

# Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia

## SESSIONI DI STUDIO

### Sessione I – Unificazione economica (andamenti dell'economia e politiche per il Sud)

Camera dei Deputati, Palazzo Marini

30 maggio 2011

## ***150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche***

### ***Relazione SVIMEZ***

*di L.Bianchi, D.Miotti, R.Padovani, G.Pellegrini, G.Provenzano*

#### INTERVENTO DI PRESENTAZIONE

La nostra relazione ha per oggetto una considerazione complessiva dell'andamento dell'economia nazionale e del dualismo, alla luce dell'ampio materiale informativo contenuto nel volume SVIMEZ sui 150 anni di statistiche. In questa sede, ci limiteremo a una prima sintesi: a) degli andamenti del divario di sviluppo; b) delle principali trasformazioni della struttura economica e sociale meridionale; c) di alcune valutazioni sugli effetti delle politiche di sviluppo dal secondo dopoguerra ad oggi.

Siamo sicuri, peraltro, che le sessioni di studio previste nella giornata offriranno analisi e interpretazioni più approfondite dei caratteri e delle determinanti dell'evoluzione del dualismo.

#### **I. Lo sviluppo del Mezzogiorno: 150 anni di divari, 150 anni di crescita**

1. A centocinquant'anni dalla sua Unificazione, l'Italia rimane ancora divisa nelle sue caratteristiche socio-economiche (**Fig.1**): lo sviluppo è polarizzato nelle regioni centro-settentrionali, industrialmente avanzate e parte del *core* produttivo dell'Europa, mentre quelle meridionali rimangono economicamente periferiche e in ritardo di sviluppo. La persistenza di una grande questione di divario territoriale rappresenta una condizione della vita economica e sociale dell'Italia ma anche un intricato problema di mancato sviluppo del Paese e dell'intera Europa. Al 2009 nessuna delle regioni del Mezzogiorno raggiungeva il PIL pro capite medio

nazionale; al contrario, tutte le restanti regioni, esclusa l'Umbria, lo superavano. Nel complesso, il prodotto pro capite dell'area risultava pari solo al 59% di quello del Centro-Nord.

La presenza di un divario di ricchezza fra le due aree non è una caratteristica immutabile della storia italiana: recenti ricostruzioni storiche segnalano che al momento dell'Unità d'Italia il prodotto pro capite delle due aree era pressoché simile. Questo non significa che non vi fossero forti squilibri regionali, tutt'altro. Ma le differenziazioni interne alle due aree risultavano di gran lunga più importanti di quelle tra le due macroregioni.

Nei 150 anni successivi i processi di convergenza non sono stati omogenei nelle due aree: mentre nel Centro-Nord le regioni più povere sono cresciute più della media nazionale, avvicinandosi quindi alle aree ricche dell'area, nel Mezzogiorno le regioni relativamente più ricche sono cresciute meno della media, retrocedendo nello sviluppo e quindi influenzando negativamente i risultati dell'area.

Quella che era una normale eterogeneità territoriale dello sviluppo si è trasformata nella "questione meridionale", ovvero nella presenza più importante in Europa di una struttura territoriale dualistica.

Le conseguenze, in termini di analisi e di policy, sono state rilevanti: all'interno di un mercato unico, i fenomeni di attrattività, concentrazione e spiazzamento dei flussi di fattori produttivi in favore dell'area più sviluppata ostacolano i processi di crescita dell'area debole. Le interdipendenze fra le aree quindi rendono maggiormente indeterminati gli effetti delle politiche, e indeboliscono le dinamiche di convergenza economica, sebbene possano rafforzare quelle di convergenza nei livelli di benessere sociale.

L'accostamento delle serie annuali del prodotto pro capite stimate da Daniele e Malanima (2007) per il periodo 1861-1951, con quelle più recenti, dal 1951, prodotte dalla Svimez, permette di individuare un quadro complessivo e alcuni periodi fondamentali, degli andamenti del divario fra le due aree dal momento dell'Unità ad oggi.

Il periodo dopo l'Unità appare contraddistinto dalle prime difficoltà per le regioni meridionali nel tenere il passo con il resto del Paese. Dalla fine dell'800 inizia una chiara divergenza di passo di tutte le regioni meridionali (**Fig. 2**). Tale processo, continuo e prolungato, dura fino al secondo dopoguerra, e riguarda sia le

aree più ricche (come Campania e Sicilia), sia quelle più povere (come Calabria e Abruzzi).

In una prima fase (1891-1919), le differenze si ampliano, principalmente per effetto della crescita delle regioni del triangolo industriale (Lombardia, Piemonte e soprattutto Liguria), mentre le altre regioni tendono a conservare (o a diminuire di poco, nel caso del Mezzogiorno) le proprie posizioni relative.

Nella seconda fase (1920-1940), che comprende il ventennio fascista, i divari accelerano. Meritano risalto i movimenti comuni delle regioni del Nord tutti orientati alla crescita, insieme a Toscana e Lazio, anche se con diversi ritmi, e soprattutto quelli delle regioni del Mezzogiorno (con Umbria e Marche), che invece perdono tutte, in modo anche rilevante, rispetto al resto del Paese.

Nel periodo bellico le differenze si acuiscono, sempre a svantaggio del Mezzogiorno.

La fase che va dal dopoguerra (**Fig. 3**), fino allo shock petrolifero, contraddistinta da una forte crescita dell'intero Paese, nel quadro di una *golden age* dello sviluppo dell'Occidente industrializzato, è invece il principale periodo di convergenza: le regioni del Mezzogiorno si riavvicinano tutte ai livelli medi nazionali, mentre la minore crescita delle regioni del triangolo industriale, in particolare nei confronti di quelle della "terza Italia", riduce i divari regionali anche all'interno del Centro-Nord (**Fig. 4**).

Questo non avviene immediatamente: la fase di crescita forte e stabile, del Mezzogiorno come dell'intera economia italiana, si sviluppa principalmente negli anni '60, per poi interrompersi bruscamente dopo i tre forti *shocks* che dopo l'autunno del 1969 colpiscono l'intero Paese: salariali, petroliferi, di finanza pubblica (**Fig. 5**). Dopo alterne vicende e, come vedremo, differenti tipologie di politiche di intervento nel Mezzogiorno, la conclusione è che in quasi sessant'anni il divario di crescita tra le regioni del Sud e il resto del Paese non si è riassorbito, a dispetto dei forti cambiamenti avvenuti nella struttura produttiva e nelle politiche. Nel 2009, sei decenni dopo la fine della guerra, il gap di prodotto pro capite del Mezzogiorno con il resto del Paese era pari a 41 punti percentuali, con una riduzione di soli 6 punti rispetto al 1951.

2. Identificare i fattori alla base dei divari di reddito regionale è molto complesso. Essendo il reddito pro capite scomponibile tra produttività del lavoro e

tasso di occupazione, una prima analisi del divario può individuare il contributo di entrambe le componenti nella spiegazione della sua dinamica (**Fig. 6**).

L'analisi mostra come nel complesso del periodo 1891-2009 l'aumento del divario sia attribuibile sia a una minore dinamica della produttività del lavoro nelle regioni del Mezzogiorno, sia ad un andamento relativamente inferiore del tasso di occupazione, seppure con notevoli difformità nei sottoperiodi.

Nella prima metà del novecento, la componente principale che domina la crescita del divario è data dalla produttività. Questo avviene nel primo periodo (1891-1913), nel quale l'Italia del Nord realizza la sua prima industrializzazione e le regioni del Mezzogiorno subiscono un forte flusso di emigrazione di persone in cerca di lavoro. Nel periodo tra le due guerre (1920-1939), tale flusso si interrompe, e questo, assieme alla ridotta diffusione dell'industrializzazione al Sud, spiega il ruolo più elevato che assume nel periodo la componente di produttività.

Anche nel secondo dopoguerra, la produttività gioca il ruolo principale nella dinamica del divario, ma invertito rispetto al passato: cresce più nel Mezzogiorno che nel resto del Paese in virtù prevalentemente della diffusione dell'industrializzazione e dell'ammodernamento dell'apparato produttivo al Sud. Tale dinamica compensa il passo lento, relativamente al Centro-Nord, del tasso di occupazione.

Il processo di convergenza si attenua per poi scomparire nel periodo successivo (1974-2009), in quanto tutto il recupero di produttività viene riassorbito dalla peggiore dinamica dell'occupazione nelle regioni meridionali.

Nel complesso, la riduzione del divario di Pil pro-capite, tra il 1951 e il 2009, è attribuibile completamente ai guadagni di produttività, che passa dal 64,6% del Centro-Nord all'85,5% (**Fig. 7**). Tale incremento, di oltre 20 punti percentuali, parzialmente compensa l'andamento relativamente negativo dell'occupazione: il tasso di occupazione era pari nel 1951 all'81% di quello del Centro-Nord, solo al 68,9% nel 2009.

Se si osserva l'intero periodo 1951-2009, nel Mezzogiorno l'occupazione stagna, mentre si incrementa dello 0,5% m.a. nel Centro-Nord. Nello stesso periodo, la popolazione residente aumenta nel Mezzogiorno poco meno della metà del resto del Paese (rispettivamente 0,3% e 0,5% m.a.) (**Fig. 8**).

Le informazioni di contabilità nazionale ricostruite dalla Svimez mostrano un ruolo fondamentale dei processi di accumulazione nel *catching up* del dopoguerra. Il tasso di accumulazione nel Mezzogiorno è risultato nel periodo 1951-1973 elevato e

sempre superiore a quello registrato nel Centro-Nord (**Fig. 9**): tale indicatore era pari al 17,2% nel 1951, un punto in meno di quello del Centro-Nord (18,7%), mentre vent'anni dopo risultava quasi doppio (33,8% nel 1972), oltre 13 punti superiore a quello del resto del Paese (20,4%). Nel periodo successivo il processo di accumulazione si indebolisce, seguendo anche le alterne vicende delle politiche di sviluppo: il tasso di accumulazione crolla nel 1992, per risultare nel 1995 agli stessi livelli dei primi anni cinquanta (19,5%), qualche decimo di punto superiore a quello del Centro-Nord (18,6%). Il processo di accumulazione riprende con lentezza nella seconda parte degli anni novanta, ritornando nel 2009 al 21%, solo 2 punti in più di quello del Centro-Nord (18,6%).

Il processo di convergenza delle regioni del Mezzogiorno segue quindi quello di accumulazione di capitale, privato e pubblico: l'aumento relativo degli investimenti sostiene la dinamica positiva della produttività e quindi il recupero del differenziale di prodotto, mentre, quando il tasso di accumulazione scende, il differenziale di reddito tende a riaprirsi.

L'andamento dei salari unitari nel Mezzogiorno non ha seguito quello, piuttosto discontinuo, della produttività, ma è risultato molto più veloce. Di conseguenza, tra il 1951 e il 2009, il costo del lavoro per unità di prodotto è aumentato costantemente al Sud rispetto a quello del Centro-Nord, con un'accelerazione alla fine degli anni sessanta (**Fig. 10**). Ne è seguita una perdita relativa di competitività del Mezzogiorno, che ha compresso i profitti, ridotto i margini per sostenere l'accumulazione di capitale, e nel complesso ha reso più fragile lo sviluppo.

## **II. Le trasformazioni dell'economia e della società meridionale: modernizzazione senza convergenza**

3. L'analisi del divario Nord-Sud svolta sin qui certamente non smentisce lo straordinario percorso di crescita fatto registrare dall'intero Paese nei 150 anni di storia unitaria. Uno sviluppo cui hanno partecipato a pieno titolo anche le regioni del Mezzogiorno. I mutamenti intervenuti sono stati profondi sia nella struttura economica dell'area, sia, soprattutto, nelle condizioni sociali delle sue popolazioni. Un percorso di accumulazione di capitale produttivo e sociale certamente discontinuo, che ha alternato periodi di intenso sviluppo, quasi sempre coincidenti

con la crescita dell'intero Paese, a fasi di interruzione o anche di vero e proprio declino.

Una lettura delle principali trasformazioni del Mezzogiorno non può che partire dal dato della ricchezza (**Fig. 11**).

Il Prodotto interno lordo a prezzi costanti del Mezzogiorno è cresciuto tra il 1861 e 2010 di circa 18 volte. Il processo di sviluppo è stato assai diseguale.

Se dividiamo lo sviluppo complessivo del Sud nei 150 anni in tre segmenti equivalenti, possiamo verificare che il Sud è cresciuto di 3 volte tra il 1861 e il 1951, di altre tre volte nel ventennio aureo 1951-74 e di circa altre due volte e mezzo nei successivi 40 anni fino ai giorni nostri.

È proprio nella fase che va dal 1951 al 1973 che intervengono i più importanti mutamenti nella struttura dell'economia e della società del Mezzogiorno.

L'agricoltura è investita da uno straordinario sviluppo riconducibile all'agire congiunto della riforma agraria, dei consistenti investimenti della Cassa per il Mezzogiorno in opere di bonifica e di irrigazione, nonché della rapida e diffusa adozione di innovazioni tecniche.

Gli effetti del processo di modernizzazione dell'economia meridionale sono particolarmente rilevanti in termini di accelerazione del processo di industrializzazione, che comincia a manifestarsi nel corso degli anni '60. L'intensità della trasformazione è confermata dalla netta riduzione del divario medio di produttività del sistema industriale meridionale, il cui valore aggiunto per occupato da un livello relativo rispetto a quello medio del Centro-Nord pari nel 1961 a circa il 59%, salì nel 1971 al 77,3 un recupero di produttività dovuto in misura significativa, oltre che ai progressi delle singole branche dell'industria, allo spostamento di addetti dai settori tradizionali a minore produttività a settori moderni.

Gli effetti sulla composizione dimensionale dell'industria meridionale furono assai rilevanti (**Fig. 12**). Tra il 1951 e il 1981 la dimensione media delle unità locali dell'industria meridionale si è più che quadruplicata, passando da 11,6 a 48,7, riducendo significativamente la distanza dai valori medi del Centro-Nord.

Nonostante una dinamica dell'occupazione industriale meno accentuata che nel Nord, il tasso di industrializzazione meridionale (**Fig. 13**), dopo una forte flessione alla fine degli anni '50, segnò nel corso degli anni '60, principalmente in conseguenza della localizzazione di nuovi impianti di grandi dimensione, un

significativo incremento, che sarà poi però annullato nel corso degli anni '80 (finendo con il risultare a tutt'oggi pari ad appena il 40% di quello del Centro-Nord).

Lo sviluppo avvenuto nel periodo della *golden age* del Sud fu uno sviluppo senza occupazione, che – come posto in risalto da S. Cafiero – «non sarebbe stato socialmente possibile se in quegli anni la scolarizzazione di massa e le assicurazioni sociali non avessero fatto diminuire anche l'offerta di lavoro, sottraendo ad essa quota rilevante di giovani e anziani [...]. Nel Mezzogiorno poi l'emigrazione attingendo soprattutto alle classi centrali di età, assolse una funzione surrogatoria rispetto all'aumento dell'occupazione in loco».

Negli anni dal 1951 al 1974, si valuta siano emigrate dal Mezzogiorno circa 4,2 milioni di persone, dirette per oltre due terzi verso il Centro-Nord.

A partire dalla seconda metà degli anni '70, fattori economici e politici determinano, come s'è visto, una interruzione del processo di accumulazione di capitale produttivo e sociale e porteranno a quello che è uno dei tratti salienti della *cd. età della dipendenza*: il consolidamento del benessere attraverso una patologica dipendenza dai trasferimenti pubblici.

È negli anni Ottanta che viene compendosi il passaggio da un'azione pubblica per il Mezzogiorno rivolta al sostegno dello sviluppo di un tessuto economico produttivo a una politica orientata prevalentemente al sostegno dei redditi delle famiglie e delle imprese. Proprio il progressivo estendersi della quota redistributiva dell'intervento pubblico attraverso i trasferimenti dello Stato ha sostenuto la capacità di spesa per consumi nel Mezzogiorno durante tutti gli anni '80. La sconfitta delle “speranze riformatrici” rappresenta il più evidente fallimento di questa fase economica, che ci lascia una società più opulenta, ma che si è indebolita nella sua parte più vitale, ha interrotto il processo di trasformazione della sua economia verso una struttura più competitiva in grado di reggere la sfida dei processi di globalizzazione degli anni '90 e Duemila.

I primi anni novanta sono negativi per il Mezzogiorno: al blocco delle politiche regionali del 1992 si associa l'inizio di una ripresa sostenuta dalla svalutazione che premia principalmente i distretti industriali del Nord. Il Mezzogiorno si aggancia al ciclo solo nella seconda metà degli anni novanta, con una crescita – favorita anche dal ripartire delle politiche regionali – che supera in quel quinquennio quella del resto del Paese (2,2% rispetto all'1,7% del Centro-Nord).

L'ultimo decennio inizia con l'entrata dell'Italia nell'Euro e culmina con la più grande recessione dell'economia italiana (e mondiale) dal dopoguerra. L'intera Italia in questo periodo soffre un forte problema di stagnazione della crescita. La flessione del PIL pro capite è stata nel Centro-Nord anche più profonda (-0,9%) che nel Mezzogiorno (-0,5%), anche se principalmente per effetto della ripresa dei flussi demografici, in entrata soprattutto nel Centro-Nord. Rimane, oggi, l'incertezza dell'uscita dalla crisi, che, rispetto al resto del Paese, sconta la debolezza del settore industriale, la sua minore competitività e quindi anche la maggiore pressione competitiva originata dalla globalizzazione dei mercati, che influenza maggiormente i settori di specializzazione dell'economia del Mezzogiorno.

4. L'analisi dell'andamento nel centocinquantesimo di alcuni indicatori di carattere sociale offre un quadro delle trasformazioni del Mezzogiorno sostanzialmente diverso da quello emerso con riferimento alla struttura economica e produttiva. La dinamica degli indicatori sociali riportati nel Volume SVIMEZ consente di delineare, all'interno di uno straordinario processo di miglioramento della qualità della vita che ha interessato l'intero Paese, un percorso di convergenza del Mezzogiorno verso i livelli del Centro-Nord.

Un indicatore del livello di benessere diffuso nella popolazione e quindi anche, sia pur indirettamente, della distribuzione del reddito, in particolare, è quello della speranza di vita (**Fig. 14**). Esso tiene conto soprattutto della possibilità di accesso di una quota crescente della popolazione ai servizi sanitari pubblici. I dati relativi al 1910 evidenziano anche nella speranza di vita un divario tra regioni del Nord e del Sud piuttosto significativo: si viveva mediamente in Veneto 4 anni più che in Campania e 8 più che in Puglia, che era la Regione italiana con la più bassa aspettativa di vita. Il progresso è proseguito con continuità, sino a raggiungere nel 1970 un pieno riallineamento degli indicatori.

Gli indicatori sociali più importanti per valutare a pieno le trasformazioni della società meridionale, e la connessione tra esse e i processi di sviluppo e modernizzazione del sistema economico, sono certamente quelli relativi all'istruzione.

Nel 1861 le differenze risultavano sorprendentemente elevate (**Fig. 15**). Al Sud era analfabeta in media l'87% della popolazione, con picchi vicini al 90% in Sardegna, Basilicata e Calabria. Partendo da questa situazione, il recupero del Sud



Italia appare inizialmente abbastanza lento per diventare più veloce verso la fine del secolo. In un quadro complessivo di notevole innalzamento del livello di istruzione nazionale la convergenza del Mezzogiorno è proseguita per tutto il Novecento.

Alla vigilia del miracolo economico, nel 1951, i tre quarti della popolazione meridionale risultavano ormai alfabetizzati, nel resto d'Italia tale quota superava il 90%. Negli anni del boom economico il processo di convergenza delle regioni meridionali nei livelli di istruzione accelera decisamente, per poi rallentare nell'ultimo ventennio del secolo scorso. Ma negli anni 2000, finalmente, il Mezzogiorno riesce sostanzialmente a colmare i divari nei livelli di istruzione con il resto del Paese.

Il tasso di scolarità per la secondaria superiore (**Fig. 16**) è passato da valori intorno all'85% all'inizio degli anni duemila a valori superiori al 90% negli ultimi anni (94,4% per l'anno scolastico 2009 – 2010). Anche nell'istruzione superiore, il numero degli iscritti e dei laureati del Mezzogiorno è sostanzialmente in linea con quelli del resto del Paese.

Il processo di convergenza è confermato anche da un indicatore di *stock* meno soggetto a distorsioni, come gli *anni di istruzione pro capite*. Rilevando che dall'unificazione tale indicatore si è più che decuplicato per l'Italia nel suo complesso, emerge come al 2010 la differenza tra Mezzogiorno e Centro-Nord si sia ridotta a circa mezzo anno (9,61 e 10,15 rispettivamente).

La breve e pur incompleta panoramica sugli indicatori di carattere sociale, presentata nella nostra relazione, sembra confermare dunque l'esistenza di un processo di trasformazione della società meridionale che, seppur non sempre intenso, ha seguito sostanzialmente i progressi dell'intero Paese.

Appare, tuttavia, a nostro avviso evidente che ogni reale e stabile raggiungimento di obiettivi di crescita del benessere e di rimozione delle condizioni di dualismo della società italiana, non può che essere collegato al recupero del divario in termini di opportunità di lavoro. La crescita del divario nei tassi di occupazione registrata nel corso degli ultimi trent'anni tra Nord e Sud non può che confermare, anche per il futuro, l'indissolubile legame nel medio-lungo periodo tra crescita economica e crescita civile.

### III. Il ruolo delle politiche

5. Il dualismo, come s'è visto, non segna fin dall'origine la vicenda economica del Paese. E la stessa dinamica del divario di sviluppo non segue una tendenza costante. La scansione temporale di questa evoluzione, ci porta a ragionare sul ruolo che le politiche possono avere avuto nell'evoluzione del divario, nella convinzione che questa non sia affatto indipendente dalle scelte (compiute o mancate) di politica economica.

Le nostre valutazioni e interpretazioni affrontano la vicenda repubblicana a partire dai primi anni '50, quando i divari registrati raggiungono, come visto, i massimi livelli, e prendono avvio le politiche meridionaliste.

L'istituzione della Cassa segnò una svolta rispetto alla tradizione di uniformità amministrativa dello Stato unitario e alla concezione, fino allora dominante, della questione meridionale come problema da avviare a soluzione essenzialmente sulla base di un corretto funzionamento dell'amministrazione ordinaria.

L'intervento iniziale della Cassa fu volto alla cosiddetta "preindustrializzazione", alla creazione cioè delle condizioni ambientali per l'esercizio di un'industria competitiva. Ed è solo dal 1957 che parte una vera politica di industrializzazione, con il ricorso a più elaborati strumenti di sostegno finanziario alla localizzazione degli investimenti produttivi. È una stagione che durò fino ai primi anni Settanta, ed in cui prese avvio l'infittimento della matrice produttiva meridionale, con una quota crescente di investimenti industriali e una forte crescita del tasso di accumulazione. La quota degli investimenti industriali meridionali (**Fig. 17**), sul totale nazionale, mediamente pari a meno del 15% negli anni Cinquanta, salì al 24% negli anni Sessanta, e ad oltre il 33% tra il 1971 e 1975.

La forte politica dell'offerta che corse sulle gambe dell'intervento infrastrutturale e di questa politica attiva di industrializzazione consentì al Mezzogiorno di divenire per un quindicennio protagonista dello sviluppo economico nazionale e di partecipare a pieno titolo alla *golden age*. A metà degli Settanta il Mezzogiorno poteva considerarsi un sistema industriale in via di consolidamento con molti tratti di fragilità e anche macroscopiche inefficienze, ma con una base identificata di vocazioni e di potenzialità.

Il processo di trasformazione, come ricordato, fu bruscamente interrotto nei primi anni Settanta, dagli *shocks* negativi di origine internazionale, cui fece seguito

uno strutturale abbassamento del tasso di crescita dell'economia rispetto al precedente venticinquennio. Si trattò del passaggio ad una vera e propria nuova "fase storica" dell'economia mondiale che – come da subito chiaramente avvertito dalla SVIMEZ di Pasquale Saraceno (ma pochi colsero allora in questa prospettiva di carattere "epocale") – poneva in termini radicalmente nuovi, e assai più problematici, la questione delle condizioni in cui «sarebbero continuati i processi di industrializzazione ancora lontani dal compimento».

Sul versante della politica speciale, già dagli anni Settanta, si registrò una progressiva perdita di efficacia dell'intervento straordinario determinata da molti fattori, tra cui: l'attenuazione della selettività e generalizzazione degli accessi agli incentivi; il dirottamento verso il Centro-Nord di agevolazioni e il progressivo depotenziamento di quelle per il Sud; l'eccessiva proliferazione di aree di intervento, che ne minò la concentrazione territoriale; e, in particolar modo, la crescente difficoltà a rendere compatibile l'impostazione e la natura "tecnica" dell'azione della Cassa con il "mutamento istituzionale" dall'avvio del regionalismo italiano e i peculiari equilibri politici nazionali degli anni Settanta.

Ma, più in generale, è l'impegno del Paese verso l'unificazione economica che in quegli anni segnò un progressivo indebolimento. La dimensione finanziaria dell'intervento addizionale per il Mezzogiorno (**Fig. 18**) – che pure negli anni tra il 1951 e il 1975 era venuta accrescendosi, risultando però sempre minore dell'1% del PIL nazionale – a partire dalla fine degli anni Settanta comincia a declinare. La percentuale sul PIL della spesa dell'intervento straordinario, risultata negli anni '50 e '60 mediamente dello 0,7%, dopo aver raggiunto in tutti gli anni '70 lo 0,9%, è scesa nel periodo 1981-86 (di blocco operativo e poi chiusura della Cassa) allo 0,65%, per poi far segnare nei successivi periodi 1987-93 (ancora di intervento straordinario, benché completamente ridefinito in senso "localista" e con una sostanziale perdita del carattere di unitarietà) e 1994-98 (già di intervento ordinario), rispettivamente, lo 0,57% e lo 0,49%.

All'indebolimento delle risorse per le politiche speciali rispetto alla ricchezza del Paese si accompagnò una ridefinizione complessiva della politica meridionalistica, da un'azione pubblica basata su politiche "attive" dell'offerta verso un'azione rivolta prevalentemente alla domanda, anche attraverso il sostegno ai redditi delle imprese operanti nell'area, con l'esplosione del sistema di fiscalizzazione degli oneri sociali e contributivi, originariamente introdotto nel 1968

per compensare l'abolizione delle gabbie salariali. L'incidenza sul PIL di tale misura, dagli anni '80 fino alla chiusura dell'intervento straordinario raggiunse una quota dello 0,55%, pressoché equivalente a quella della spesa dell'intero intervento straordinario per infrastrutture e incentivi all'investimento.

La deriva dell'intervento trascinò con sé l'intera immagine pubblica del Mezzogiorno: la perdita di efficacia porterà a parlare di degenerazione e a puntare l'attenzione solo sulle malversazioni; e il Sud non solo perderà la centralità acquisita nel ventennio della convergenza, ma viene gradualmente identificato come il luogo fisico (sistema sociale e cultura) dove hanno origine, si sedimentano e si concentrano storture e vizi capitali della società italiana: sprechi, inefficienza, clientelismo, criminalità. Fu con quei "sentimenti" di ostilità o sfiducia che si giunse – sotto la minaccia referendaria – alla frettolosa chiusura dell'intervento straordinario nel 1992.

6. Negli anni che seguirono, il nuovo "sistema di interventi ordinari nelle aree depresse del territorio nazionale" (d.lgs. n. 96/1993), non tenne adeguatamente conto dell'obiettivo di attenuare le rilevanti "diseconomie ambientali" presenti nel Mezzogiorno, a partire dalle dotazioni infrastrutturali. Il sistema della cosiddetta "programmazione negoziata" si rivelò anch'esso insufficiente. E, alla fine del ventennio che parte dalla metà degli anni Settanta, era evidente l'arretramento del processo di industrializzazione, frutto non solo dei fattori di contesto internazionale ma anche della perdita della capacità di orientamento sia della politica industriale nazionale sia di quella regionale.

Tassi di sviluppo industriale tra i più bassi di Europa e tassi di disoccupazione tra i più elevati: era questa la condizione del Mezzogiorno alla vigilia dell'unificazione monetaria. Anni di peggior andamento economico – paradossalmente sottovalutato in ragione dell'entusiasmo per i nuovi meccanismi di "sviluppo locale" che lasciavano grande spazio alle "rinnovate" classi dirigenti meridionali – consegnavano un quadro difficile e un'impresa ardua alla nuova stagione di meridionalismo che si aprì nel 1998.

Fu essenzialmente questo, infatti, il contesto in cui maturò, sotto la guida dell'allora Ministro del Tesoro Carlo Azeglio Ciampi, l'esperienza della cosiddetta «Nuova Programmazione». Un'esperienza che si collocava indubbiamente nel solco di una politica dell'offerta recuperando i principi ispiratori del primo intervento

straordinario (con forme di intervento attivo e discrezionale, che andavano dalla fornitura di infrastrutture e programmazione urbanistica alla spesa in ricerca e innovazione, dalla valorizzazione di risorse naturali e culturali alla erogazione di incentivi), e che, per una breve fase, sembrò ricreare nel Paese quello spirito di «missione» verso l'unificazione economica che l'Italia sembrava avere del tutto smarrito nei venticinque anni precedenti.

Il decennio e oltre che ci separa dall'inizio e dalla operatività del nuovo intervento non ci consente una piena ed univoca valutazione di tutti i suoi effetti; eppure, questo non deve impedire la presa d'atto del macroscopico fallimento nel rendimento economico. Salvo il breve periodo di lieve convergenza a fine anni Novanta, i numeri, ancora una volta, sono impietosi: dal 2000 al 2008 – prima della crisi, insomma – le regioni del Sud sono cresciute sempre meno del resto del Paese, la crescita media del PIL è stata pari a poco più della metà di quella del Centro-Nord (0,6% contro l'1%).

L'assenza di risultati soddisfacenti in termini di crescita e di convergenza del Mezzogiorno ha cause complesse che rimandano in larga parte al generale prolungato *ristagno* dell'economia nazionale rispetto al resto d'Europa. E a frenare il processo di sviluppo concorrono problemi di dimensione nazionale, che assumono per il Sud gravità del tutto particolare, nonché i gravi effetti di un “disegno debole” di politiche generali nazionali che, in campi assai rilevanti per lo sviluppo, hanno costantemente mancato di adottare intensità e strumenti di intervento differenziati in funzione della distribuzione territoriale dei problemi da affrontare.

Ma al peggior andamento del Mezzogiorno ha concorso anche una ridotta efficacia della politica regionale di sviluppo, nazionale e comunitaria, che trova spiegazione, in primo luogo, in una dimensione della spesa pubblica in conto capitale *complessiva* destinata al Mezzogiorno (**Fig. 19**) assai inferiore a quanto programmato, e in progressivo declino dopo il valore massimo registrato nel 2001 quando essa fu pari al 41,1% della spesa in conto capitale del Paese, per giungere nel 2008 ad appena il 34,8% (valore non solo ben lontano dal 45% del totale nazionale originariamente fissato in fase di programmazione, ma che, come accade ormai da qualche anno, non eguaglia neppure il “*peso naturale*” del Mezzogiorno, in termini di popolazione e di territorio).

I dati relativi alla spesa nel Mezzogiorno servono a smentire l'idea, purtroppo assai diffusa anche nella pubblicistica, di un Sud inondato da un fiume di pubbliche

risorse; ma stanno anche ad indicare come la spesa in conto capitale *aggiuntiva* (comunitaria e nazionale) in tale area sia valsa negli ultimi anni solo a compensare il *deficit* della spesa *ordinaria* (che nel 2007 – ultimo anno per cui si dispone di informazioni – è stata pari ad appena il 21,4% del totale nazionale, inferiore di circa 16 punti al citato peso naturale dell’area, e di quasi 9 punti rispetto all’obiettivo del 30%, a tal titolo indicato nei documenti governativi). Lo storico vizio di *sostitutività* dell’intervento speciale.

A deprimere l’efficacia della complessiva politica regionale, ha però concorso anche la scarsa qualità degli interventi: la dispersione delle risorse in una eccessiva molteplicità di interventi; la lentezza e gli scoordinamenti nella concezione, progettazione e realizzazione degli interventi stessi.

#### **IV. Considerazioni conclusive**

7. Si impone dunque una profonda “revisione” dell’intero quadro di programmazione degli interventi di politica regionale. Ma il problema di un superamento dei limiti della politica regionale rimanda anche e soprattutto a quello della più generale carenza di una politica nazionale di sviluppo. Il problema da affrontare è insomma duplice: quello di dare vita ad una strategia di rilancio del “sistema Italia” nel suo complesso e, ad un tempo, di riinnescare un meccanismo di integrazione tra le due macro-aree del Paese, accrescendone le interdipendenze, nella prospettiva di un progressivo affievolirsi del problema interno. I due obiettivi sono del resto strettamente interrelati e reciprocamente condizionanti: ancora oggi, nel caso italiano, modernizzazione equivale a fare i conti con il problema del dualismo.

Il punto da cui partire, per impostare un discorso strategico, è che l’intero sistema produttivo nazionale necessita di “invertire” il declino; che una politica che miri a sostenere e rafforzare l’esistente è del tutto insufficiente; e che occorre quindi procedere a sostanziali adeguamenti del modello di specializzazione. Ed è qui che deve tornare in gioco, da protagonista attivo, il Mezzogiorno.

La sfida è di portare a coerenza l’interesse specifico del Mezzogiorno con quello complessivo del sistema, recuperando dalla migliore lezione del passato un’impostazione meridionalista che si ponga il problema della modernizzazione nazionale, e dei vantaggi anche per il Nord di un Mezzogiorno che esca dalla crisi puntando su uno sviluppo “non residuale”: dunque, non solo sull’«inseguimento» del

modello di sviluppo settentrionale italiano ed europeo, facendo da battistrada su una via nuova per l'internazionalizzazione "attiva" del nostro sistema economico.