

Cosmet XIV

AGENZIA PER LA PROMOZIONE DELLO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

Ripartizione IX - Studi e Ricerche

La sfida del 1992

Opportunità e rischi per il Mezzogiorno

Il completamento del mercato unico europeo, vale a dire il progressivo abbattimento delle cosiddette barriere non tariffarie tra i 12 Paesi dell'Europa comunitaria, è previsto per il 1992, anno "Tipologie ed azioni da promuovere nell'ambito dell'intervento straordinario per risolvere strozzature e problematiche connesse all'introduzione del mercato unico europeo"

Rapporto preliminare

LA SFIDA DEL 1992

OPPORTUNITA' E RISCHI PER IL MEZZOGIORNO

BIBLIOTECA	COLLOCAZIONE	AGENZIA PER LA PROMOZIONE DELLO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO
	Cosmet XIV / lbs	
	INV. N 59840	

La sfida del 1992

opportunità e rischi per il Mezzogiorno

1. Il completamento del mercato unico europeo, vale a dire il progressivo abbattimento delle cosiddette barriere non tariffarie tra i 12 Paesi dell'Europa comunitaria, è previsto per il 1992, anno in cui i provvedimenti contemplati nel cosiddetto Libro Bianco ¹ saranno in tutto o presumibilmente in gran parte tradotti in misure legislative da parte di ciascuno Stato membro della CEE. Si tratta, come è noto, di un complesso di 300 provvedimenti che toccano materie le più diverse e il cui fine ultimo consiste nel creare uno spazio economico relativamente omogeneo tra i 12 Paesi della CEE, accrescendo la competizione tra le imprese attraverso una regolamentazione uniforme nel campo delle formalità doganali, degli standard tecnici imposti ai prodotti, in materia fiscale, nel regime degli appalti pubblici, nel settore dei servizi, con particolare riguardo alle banche e alle assicurazioni.

Il punto di partenza che gli orientamenti del Libro Bianco hanno assunto, è l'insoddisfazione dell'attuale stadio raggiunto dall'integrazione tra le economie della CEE: l'integrazione, si dice, si è finora limitata al commercio infracomunitario che è stato reso complessivamente più libero dal 1957 (anno di approvazione del Trattato di Roma) in avanti. Ma le barriere doganali non sono state

¹ Commissione delle Comunità Europee, Libro Bianco sul completamento del mercato interno. Bruxelles, 1985

completamente rimosse persistendo ostacoli burocratici e controlli alle frontiere che rendono ancora oneroso il commercio di prodotti all'interno della Comunità, specialmente per le piccole imprese. Al tempo stesso si sono fatti più fitti e sono divenuti più vincolanti altre barriere ed ostacoli che impediscono non solo la libera circolazione delle merci, ma soprattutto la libertà di stabilimento delle imprese su più mercati. Queste barriere ed ostacoli rappresentano una distorsione della concorrenza e perciò comportano nell'immediato una perdita di benessere per i cittadini dell'Europa dei Dodici e nel medio termine frenano lo sviluppo economico dell'Europa comunitaria.

Il presente rapporto intende esaminare a grandi linee i problemi che si profilano per l'economia del Mezzogiorno d'Italia in occasione della scadenza del 1992. Nelle pagine seguenti saranno dapprima esaminati i vantaggi che si prevedono per tutti i Paesi della CEE una volta che vengano assunti i provvedimenti capaci di completare il mercato unico europeo. Successivamente sarà esaminata la particolare posizione dell'economia del Mezzogiorno e saranno problematicamente discussi gli elementi di relativa forza e di debolezza che il sistema economico meridionale presenta all'appuntamento del 1992. L'attenzione infine sarà portata su quegli aspetti della politica meridionalista, sugli strumenti e sulle finalità dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, che presumibilmente saranno più interessati dai nuovi indirizzi comunitari.

2. Il recente Rapporto Cecchini ² ha illustrato i benefici che deriveranno a consumatori, ad imprese, ai governi nazionali, dal completamento del mercato unico europeo. L'approccio seguito dalla Commissione delle Comunità Europee e che si è tradotto in un'attività di ricerca molto articolata sia a livello di settori coinvolti in prospettiva dall'accresciuta integrazione economica, sia a livello macroeconomico, è un approccio sostanzialmente ottimistico, in qualche punto addirittura apologetico sulle conseguenze che deriveranno da una più libera concorrenza alle economie dei Paesi CEE. I vantaggi del completamento del mercato unico europeo sono infatti nel Rapporto Cecchini pienamente percepiti e valorizzati, mentre i rischi e gli svantaggi sono ridimensionati se non sottaciuti. Gli accenni ai contraccolpi che la maggiore concorrenza tra le imprese potrebbe proiettare sulle economie più deboli e in particolare su un'area economicamente in ritardo quale è il Mezzogiorno d'Italia, sono pochissimi nel documento citato: si trovano nella introduzione al Rapporto scritta dal Presidente della Commissione delle Comunità Europee, Jacques Delors, il quale ricorda che la realizzazione di un grande mercato europeo senza frontiere sarà accompagnata da sostegni alle regioni che sono in ritardo dal punto di vista dello sviluppo e mediante aiuti alle regioni in cui esistono difficoltà industriali. E nelle ultime pagine del Rapporto Cecchini si fa un rapido riferimento agli

² AA.VV., La sfida del 1992. Una grande scommessa per l'Europa. Sperling e Kupfer editori, Piacenza, 1988. Questo volume è indicato come Rapporto Cecchini dal nome del Presidente del Comitato che ha diretto per conto della Commissione delle Comunità Europee la ricerca sul "costo della non-Europa".

aspetti redistributivi della ricchezza che la realizzazione di un mercato unico della CEE dovrà pure affrontare, se si vorrà impedire che aumentino le disuguaglianze tra gruppi sociali e aree territoriali all'interno dei Dodici. Il Rapporto respinge la "prospettiva di incontrollato darwinismo economico"³ - vale a dire l'ipotesi che sopravviveranno nel nuovo mercato unificato i più forti, mentre i più deboli saranno lasciati al loro destino - ricordando che è necessario prevedere misure di politica sociale contestuali in alcune direzioni come la formazione professionale e la mobilità, la maggiore flessibilità del mercato della manodopera, l'uso più concentrato dei Fondi sociale e regionale della CEE. Su questa base si apre la strada ad una riconsiderazione delle politiche regionali perseguite da ciascuno Stato membro e quindi ad un ripensamento dell'intervento straordinario nelle regioni del Mezzogiorno d'Italia, questione che sarà trattata, sia pure a grandi linee, qui di seguito.

I vantaggi dell'unificazione completa del mercato europeo sono esattamente riflessi nei costi che attualmente le economie della CEE sopportano a causa dell'esistenza di barriere non tariffarie nel campo del commercio, degli appalti pubblici, delle normative tecniche e fiscali, della regolamentazione dei servizi. Questi costi sono stati quantificati dal Rapporto Cecchini nella cifra di 200 miliardi di ECU (all'incirca 300.000 miliardi di lire, poco più del 5% del prodotto interno lordo dei 12 Stati membri, misurato a prezzi 1988). La cifra ora riportata deriverebbe per il 40% dai guadagni di

³ AA.VV., La sfida del 1992, cit., pag. 193.

benessere direttamente risultanti dal completamento del mercato interno e per il 60% discenderebbe dagli effetti indiretti dell'accresciuta concorrenza. In particolare, poi, se si considerano soltanto i benefici diretti, la stima del Rapporto Cecchini attribuisce il guadagno di benessere relativamente più elevato all'abolizione delle barriere che si frappongono agli scambi (per la burocratizzazione delle procedure doganali e i controlli alle frontiere) e alla produzione (per i differenti standard tecnici imposti ai prodotti da Paese a Paese, per il regime protezionistico vigente negli appalti pubblici, per le norme tecniche nazionali largamente divergenti, per la differenziata normativa fiscale, per la discriminazione dovuta alle politiche industriali nazionali, per i divari esorbitanti nei costi dei servizi alle imprese tra Paese e Paese). L'abbattimento di queste barriere comporterebbe un guadagno di benessere pari ad oltre i due quinti dei benefici diretti connessi all'accresciuta integrazione economica; mentre un terzo dei benefici diretti deriverebbe dallo sfruttamento più completo delle economie di scala, nell'ipotesi che le imprese sarebbero indotte ad accrescere il volume di produzione in un mercato europeo unificato. Un quarto dei benefici diretti deriverebbe infine dagli effetti che la concorrenza più intensa può esercitare sulle imprese abbassandone le inefficienze e riducendo i profitti da monopolio.

Ma i benefici complessivi imputabili all'accresciuta interdipendenza tra le economie della CEE non sono circoscritti al campo microeconomico (cioè a consumatori e ad imprese) e perciò vanno ben al di là della cifra dei 200 miliardi di maggior benessere

direttamente e indirettamente attribuibile al completamento del mercato interno.

L'approccio del Rapporto Cecchini configura un nuovo equilibrio macroeconomico potenzialmente connesso con l'integrazione dei mercati. Le misure che ciascun Paese assumerà da qui al 1992 per eliminare i controlli alle frontiere, per la liberalizzazione dei servizi alle imprese (in particolare, dei servizi finanziari), per una disciplina uniforme degli appalti pubblici, congiuntamente agli effetti che dal lato dell'offerta il nuovo ambiente competitivo produrrà sulle imprese (riduzione di costi e prezzi, guadagni di produttività), avranno ripercussioni benefiche sulla crescita economica, sull'occupazione lavorativa, sul tasso di inflazione, sul disavanzo pubblico, sull'equilibrio della bilancia commerciale dell'insieme dei Paesi CEE.

Nel medio termine, le conseguenze macroeconomiche del completamento del mercato interno potrebbero essere rafforzate da misure di politica economica che sfruttino i margini di manovra aperti dalla concorrenza in termini di minore inflazione, di ridotto disavanzo pubblico, di saldo attivo nella bilancia esterna. Qualora le misure di accompagnamento fossero del tipo di maggiori investimenti pubblici e di riduzione delle imposte sui redditi e fossero calibrate in maniera da utilizzare in parte ciascuno dei suddetti margini di manovra, gli effetti macroeconomici previsti nel medio periodo sarebbero veramente notevoli: aumento del prodotto interno lordo del 7%, riduzione dei prezzi al consumo del 4,5%, attenuazione del deficit pubblico, creazione di 5 milioni di posti di lavoro.

Il modello macroeconomico con misure d'accompagnamento del tipo descritto, adottato nel Rapporto Cecchini, combina impulsi dal lato dell'offerta con effetti moltiplicativi dovuti alla politica fiscale: gli shocks dell'offerta agiscono sostanzialmente attraverso l'abbassamento dei costi indotto dalla maggiore concorrenza e attivano perciò il circolo virtuoso di prezzi più bassi, guadagni di competitività, accresciuti investimenti, per mettere capo infine ad un aumento del prodotto interno lordo, alla creazione di nuovi posti di lavoro, al miglioramento della bilancia commerciale. Gli interventi fiscali che potrebbero assecondare e rafforzare questo meccanismo, agiscono invece sulla domanda globale attraverso il consueto effetto moltiplicativo. La teoria economica sottostante al modello descritto, è perciò una combinazione della tendenza recentemente affermata, detta dell'economia dal lato dell'offerta, con la tendenza tradizionale, keynesiana, che privilegia invece il lato della domanda.

3. Gli operatori economici dei 12 Paesi della CEE si mostrano nel complesso alquanto fiduciosi di catturare i benefici del mercato unico europeo. Un'indagine condotta nell'autunno del 1987 ⁴ presso 11mila aziende industriali in tutti i Paesi della CEE ha dimostrato in particolare che gli imprenditori italiani interpellati sono i più ottimisti perché si aspettano i maggiori vantaggi in

⁴ Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (Iscro), Rapporto semestrale. Roma, luglio 1988, pag. 69 e segg.

termini sia di costi che di vendite, a seguito dell'accresciuta interdipendenza tra le economie dell'Europa.

Le imprese italiane si sono collocate al primo posto nella graduatoria complessiva dei vantaggi percepiti sia per l'impatto sui costi unitari di produzione che sulle prospettive di vendita, mentre è significativo che gli imprenditori della Germania stanno in questa graduatoria al quarto posto e quelli della Francia si collocano all'ultimo posto. L'indagine campionaria ha dimostrato che le aziende industriali italiane considerano nell'ordine come particolarmente rilevanti le seguenti barriere non tariffarie: gli ostacoli amministrativi, tra cui sono comprese le formalità doganali e le restrizioni governative alla libera concorrenza; i differenti standard e regolamenti nazionali imposti alle imprese; le restrizioni sul mercato dei capitali.

Appare inoltre significativo che i vantaggi netti maggiori sono percepiti, nel caso italiano, dalle industrie che producono beni di consumo, seguite dalle industrie di beni di investimento, mentre minori sono i benefici previsti dai produttori di beni intermedi. Considerando inoltre la dimensione delle aziende interpellate, l'atteggiamento più fiducioso appare quello delle imprese di dimensione medio-grande (da 500 a 999 addetti), seguite dalle imprese medio-piccole (da 50 a 199 addetti) e dalle imprese intermedie (da 200 a 499 addetti), mentre le imprese con meno di 50 addetti hanno dimostrato la più bassa percezione dei vantaggi netti e le imprese con 1000 e più addetti si sono collocate al terzo posto, alla pari con le imprese intermedie, quanto ai benefici netti intravvisti.

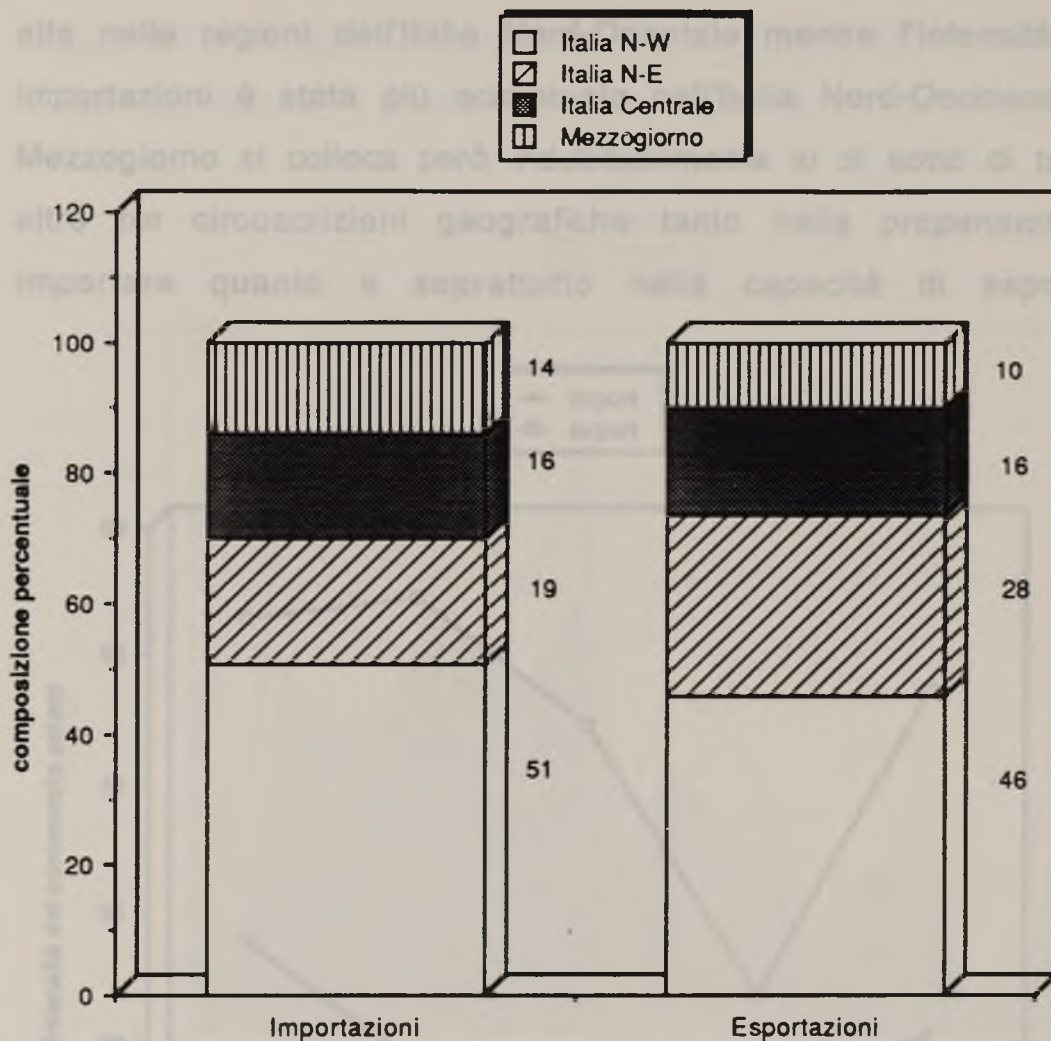
Ma l'aspetto forse più significativo che emerge dall'indagine campionaria sulle imprese italiane, è lo scarto sensibile tra i vantaggi netti previsti per l'azienda interpellata e i vantaggi netti che gli imprenditori attribuiscono al sistema economico nazionale. Il saldo ponderato tra imprenditori che ritengono il completamento del mercato europeo un evento favorevole e imprenditori che lo considerano invece un evento sfavorevole, si colloca a livello di 42 se riferito alle prospettive aziendali ma scende a livello di 25 se riferito al sistema economico nazionale. La differenza tra i due valori è, nel caso degli imprenditori italiani, più marcata rispetto alla media degli imprenditori interpellati in tutta la CEE: nella media CEE, gli intervistati hanno attribuito un saldo di 33 ai vantaggi netti percepiti per l'azienda e un saldo di 26 ai benefici netti per tutta l'economia nazionale. Questo divario di valutazione sui guadagni riferiti una volta all'azienda e un'altra volta al sistema economico, è un indicatore, sia pure grossolano, della consapevolezza che i singoli operatori interpellati mostrano circa la difficoltà che tutta l'economia italiana nel suo insieme ottenga un incremento netto di benessere a seguito del completamento del mercato unico europeo.

Giova però avvertire che anche gli imprenditori di altri Paesi (e segnatamente quelli di Grecia e Francia) hanno manifestato nelle loro risposte questa divaricazione di aspettative tra i benefici affluenti alla loro azienda e quelli percepibili a livello di sistema economico nazionale. Ciò mostra come gli uomini d'impresa sono avvertiti, in diversi contesti nazionali, della possibile discrepanza che l'unificazione dell'Europa può generare tra vantaggi

microeconomici e guadagni macroeconomici. In Paesi caratterizzati da acuti squilibri regionali (come l'Italia e la Francia) questa discrepanza ha evidenti risvolti distributivi: ciò che appare vantaggioso per un'impresa dinamica, proiettata sui mercati internazionali, può risultare penalizzante per intere regioni economicamente in ritardo ed ancora poco integrate nell'economia degli altri Paesi europei.

4. Il Mezzogiorno d'Italia è un'area relativamente poco soggetta, in media, alla concorrenza internazionale : nel 1987 il rapporto tra importazioni e prodotto interno lordo è stato pari al 9,4% al Sud contro il 18,2% al Centro-Nord; mentre nello stesso anno il rapporto tra esportazioni e valore aggiunto dell'agricoltura e dell'industria ⁵ si è collocato all'incirca sul 20% per il Mezzogiorno contro il 47,5% del Centro-Nord. Per effetto di ciò l'economia meridionale partecipa modestamente al commercio estero dell'interna nazione : come si può vedere dal graf.1, le importazioni che sono comprate dalle regioni meridionali costituiscono il 14% di tutte le importazioni italiane, mentre le esportazioni rappresentano appena il 10% del totale nazionale.

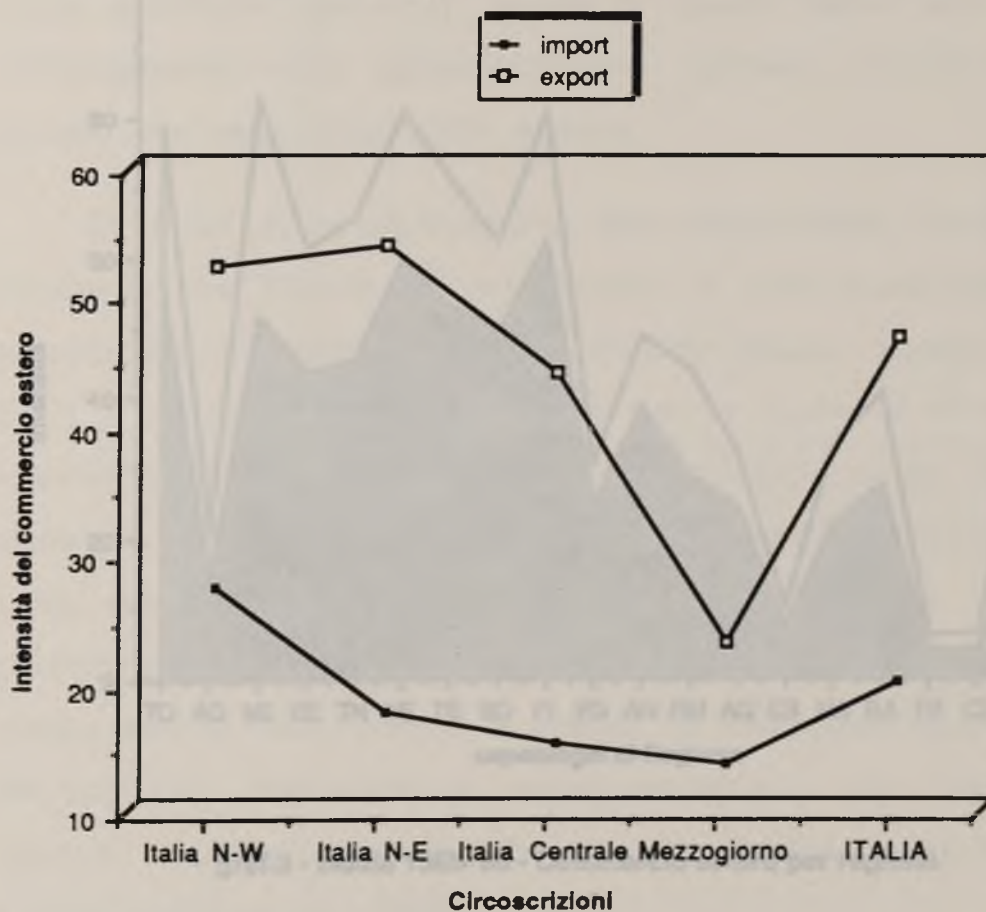
⁵ L'intensità del commercio estero di un'area è calcolata qui e nei grafici che seguono, riferendo le importazioni al prodotto interno lordo (che è un indice del potere d'acquisto della collettività) e rapportando invece le esportazioni al prodotto (valore aggiunto) dei settori che sono per lo più interessati dalle esportazioni stesse, cioè agricoltura e industria. Le fonti statistiche utilizzate per i calcoli riportati nel presente rapporto nonché per i grafici, sono quelle dell'Istituto Centrale di Statistica (ISTAT) per il commercio estero delle regioni italiane; dell'Istituto Guglielmo Tagliacarne dell'Unione italiana delle Camere di Commercio, per il valore aggiunto misurato per settori, province e regioni, dal 1980 al 1986; della SVIMEZ, per il valore aggiunto e per l'occupazione nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord nel 1987; della Banca d'Italia, per il settore del credito.



graf.1 - 1987 - Italia - Commercio estero per circoscrizione

Se confrontiamo l'intensità relativa delle importazioni e delle esportazioni tra il Mezzogiorno e le altre circoscrizioni geografiche del Paese (scorporando il Centro-Nord nelle tre circoscrizioni dell'Italia Nord-Occidentale, dell'Italia Nord-Orientale e dell'Italia Centrale), osserviamo che in media, nel biennio 1985-'86 (l'ultimo periodo per il quale disponiamo delle statistiche necessarie), l'intensità delle esportazioni è stata più

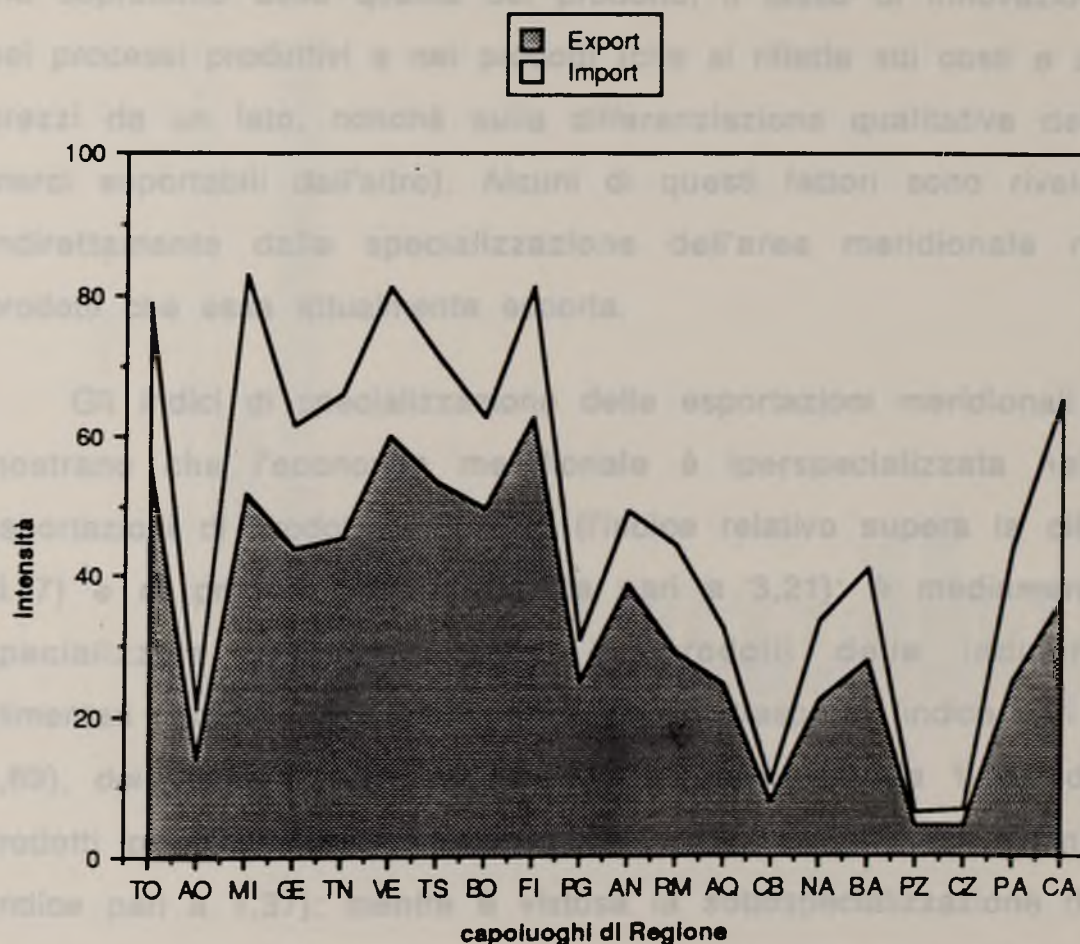
alta nelle regioni dell'Italia Nord-Orientale mentre l'intensità delle importazioni è stata più accentuata nell'Italia Nord-Occidentale. Il Mezzogiorno si colloca però indubabilmente al di sotto di tutte le altre tre circoscrizioni geografiche tanto nella propensione ad importare quanto e soprattutto nella capacità di esportare.



graf.2 - Media 1985-'86 - Intensità del commercio estero

Il fenomeno in questione è rappresentato nel grafico n. 2. Se poi misuriamo l'intensità del commercio estero per singole regioni amministrative (si veda il grafico 3), si constata come alcune

regioni del Mezzogiorno (segnatamente, la Basilicata, la Calabria e il Molise) registrano propensioni ad importare e orientamento ad



graf.3 - Media 1985-'86 - Commercio estero per regione

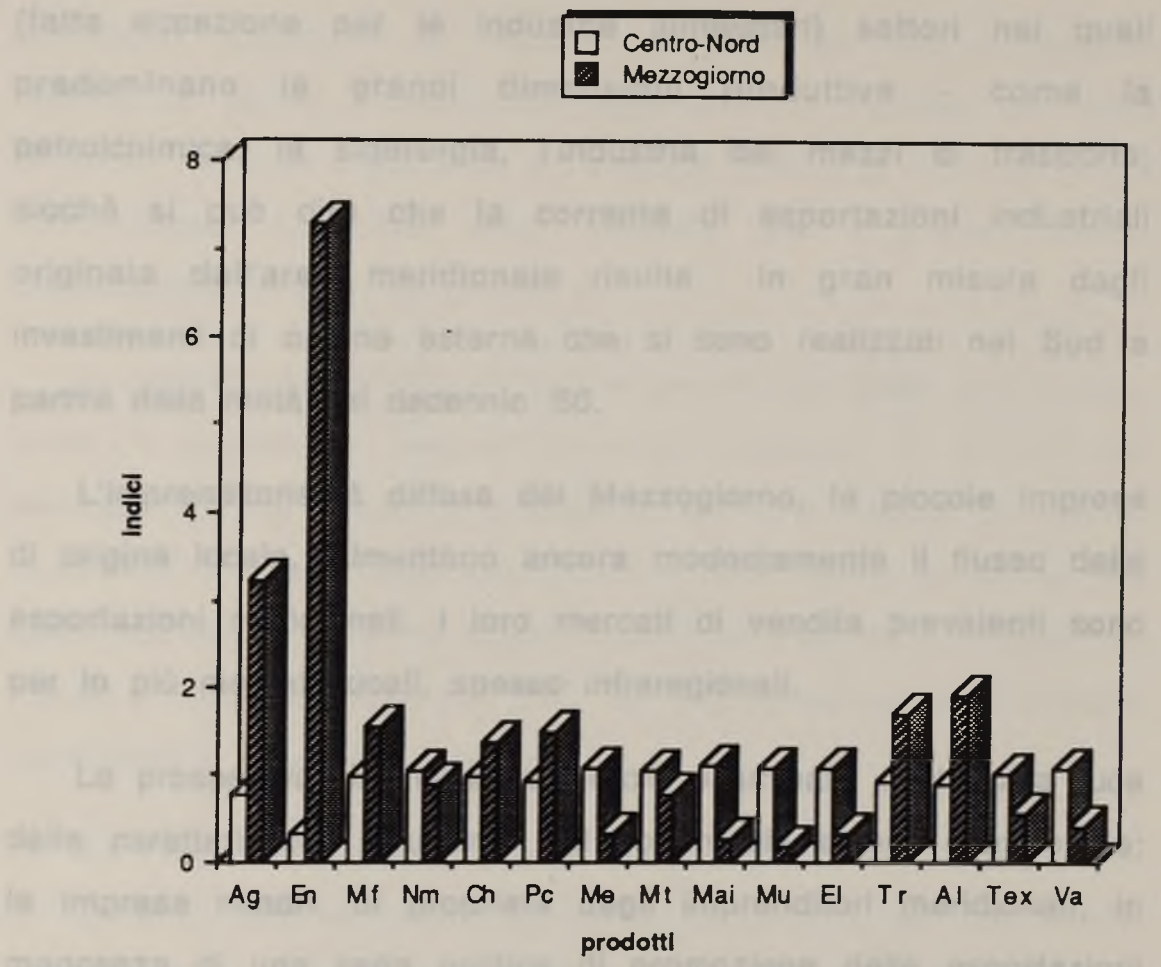
esportare situati a livelli modestissimi, mentre per la Puglia, per la Campania, per la Sicilia e per la Sardegna gli indicatori in esame sono alquanto più elevati.

La bassa quota di esportazioni registrata dal Mezzogiorno nel suo insieme può farsi dipendere da molti fattori come la lontananza geografica dai mercati dell'Europa centrale e settentrionale, che

comporta un'elevata incidenza dei costi di trasporto per unità di prodotto da vendere all'estero, la competitività dal lato del prezzo ma soprattutto della qualità del prodotto, il tasso di innovazione nei processi produttivi e nei prodotti (che si riflette sui costi e sui prezzi da un lato, nonché sulla differenziazione qualitativa delle merci esportabili dall'altro). Alcuni di questi fattori sono rivelati indirettamente dalla specializzazione dell'area meridionale nei prodotti che essa attualmente esporta.

Gli indici di specializzazione delle esportazioni meridionali ⁶ mostrano che l'economia meridionale è iperspecializzata nelle esportazioni di prodotti energetici (l'indice relativo supera la cifra di 7) e di prodotti agricoli (indice pari a 3,21); è mediamente specializzata nell'esportazione di prodotti delle industrie alimentari (indice pari a 1,90), dei mezzi di trasporto (indice pari a 1,69), dei minerali ferrosi e non ferrosi (indice pari a 1,56), dei prodotti petrolchimici (indici uguale a 1,49), dei prodotti chimici (indice pari a 1,37); mentre è vistosa la sottospecializzazione del Mezzogiorno nell'industria metalmeccanica, con particolare riguardo ai settori delle macchine per l'agricoltura e per l'industria e delle macchine per ufficio.

⁶ L'indice di specializzazione è calcolato come rapporto tra la percentuale di un prodotto (industria) sul totale delle esportazioni di un'area e la percentuale analoga registrata a livello nazionale. Se l'indice supera il valore numerico di 1, l'area in esame si dice relativamente specializzata nell'esportazione di quel prodotto; se invece l'indice è inferiore all'unità, l'area è sottospecializzata.



graf.4 - 1987 - Indici di specializzazione delle esportazioni

Gli indici di specializzazione delle esportazioni per il Mezzogiorno e per il Centro-Nord sono rappresentati nel grafico 4 prodotto per prodotto ⁷. Le industrie per le quali il Mezzogiorno risulta più specializzato quanto ad esportazioni, sono quasi tutte

⁷ La nomenclatura dei prodotti indicati sull'asse orizzontale nel grafico 4 è la seguente: Ag, Agricoli; En, Energetici; Mf, Minerali ferrosi e non; Nm, Minerali e prodotti non metallici; Ch, Chimici; Pc, Petrolchimica; Me, Metalmeccanici; Mt, Prodotti in metallo; Mai, Macchine agricole e industriali; Mu, Macchine per ufficio; El, Materiale e forniture elettriche; Tr, Mezzi di trasporto; Al, Alimentari; Text, Tessili, cuoio, abbigliamento, calzature; Va, Legno, carta, gomma e prodotti vari.

(fatta eccezione per le industrie alimentari) settori nei quali predominano le grandi dimensioni produttive - come la petrolchimica, la siderurgia, l'industria dei mezzi di trasporto; sicchè si può dire che la corrente di esportazioni industriali originata dall'area meridionale risulta in gran misura dagli investimenti di origine esterna che si sono realizzati nel Sud a partire dalla metà del decennio '60.

L'imprenditorialità diffusa del Mezzogiorno, le piccole imprese di origine locale, alimentano ancora modestamente il flusso delle esportazioni meridionali. I loro mercati di vendita prevalenti sono per lo più mercati locali, spesso infraregionali.

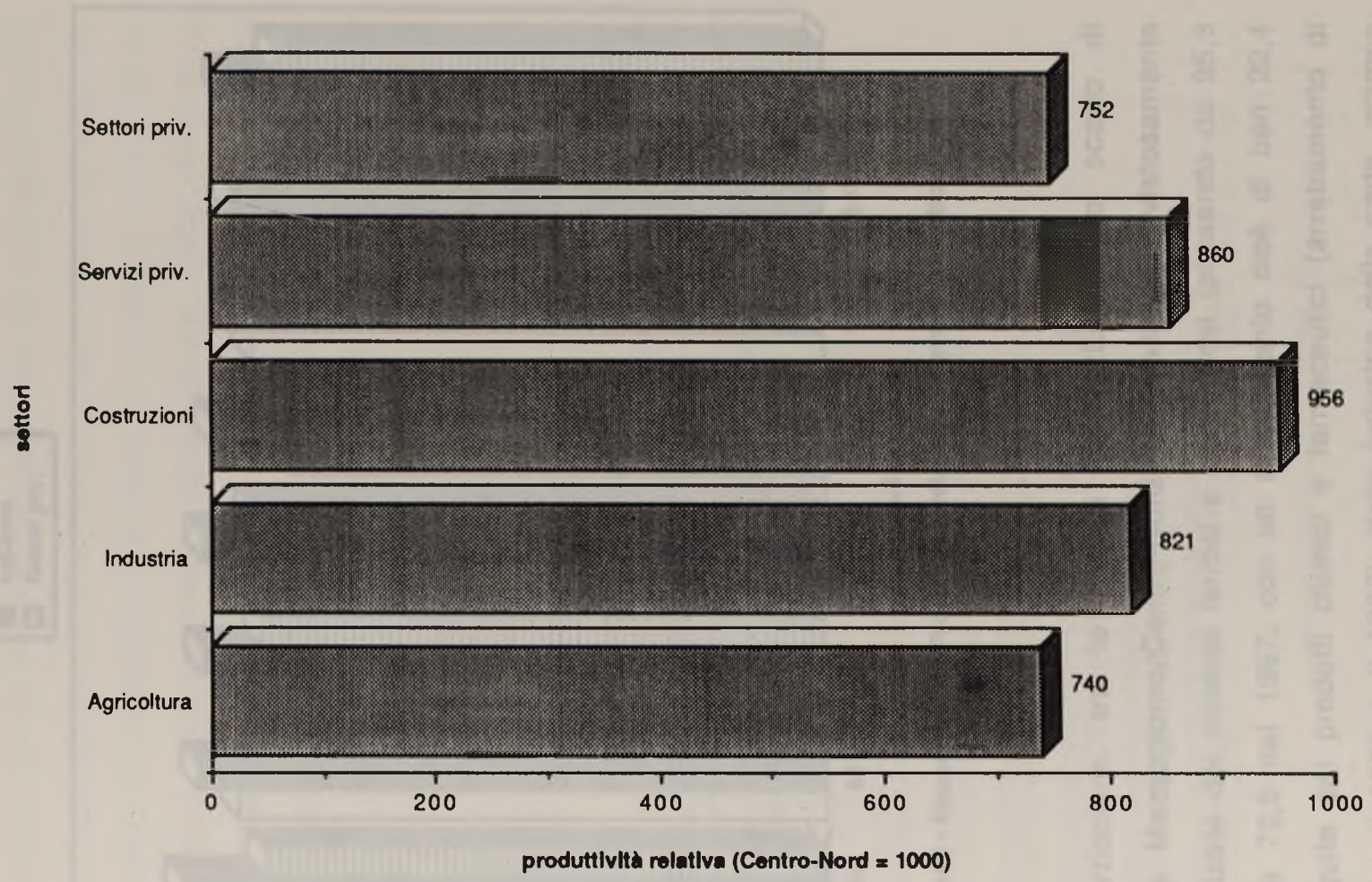
La prospettiva del 1992 va perciò esaminata anche alla luce delle caratteristiche strutturali del commercio estero meridionale: le imprese minori, di proprietà degli imprenditori meridionali, in mancanza di una seria politica di promozione delle esportazioni rivolta verso di loro, difficilmente trarranno vantaggio dall'unificazione dei mercati europei. E' anzi assai probabile che ne ricevano danni qualora la tipizzazione dei prodotti (provocata dall'adozione di standard tecnici comuni, come ad esempio nella produzione di paste alimentari) e l'accresciuta circolazione di merci fabbricate altrove a costi e a prezzi minori, accresceranno la concorrenza sui mercati locali.

La capacità concorrenziale dell'economia del Mezzogiorno è ancora inadeguata, nella media, rispetto alle scadenze imposte dal 1992. Gli indicatori di competitività che compaiono nel presente rapporto, sono molto grezzi per la scarsità di informazioni

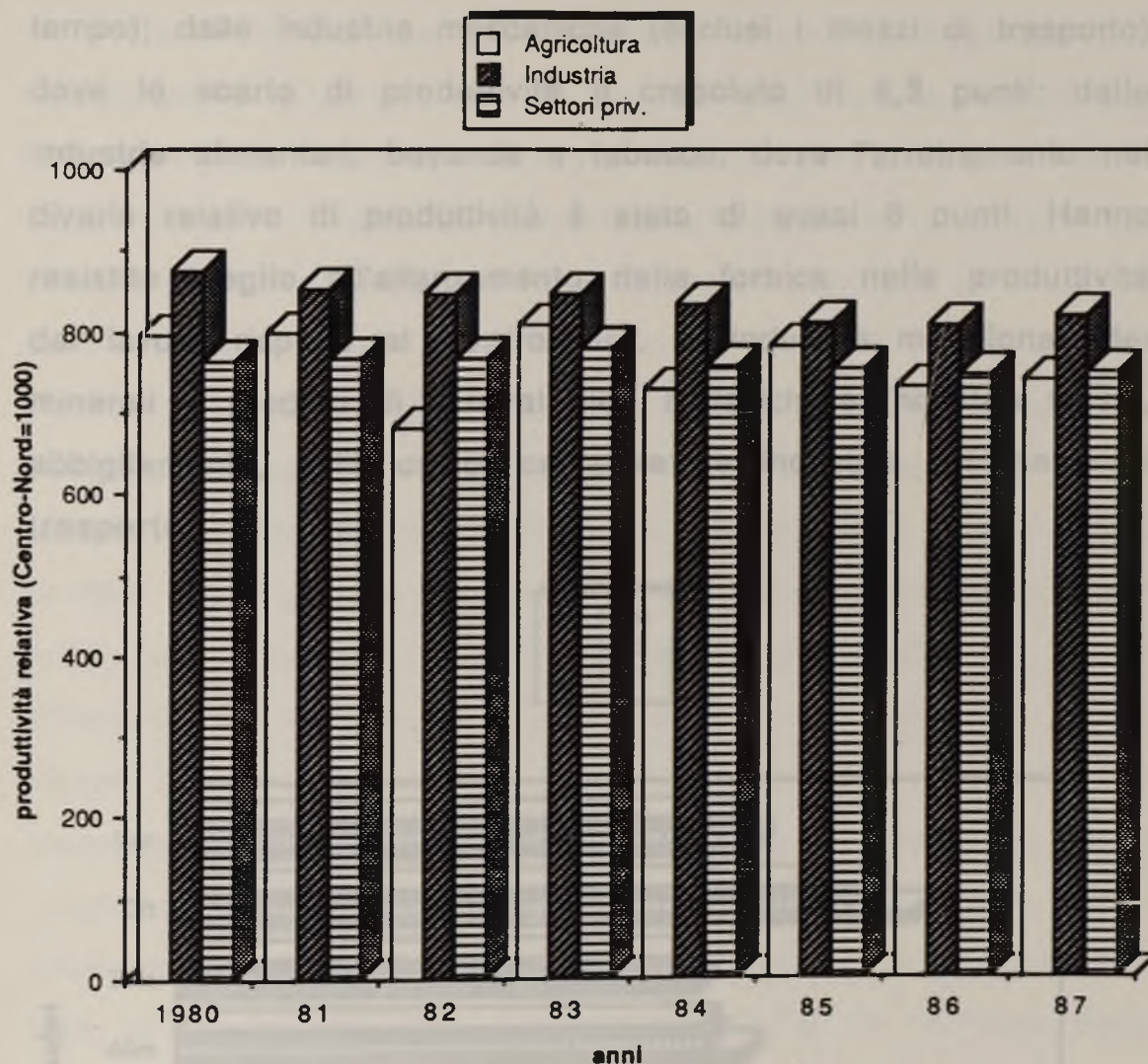
statistiche disponibili. Si riducono in sostanza alla produttività relativa del lavoro, intesa come rapporto tra il prodotto per unità di lavoro nell'area meridionale e l'analoga grandezza misurata per il Centro-Nord. Le cifre sono riportate per i grandi settori dell'economia privata nel grafico 5.

Le attività che producono beni e servizi destinabili alla vendita (cioè il cosiddetto settore privato) mostrano in media nel Mezzogiorno uno scarto di produttività del 25% rispetto al Centro-Nord. Per il settore delle costruzioni e delle opere pubbliche che opera nel Mezzogiorno, lo scarto rispetto all'area più sviluppata del Paese è modesto (meno del 5%); per l'agricoltura e per l'industria meridionali è invece più sensibile.

Se i divari di produttività sono misurati nel corso del decennio, la tendenza che si profila è verso la stabilità se non verso l'accentuazione degli scarti tra Nord e Sud, specie nell'industria manifatturiera (si vedano i grafici 6 e 7).



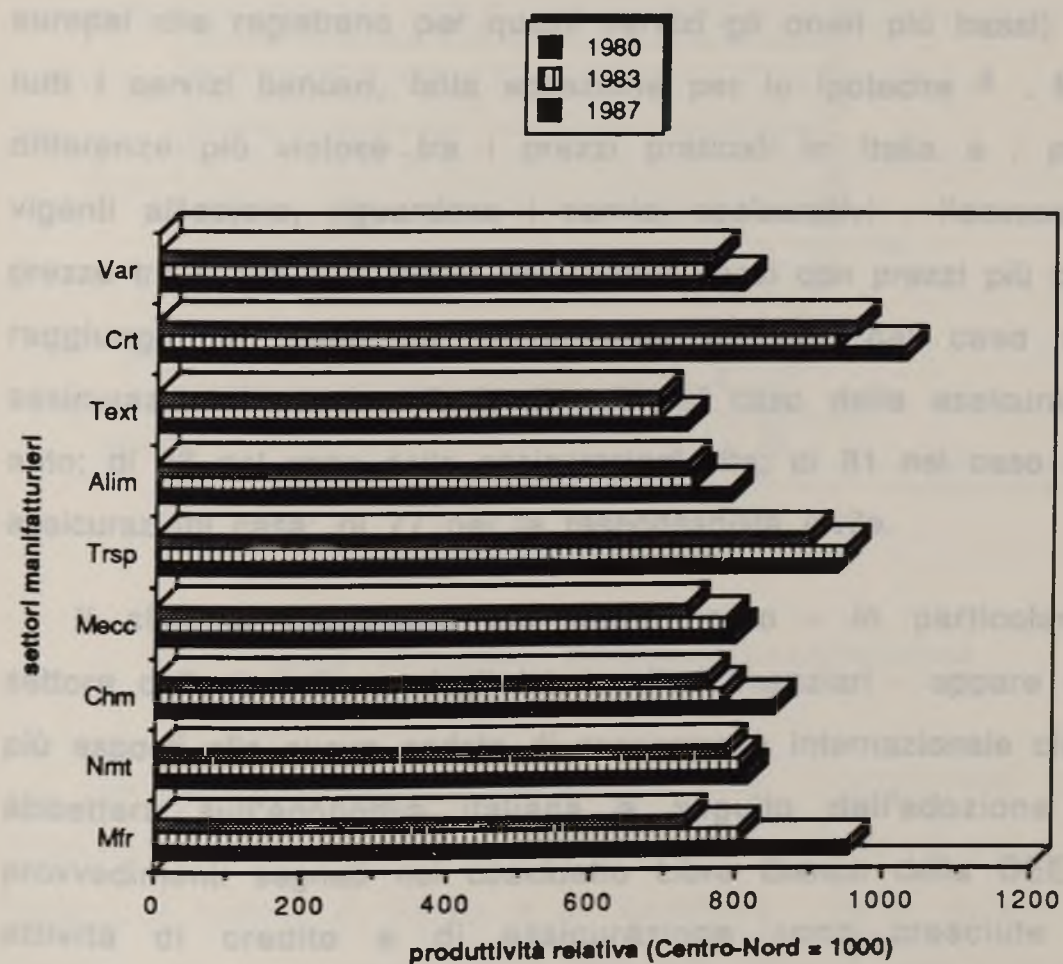
graf.5 - 1987 - Produttività relativa del lavoro nel Mezzogiorno



graf.6 - Mezzogiorno - Produttività relativa del lavoro per settori

In particolare, tra le attività manifatturiere lo scarto di produttività Mezzogiorno/Centro-Nord si è allargato vistosamente per le industrie dei minerali ferrosi e non ferrosi (passando da 95,3 nel 1980 a 72,9 nel 1987, con un arretramento cioè di ben 22,4 punti); seguite dai prodotti chimici e farmaceutici (arretramento di 9,2 punti tra il 1980 e il 1987); dalle industrie della carta, stampa e editoria (arretramento di 6,7 punti nello stesso periodo di

tempo); dalle industrie meccaniche (esclusi i mezzi di trasporto) dove lo scarto di produttività è cresciuto di 6,3 punti; dalle industrie alimentari, bevande e tabacco, dove l'arretramento nel divario relativo di produttività è stato di quasi 6 punti. Hanno resistito meglio all'allargamento della forbice nella produttività del lavoro rispetto al Centro-Nord, le industrie meridionali dei minerali e prodotti di minerali non metallici; le industrie tessili, abbigliamento, pelli, cuoio, calzature; le industrie dei mezzi di trasporto.



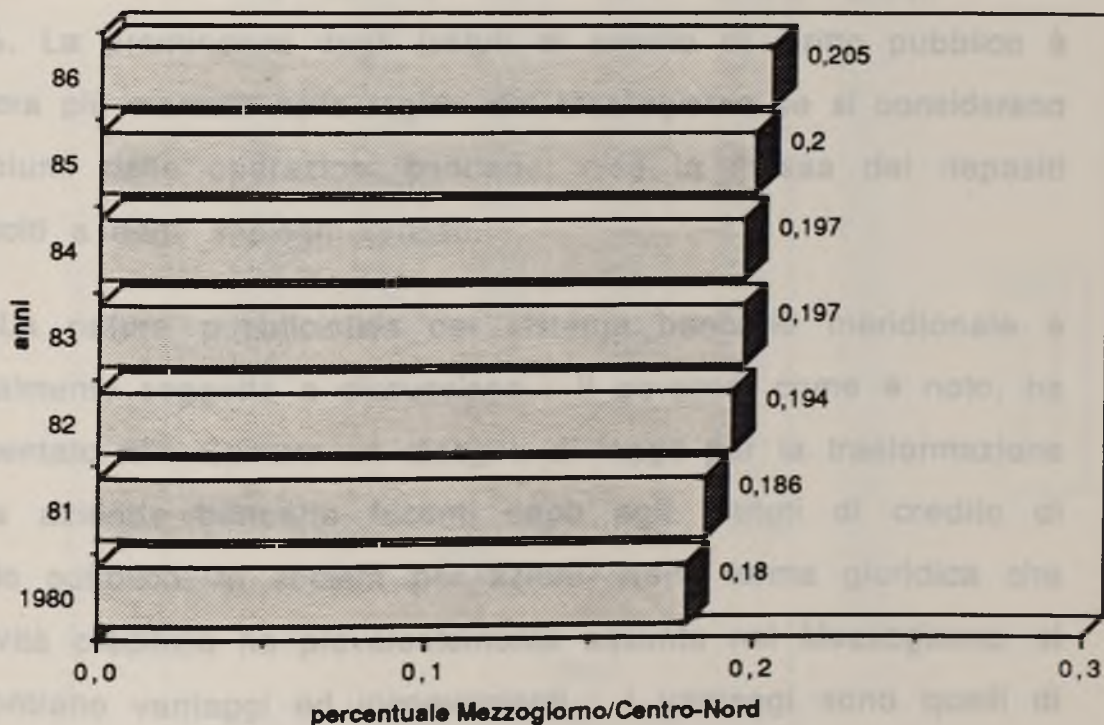
graf. 7 - Mezzogiorno - Produttività del lavoro nell'industria

Tra le attività che più dovrebbero essere assoggettate alla competizione internazionale a seguito del completamento del mercato unico europeo, figurano quelle del credito e delle assicurazioni. Il Rapporto Cecchini esibisce stime allarmanti sul costo relativo di alcuni servizi finanziari venduti in Italia in confronto con i costi di servizi equivalenti forniti in altri Paesi. Nel caso dei servizi offerti dalle banche, l'utente italiano sarebbe costretto a pagare, per la debole concorrenza esterna, prezzi sistematicamente più alti (in confronto alla media di quattro paesi europei che registrano per questi servizi gli oneri più bassi) per tutti i servizi bancari, fatta eccezione per le ipoteche⁸. Ma le differenze più vistose tra i prezzi praticati in Italia e i prezzi vigenti all'estero, riguardano i servizi assicurativi: l'eccesso di prezzo tra l'Italia e la media dei quattro paesi con prezzi più bassi, raggiunge la differenza percentuale di 245 nel caso delle assicurazioni incendi e furti; di 148 nel caso delle assicurazioni auto; di 83 nel caso delle assicurazioni vita; di 81 nel caso delle assicurazioni casa; di 77 per la responsabilità civile.

Il sistema finanziario del Mezzogiorno - in particolare il settore delle banche e degli intermediari finanziari - appare tra i più esposti alla nuova ondata di concorrenza internazionale che si abatterà sull'economia italiana a seguito dell'adozione dei provvedimenti segnati nel cosiddetto Libro Bianco della CEE. Le attività di credito e di assicurazione sono cresciute nel Mezzogiorno ad un ritmo assai veloce nel corso degli anni '80: nel

⁸ Cfr. AA.VV., La sfida del 1992, cit., tabella 6.1, pag. 82.

1980 la dimensione territoriale relativa del settore (cioè il rapporto tra il valore aggiunto creato da credito e assicurazione nel Mezzogiorno e l'equivalente valore aggiunto creato al Centro-Nord) era pari a 0,18; nel 1987 è salita a quasi 0,21, come si desume dalla lettura del grafico 8.

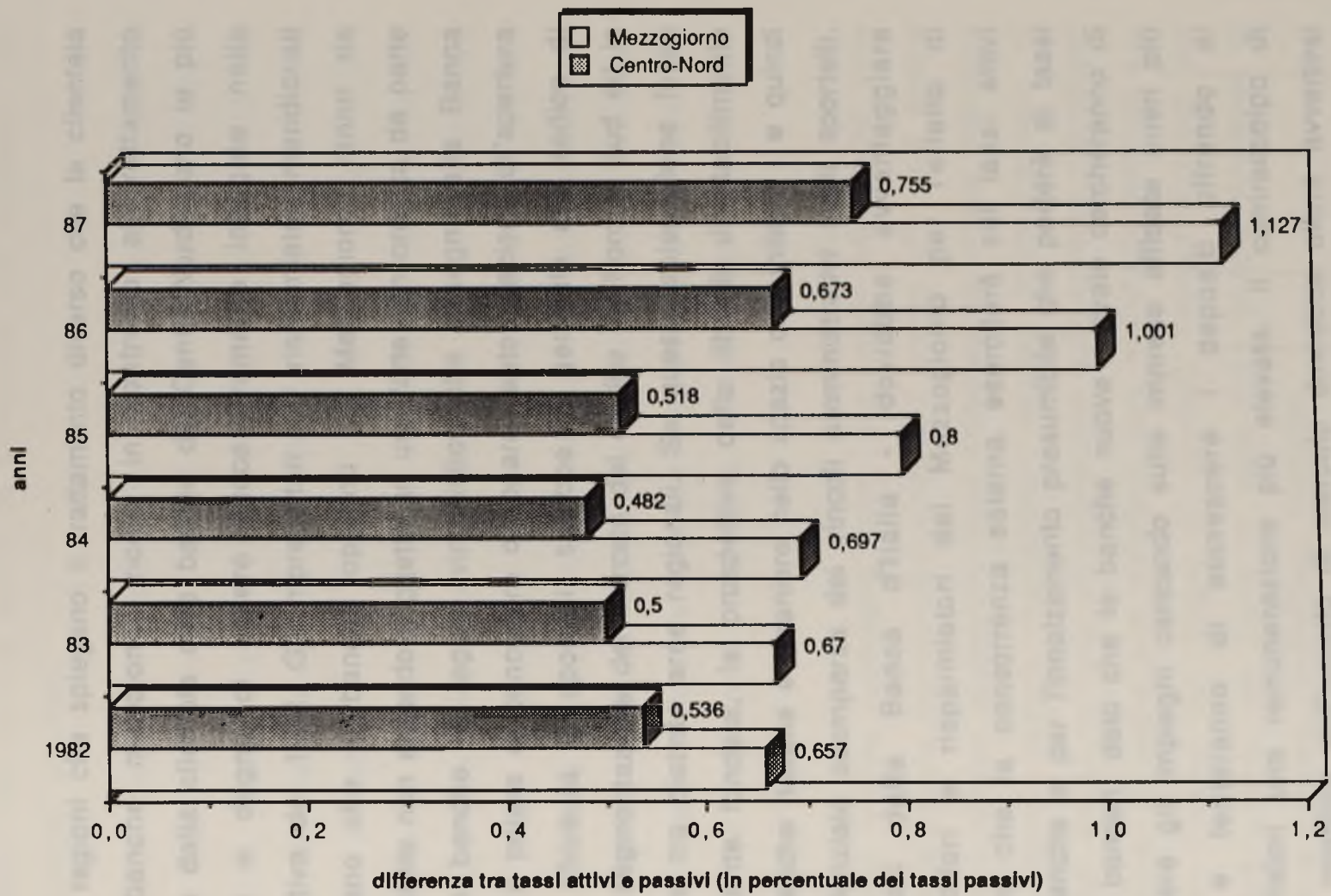


graf.8 - Mezzogiorno - Settore credito e assicurazione

Le banche che operano nell'area meridionale sono prevalentemente Istituti di credito di diritto pubblico (i tre grandi Banche di Napoli, di Sicilia e di Sardegna). Se si esamina la distribuzione percentuale degli sportelli bancari per categoria giuridica delle banche, risulta che nel Mezzogiorno, a fine anno 1987, il 27% degli sportelli fa capo agli Istituti di credito di

diritto pubblico, mentre il 16% degli sportelli è di banche costituite in società per azioni e in società in accomandita per azione. Nel Centro-Nord le percentuali sono ben diverse : il 10% degli sportelli agli Istituti di credito di diritto pubblico, il 24% alle banche costituite in forma societaria. La percentuale degli sportelli che nel Mezzogiorno appartengono alle Casse di Risparmio è poi del 18% del totale sportelli, mentre nel Centro-Nord è del 28%. La preminenza degli Istituti di credito di diritto pubblico è ancora più marcata nelle regioni del Mezzogiorno se si considerano i volumi delle operazioni bancarie, cioè la massa dei depositi raccolti e degli impieghi erogati.

La natura pubblicistica del sistema bancario meridionale è attualmente soggetta a discussione : il governo, come è noto, ha presentato alle Camere un disegno di legge per la trasformazione delle aziende bancarie facenti capo agli Istituti di credito di diritto pubblico, in società per azioni. Nella forma giuridica che l'attività creditizia ha prevalentemente assunto nel Mezzogiorno, si riscontrano vantaggi ed inconvenienti : i vantaggi sono quelli di un'attività bancaria che, avendo un orientamento non esclusivamente rivolto al profitto, può meglio sostenere le imprese che operano in una regione ancora in corso di sviluppo; gli inconvenienti sembrano essere quelli di una efficienza più bassa rispetto a banche concorrenti che operano altrove. I tassi attivi che le banche fanno pagare agli imprenditori sono sistematicamente più alti nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord, mentre i tassi passivi che le banche corrispondono ai depositanti sono sistematicamente più bassi al Sud rispetto al resto del Paese (si veda il graf. 9).



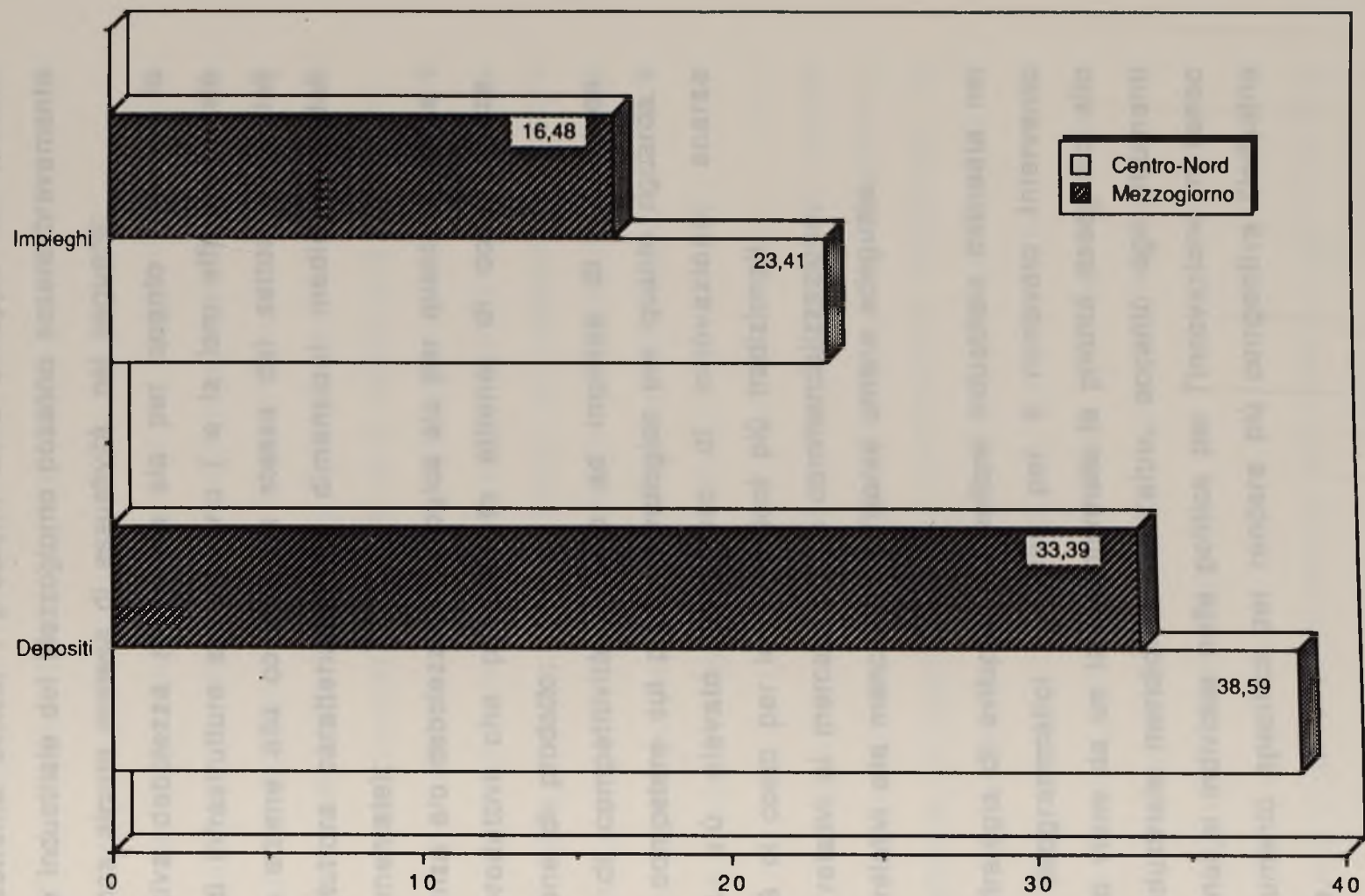
graf.9 - Differenziale relativo dei tassi bancari

Le ragioni che spiegano il trattamento diverso che la clientela delle banche meridionali riceve in confronto al trattamento ricevuto dalla clientela delle banche del Centro-Nord, sono le più diverse e degne di essere successivamente indagate nella prospettiva del 1992. Gli imprenditori e i risparmiatori meridionali lamentano che le banche operanti nel Mezzogiorno fanno da monopoliste non essendo soggette ad una forte concorrenza da parte di altre banche. Il regime vincolistico che assegna alla Banca d'Italia il potere di concedere o negare l'autorizzazione all'apertura o alla chiusura di sportelli, sarebbe in generale alla radice di questa segmentazione del mercato del credito tra Nord e Sud ed in generale tra distinte aree regionali. Se questa spiegazione fosse pienamente fondata, la prospettiva della libertà di stabilimento delle banche italiane e straniere nello spazio comunitario - e quindi la tendenziale scomparsa dei vincoli amministrativi sugli sportelli, esercitati dalla Banca d'Italia - dovrebbe avvantaggiare imprenditori e risparmiatori del Mezzogiorno per l'effetto di calmiera che la concorrenza esterna eserciterà sui tassi attivi delle banche e per l'innalzamento presumibile che porterà ai tassi passivi bancari, dato che le banche nuove arrivate cercheranno di espandere gli impieghi caricando sulle imprese affidate oneri più bassi e tenteranno di accrescere i depositi offrendo ai risparmiatori una remunerazione più elevata. Il contraccolpo di questa modifica dell'assetto di mercato dovrebbe allora avvertirsi esclusivamente sulle rendite di posizione delle vecchie banche

meridionali, cioè sui loro profitti da monopolio, che sarebbero così notevolmente scremati.

Questa spiegazione appare però troppo semplicistica, pur se coglie qualche elemento della realtà. L'onerosità relativa dell'attività bancaria per il pubblico degli imprenditori e dei risparmiatori meridionali, dipende, infatti, oltre che dall'assetto di mercato, anche da altri fattori, che dovranno essere più accuratamente esplorati. Dipende, ad esempio, dal rischio più elevato che gli impieghi bancari sopportano per le caratteristiche proprie degli imprenditori affidati (imprenditori di nuova formazione, che operano sovente con aziende sottocapitalizzate, che subiscono anzicchè promuovere l'innovazione, e così via). Un'analisi delle sofferenze bancarie nel Mezzogiorno, raffrontate con quelle registrate nel resto d'Italia, può convalidare quest'ultima tesi.

Anche il dato innegabile della più bassa produttività delle aziende di credito meridionali - si veda il grafico 10 - può essere soggetto a diverse spiegazioni : può dipendere da scarsa efficienza interna delle banche meridionali, spesso sovraccaricate di personale anche in forza di regolamenti storicamente consolidati del rapporto di lavoro; può dipendere pure dall'assolvimento di una funzione sociale nel dotare di sportelli bancari Comuni del Mezzogiorno che, dal punto di vista dello stretto interesse di un'azienda bancaria, andrebbero trascurati.



depositi e Impieghi per sportello (consistenze fine dicembre '87, miliardi di lire)

graf.10 - Anno 1987 - Produttività delle aziende di credito

5. In estrema sintesi i problemi dello sviluppo del tessuto produttivo e industriale del Mezzogiorno possono essere brevemente indicati, senza alcuna pretesa di esaustività, nei seguenti:

- complessiva debolezza strutturale sia per quanto riguarda la dotazione di infrastrutture sul territorio (e la loro efficienza), sia per quanto attiene alla consistenza stessa dei settori industriali regionali (tuttora caratterizzati da dimensioni medie aziendali assai frammentate);
- obsolescenza e/o debolezza tecnologica sia per quanto riguarda i processi produttivi che per quanto attiene, di conseguenza, all'innovazione di prodotto;
- carenza di competitività rispetto ad imprese di altre aree: difficoltà a competere sul piano tecnologico per quanto riguarda i prodotti a più elevato contenuto di innovazione; scarsa competitività di costo per le produzioni più tradizionali;
- problemi relativi al mercato e alla commercializzazione;
- problemi relativi alla mancanza di risorse umane adeguate.

Nella strategia di sviluppo del settore industriale delineata nei documenti programmatici formulati per il rinnovato Intervento Straordinario viene da un lato confermata la priorità assegnata allo sviluppo industriale meridionale, dall'altro, accanto agli strumenti più tradizionali, si individua nella politica per l'innovazione in senso lato, lo strumento specifico per rendere più competitiva l'industria meridionale.

Più in particolare, secondo il Piano Triennale, la politica a favore dell'innovazione dovrà seguire alcuni indirizzi orientati lungo due direzioni principali:

- favorire l'insediamento nel Mezzogiorno dei segmenti medio alti dell'organizzazione aziendale (progettazione e ricerca, marketing, direzione strategica) ricomponendo in tal modo, internamente o esternamente alle singole aziende, unità imprenditoriali molto spesso, in passato, frammentate e prive di potenzialità innovative;
- promuovere azioni e interventi specifici a favore del decentramento, tenuto conto che la realtà meridionale è ormai più matura e ricettiva di supporto e di servizi allo sviluppo industriale (in particolare, supporto alla tecnologia e all'innovazione), le cui carenze comportano, ancor oggi, l'esistenza di un "deficit funzionale" a svantaggio del Mezzogiorno.

Tenendo conto del quadro generale costituito da questa strategia e considerando altresì l'insieme delle problematiche appena delineate, è evidente che l'incentivazione finanziaria, da sola, non è più sufficiente ad indurre condizioni di vantaggio tali da consentire alle imprese meridionali di competere sui mercati nazionali ed internazionali. Si tratta infatti di incidere sui fattori di competitività creando un ambiente economico favorevole alla valorizzazione delle risorse locali.

Questo tipo di ambiente economico può essere creato attraverso politiche specifiche che inducano, agevolino, incentivino la diffusione di attività di servizio reale che, incidendo concretamente sulla gestione dei processi produttivi,

sull'organizzazione aziendale, sulle strategie di commercializzazione rendano le imprese meridionali complessivamente più efficienti e più competitive. Questa esigenza è stata totalmente recepita, prima in sede comunitaria (Regolamento FESR) poi nella nuova legge sull'Intervento Straordinario nel Mezzogiorno.

La "filosofia" che muove questo tipo di interventi è che mentre i servizi reali tendono a localizzarsi spontaneamente nelle aree in rapido sviluppo (dove si creano dei flussi di domanda tali da consentire alle iniziative che operano nel terziario avanzato di reggere e svilupparsi sul mercato), nelle aree in ritardo l'incontro fra domanda e offerta di servizi va adeguatamente "provocata", in particolare creando le premesse perché la domanda possa effettivamente assumere consistenza e dimensioni tali da rendere conveniente la localizzazione, nel Mezzogiorno, di iniziative, di strutture, di società che organizzino l'offerta di servizi alla produzione trovando sul mercato, e quindi in condizioni di efficienza, il loro "ritorno". Si deve quindi parlare distintamente di una politica della domanda e di una politica dell'offerta.

Per quanto riguarda la politica dell'offerta è opportuno esaminare distintamente due aspetti:

a) obiettivi, caratteristiche e modalità della politica di incentivazione dell'offerta e sua eventuale compatibilità, soprattutto in prospettiva, con la politica di "concorrenza" e con l'apertura dei mercati; b) tipologia e caratteristiche dei servizi da

incentivare in relazione ai principali problemi strutturali del tessuto produttivo meridionale.

Per quanto riguarda il primo aspetto va sottolineato che obiettivo prioritario di una politica di incentivazione dell'offerta deve essere quello di far radicare iniziative che, dopo il periodo di incentivazione, riescano a camminare da sole, a conservare e ad alimentare il proprio mercato. Si tratta quindi di evitare accuratamente politiche di mera assistenza e di privilegiare, per contro, una logica di efficienza e competitività. Questo obiettivo si può ottenere selezionando fortemente la concessione degli incentivi e graduando questi ultimi in relazione all'entrata a regime dell'iniziativa. Essi dovranno quindi preferibilmente essere temporanei e decrescenti nel tempo.

Per quanto riguarda il secondo aspetto vanno individuate le tipologie di servizi la cui offerta risulta prioritaria per aggredire i nodi strutturali del tessuto produttivo meridionale. Si tratta infatti di concentrare gli sforzi su alcune tipologie di servizi al fine di non disperdere in mille rivoli l'impatto del programma di incentivazione.

Fra queste tipologie di servizi, in prima approssimazione e in base ad una prima analisi di larga massima da approfondire, possono essere segnalati:

- servizi relativi alla gestione e all'organizzazione (compresi dunque i servizi finanziari);

- servizi relativi all'innovazione tecnologica e all'assistenza tecnica;
- servizi alla commercializzazione, marketing nazionale ed estero, trading ecc.
- servizi relativi alla formazione delle risorse umane.

Un aspetto di particolare rilievo delle politiche dell'offerta di servizi alla produzione è quello relativo alle forme di attuazione di tali politiche e, in particolare, al ruolo da assegnare agli operatori pubblici e privati. Su questi problemi il lavoro da fare è rilevante, soprattutto considerando che il fenomeno del terziario avanzato è divenuto rilevante per la nostra industria da un periodo di tempo relativamente recente. La sua crescita è stata supportata, nelle aree più sviluppate del Centro-Nord, da una domanda da parte delle imprese, divenuta più intensa man mano che divenivano più difficili le condizioni di competitività anche in quei settori nei quali, a livello mondiale, siamo in posizione di avanguardia.

Sotto il profilo organizzativo le iniziative che concretamente hanno cominciato ad operare nel settore dei servizi alla produzione e della diffusione dell'innovazione tecnologica, hanno assunto, in larga prevalenza, la forma di "consorzi" e di "centri servizi". Mentre i primi sono più largamente utilizzati soprattutto nelle iniziative nate all'interno di associazioni di imprese omogenee, i secondi risultano finora meno diffusi e per lo più localizzati in aree economicamente "forti". Tali centri operano generalmente fornendo una vasta gamma di servizi (soprattutto nella forma di consulenze specialistiche) che rimangono esterni alle imprese e di cui queste

ultime trovano conveniente fornirsi al di fuori della propria organizzazione.

In Italia si sono realizzati in pratica due tipi di approccio al problema di come un "centro servizi" si debba presentare sul mercato: da un lato si sono costituiti centri con finalità generiche, punti di riferimento per una vasta parte del mondo produttivo e dotati di una considerevole flessibilità operativa. Dall'altro sono andati sempre più diffondendosi "centri servizi" specializzati sia dal lato della tipologia del servizio fornito che per quanto riguarda la tipologia di imprese (il settore) alla quale i servizi sono destinati.

L'esperienza di questi anni sembra indicare come la via più praticabile (quella più utile alle imprese e quella complessivamente più efficiente) sia quella della progressiva specializzazione, in un quadro caratterizzato quindi dal conseguimento di livelli quantitativamente e qualitativamente più elevati sia di domanda che di offerta di servizi alla produzione. Questa sembra la via da seguire anche per il Mezzogiorno: l'obiettivo deve essere quello della massima specializzazione e quindi della massima efficienza in un quadro segnato da una presenza pubblica che continuerà ad essere rilevante (ma mai esclusiva e comunque via via decrescente) soprattutto nei primi anni di intervento.

In via di prima approssimazione, soprattutto alla luce di alcune esperienze internazionali e nazionali, si può forse indicare in un

organismo a partecipazione pubblica e che preveda la partecipazione societaria (attraverso le organizzazioni di categoria) degli stessi utenti dei servizi, la forma organizzativa in grado di dare impulso, in ambiti regionali, a tale politica in un quadro di efficienza (ottimizzazione dei costi) e di efficacia (capacità di incidere sui nodi strutturali).

Accanto a questa politica dell'offerta va tuttavia contestualmente avviata una politica di stimolo e di indirizzo della domanda, in assenza della quale è difficile immaginare un adeguato incremento del ricorso ai servizi reali. Questa politica della domanda che già prevede attualmente agevolazioni di tipo finanziario a chi richiede servizi reali, non può omettere un'adeguata attività di sensibilizzazione volta a valorizzare i benefici derivanti dall'utilizzo di questo tipo di servizi, ad evidenziare i vantaggi conseguibili col ricorso alle società che li offrono, a diffondere la conoscenza delle agevolazioni esistenti.

Un aspetto apparentemente specifico ma di grande rilievo per l'economia del Mezzogiorno, derivante dal mercato unico europeo, è la nuova disciplina che si delinea per gli appalti pubblici.

Gli appalti pubblici rappresentano in media il 9% del prodotto interno lordo dei paesi comunitari per le sole commesse delle amministrazioni, ed il 15% se si includono quelle delle imprese statali come le ferrovie o le compagnie aeree. Un mercato ragguardevole la cui apertura comporterà notevoli vantaggi sia per l'industria che per la Pubblica Amministrazione. In particolare la prima beneficerà di maggiori opportunità di esercizio e sviluppo

delle attività imprenditoriali da cui deriverà una riduzione dei costi, grazie all'operare delle economie di scala, ed un aumento della efficienza per l'effetto stimolante della concorrenza. Quanto alla P.A., questa potrà fruire di più vantaggiose possibilità di scelta, sia sotto il profilo finanziario che sul piano qualitativo, il che si tradurrà in notevoli economie nei bilanci pubblici e in una migliore soddisfazione degli utenti e dei consumatori. In genere l'ampliamento del mercato contribuirà in modo decisivo all'ulteriore sviluppo delle strutture industriali e commerciali della Comunità.

Attualmente nonostante siano già da tempo in vigore alcune disposizioni tendenti ad imporre la trasparenza nelle procedure di appalto e la libertà di concorrenza, la percentuale di forniture affidate dalle amministrazioni nazionali ad imprese di altri paesi comunitari si aggira intorno al 2%. Le ragioni di questa scarsa concorrenza nel settore degli appalti sono numerose. Innanzitutto va ricordato che la legislazione comunitaria esclude dalla concorrenza europea settori fondamentali come i trasporti, l'elettricità, l'acqua, il gas. Inoltre certe amministrazioni abusano delle deroghe, di conseguenza le imprese si scoraggiano poichè non dispongono di mezzi efficaci di ricorso contro gli abusi "nazionalistici" e rinunciano a priori a tentare di conquistare un'aggiudicazione.

Consapevole del ruolo fondamentale che la liberalizzazione dell'insieme degli appalti pubblici può svolgere a favore della creazione di uno spazio economico unico entro il 1992, la Commissione delle Comunità Europee, rispettando gli impegni

assunti sulla base del Libro Bianco e le richieste formulate dal Consiglio europeo, ha svolto un lavoro di riflessione volto a migliorare radicalmente l'anacronistica situazione attuale e a garantire che tale azione contribuisca nel contempo allo sviluppo armonioso di altre politiche comunitarie, quali la politica regionale, quella sociale, di promozione delle piccole e medie imprese, di ricerca e sviluppo, nonché la politica di concorrenza.

Per quanto concerne le azioni che riguardano specificamente gli appalti, la Commissione ha presentato al Consiglio, alla fine del 1986, proposte di modifica delle direttive del 1971 e del 1977, riguardanti rispettivamente gli appalti di lavori pubblici e di forniture. Le prime miravano principalmente ad armonizzare le procedure di aggiudicazione, ad assicurare l'adozione di norme comuni nel settore tecnico e a garantire l'applicazione di regole comuni nella pubblicità. Tuttavia, malgrado certi progressi, esse non hanno dato i risultati sperati, tenuto conto della loro trasposizione talvolta incorretta nel diritto e del ricorso del tutto abusivo alle eccezioni alle procedure normali.

Basandosi sulle esperienze acquisite, la Commissione ha pertanto presentato l'anno scorso alcune proposte di modifica dirette a migliorare sensibilmente l'applicazione delle direttive esistenti, rafforzando le garanzie che assicurano pari opportunità ai candidati di altri Stati membri e consentendo una migliore trasparenza degli appalti pubblici. Essa ha inoltre deciso di istituire un Comitato consultivo per la liberalizzazione degli appalti pubblici, concepito come la sede di un dialogo stretto e continuo tra la Commissione e le categorie economiche che operano

nel settore degli appalti di lavori pubblici, di forniture e di servizi. La Commissione ha, d'altra parte, messo a punto una proposta che mira a consentire un intervento preventivo in caso d'inosservanza della disciplina comunitaria e a creare un sistema di ricorso rapido nella fase di aggiudicazione. Sono allo studio inoltre proposte volte ad estendere le direttive ai settori finora esclusi, ossia ai quattro importantissimi settori dell'energia, dell'acqua, dei trasporti e delle telecomunicazioni. Tale estensione avrà conseguenze economiche considerevoli, poichè in questi settori la domanda pubblica è in grado di offrire all'industria un mercato di dimensioni sufficienti a permetterle di attuare fino in fondo strategie atte a potenziare la sua competitività sul piano internazionale. Infine, sempre nel quadro delle iniziative di prossima attuazione, è previsto altresì di aprire alla concorrenza comunitaria gli appalti pubblici nel settore dei servizi, al di là dei limiti attualmente previsti dalle direttive "lavori" e "forniture".

In questo contesto in piena evoluzione la situazione specifica del nostro paese nel settore degli appalti risulta caratterizzata da un apparato normativo ispirato più ad un esasperato formalismo e ad una filosofia di protezione di interessi specifici e/o di settore che non al principio della difesa della libera concorrenza. L'esperienza della legge 741/81 dichiarata illegittima dalla Corte di Giustizia, è una conferma della mentalità protezionista del nostro legislatore; un apparato amministrativo generalmente inefficiente; eccessivamente burocratizzato, che utilizza procedure di selezione ancora ben lontane dal risultare efficaci anche per l'inadeguata preparazione del personale addetto a tali

compiti; un tessuto di piccole e medie imprese che, pur abituato ad operare in una situazione di forte concorrenza interna, non appare in grado di affrontare procedure così trasparenti quali quelle richieste con l'apertura di mercati e le nuove direttive in materia.

Scontata l'impossibilità di ricorrere come per il passato a politiche difensive, si tratta di intervenire contemporaneamente su due fronti: per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione, occorre cominciare sin da ora ad introdurre opportuni ed oggettivi strumenti di valutazione delle offerte, preparando gli operatori ad utilizzare tali strumenti per agire in piena autonomia ma con il massimo della responsabilità nella scelta dell'offerta "economicamente più vantaggiosa" anche attraverso il confronto diretto con le imprese concorrenti; per ciò che concerne le imprese, tenuto conto che si accentuerà la divisione dei mercati fra grandi, medie e piccole imprese e che in tale contesto le più minacciate dalla concorrenza europea sembrano essere le medie imprese, è auspicabile e quindi andrebbe probabilmente sostenuto con opportune misure l'accorpamento di più imprese, fatta salva l'inderogabile necessità per queste ultime di eliminare tutti quegli elementi di sovraccosto che rischiano di tagliarle fuori dal mercato, recuperando l'efficienza necessarie a sostenere il confronto con i più agguerriti partners europei.

6. I problemi che si pongono alla politica economica italiana e in particolare alla politica meridionalista nella prospettiva del

1992, appaiono dunque non facili. L'unificazione del mercato europeo avrà effetti benefici su quei settori produttivi, su quelle imprese, su quelle aree territoriali, che si vanno attrezzando per cogliere le nuove opportunità derivanti dal ribasso dei costi di produzione e dall'accrescimento delle vendite. Imprese, settori e regioni tendenzialmente favoriti dall'avvento del mercato unico europeo, non sembrano appartenere al Mezzogiorno d'Italia. Vi è anzi il pericolo che il Sud sia tagliato fuori dai benefici dell'unificazione europea e che ne raccolga soltanto le perdite. L'analisi precedentemente svolta ha colto, infatti, i fattori di debolezza, anzi di fragilità, dell'apparato produttivo meridionale dinnanzi alla sfida dell'accresciuta competizione internazionale : l'industria meridionale non regge ancora al confronto con quella del Centro-Nord in termini di produttività e di efficienza, la sua partecipazione all'interscambio con l'estero è ancora limitata dal lato delle esportazioni; il sistema bancario del Mezzogiorno è tuttora capace di godere di rendite di posizione ed è al tempo stesso caricato di oneri per l'eccessivo numero di addetti, per la qualità delle imprese affidate, per la distribuzione territoriale degli sportelli.

Del resto l'esperienza storica dimostra che ogni fase di più stretta integrazione tra l'economia di un'area relativamente sottosviluppata (qual'è il Mezzogiorno d'Italia) ed economie più avanzate, è stata foriera di problemi, di incognite, talora di gravi contraccolpi per le regioni meridionali. Ciò è accaduto non solo all'epoca dell'unificazione politica del Paese, bensì anche più recentemente, ad esempio negli anni '60, quando l'impulso fornito al

sistema economico italiano dall'adesione al Mercato Comune europeo fu avvertito soprattutto dalle regioni centro-settentrionali e il Mezzogiorno subì perdite massicce di popolazione, attratta nel resto del Paese e in Europa dall'espansione industriale che vi si avviava. Pure in questi anni '80, epoca di relativa stagnazione dell'industria europea, di accentuata inflazione, di crisi della finanza pubblica, l'economia del Mezzogiorno è stata penalizzata dalla disciplina del Sistema monetario europeo e dalle politiche monetarie non espansive praticate in Italia come in altri Paesi : i cambi fissi concordati all'interno dello SME e gli alti tassi di interesse reali caricati sulle imprese, da un lato hanno indotto le imprese italiane più forti ad una rapida ristrutturazione e ammodernamento delle tecniche di produzione per sostenere la concorrenza internazionale, dall'altro hanno contenuto gli investimenti produttivi. L'accumulazione di capitale è divenuta perciò intensiva piuttosto che estensiva. La creazione di nuove unità produttive è stata rallentata, l'apparato produttivo si è rafforzato nei suoi punti di tradizionale robustezza, il decentramento delle imprese (specie di quelle medio-grandi) dal Nord al Sud è avvenuto a ritmo più lento.

Il futuro dell'economia meridionale si presenta quindi pieno di incognite all'appuntamento con il 1992. I pericoli derivanti ad una regione economicamente in ritardo dalle nuove tappe segnate per l'Europa dei Dodici, sembrano sopravanzare i vantaggi. Tra i benefici potenziali che il Mezzogiorno otterrebbe a seguito dell'accresciuta interdipendenza dell'Italia con l'Europa, si può citare quello connesso con l'ampia disponibilità di lavoro congiunta

con un livello di infrastrutturazione del territorio ancora incompleta e tuttavia significativamente migliore rispetto a venti anni fa.

E' noto che le regioni meridionali sono divenute nel corso di questo decennio il più ampio serbatoio di forza lavoro inutilizzata di tutto il Paese : all'inizio del 1988 il numero dei disoccupati registrati nell'Italia Meridionale e Insulare ha superato abbondantemente i disoccupati del Centro-Nord - 1.632.000 unità nel Mezzogiorno contro 1.313.000 unità nel resto del Paese. Il tasso di disoccupazione (disoccupati in percentuale delle forze di lavoro) è più che doppio al Sud rispetto al Centro-Nord: il 20,7% contro l'8,3%. Questo esercito di senza lavoro costituisce un enorme potenziale produttivo in cerca di utilizzazione. Il suo impiego effettivo richiederebbe da un lato la crescente dislocazione del sistema industriale italiano dal Centro-Nord verso l'area meridionale e, dall'altro, una vigorosa crescita delle forze imprenditoriali locali del Mezzogiorno. Ne è immaginabile che la disoccupazione venga prosciugata interamente dalle nuove imprese industriali, anche a causa della composizione delle forze di lavoro disoccupate del Mezzogiorno, nelle quali prevale sempre di più la componente scolarizzata a livelli medio-alti, disponibile a lavorare in attività terziarie qualificate.

Il problema che si pone alla politica economica italiana nel suo insieme e in subordine alla politica meridionalista, consiste nell'evitare che nei prossimi anni prevalgano le spinte centripete provenienti dall'unificazione economica europea - vale a dire la tendenza a concentrare gli investimenti in quelle imprese e in

quelle aree territoriali che sono meglio attrezzate a rispondere alla sfida della maggiore concorrenza internazionale. Si tratta di bilanciare la tendenza alla concentrazione delle forze produttive (e quindi all'accrescimento dei divari territoriali) che il mercato unico europeo inevitabilmente genera, con la creazione di nuove opportunità di investimento nel Mezzogiorno per le imprese transnazionali italiane e di altri Paesi d'Europa. Si tratta al tempo stesso di irrobustire il tessuto delle imprese minori create e gestite da operatori del Mezzogiorno, per mettere questi ultimi in grado di reggere alla competizione dei prodotti standardizzati importati dal resto d'Europa, una volta che saranno cadute le barriere non tariffarie che costituiscono ancora un interstizio per la sopravvivenza delle unità produttive minori.

La responsabilità dei pubblici poteri e la solidarietà dell'intero Paese nei riguardi delle popolazioni meridionali, si presentano accresciute in vista dell'appuntamento del 1992. L'economia e la società del Mezzogiorno d'Italia a quella scadenza potrebbero, infatti, risultare soccombenti in maniera irreversibile. Gli interventi straordinari nel Mezzogiorno richiederanno perciò di essere irrobustiti piuttosto che indeboliti. E tuttavia il loro assortimento, l'insieme degli strumenti che la politica meridionalista è in grado di utilizzare, sarà indotto a modificarsi dalle nuove circostanze che si presentano.

Si possono tracciare appena le linee di tendenza del mix di strumenti dell'intervento straordinario che sarebbero più conformi al nuovo clima di unità economica dell'Europa in corso di realizzazione o realizzata. E' evidente che l'assortimento delle

politiche per il Mezzogiorno è questione che compete alle più alte responsabilità politiche del Paese, cioè al Governo e al Parlamento della Repubblica. Pertanto le indicazioni che seguono, non hanno la pretesa di tracciare alcuna strada obbligata nè di surrogare compiti propri dell'Autorità politica.

In primo luogo, nel nuovo clima di crescente omogeneità degli indirizzi di politica economica tra i Dodici, le innovazioni alle politiche economiche regionali ritenute compatibili con le regole della concorrenza infracomunitaria, saranno sempre più innovazioni che non riguardano interventi erogatori, vale a dire che saranno accette quelle innovazioni le quali non accrescano gli incentivi finanziari e fiscali a favore delle imprese che si stabiliscono o crescono nelle regioni economicamente in ritardo. Nella filosofia comunitaria, come è noto - e come se ne è fatta recentemente esperienza a proposito degli incentivi pecuniari previsti dalla legge per il Mezzogiorno per alcune regioni meridionali, giudicate in sede CEE ormai sviluppate - le agevolazioni finanziarie e fiscali sono ritenute distorsive. L'idea prevalente in sede CEE è che gli incentivi finanziari e fiscali sono per le imprese beneficiarie un sostituto della protezione doganale e quindi vanno contro lo spirito dei Trattati europei.

Se l'orientamento della CEE è ostile all'ampliamento (e forse anche al mantenimento) delle erogazioni a favore di imprese localizzate in determinate aree, ne risulta che ogni innovazione della politica meridionalista che volesse rafforzare l'apparato produttivo del Mezzogiorno in vista della sfida europea, dovrebbe fare ricorso a nuovi strumenti non erogatori. In questo spirito è

immaginabile che l'intervento straordinario si dia carico dei problemi che le imprese, specie quelle di minori dimensioni, ubicate nel Mezzogiorno incontreranno di fronte alla concorrenza dei prodotti provenienti dall'esterno, agendo indirettamente a favore di queste imprese, cioè apprestando una rete di infrastrutture primarie e specifiche che aumentino il tasso di competizione del sistema produttivo meridionale nel suo insieme.

Si aprono a questo riguardo ampi spazi di intervento per la politica meridionalista : nel completamento delle infrastrutture generali, civili, che sono ancora carenti in alcune aree del Sud e che frenano la produttività delle imprese agricole e industriali esposte alla concorrenza esterna; nella più accurata calibrazione dei programmi irrigui fino ad investire la trasformazione fondiaria e aziendale delle imprese agricole interessate; nella predisposizione di aree completamente attrezzate per l'industria; nella promozione di nuove attività di servizio per la tipizzazione e la migliore commercializzazione all'estero dei prodotti meridionali; nei programmi di riabilitazione dei grandi centri urbani che possono divenire sede qualificata di servizi alla produzione forniti alle imprese del territorio circostante.

In secondo luogo, la sfida del 1992, oltre a sollecitare una maggiore sensibilità dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno nei riguardi dell'infrastrutturazione del territorio e della rete di servizi anzicchè verso l'erogazione di nuovi incentivi, avrà presumibilmente l'effetto di calibrare diversamente interventi produttivistici ed interventi redistributivi (o, come anche si dice, di carattere sociale) a favore delle popolazioni meridionali.

L'assortimento di ambedue i tipi di intervento è una costante della politica meridionalista. Di volta in volta, nelle differenti congiunture attraversate dalla società meridionale, l'accento si è spostato talora sulla prima componente (quella produttivistica), talaltra sulla seconda componente (quella redistributiva o sociale che dir si voglia) degli interventi straordinari. E' evidente che in questi anni '80, anni di rallentamento generale dello sviluppo economico, l'aumento della disoccupazione e l'emarginazione tendenziale di ampie aree del Mezzogiorno (le aree interne) hanno richiesto che una quota non indifferente delle risorse pubbliche destinate al Mezzogiorno avesse una destinazione di carattere per così dire sociale, per realizzare ad esempio piccole opere in numerosi Comuni del Mezzogiorno, opere capaci da un lato di impiegare una parte dei disoccupati endemici di quelle aree e dall'altro di accrescere lo standard di civiltà dell'ambiente. Ne è derivato un sovraccarico di impegni finanziari e di attività burocratico-amministrativa per gli organi dell'intervento straordinario.

Lo scenario del 1992 tende a spostare l'asse della politica meridionalista verso una più esplicita finalizzazione produttivistica degli interventi pubblici, sempre che si voglia porre la società meridionale in condizione di raccogliere la sfida della maggiore competizione europea. Ciò vorrà dire presumibilmente che l'ottica in cui l'intervento straordinario sarà disegnato e realizzato sarà sempre più l'ottica dei grandi interventi, capaci di fornire un impulso significativo a gruppi di operatori ben identificati ovvero a collettività umane i cui bisogni sono stati accuratamente valutati;

e sarà sempre meno l'ottica del cosiddetto localismo che privilegia gli interventi diffusi, di piccola o piccolissima dimensione, che sovente non riescono neppure a migliorare sensibilmente la condizione attuale dei beneficiari e meno che mai ad aprire loro una esaltante prospettiva di sviluppo produttivo e civile.

