

L'eredità degli anni '80: il Mezzogiorno dopo il fallimento del localismo

di

Carmelo Petraglia, Università della Basilicata

Domenico Scalera, Università del Sannio

Nel biennio 2015-2016 l'economia meridionale è uscita dalla recessione, crescendo più del Centro-Nord ma meno delle altre aree periferiche europee, e comunque senza far registrare effetti apprezzabili sull'occupazione, che ancora rimane notevolmente al di sotto dei livelli pre-crisi. Nel 2015 la ripartenza è stata in larga parte sostenuta da fattori "eccezionali", come l'accelerazione della spesa sui fondi europei e l'*exploit* del turismo (SVIMEZ, 2016). Poi, con il 2016, sono emersi due elementi nuovi, probabilmente tra loro correlati, che paiono caratterizzare anche il 2017. Il primo è la spiccata connotazione industriale di questa fase di ripresa; il secondo si associa ai segnali di risveglio della politica regionale italiana (SVIMEZ, 2017).

Già il *Masterplan*, nel novembre del 2015, dopo molti anni di sostanziale assenza dei governi, aveva dato un primo segnale di considerazione per la condizione del Mezzogiorno, pur nei limiti dettati dalla natura di semplici e generiche linee-guida sui possibili ambiti e strumenti di intervento. Successivamente, questa rinnovata sensibilità si è concretizzata in un'opportuna riorganizzazione delle risorse disponibili per il varo dei Patti per il Sud siglati tra Governo e Amministrazioni regionali, e nell'accentuazione dello sforzo di coordinamento delle decisioni tra livello centrale e locale. Infine, più di recente, gli interventi a favore del Sud hanno preso forma nell'implementazione di un importante strumento, le Zone Economiche Speciali (ZES), e nella definizione della clausola del 34% che, secondo il disposto della legge 18 del 2017, impone che una quota non inferiore al 34% delle risorse ordinarie delle spese in conto capitale effettuate dalle amministrazioni centrali dello stato sia destinata alle regioni meridionali.

È presto per interpretare questi fatti come un'inversione di tendenza rispetto al modello di intervento prevalso nei decenni precedenti, ispirato alle teorie dello sviluppo endogeno. Ma i segnali di discontinuità rispetto alle politiche *place-based*, che hanno avuto risultati non certo soddisfacenti, vanno visti con favore e seguiti con interesse.

(i) Suggestioni localistiche e vincoli sovranazionali

Il profondo mutamento intervenuto negli anni '80 nella filosofia ispiratrice delle politiche per il Mezzogiorno, che ha poi fortemente condizionato il disegno degli interventi implementati nei decenni successivi, è stato ampiamente documentato dalla letteratura (per una sintesi del dibattito di quegli anni si veda, ad esempio, Giannola, 2015). Sono quindi ben noti i contenuti della tesi dello "sviluppo endogeno", l'enfasi posta sulle potenzialità delle risorse e delle culture locali, e la critica portata all'approccio

“classico”, tipico dell’intervento straordinario, e al suo tentativo di innescare dall’esterno i processi di crescita tramite il rafforzamento infrastrutturale e adeguate immissioni di fattori produttivi. Un carattere invece meno esaminato di quel modello è l’ambito inevitabilmente particolaristico che esso impone alle analisi dei ritardi regionali, spesso limitate all’esame delle caratteristiche e delle problematiche dei contesti locali. Una lettura che trascura la dimensione “europea” della rinnovata questione meridionale (Daniele e Petraglia, 2015), dimenticando che le risorse endogene possono trovare un vincolo esogeno stringente in condizioni e politiche macroeconomiche nazionali e sovranazionali poco favorevoli (Petraglia e Pierucci, 2016). Questa è proprio la situazione che vive il Mezzogiorno in Europa a partire da quel periodo, e che immancabilmente concorre al fallimento di quelle politiche, sancito dal sostanziale arretramento che l’economia e la società meridionale registrano negli ultimi tre decenni.

La fine dello Stato-nazione e l’inizio della gestione sovranazionale del governo dell’economia che si vive in Europa a partire dagli anni ’80 segna in effetti due svolte, tra loro coerenti: da un lato, negli ambiti di intervento pubblico delle politiche del pieno impiego, e dall’altro, nelle misure per la riduzione dei divari territoriali. Il ruolo attivo svolto fino ad allora dalle politiche economiche nazionali per il pieno impiego viene progressivamente ridimensionato e sostituito da un sistema sovranazionale di politiche fiscali, spesso funzionali soprattutto alle esigenze dei paesi *leader*, che lascia alla politica monetaria il compito esclusivo di garantire la stabilità dei prezzi e al mercato la funzione di aggiustamento degli squilibri tra le economie nazionali. In parallelo, si consuma il passaggio dalle politiche regionali nazionali, che si ponevano l’obiettivo esplicito di ridurre gli squilibri territoriali nell’ambito di strategie nazionali di crescita, a quelle comunitarie, per le quali ogni territorio è chiamato a competere in un’“Europa di regioni”.

Rispetto a questo sistema di vincoli esterni, l’approccio dello sviluppo locale si pone in perfetta complementarietà, individuando nella dotazione di risorse locali (in primis, capitale umano e qualità delle istituzioni) il motore dello sviluppo regionale, e trascurando il legame fra gli squilibri regionali e il complesso delle relazioni che le economie locali stabiliscono con i più ampi contesti nazionali e internazionali di appartenenza. Ciò anche in relazione ad una visione più riduttiva del ruolo del settore pubblico, che deve limitarsi a favorire condizioni di contesto idonee all’attivazione delle forze endogene delle economie locali, ad assicurare la presenza di regole certe di funzionamento dei mercati, senza d’altra parte interferire con il gioco della libera concorrenza. Le politiche regionali diventano così una semplice faccenda di mobilitazione di risorse e attori locali, che poco ha a che fare con gli squilibri macroeconomici e i condizionamenti delle politiche ordinarie. Nella retorica del nuovo paradigma, si esaltano in particolare le esperienze positive che parte del paese ha vissuto grazie alle brillanti performance dei distretti industriali, sistemi di piccole e medie imprese che peculiari e difficilmente riproducibili condizioni hanno fatto nascere e prosperare nella Terza Italia (Becattini, 1979; Brusco, 1982), e che si ritiene di poter “esportare” nel Mezzogiorno.

(ii) Ritornare a una visione complessiva

Il fallimento delle politiche *place-based* sta nei numeri: tra il 2001 e il 2007, il Pil reale del Mezzogiorno è cresciuto a ritmi dimezzati rispetto al Centro-Nord (4,5 contro 9,7%). Il reddito pro capite, rimasto stabilmente intorno al 67% della media italiana, non è arretrato solo per effetto della progressiva riduzione della popolazione residente nelle regioni meridionali (SVIMEZ, 2017). Né ha conosciuto miglioramenti apprezzabili nessuna delle “variabili di rottura” sulle quali tanta enfasi era stata posta in fase di programmazione delle politiche. Successivamente, la crisi e la quasi totale scomparsa dell’intervento pubblico hanno inasprito dinamiche avverse avviate già da tempo.

Nel frattempo, il procedere della globalizzazione ha ridimensionato (anche nei sistemi produttivi locali della Terza Italia) la valenza di quel modello distrettuale precedentemente individuato come riferimento essenziale per possibili virtuosi percorsi di sviluppo dei territori meridionali. La continua ridefinizione della divisione internazionale del lavoro tra imprese, regioni e paesi, con la nascita e il consolidamento delle catene globali del valore, ha imposto ad imprese e sistemi produttivi locali la necessità di integrarsi nei *network* globali, pena la marginalizzazione e l’espulsione dai mercati, con la conseguenza di un sostanziale superamento della tradizionale autonomia territoriale del distretto *self-contained*, capace di conservare al suo interno tutte le fasi del processo produttivo (Petraglia e Scalera, 2017).

Più in generale, al Sud come al Nord, dimensione internazionale dei mercati e sviluppo delle tecnologie digitali sono diventati riferimenti essenziali, definendo per il prossimo futuro il contesto imprescindibile entro cui concepire ed implementare le politiche territoriali (e più in generale le politiche industriali e di sviluppo). In questo quadro macroeconomico, ora che la fase più acuta della crisi è alle spalle, la timida ripresa che si registra nel Mezzogiorno va sostenuta da politiche attive che potenzino le capacità commerciali e produttive delle imprese italiane, creino condizioni favorevoli all’attrazione di capitali internazionali e allo stabilimento di imprese multinazionali, favoriscano l’innovazione e l’adozione di tecnologia avanzata nel sistema industriale italiano e meridionale.

Per fare questo, occorre intervenire (direttamente) con gli investimenti pubblici e (indirettamente) fornendo i giusti incentivi agli investimenti privati, riconoscendo al settore pubblico nelle sue articolazioni centrali e locali un ruolo primario di guida e coordinamento delle politiche, senza illudersi che le sole risorse endogene possano riavviare processi di crescita da tempo arrestatisi. La spesa in conto capitale deve riprendere il suo naturale ruolo di strumento di riequilibrio dei divari territoriali, e la sua allocazione deve essere rimodulata correggendo il persistente squilibrio a danno del Mezzogiorno (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2017). In questo senso, la clausola del 34% va nella giusta direzione, attribuendo alla macro-area meridionale una quota della spesa proporzionale alla quota della sua popolazione. Calate in questa complessiva filosofia di intervento, le ZES che si prevede di attivare nel Mezzogiorno, possono rivelarsi strumenti molto efficaci per attrarre investimenti esteri e creare occasioni di sviluppo per il tessuto imprenditoriale meridionale.

Con le misure cui si è fatto cenno, il governo pare mostrare la volontà di ritornare a una visione complessiva dello sviluppo del paese, entro il quale concepire percorsi di

crescita accelerata per il Mezzogiorno. Non sappiamo se queste tendenze saranno confermate nel prossimo futuro, anche in considerazione delle imminenti scadenze elettorali che potranno portare ad un avvicendamento nelle responsabilità di governo. In ogni caso, il possibile mutamento di indirizzo che i fatti recenti testimoniano appare quanto mai necessario per cercare di arrestare il declino meridionale, proceduto negli ultimi anni con inusitata rapidità. Un declino che le politiche *place-based*, ignorando le dimensioni europee del ritardo meridionale, non sono state capaci di contrastare.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia per la Coesione Territoriale (2017), *Relazione annuale CPT 2017. Politiche nazionali e politiche di sviluppo nei Conti Pubblici Territoriali*, Temi CPT n. 4/2017.
- Becattini G. (1979), *Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale*, Bologna: Il Mulino.
- Brusco S. (1982), The Emilian model: productive decentralisation and social integration, *Cambridge Journal of Economics*, 6, 2: 167-184.
- Daniele V., Petraglia C. (2015), Ripensare le politiche per il Mezzogiorno, *Economia e politica*, 7, 1.
- Giannola A. (2015), *Sud d'Italia. Una risorsa per il Paese*, Roma: Salerno editrice.
- Petraglia C., Pierucci E. (2016), Fu vera convergenza? Le politiche di coesione e le periferie dell'Unione, *EyesReg*, 6, 1: 5-10.
- Petraglia C., Scalera D. (2017), L'industria meridionale dopo la crisi: specializzazioni produttive e posizionamento internazionale, in Lopes A., Petraglia C., Sarno D. e Scalera D. (a cura di), *Le imprese, le banche e lo sviluppo del Mezzogiorno*, Napoli: Editoriale Scientifica.
- SVIMEZ (2016), *Rapporto SVIMEZ 2016 sull'Economia del Mezzogiorno*, Bologna: Il Mulino.
- SVIMEZ (2017), *Rapporto SVIMEZ 2017 sull'Economia del Mezzogiorno*, Bologna: Il Mulino.