

DOCUMENTO DI LAVORO

PPE/9

PROVVISORIO - Non citare, non pubblicare

Convegno

"UN PROGRAMMA PER L'EUROPA"

Giornata di studio sulla partecipazione del sistema politico, economico e sociale italiano a quello europeo occidentale.

Roma, 22 novembre 1973

IMPATTO DELL'INTEGRAZIONE SUL MEZZOGIORNO

Il presente documento è una prima stesura provvisoria, intesa a fornire alcuni elementi di base per la discussione al Convegno. Esso non comporta la responsabilità dell'Istituto.

Un'analisi completa dell'inserimento del Mezzogiorno nell'integrazione europea renderebbe necessario toccare gli aspetti locali delle forze politiche e i loro atteggiamenti verso un contesto più largo, nonché le condizioni locali. Qui ci limiteremo ad analizzare la politica della Comunità nei confronti del Mezzogiorno, e quali sono le possibili condizioni per migliorarla.

Il livello delle risorse disponibili è aumentato notevolmente (il reddito pro-capite si è accresciuto al tasso del 5% m.a. durante l'ultimo ventennio), le dotazioni infrastrutturali si sono moltiplicate e il tradizionale isolamento geografico del Mezzogiorno, additato spesso come una delle principali cause della sua arretratezza, è oggi decisamente superato grazie al completamento di una estesa rete autostradale. Molti progressi sono registrabili anche all'interno delle attività produttive, in particolare modo in alcuni comparti dell'agricoltura, in quella parte almeno - l'agricoltura di pianura - che è stata profondamente trasformata dall'irrigazione.

Non può però essere dimenticata la circostanza che tra i principali motivi dell'aumentato tenore di vita vanno annoverati l'emigrazione, con la conseguente riduzione nei carichi demografici gravanti sulle attività tradizionali (in ispecie l'agricoltura) e l'intenso trasferimento di risorse dall'esterno che ha avuto luogo grazie alla spesa pubblica corrente, agli investimenti in OO.PP., alle rimesse degli emigrati, ad un sistema di sicurezza sociale ben più esteso di quanto le risorse dell'area consentirebbero, all'elevata spesa in deficit degli enti locali.

Mentre quindi l'aumento di redditi pro-capite è conseguito in buona misura grazie a cospicui apporti esterni, l'occupazione manifatturiera ristagna a livelli estremamente bassi (5% della popolazione contro il 12% della Comunità) ridottisi ulteriormente nel corso degli ultimi anni, non essendo i nuovi sviluppi di entità sufficiente neppure a compensare la contemporanea caduta di attività marginali. L'emigrazione dall'area è proseguita al ritmo di circa 160.000 unità all'anno in media negli ultimi anni (0,85% della popolazione).

Nel contempo si è potuta contenere la diminuzione di occupazione totale solo grazie al fatto che il settore terziario si evolve ancora in forma "tradizionali" con scarsi livelli di efficienza.

Ma ciò che più conta, non si è ancora in presenza di un decollo industriale che abbia le caratteristiche di sviluppo autopropulsivo, capace cioè, senza alcuna speciale forma di assistenza, di rispondere agli stimoli provenienti dal mercato esterno.

Pertanto, il Mezzogiorno presenta ancora i tratti di un'economia sottosviluppata ed è con riferimento alle carenze del processo di sviluppo e non soltanto ai livelli di reddito

pro-capite che va commisurato il suo grado di arretratezza nei confronti delle altre aree europee. Ove si tenga conto dell'intenso progresso registratosi in queste ultime, nel corso degli ultimi decenni - si pensi, in particolare, alle attività direzionali e di tipo terziario - è lecito avanzare l'ipotesi che il divario tra Mezzogiorno e regioni sviluppate europee non solo non si sia ridotto sensibilmente, ma si sia probabilmente accentuato.

Resta pertanto vivo ed attuale il problema della promozione dello sviluppo di un'area arretrata in un contesto di aree economiche sviluppate, problema che si pose con particolare evidenza con l'adesione dell'Italia al Mercato Comune. L'apertura dell'economia meridionale verso l'Europa, nettamente contraddiceva le precedenti esperienze di sviluppo. In tutti i paesi europei di più recente industrializzazione, il decollo e il consolidamento della crescita industriale erano stati conseguiti grazie a decenni di protezione doganale, che fu regolata in intensità nel tempo e tra le diverse produzioni, secondo le esigenze poste via via dalle successive fasi del loro sviluppo, fino a quello stadio di maturità che consentì ad essi intorno alla metà di questo secolo di affrontare una più ampia concorrenza nel mercato europeo, come passo per l'ulteriore espansione delle dimensioni produttive.

A seguito dell'apertura dei mercati europei, il decollo industriale del Mezzogiorno veniva a dipendere ancor più che nel passato da un sistema di incentivi e di misure promozionali che assolvessero lo stesso ruolo che in altre economie aveva assolto la protezione doganale. Complesso di misure che, evitando tutti gli aspetti negativi del protezionismo, doveva essere in grado di realizzare nell'area condizioni di convenienza per gli investimenti industriali, altrimenti totalmente assenti. Era chiaro, ma lo divenne sempre più con il passare degli anni, che il perseguimento di tale politica comportava notevoli difficoltà; difficoltà che il protezionismo evitava con unico atto amministrativo, la tariffa doganale, con la quale non solo si poteva coprire tutti gli oneri addizionali che l'industria nascente incontrava ma si poteva condizionare il mercato interno, e quindi la concorrenza, al grado di sviluppo e di maturità raggiunto dalle produzioni nazionali.

Nel mercato aperto si accelerava la caduta di molte attività tradizionali, era impedita l'adozione di tecnologie a più elevata intensità di lavoro, diveniva sempre più difficile il manifestarsi di fenomeni di induzione dal momento che la domanda di prodotti e di servizi generata dalle nuove iniziative trovava già efficienti fornitori fuori dell'area; e, infine, l'allineamento dei costi, e in particolare del costo del lavoro, eliminava l'unico vantaggio relativo di cui può godere un'area arretrata con abbondante offerta di manodopera.

Nè va dimenticato che l'apertura dei mercati e le conseguenti nuove sollecitazioni cui l'industria della parte sviluppata del paese veniva sottoposta, inevitabilmente finirono con

l'esercitare sulla politica economica del paese forti condizionamenti verso orientamenti volti a favorire in tutti modi l'espansione dell'apparato produttivo laddove esso trovava più favorevoli condizioni, piuttosto che verso scelte più impegnate ad affrontare il problema del divario Nord-Sud, che avrebbero potuto in qualche misura "intralciare" quel processo.

L'apertura dei mercati ben lungi dal rappresentare di per sé una "politica" in favore del decollo industriale dell'area meridionale, rendeva sempre più difficile l'azione volta a tal fine.

A queste considerazioni si deve aggiungere che anche dalla politica agricola comune l'area meridionale poté trarre solo vantaggi modestissimi e, comunque, non paragonabili ai vantaggi conseguiti da altre aree europee.

I motivi di ciò derivano da molteplici circostanze, di cui si vogliono ricordare in questa sede almeno tre.

In primo luogo il fatto che l'agricoltura dell'area meridionale si trovava e tuttora si trova, nonostante i molti progressi compiuti, a livelli molto più bassi di efficienza produttiva. Con i prezzi fissati in sede comunitaria, nelle agricolture più efficienti si potevano conseguire più elevati redditi, che a loro volta favorivano nuovi progressi produttivi (tanto da creare eccedenze) e l'ulteriore consolidamento di strutture già in gran parte moderne. Nella meno efficiente agricoltura meridionale, con quei prezzi, i margini di reddito erano invece molto modesti e comunque non erano tali da poter indurre rilevanti processi di miglioramento nelle strutture, strutture che nel Mezzogiorno erano particolarmente arretrate e più difficilmente modificabili, perchè ancora gravate da una eccedenza di popolazione, che già da tempo non si verificava più nelle altre aree del continente.

In secondo luogo, va ricordata la circostanza che alcune tra le produzioni maggiormente "protette" dalla politica agricola comune (in particolare la zootecnia) sono scarsamente presenti nel Mezzogiorno, mentre la loro diffusione in quest'area incontra gravi ostacoli di ordine ambientale.

In terzo luogo va rilevato come, nel caso di alcune delle principali produzioni dell'agricoltura meridionale - gli ortofrutticoli - la natura stessa dei prodotti, la forte stagionalità dei raccolti, l'elevato grado di deperibilità, non consentono l'adozione di una complessa politica di controllo dei prezzi, del tipo di quella operante nella Comunità. Per tali produzioni, i mercati europei presentano un notevole grado di apertura alla sempre più forte concorrenza proveniente da paesi terzi, ove i costi risultano molto minori che nel Mezzogiorno.

Con queste riflessioni non si vuole tentare un "bilancio" dei vantaggi e degli svantaggi derivanti al Mezzogiorno dalla partecipazione dell'Italia alla Comunità. Si vogliono solo ricordare i molteplici motivi per cui l'inserimento del Mezzogiorno

no nel MEC ha dato luogo solo ad un rapporto subordinato dell'area verso il resto del Continente, nei cui confronti il Mezzogiorno ha rappresentato, quasi esclusivamente, un bacino di riserva di forza lavoro ed un'area di espansione delle vendite di beni industriali.

Questi motivi confermano anche che non vi può essere completa integrazione del Mezzogiorno nel contesto europeo, se non nella forma di una precisa "integrazione" della politica speciale per l'area sottosviluppata nell'ambito delle politiche economiche europee, e ciò almeno fino a quando non si saranno poste in essere tutte le condizioni perchè il processo di "europeizzazione" del Mezzogiorno possa procedere autonomamente. Ora, l'integrazione della politica per l'area sottosviluppata nell'ambito delle politiche comunitarie comporta la convinta e coerente adesione all'obiettivo del superamento del dualismo e l'accettazione delle implicazioni che un siffatto obiettivo comporta: in particolare la necessità di salvaguardare l'efficacia delle misure messe in atto a tale fine, nonchè la necessità di una costante considerazione degli specifici problemi dell'area e delle particolari conseguenze, che, ai fini del perseguimento di tale obiettivo, possono avere le scelte prese di volta in volta nelle diverse sedi.

Ora non si può non rilevare che, da questo punto di vista, non siano stati compiuti molti passi avanti nel corso dei primi tre lustri di storia della CEE, e che per molti aspetti, l'atteggiamento della Cee e il dibattito europeo sul problema meridionale abbiano segnato un passo indietro rispetto al grado di maturità che tale problema aveva raggiunto, e non senza difficoltà, in Italia.

Valga ad esempio la lunga e sterile diatriba sugli incentivi, considerati una deviazione dalle regole della libera concorrenza e non come sarebbe stato corretto, uno dei principali strumenti della politica di decollo dell'area sottosviluppata, avvenuti proprio il compito di concorrere a ripristinare più corretti rapporti di competitività tra le aree.

Valga altresì l'esempio della lunga e faticosa discussione sui contenuti di una politica regionale e in particolare sul fatto se essa dovesse limitarsi o no ad una politica di infrastrutture. Discussione che si protrasse per anni, quando ormai l'esperienza italiana di sviluppo regionale mostrava chiaramente che per il Mezzogiorno, a differenza della maggior parte delle altre aree periferiche europee, spesso adiacenti alle più dinamiche aree industriali, la mancanza di infrastrutture o di collegamenti non esauriva il problema dell'industrializzazione.

Ora, su tutti questi aspetti controversi della politica regionale sono stati raggiunti alcuni compromessi tra i governi europei. Tali compromessi, per quanto accolgano una visione più ampia della politica regionale, non hanno tenuto conto fino in fondo della diversa natura del sottosviluppo meridionale rispetto ai problemi di decentramento dello sviluppo di molte altre aree beneficiarie di tale politica.

Così, nella prima deliberazione ufficiale sugli incentivi, mentre si riconosce la loro importanza ai fini della promozione di un equilibrato sviluppo regionale, si concede che nelle aree centrali possano essere istituite misure di incentivazione fino al 20% del capitale investito (se si dà il 20% dell'investimento per spostare iniziative nell'ambito delle regioni centrali a quanto deve ammontare l'incentivo per far sorgere l'industria nella Sicilia occidentale?).

Analogamente, con il compromesso raggiunto per l'istituzione del Fondo regionale, che rappresenta pur sempre un fatto di notevolissima rilevanza, si è finito con il riconoscere che una politica regionale non può limitarsi ad una politica di infrastrutture ma deve prevedere incentivi all'industria. Tale riconoscimento è avvenuto, però, al prezzo di uno straordinario allargamento delle aree ove possono essere fruiti i benefici del Fondo stesso, sì che, almeno nel caso italiano, si rischia di invertire tramite il Fondo europeo la tendenza, che si era venuta affermando sempre più, a riservare gli incentivi al Mezzogiorno.

Le difficoltà incontrate nel processo di integrazione del Mezzogiorno in Europa si riferiscono in larga misura alla tendenza a ridurre il ruolo della Comunità a quello della mera vigilanza sul rispetto delle regole di concorrenza.

Tale tendenza riflette gli interessi delle aree più intensamente sviluppate. È interesse delle aree sottosviluppate, come il Mezzogiorno, che la Comunità assuma un ruolo attivo di promozione di un mercato concorrenziale volto a rimuovere, cioè, quelle condizioni ambientali che impediscono alle aree sottosviluppate di produrre in condizioni di competitività sul mercato europeo.

È in questo senso che si può affermare che il Mezzogiorno è interessato ad un più incisivo processo di integrazione.

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv. <u>10210</u> 09 MAG 1991
BIBLIOTECA