

MARCO ARNONE  
09/05/04

**Universita' degli Studi - Milano**  
**Universita' Cattolica del Sacro Cuore - Milano**

## **IL DIBATTITO SUL MEZZOGIORNO D'ITALIA: LE POSIZIONI A CONFRONTO**

*Marco Arnone*

Istituto di Scienze Economiche e Statistiche  
Universita' degli Studi di Milano - Italia

Istituto di Politica Economica  
Universita' Cattolica di Milano - Italia

Version: October 1998.

**Abstract:** This essay presents a survey of the main contribution to the debate on the causes and effects of the underdevelopment of the Italian Mezzogiorno. The essay describes the most recent analysis devoting specific attention to policy proposals.

Questo saggio presenta una rassegna dei principali contributi al dibattito sullo sviluppo del Mezzogiorno. Senza alcuna pretesa di esaustività, ci si concentra sulle analisi più recenti riservando particolare attenzione alle proposte di politica economica.

**Keywords:** mezzogiorno, local development, external economies, labour productivity

**JEL:** E06, O11, O17.

Contact address: [marco.arnone@fastwebnet.it](mailto:marco.arnone@fastwebnet.it)

## INDICE

1. Introduzione
2. Le analisi della situazione attuale
  - 2.1. *Conseguenze delle politiche seguite*
  - 2.2. *Il mercato del lavoro*
  - 2.3. *Elementi della struttura attuale dell'economia del Mezzogiorno*
3. I modelli e le politiche dello sviluppo
  - 3.1. *Integrazione locale*
  - 3.2. *Integrazione nazionale*
  - 3.3. *Integrazione europea*
  - 3.4. *Alcune proposte istituzionali*
4. Strumenti di politica
5. Conclusioni
6. Bibliografia

I

## 1. INTRODUZIONE

Questo saggio presenta una rassegna dei principali contributi al dibattito sullo sviluppo del Mezzogiorno. Senza alcuna pretesa di esaustività, ci si concentra sulle analisi più recenti riservando particolare attenzione alle proposte di politica economica.

Dopo un cinquantennio di vita repubblicana in cui la questione meridionale è stata affrontata prevalentemente nell'ambito di un modello di industrializzazione dall'alto<sup>1</sup>, a metà degli anni '90 l'economia meridionale è sostanzialmente un'economia dipendente dai trasferimenti dal resto del Paese<sup>2</sup>: essa genera il 22% delle entrate fiscali, ma riceve un terzo della spesa pubblica complessiva. Nel 1988 la spesa pubblica è pari al 73% del PIL del Mezzogiorno<sup>3</sup>: I trasferimenti alle famiglie sono il 25% e gli stipendi pubblici sono un altro quarto del PIL del Mezzogiorno (contro il 15% nel Centro-Nord). Fra il 1980 ed il 1993 la spesa pubblica aumenta principalmente attraverso l'aumento della spesa in conto corrente, mentre si mantiene bassa e poi si riduce la spesa per investimenti.

Questo modello economico è insostenibile nel lungo periodo: I vincoli comunitari hanno imposto un riaggiustamento strutturale delle politiche di bilancio, con riduzione dei trasferimenti al Mezzogiorno e conseguente recessione. Contemporaneamente emergono posizioni fortemente critiche rispetto alle politiche di sviluppo perseguite nel Meridione dall'inizio degli anni settanta<sup>4</sup>, mentre si affermano nella teoria economica e nella legislazione della Unione Europea delle posizioni che puntano ad un modello di sviluppo che tenda a coinvolgere e valorizzare maggiormente le realtà locali<sup>5</sup>, premiando una "domanda attiva" di sviluppo. Non ci soffermeremo sui modelli e le politiche che hanno caratterizzato l'intervento nel Mezzogiorno fino alla fine degli anni '80, ma sulla analisi della situazione economica in tale area all'inizio degli anni '90 da parte di alcuni autorevoli meridionalisti.

Dividiamo il presente lavoro in 5 parti: dopo la presente Introduzione, la seconda parte viene dedicata alle analisi della situazione attuale del Mezzogiorno; la terza parte presenterà alcuni dei modelli utilizzati con le conseguenti proposte di politica. La quarta parte presenta gli strumenti di politica. La quinta parte conclude con una sintesi delle proposte e alcuni problemi aperti.

## 2. LE ANALISI DELLA SITUAZIONE ATTUALE

---

<sup>1</sup> Si veda Trigilia (1994), pg. 29.

<sup>2</sup> Si veda Viesti (1997), pg. 5, anche per I dati immediatamente successivi.

<sup>3</sup> In Grecia questo rapporto è del 50%.

<sup>4</sup> Si veda Trigilia (1994), Viesti (1997).

<sup>5</sup> Si veda Del Monte – Giannola (1997), Trigilia (1994), Meldolesi (1998) e altri che saranno indicati nel corso del presente capitolo.

Il dibattito sulla situazione attuale ha focalizzato l'attenzione su alcuni punti: in primo luogo, sull'analisi delle conseguenze delle politiche seguite; in secondo luogo, sul mercato del lavoro, che costituisce parte rilevante degli studi sul Meridione; e infine, viene presentato un quadro di alcuni aspetti salienti della struttura attuale dell'economia meridionale.

### ***2.1. Conseguenze delle politiche seguite***

Del Monte-Giannola (1997)<sup>6</sup>, utilizzando l'approccio dei costi di transazione (Williamson, 1975), sottolineano che 'se l'operatore pubblico non è soggetto direttamente o indirettamente alla sanzione delle regole del mercato, le transazioni non standardizzate che possono avvenire tra due settori rappresentano una potenziale fonte di inefficienza del sistema'. Sostengono, infatti, che i diversi tipi di intervento pubblico nel Mezzogiorno (l'intervento ordinario nel quadro delle politiche nazionali, l'intervento straordinario e l'intervento a sostegno dell'occupazione e dei redditi) hanno portato degli effetti indiretti di irrigidimento dei mercati del Mezzogiorno, di sviluppo di abilità non idonee allo sviluppo, di creazione di diseconomie esterne i cui effetti si sono manifestati in maniera sempre più intensa dalla metà degli anni '70.

Nell'analisi degli effetti diretti di politiche di trasferimento interregionale, in un modello neoclassico applicato al caso italiano, Del Monte-Giannola<sup>7</sup> evidenziano come un trasferimento di risorse dall'area più ricca a quella depressa induce una minor efficienza nell'allocazione delle risorse e una riduzione del tasso di crescita. In tale modello, politiche di incentivazione all'utilizzo dei fattori possono giustificarsi solo in presenza di fallimenti di mercato. Lo stesso modello implica che differenziali di produttività e di offerta di fattori si riflettano sulla remunerazione degli stessi, determinando nel Mezzogiorno salari mediamente più bassi e interessi mediamente più alti rispetto al Centro-Nord. Come conseguenza, politiche di stampo neoclassico puntano a ridurre gli ostacoli alla mobilità e flessibilità del fattore lavoro.

Questo tipo di analisi ben si adatta alla situazione del Mezzogiorno dal dopoguerra fino alla metà degli anni '70. Da questo periodo, cominciano ad assumere un peso rilevante alcune rigidità strutturali (riduzione dei flussi migratori) insieme ad effetti indiretti negativi delle politiche di sostegno dell'occupazione ("effetto di dimostrazione" degli andamenti salariali nella Pubblica Amministrazione), che determinano una modifica della struttura dell'economia e quindi dei modelli di riferimento. All'interno di un modello di stampo keynesiano, dove cioè la offerta viene assunta come altamente elastica (ipotesi legittimata negli anni '80 e '90 dalla presenza di alta disoccupazione involontaria nel Mezzogiorno), vengono invece sostenute politiche favorevoli al trasferimento di capitale. Se la regione più avanzata si trova in condizioni di pieno impiego, politiche di trasferimento di capitale verso aree meno sviluppate eviterebbero il verificarsi di eccessi di domanda di fattori in tale area con conseguenti effetti positivi sulla stabilità dei prezzi nell'area avanzata e di aumento del

<sup>6</sup> Si veda Del Monte – Giannola, (1997), pag. 33.

<sup>7</sup> Si veda Del Monte – Giannola, (1997), pag. 100-3.

valore aggiunto prodotto nell'area depressa. Tale politica di trasferimento di capitale si è concretizzata in una politica delle infrastrutture nel periodo '70-'85; tuttavia, I risultati sono altamente insoddisfacenti e Del Monte-Giannola<sup>8</sup> ipotizzano che il comportamento di gruppi di interesse abbia contribuito a ridurre fortemente l'efficienza di tali politiche e a favorire un cattivo utilizzo delle risorse.

I modelli presentati evidenziano solo gli effetti diretti delle politiche. Ma quali sono gli effetti indiretti? In primo luogo, la politica di trasferimento di capitale ha favorito la grande impresa, spiazzando l'iniziativa locale di imprese di piccole/medie dimensioni. Poiché la grande impresa tende a formare i quadri al proprio interno, ciò ha ridotto la capacità del Mezzogiorno di creare un'offerta manageriale per piccole e medie imprese. In secondo luogo, l'uso di ingenti risorse in settori sostanzialmente protetti che offrivano maggiori margini ha indirizzato molte iniziative imprenditoriali verso tali settori (edilizia) a danno di settori in cui la presenza di sane forze competitive tende a livellare i margini di profitto. Oltre a questo effetto di reindirizzamento delle risorse, si è favorito l'affermarsi di una 'imprenditoria politica', il cui habitat naturale è quello politico-amministrativo piuttosto che la competizione di mercato. Ciò ha anche costituito un incentivo negativo alla localizzazione di imprese esterne nel Mezzogiorno. In terzo luogo, la politica di sostegno all'occupazione e ai redditi (in quest'ultima categoria si inserisce la scelta nazionale in favore dello Stato Sociale, i cui effetti si cumulano con le specifiche politiche per il Mezzogiorno) perseguita dalla Pubblica Amministrazione ha generato un effetto di dimostrazione salariale che ha trainato anche le dinamiche salariali di altri settori. Ciò ha determinato una offerta di lavoro con qualificazione mirata all'impiego pubblico e carenza di qualificazioni tecnico-scientifiche e manageriali più tipiche di economie di mercato. Inoltre, l'offerta di imprenditorialità e di competenze manageriali è stata scoraggiata dal cattivo funzionamento dei servizi di formazione tecnico-professionale. L'effetto di dimostrazione e la eliminazione delle gabbie salariali hanno, inoltre, ridotto i differenziali salariali fra Mezzogiorno e Centro-Nord, accentuando la crisi di competitività nel Mezzogiorno e riducendo la propensione all'emigrazione dal Mezzogiorno<sup>9</sup>. Dal punto di vista della composizione della spesa pubblica, la spesa in conto investimenti è stata sacrificata, probabilmente per l'operare di gruppi locali di pressione, a favore di spese in conto corrente, soprattutto per effetto delle politiche di sostegno all'occupazione. Ciò ha contribuito ad un circuito perverso di dipendenza continuata del Mezzogiorno in presenza di un continuo aumento della spesa pubblica.

Gli effetti diretti ed indiretti delle diverse politiche di intervento nel Mezzogiorno possono essere riassunti nei seguenti punti: per quanto riguarda il funzionamento dei mercati le politiche di incentivazione hanno avuto effetti negativi sul mercato del credito, mentre le politiche redistributive e del pubblico impiego hanno avuto un impatto negativo sul mercato del lavoro. Per le politiche infrastrutturali, si può dare una valutazione positiva per quanto riguarda la capacità di unire i mercati locali, mentre dalla metà degli anni '70 il loro impatto è sostanzialmente negativo come conseguenza dell'operare di gruppi di pressione, la cui azione rende meno trasparente

<sup>8</sup> Si veda Del Monte – Giannola, (1997), pag. 107-8.

<sup>9</sup> Si veda Del Monte – Giannola, (1997), pag. 120-2.

l'operare dei mercati. Relativamente al funzionamento delle istituzioni pubbliche, le tipologie di rapporto clientelar-politica ha stimolato la formazione di competenze non adatte allo sviluppo dei mercati ed alla crescita, e questo per tutte le tipologie di politiche seguite. L'impatto delle politiche di industrializzazione e infrastrutturali sul capitale fisico è chiaramente positivo, mentre non è così evidente per le altre tipologie di politica. Infatti, vi è un insieme di effetti negativi delle politiche di intervento pubblico sul mercato del lavoro riconducibile ai seguenti punti<sup>10</sup>: a) limitata differenziazione delle retribuzioni nel mercato del lavoro legale fra le macro-aree del Paese e scarsa flessibilità del lavoro, b) scarsa mobilità territoriale, c) alto salario di riserva al Sud rispetto al livello di disoccupazione, d) un ampio mercato del lavoro legato all'economia sommersa e illegale. Complessivamente, l'impatto sul capitale umano delle politiche redistributive e del pubblico impiego sono quindi negative, in particolare sull'offerta di imprenditorialità.

L'analisi di C. Trigilia (1994, 1994 e 1996) costituisce la sintesi degli effetti perversi che le politiche sul Mezzogiorno hanno avuto sullo sviluppo. L'autore individua in fattori politico-istituzionali alcune delle principali cause del sottosviluppo. Ma quali sono i meccanismi di funzionamento della classe politica che hanno contribuito a creare un ambiente così negativo per l'evoluzione di una economia di mercato e una quasi totale mancanza di autonomia? Una risposta sta nella bassa legittimazione della classe politica meridionale, il cui consenso non avrebbe origine in un progetto politico condiviso basato su valori comuni accettati, bensì nella capacità di coagulo di interessi specifici. Tali interessi privilegiano progetti con ritorni 'divisibili' ai gruppi interessati e non progetti di interesse generale. Un aspetto di ciò è visibile nelle carenze ed inefficienze infrastrutturali e dei servizi: "tutto ciò che non si prestava facilmente ad essere trasformato in risorse divisibili veniva trascurato o generava non decisioni. Ma in quest'area rientrano proprio i beni collettivi, che sono per loro natura non divisibili, e che sono essenziali per riqualificare l'ambiente sociale ed economico: la scuola, la formazione tecnica e professionale, i servizi sociali, i servizi alle imprese"<sup>11</sup>. Questo spiega la cattiva qualità dei servizi offerti a parità di spesa pubblica rispetto al Centro-Nord e la non utilizzazione di fondi UE per opere infrastrutturali e di servizi difficilmente divisibili.

Tale analisi permette anche di comprendere come ad un uso di risorse crescenti nel Mezzogiorno si siano accompagnate crescenti diseconomie esterne per le imprese locali, soprattutto nel settore manifatturiero, la cui sopravvivenza stessa è messa a repentaglio man mano che aumenta l'integrazione dei mercati. Quella modalità di funzionamento politico delle risorse ha invece favorito, secondo Trigilia, lo sviluppo di forme d'imprenditorialità politica e criminale.

## ***2.2. Il mercato del lavoro***

---

<sup>10</sup> Si veda Del Monte – Giannola, (1997), pag. 112.

<sup>11</sup> Si veda Trigilia, (1996), pag. 261-2.

Bodo-Sestito (1991), il cui lavoro è finalizzato principalmente al mercato del lavoro, presentano dell'evidenza empirica a sostegno della rilevanza del costo del lavoro nell'evoluzione della domanda di lavoro e dell'occupazione. La forte crescita salariale al Sud (con l'eliminazione delle gabbie salariali nel 1968) relativamente al Centro-Nord è considerata una delle cause del cattivo andamento della dinamica occupazionale nel Mezzogiorno. Ciò ha, inoltre, avuto un impatto negativo sull'efficacia complessiva delle politiche di industrializzazione: la riduzione dei differenziali salariali tra Centro-Nord e Sud del Paese ha, infatti, determinato una evoluzione negativa della competitività di costo, riducendo l'efficacia delle politiche di incentivazione alla localizzazione di imprese esterne<sup>12</sup> nel Mezzogiorno. La loro analisi della struttura della disoccupazione evidenzia la scarsa utilità del tasso di disoccupazione ufficiale in presenza di lavoratori scoraggiati; in questo senso un indicatore congiunturale più significativo sembra essere il tasso di occupazione (numero occupati/popolazione in età attiva)<sup>13</sup>. Dal punto di vista della composizione della disoccupazione risulta evidente una forte presenza di disoccupazione intellettuale (54,5% contro il 19,8% nel Centro-Nord, nella fascia d'età compresa fra 14 e 29 anni) definibile, almeno in parte, come disoccupazione da attesa, cioè caratterizzata da un atteggiamento di attesa di un "posto sicuro" nella pubblica amministrazione<sup>14, 15</sup>.

Una analisi sostanzialmente più favorevole del mercato del lavoro, viene offerta da L. Meldolesi (1998), che si concentra sulla mobilità del lavoro e sul sommerso nell'economia meridionale. Dopo aver criticato<sup>16</sup> sia la tesi della "quasi piena occupazione" espressa in Galli (1996), che la tesi della "riserva", da Meldolesi stesso precedentemente condivisa (1972), sintetizza così la propria posizione: "Il Mezzogiorno possiede indubbiamente capacità e risorse lavorative molto ampie. Il punto è che esse non sono attuali, ma solo potenziali: sono disperse, nascoste e mal utilizzate. Ciò spiega il paradosso...di un'ampia riserva di lavoro meridionale accompagnata da una rarefazione dell'offerta di lavoro. La verità è che non sappiamo mobilitare quella riserva; non sappiamo superare la sua vischiosità; non sappiamo creare meccanismi di induzione in grado di richiamare e arruolare allo sviluppo ampie porzioni del lavoro meridionale..?".

---

<sup>12</sup> Si veda Bodo – Sestito, (1991), pg. 86-87.

<sup>13</sup> Si veda Bodo – Sestito, (1991), pg. 96.

<sup>14</sup> Si veda Bodo – Sestito, (1991), pg. 55.

<sup>15</sup> Altri elementi che emergono dall'analisi di Bodo-Sestito (1991) sono i seguenti: a) la politica dei poli di sviluppo non è stata perseguita in modo adeguato in quanto le risorse disponibili sono state disperse su un numero eccessivo di località, determinandone un uso poco efficiente; b) l'intervento pubblico ha favorito settori e tecnologie ad alta intensità di capitale; c) le Partecipazioni statali hanno effettuato una scelta erronea dei settori di intervento, specificamente nei settori chimico e dell'acciaio. Del Monte-Giannola (1997, pag.285), valutando le posizioni su espresse sotto b), sottolineano come le politiche di incentivazione abbiano in realtà operato sia sul fattore lavoro (Fiscalizzazione degli oneri sociali) che sul fattore capitale (Contributi in conto capitale), modificando meno di quanto Bodo-Sestito (1991) sostengano il rapporto fra i prezzi dei fattori a favore del capitale; ancor più importante, i sussidi in conto lavoro favoriscono il mantenimento in vita di tecniche obsolete e quindi ritardano il processo di modernizzazione dell'apparato produttivo.

<sup>16</sup> Si veda Meldolesi, (1998), pag. 54-5 e 60.

Ciò premesso, l'analisi del mercato del lavoro nero lascia intravedere – secondo Meldolesi – delle forti potenzialità su due fronti: nella creazione di un embrionale tessuto industriale e di servizi orientati al mercato e nella creazione di una cultura di mercato dotata di ampia flessibilità, di un intenso e positivo rapporto imprenditore/lavoratore, di alta produttività<sup>17</sup>. Produzione orientata al mercato significa possibilità di adattarsi immediatamente alla domanda, adeguare le produzioni alle mode, intessere relazioni commerciali fittissime con una molteplicità di committenti in mercati di sbocco spesso geograficamente distanti. Sul lato imprenditoriale questo significa, da una parte, realizzare una produzione che almeno dal punto di vista qualitativo è adeguata ad un ampio mercato nazionale ed internazionale, dall'altra intessere delle relazioni commerciali anch'esse tipiche di mercati concorrenziali altamente dinamici; sul piano del lavoratore, questi meccanismi danno luogo ad alti livelli di produttività, in quanto il lavoratore viene coinvolto in un meccanismo di partecipazione alla vita dell'impresa, dalla quale dipende quotidianamente il suo lavoro.

Anche Cazzola<sup>18</sup> concorda con l'analisi di Meldolesi, ma Balistri<sup>19</sup> evidenzia la fragilità delle attività economiche sommerse: I quasi distretti crescono in “nero”. Centorrino e Limosano<sup>20</sup> effettuano una analisi costi-benefici dell'emersione arrivando a valutare una sia pur limitata convenienza all'emersione. Fuà<sup>21</sup> sostiene che per favorire l'emersione del lavoro sommerso occorrerebbe riformare il sistema impositivo spostando la tassazione dal reddito ai consumi, cioè spostare dalle imposte dirette (IRPEG sulle imprese e IRPEF sulle persone fisiche) alle imposte indirette.

Una posizione più critica rispetto all'analisi probabilmente ottimistica di Meldolesi viene da Cafiero (SVIMEZ)<sup>22</sup>. Per il mercato del lavoro vi è un insieme di considerazioni: tale mercato risulta poco flessibile nella parte legale e molto flessibile in quella illegale. Politiche volte all'emersione del sommerso mostrerebbero un sommerso strutturalmente debole, buona parte del quale scomparirebbe in seguito all'emersione (ciò è collegato alla valutazione di tale area come area di sfruttamento). Di contro, l'offerta nel settore legale è altamente qualificata e mostra un alto salario di riserva che spinge verso l'impiego nella PA. La bassa propensione allo spostamento interregionale viene spiegato con gli alti costi di trasferimento. Cafiero sottolinea il contenuto di sfruttamento – almeno sul piano economico – delle relazioni economiche sommerse e di mancanza di parità di condizioni con quelle imprese che non essendo sommerse hanno più vincoli amministrativi ed in termini di costo.

L'analisi di Cafiero è probabilmente sul versante opposto rispetto a quella di Meldolesi, in quanto contestualizza l'analisi del mercato del lavoro nel Mezzogiorno all'interno di un'area economica sviluppata, quindi il mercato del lavoro avrebbe caratteristiche tipiche di economie sviluppate ma non in crescita: offerta di lavoro

---

<sup>17</sup> Si veda Meldolesi, (1998), pag. 131 e segg.

<sup>18</sup> Il Sole 24 Ore, 26/3/1998.

<sup>19</sup> Il Sole 24 Ore,

<sup>20</sup> La Repubblica, Affari e Finanza, 2-3-1998.

<sup>21</sup> Il Sole 24 Ore, 10/6/98, pag. 4.

<sup>22</sup> Colloquio del 23/3/1998.

qualificato, alto livello culturale...quello che invece viene rilevata è la carenza di infrastrutture, che rende più difficile la localizzazione di grandi imprese, e il basso livello della pubblica amministrazione locale con la quale le imprese interagiscono. Certe decisioni da parte dell'offerta sono, quindi, frutto di scelte razionali e di scelte errate di politica economica che hanno profondamente alterato i meccanismi d'incentivo e i meccanismi di prezzo, non di fattori culturali specifici.

Nella valutazione della parte sommersa del mercato del lavoro restano, al di là degli elementi di sfruttamento, gli aspetti positivi legati alla formazione di una cultura del mercato da parte di microimprenditori e il tessuto di relazioni commerciali e produttive che stanno alla base del loro competere su mercati ad altissima dinamicità.

Cappellin (1993)<sup>23</sup> sostiene che lo sviluppo delle aree arretrate è stato ostacolato dalle politiche tradizionali che hanno determinato il nascere di una cultura della dipendenza e ostacolato il decollo di una imprenditorialità locale; egli enfatizza tre aspetti esaminati dalla teoria dello sviluppo endogeno; in particolare: a) lento ritmo di cambiamento, b) organizzazione del territorio, c) inefficienza della Pubblica Amministrazione locale. Sull'ultimo punto c'è concordanza fra le varie scuole; relativamente al lento ritmo del cambiamento, questo è tale non solo dal punto di vista della tecnologia, ma anche sotto i vari aspetti culturali, sociali, istituzionali ed economici in senso lato. Il lento ritmo di cambiamento determina una minore integrazione economica con le aree più sviluppate, acuendo i problemi di arretratezza. Sull'organizzazione del territorio, i problemi di infrastrutturazione sono noti, e ciò riguarda non solo le classiche infrastrutture di base, ma anche le nuove infrastrutture "per la protezione ambientale, i servizi di telecomunicazione, le fiere internazionali, i centri congressi, le università e i centri di ricerca"<sup>24</sup>.

### ***2.3. Elementi della struttura attuale dell'economia del Mezzogiorno***

Per quanto riguarda l'attuale struttura dell'economia meridionale, M. D'Antonio<sup>25</sup> sottolinea alcune asimmetrie: in particolare, mentre il Mezzogiorno risulta fortemente terziarizzato, rispetto al peso del settore industriale, la stragrande parte del terziario non è avanzato, cioè non produce servizi alle imprese, ma alle famiglie. In questo senso, esso è più il prodotto di politiche pubbliche a sostegno dei redditi che non un complemento all'attività industriale.

La dicotomia industria-servizi non rappresenta una vera alternativa in quanto in economie sviluppate questi due settori presentano delle alte complementarità. Il passaggio dell'economia meridionale da una struttura incentrata sui servizi alle persone ad una incentrata sul settore manifatturiero può essere stimolata dall'attuale fase di ridimensionamento della spesa pubblica.

---

<sup>23</sup> In Cappellin-Tosi (1993).

<sup>24</sup> Si veda Cappellin – Tosi, pag. 25.

<sup>25</sup> Si veda D'Antonio, (1996a), pag. 276.

Un forte vincolo è invece rappresentato dagli enti locali: l'intervento straordinario ha disincentivato la nascita all'interno della Pubblica Amministrazione di capacità di progettazione dello sviluppo e di controllo della spesa<sup>26</sup>.

Viesti (1997) effettua l'analisi di un punto di svolta dell'economia meridionale, evidenziando elementi critici ma anche alcuni elementi innovativi dell'ultimo quinquennio. Tra gli elementi di criticità Viesti sottolinea, oltre ad un quadro macroeconomico sostanzialmente drammatico, peraltro evidenziato anche dagli altri autori, il crollo del sistema bancario del Mezzogiorno dal quale emergono due considerazioni: la prima rimanda alla cattiva gestione passata dove in un sistema bancario prevalentemente pubblico è fortissima l'influenza politica, e la "gestione sia del personale che del credito ispirata più da obiettivi di consenso che di efficienza di impresa"<sup>27</sup>. La seconda rimanda all'impatto negativo sullo sviluppo endogeno di piccole e medie imprese di un mercato del credito in crisi. Sul versante delle positività Viesti è fra i pochi ad analizzare l'andamento delle esportazioni meridionali dal 1992 in poi, cioè a partire dalla svalutazione della Lira. Sebbene proprio quello sia il periodo a partire dal quale l'economia meridionale entra in recessione, la dinamica delle esportazioni segna un'impennata. L'importanza di questa variabile è fondamentale: parlare di esportazioni significa che le produzioni locali si confrontano con produzioni nazionali ed internazionali, non solo sulla variabile costo, ma anche su qualità, tempi di consegna, aggiornamento tecnologico, capacità di coprire la domanda e di adattarsi alle sue variazioni.

In sostanza le positività sono quelle riscontrate per l'analisi di Meldolesi relativamente al sommerso in termini di orientamento della produzione al mercato e non alla politica, sviluppo di una cultura imprenditoriale locale che poi si concretizza in iniziative formative locali come la creazione da parte di P. Natuzzi di una "scuola di formazione ed addestramento professionale Natuzzi" nel distretto della Murgia<sup>28</sup> – Nella dinamica delle esportazioni dominano in termini di tassi di sviluppo le industrie del legno e del sughero, la meccanica di precisione e i mezzi di trasporto; per province la graduatoria vede in testa Napoli, ma sale alla ribalta Bari al secondo posto dal quinto nel 1985, Chieti al terzo dal sesto, Aquila all'ottavo dal 23-esimo. Estremamente interessante risulta il confronto di queste aree con il resto d'Europa e d'Italia, dove Chieti supera la media italiana, Siracusa, Aquila, Isernia, Teramo superano Spagna e Portogallo, mentre all'altro estremo Ragusa (\$297), Messina, Agrigento, Reggio C., Benevento, Cosenza, Catanzaro ed Enna (\$46) hanno valori di esportazioni pro capite inferiori a quelli della Turchia (\$355, nel 1995).

Tutti gli autori citati, cui si aggiungono fra gli altri Masciandaro<sup>29</sup>, Calabrò<sup>30</sup>, Cipolletta<sup>31</sup>, D'Amato<sup>32</sup>, richiedono un impegno sulla sicurezza come preconditione per lo sviluppo del Mezzogiorno.

---

<sup>26</sup> Si veda D'Antonio, (1996a), pag. 273-4.

<sup>27</sup> Si veda Viesti, (1997), pag. 81.

<sup>28</sup> La Repubblica, Affari e Finanza, 6-4-98.

<sup>29</sup> Il Sole 24 Ore, 5-3-98.

<sup>30</sup> Il Sole 24 Ore, 6 e 8-3-98.

### 3. I MODELLI E LE POLITICHE DELLO SVILUPPO

Nel dibattito sui modelli e le politiche si possono individuare due importanti approcci: quello che ha dominato le analisi meridionaliste fino alla fine degli anni '80 è definibile come “modello di sviluppo dall'alto” o esogeno, mentre quello che molte recenti analisi tendono a proporre è un “modello di sviluppo dal basso” o endogeno<sup>33</sup>.

Nel primo tipo di modello, le caratteristiche micro riguardano la capacità organizzativa dell'impresa come risorsa che tende a soppiantare l'imprenditorialità tradizionale e ad autonomizzare l'impresa dall'ambiente esterno, diventa così rilevante il ruolo della grande impresa; le caratteristiche macro sono legate alle politiche di intervento dello Stato, come motore dell'industrializzazione (sviluppo indotto). Il modello di sviluppo endogeno parte, invece, dal considerare le specificità delle aree locali in termini di risorse culturali, istituzionali, economici, ambientali e mira a promuoverle e valorizzarle<sup>34</sup>. Una delle caratteristiche economiche fondamentali sottolineate da questo approccio è la flessibilità e, quindi, la maggiore dipendenza dall'ambiente (rispetto alla grande impresa del modello di sviluppo dall'alto) in termini di offerta di imprenditorialità, servizi sociali ed alle imprese, qualità dell'offerta di lavoro. Ne segue, secondo Trigilia, che “la capacità dell'impresa di mantenere o incentivare lo sviluppo dipende anche dal contesto istituzionale locale nel fornire risorse economiche, sociali e culturali e nella capacità di tale ambiente di ridefinire le proprie caratteristiche per cogliere le potenzialità di sviluppo”<sup>35</sup>. La legislazione comunitaria relativa alle politiche di coesione fa propria una visione in cui le risorse centrali devono solo integrare – e giammai spiazzare – un insieme di risorse locali: artefice dello sviluppo è quindi una comunità locale, in cui esiste una “domanda attiva” di sviluppo che si concretizza in capacità organizzative, progettuali e di investimento a lungo termine.

La classificazione che segue relativa ai vari livelli di integrazione di un'area arretrata con aree sempre più sviluppate non è da leggersi in modo tassativo. I livelli di integrazione possono essere visti come dei cerchi concentrici, cioè sequenziali, o come momenti complementari; in ogni caso, legati fra loro: una politica di integrazione interregionale non esclude una contemporanea politica di integrazione a più alto livello; questo tipo di scelta dipende da una molteplicità di fattori economici ed istituzionali, sia locale che non.

---

<sup>31</sup> IlSole 24 Ore, 3-3-98.

<sup>32</sup> IlSole 24 Ore, 26-3-98.

<sup>33</sup> Si veda Trigilia, (1994), pg. 19 e 24; Cappellin – Tosi, (1993).

<sup>34</sup> Si veda Cappellin (1993), pg. 8.

<sup>35</sup> Si veda Trigilia, (1994), pg. 26-27.

### **3.1. Integrazione locale**

L'analisi proposta da Cappellin (1993) è relativa ad un approccio endogeno allo sviluppo. Secondo questa visione, lo sviluppo tende a concentrarsi nell'ambito di sistemi produttivi locali, che non sono pure agglomerazioni di entità produttive giustapposte, ma network territoriali di relazioni produttive, tecnologiche, economiche e culturali che delineano una forma organizzativa "a rete" e una struttura di governo delle relazioni fra diversi soggetti locali.

L'approccio endogeno sottolinea come i principali fattori di sviluppo regionale – infrastrutture fisiche, forza lavoro specializzata, know-how tecnico-organizzativo, economie di urbanizzazione, strutture socio-istituzionali - siano quasi immobili. Le barriere all'entrata, implicite nella creazione di nuove imprese locali e nella riconversione di quelle già esistenti, costituiscono il fulcro dell'analisi, rispetto alla localizzazione produttiva ottima. Differenti velocità di adozione di nuove tecnologie e in generale di innovazioni costituirebbe il motivo del persistere di disparità regionali e tali differenti velocità sarebbero spiegate da specifici costi di aggiustamento causati da ostacoli sociali, economici e culturali da superare per l'eliminazione di 'modalità' obsolete di produzione e l'acquisizione e la gestione di nuove modalità produttive.

In un tale modello di sviluppo le attività di servizio sono contemporaneamente causa ed effetto dello sviluppo, in quanto contribuiscono a creare e sviluppare quel tessuto di relazioni materiali ed immateriali tra le singole unità produttive e l'ambiente esterno. Tali attività di servizio sono il canale di circolazione di persone, risorse finanziarie, informazioni all'interno del network, così come le infrastrutture di trasporto contribuiscono al flusso fisico dei beni<sup>36</sup>. Inoltre, la presenza di moderne infrastrutture contribuisce allo sviluppo così come quelle tradizionali hanno favorito le prime fasi d'industrializzazione.

Quanto detto induce alcune valutazioni sull'opportunità o meno di politiche infrastrutturali tradizionali: è chiaro che in aree già sviluppate un tipo di infrastrutture moderne deve integrare quelle tradizionali esistenti, ma in aree arretrate politiche di infrastrutturazione tradizionale sono essenziali: politiche di sviluppo industriale che escludano la fornitura di adeguate infrastrutture primarie renderebbe difficile proprio la creazione di quel tessuto di relazioni che costituisce una caratteristica essenziale di un network territoriale.

Le politiche proposte sulla base di un approccio endogeno allo sviluppo puntano a ridurre le differenze tecnologiche e organizzative fra regioni a diversi livelli di sviluppo, mettendo in grado le regioni più deboli di adottare rapidamente tecnologie innovative e di competere sui mercati internazionali. Ciò implica la riduzione dei costi di aggiustamento e dei costi di transazione<sup>37</sup>, che rappresentano barriere all'entrata e alla crescita delle imprese. Le politiche orientate all'innovazione dovrebbero incentivare la nascita di nuove imprese anche con sussidi finanziari, mentre dovrebbero stimolare le

<sup>36</sup> Si veda Cappellin, (1993), pag.29-30.

<sup>37</sup> Si veda anche Del Monte – Giannola, (1997), cap.1.

imprese già presenti tramite l'offerta di adeguati servizi alle imprese. La fornitura di infrastrutture moderne agevolerebbe sia le imprese già presenti che quelle di nuova formazione locale, favorendo la riconversione da produzioni tradizionali a produzioni più moderne ed integrate su mercati più ampi ed inducendo delle economie esterne di localizzazione.

Nel contesto di una politica regionale orientata al mercato, la Pubblica Amministrazione dovrebbe poter chiedere alle imprese coinvolte nei programmi di incentivazione regionale di dimostrare di poter essere competitive su un piano internazionale. Tali programmi di incentivazione dovrebbero avere durata limitata per la singola impresa in quanto mirati a ridurre le barriere all'entrata per le nuove realtà imprenditoriali.

Che tipologie di politica industriale può dunque favorire lo sviluppo di aree arretrate? Avendo specificato sopra che Cappellin considera di primaria importanza I network produttivi territoriali, le politiche proposte hanno come fulcro proprio tali network, puntando meno sulla creazione di singole imprese che sulla "trasformazione di un sistema produttivo locale in un sistema tecnologico locale innovativo"<sup>38</sup>. Sono quindi da stimolare tutte quelle politiche che possono portare ad un miglioramento delle relazioni sinergiche tra I vari attori dello sviluppo: imprese, istituzioni e organizzazioni economiche. Le politiche regionali devono mirare ad un miglioramento delle capacità innovative dell'impresa, agendo anche sull'ambiente circostante e sui diversi elementi costitutivi di un network locale, quali la forza lavoro, la promozione dell'imprenditorialità, I servizi alle imprese, le conoscenze sui mercati di sbocco nazionali ed esteri. In particolare, l'autore propone la creazione di parchi tecnologici nelle aree depresse del Mezzogiorno, specificamente in aree non caratterizzate precedentemente da attività ad alta tecnologia, in modo da cogliere e valorizzare fattori peculiari preesistenti. L'insieme delle politiche deve essere connotato da un approccio dal basso (bottom-up), con minori trasferimenti indiscriminati di risorse<sup>39</sup> e con misure miranti a promuovere la capacità innovativa delle imprese locali, piuttosto che con la localizzazione di imprese esterne le cui tecnologie possono non essere direttamente ed autonomamente utilizzabili dalle imprese locali. I parchi tecnologici si pongono due obiettivi: primo, quello di sviluppare localmente nuove tecnologie, e secondo, quello di promuovere I meccanismi di trasmissione delle conoscenze, facilitando anche l'adozione di innovazioni provenienti dall'esterno.

Una proposta di politica nel senso su indicato viene da un recente contributo di P. Sylos Labini<sup>40</sup>: viene sottolineato il ruolo frenante di una burocrazia non orientata a sostenere le imprese e viene proposto un modello fiscale in cui I distretti diventerebbero soggetti d'imposta sollevando le singole imprese che ne fanno parte dal peso degli adempimenti fiscali. Contemporaneamente viene proposta una stretta collaborazione fra centri istituzionali di ricerca quali Enea, CNR, Università. I distretti diventano il fulcro del modello di sviluppo italiano, purché vengano riorganizzati in modo da stimolare

<sup>38</sup> Si veda Cappellin, (1993), pag. 42.

<sup>39</sup> Si veda Cappellin, (1993), pag. 47-8.

<sup>40</sup> La Repubblica, Affari e Finanza, 8/6/1998, pagg.1 e 8.

delle economie di localizzazione, vengano dotati di adeguate infrastrutture fisiche e di consulenza, e si faccia un adeguato uso di meccanismo di incentivazione.

### **3.2. *Integrazione nazionale***

Nel contesto dei modelli di sviluppo endogeno ed esogeno, D'antonio sottolinea la necessità di integrare gli elementi fondanti di entrambi, nel senso che è convinto che un modello di sviluppo adeguato per il Sud non possa non dare grande rilevanza alla crescita di vitali imprese locali, ma che contemporaneamente è importante attrarre grandi imprese esterne<sup>41</sup>. Il modello proposto è 'prevalentemente' endogeno, cioè legato allo sviluppo di una sana imprenditorialità locale, incentivando però anche l'insediamento di grandi imprese esterne, le cui convenienze economiche si esplicerebbero nell'incontro con un tessuto economico altamente flessibile giocando possibilmente anche sul costo del fattore lavoro, mentre l'impresa locale si avvantaggerebbe sia direttamente in termini di indotto, che indirettamente in termini ambientali. Dal punto di vista del rilancio dell'industria del Mezzogiorno, tale politica dovrebbe poggiare su tre elementi, ciascuno parte di un diverso modello di sviluppo: sulla grande impresa esterna, sulla media impresa locale orientata ai mercati internazionali e sulla piccola e media impresa orientata localmente sia in termini di approvvigionamento che di sbocco.

Fra le strategie di sviluppo e integrazione delle diverse aree nazionali, M. D'Antonio (1996) sottolinea come sia possibile usare il noto dilemma del prigioniero nell'affrontare il problema macroeconomico della scelta delle strategie di sviluppo. Ciascuna area può scegliere fra uno sviluppo autosostenuto e la strategia dell'integrazione economica. Scegliere una strategia di integrazione (che è scelta politica ed economica allo stesso tempo) significa il permanere di meccanismi di trasferimento di risorse dal Nord al Sud. Tale movimento dovrebbe interessare risorse private utilizzate in investimenti produttivi, senza gravare sul bilancio dello Stato. La forma di integrazione economica ipotizzata fra il Centro-Nord ed il Sud è quella del decentramento territoriale delle imprese del Nord, rinunciando a quella forma di integrazione che vedeva nel Sud il mercato di sbocco delle produzioni finali delle imprese Settentrionali<sup>42</sup>. La politica di decentramento produttivo è suggerita sulla base dei dati demografici e del mercato del lavoro, che segnalano carenze d'offerta al Centro-Nord ed eccessi al Sud, in assenza di flussi migratori<sup>43</sup> disincentivati, fra le altre cose, dal versante meridionale dal sostegno familiare ai giovani e dal versanti settentrionale dalla mancanza di strutture recettive e dalla eccessiva onerosità di quelle esistenti.

Dello stesso gruppo di analisi che si rifanno ai distretti industriali ed allo sviluppo a rete, si sottolineano i contributi di Becattini<sup>44</sup> e di Garofoli<sup>45</sup>: quest'ultimo propone una

---

<sup>41</sup> Si veda D'antonio, (1996), pag. 489.

<sup>42</sup> Si veda D'antonio (1996a), pg.270.

<sup>43</sup> Si è argomentato su tale mancanza di flussi migratori al par. 2.

<sup>44</sup> Il Sole 24 Ore, 21-4-98.

sorta di “gemellaggio” tra distretti industriali nel Nord e del Sud, favorendo la localizzazione non soli di singole imprese, ma di gruppi di imprese (cioè sia committenti che subfornitrici), già in rete fra loro che portino sul territorio non solo attività produttiva in senso stretto, ma anche un tessuto di relazioni e di conoscenze sui processi e sui mercati

La questione che si pone è quella di rendere attraente la localizzazione di imprese esterne nel Meridione. In tal senso, le carenze di efficienza e di efficacia della Pubblica Amministrazione possono costituire un formidabile ostacolo al raggiungimento di questo obiettivo. Le attuali normative sulla contrattazione programmata e sui patti territoriali si muovono nella giusta direzione in quanto dovrebbero svolgere una funzione di flessibilizzazione della contrattazione sul lavoro e contemporaneamente di garanzia sul comportamento della Pubblica Amministrazione.

D’Antonio, inoltre, sottolinea la necessità di concedere significativi sgravi fiscali alle imprese localizzate nel Mezzogiorno, accompagnando le misure fiscali con quelle di liberalizzazione del mercato del lavoro.

### ***3.3. Integrazione europea***

L’integrazione dell’area del Mezzogiorno con il resto d’Europa, oltre che con l’Italia, è considerata una priorità sia economica che politica nel contesto del più ampio processo di integrazione europea. Come già accennato nel Capitolo 1, vi sono diverse teorie sull’integrazione fra aree geografiche a differenti livelli di sviluppo<sup>46</sup>. Quelle tradizionali di stampo neoclassico (Heckscher-Ohlin) pongono l’accento sulle economie di specializzazione di regioni meno sviluppate nell’arco del processo di integrazione con le regioni più sviluppate; in particolare, le prime si specializzerebbero nella produzione e scambio di quei beni nei quali hanno un vantaggio comparato, determinando un Pareto-miglioramento per tutte le aree coinvolte. Chiaramente questo modello indica che il processo di integrazione porti esclusivamente dei benefici lungo tutta la fase di transizione.

Una visione più critica su questo fronte deriva dall’approccio della “nuova geografia economica” che, considerando economie di scala e di localizzazione, descrive situazioni in cui l’integrazione può portare ad un’accentuazione della localizzazione produttiva nelle aree sviluppate, rendendo più difficile il processo di crescita delle aree arretrate. Krugman-Venables (1990) osservano come al ridursi delle barriere agli scambi, le iniziali economie di localizzazione dell’area più sviluppata inducano una concentrazione localizzativa in tale area: la concentrazione della domanda di fattori, a sua volta stimola una localizzazione dell’offerta, per cui sia il mercato dei fattori che quello per i prodotti tenderebbero a concentrarsi nell’area sviluppata, indebolendo quelle meno sviluppate. Con il proseguire del processo questa tendenza potrebbe

---

<sup>45</sup> La Repubblica, Affari e Finanza, 6-4-98.

<sup>46</sup> Si veda Viesti, (1996), pag. 440, EC IT.

invertirsi per due cause distinte: primo, l'eccessiva localizzazione in un'area potrebbe ingenerare pressione sui prezzi dei fattori e far sorgere delle diseconomie esterne; secondo, la riduzione della localizzazione nell'area arretrata potrebbe spingere verso il basso il prezzo dei fattori di produzione locali. Se questi fenomeni si verificano in misura adeguata, allora il processo localizzativo potrebbe cambiare direzione, e riavviare il meccanismo di integrazione internazionale. La misura dell'integrazione dipende dall'intensità dei vari effetti, ed una molteplicità di equilibri è possibile. La ripresa delle localizzazioni nell'area depressa ha un impatto sulla produttività e quindi sui salari, migliorando il livello di vita. Tuttavia, nell'insieme dei costi e benefici che l'analisi del processo di integrazione evidenzia, i costi possono precedere i benefici, anche se nel lungo periodo i benefici dominano sui costi. Si determinando in questo modo un andamento ad U dei benefici.

Dal punto di vista del Mezzogiorno, i costi dell'integrazione europea potrebbero cominciare già ad essere evidenti, senza avere ancora una chiara percezione dei benefici. Le pressioni per ridurre i costi dell'integrazione potrebbero essere forti, anche perché si ha la percezione che tale processo sia appena iniziato e che quindi i costi di trasformazione siano ancora da sostenere. Tuttavia, secondo Viesti<sup>47</sup> l'indicazione di politica economica è chiara: occorre accelerare il processo di integrazione del Mezzogiorno con il resto d'Europa; in nessun caso ritardarlo. Certamente, la maggiore integrazione porterà ad un aumento della propensione ad importare, aumentando il peso del Mezzogiorno sulle risorse del Paese; dall'altro lato, i settori di esportazione sono ancora poco incisivi nella complessiva economia meridionale. La seconda indicazione generale di politica è quindi quella di stimolare settori aperti alla concorrenza internazionale, promuovendo un aumento della propensione all'export, che ci riporterebbe sulla parte ascendente della curva ad U dei benefici dell'integrazione.

Questa apertura significa politiche di promozione degli investimenti diretti dall'estero, che favorirebbero il trasferimento di tecnologie e di culture "d'impresa" e l'assorbimento di manodopera locale. Un mix di politiche è necessario per "ridurre le diseconomie esterne e [aumentare la] convenienza sul fronte del fattore lavoro"<sup>48</sup>, ma le politiche sul fronte lavoro, concretizzandosi in investimenti in capitale umano, flessibilizzazione del mercato del lavoro, riduzione del costo del lavoro nelle sue varie componenti, hanno un impatto più rapido sullo sviluppo. Peraltro, le politiche di accompagnamento al processo di apertura internazionale sono l'opposto di ciò che molte politiche meridionaliste nazionali hanno perseguito, cioè lo sviluppo di settori protetti, lontani dalla concorrenza.

Tali politiche hanno gravemente pesato sulle risorse pubbliche e creato una cultura della dipendenza; uno dei vincoli imposti dall'adesione all'Unione Europea è quello di un ri-aggiustamento strutturale delle politiche macroeconomiche del nostro Paese, che concretamente significa politiche di contenimento della spesa e di maggiore controllo della sua qualità. Su questo punto le pur diverse analisi di C. Trigilia, di Cappellin, di Viesti concordano nell'indirizzarsi verso politiche di flessibilizzazione dei

<sup>47</sup> Si veda Viesti, (1996), pag. 442, EC IT.

<sup>48</sup> Si veda Viesti, (1996), pag. 447, EC IT.

mercati locali e di apertura internazionale, che aumenterebbero l'efficienza e la produttività del Mezzogiorno e ne ridurrebbero la dipendenza economica e culturale (quest'ultima nel senso di Trigilia (94)).

A livello di politiche europee, verso il cui modello le politiche italiane sembrano cominciare ad ispirarsi, sembra però importante sottolineare due aspetti, uno positivo ed uno negativo: quello positivo consiste nel quadro normativo delle politiche di coesione, la cui idea di fondo è quella di dar supporto comunitario non a pioggia ma con meccanismi di incentivi che premiano le regioni e le comunità locali che presentano una "domanda attiva" di sviluppo articolando capacità progettuali e di investimento a lungo termine, con parametri di verifica comunitari; un aspetto negativo sta nella quasi totale esclusione del Mezzogiorno dalle politiche infrastrutturali comunitarie, e nel conseguente peggioramento del suo carattere di perifericità. A questa esclusione si dovrebbe tentare di ovviare o in sede europea o in sede nazionale, cercando comunque di evitare un aumento dei gap infrastrutturali fra regioni europee sviluppate e Mezzogiorno.

### ***3.4. Alcune Proposte Istituzionali:***

La relazione D'Antonio<sup>49</sup>

La nuova politica regionale individuata dalla relazione dovrebbe basarsi su 5 principi ispiratori: solidarietà, fra aree a diverso livello di sviluppo; ordinarietà, delle politiche di sviluppo, sussidiarietà - gli attori centrali hanno un ruolo di collaborazione ed integrazione delle iniziative locali - responsabilità e cooperazione.

Nel Mezzogiorno obiettivo delle politiche è la ripresa di un processo di diffusa industrializzazione con la creazione o l'espansione di imprese efficienti. I nuovi incentivi devono essere caratterizzati da compatibilità con gli indirizzi comunitari, non comportare distorsioni allocative, specialmente se dovuti a difetti di erogazione, ed essere orientati prevalentemente all'estensione della base produttiva piuttosto che al miglioramento di carenze gestionali. Dal punto di vista istituzionale, un obiettivo prioritario consiste nell'elevare la capacità di progettazione, di controllo e di gestione delle infrastrutture, con attenzione allo sviluppo dei servizi alle imprese e della formazione, prevalentemente in ambito regionale. Per realizzare tale obiettivo, il modello istituzionale adottato è il modello a rete, che valorizzi le realtà locali ma assicuri la coerenza del quadro generale di politica regionale e nazionale: in tale modello a rete confluiscono poteri locali e centrali nel rispetto dei principi sopra esposti. Il Ministero del Bilancio sarebbe il referente centrale, mentre una Banca di sviluppo sarebbe il suo braccio finanziario, sul modello della World Bank, con responsabilità finanziarie nell'area degli incentivi, delle infrastrutture e dei servizi alla produzione. Uno dei compiti della Banca sarebbe quello di favorire l'ingresso nelle regioni depresse

---

<sup>49</sup> Si veda COMMISSIONE PER IL RIORDINO..... (COMMISSIONE D'ANTONIO), (1992).

di investitori esteri, con un ruolo che pare andare molto al di là del marketing territoriale, in quanto tale istituzione parteciperebbe attivamente al capitale di rischio.

#### La proposta Confindustria<sup>50</sup>

Obiettivo prioritario della politica di incentivazione delle aree depresse dovrebbe essere - secondo Confindustria - l'ampliamento della base produttiva. In quest'ottica la strategia di sviluppo deve mirare ad una diffusione dell'industrializzazione, a stimolare l'innovazione tecnologica al fine di sostenere maggiori livelli di produttività, e a migliorare il terziario avanzato, cioè l'offerta di servizi alle imprese. Dal punto di vista degli strumenti viene richiesta l'introduzione di procedure di contrattazione programmata e di programmi di interventi integrati territorialmente, privilegiando come criterio di scelta d'investimento, il finanziamento delle imprese di medie dimensioni, che rappresentano il segmento più debole dell'asse produttivo meridionale.

Confindustria propone una serie di meccanismi di incentivazione; nell'ambito delle forme, occorre ampliare la gamma degli interventi fiscali automatici rispetto a quelli finanziari; agevolare meccanismi certi e di rapida attuazione; tra gli incentivi fiscali, si suggerisce l'uso del credito d'imposta che corrisponde alle caratteristiche descritte sopra. Come strumenti di contrattazione viene sottolineata l'utilità dei contratti di programma e dei contratti d'impresa, facendo uso per l'individuazione di aree in difficoltà economiche anche di altri indicatori oltre a quello tradizionale del PIL. Occorre, inoltre, incentivare l'offerta di servizi alle imprese, come elemento complementare al processo di industrializzazione e a sostegno della produttività, e prevedere piani di intervento per aree attrezzate di sviluppo industriale all'interno di un complessivo ed indispensabile piano di adeguamento infrastrutturale del Mezzogiorno. L'innovatività consiste nel ritenere che il piano di infrastrutturazione vada finanziato con capitali privati, reperiti su mercati nazionali ed internazionali, anche con strumenti quali il project financing. Ciò vale per le infrastrutture fisiche quali strade, porti, aeroporti .... di carattere tradizionale. Alcune moderne infrastrutture - tipo quelle suggerite da Cappellin - dovranno essere stimolate con adeguate politiche di incentivo.

#### Proposta SVIMEZ<sup>51</sup>

La proposta SVIMEZ ha come presupposto la necessità di una azione straordinaria dello Stato nel Mezzogiorno. Tale azione si indirizzerebbe all'intervento infrastrutturale, di incentivazione finanziaria e di servizi alle imprese. L'attività di infrastrutturazione dovrà partire dalle amministrazioni locali, lasciando alle autorità centrali solo interventi su scala interregionale. "La normativa dovrebbe caratterizzarsi come disciplina sull'intervento e non d'intervento": è prerogativa pubblica "la definizione degli obiettivi, la valutazione dei progetti, il controllo sull'attuazione e sulla

---

<sup>50</sup> Si veda CONFINDUSTRIA (1993).

<sup>51</sup> Si veda SVIMEZ, (1992).

gestione<sup>52</sup>; andrebbero invece istituite delle sedi tecnico-amministrative per gli aspetti esecutivi sul modello delle agenzie indipendenti (dal governo) americane. Sul piano dei meccanismi di incentivazione, si propone la eliminazione (o revisione) del credito agevolato e degli sgravi degli oneri contributivi per motivi comunitari, mentre si propongono un insieme di incentivi fiscali (esenzione sugli utili reinvestiti) e finanziari (contributo in conto capitale) e leasing agevolato, lasciando alle imprese la possibilità di scegliere il mix di incentivi ad esse più congeniali. Una speciale attività di marketing territoriale dovrebbe essere fatta per promuovere delle aree attrezzate all'industrializzazione.

Sul versante della contrattazione, si ritiene che la contrattazione programmata sia da riservare solo alle imprese di grandi dimensione e ai gruppi di imprese, e dovrebbe riguardare comunque iniziative di natura complessa, con investimenti non solo in impianti ma anche in ricerca e formazione.

Sembra opportuno concludere con le indicazioni di politica per il Mezzogiorno date dal Governatore della Banca d'Italia Fazio alla presentazione della Relazione annuale<sup>53</sup>: in primo luogo, avere più coraggio nell'uso della leva fiscale, in particolare riducendo le pressione fiscale e la spesa corrente; in secondo luogo, aumentare la flessibilità del lavoro; e, *last but not least*, ridurre il costo.

#### 4. STRUMENTI DI POLITICA ECONOMICA

Attualmente il Governo ha reso disponibili a chi vuole investire nelle Aree depresse del territorio nazionale un insieme di incentivi<sup>54</sup> e risulta in via di definizione l'Agenzia 'Sviluppo Italia'; inoltre, è disponibile a livello comunitario una legislazione di incentivazione all'investimento, e la legislazione nazionale si sta muovendo verso l'integrazione con quella europea.

**Legge 488/92:** prevede contributi in conto capitale per le PMI e per le grandi imprese, con differenti intensità dell'agevolazione, a partire dal 65% per le PMI e il 50% per le grandi imprese che decidono di investire nella zona A ob.1. Queste misure di incentivo sarebbero superiori a quelle analoghe concesse in Irlanda e Galles.

**Legge 341/95:** per l'incentivazione all'acquisto di macchinari e di impianti, con incentivi automatici erogati sotto forma di bonus fiscali (su IRPEG, IRPEF, IVA).

**Articolo 7 del collegato alla finanziaria:** prevede la concessione di crediti d'imposta rapportati agli investimenti – non di funzionamento – effettuati dai soggetti titolari di reddito d'impresa partecipanti alla contrattazione negoziata stipulati entro il 31-12-1999 nelle aree degli obb. 1,2, e in Abruzzo. Gli investimenti agevolabili sono

---

<sup>52</sup> In Guglielmenti-Rosa (1993).

<sup>53</sup> Si veda Trigilia, *Il Sole 24 Ore*, 2/6/98, pag. 3.

<sup>54</sup> Si veda il dossier del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica (1998): *Le principali convenienze per chi intende investire nel Mezzogiorno*, Roma.

quelli effettuati nei 5 periodi d'imposta a partire da quello in cui viene stipulato l'accordo di programmazione negoziata. Le modalità di utilizzo del credito è in compensazione delle imposte dovute a titolo di IRPEG, IRPEF, IVA, imposte sui redditi e ritenute alla fonte, imposte sostitutive, contributi previdenziali ed assistenziali,... Il massimale di aiuto è pari a quello della legge 488/1992.

**Contrattazione Programmata** (patti territoriali, contratti d'area, contratti di programma): I **contratti di programma** vengono utilizzati per investimenti superiori a 50 miliardi. Tradizionalmente il loro campo di applicazione era limitato alle grandi imprese. Ultimamente è stato esteso a consorzi di PMI, ai distretti industriali ed al settore turistico. Le agevolazioni concedibili coincidono con quelle della 488/92, alle quali si aggiungono i contributi per la ricerca e per la realizzazione di infrastrutture comprese nel programma di investimento ed indispensabili alla sua attuazione. Per quanto riguarda i **patti territoriali**, le imprese che vi aderiscono hanno l'obbligo di contribuire al 30% dell'ammontare dell'investimento complessivo; si desume che l'agevolazione massima concedibile è del 70%. Per i **contratti d'area**, i massimali di agevolazione sono analoghi a quelli della legge 488/92. Nei contratti d'area di Manfredonia e di Crotone sono stati applicati i massimali del 50% per le PMI e del 40% per le grandi imprese.

**Articolo 4 del collegato alla finanziaria**: sono previsti incentivi per favorire l'occupazione nelle piccole e medie imprese in alcune aree dell'obb.1 e in Abruzzo. Si tratta di un credito d'imposta per la nuova occupazione pari a 10 milioni per ogni primo nuovo assunto e a 8 milioni per ciascuno dei successivi fino ad un massimo di 60 milioni annui in ciascuno dei tre periodi d'imposta successivi alla prima assunzione. Possono beneficiarne le imprese interessate ai patti territoriali, localizzate in grandi città con forti squilibri socioeconomici, nelle isole minori, nei nuclei industriali,...

I **Quadri Comunitari di Sostegno** dell'Unione Europea<sup>55</sup>, concretizzati in Programmi Operativi, spesso plurifondo (POP), comprendono l'intera area meridionale ed insulare dell'Italia e prevedono due sezioni, una multiregionale (POM), che impegna il 51% delle risorse, e una regionale (relativa al restante 49%). I Qcs costringono ad un lungo iter per l'erogazione, ma poi sono relativamente flessibili in fase operativa.

**Contratti di lavoro per giovani e disoccupati di lungo periodo**: I contratti di lavoro utilizzabili come incentivi all'occupazione si orientano su due filoni<sup>56</sup>: il contratto di apprendistato e il contratto di formazione lavoro. Il primo è destinato a giovani fino ai 25 anni e consente una riduzione del costo del lavoro pari al 50% nel primo anno rispetto ad un lavoratore assunto a tempo pieno, tale riduzione scende al 40% nel quarto anno; nel quinto anno è previsto solo il mantenimento dello sgravio contributivo nel caso di trasformazione del rapporto in assunzione a tempo indeterminato. Il contratto di formazione lavoro è rivolto ai meno giovani, e in particolare verranno introdotti parametri oggettivi e soggettivi di disagio da parte del potenziale lavoratore ad inserirsi nel mondo del lavoro. Gli incentivi vengono graduati sulla base di questi parametri; tale

<sup>55</sup> Si veda Canova-Giangreco, (1997), pag. 30-1.

<sup>56</sup> Il Sole 24 Ore, 4-8-98, pag. 11.

tipologia di contratti ha durata da 2 a 3 anni e gli sgravi contributivi sono graduati come segue: 100% per le imprese localizzate nelle aree depresse e per l'artigianato, 50% per i datori di lavoro diversi dalle imprese, 40% per commercio e turismo, 25% per le imprese non artigiane del Centro-Nord.

***Agenzia per il Mezzogiorno:*** Relativamente alla proposta su una costituenda Agenzia per il Mezzogiorno, Calabrò<sup>57</sup> propone un paragone con la Welsh Development Agency sottolineando che per promuovere il Mezzogiorno occorre chiarire che cosa promuovere, conoscendo i punti di forza e di localizzazione da offrire; certamente una Agenzia di questo tipo deve fare promozione territoriale, ma non deve fare gestione attiva di risorse. Infine, si sottolinea che le stesse Agenzie da prendere a modello sono dei concorrenti nella ricerca di investimenti esteri, quindi occorre definire con rapidità le funzioni e gli obiettivi di 'Sviluppo Italia'. Anche Brusco<sup>58</sup> sottolinea di non ripetere l'esperienza della Cassa del Mezzogiorno, puntando su una analisi dei criteri di concessione dei fondi che devono minimizzare la discrezionalità della PA, puntando poi sulla scelta dei destinatari, coinvolgendo oltre alle imprese anche la comunità locale, posizione che si inquadra nel dibattito sullo sviluppo dal basso. Infine, compito dell'Agenzia sarebbe quello di aiutare le comunità locali ad elaborare i piani di sviluppo, e di promozione territoriale sull'interno e sull'estero.

## 5. CONCLUSIONI

Questo saggio ha messo in evidenza alcuni punti essenziali di un complesso di contributi sul Meridione:

- Le politiche per il Mezzogiorno dovrebbero essere politiche a sostegno del mercato e non sostituirsi ad esso, in special modo sul mercato del lavoro;
- Occorre stimolare investimenti privati e pubblici in infrastrutture;
- E' necessario definire le funzioni e gli obiettivi dell'Agenzia 'Sviluppo Italia', avendo preventivamente definito i punti di forza del Mezzogiorno come luogo di localizzazione di investimenti esteri e nazionali;
- La Pubblica Amministrazione dovrebbe assumere un ruolo attivo nel favorire la localizzazione di investimenti, assumendo comportamenti idonei a garantire sicurezza e tempestività agli operatori economici;
- Occorre stimolare la formazione e l'offerta di imprenditorialità e di una classe politico-amministrativa in grado di competere con le sfide poste dal Mercato Europeo e dai mercati mondiali.

---

<sup>57</sup> Il Sole 24 Ore, 6/8-3-98, pag. 1.

<sup>58</sup> La Repubblica, Affari & Finanza, 23-3-98.

## 6. BIBLIOGRAFIA

Bliss, C. - J. Braga de Macedo, (1990), *Unity with diversity in the European economy*, CEPR, Cambridge University Press.

Bodo, G. – G. Viesti, (1997), *La grande svolta – il Mezzogiorno nell'Italia degli anni novanta*, Donzelli Editore.

Cafiero, S., (1995), “Politiche per le aree depresse: siamo d una svolta?”, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n.4

Canova, A. – E. F. Giangreco, (1990), *I fondi strutturali – come finanziarsi in Europa per fare impresa*, Franco Angeli.

Cappellin, R., (1993), “Strategie di sviluppo regionale nel Mezzogiorno: il ruolo dei parchi tecnologici”, in Cappellin-Tosi, (1993).

Cappellin, R. – A. Tosi, (1993), *Politiche innovative nel Mezzogiorno e parchi tecnologici*, Franco Angeli.

Commissione Europea, (1996), *Primo rapporto sulla coesione economica e sociale*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali della Comunità Europea.

Commissione Nazionale per il Riordino dell'Intervento Pubblico nel Mezzogiorno e nelle Aree Depresse e Deindustrializzate del Paese (Commissione D'Antonio), (1992), *Relazione Finale*.

Confindustria, (1993), *Il Mezzogiorno e le altre aree in ritardo del Paese*, Roma.

D'Antonio, M., (1996), “Mezzogiorno: I dilemmi dello sviluppo”, in *Economia Italiana*, n.2, pag. 269-278.

D'Antonio, M., (1996), “L'industrializzazione nel Mezzogiorno fra realtà ed utopia”, in *Economia Italiana*, n.2, pag. 485-506.

Del Monte A. – A. Giannola, (1997), *Istituzioni economiche e Mezzogiorno*, La Nuova Italia Scientifica.

Greco, N., (1998), *Ripensare il Mezzogiorno* (a cura di), Franco Angeli.

Guglielmetti, P. – G. Rosa, (1994), *Sud protagonista*, Il Sole 24 Ore.

Il Sole 24 Ore, (1998), varie emissioni.

Krugman, P. – A. Venables, (1990), “Integration and the competitiveness of peripheral industry”, in Bliss - Braga de Macedo (1990).

La Repubblica, Affari e Finanza, (1998), varie emissioni.

Latella, F., (1994),  *Mercati, istituzioni e Mezzogiorno*, Franco Angeli.

Meldolesi, L., (1992), *Spendere meglio è possibile*, Il Mulino.

Meldolesi, L., (1998), *Dalla Parte del Sud*, Laterza.

SVIMEZ, (1992), *Proposta di un nuovo sistema di intervento per lo sviluppo del Mezzogiorno*, collana della SVIMEZ, Mulino.

SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, collana della SVIMEZ, Il Mulino, vari anni.

Trigilia, C., (1994), *Sviluppo senza autonomia – effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Il Mulino,

Trigilia, C. (1996), Una nuova occasione per il Mezzogiorno, in *Economia Italiana*, n.2.

Viesti, G., (1996), “Europa, Italia, Mezzogiorno – Caratteristiche e possibili effetti del processo di integrazione”, in *Economia Italiana*, n.2.

Wolleb, E. - G. Wolleb, (1990), *Divari regionali e dualismo economico*, Il Mulino.

## INDICE DELLE TABELLE

Tab. 1 Esportazioni ed Importazioni per Macroaree (in miliardi di Lire)

Tab. 2 Tasso di Industrializzazione

Tab. 3 Dotazioni Infrastrutturali

Tab. 4 Infrastrutture Economiche e Sociali

Tab. 5 Utenze Telefoniche

Tab. 6 Conversazioni Telefoniche

[Sole, 16-4, pag.3, Confronto Nord - Sud su salari, costo lavoro, produttività

Sole, 30-3, pag.1- 2, Redditi Europei per regioni a PPP95

Sole, 29-3, pag.5, Tassi di disoccupazione al Sud

La Repubblica, Affari & Finanza, 16-3, pag. 10, 2 tabelle su infrastrutture economiche e sociali.

Sole, 24-3, pag.6, Chi ha utilizzato gli incentivi della 317.

Sole, 23 -3, pag. 1+3, 6 tabelle performance aziende per regione.]