre dunque dedicarsi alle ragioni per questa così diversa performance delle istituzioni regionali. Come mai i cittadini dell'Emilia-Romagna si possono dire soddisfatti di un governo regionale all'altezza dei suoi compiti, mentre i Calabresi “soffrono” sotto un governo regionale che apparentemente non è in grado di risolvere i loro problemi? Potrebbe essere che ci sia un nesso fra la debole performance istituzionale ed i problemi economici del Mezzogiorno, e, se c'è, quanto importante è?

V.2 La storia conta

La risposta a queste domande assume particolare importanza nell'ambito della progettazione delle politiche per le aree sottosviluppate, poiché è lì che si deve decidere su come e dove intervenire. Se i problemi fossero di natura prevalentemente economica, sarebbero sufficienti degli interventi nell'ambito per esempio delle politiche dell'industria, del lavoro e della ricerca. Ma se i problemi del sud d'Italia assumono anche un carattere socio-culturale, l'intervento economico da solo non è sufficiente per stimolare la ripresa, allora ci vorrebbero delle riforme più profonde che riguardino il modo di convivenza della società e in particolare le istituzioni che hanno il compito di amministrarla. Siccome i cambiamenti socio-culturali richiedono sempre più tempo dei mutamenti esclusivamente economici, qui non basta fare affidamento sugli interventi di breve periodo, ma ci vuole un orizzonte di progettazione più lungo, che si estende almeno fino al medio periodo.

Questa è una realtà importante soprattutto nella politica, dove gli interventi di breve periodo sono gli unici capaci di far registrare i loro effetti ancora nello stesso periodo di legislatura, e si tende a ricorrere al loro utilizzo spesso a scapito delle riforme (più efficaci e durevoli) di medio o lungo periodo. Un altro aspetto favorendo gli interventi esclusivamente economici è che società e cultura possono essere abbastanza resistenti ad ogni intento di riforma, anche a causa della storia che dev'essere considerata un altro fattore di grande importanza incidendo sulla vita comune. Nell'evoluzione sociale c'è una forte dipendenza del sentiero dello sviluppo (*path dependence*), che Douglas North⁷¹ riassume così:

Dipendenza del sentiero dello sviluppo significa che la storia conta. Non possiamo comprendere le scelte di oggi (e definirle in un modello di performance economica) senza seguire l'evoluzione pezzo per pezzo delle istituzioni. [...] Le restrizioni informali sono importanti. Dobbiamo studiare di più le norme derivate dalla cultura e la loro interazione con le norme

⁷¹ North (1990), pp. 100 e 140, cit. in Putnam (1993), p.181;

formali per capire meglio questi argomenti. Abbiamo appena iniziato di studiare seriamente le istituzioni.

A proposito della teoria di dipendenza del sentiero di sviluppo Sylos-Labini avverte però:

Alla fine della lettura del libro di Putnam si resta turbati, per due motivi. Supponiamo che quanto egli scrive sia vero (e io credo che lo sia) e che le radici del problema del Mezzogiorno siano essenzialmente storiche. Allora, se ci sono voluti dieci secoli ad arrivare fin qui, si può pensare che occorran altri secoli per uscirne. Ma non è così, perché i processi storici non sono mai simmetrici.⁷²

Quali sono allora i fattori responsabili della performance istituzionale? E quanta influenza può avere la cosiddetta “virtù civica” di una società sulla performance delle loro istituzioni? Prima di rispondere a queste domande occorre far luce sul concetto della *società civica*. Secondo Tocqueville⁷³ la virtù civica, prima di tutto, consiste nel “interesse personale giustamente capito” nell'ambito dei bisogni della collettività, cioè un interesse privato “illuminato” piuttosto che “miope”. Una società civica adotta il principio della reciprocità, disponendo della *fiducia* che anche gli altri membri rispetteranno questo principio. Posto in termini economici significa che nella società è presente un alto livello di fiducia dei contraenti in quanto al rispetto dei termini dello scambio di merci e servizi e che, anche al di là degli scambi su base di espliciti contratti, si rispetti il principio della reciprocità e non si ceda alla tentazione dell'opportunismo.

72 Sylos (2003), p. 376;

73 Tocqueville (1863), cit. in Putnam (1993), p. 89;

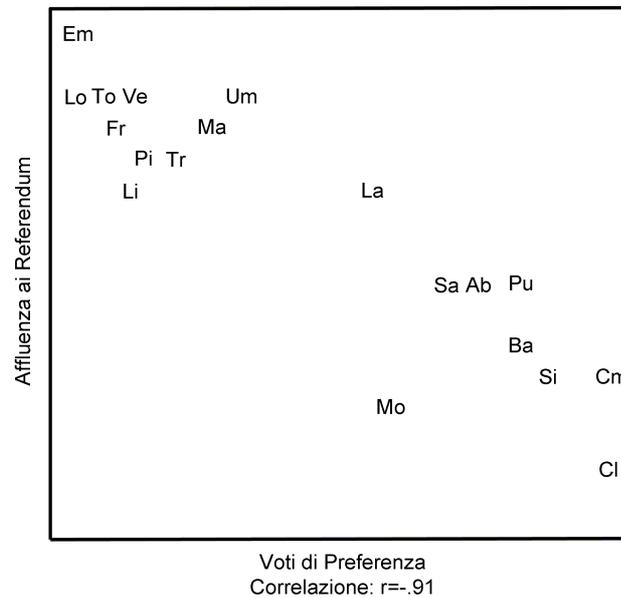


Figure 25: Affluenza ai referendum e voto di preferenza

La capacità di saper *collaborare* è un altro aspetto caratterizzando una società civica. Ciò che saltava agli occhi di molti viaggiatori nelle regioni sottosviluppate e povere del Mezzogiorno era la incapacità dei cittadini di mettersi insieme per il bene comune della collettività al di là dei stretti rapporti familiari. A causa della diversa storia delle ex-Repubbliche al nord e del ex-Regno delle due Sicilie al sud la mancanza di associazioni, consorzi e cooperative è una caratteristica comune di molte regioni del Mezzogiorno. Al nord si era sviluppato un sistema di mutua assistenza (le società di mutuo soccorso nate al nord) in forma di rapporti orizzontali mentre il sud era caratterizzato da un sistema piuttosto clientelistico di relazioni verticali. Se si accetta il numero dei voti di preferenza in una regione come indicatore di personalismo e clientelismo, e dall'altra parte l'affluenza ai cinque più importanti referendum italiani degli ultimi sessant'anni⁷⁴ come indicatore per la partecipazione politica dei cittadini, si scopre una stretta relazione fra le due misure (Fig. 25). Allo stesso tempo si conferma l'alto grado di clientelismo presente nelle regioni del Mezzogiorno, mentre sembra che i cittadini centro-settentrionali partecipino di più nella politica.

⁷⁴ I referendum erano i seguenti: 1974: Divorzio; 1978: Finanziamento pubblico dei partiti; 1981: Ordine pubblico; 1985: Scala mobile; 1987: Nucleare;

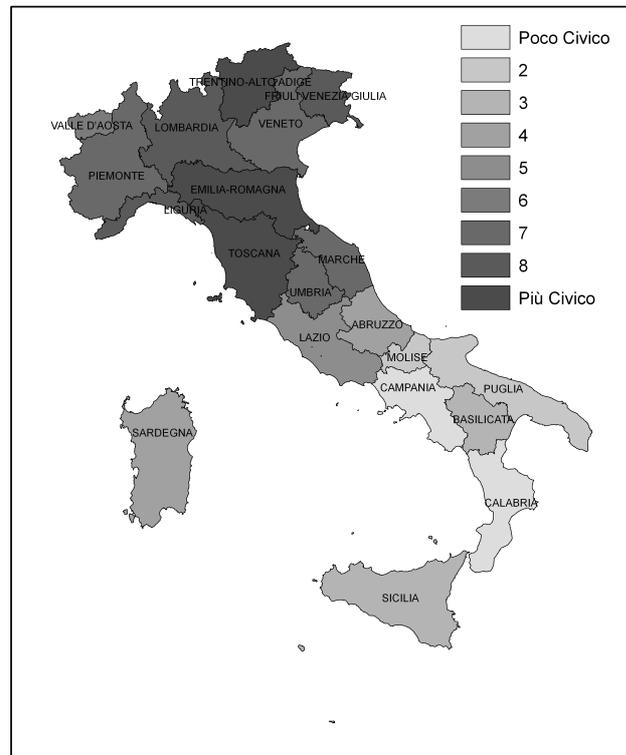


Figura 26: La cultura civica nelle regioni italiane

Questa partecipazione alla vita pubblica da parte dei cittadini è stata misurata da Putnam attraverso la composizione di un indice per il grado di “comunità civica” di una regione. Per rilevare il grado di virtù civica di ogni regione lo scienziato ha messo insieme le seguenti quattro misure: il numero dei voti di preferenza (1953-1979), l'affluenza ai 5 referendum (1974-1987), il numero dei lettori di giornali (1975) e la scarsità di associazioni sportive e culturali (1981). Il quadro che emerge (non del tutto inaspettatamente) per l'Italia è riportato nella figura 26.

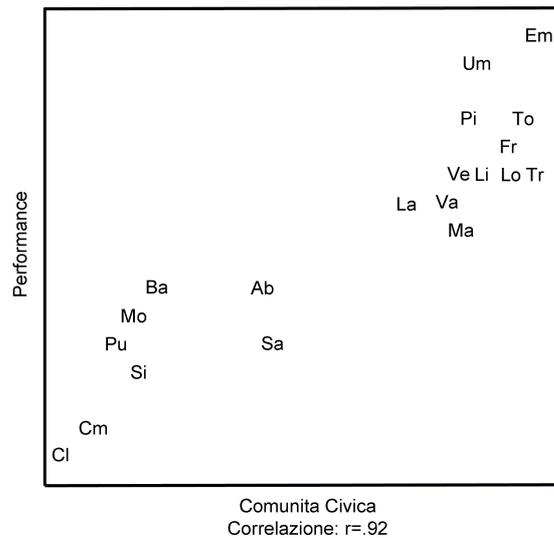


Figura 27: La comunità civica e la performance istituzionale

È la virtù civica che influenza la performance istituzionale, come si può dedurre chiaramente dalla figura 27. In una regione con un alto grado di partecipazione politica e di associazionismo la performance istituzionale è significativamente migliore di una regione con poca partecipazione politica e con poco associazionismo da parte dei cittadini. Una volta accettato il principio che è principalmente la società a modellare le istituzioni democratiche, e non all'opposto⁷⁵, vediamo che le regioni con cittadini politicamente attivi, che dimostrano un'interesse nell'essere ben governati e che, per raggiungere i loro scopi, si mettono spesso insieme sono quelli meglio governati. In fatti la correlazione fra i due indici è così forte e significativa ($r=0,92$) da non lasciar quasi nessun dubbio sulla loro interrelazione.

⁷⁵ Putnam ci offre degli indizi molto forti, se non già delle prove in favore di questa teoria, quando dimostra che la performance istituzionale della seconda parte del secolo scorso poteva essere pronosticata dal grado di virtù civica di una regione cent'anni prima. Putnam (1993), p. 151;

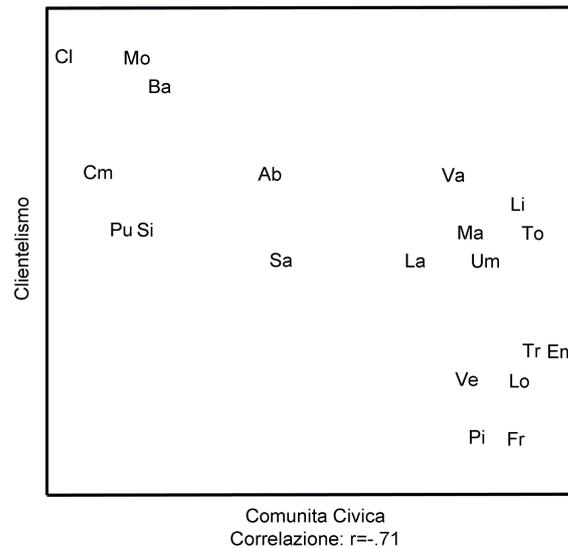


Figura 28: "Clientelismo" e la comunità civica

Per scoprire che vuol dire virtù civica veramente si può procedere a delle ulteriori regressioni su base di quest'indice. E vediamo allora nella figura 28, che una regione con un alto grado di clientelismo politico (com'è stato calcolato nella figura 25) tende ad essere una regione con un basso grado di virtù civica, e quindi di debole performance istituzionale. Un altro risultato di potenziale importanza emerge nel campo delle attitudini dei dirigenti politici regionali. Sulla base di ripetute interviste ai dirigenti politici regionali fra il 1970 ed il 1988, è stata rilevata la loro approvazione dell'egalitarismo politico. Chi prendeva un voto basso in queste interviste si era dichiarato scettico in quanto all'utilità della partecipazione politica delle masse, e qualche volta metteva persino in dubbio il suffragio universale. Dunque, il sostegno dell'egalitarismo politico dei dirigenti regionali tendeva ad essere sistematicamente più marcato nelle regioni più civiche. Questo è un risultato importante: La virtù civica non consiste solo di impegno, ma anche di parità politica!

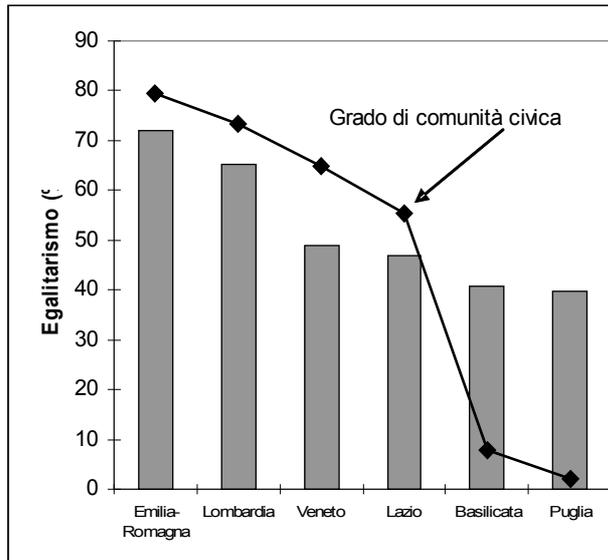


Figura 29: Dirigenti politici ed egalità politica

Dall'altra parte, e non del tutto insignificante per il caso italiano emerge per le regioni “più religiose”⁷⁶ un quadro poco civico. L'uomo religioso, nelle parole di Robert Putnam⁷⁷, sembra “più preoccupato della città di Dio che della città degli uomini”. Infatti la chiesa cattolica italiana conserva molto dello spirito della

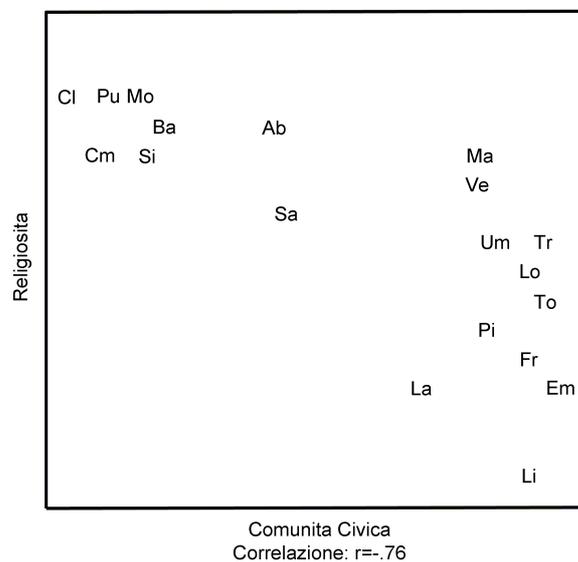


Figura 30: Religiosità e comunità civica

76 L'indice di religiosità è stato composto dalla quota di matrimoni religiosi (1976 e poi 1986), dalla quota di divorzi (1973 e poi 1986), dall'esito regionale del referendum sul divorzio (1974), e da tre inchieste con le seguenti domande: “Si considera una persona religiosa?”, “Quante volte va a messa?”, “Quanta importanza nella sua vita assume la religione?”;

77 Ivi, p. 107;

controriforma, e segue caratterizzata da relazioni verticali di autorità e dalla stima dell'obbedienza e dell'accettazione della propria vita. Un rigoroso cattolicesimo perciò non sembra compatibile con un alto grado di coinvolgimento politico.

Siccome finora abbiamo soltanto parlato delle caratteristiche delle regioni cultural- e socialmente più avanzate, bisogna anche illudere alle conseguenze della mancanza di una comunità civica. Troviamo nelle regioni con un basso grado di senso civico due fenomeni perfettamente spiegabili sulla base degli argomenti già esposti: La corruzione e le mafie. Infatti sono proprio le regioni “in ritardo civico” dove più sono attive le diverse forme della mafia, e dove i dirigenti politici sono più inclini a descrivere il proprio mestiere “corrotto”. Che cos'è la mafia se non una organizzazione caratterizzata da relazioni gerarchiche, nata per procurare un vantaggio ai propri membri a svantaggio della società? La mafia sfrutta il fatto che la società le circostante non è in grado di mettersi insieme per impedire ai singoli individui opportunistici di avvantaggiarsi a loro scapito. Ha assunto le stesse caratteristiche dell'ambiente in cui opera, relazioni verticali di obbedienza, clientelismo e diseguaglianza, in cui il compromesso è spesso considerato una debolezza. Ed è per questo che l'unica arma veramente in grado di abbattere questo fenomeno è – semplicemente - una società più “civica”.

V.3 Inganno senza limiti

Là dove non c'è un forte senso per la convivenza civica la società si trova comunque in un dilemma. Mentre in una regione con un alto grado di virtù civica la vita comune è facilitata dalle attese dei cittadini che ci sia il rispetto delle regole, non è così in molte regioni del Mezzogiorno. Lì il rispetto per le norme è poco e spesso, nella comune aspettativa di essere ingannato, si finisce di fare “fesso” anche l'altro. Alla fine tutte le attese d'inganno vengono confermati, ed il gioco inizia di nuovo. Questo è – nelle parole della teoria dei giochi – un equilibrio stabile, da dove non si

sa bene come uscire.

Anche se, in tutti i casi ogni individuo trarrebbe più vantaggio dalla cooperazione, l'opportunismo non è un comportamento irrazionale. Poiché per poter convincere gli individui del valore della cooperazione, uno dovrebbe convincerli inoltre di non essere ingannati loro stessi. In altre parole, non basta convincere qualcuno del vantaggio della cooperazione, ma ci dev'essere anche la *fiducia* tra le parti in gioco che non ci saranno degli inganni. In assenza di questa fiducia la cooperazione non emergerà. In fondo è sempre meglio non cooperare se nessuno coopera, invece di cooperare quando poi l'altro ti inganna. L'opportunismo può dunque essere considerato un comportamento assolutamente razionale, risultando dalla scarsa fiducia nel rispetto delle norme.

Come via d'uscita da questo dilemma sociale è stata proposta l'impostazione della cooperazione da terzi (*third-party enforcement*). Se ci sono due contraenti, dei quali uno non rispetta le regole dello scambio stabilite, secondo questa teoria ci sarà una terza autorità capace di indurre il non-obbediente a cooperare. Nelle nostre società questo principio è stato adottato attraverso l'istituzione di una giurisdizione indipendente. La soluzione, tanto semplice che sembra, tanto difficile è però da realizzare. Da una parte, l'impostazione da terzi è uno strumento costoso e più lo si fa ricorso, più inefficiente (litigioso) diventa il sistema economico. Dall'altra parte, e come si sa bene in Italia, è molto probabile che la terza parte stessa diventi oggetto del dilemma che invece dovrebbe risolvere. In parole povere significa che se allo stato si trasferisce l'autorità per risolvere i conflitti risultando da un comportamento opportunistico, è possibile, se non probabile che in un ambiente molto opportunistico gli amministratori della giustizia stessi abusino di questa autorità per il proprio bene.

Molti studiosi ritengono perciò che l'impostazione da terzi sia uno strumento inadatto a risolvere il dilemma dell'azione collettiva. Nonostante ciò è altrettanto

chiaro che senza questo strumento finiremmo ancora peggio. Non tutti i giudici sono corrotti o opportunistici, al contrario. Occorrerebbe dunque avviare ogni riforma necessaria per rendere lo strumento della giustizia il più efficiente possibile, poiché si possa sviluppare la fiducia necessaria per promuovere la collaborazione. Dall'altra parte è anche stato noto che la teoria appena illustrata tende a sottostimare il diffondersi della *cooperazione volontaria*. Allora bisogna chiedersi come mai la cooperazione volontaria comparisca in un ambiente apparentemente tanto ostile?

Benché questa sia una linea di ricerca appena avviata, alcuni indizi fanno supporre che sia il disegno delle istituzioni a ridurre i “costi di transazione”, ed a facilitare così il superamento dei problemi di opportunismo. Altri come Putnam illudono al fatto che la cooperazione volontaria emerge più spesso in delle società con un alto *stock* di capitale sociale, cioè di fiducia, di norme e di reti sociali adatte a promuovere la cooperazione. La fiducia può essere vista come un sottoprodotto delle attività sociali di cooperazione, svolte spesso in delle associazioni che assomigliano a delle reti sociali di relazioni orizzontali. Occorre quindi produrre questo capitale sociale attraverso le attività sociali, ed una volta che si sia manifestato tenderà poi a riprodursi continuamente. La fiducia lubrifica la cooperazione, e la cooperazione promuove la mutua fiducia. Sarebbero dunque le attività sociali a stimolare la cooperazione volontaria.

V.4 Causalità reciproca?

Una società civica si caratterizza soprattutto per un alto livello di fiducia collettiva che promuove la cooperazione fra i cittadini. La virtù civica in quelle regioni è caratterizzata da un alto grado di partecipazione politica dei cittadini, dall'incorporazione del principio di egualitarismo politico a scapito del clientelismo personale, e da cittadini che non considerano i principi della chiesa cattolica le uniche virtù da adottare. Stiamo quindi parlando di cittadini “moderni” che si

prendono cura degli altri membri della loro società, e che hanno compreso il valore delle reti sociali per raggiungere i loro scopi insieme. Conseguentemente in queste regioni civiche emergono meno fenomeni di corruzione e di criminalità organizzata, poiché la miglior organizzazione fra i cittadini li rende possibile una migliore soppressione di fenomeni di sfruttamento della collettività.

Non sorprende che alla fine questi fenomeni hanno anche le loro ripercussioni sulla performance delle istituzioni. Il più grande e spesso anche meglio articolato interesse dei cittadini nella loro amministrazione sta causando una più forte pressione sui loro dirigenti politici, che in seguito si preoccupano più della loro performance. In questo circolo virtuoso la miglior performance istituzionale delle regioni più civiche contribuisce ad un livello di fiducia più elevato, che in seguito nutrice la cooperazione che, di nuovo, si assume la responsabilità di una miglior performance istituzionale. Andando oltre nell'argomentazione questa linea di pensiero ci induce a pensare che dovrebbero essere proprio le regioni più civiche ad esporre una miglior performance economica.

Nonostante ciò la teoria ancora più diffusa nel mondo scientifico e politico punta il dito piuttosto sulla performance economica di un paese che sul suo grado di sviluppo civile, e fa credere che le virtù civiche e la buona pratica politica emergono automaticamente come sottoprodotto dall'aumento del livello di benessere economico. Questa è una delle cause per le quali l'intervento economico continua ad essere mezzo di prima scelta per migliorare le condizioni di vita nei paesi sottosviluppati, troppo spesso a scapito di altre riforme politiche. Putnam, che peraltro ha dimostrato che il livello di felicità e soddisfazione con la propria vita è continuamente più elevato nelle regioni italiane più civiche⁷⁸, illude al contrario. Secondo lui la prosperità economica non è conseguenza, ma *causa* dell'impegno civico.

⁷⁸ Ivi, p. 113;

“Se il determinismo economico ha ragione, allora il livello di modernità economica nel periodo uno dovrebbe pronosticare il civismo nel periodo due.”⁷⁹ Invece non è così, e nelle regressioni di Putnam il livello di modernità economica, definito attraverso la percentuale di lavoro impiegato in agricoltura ed industria, non è in grado di pronosticare bene né il grado di civismo né il livello di modernità economica nel periodo due. Impiegando però un indice del grado di civismo nell'ormai remoto 1900 per pronosticare il livello di modernità socioeconomica del 1977 si rileva che le tradizioni civiche del 1900 risultano un eccellente pronosticatore a questo scopo. Se questo modello si controlla anche per il livello di modernità socioeconomica del 1900 (come secondo pronosticatore), viene confermato che sono sempre le tradizioni civiche del passato che più influenza hanno sul presente livello di modernità socioeconomica. Insomma sono principalmente le virtù civiche (e/o le loro caratteristiche) a determinare lo sviluppo economico, e non viceversa (Fig. 31).

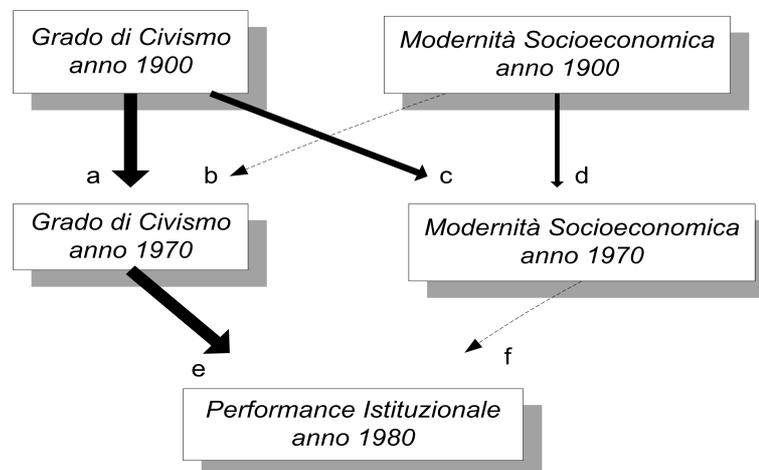


Figura 31: Interrelazioni attualmente presenti fra grado di civismo, sviluppo economico e performance istituzionale: Italia, 1900-1980

A questo punto conviene una parola di cautela: Tutti i risultati finora presentati non possono che essere considerati temporanei. Il problema già accennato è che il comportamento umano, cioè i processi sociali e culturali, non sono ben misurabili. In

⁷⁹ Ivi, p. 155;

paragone con l'area economica la disponibilità dei dati nel campo sociale e culturale è poco meno di disastrosa. Inoltre ogni indice nell'area culturale o sociale è strettamente legato alla sua giustificazione argomentativa, cioè in fine alla logica che sta dietro esso. Ed è per questo che spesso si finisce per preferire l'intervento economico a degli altri interventi, perché grazie alla maggiore disponibilità di dati la situazione risulta molto più trasparente. Nonostante ciò le ricerche di Putnam (che finora risultano le migliori disponibili) ci forniscono, se non delle prove, almeno dei forti indizi a favore delle sue tesi. E tutto fa capire che negli interventi a favore del Mezzogiorno le politiche culturali e sociali dovrebbero occupare un posto almeno altrettanto importante quanto le politiche economiche. Nelle parole dello storico economico Vera Zamagni “è una illusione pericolosa credere che il Mezzogiorno possa essere cambiato a dispetto della sua cultura politica-economica-sociale [...]”.⁸⁰

V.5 Il capitale sociale. Più evidenza.

Le ricerche di Robert Putnam ci portano direttamente in un'area di ricerca ancora molto attiva ed abbastanza controversa. La questione in discussione fra gli economisti è se, a parte i tradizionali fattori di produzione ci sia un altro fattore di produzione, comunemente denominato “capitale sociale”. Parte della controversia nasce dal fatto che non si è ancora raggiunto il consenso per che cosa si intende per “capitale sociale”. In un tentativo di riavvicinare la scienza economica e quella sociologica per poter giungere ad una teoria economica più complessiva, il sociologo francese Bourdieu era uno dei primi a parlare di capitale sociale. Per lui “il capitale sociale consiste degli attributi sociali degli individui in un contesto sociale”.⁸¹ Putnam invece fa parte di un gruppo che cerca di restringere questo termine per “evadere i classici problemi sociologici quale per esempio la socializzazione e classificazione sociale.”⁸² Decide di focalizzarsi sulle relazioni quantificabili, quale la fiducia ed i beni collettivi.

80 Silvermann (1968), cit. in Putnam (1993), p. 181;

81 Bourdieu (1968), cit. in Sobel (2002), p. 1;

82 Svendsen e Svendsen (2003), p. 620;

Anche in questo lavoro il termine capitale sociale dev'essere interpretato restrittivamente. Ciò che interessa qui sono soprattutto le conseguenze macroeconomiche della possibile esistenza di un capitale sociale, e perciò ci accontenteremo della considerazione di due aspetti legati a questa possibile forma di capitale, la cui importanza raggiunge però una larga intesa: *Fiducia e cooperazione*.

La teoria in questione è se il capitale sociale, attraverso una riduzione dei costi di transazione riesce a stimolare la crescita economica. Nelle loro ricerche esplorative Knack e Keefer⁸³ puntano sul ruolo della fiducia lì dove quella non abbonda. Un alto livello di fiducia in una società rende il ruolo della impostazione da terzi, cioè generalmente dalla giustizia, meno importante, la società diventa dunque meno litigiosa. In quanto agli investimenti e all'attività economica ciò comporta un orizzonte di decisione più ampio, e riesce ad ottimizzare il sistema di produzione non solo nel medio, ma anche nel lungo periodo. Altrettanto importante sono secondo i due ricercatori le norme civiche che, se ben imposte, possono sopprimere l'opportunismo e contribuire ad una miglior disposizione dei beni pubblici. Le loro analisi econometriche fanno supporre che un 10 per cento di aumento del livello di fiducia risulta in un aumento del tasso di crescita di 0,8 punti percentuali. La fiducia e le norme civiche sono quindi fattori importanti (e statisticamente significativi) determinando il livello di investimento. Agiscono sul tasso di crescita del PIL attraverso un aumento degli investimenti.

Un altro importante risultato di questa ricerca è che il livello di disuguaglianza economica è fortemente correlato con il livello di fiducia ($r = -0,65$) e di civismo ($r = -0,43$) presente nella società. La disuguaglianza non è però l'unico fattore determinando il livello di queste due virtù, ed a parte questo un alto livello di disuguaglianza non sembra ripercuotersi sulle attività di investimento. Se la disuguaglianza agisce anche sul tasso di crescita economica rimane una questione ancora da chiarire. Gli indizi oggi a disposizione ci indicano che, se questo legame

83 Knack e Keefer (1997)

c'è davvero, l'effetto in questione agisce attraverso un altro canale sulla crescita economica, che non sarà quello degli investimenti.

A questo proposito sembra interessante il risultato di un esperimento economico⁸⁴ realizzato nel 2004 presso il *College of William and Mary*. In questo esperimento non solo si confermava la validità di gran parte delle procedure adottate finora per rilevare il livello di fiducia e civismo presente in una società, ma fu anche rivelato che un elevato livello di disuguaglianza economica sembra ripercuotersi negativamente sulla disposizione alla collaborazione degli individui.

Tornando però al concetto del capitale sociale, il quale abbiamo definito da un punto di vista che riguarda soprattutto le transazioni ed i costi legati a loro, resta da chiarire in che forma quello si possa manifestare. A questo proposito sono stati proposti:⁸⁵

- Obbligazioni ed aspettative – che servono come una specie di credito, sul quale il livello di fiducia in una società si possa basare;
- Potenziale di informazione – relazioni informali che conservano e trasmettono informazioni;
- Norme e sanzioni effettive – che agiscono come rimedio all'opportunismo, e costringono gli individui ad agire nell'interesse generale, aumentando la prevedibilità dei comportamenti e riducendo l'incertezza;
- Relazioni autoritarie – che impediscono i fenomeni di free riding (cioè di sfruttamento della società);
- Un'organizzazione sociale applicabile – organizzazioni sociali creati con un obiettivo specifico (e limitato), che in seguito superano questo obiettivo e

84 Anderson et al (2004)

85 Coleman (1990), capitolo 12, cit. in Fedderke et al (1999), p.712;

continuano a servire come meccanismi generalizzati per obiettivi più ampi;

- Organizzazioni intenzionate – create per ridurre i costi di transazione;

Fedderke et al.⁸⁶ sottolineano l'importanza del *puzzle* localmente ottimo, viene a dire che quantità e qualità di capitale sociale in due società trovandosi allo stesso livello di sviluppo possono divergere. In altre parole non c'è *una* combinazione ottima di capitale sociale per le società che si trovano allo stesso stadio di sviluppo sociale, ma che ogni società ne ha bisogno di un proprio *mix*, adattato esclusivamente ai loro bisogni. “ Il capitale sociale può essere eterogeneo, come il capitale umano oppure il capitale fisico può essere eterogeneo.”⁸⁷ Questo argomento non sembra privo di fondamenti se si considerano i tanti conflitti odierni, che risultano in qualsiasi modo legati a due o più sistemi di valori “civici” che entrano in conflitto, che sembrano perciò dei sistemi “civici” incompatibili.

Gli autori di quest'ultima ricerca illudono perciò a due aspetti universali caratterizzando il capitale sociale: La *trasparenza* del capitale sociale contribuisce all'informazione di cui i diversi agenti dispongono, migliora la prevedibilità del comportamento umano e facilita la cooperazione. La *razionalizzazione* invece riguarda il modo di trasmissione del capitale sociale. Più il capitale sociale viene formalizzato, per esempio sotto forma di norme sociali prima informali che poi diventano legge, più razionale diventa. La razionalizzazione può quindi essere vista come il grado di “codificazione” del capitale sociale.

Da una parte la trasparenza del capitale sociale costituisce quindi un fattore importante per migliorare la chiarezza e l'accesso al capitale sociale. Inoltre allo scopo del rafforzamento della trasparenza è importante che ci siano delle sanzioni -

86 Fedderke et al (1999)

87 Ivi, p. 713;

positive e negative - che migliorino la prevedibilità del comportamento umano. La trasparenza è quindi una qualità del capitale sociale informale quanto formale.

Dall'altra parte la formalizzazione è la spiccata caratteristica della razionalizzazione del capitale sociale. Soprattutto per le transazioni inter-societari è importante che ci sia un alto grado di razionalizzazione del capitale sociale che lo renda accessibile agli agenti esterni e diminuisca così il costo delle transazioni fra queste due società. All'interno della società invece, cioè per le transazioni intra-societari la razionalizzazione del capitale non influisce molto sui costi di transazione. Qui le norme civiche che regolano il comportamento umano sono note. Lo che importa all'interno è che queste norme siano ben strutturate e rafforzate da sanzioni adeguate, conta quindi di più la trasparenza del capitale sociale.

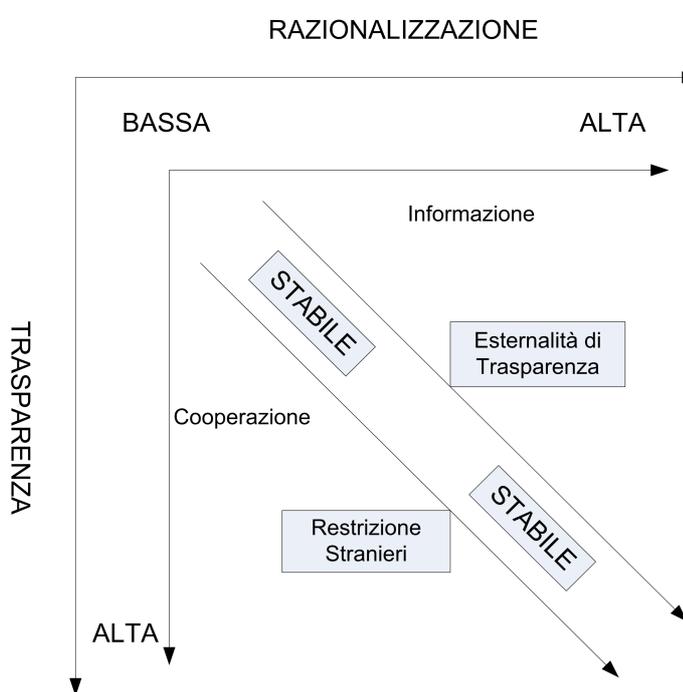


Figura 32: Razionalizzazione e Trasparenza

Fedderke et al. hanno anche richiamato l'attenzione su due possibili restrizioni che le società in evoluzione devono affrontare. Com'è riportato nella figura 32 c'è un sentiero di sviluppo socialmente equilibrato, che viene caratterizzato da un rapporto ben equilibrato tra trasparenza e razionalizzazione del capitale sociale. Qualora si abbandoni questo sentiero

di equilibrio si viene confrontati con delle esternalità che riguardino o la sfera interna o quella esterna della società. Se comincia a scarseggiare la trasparenza del capitale sociale (mentre la razionalizzazione non lascia a desiderare), prima o poi il sistema

di norme sociali diventa confuso e poco accettato ed i costi di transazione interni aumentano (esternalità di trasparenza). Se invece viene a mancare la razionalizzazione del capitale sociale il sistema sociale diventa incomprensibile per gli “stranieri”, ed i costi di transazione coll'estero aumentano (restrizione stranieri).

In questo schema di evoluzione sociale ed istituzionale, “il cambio istituzionale in una società diventa endogeno alle caratteristiche istituzionali di una società, piuttosto di essere causato da dei shock esogeni originando dalla sfera economica.”⁸⁸ Un'altra conclusione degli autori è che, là dove un sistema istituzionale viene imposto dall'esterno o non corrisponde alle caratteristiche di razionalizzazione e trasparenza di una società, è probabile che non venga approvato.

V.5.1 La cooperazione, il legame chiave

Ormai non esiste più nessun workshop per la formazione professionale che non sottolinei l'importanza del *teamwork* per il successo tanto proprio quanto comune. Il valore della cooperazione per lo sviluppo civile è altrettanto chiaro ed accettato. Ma quanta importanza ci si può attribuire alla cooperazione nei processi di crescita economica? Prima abbiamo incluso la cooperazione nei due aspetti caratterizzando, ai nostri scopi, il capitale sociale. Ma piuttosto di essere un aspetto caratteristico, la cooperazione in realtà è conseguenza dello stock di capitale sociale. Perché possa emergere ci vuole prima un alto livello di fiducia e di tutte le altre caratteristiche del capitale sociale (che noi non siamo ancora in grado di definire bene). Esistono varie forme di cooperazione, e la domanda che interessa di più a noi è che tipo di cooperazione è più beneficente per lo sviluppo economico. Anche qui, in campo teorico cerchiamo dunque di chiudere il nesso fra capitale sociale e crescita economica.

⁸⁸ Ivi, p. 727;

Ci sono due forme di cooperazione particolarmente promettenti: Cooperazione istituzionale e cooperazione a livello delle imprese. Hicks e Kenworthy⁸⁹ identificano 10 istituzioni chiave dove la cooperazione comporta degli effetti particolarmente favorevoli alla società.

Tipo	Effetto
1. Confederazioni aziendali	Confederazioni aziendali centralizzati riducono l'aspirazione al guadagno a danno degli altri delle singole imprese e industrie.
2. Trattative coordinate per il rinnovo dei contratti	Le trattative coordinate per il rinnovo dei contratti contribuiscono alla moderazione degli aumenti salariali attraverso un sindacato centralizzato o concentrato.
3. Governo e gruppi d'interesse	La cooperazione fra governo e gruppi d'interesse promuove le politiche produttive e coerenti attraverso la coordinazione nei gruppi d'interesse e nelle agenzie di governo.
4. Neocorporatismo tripartito	Il neocorporatismo tripartito (Istituzionalizzazione delle tre parti sociali stato – sindacato e confederazioni industriali) è propizio all'azione collettiva macroeconomica. Può essere centrato tanto nel sistema politico quanto nel sistema economico.
5. Investitori e imprese	Relazioni diretti a lungo termine fra investitori ed imprese permettono al management un'orizzonte di investimento più lungo.
6. Acquirenti e fornitori	Relazioni diretti a lungo termine fra acquirenti e fornitori beneficiano la comunicazione e promuovono la disponibilità all'investimento ed all'aumento della produttività da parte del fornitore.

⁸⁹ Hicks e Kenworthy (1998)

Tipo	Effetto
7. Imprese in competizione	Le alleanze fra le imprese in competizione comportano un maggiore investimento in ricerca e sviluppo ed in formazione professionale, promuovono gli accordi riguardando la standardizzazione e risultano in assistenza reciproca in ambiti quale il finanziamento, la diffusione delle tecnologie, il design, la contabilità ed il marketing.
8. Lavoratori e management	Le garanzie di impiego da parte delle imprese promuovono la cooperazione fra i lavoratori ed il management. I lavoratori sono più disposti a condividere le loro conoscenze, ad accettare le nuove tecnologie ed a acquisire delle nuove capacità.
9. Lavoratori	Accordi nell'ambito del teamwork partecipativo favoriscono la motivazione dei lavoratori.
10. Dipartimenti funzionali nelle imprese	I team misti per i progetti, che collegano vari dipartimenti di una impresa fra di loro, contribuiscono ad una più veloce ed effettiva transizione dalla ricerca e lo sviluppo alla produzione.

Tavola 4: Istituzioni economiche cooperative chiave

La loro analisi econometrica, che include diverse misure per il grado di cooperazione istituzionale, porta a dei risultati abbastanza marcati. Il primo risultato riguarda le politiche di distribuzione e redistribuzione. Il neocorporatismo, cioè la cooperazione istituzionale a livello macroeconomico, incide positivamente sulle politiche di distribuzione e redistribuzione. In questo senso la rivelazione più importante riguarda l'effetto del neocorporatismo sui tassi di disoccupazione e di inflazione. La cooperazione a livello delle imprese invece influisce negativamente sulle spese di (re-)distribuzione. Le nazioni con quest'ultima tradizione di cooperazione tendono ad essere contrari all'impiego delle politiche di distribuzione. In qualche caso, specialmente là dove la cooperazione a livello delle imprese non

contribuisce alla crescita ed all'eguaglianza del reddito primario, ciò finisce per causare più disuguaglianza economica fra i cittadini.

L'altro risultato riguarda investimenti e PIL. La cooperazione a livello delle imprese si ripercuote positivamente sul tasso di crescita degli investimenti, e quindi anche del PIL, nonostante abbia un effetto negativo sulla performance degli esporti. Il neocorporatismo invece si ripercuote positivamente su investimenti ed esporti simultaneamente. È probabile che così riesca a controbilanciare gli effetti negativi sulla crescita economica derivanti dalle politiche di distribuzione. L'effetto complessivo del neocorporatismo sulla crescita economica resta comunque zero.

In conclusione sono soltanto le due forme di cooperazione *insieme* che più stimolano la crescita economica. È importante notare che solo congiuntamente riescono a compensare gli effetti negativi che ognuna delle due forme di cooperazione porta con sé. Da un punto di vista estremamente semplificato si potrebbe sostenere che la cooperazione a livello delle imprese aumenta il tasso di crescita economica, mentre il neocorporatismo si prende cura della redistribuzione, cioè della “socializzazione” della ricchezza prodotta. Qualora l'effetto di redistribuzione venisse a meno, e la disuguaglianza economica aumentasse, ciò porterebbe ad una diminuzione del livello di fiducia e così ulteriormente ad un danno alla disponibilità alla cooperazione. Alla fine l'indebolimento della cooperazione si potrebbe ripercuotere negativamente sul tasso di crescita del PIL.

Vari autori⁹⁰ hanno anche cercato di confermare la tesi di Putnam, che le associazioni volontari promuovono la fiducia e la cooperazione, e contribuiscono così ulteriormente ad un aumento del benessere economico. Non è però stato possibile confermare questa teoria, al contrario, è persino stato rilevato un effetto negativo delle associazioni sul tasso di investimento. Sobel⁹¹ nella sua critica a

90 Tra loro la ricerca più significativa è stata svolta da Knack e Keefer (1997).

91 Sobel (2002), p. 146;

questa tesi di Putnam sottolinea che l'attività svolta dalle reti sociali, quale le associazioni, non sempre beneficia la società. Secondo lui è altrettanto possibile che nelle associazioni un gruppo di individui si metta insieme per imporre alla società le loro idee a svantaggio del bene comune. “La società può perdere se un gruppo di persone sfrutta il capitale sociale.”⁹² Il suo argomento non è però in contrasto con l'importanza generalmente assegnata alla cooperazione. Infatti la cooperazione non è ostile al guadagno, non dipende dalle associazioni volontari per poter emergere. Anche nelle imprese e nelle istituzioni possono formarsi reti sociali che contribuiscono alla formazione della fiducia e della cooperazione. È difficile sottrarsi a questa logica.

V.5.2 Conclusioni per il caso italiano

All'osservatore della società italiana il collegamento fra questi risultati empirici e la realtà italiana salta agli occhi. A prima vista si può affermare il ruolo positivo che il distretto industriale deve aver svolto a livello della cooperazione aziendale. Allo stesso tempo i problemi istituzionali, che in Italia fanno ormai parte del patrimonio nazionale, guadagnano in peso sotto questa nuova luce. In un suo recente ed eccellente saggio, Carlo Carboni⁹³ rivela che il 58,3 % degli italiani non ha fiducia nella propria classe politica. Al 75 % la politica non interessa, al 50 % neppure in periodo di elezioni. Difficile non collegare il disinteresse politico alla crisi istituzionale, che ormai da decenni sconvolge la società italiana. A questo proposito Carboni sottolinea il ruolo dell'élite politica italiana, che è sempre stata più preoccupata di mantenere il proprio *status quo* che di modernizzare e guidare la nazione verso un futuro più prospero. L'incapacità di collaborare è di gran lunga una delle più marcate caratteristiche dell'élite italiana che, pur godendo di un prestigio alto, non sa ascoltare ed imparare dagli altri e si trova in continua difficoltà a dialogare con la società.

92 Ivi

93 Carboni (2007)

La debolezza del modello di neocorporatismo italiano si manifesta anche nell'assenza di un valido modello di partenariato sociale. Mentre da una parte c'è una rappresentanza forte degli imprenditori – la Confindustria - , dall'altra parte ci si trovano fino a tre diverse confederazioni sindacali. L'influenza di questo modello di partenariato sociale sull'agenda politica italiana è, in paragone con delle nazioni come Austria che dispongono di un potente modello di partenariato sociale istituzionalizzato, abbastanza limitata. Ormai sono i singoli attori come la Confindustria che dispongono del potenziale di imporre la loro agenda alla politica, non però l'insieme degli attori sociali. Mentre in Austria gran parte delle politiche socio-economiche sono state e continuano ad essere negoziate ed elaborate al tavolo d'intesa dalle due rappresentanze (istituzionalizzate) degli imprenditori e dei dipendenti, in Italia lo strumento del negozio ed il compromesso sociale per se non godono di questo prestigio. Qui le trattative vedono coinvolte due o più attori non istituzionalizzati con un evidente squilibrio di risorse a disposizione. Il compromesso spesso non è considerato la meta primaria, si cerca piuttosto di imporre la propria agenda attraverso la forza. Non desta meraviglia che così spesso si finisce per ricorrere al utilizzo di un mezzo che invece dovrebbe essere di ultima scelta: lo sciopero.

A questo punto conviene sottolineare che in vari analisi non si poteva stabilire un collegamento fra litigiosità del sistema economico (e politico) e crescita economica. Ciò che esiste però è un nesso fra partenariato sociale e moderazione salariale⁹⁴. Un forte partenariato sociale contribuisce alla moderazione salariale, e così ultimamente a dei tassi di inflazione e di disoccupazione contenuti, come anche ad una più elevata competitività internazionale. L'esperienza italiana con degli sconvolgenti tassi di inflazione negli anni settanta ed ottanta e con la “scala mobile” rafforza questo punto di vista. Si è inoltre tentato di ascrivere l'elevato livello di disuguaglianza economica all'assenza di un forte partenariato sociale. Nell'anno 2004 l'Emilia-Romagna era la regione italiana con il PIL regionale pro-capite (€ 28979,7) più simile a quello austriaco (€ 28847,3). Nonostante questo l'indice *Gini*, misurando la disuguaglianza

94 A questo proposito se vedano Hicks e Kenworthy (1998), p. 1636, ed i saggi ivi citati.

economica, era del 1,83 punti percentuali più alto del dato austriaco, osservazione che vale peraltro per quasi tutte le altre regioni italiane con lo stesso livello di reddito.⁹⁵ La continuamente più elevata disuguaglianza economica in Italia non può che avere degli effetti negativi sul livello di fiducia e sulla disponibilità alla cooperazione.

Giova quindi di promuovere le “buone pratiche politiche”, e fra questi prima di tutto la cooperazione a livello istituzionale. In questo ambito deve anche penetrare la convinzione che il compromesso è una virtù e non una debolezza, e che si deve fare di tutto per promuoverlo. A nulla servono però gli sforzi se prima non si riesce a cambiare il quadro sociale del paese, in cui chi abusa della disponibilità degli altri non verrà sanzionato. Se infatti la giacenza media dei processi si attesta intorno agli 87 mesi, cioè più di 7 anni, e questa lunga durata sta causando un aumento delle prescrizioni (da 98 mila nel 2001 a circa 200.000 nel 2005) che riguarda, nei casi di usura, il 20 per cento di tutti gli imputati⁹⁶, non si può che parlare di una sensazione di assoluta impunità per certi reati. Finora però la riforma della giustizia italiana è sempre naufragata nei bassifondi della politica italiana. Nel belpaese non funziona il sistema di impostazione da terzi che dovrebbe rendere il comportamento umano più calcolabile, promuovendo così la cooperazione fra i cittadini. L'errore del legislatore italiano consisteva sempre nel pensare che, per mettere in ordine la vita civile del paese, occorre legiferare su tutto nei più piccoli dettagli. Ora, in Italia, ci si trova di fronte ad una immensa confusione di leggi, spesso contraddittorie fra di loro, che ha portato esattamente al contrario di ciò che si intendeva fare. È chi ora dispone dei mezzi finanziari necessari per pagare uno dei pochi avvocati eccellenti, che sanno approfittare di questo casino giuridico, con buona probabilità uscirà illeso da qualsiasi incriminazione. In questo senso il Mezzogiorno condivide la sorte dell'intera Italia.

95 Il differenziale con la parte economica più attiva del paese, il Nord-Ovest, è persino di 3,13 punti percentuali. I numeri del PIL regionale pro-capite sono tratte da Eurostat (prezzi correnti), i dati per l'indice di Gini dall'Istat e dalla sua gemella austriaca, la Statistik-Austria.

96 Dati Svimez (2006), pp. 549 seg.;

V.6 Voltare pagina

Dall'analisi precedente emerge con chiarezza un forte segnale: L'intervento economico da solo non basta. Nella crescita economica c'entrano anche le questioni dello sviluppo civile, più di quanto ci si potrebbe aspettare. Non è sufficiente l'impegno di ingenti somme di denaro per far ripartire il Sud, occorre avviare delle riforme più profonde, che riguardino l'intero sistema Italia. Non a caso Sylos Labini, in uno dei suoi ultimi interventi, avvertiva degli pericoli collegati all'intervento economico:

[...] in pratica che cosa possiamo consigliare? Innanzitutto noi economisti dobbiamo essere più cauti nel proporre spese pubbliche decise al centro e che possono dar luogo a fenomeni di corruzione. Se si debbono fare opere pubbliche si facciano, ma non si deve credere che esse siano di per sé uno strumento di sviluppo civile, anzi sono uno strumento pericoloso, dato l'ambiente sociale.⁹⁷

In quanto allo sviluppo civile emerge altrettanto chiaro che il Mezzogiorno non è altro che lo specchio della società italiana, che i problemi del sud sono nient'altro che dei problemi dell'intero paese – che lì si manifestano di forma più acuta, però. Lo sviluppo civile è una questione che riguarda l'intera nazione, e di cui ogni cittadino può trarre vantaggio. Non c'è che una soluzione a questo dilemma: Un intervento tanto economico quanto “civile”.

Uno dei difetti più grandi della linea politica finora adottata, come si rispecchia per esempio nel QCS⁹⁸ 2000 – 2006, si trova però nella sua generalità. Cercando di affrontare tutto ci si dimentica proprio di concentrarsi sulle questioni più importanti. In un quadro di reciproca interdipendenza però, una volta affrontati i problemi più importanti, si respira cambio e la situazione può ribaltare. Proprio in un ambiente con molteplici attori, risorse limitate ed un obiettivo comune il numero di strategie

⁹⁷ Sylos (2003), p. 376;

⁹⁸ Quadro Comunitario di Sostegno

da attuare dev'essere limitato, se si vuole riuscire a unire gli sforzi di ciascuno e massimizzare l'effetto comune. Per il tanto auspicato sviluppo autopropulsivo del Mezzogiorno più peso dev'essere attribuito alle politiche civili.

VI. Torniamo alle radici

L'economista si occupi dell'economia ed il sociologo si occupi della società. All'economista il denaro ed al sociologo il dibattito. Questo punto di vista sembra aver prevalso nella politica italiana degli ultimi decenni, e se si da un'occhiata agli ultimi documenti di programmazione economica da allora soltanto poco è cambiato. Nelle diverse pubblicazioni economiche l'intervento sociale spunta, se mai, alla fine sotto titolo di "altri problemi urgenti". Che ci sia un nesso fra situazione economica e sociale qualcuno lo accetta pure. Che siano i problemi sociali responsabili della crisi economica è però di assoluta inimmaginabilità. Quelli che riescono a costruire un legame fra i problemi sociali e la crisi economica del Sud appartengono ad una specie rara, di natura quasi esotica.

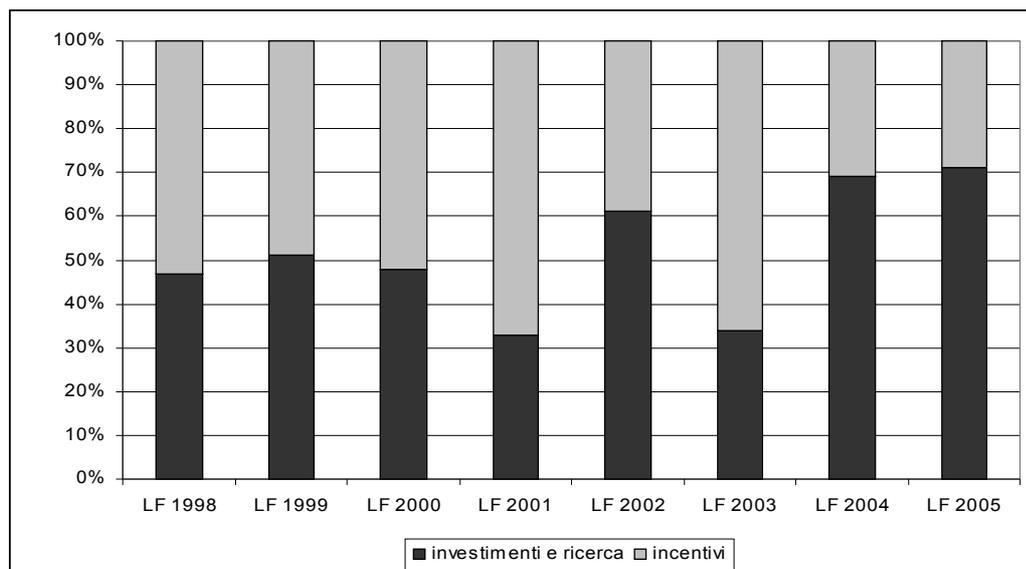


Figura 33: Stima della ripartizione tra investimenti per infrastrutture e incentivi alle attività produttive delle risorse aggiuntive nazionali stanziare per il Mezzogiorno da ciascuna Legge Finanziaria.

Qualcosa si sta comunque muovendo. Nei nuovi documenti di programmazione economica, sotto titolo di "politiche di contesto", viene inclusa anche un'analisi della situazione sociale, e si osserva una crescente disposizione ad investire in istruzione, ricerca e formazione del lavoro a scapito degli incentivi puramente economici

(Figura 33). Allo stesso tempo però la voce per spese in viabilità e trasporto rimane più di sette volte più alta di quella in legalità, giustizia e difesa (Figura 34). I problemi sociali non sono dunque considerati essenziali per le prospettive del futuro. Semmai sono ritenute faccende secondarie, che giustificano qualche investimento pubblico ma mai l'ammontare che si spende per gli interventi strettamente economici.

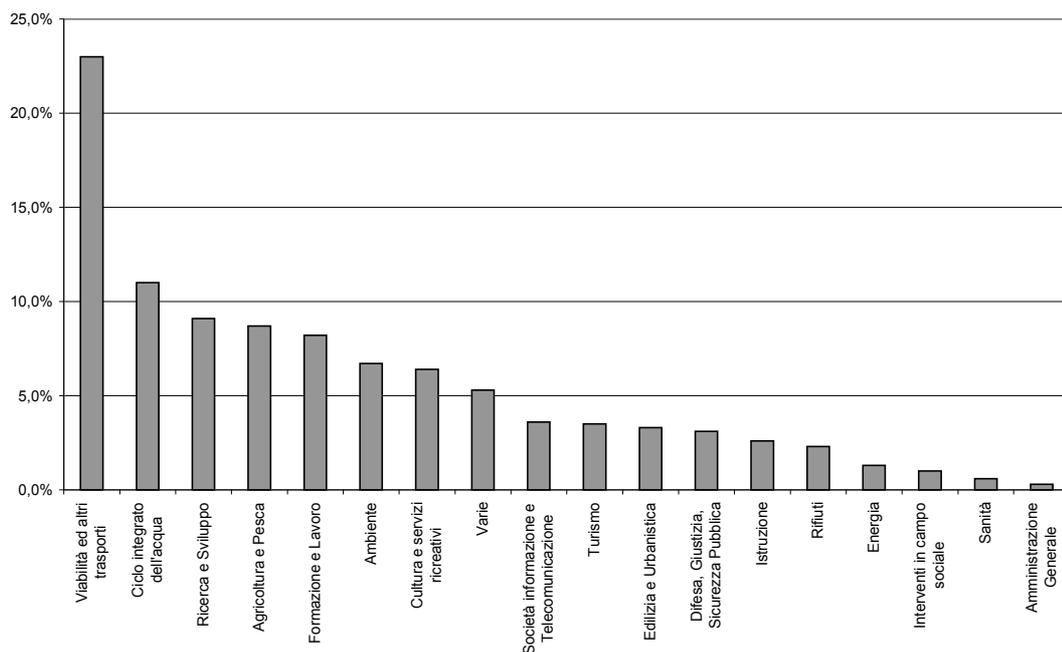


Figura 34: Distribuzione settoriale delle risorse aggiuntive assegnate nel periodo 2000 - 2008 per settore CPT nel Mezzogiorno (valori in percentuale). Si vedano le annotazioni nell'elenco delle fonti.

Sono convinto che, se invece chiedessimo un qualunque cittadino del Meridione quali problemi gli complicano di più la vita, la graduatoria riportata nella figura 34 cambierebbe. L'istruzione, la sanità e la legalità avrebbero buone probabilità di trovarsi nei primi posti di quest'ipotetico sondaggio. È anche difficilmente spiegabile perché un altro problema così urgente come l'edilizia e l'urbanistica, nonostante il sempre crescente costo delle quattro mura, riceve più di sei volte meno risorse della viabilità e degli altri trasporti. Anche senza mettere in questione l'importanza degli investimenti in infrastrutture, ambiente e ricerca, un così forte disequilibrio fra intervento “economico” e “sociale” non può del niente essere giudicato coerente con i problemi sentiti più pesanti al Sud.

Invece le analisi a disposizione fanno supporre che le condizioni di vita non sono del tutto insignificanti per lo sviluppo economico. Questo rende del tutto inefficace il classico approccio per il miglioramento del contesto sociale. Siccome la situazione sociale attivamente co-determina lo sviluppo economico non si possono più mettere da parte gli interventi sociali, sperando che la situazione sociale migliori via via che si risolvano i problemi economici. Occorre invece un intervento attivo sul contesto sociale, almeno tanto intenso quanto si interviene oggi in campo economico. Questo comporterebbe anche una svolta politica verso degli obiettivi classici, che mettono in primo piano l'uomo e non unicamente il suo reddito. Tant'è lapalissianamente vero che senza reddito non si fa niente che quanto lo è che i soldi per sé non possono comprare la felicità.

VI.1 Corroborare i risultati

Il contesto civile delle regioni italiane influisce fortemente sulla performance delle istituzioni. Si è anche ritenuto che la performance istituzionale in seguito si ripercuote sulla crescita economica. Non abbiamo però ancora specificato come ciò può avvenire, e voglio quindi delineare un possibile modo per come lo sviluppo civile possa accelerare la crescita economica. Possiamo anche corroborare le nostre analisi e cercare di chiarire quanto i diversi problemi sociali pesano sullo sviluppo economico del paese, e quanto ci si può aspettare da un loro miglioramento.

Un metodo che molto efficacemente sa spingere la crescita economica è l'investimento diretto estero (IDE). Gli si attribuisce persino così tanta importanza che la letteratura disponibile al riguardo è quasi infinita. Dalle tante interviste e sondaggi effettuati possiamo oggi dire di conoscere abbastanza bene i motivi che spingono le grandi imprese ad effettuare degli investimenti all'estero.

Nel 1991 l'*Ernst and Young* ha condotto un sondaggio⁹⁹ per incarico della Commissione Europea, coinvolgendo 86 imprese avendo effettuato degli investimenti all'estero e quattro esperti bancari. Nell'analisi di questo sondaggio è emerso che, nonostante sia una delle più grandi economie europee, l'Italia è stata meno considerata come paese-target per gli investimenti. L'investimento lì è stato giudicato considerevolmente più rischioso dell'investimento in mercati come Germania, Francia e Inghilterra. Le difficoltà di comunicazione (scarsa conoscenza dell'inglese da parte degli italiani) erano spuntate più volte come fattori chiave per il non-investimento. Inoltre l'Italia è stata vista come un paese periferico, con problemi logistici, politicamente poco attrattivo e con un atteggiamento verso il lavoro poco produttivo.

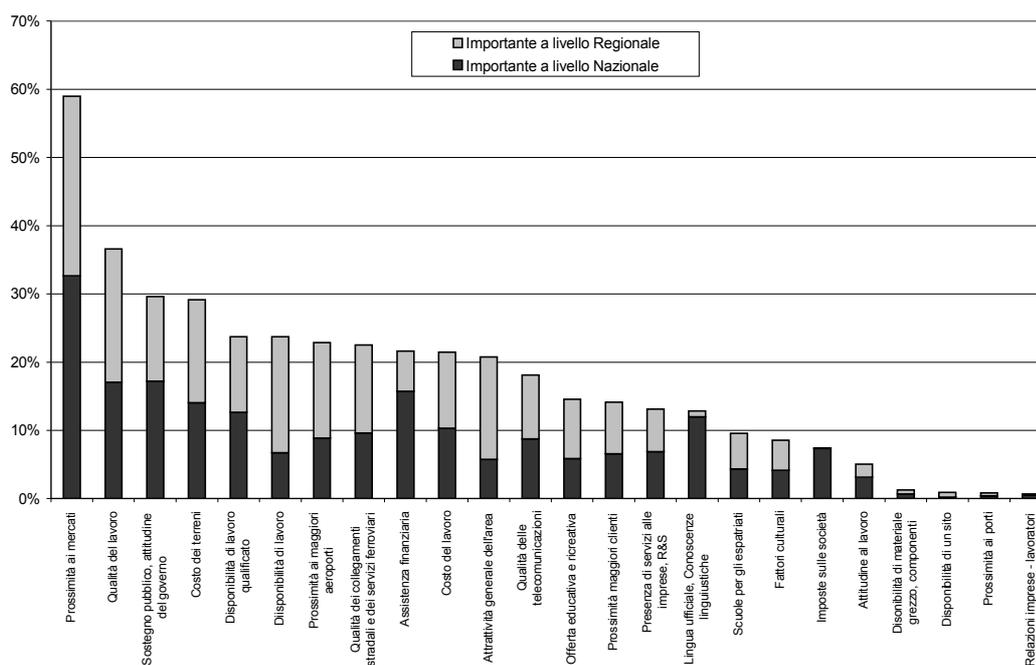


Figura 35: Fattori ritenuti critici o importanti per l'investimento a livello nazionale e/o regionale.

Prevalentemente sono dunque stati i fattori di tipo culturale e/o sociale a rendere meno interessante l'investimento. In riferimento all'Italia sono anche state menzionate le relazioni fra imprese e lavoratori, spesso percepite problematiche

⁹⁹ Pubblicato successivamente in Commissione Europea (1993).

dagli investitori, mentre in Veneto la disponibilità di lavoro con esperienza in industria era emersa come vantaggio promuovendo l'investimento lì. Generalmente i fattori legati al costo non apparivano in primo piano del processo decisivo, ciò che decideva sulla scelta finale era piuttosto la combinazione di certe caratteristiche chiavi per lo specifico progetto. Soltanto in Puglia erano emersi due casi nei quali l'incentivazione finanziaria è stata essenziale per l'investimento. Questo sondaggio rilevava inoltre che, insieme ad infrastrutture, costi e disponibilità di terreno, qualità e costo di lavoro, le condizioni di vita erano state giudicate più decisive a livello regionale che nazionale.

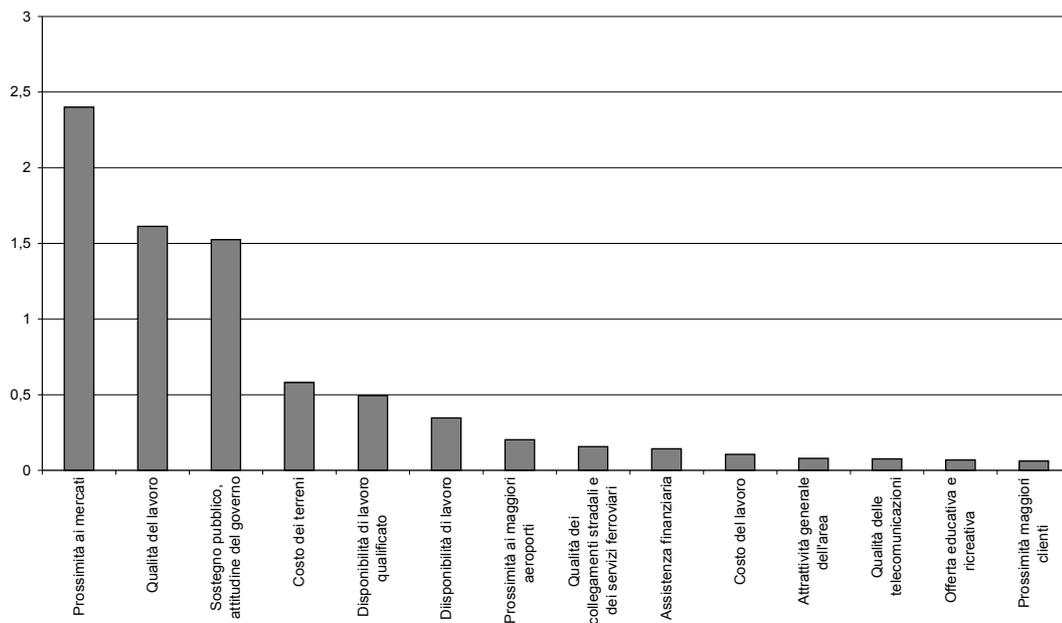


Figura 36: Graduatoria dei fattori con più importanza a livello regionale. (Importanza a livello nazionale / importanza a livello regionale).

Mettendo in relazione l'importanza attribuita ai singoli fattori a livello nazionale con quella attribuiteli a livello regionale (riportate nella figura 35) si giunge ad una graduatoria dei fattori decisivi per la localizzazione interna dell'investimento. Questo metodo è spesso stato impiegato per rilevare i fattori decisivi per la scelta del sito di

investimento a livello regionale. Una volta quindi stabilita la preferenza per un certo paese, l'investitore sceglierà la regione a base di queste ultime caratteristiche, riportate nella figura 36.

Nonostante il quadro complessivo riportato nella figura 35 metta sempre in primo piano fattori strettamente economici, bisogna dire che entrando nei dettagli e studiando i risultati parziali dei diversi settori economici la situazione si presenta leggermente diversa. Il più grande problema con quest'ultima elaborazione di indici si trova però nella struttura dualistica dell'Italia. I questionati probabilmente partivano dal presupposto di un elevato livello di uniformità sociale e culturale dei paesi (come si verifica anche in quasi tutti i paesi europei), che rendeva meno accentuate le differenze a livello regionale. Una volta quindi stabilite le preferenze per i paesi, gli unici fattori importanti a livello regionale rimanevano quelli economici. L'ipotesi, in altre parole, è che in Europa non esistono degli altri paesi che non sono solo economicamente, ma anche social- e culturalmente così diversi come l'Italia. Questo potrebbe aver influenzato le decisioni dei questionati quando dovevano decidere fra importanza nazionale e/o regionale dei singoli fattori.

Un altro studio più recente¹⁰⁰, condotto nel 2004, si era dedicato all'analisi delle motivazioni di imprese del Centro-Nord italiano che avevano deciso di traslocare (parte delle) loro attività nel Mezzogiorno e che per questo hanno ricevuto incentivi nell'ambito del *contratto di area*¹⁰¹. In totale sono state intervistate 254 imprese, che vendevano i loro prodotti principalmente nel mercato regionale (33%) e nazionale (43%). La quota delle imprese esportatrice era del 24%.

¹⁰⁰Mariotti (2005), p. 160;

¹⁰¹Il contratto d'area è previsto dall' "Accordo per il lavoro", stipulato nel 1996 tra governo e parti sociali, è introdotto a seguito della legge 662/1996. È uno strumento della programmazione negoziata, che mira alla creazione di un ambiente favorevole alla localizzazione di nuove attività imprenditoriali ed alla creazione di nuova occupazione attraverso il coinvolgimento di una pluralità di soggetti. Prevede oltre alla concessione delle agevolazioni soprattutto un'intesa tra le parti sociali al fine di aumentare la flessibilità del lavoro, un accordo fra le amministrazioni e gli enti pubblici per la semplificazione e accelerazione degli adempimenti amministrativi e un protocollo di legalità, firmato con la Prefettura locale, per garantire condizioni di massima sicurezza e di controllo del territorio.

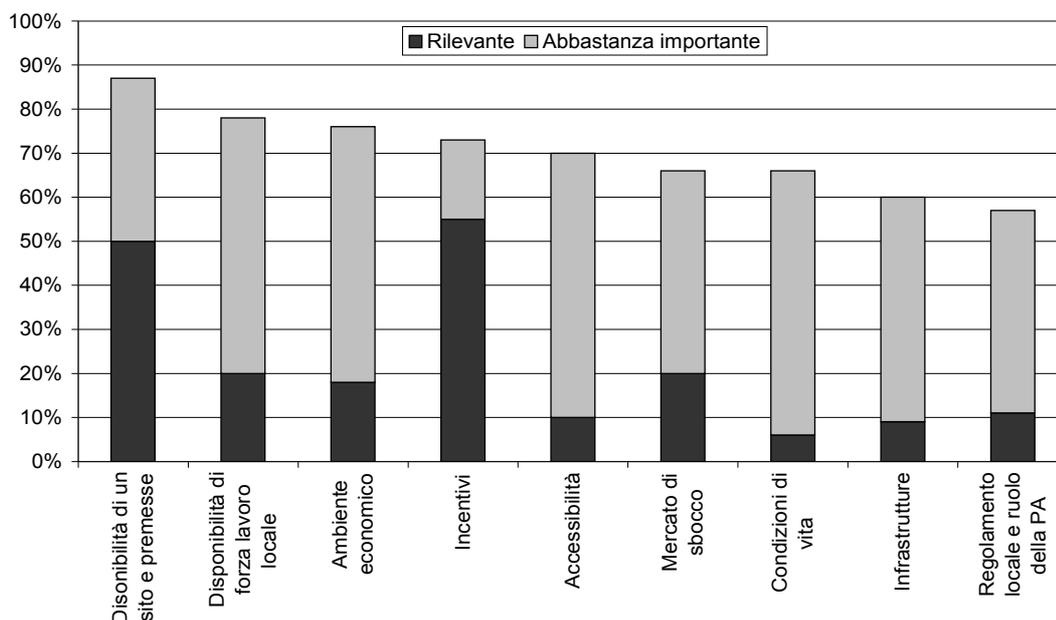


Figura 37: Fattori *pull* per il trasferimento nel Mezzogiorno.

Il motivo più rilevante per l'investimento nel Mezzogiorno consisteva negli incentivi pubblici. A questo proposito il 26% degli intervistati dichiarava che senza incentivi non avrebbe mai investito nel Sud, e quasi il 60% commentava che gli incentivi erano stati fattori importanti per il trasferimento delle proprie attività. Soltanto per un 10% degli intervistati gli incentivi non avevano nessun ruolo nel processo di decisione.

Congiungendo le due categorie “Rilevante” e “Abbastanza importante” scopriamo che la disponibilità del sito e le premesse generali sono stati i fattori che più contribuivano alla scelta del Mezzogiorno come nuova base produttiva. La disponibilità di forza lavoro locale era il secondo motivo più importante, e già al terzo posto segue un fattore socio-economico, cioè l'ambiente economico. È interessante notare che le condizioni di vita sono state giudicate ancora più importanti delle infrastrutture e del regolamento locale.

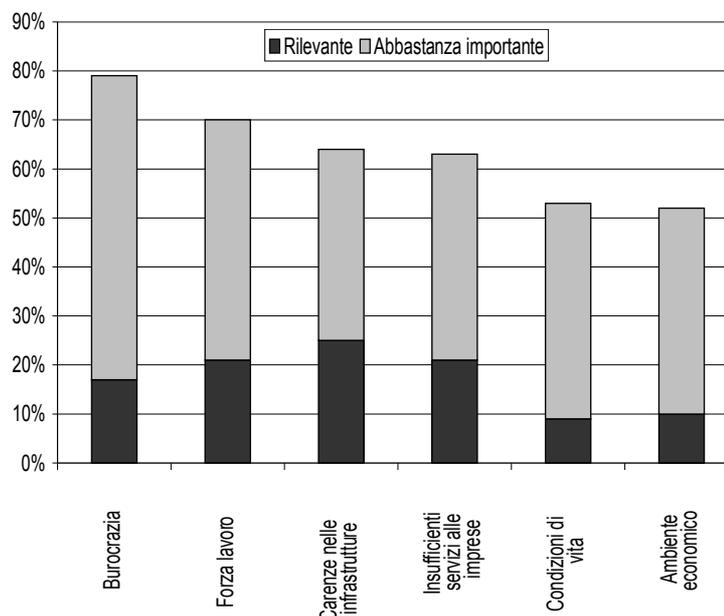


Figura 38: Ostacoli all'investimento.

In quanto ai principali (rilevanti) ostacoli all'investimento nel Mezzogiorno pesavano di più le carenze nelle infrastrutture. Ragruppendo nuovamente insieme le due categorie “Rilevante” e “Abbastanza importante” c'è al primo posto della graduatoria la burocrazia, cioè l'inefficienza della pubblica amministrazione ad amministrare lo strumento del contratto d'area. Sono stati menzionati grandi ritardi nel rilascio dei permessi da parte della PA, e tutti gli attori pubblici coinvolti nel processo, particolarmente il *Responsabile Unico* e *Sviluppo Italia*, non sembrano aver sufficientemente assistito le imprese.

Al secondo posto degli ostacoli all'investimento c'è la bassa qualificazione della forza di lavoro, perciò allo scopo della formazione professionale molte imprese, particolarmente quelle del Centro-Nord, propendono per mandare i nuovi addetti al Nord. Da notare come fra i più grandi ostacoli al trasferimento delle attività produttive spuntano due fattori socio-economici, l'ambiente economico e le condizioni di vita.

Questo sondaggio è stato condotto con la partecipazione di imprenditori che avevano già investito nel Sud, e perciò disponevano già di un'immagine abbastanza realistica dei territori meridionali. Non conosciamo però ancora i motivi che trattengono gli altri imprenditori di fare lo stesso. Cioè non sappiamo quale immagine il restante mondo imprenditoriale ha del Mezzogiorno, immagine che potrebbe essere responsabile del basso numero di IDE effettuati lì. Per questo motivo si era proceduto ad analizzare anche la percezione del Mezzogiorno prima e dopo il trasferimento. E fu rivelato che, prima del trasferimento, il 60% degli imprenditori aveva un'immagine negativa del Sud, soprattutto a causa di criminalità organizzata, corruzione, burocrazia, carenze nelle infrastrutture, condizioni di vita e livello di sicurezza. Dopo essere entrato in contatto col Mezzogiorno la percezione migliorava per 7 di 11 intervistati, peggiorando per 4 di loro. Alla fine più del 60% degli intervistati dichiarava che le condizioni di vita erano migliori al Sud!

La disponibilità degli investitori non dipende soltanto dalle qualità reali dell'area in considerazione, ma anche e soprattutto dalla loro percezione.¹⁰² Per questo è ugualmente necessario impiegarsi per un miglioramento dell'immagine del Mezzogiorno, ancora fortemente influenzata dai *clichés* del passato. Alla fine la percezione potrebbe influire di più della situazione reale dei territori meridionale sui flussi degli investimenti esteri. Per sapere dove si deve intervenire non c'è comunque da lamentarsi di una scarsità di dati. Da una ricerca di mercato, condotta nel 2005 da GPF e ISPO¹⁰³ e fondandosi su più di 11 mila interviste telefoniche in undici paesi "strategici"¹⁰⁴, era emersa che sul Sud d'Italia grava ancora un'ampia gamma di stereotipi negativi. Fra di loro venivano citati ai primi posti la scarsa efficienza del sistema giudiziario, l'inefficienza dell'amministrazione pubblica ed il livello generale di sicurezza. Fra i paesi ritenendo più inconvenienti gli investimenti nel Mezzogiorno emergevano il Centro-Nord d'Italia (sic!), la Germania, il Singapore e la Svezia. I paesi invece in cui ci si mostrava più propenso all'investimento nel

102 Meester (2002) cit. in Mariotti (2005), p. 160;

103 GPF e ISPO (2005)

104 L'intervista è stata condotta in: Francia, Germania, Gran Bretagna, Svezia, Stati Uniti, Giappone, Singapore, Russia, Brasile ed Egitto.

Mezzogiorno erano Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti, e soprattutto Egitto e Brasile. La relativa media ammontava al 47% degli intervistati.

Una conclusione che si può trarre da questi studi sui motivi dell'investimento estero è che più ci si focalizza soltanto sul Mezzogiorno, più la graduatoria dei fattori cambia, e più spuntano sul primo piano anche i fattori socio-economici. In quanto ai più grandi ostacoli per l'investimento 3 dei 6 fattori ritenuti più critici al riguardo (Pubblica amministrazione, Condizioni di vita ed ambiente economico) sono riconducibili al contesto sociale del territorio.

VI.2 Risultati econometrici

Il vantaggio di uno studio econometrico per analizzare i fattori chiave per l'investimento estero consiste nella sua obiettività. Quest'approccio, invece di fondarsi sulle dichiarazioni degli intervistati, analizza i flussi di investimento nei paesi target, ed è dunque meglio capace di escludere il rischio di un *bias* (prevenzione) che è sempre presente nei sondaggi.

Uno dei ricercatori più attivi nel campo è Roberto Basile. In un suo primo studio a proposito¹⁰⁵ identificava i seguenti fattori co-determinando la localizzazione degli investimenti esteri (Considerando tanto gli investimenti nuovi (*greenfield*) quanto le acquisizioni).

105Basile (2001)

Variabile	Coefficienti
Educazione	0,565** (2,395)
Numero degli impianti a proprietà estera presenti	0,506*** (8,947)
Agglomerazioni di Manifattura	0,419*** (6,039)
Infrastrutture	0,368*** (2,482)
Mercato di sbocco	0,296*** (3,182)
Crimini pro capite	-0,259** (-2,394)

Tavola 5: Determinanti della localizzazione dell'IDE in Italia. Si vedano le annotazioni nell'elenco delle tavole. Valori t in parentesi.

Dalle variabili da lui esaminate¹⁰⁶ il fattore che più influiva sulla localizzazione degli IDE era proprio il numero dei diplomati e laureati (età fra 25 e 34 anni). Secondo il suo modello un aumento della quota di popolazione con educazione avanzata dell' 1% comporta un aumento degli IDE del 0,56%. Ciò che importa di più è quindi il capitale umano giovane.

Il secondo fattore più importante è legato agli effetti di contagio (*true contagion*). C'è un'alta persistenza nei flussi degli IDE, il capitale investito dall'estero ha il potenziale di attrarre ancora una volta altri investimenti. In altre parole, nuovi investimenti appaiono condizionati dalla preesistenza di investimenti anteriori.

Il livello di agglomerazione è emerso come il terzo fattore chiave per l'attrazione dell'investimento estero. Prima perché dove più industrie sono, più possono essere acquistate dall'estero. Secondo le aree di agglomerazione vengono generalmente preferite per la propria localizzazione, perché è probabile che lì si manifestino più effetti di *knowledge spillover*, cioè di diffusione di tecniche e conoscenze.

Tra gli altri fattori presenti in quest'analisi c'è da notare soprattutto l'effetto negativo esercitato dai crimini pro capite¹⁰⁷. Secondo questo modello un aumento del

¹⁰⁶Tra cui anche i seguenti variabili statisticamente insignificanti: Università e Centri di Ricerca, Servizi specializzati alle imprese, Imposte sulle imprese e Disoccupazione;

¹⁰⁷ Sono stati considerati i delitti pro capite contro il patrimonio e la economia.

numero di delitti dell' 1% provoca una diminuzione degli IDE del 25%. Complessivamente si può così spiegare intorno al 40% degli investimenti esteri diretti in Italia.

La simulazione di uno stock di infrastrutture uguale al Centro-Nord¹⁰⁸ comportava un fortissimo aumento di investimenti *greenfield* nel Mezzogiorno (+ 8,8 %). In questo caso il Sud sarebbe oggetto a molto più investimento estero del Centro-Nord, causato, fra l'altro, dai forti fenomeni di congestione al Nord, dalle capacità di attrazione del lavoro meridionale (basso costo e disponibilità) e dagli incentivi più alti nelle regioni meridionali. Se, dunque, le differenze fra lo sviluppo delle infrastrutture al Nord e al Sud sarebbero state rimosse nel passato, i costi di congestioni al Nord e le attrattive del Sud avrebbero spinto molti imprenditori a traslocare le loro attività. Il *solo* aumento dello stock di infrastrutture non è però una politica consigliabile per incidere sull'investimento. Infatti un incremento dello stock di infrastrutture intorno al 10% comporta un aumento di investimenti esteri del soltanto 1% - per di più a svantaggio degli investimenti effettuati al Centro-Nord. Per arrivare ad una dotazione di infrastrutture uguale al Centro-Nord ci vorrebbe un difficilmente immaginabile aumento del 80% (!) dello stock di infrastrutture meridionali. Ovviamente le risorse necessarie per raggiungere questo scopo sono assolutamente fuori portata, ed una così forte focalizzazione sulle infrastrutture - a scapito delle altre politiche di sviluppo – non sembra neanche desiderabile.

In un'altra sua analisi¹⁰⁹ Basile si era concentrato sull'origine dell'investimento estero e ha potuto rilevare significative differenze fra il comportamento delle multinazionali europee e statunitensi. In quanto agli europei le imposte sulle imprese hanno un effetto *positivo* sull'attrazione degli IDE, mentre sono insignificanti per le imprese d'oltre mare. Ciò rafforza l'ipotesi che queste imposte non scoraggiano gli investitori qualora vengano compensate con dei beni pubblici messi a disposizione dai governi. È inoltre possibile che gli investitori statunitensi siano più preoccupati

108 Basile (2004)

109 Basile (2003)

dell'ammontare delle imposte poiché a casa loro ne pagano meno.

In differenza ai colleghi europei le multinazionali statunitensi sono attratte da salari alti, ma non piacciono le imposte sul lavoro. Una spiegazione per questo fenomeno è che stanno cercando lavoro qualificato, e per questo sono anche disposte a remunerare bene; sono comunque fortemente scoraggiate dalle imposte sul lavoro. Invece le imprese europee sono attratte dalla disoccupazione, nel loro processo di riorganizzazione sono dunque in cerca di forza lavoro. Il costo del lavoro però non ha effetti negativi né per gli europei né per gli statunitensi. Finalmente, ove in attuazione, si rileva una forte capacità attrattiva delle politiche di coesione dell'Unione Europea, che riesce a controbilanciare molti degli aspetti scoraggianti dei territori sottosviluppati.

Ma la rivelazione più importante è stata pubblicata soltanto poco fa¹¹⁰. Analizzando i flussi degli investimenti in tutta Europa si procedeva ad isolare gli effetti *nazionali* (*coinvolgendo quindi tutto il territorio italiano*) responsabili della debole performance delle regioni italiane. Si voleva quindi sapere se i cattivi risultati delle regioni italiane erano riconducibili alle caratteristiche della regione stessa oppure alle caratteristiche dell'intera nazione. Risultava che una regione italiana, solo per trovarsi in Italia, attirava intorno al 40% meno di investimenti delle altre regioni europee con caratteristiche regionali paragonabili. Le cause per questo fatale effetto “italiano” emergevano con cristallina chiarezza: L'efficienza della pubblica amministrazione ed il sistema legale - tutti e due fattori legati all'amministrazione centrale. Il principale responsabile per la debole performance delle regioni italiane è quindi il quadro istituzionale nazionale.

Volendo sapere che cosa influenza di più gli IDE nelle regioni italiane – il quadro nazionale oppure le caratteristiche delle singole regioni facciamo un paragone: Se nel Mezzogiorno l'intensità delle attività R&S, la componente della popolazione con

110 Basile (2005)

istruzione superiore e la dotazione di infrastrutture per il trasporto sarebbero uguali alla rispettiva media dei quattro paesi più grandi dell'UE (Francia, Germania, Spagna, Gran Bretagna), l'IDE aumenterebbe intorno al 22,11%. Se sostituimmo invece la pubblica amministrazione ed il sistema legale italiano con le loro sorelle “medie” europee, l'evidenza a disposizione suggerisce un aumento degli IDE del 94%. Anche se le percentuali riportate qui devono essere trattate con cautela, la tendenza generale è più che ovvia: Ciò che più castiga il Mezzogiorno sono la Pubblica Amministrazione e la Giustizia. Sono questi i principali responsabili della bassa performance meridionale negli investimenti, e quindi punti di partenza per un miglioramento della situazione nel Mezzogiorno.

Con questi risultati siamo nuovamente tornati all'inizio di questo libro, dove responsabilizzammo le istituzioni italiane della debole performance economica delle regioni. E se accettiamo l'evidenza offerta prima, suggerendo che le istituzioni sono nient'altro che uno specchio per il grado di civiltà delle regioni italiane, allora è lo stato della società meridionale il principale determinante delle entrate di investimenti esteri. Siccome una gran parte della crescita economica delle regioni è riconducibile all'influsso di investimenti, possiamo concludere che le società più civili sono e saranno anche quelle economicamente più prospere.

VI.3 Verso un futuro più prospero

Il contesto civile conta. La progressione del Mezzogiorno non è una mera questione di accumulazione di capitale o di tecnologia, ma dipende anche dalla cultura civica. Ci entrano le questioni di politica, di giustizia, di parità sociale e persino della religione. La questione più critica in quest'ambito riguarda però il

comportamento dei cittadini verso loro stessi. Non è una novità che per costruire qualcosa di grande non basta un uomo, ci si deve lavorare insieme. Lo stesso vale per l'intero sistema economico. L'esito dell'opera comune, cioè il grado di benessere economico dei popoli dipende proprio dalla loro abilità di cooperare. Dipende da come i cittadini vedono la società loro circostante; se la percepiscono come qualcosa di astratto che non li riguarda oppure se si considerano parte di essa e contribuiscono al suo sviluppo. Conta la presenza di un concetto del bene comune, la quale caratterizza soprattutto le società socialmente più avanzate. E conta l'applicazione di questo concetto, se lo si persegue attivamente attraverso delle sanzioni efficaci per chi non lo rispetta oppure se il suo dispetto viene tollerato da ampi strati di una società “me-ne-freghista”.

Molto parte quindi dalla cultura civica e dal grado di cooperazione. Occorrono gli incentivi al rispetto del bene comune e le sanzioni al comportamento opportunistico. Nelle regioni del Sud tutt'e due non sono ben sviluppati. Nelle decisioni troppo spesso la *res publica* non conta, c'è piuttosto un alto grado di dispetto per le conseguenze del proprio comportamento sulla società. Il concetto del bene comune viene sostituito da quello più ristretto del bene familiare, oltre il quale non c'è da preoccuparsi. In conseguenza il sistema giudiziario, istituito per tutelare suddetta *res publica*, viene sovraccaricato e diventa inefficiente. Vengono dunque a mancare le sanzioni al comportamento opportunistico, il che ancora una volta aggrava la situazione.

La mancanza di un concetto del bene comune contribuisce anche alla cattiva legislazione. Invece di tutelare l'intera società molte leggi servono per tutelare piuttosto dei singoli interessi “privati”. In conseguenza le regole scritte non vengono più percepite “giuste” e diminuisce il rispetto per loro. In Italia, e soprattutto nel Mezzogiorno, è dunque presente un doppio effetto negativo che si ripercuote fortemente sulla *trasparenza* delle regole scritte. Sono effetti che danneggiano la disposizione alla cooperazione e rendono il sistema economico-sociale del

Meridione litigioso ed inefficiente.

Da qui nasce una sostanziale parte dei problemi delle regioni del Sud. Lunghi dal essere il prodotto di caratteristiche “razzistiche” oppure “evoluzionistiche” delle popolazioni, come si volevano spiegare all'alba del novecento, i problemi derivano piuttosto da un contesto civile intrappolato in un equilibrio sociale che finora ha impedito il cambiamento verso un modello di società più produttivo. Non sono soltanto i meridionali i responsabili di questa cattiva “evoluzione” sociale. I problemi si possono rintracciare fino all'impero romano, in cui soprattutto nel Mezzogiorno si formava una ricca classe di latifondisti (spostatasi spesso lì da Roma) che faceva dei sempre più poveri contadini e braccianti la loro clientela. Così nascevano i primi domini feudali, il cui cattivo dominio ha fortemente inciso sul seguente sviluppo delle plebi del Sud.¹¹¹ La mancanza d'acqua ed il fallimento delle industrie meridionali come conseguenza dell'unificazione italiana erano le altre determinanti per lo scarso sviluppo del senso di collettività e solidarietà, come fu denunciato dai tanti studiosi che si dedicarono alla questione meridionale.

Lo sviluppo civile della società meridionale dovrebbe dunque costituire il punto di partenza, o almeno l'“indicatore generale” per tutte le riforme necessarie nei territori meridionali. Invece non è così, ed in politica le strategie per lo sviluppo sociale delle regioni del Sud brillano, semmai, in assenza. L'evidenza presentata nei capitoli scorsi serve per sottolineare che l'andamento economico è però fortemente correlato al contesto civile. In differenza all'economia, in campo sociale non sono soltanto i finanziamenti la fonte di cambiamento più potente; qui conta soprattutto l'intervento immateriale, mirando ad insegnare bene i valori etici che portano al progresso sociale, e rafforzandoli attraverso la creazione di un sistema di incentivi e sanzioni adatti a dirigere il comportamento umano nella direzione giusta. Parliamo prima di tutto di interventi in campo giuridico, che incidono sull'efficienza delle corti meridionali ed italiane. Poi urgerebbe una riforma dell'amministrazione pubblica,

¹¹¹ Krefeld (1997), p. 44;

non garantendo soltanto il risparmio di risorse ma soprattutto il ritorno di un orientamento al servizio della popolazione, tenendo sempre in considerazione la *res publica* e non soltanto l'interesse privato di qualche clientela politica. Fra le tante altre riforme da attuare bisognerebbe anche dedicarsi alla ricostruzione della parità sociale, non attraverso qualche ideale dell'effettiva parità ma attraverso delle uguali possibilità sociali per tutti; conta soprattutto *l'effettiva* accessibilità del sistema educativo e formativo (pubblico e privato) per tutti i strati sociali, come anche l'accesso al credito bancario per chi non dispone dei mezzi propri per realizzare le sue idee imprenditoriali. La mancanza di uguali possibilità sociali, combinata con l'inefficienza delle sanzioni sociali si traduce direttamente in un aumento delle attività opportunistiche; chi non ha la possibilità di realizzarsi non sempre rinuncia ai suoi desideri di una vita migliore, tenderà semplicemente ad impiegare dei mezzi meno leciti - rompendo le regole – per arrivare dove vuole. La Mafia è una di queste possibilità per giungere agli scopi personali in una società che non offre alternative, specie se i media alimentano questa società a diurno con una visione della vita poco realistica, e la Mafia sa sfruttare questo fenomeno.

Spetta alla politica di implementare una nuova strategia sociale. Nonostante se ne parla molto oggi giorno non si è ancora passato ai fatti concreti. Attualmente delle 13 “variabili di rottura” impiegate per stabilire il successo dell'intervento per le aree depresse soltanto due sono di origine sociale; tutte le altre sono variabili strettamente economici.¹¹² Allo stesso tempo i finanziamenti addizionali per la scuola meridionale non raggiungono che il 3 per cento degli stanziamenti addizionali totali. La scarsa rilevanza che si attribuisce al miglioramento del contesto sociale per il progresso dell'intero paese è una delle ragioni più importanti per la crisi italiana denunciata, tra altri, un decennio fa da Sylos-Labini. Riferendosi ad Adam Smith Sylos-Labini faceva notare che “per comprendere l'evoluzione di una società conviene studiare tre aspetti: cultura, istituzioni ed economia. [...] in Italia stiamo vivendo una crisi

112 Per queste variabili si rinvia a DPS (2004) oppure al sito stesso del DPS <http://www.dps.mef.gov.it>; le variabili “sociali” sono l'indice di criminalità e l'indice di occupazione sociale.

multipla: ideologico-politica, istituzionale ed economica.”¹¹³

Soltanto poco è cambiato dal 1978, quando Manlio Rossi-Doria chiudeva l'eccellente raccolta dei suoi articoli con le seguenti parole: “[...] non v'è dubbio che nelle caratteristiche di una larga parte delle classi dirigenti meridionali vada ancora oggi individuato, a distanza di un secolo da quando per la prima volta se ne parlò, uno dei nodi più gravi e decisivi della “questione meridionale”.¹¹⁴ Sembra venuto il momento di fermarci e riflettere sulle conseguenze delle scelte politiche effettuate. Chi serve la politica oggi giorno? E quanto potrà durare una società, guidata ormai da dei singoli interessi privati, che non mette più l'uomo al centro della sua opera?

113 Sylos (1995), capitolo primo e seguenti;

114 Rossi-Doria (1982), p. 200;

Appendice

Come leggere i diagrammi di correlazione

Per correlazione si intende una relazione fra due variabili. Il valore di una prima variabile può essere spiegato - in parte o completamente - dal valore di una seconda variabile; lo stretto concetto della correlazione generalmente non è però in grado di fornire informazioni in quanto a causa ed effetto. Non ci può dunque rilevare l'origine dell'effetto in questione.

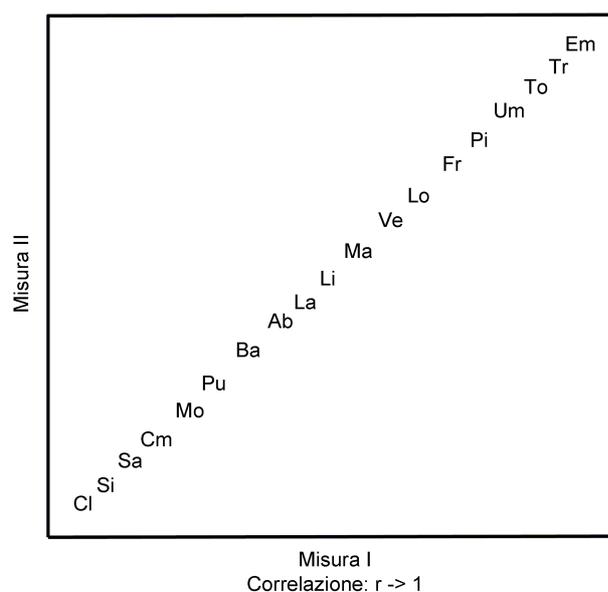


Figura 39: Correlazione perfetta con $r=1$.

Il grado di correlazione viene misurato con la 'r' minuscola. Una 'r' unitaria ($r=1$) significa che ad una variazione nella variabile uno corrisponde una variazione (proporzionalmente) uguale nella seconda variabile. Questo caso (perfetto) viene riportato nella figura 39. Si nota che le variabili, con $r=1$, si trovano sulla diagonale di 45° che parte dall'origine. Nel caso di una perfetta correlazione inversa invece, con $r=-1$, le variabili formano una retta di -45° , che parte dall'angolo in alto a sinistra.

La correlazione misura quindi il grado di interdipendenza di due variabili. Matematicamente può essere espressa con

$$\text{Corr}(X, Y) \equiv \frac{\text{Cov}(X, Y)}{\text{sd}(X) \cdot \text{sd}(Y)} = \frac{\sigma_{XY}}{\sigma_X \sigma_Y}$$

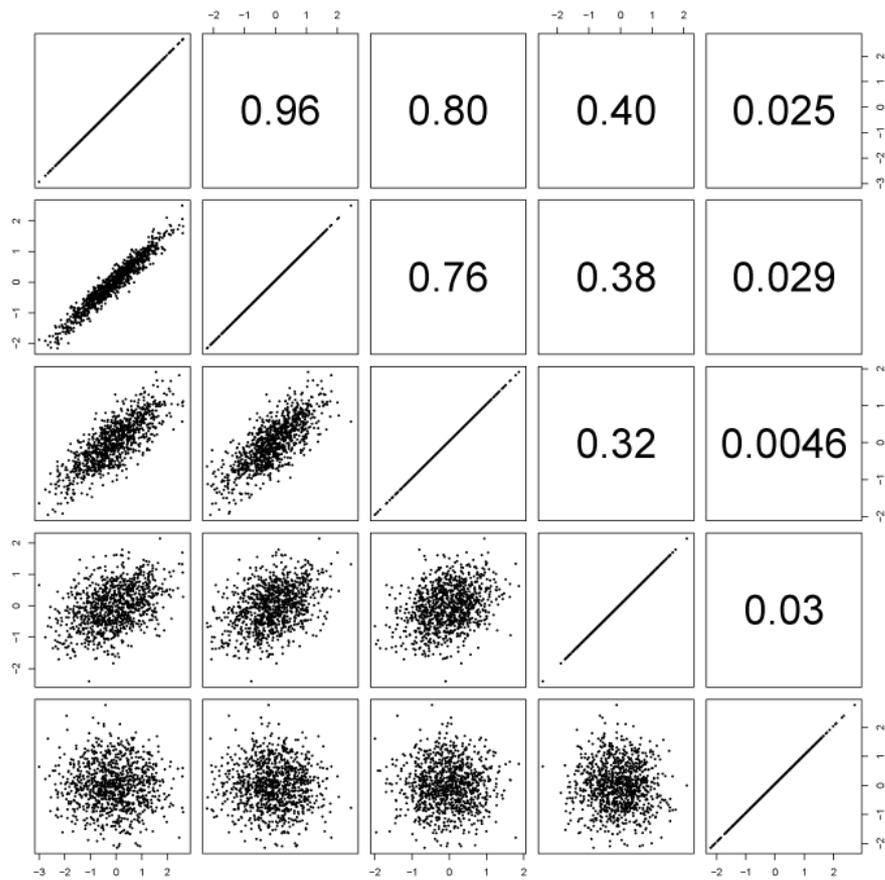


Figura 40: Alcuni esempi per correlazioni positive e lineari.

Elenco delle Tavole

- Tavola 1: Elaborazioni sulle matrici I-O dell'IRPET.
- Tavola 2: Elaborazioni sulle matrici I-O dell'IRPET.
- Tavola 3: Elaborazioni sulle matrici I-O dell'IRPET.
- Tavola 4: Tavola pubblicata in Hicks e Kenworthy (1998) (Tab. 2).
- Tavola 5: Risultati Basile (2001). ** signifies t-statistics at the 95% confidence level; *** at 99%; Constant: -8,126*** (-7,217); Alpha: 0,128*** (4,326); Log Likelihood -651,32; R²: 0,36;

Elenco delle Figure

- Figura 1: Elaborazioni su dati Del Monte e Giannola (1997). Ove non disponibile, è stata calcolata la media per periodi da 4 a 6 anni.
- Figura 2: Elaborazioni su dati Del Monte e Giannola (1997). Gli investimenti industriali vengono misurati a scala destra.
- Figura 3: Proprie elaborazioni ArcGIS su dati Commissione Europea (2006), con dati ISTAT per la mappa italiana.
- Figura 4: Figura pubblicata in Commissione Europea (1993)(Map 10.1).
- Figura 5: Dati del Banco Mondiale tratti dall'UNEP – Global Environmental Outlook e (per Serbia-Montenegro) dal WIIW (The Vienna Institute for International Economic Studies). Proprie elaborazioni ArcGIS.
- Figura 6: Elaborazioni su dati Svimez (2006).
- Figura 7: Elaborazioni su dati Svimez (2006).

- Figura 8: Elaborazioni su dati Svimez e Istat (2006).
- Figura 9: Figura pubblicata in Svimez (2006).
- Figura 10: Elaborazioni su dati DPS (2005/1) e ISTAT (Variabili di Rottura, R13).
- Figura 11: Elaborazioni su dati Svimez (2006).
- Figura 12: Elaborazioni su dati Ministero dell'Università e della Ricerca - Ufficio di Statistica. Indagine sull'Istruzione Universitaria.
- Figura 13: Figura pubblicata in DPS (2005/2).
- Figura 14: Elaborazioni su dati Svimez (2006).
- Figura 15: Elaborazioni su dati ISTAT, Base dati *Health for All*.
- Figura 16: Figura pubblicata in Confindustria (2006).
- Figura 17: Figura pubblicata in Confindustria (2006).
- Figura 18: Elaborazioni su dati Svimez (2006).
- Figura 19: Elaborazioni su dati Svimez (2006).
- Figura 20: Elaborazioni su dati Musso (2004).
- Figura 21: Elaborazioni su dati DPS-Conti pubblici territoriali e Svimez e Istat (2006).
- Figura 22: Figura pubblicata in Svimez (2006), p. 420. Per il metodo di elaborazione si rinvia lì.
- Figura 23: Diagramma pubblicato in Putnam (1993) (Fig. 3.1). Le abbreviazioni usate sono le seguenti: Ab (Abruzzo), Ba (Basilicata), Cl (Calabria), Cm (Campania), Em (Emilia-Romagna), Fr (Friuli-Venezia Giulia), La (Lazio), Li (Liguria), Lo (Lombardia), Ma (Marche), Mo (Molise), Pi (Piemonte) Pu (Puglia), Sa (Sardegna), Si (Sicilia), To (Toscana),

Tr (Trentino-Alto Adige), Um (Umbria), Va (Valle d'Aosta), Ve (Veneto);

- Figura 24: Diagramma pubblicato in Putnam (1993) (Fig. 3.2).
- Figura 25: Diagramma pubblicato in Putnam (1993) (Fig. 4.3).
- Figura 26: Proprie elaborazioni ArcGIS sulla figura pubblicata in Putnam (1993) (Fig. 4.4).
- Figura 27: Diagramma pubblicato in Putnam (1993) (Fig. 4.5).
- Figura 28: Diagramma pubblicato in Putnam (1993) (Fig. 4.6).
- Figura 29: Diagramma pubblicato in Putnam (1993) (Fig. 4.8).
- Figura 30: Diagramma pubblicato in Putnam (1993) (Fig. 4.12).
- Figura 31: Figura pubblicata in Putnam (1993) (Fig. 5.6).
- Figura 32: Figura pubblicata in Fedderke et al (1999) (Fig. 2).
- Figura 33: Figura pubblicata in DPS (2005/1), p. 37;
- Figura 34: Figura pubblicata in DPS (2005/1), p. 41; Non è considerato il settore Industria e Servizi in cui sarebbero classificate la gran parte delle risorse dedicate al finanziamenti di aiuti alle imprese di tipo generalista. L'ammontare complessivo delle risorse considerate esclude pertanto la maggior parte della componente di risorse destinate a incentivi. La maggior parte degli interventi di assistenza tecnica a favore delle amministrazioni è classificata nel settore varie quando essi non abbiano natura tematica specifica e in tal caso risultano attribuiti ai diversi settori di riferimento.
- Figura 35: Elaborazioni su dati Commissione Europea (1993).
- Figura 36: Elaborazioni su dati Commissione Europea (1993).
- Figura 37: Elaborazioni su dati Mariotti (2005).

Figura 38: Elaborazioni su dati Mariotti (2005).

Figura 39: Proprie elaborazioni.

Figura 40: Figura pubblicata in Wikipedia, scaricata in novembre 2007 da <http://en.wikipedia.org/wiki/Correlation>.

Bibliografia

Anderson, L., Mellor, J. e Milyo, J.

2004 “Social Capital and Contributions in a Public Goods Experiment”,
in *American Economic Review*, Vol. 95, n. 2, pp. 373-376;

Armstrong, H. e Taylor, J.

1985 *Regional Economics and Policy*, 3a edizione 2000 , Massachusetts
USA, Blackwell Publishers Inc.;

Barbagallo, F.

1999 *Il potere della camorra (1973-1998)*, Torino, Einaudi;

1994 *La modernità squilibrata del Mezzogiorno d'Italia*, Torino, Einaudi;

Basile, R.

2004 “Acquisition versus greenfield investmet: the location of foreign
manufacturers in Italy”, Roma, ISAE Working Paper;

2001 “The locational determinants of foreign-owned manufacturing
plants in Italy: the role of the South”, Roma, ISAE Working Paper;

Basile, R., Benfratello, L. e Castellani, D.

2005 “Attracting Foreign Direct Investments in Europe: are Italian
Regions Doomed?”, Urbino, Centro Studi Luca d'Agliano,
Development Studies Working Paper, n. 200;

Basile, R., Castellani, D. e Zanfei, A.

2003 “Location Choices of Multinational Firms in Europe: the Role of
National Boundaries and EU Policy”, Urbino, Università di
Urbino, Istituto di Scienze Economiche Working Papers;

Bevilacqua, P.

1993 *Breve Storia dell'Italia Meridionale*, Roma, Donzelli;

- Bordieu, P.
1968 "Forms of Capital", in Richardson, J.G. eds., *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, Greenwood Press, pp.241-258;
- Caizzi, B., eds.
1962 *Nuova Antologia della Questione Meridionale*, Milano, Edizioni di Comunità;
- Camera dei Deputati
1998 *Le Politiche per il Mezzogiorno e l'Unione Europea*, Roma, Camera dei Deputati;
- Carboni, C., eds.
2007 *Élite e Classi Dirigenti in Italia*, Bari, Laterza;
- Cella, G.
1999 "Differenziare i salari: quante volte?", in Giannola 1999, pp.33-55;
- Coleman, J.S.
1990 *Foundations of Social Theory*, Massachusetts, Harvard University Press;
- Commissione Europea
1993 *New location factors for mobile investment in Europe - Final report*, Bruxelles, Office for Official Publications of the European Union;
1999 *A New Peripherality Index for the NUTS III Regions of the European Union*, Bruxelles, Office for Official Publications of the European Union;
2006 *Cohesion Policy 2007-2013*, Italia, Commissione Europea - Regional Policy Directorate;

Confindustria

2006 *Logistica per crescere*, Roma, Confindustria, disponibile su www.confindustria.it;

Del Monte, A. e Giannola, A.

1997 *Istituzioni Economiche e Mezzogiorno. Analisi delle politiche di sviluppo*, Roma ,Nuova Italia Scientifica;

Fedderke, J.; Kadt, R. e Luiz, J.

1999 “Economic Growth and Social Capital: A Critical Reflection”, in *Theory and Society*, vol. 28 n. 5 , pp. 709-745;

Giannola, A.

2000 *Le Politiche per il Rilancio dello Sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino;

2002 *Il Credito Difficile*, Napoli, L'Ancora del Mediterraneo;

Giannola, A., eds.

1999 *Mezzogiorno tra Stato e Mercato*, Bologna, il Mulino;

GPF e ISPO

2005 *L'immagine del mezzogiorni in 11 paesi del mondo*, Roma, DPS, disponibile su <http://www.dps.mef.gov.it>;

Graziani, A.

1998 *Lo sviluppo dell'economia italiana*, Torino, Bollati Boringhieri;

Hicks, A. e Kenworthy, L.

1998 “Cooperation and Political Economic Performance in Affluent Democratic Capitalism”, in *The American Journal of Sociology*, vol. 103 n. 6, .pp. 1631-1672;

Knack, S. e Keefer, P.

1997 “Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country

- Investigation”, in *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 112 n. 4, pp. 1251-1288;
- Krefeld, eds.
1997 *Res Romanae*, Berlino, Cornelsen;
- Mariotti, I.
2005 *Firm relocation and regional policy. A focus on Italy, the Netherlands and the United Kingdom*, Utrecht/Groningen , Royal Dutch Geographical Society;
- Mazza, A.
2004 “In Italia il «triangolo della morte» è collegato alla crisi dei rifiuti”, Roma, Istituto Superiore di Sanità, disponibile su <http://www.iss.it>;
- Meester, W. J.
2000 “Locational self-preference of firms”, Barcellona, ERSA conference papers, disponibile su <http://www.repec.org>;
- Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo
2004 *Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni Italiane dell'obiettivo 1, 2000-2006*, Roma, DPS, disponibile su <http://www.dps.mef.gov.it>;
- 2005/1 *QSN - Documento Strategico Mezzogiorno*, Roma, DPS, disponibile su <http://www.dps.mef.gov.it>;
- 2005/2 “Conoscenza per lo sviluppo: il ruolo della scuola e dei processi di apprendimento nelle politiche di sviluppo e coesione”, Roma, disponibile su <http://www.dps.mef.gov.it>;
- Musso, E.
2004 “Movimento delle Merci nei Porti Italiani e Ruolo del Trasporto Ferroviario”, Genova, disponibile su www.enricomusso.it;
- North, D.C.
1990 *Institutions, Institutional Change ad Economic Performance*,

Cambridge, Cambridge University Press;

OECD

2001 *New Horizons and Policy Changes for Foreign Direct Investment in the 21st Century*, Lancaster, OECD, disponibile su <http://www.oecd.org>;

2003 *Checklist for Foreign Direct Investment Incentive Policies*, Paris, OECD, disponibile su <http://www.oecd.org>;

Putnam, R.D.

1993 *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton Paperbacks;

Rossi-Doria, M.

1982 *Scritti sul Mezzogiorno*, Torino, Einaudi;

Saviano, R.

2006 *Gomorra*, Milano, Mondadori;

Sen, Amartya K.

1982 “Rational Fools. A Critique of the Behavioural Foundations of Economic Theory”, in Sen, Amartya K., *Choice, Welfare and Measurement*, Oxford, Blackwell;

Signorini, F. e Visco, I.

1997 *L'economia italiana*, 3a edizione 2002, Bologna, il Mulino;

Silvermann, S.F.

1968 “Agricultural Organization, Social Structure, and Values in Italy: Amoral Familism Reconsidered”, in *American Anthropologist*, vol. 1 n. 70, pp. 1-20;

Sobel, J.

2002 “Can we trust social capital?”, in *Journal of Economic Literature*, vol. 40 n.1, pp. 139-154;

Svendsen, Gu. e Svendsen, Ge.

2003 “On the Wealth of Nations: Bourdieconomics and Social Capital” in *Theory and Society*, vol. 32 n. 5/6 (Special Issue in Memory of Pierre Bourdieu), pp. 607-631;

Svimez

2002 *Riforme Federaliste e Politiche di Sviluppo del Mezzogiorno*, Roma, il Mulino;

2006 *Rapporto 2006 sull'Economia del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino;

Svimez e Regione Campania

2006 *Secondo Rapporto sull'Economia e la Società in Campania*, Bologna, il Mulino;

Svimez ed Istat

2006 *I Conti Economici delle Regioni Italiani dal 1980 al 2002*, Bologna, il Mulino;

Sylos Labini, P.

1974 *Saggio sulle Classi Sociali*, Decima edizione 1988, Bari, Laterza;

1995 *La Crisi Italiana*, Bari, Laterza;

2003 *Scritti sul Mezzogiorno (1954-2001)*, Manduria, Piero Lacaita Editore;

Tocqueville, A.

1863 *Democracy in America*, Cambridge, Sever and Francis, disponibile su <http://books.google.com>;



Per più di sessant'anni notevoli somme di denaro sono state deviate verso il Mezzogiorno d'Italia. Nonostante ciò l'esito dell'intervento straordinario è stato limitato. Redditi bassi ed un'economia stagnante caratterizzano ancora la la bassa penisola. Il crimine organizzato, cattivi servizi pubblici e molti altri problemi sociali rendono la vita dura ai cittadini meridionali. Allora perché tutti gli sforzi non sono ancora bastati per ridurre il divario economico fra le "due Italie"?

In questo saggio verranno analizzati i fattori economici che finora hanno impedito l'azzerò del divario fra Mezzogiorno e Centro-Nord. Significanti conclusioni si possono trarre dall'analisi di un modello *input-output* per l'economia meridionale, che rivela un equilibrio economico intrappolato in una situazione che impedisce il formarsi di un tessuto economico più dinamico. Si dà anche un'occhiata alle prospettive del settore logistico, che più volte è stato ritenuto critico per la ripresa economica del Sud.

La caratteristica principale di questo libro è che in seguito si sceglie di andare oltre il classico approccio economico ai problemi meridionali. In modo rigorosamente scientifico ed a base di risultati empirici verrà analizzato un possibile nesso fra crisi economica e quadro sociale del Mezzogiorno. Può essere che i problemi sociali del Mezzogiorno siano responsabili della crisi economica, e quanta importanza ci si può attribuire? Qui si cercherà di trovare delle risposte a questa domanda.