

Paolo Baratta

NUOVI INDIRIZZI PER LA POLITICA DI SVILUPPO
ECONOMICO DEL MEZZOGIORNO

(valutazioni e considerazioni preliminari)

Testo provvisorio in
attesa di stampa

Svimez, 1970

I N D I C E

INTRODUZIONE	Pag.	2
PARTE I		
1) Dati salienti sullo sviluppo economico italiano e del Mezzogiorno negli anni 1951-1968	"	4
2) L'agricoltura	"	7
3) I settori extragricoli	"	12
4) L'occupazione nei settori extragricoli	"	14
5) Lo sviluppo delle attività industriali manifatturiere	"	19
6) La localizzazione delle attività industriali	"	25
7) La politica di incentivazione ed i suoi effetti nel passato	"	27
8) Conclusioni	"	29
PARTE II		
1) Variazioni di reddito e di occupazione prevedibili per l'economia italiana nel decennio 1970-80	"	34
2) Le prospettive di riduzione del divario Nord-Sud nel quadro del previsto sviluppo economico nazionale	"	39
3) La promozione dello sviluppo industriale nel prossimo decennio	"	44
4) Le condizioni ambientali e l'assetto del territorio	"	47
5) La struttura urbana del Mezzogiorno e il processo di formazione delle aree metropolitane	"	49
6) I termini del problema dell'assetto territoriale nel Mezzogiorno	"	54
7) CONCLUSIONI - Criteri di guida per l'azione straordinaria in favore del Mezzogiorno	"	60

I N T R O D U Z I O N E

All'inizio del terzo decennio dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno pare opportuna una verifica dello stato dell'economia meridionale di fronte al procedere dello sviluppo economico e sociale del Paese.

Lo scopo che questa verifica si propone è duplice : contribuire ad una adeguata valutazione delle nuove dimensioni con cui fin da oggi e per il prossimo futuro si presenteranno i diversi problemi dell'area; fornire i necessari elementi per un adeguamento dei criteri in base ai quali ordinare gli interventi in un quadro programmato.

Il termine di riferimento di questa verifica non può che essere l'obiettivo, che il Paese si è dato, di avviare a superamento il divario tra il Sud e il resto d'Italia. Di fronte a tale obiettivo ci si propone di accertare:

- 1) se lo sviluppo del Mezzogiorno, che pure si è svolto a ritmi elevati, sia stato sufficiente a ridurre il divario in misura significativa;
- 2) se le trasformazioni subite in passato dalle regioni meridionali sono state tali da creare condizioni sufficienti perchè nel futuro il processo di riduzione del divario si acceleri in relazione ai ritmi di crescita prevedibili per l'intera economia nazionale;
- 3) in quali termini nuovi si pongono i singoli problemi dell'area e quali eventuali nuovi indirizzi siano di conse-

guenza da apportare all'intervento ordinario e straordinario.

Tenendo conto dei tempi entro i quali si possono maturare gli effetti dell'azione pubblica, pare opportuno riferire tale verifica, per il passato, al periodo trascorso dall'inizio dell'intervento straordinario ad oggi e, per il futuro, al decennio che ci separa dal 1980.

P A R T E I1 - Dati salienti sullo sviluppo economico italiano e del Mezzogiorno negli anni 1951-1968

Tra il 1951 e il 1968 l'economia italiana è cresciuta ad un tasso medio annuo del 5,35%. Dell'aumento complessivo del prodotto lordo interno, registrato nell'intero periodo, il 7% è dovuto all'agricoltura e il restante 93% ai settori extragricoli (Servizi, P.A., Industria). La crescita dei settori extragricoli è stata superiore all'aumento della produttività dei settori stessi con conseguente aumento dell'occupazione. Sempre dal 1951 al 1968 si è registrato infatti un incremento di occupati extragricoli di 4,90 milioni di unità.

Un sì cospicuo aumento di occupazione, cui va aggiunta la domanda di lavoro proveniente dall'estero, è stato alimentato dall'incremento naturale delle forze di lavoro (aumento della popolazione, variazione nei tassi di attività), e per la quota maggiore (2,65 milioni di unità) dallo esodo agricolo.

A seguito di questo rapido processo di sviluppo risulta profondamente modificata la struttura produttiva della nostra economia.

Al 1951 l'agricoltura rappresentava il 22,9% del prodotto lordo interno (40,3% dell'occupazione complessiva);

al 1968 il suo contributo era sceso all'11,1% (21,9% del - l'occupazione).

Durante lo stesso periodo l'area meridionale ha registrato un aumento del suo prodotto lordo ad un tasso del 4,85%. Aumento dovuto per il 13% al settore agricolo, che pertanto ha giocato al Sud un ruolo maggiore che nel resto del Paese, e per l'87% ai settori extragricoli. Mentre il prodotto lordo agricolo è cresciuto mediamente al 2,60% quello dei settori extragricoli è cresciuto ad un tasso medio annuo del 5,60%, tasso inferiore a quello medio nazionale (6,0% m.a.).

Questo ritmo di sviluppo dei settori extragricoli meridionali appare già fin da ora modesto se si tiene conto di due circostanze:

- 1) che all'inizio del periodo la struttura produttiva dell'economia meridionale era nettamente arretrata rispetto a quella del resto del Paese, con un peso del settore agricolo ancora molto elevato (il peso relativo dell'agricoltura sul prodotto lordo totale era nel 1951 al Sud pari al 34,8% contro il 19,0% al Nord);
- 2) che il Mezzogiorno ha fornito una quota molto elevata delle risorse umane che hanno alimentato la crescita dei settori extragricoli nazionali.

In particolare si osserva come l'aumento del prodotto dei settori extragricoli meridionali abbia indotto un

aumento di occupazione negli stessi settori di soli 1,40 milioni di unità, valore non solo nettamente inferiore all'offerta di lavoro complessiva espressa dal Mezzogiorno (3,40 milioni di unità, di cui 750 mila disoccupati), ma inferiore anche al solo incremento naturale delle forze di lavoro meridionali (1,60 milioni di unità).

Di fronte al milione e 400 mila unità di occupazione addizionale nei settori extragricoli meridionali, si è avuta una emigrazione complessiva di forza lavoro dal Sud di 1,70 milioni di unità (di cui 800 mila verso l'estero e 900 mila verso il resto del Paese).

L'aumento del livello di reddito pro capite delle regioni meridionali è stato dello stesso ordine di grandezza di quello del resto del Paese (rispettivamente 4,9% e 4,7% m.a.) partendo però da un livello nettamente più basso; questo aumento è attribuibile in notevole misura all'alleggerimento demografico della popolazione gravante sul potenziale produttivo meridionale e solo ^{in minore misura} ~~per il~~ alla crescita di detto apparato produttivo.

I risultati conseguiti dal Mezzogiorno complessivamente nel periodo 1951-68 non sono stati tali, come si è detto, da accrescere il reddito complessivo dell'area ad un ritmo superiore a quello del resto del Paese, mentre nel contempo il Mezzogiorno ha assorbito solo il 40% della propria offerta addizionale di lavoro e, nonostante il forte esodo, il reddito pro capite nel Sud non è aumentato ad un tasso significativamente superiore a quello del resto del

Paese.

Sulla base di questi elementi, pare di poter trarre una prima conclusione: che la crescita del Sud non è stata sufficiente a ridurre il divario con le regioni Centro settentrionali, mentre la sua struttura economica risulta tuttora relativamente arretrata per lo scarso peso che i settori extragricoli continuano ad avere rispetto all'agricoltura.

Solo l'esame più dettagliato dello sviluppo dei diversi settori produttivi può confermare tale conclusione e indicare la portata dei mutamenti intervenuti e la loro significatività nei confronti delle future prospettive di crescita.

2 - L'agricoltura

Gli aspetti salienti del progresso dell'agricoltura meridionale nel periodo dal 1951 ad oggi sono dati da:

- 1) il massiccio esodo di forza lavoro con conseguente riduzione della sottoccupazione e della pressione demografica nelle campagne;
- 2) la realizzazione di nuovi investimenti per l'ammodernamento delle strutture produttive ed in particolare per opere di irrigazione;
- 3) lo sviluppo di produzioni più consone alla natura dell'ambiente e alle risorse dell'area.

L'occupazione agricola che nel 1951 ammontava a 3,05 milioni di unità era scesa nel 1968 a 2 milioni di unità; il rapporto unità lavorative per ettaro coltivato è passato da 44 a 28 unità per 100 ettari.

Tra gli investimenti del periodo, particolare rilievo hanno avuto quelli per impianti di irrigazione. La superficie irrigata è passata da 275.000 ad oltre 700.000 ettari pari circa al 10% della totale superficie coltivata.

Grazie ai nuovi investimenti, all'irrigazione e alla diffusione di migliori tecniche di conduzione, si sono realizzate alcune notevoli modifiche nella destinazione culturale dei terreni.

L'orticoltura ha portato la propria produzione da un volume, che per il 1951 è commisurabile, riportato ai prezzi del 1968, in 140 miliardi di lire, ad un volume di 360 miliardi di lire alla soglia degli anni '70, esprimendo un saggio di sviluppo del 5,7% medio annuo.

La produzione frutticola ha anch'essa accresciuto il proprio volume dai 190 miliardi del 1951 (prezzi 1968) ai 420 circa miliardi attuali, con un tasso medio del 4,8% all'anno. Lo spazio occupato dalle colture frutticole specializzate è passato dai 240.000 ettari circa del 1951 a 325.000 ettari circa nel 1968; nell'ambito di tali colture la sola superficie agrumicola è pervenuta a 140.000 ettari circa, contro i 70.000 del 1951; la superficie a vigneto per uva da tavola è passata da 25.000 ettari a 70.000.

Altro comparto che ha espresso una rilevante dinami-

ca è quello vinicolo, la cui produzione dai 140 miliardi circa del 1951 è pervenuta ad un ordine di grandezza di 270 miliardi, con un tasso di crescita del 4% circa medio annuo.

Per quanto riguarda il comparto cerealicolo, il ridimensionamento della superficie a frumento e cereali minori (da 2.750.000 ettari nel 1951 a 2.300.000 ettari nel 1968) non si è risolto in una diminuzione della produzione. Questa anzi, in virtù di una sempre maggiore sostituzione del grano duro al grano tenero e dei miglioramenti ottenuti nel le rese, è passata da 170 a 240 miliardi di lire circa con un incremento medio annuo del 2%.

Un altro tipico comparto dell'agricoltura del Mezzogiorno, quello olivicolo, ha mostrato anch'esso reazioni apprezzabili a un migliorato processo tecnico, soprattutto nella lotta antiparassitaria, tanto che la resa media di 13-14 quintali di olive per ettaro, che caratterizzava l'olivicoltura meridionale all'inizio degli anni '50, si è elevata a 19-20 quintali, consentendo un aumento di produzione ben maggiore di quello che avrebbe potuto derivare dal modesto aumento della superficie occupata.

L'insieme di queste modificazioni ha consentito all'agricoltura meridionale di aumentare la produzione totale ad un tasso del 2,8% medio annuo, superiore quindi a quello verificatosi nel resto del Paese (2,5% m.a.). Grazie ad un simile aumento e al contemporaneo ridursi della occupazione il prodotto per addetto è andato crescendo al

5,15% m.a.

Pur in presenza di questi progressi l'agricoltura me
ridionale è tuttora caratterizzata da diffuse condizioni
di arretratezza. Il valore aggiunto medio per addetto am-
montava al 1968 a circa 850 mila lire ai prezzi 1963, infe-
riore ancora del 28% circa a quello registrato nelle regio-
ni settentrionali. Il carico demografico in agricoltura,
per quanto ridotto notevolmente rispetto all'inizio del pe-
riodo, risulta ancora elevato; ad un rapporto di 28 addet-
ti per 100 ettari coltivati al Sud, al 1968, corrisponde
per il resto del Paese un rapporto pari a 21 addetti.

Permane quindi una diffusa condizione di sovrabbon-
danza di manodopera accompagnata però da situazioni contrad-
dittorie. La riduzione del carico demografico intervenuta
nel passato non è stata in realtà accompagnata da una dif-
fusa ristrutturazione delle unità di produzione e quindi da
un diffuso processo di aumento di produttività.

Profonde modificazioni si sono avute limitatamente al-
le aree di nuova irrigazione, dove, pur senza una rilevan-
te riduzione dell'occupazione, si sono verificati notevoli
aumenti della produttività e del reddito individuale.

Nelle restanti zone si riscontrano situazioni in cui,
per il mancato adeguamento degli ordinamenti colturali, del-
la struttura fondiaria e dell'organizzazione produttiva,
la riduzione di manodopera non è stata affiancata da una

sua adeguata sostituzione con altri fattori.

In alcuni casi, ciò ha determinato situazioni abnormi di scarsità relativa di lavoro al livello delle singole aziende pur in presenza di una generale situazione in cui permane elevato il rapporto tra forza di lavoro e superficie coltivata.

In altri casi, soprattutto nelle zone meno favorite, ciò ha determinato fenomeni di decadimento produttivo che hanno neutralizzato in gran parte l'effetto positivo dell'alleggerimento demografico.

Occorre poi sottolineare che la diffusione delle nuove produzioni, cui è legata ogni prospettiva di rinnovamento e di progresso, pare già oggi incontrare serie difficoltà per quanto riguarda il collocamento dei prodotti.

Per la maggior parte di essi il mercato nazionale è avviato a saturazione. Solo i mercati esteri quindi possono offrire lo sbocco per le future produzioni aggiuntive. Il mercato europeo, che costituisce il naturale mercato di vendita, presenta condizioni particolarmente difficili dovute, in parte, allo sviluppo delle produzioni degli altri Paesi membri, in parte, alla competizione dei prodotti provenienti dai Paesi del Mediterraneo associati alla CEE e da altri Paesi terzi.

Di fronte a tali difficoltà, se è vero che le possibilità di affermazione in campo europeo dipendono dagli ulteriori progressi nella produttività dell'agricoltura meridionale e quindi da nuovi investimenti, questi, da soli,

rischiano di condurre a crisi di sovrapproduzione, in mancanza di una efficiente attività di commercializzazione dei prodotti.

A tale riguardo appare in tutta la sua gravità l'insufficiente sviluppo delle reti di raccolta e di distribuzione dei prodotti e di una adeguata industria alimentare.

3 - I settori extragricoli

Nel periodo trascorso a partire dall'inizio dell'azione straordinaria in favore del Mezzogiorno, il prodotto dei settori extragricoli si è sviluppato al Sud ad un tasso leggermente inferiore a quello del resto del paese (5,60% contro il 6% m.a.) (1). Si tratta di un risultato dovuto ad una crescita delle attività industriali meridionali (comprese le costruzioni) ad un ritmo leggermente inferiore a quello registrato al Centro Nord (7,30% contro un 7,55% m.a.), dei servizi ad un ritmo di poco superiore (5,65% contro il 5,35% m.a. del Centro Nord) e della Pubblica Amministrazione ad un ritmo uguale a quello del resto del paese (2,9% m.a.).

Come si può notare le differenze tra i tassi di svi-

(1) Si fa riferimento al periodo 1951-1968.

luppo realizzati rispettivamente al Sud e al Centro Nord dai singoli settori extragricoli non sono rilevanti; i vari comparti hanno cioè sperimentato grosso modo un grado di dinamismo analogo nelle due parti del paese.

Ove si tenga conto però delle differenti strutture produttive delle due aree, appare evidente che lo sviluppo economico ha assunto nel Mezzogiorno modalità nettamente diverse.

La struttura iniziale del prodotto lordo dei settori extragricoli meridionali era caratterizzata da una bassa incidenza relativa delle attività industriali (36%, comprendendo l'edilizia), nettamente inferiore a quella che si registrava al Centro Nord (50,6%).

Il fatto che queste attività abbiano mostrato nel complesso dei settori extragricoli un tasso di crescita relativa non molto dissimile fra le due aree indica come anche nella formazione del prodotto addizionale le attività industriali del Mezzogiorno hanno giuocato un ruolo decisamente inferiore rispetto a quello del resto del Paese.

Infatti, facendo riferimento alle grandezze reali, all'incremento del prodotto lordo dei settori extragricoli al Sud hanno contribuito per il 40% le attività industriali (compresa l'edilizia) e per il 60% i servizi e la Pubblica Amministrazione, mentre al Centro Nord i due settori hanno contribuito in pari misura (50% industria e 50% servizi).

Tale risultato va ulteriormente chiarito, analizzan-

do le modalità di crescita del settore industriale al Sud e al Centro-Nord, modalità che risultano radicalmente differenti.

4 - L'occupazione dei settori extragricoli

Le caratteristiche assunte dallo sviluppo extragricolo nel Mezzogiorno sono riflesse dagli andamenti relativi dell'occupazione.

L'aumento registrato nell'occupazione extragricola meridionale nel periodo 1951-68 (1,4 milioni di unità) è attribuibile per il 56,4% ai servizi, compresa la P.A. (14,3%), per il 30,7% alle costruzioni e per il 12,9% alle altre industrie (industria manifatturiera 12,2%).

Si può notare in questi dati la profonda differenza con quanto avvenuto contemporaneamente nel resto del paese dove l'aumento dell'occupazione extragricola (3,5 milioni di unità) è stato generato per il 49,2% dai servizi, compresa la P.A. (10,3%), per il 12,4% dalle costruzioni e per il 38,4% dalle altre industrie (manifatturiera 37,4%).

A seguito di questi diversi andamenti l'occupazione extragricola meridionale - che già all'inizio del periodo registrava al suo interno un peso percentuale dell'occupazione industriale nettamente più basso rispetto a quello che si verificava nel resto d'Italia - ha ulteriormente ac

centuato questo suo aspetto strutturale: in confronto con il Centro Nord, il Mezzogiorno, infatti, si è venuto sempre più caratterizzando per una maggiore presenza relativa di occupati nei servizi e, all'interno del settore industriale, degli occupati nelle costruzioni (1).

Ove messo in rapporto con lo sviluppo economico complessivamente registrato alle regioni meridionali, l'aumento di occupazione nel complesso dei settori extragricoli è risultato particolarmente elevato.

Se si considera infatti il valore aggiunto addizionale nel periodo 1951-68 rispettivamente dell'economia extragricola meridionale e di quella del Centro Nord, si registrano due diversi effetti relativi sulla crescita dell'occupazione.

(1) L'occupazione extragricola nelle due aree all'inizio e alla fine del periodo considerato risulta quale qui di seguito indicata (in migliaia di unità):

	<u>Mezzogiorno</u>				<u>Centro-Nord</u>			
	<u>1951</u>	%	<u>1968</u>	%	<u>1951</u>	%	<u>1968</u>	%
Industria costruzioni	340	13,1	770	19,3	710	9,3	1.140	10,3
Altre industrie	900	34,6	1.080	27,0	3.550	46,7	4.900	44,1
Servizi	980	37,7	1.570	39,2	2.580	34,0	3.940	35,5
di cui (commercio)	(360)	(13,8)	(620)	(15,5)	(960)	(12,7)	(1.490)	(13,4)
P.A.	380	14,6	580	14,5	760	10,0	1.120	10,1
Totale settori extra-agricoli	2.600	100	4.000	100	7.600	100	11.100	100

Uno stesso ammontare di valore aggiunto addizionale ha infatti portato con sè un aumento relativo di occupazione al Sud nettamente superiore a quello che si è avuto al Centro Nord (ad un incremento di una unità occupata per ogni 2,8 milioni circa di valore aggiunto extragricolo addizionale è corrisposto al Centro Nord un incremento di una unità ogni 4,4 milioni circa). Le cause di questa elevata capacità relativa di assorbimento di manodopera dell'economia extragricola meridionale sono da ricercarsi proprio nelle modalità della sua crescita.

Innanzitutto, nei singoli settori extragricoli del Mezzogiorno la produttività, nonostante fosse già all'inizio del periodo notevolmente più bassa rispetto a quella dei settori del Centro Nord, ha registrato aumenti inferiori (1).

In secondo luogo, come si è detto, lo sviluppo dell'economia extragricola meridionale ha tratto origine, innanzitutto, dalla crescita di quei settori, quali i servizi e l'edilizia, nei quali il valore aggiunto per addetto

(1) Il valore aggiunto per addetto a prezzi costanti nei settori extra-agricoli ha presentato, fra il 1951 e il 1968, le seguenti variazioni medie annue (%):

	<u>Mezzogiorno</u>	<u>Centro Nord</u>
Industria	4,60	5,35
Servizi	2,75	2,80
P.A.	0,70	0,85

è minore ed aumenta a tassi minori di quelli delle attività industriali in senso stretto (che sono state invece le attività portanti della crescita extragricola al Centro Nord).

Nel complesso quindi l'aumento di 1,40 milioni di occupati extragricoli, che come si è visto non costituisce che una quota modesta dell'offerta addizionale di lavoro che si è prodotta nelle regioni meridionali, appare, semisurato in relazione allo sviluppo del valore aggiunto extragricolo realizzato nel Sud, come un aumento relativamente elevato.

Considerando ora il livello raggiunto dall'occupazione negli anni recenti, esso appare particolarmente elevato in alcuni settori.

Si osservi ad esempio nell'ambito dei servizi, il livello raggiunto dagli addetti al commercio. Trattandosi di un ramo di attività il cui sviluppo è correlato sia alla crescita del reddito che delle diverse attività economiche, la sua dinamica può essere messa a raffronto, per una valutazione approssimativa, con il livello del valore aggiunto complessivo della economia. Ebbene ad un valore del rapporto occupati nel commercio-valore aggiunto complessivo, pari a 4,7 occupati ogni 100 milioni al Centro Nord ne corrisponde, al Sud, uno pari a 6,1 occupati. Quest'ultimo rapporto risulta certamente eccessivo ove si tenga conto an -

che del fatto che al Sud si tratta, per la quasi totalità, di attività volte al consumo, essendo minore lo sviluppo di attività commerciali legate alla produzione industriale.

Considerazioni analoghe si possono fare nel caso dell'industria delle costruzioni che, come si è visto sopra, ha dato un significativo contributo all'aumento dell'occupazione registrato nel periodo 1951-68 al Sud (1), a seguito sia del forte sviluppo dell'edilizia residenziale che degli investimenti in opere pubbliche realizzate con il contributo dell'intervento straordinario (2).

(1) L'industria delle costruzioni ha assorbito tra il 1951 e il 1968 il 30,7% dell'occupazione aggiuntiva extra - agricola.

(2) Dinamica degli investimenti nei vari comparti delle costruzioni al Sud e al Centro Nord - 1951-1968

	1951	1967	Incr. (a)	% m.a. (b)
Mezzogiorno				
<u>Abitazioni</u>	110,1	596,4	11,15	10,57
Fabbr. non resid.	65,0	190,0	6,95	6,78
Opere pubbliche	144,1	353,7	5,80	3,42
Totale	319,2	1.140,1	8,30	7,24
Centro Nord				
<u>Abitazioni</u>	401,9	1.612,6	9,05	8,69
Fabbr. non resid.	255,0	940,0	8,50	8,48
Opere pubbliche	150,9	477,3	7,45	7,21
Totale	807,8	3.029,9	8,60	8,38

(a) calcolati tra gli anni estremi

(b) calcolati per interpolazione

Il livello raggiunto da queste attività può essere valutato osservando che i consumi pro-capite di cemento nelle regioni meridionali (525 kg p.c.) hanno raggiunto alle soglie del 1970 livelli analoghi a quelli delle regioni del Centro Nord (557 kg p.c.), risultato certamente significativo ove si considerino oltre il divario dei redditi, il fatto che al Centro Nord si sono avuti cospicui fenomeni di immigrazione e di spostamenti interni di popolazione, e il maggior peso che in quest'area hanno le costruzioni industriali.

Può essere utile ricordare a tale proposito che il valore aggiunto per addetto nell'industria delle costruzioni risulta al Sud inferiore del 40% circa a quello medio del Centro Nord, dato che sta ad indicare come rispetto alle tecniche di produzione disponibili e già diffuse nel paese, il settore celi al Sud una rilevante quota di sottoccupazione.

5 - Lo sviluppo delle attività industriali

A fianco di questi dati salienti sullo sviluppo dei settori dei servizi e delle costruzioni, un'analisi più dettagliata va rivolta allo sviluppo delle attività industriali in senso stretto.

Tra il 1951 e il 1968 l'occupazione meridionale com-

plexiva in attività artigianali e industriali è passata da circa 900 a 1.080 migliaia di unità con un aumento medio annuo dell'1,1%.

Dal confronto con quanto è avvenuto nel resto del Paese (3.550 migliaia di occupati nel 1951, 4.900 nel 1968) si ricava che l'apparato produttivo industriale e artigianale del Sud si è sviluppato ad un tasso inferiore a quello del Centro Nord (2% medio annuo), pure in presenza di condizioni di partenza più arretrate.

Come si è visto, il contributo delle attività industriali in senso stretto alla crescita dell'economia, e in particolare dell'occupazione meridionale è stato relativamente modesto.

Mutata peraltro è la loro struttura produttiva. Innanzitutto è da rilevare il ridimensionamento dell'occupazione nelle industrie estrattive (da 58,7 a 50,7 migliaia di occupati pari ad un decremento dello 0,88% m.a.).

Un aumento significativo si è avuto invece nell'occupazione delle industrie dell'elettricità gas e acqua (da 20,6 a 37,1 migliaia di unità + 3.52% m.a.).

Molto più modesto invece l'aumento degli occupati delle attività manifatturiere (da circa 825 mila a poco meno di 1 milione di unità; + 1% circa m.a.). All'interno di queste attività si sono avuti alcuni importanti mutamenti strutturali. Costituite in prevalenza da unità aventi di dimensione assai limitata e dotate di bassi livelli di meccanizzazione, le attività manifatturiere hanno visto innanzi

tutto ridursi il numero di unità locali operative. Tale ~~re~~ riduzione va attribuita soprattutto alle attività artigiane, diminuite sia in numero che in occupati. Fatto saliente di questo ridimensionamento è che, alle riduzioni intervenute nelle unità e nel numero di addetti tra le imprese di dimensioni più piccole (meno di 2 addetti), non hanno corrisposto significativi aumenti nelle unità di dimensione appena superiore (da 2 a 10 addetti). Non si è prodotto cioè se non in minima parte un processo di promozione di attività artigianali verso livelli superiori, fenomeno che invece ha costituito un fattore molto importante nello sviluppo industriale delle altre regioni.

a) Si può osservare innanzitutto come sia avvenuta una significativa ristrutturazione, con relativa crescita, dei settori che già all'inizio formavano la componente principale dell'apparato industriale.

Delle 3130 unità locali censite al 1951 aventi da 11 a 50 addetti e delle 695 u.l. da 60 addetti in su, il 50% sia nel primo che nel secondo gruppo era costituito da unità appartenenti ai settori "alimentari e tabacco" e "lavorazioni dei minerali non metalliferi". Le prime legate in prevalenza alle produzioni agricole locali (oppure operanti in settori tradizionali, si vedano ad es. i pastifici), le seconde legate principalmente all'industria locale delle costruzioni. Questi due settori hanno assorbito ciascuno il 10% circa degli investimenti realizzati in attività

manifatturiere nel periodo 1951-68 che hanno goduto delle agevolazioni.

Nel caso dell'industria alimentare si è avuto, soprattutto nel comparto delle conserve vegetali, un moltiplicarsi delle piccole e medie iniziative - che tuttavia ha riguardato tradizionali aree di localizzazione dell'industria conserviera dove è avvenuto senza sostanziali innovazioni tecnologiche e si è peraltro arrestato all'inizio degli anni '60 - cui ha fatto seguito, anche con l'afflusso di capitale e di imprenditori non locali, l'insorgere di un limitato numero di iniziative di maggiore portata, che sia per quanto riguarda le scelte ubicazionali, sia per quanto riguarda le tecniche di lavorazione, il livello tecnologico, l'intensità di capitale per addetto, hanno seguito indirizzi e criteri diversi da quelli tradizionali.

Negli altri comparti dell'industria alimentare l'investimento di capitali, più che verso la costruzione di nuovi impianti, si è rivolto verso l'ampliamento di impianti preesistenti e si è tradotto quindi in un processo di nuova dimensione che, peraltro, ha portato all'eliminazione di imprese minori.

Nel complesso, l'occupazione nelle attività di settore - comprendendo sia le attività a livello artigianale che industriale - è rimasta pressochè costante. Nonostante il processo di ristrutturazione intervenuto, la dimensione media di impresa prevalente risulta nel settore ancora modesta.

Significativo invece l'aumento dell'occupazione nel settore della lavorazione dei minerali non metalliferi (3,9% m.a.) avvenuto grazie al diffondersi e allo sviluppo -
parsi di nuove imprese, sollecitate, soprattutto, dalle attività di costruzione.

b) Il sorgere di numerosi impianti di base sia nel settore della raffinazione del petrolio e petrolchimico che nel settore metallurgico (in particolare gli impianti siderurgici di Taranto e l'ammodernamento dell'impianto di Bagnoli) costituisce il fenomeno di maggiore portata nello sviluppo industriale del Sud.

Complessivamente gli impianti di base di questi due settori hanno assorbito una quota di poco inferiore al 50% del complesso di investimenti agevolati realizzati nel periodo 1951-68.

Ove si tenga conto, di fianco a questi impianti, anche delle altre iniziative minori sorte negli stessi settori, metallurgico e chimico - col che si viene a coprire il 55% circa del totale investimenti agevolati -, si osserva che l'occupazione complessiva nei due settori, non molto elevata all'inizio (circa 30.000 unità) è salita a tassi relativamente alti (4,55% m.a. nel settore metallurgico, 5,38% m.a. nel settore chimico) ai quali corrisponde però un aumento assoluto complessivo relativamente modesto, pari a 40.000 unità circa.

c) In tutti gli altri settori, ai quali è andato il rimanimento

manente 25% circa degli investimenti agevolati, lo sviluppo di nuove iniziative e l'ammodernamento di quelle esistenti non sono stati tali da indurre significativi aumenti di occupazione.

In particolare il settore vestiario, abbigliamento, calzature, pelli e cuoio, che assorbiva all'inizio una quota elevata dell'occupazione complessiva manifatturiera (circa il 25%) con 270.000 addetti - occupazione salita a 300.000 unità - risulta tuttora composto in prevalenza da unità artigianali. A queste si sono aggiunte solo di recente alcune nuove unità di dimensione industriale. Il fenomeno risulta però quanto mai limitato, se lo si confronta con lo sviluppo registrato dal settore nel resto del Paese.

Lo stesso dicasi per il settore del legno e mobilio, dove il sorgere di nuove imprese è stato accompagnato da un ridimensionamento delle unità artigianali con conseguente diminuzione dell'occupazione (da 144 a 132.000 addetti circa).

Le attività meccaniche che occupano attualmente al Sud solo il 15% circa degli addetti in attività manifatturiere, contro il 32% delle regioni del Centro Nord (165.000 addetti al Sud, 1.590.000 addetti nel Centro Nord), hanno assorbito una quota modesta degli investimenti agevolati, realizzati nell'industria manifatturiera: l'8% circa. Il flusso dei nuovi capitali è andato in prevalenza al riassetto e all'ammodernamento di alcuni impianti esistenti e alla costruzione di un numero limitato di nuove unità di medio-piccola di -

menzione. Il venir meno di molte unità di piccola dimensione ha contenuto l'aumento dell'occupazione complessiva entro limiti modesti (+ 0,5% m.a. contro il 2,89% m.a. nel resto d'Italia).

d) Alcuni sviluppi significativi si sono avuti in alcuni altri settori (carta, vetro, poligrafiche editoriali, ecc.). Questi, insieme a tutte le rimanenti attività manifatturiere, hanno assorbito il 5% degli investimenti agevolati. L'aumento di occupazione complessiva è stato rilevante (circa 10.000 unità) soprattutto se si tiene conto del basso livello di partenza (circa 20.000 unità).

6 - La localizzazione delle attività industriali

a) E' noto che per i grandi impianti di base l'approvvigionamento delle materie prime costituisce un importante fattore discriminante non solo per le scelte ubicazionali tra diverse regioni o aree economiche ma anche per la localizzazione sul territorio. La soluzione di gran lunga più economica è fornita dalla costruzione di impianti dotati di banchina propria.

Le coste del Mezzogiorno offrono numerosi punti ove è tecnicamente possibile la loro installazione; mentre il carattere autonomo ed altamente integrato di questi impianti ne eleva il grado di indifferenza circa la scelta tra le

diverse possibili soluzioni. Per l'assenza di porti industriali di dimensioni significative in grado di accogliere attività differenziate, si è avuta una dispersione lungo le coste meridionali di impianti aventi scarsi rapporti con l'entroterra (in molti casi si giovano del traffico marittimo anche per successive spedizioni di prodotti elaborati). La loro capacità di indurre altre iniziative collegate nelle zone ove si sono installati è stata praticamente trascurabile. A

b) Tra le industrie legate alle attività di costruzione, in un buon numero di casi l'incidenza dei costi di trasporto riduce notevolmente l'elasticità di ubicazione. Questa caratteristica, alla quale si può far risalire il fatto che molte attività del settore siano sorte nel Sud in concomitanza con il grande sviluppo dell'industria delle costruzioni, è anche alla base del carattere diffusivo assunto dalla loro crescita. Ciò vale sia nel caso dell'industria del cemento, numerosi nuovi impianti sono sorti distribuiti nelle diverse regioni, che nel caso delle altre numerose attività (laterizi, lavori in cemento, ecc.).

c) Il carattere proprio assunto dallo sviluppo dell'industria alimentare, fondato prevalentemente su imprese di modeste dimensioni, può spiegare la sua localizzazione all'interno del Mezzogiorno. Mentre nel caso dell'industria alimentare di grandi proporzioni tra la raccolta dei prodotti che ha luogo in diversi punti sparsi e l'organizza -

zione delle vendite nelle diverse aree di consumo si possono presentare una serie di soluzioni organizzativi e di scelte ubicazionali alternative, l'industria piccola o media tende a localizzarsi vicino al luogo di raccolta dei prodotti, poichè nel suo caso i rapporti con i luoghi di produzione agricola acquistano carattere prioritario.

d) Gran parte del rimanente sviluppo industriale manifatturiero si è concentrato in un numero limitato di aree. La zona di intervento delle agevolazioni agli investimenti è stata estesa, nella fascia settentrionale del Mezzogiorno, alla zona di Latina. Proprio in questa area, insieme a quella di Pescara (oltre che nell'ambito dell'area napoletana, nell'area di Bari e in minor misura nell'area di Catania), si è avuto il più significativo aumento di iniziative industriali di media e piccola dimensione.

7 - La politica di incentivazione e i suoi effetti nel passato

Dagli elementi sopra riportati sembra possibile una prima sommaria valutazione degli effetti della politica di incentivazione messa in atto a favore del Mezzogiorno ed imperniata, da un lato, su agevolazioni concesse all'investimento fisso (le agevolazioni sul costo del lavoro sono state introdotte in anni più recenti) e, dall'altro, sulla

formazione di consorzi di enti pubblici e sull'attrezzatura di aree destinate, nei piani, a divenire agglomerati industriali.

Ove si considerino il tipo delle attività, che sono sorte negli anni scorsi e che hanno nettamente caratterizzato il fenomeno di sviluppo industriale nel Sud, e la rispettiva localizzazione, sembra di potere dedurre che l'azione degli incentivi si è dimostrata alquanto debole nell'aumentare la capacità di ricezione delle regioni meridionali per quelle iniziative che autonomamente non trovassero già opportuno o indispensabile localizzarsi nel Mezzo giorno. Nel caso dei grandi impianti di base, in particolare, si è verificato il massimo di agevolazione relativa, malgrado che il loro grado di elasticità di localizzazione risultasse fra i più elevati ed i costi aggiuntivi di una ubicazione al Sud, rispetto ad altre possibili, risultassero minimi se non addirittura nulli.

Nel caso delle altre industrie manifatturiere, gli incentivi sembrano aver decisamente favorito iniziative localizzate nella fascia immediatamente adiacente alle altre regioni esterne al Mezzogiorno soprattutto in vicinanza di grossi centri urbani.

Le aree e i nuclei di sviluppo industriale, a loro volta, non sembrano aver fino ad oggi costituito un insieme di iniziative in grado di svolgere una significativa capacità di attrazione. Da un lato, infatti, è risultato scarso in assoluto lo sviluppo industriale, all'interno delle

aree - a prescindere dai grossi impianti, la cui costruzione in molti casi ha determinato semmai la costituzione di un'area e viceversa -. In secondo luogo - sempre a prescindere dai casi ove un grande impianto rappresenti la quasi totalità dei nuovi insediamenti - nella distribuzione degli investimenti agevolati sul territorio meridionale, la percentuale di iniziative ubicate all'interno dei consorzi risulta sul totale relativamente bassa (70% circa), ove si tenga conto anche del notevole numero dei consorzi esistenti.

8 - Conclusioni

I dati fin qui riportati consentono di riassumere le condizioni particolari in cui si viene a trovare oggi l'economia meridionale a seguito degli sviluppi occorsi nel recente passato.

Si è visto come l'agricoltura meridionale non sia stata in grado di trarre tutti i vantaggi che le potevano derivare dall'alleggerimento demografico intervenuto: gli insufficienti processi di ristrutturazione fondiaria non le hanno consentito rapidi e diffusi miglioramenti nelle condizioni della produzione. Si è visto anche come, d'altro lato, essa venga a trovarsi in una fase critica, per il rischio latente di sovrapproduzione per le difficoltà che po-

trebbero intervenire nel collocamento dei prodotti.

Per le ragioni suddette, perciò, non è sufficiente che si realizzino condizioni tali da indurre nuovi investimenti e da accelerare il riassetto fondiario, se a queste due innovazioni preliminari non si accompagneranno innovazioni nelle attività di commercializzazione e di distribuzione.

Si individua con ciò un primo fondamentale criterio che dovrà ispirare l'adeguamento degli interventi in favore del settore (1).

Si è visto come lo sviluppo dell'economia extragricola meridionale, conseguito in passato, sia da attribuire in misura prevalente alla crescita delle attività di servizio e, tra le attività industriali alla crescita dell'industria delle costruzioni. Lo sviluppo degli anni passati sembra essersi imperniato su un meccanismo di induzione secondo cui l'aumento della domanda interna ha sollecitato in primo luogo e con particolare intensità la crescita di quelle attività che, non soggette alla diretta concorrenza e-

(1) Ove non si ottenessero risultati positivi in tal senso, probabilmente lo sviluppo dell'agricoltura meridionale non potrebbe continuare neppure ai ritmi del passato e il futuro esodo potrebbe assumere proporzioni maggiori di quelle generalmente previste.

sterna, per loro natura tendono a localizzarsi nell'area stessa ove si sviluppa la domanda. Queste attività, per gli stessi motivi, tendono a crescere secondo modalità che maggiormente risentono delle condizioni locali. In particolare, in presenza di un'offerta di lavoro elevata l'industria delle costruzioni analogamente a molte attività del settore terziario è sviluppata mantenendo al suo interno un'elevata intensità relativa di manodopera.

Gli effetti moltiplicativi di questo meccanismo di induzione Reddito-Consumi-Attività di servizio-Attività di costruzione-Reddito si sono dimostrati particolarmente intensi. Ciò va attribuito in buona parte al concorso di alcuni fattori che hanno caratterizzato l'evoluzione dell'economia meridionale, in particolare: l'aumento del reddito disponibile pro-capite a seguito dell'alleggerimento demografico, l'elevata propensione al consumo dimostrata mediamente negli anni scorsi dall'area (1), le rimesse degli emigrati, la spesa pubblica e gli investimenti sollecitati dall'intervento straordinario.

Per le ragioni suddette sono stati particolarmente intensi gli effetti di questo meccanismo sull'occupazione complessiva.

Si può infatti concludere che l'aumento di occupazione, che si è verificato, può essere considerato molto vicino al massimo che si potesse ipotizzare, date le con

(1)

dizioni di partenza e dato il modesto sviluppo dell'industria manifatturiera.

Ove si consideri però la struttura produttiva attuale e i livelli relativi raggiunti dall'occupazione nei settori che hanno dimostrato finora le maggiori capacità di assorbimento, ci si può chiedere se le modalità di sviluppo dell'economia meridionale possano continuare a riprodursi nel futuro.

L'attività edilizia, come si è visto, ha già raggiunto livelli alquanto elevati e, per quanto il fabbisogno di abitazioni nuove sia in prospettiva ancora così pieno, è difficile pensare che il settore possa continuare a crescere ai ritmi del passato. In secondo luogo appare improbabile che il settore possa continuare a mantenere l'elevato rapporto occupazione-prodotto che si riscontra a tutt'oggi. Il crescente costo del lavoro, la tendenza alla sua parificazione con il resto del Paese, ed il conseguente maturare di stimoli a progressivi adeguamenti delle tecniche di produzione a quelle prevalenti nel resto del paese pongono una certa quota delle unità oggi occupate al Sud nella prospettiva di trovarsi in condizioni di sottoccupazione.

In complesso, quindi, il settore non sembra in grado per il futuro di generare un'altrettanto vivace domanda di lavoro, né il fenomeno potrà essere sostanzialmente mutato accelerando anche in misura significativa la spesa per opere pubbliche. Nella costruzione delle gran-

di opere pubbliche, più che nel settore abitazioni, già oggi le tecniche di produzione sono intensamente meccanizzate e il rapporto spesa-occupazione diretta è realmente modesto.

Un'accelerazione del processo di crescita dell'industria manifatturiera pare quindi condizione indispensabile non solo per lo sviluppo futuro dell'area meridionale, ma anche solo per il consolidamento dei livelli raggiunti finora. Vi è il rischio, infatti che, in assenza di tale accelerazione dello sviluppo industriale, l'area meridionale non sia in grado in futuro di esprimere neppure una domanda di lavoro quale quella espressa nel passato che, come è noto, è stata nettamente inferiore alla offerta di lavoro generata dall'area stessa.