

Paolo Baratta

NUOVI INDIRIZZI PER LA POLITICA DI SVILUPPO
ECONOMICO DEL MEZZOGIORNO

(valutazioni e considerazioni preliminari)

Testo provvisorio in
attesa di stampa

Svimez, 1970

P A R T E I I1 - Variazioni di reddito e di occupazione prevedibili per l'economia italiana nel decennio 1971-80

Per ciò che concerne l'agricoltura, indagini condotte presso la SVIMEZ con riferimento alla prospettiva '80 inducono a ritenere che nei prossimi anni, in una situazione di completa liberalizzazione degli scambi all'interno del Mercato Comune, il relativo valore aggiunto possa accrescersi nel complesso ad un ritmo non di molto superiore al 2% in termini reali.

Un siffatto andamento richiede, peraltro, che vengano introdotte modificazioni di un certo rilievo nelle destinazioni colturali e che il settore sia in grado di esportare le produzioni che risulteranno eccedenti rispetto alla domanda interna.

Ove si tenga conto dei problemi che può aprire un allargamento dell'area comunitaria, si può considerare lo sviluppo ipotizzato come molto prossimo al limite massimo ottenibile nelle condizioni più favorevoli.

Quanto ai settori extra-agricoli italiani, il fenomeno che maggiormente interessa mettere in evidenza è lo aumento che sarà possibile conseguire nella produttività del lavoro. Il progresso mediamente realizzato in questo

campo nell'ultimo decennio è stato dell'ordine del 4,0% annuo, superiore a quello di gran parte dei paesi industrializzati (1).

Questa possibilità di accrescere la produttività a saggi superiori a quelli della maggior parte degli altri paesi è da ritenere che sussisterà anche nei prossimi anni: ciò non solo per l'estensione che presso di noi presentano ancora i fenomeni di sottoccupazione, ma anche per il fatto che il nostro apparato industriale ha oggi, specie in taluni settori, produttività mediamente inferiori a quelle di gran parte delle economie occidentali e che agiscono numerosi stimoli (si pensi, tra gli altri, a quelli derivanti dalla pressione sindacale) per sollecitarne un allineamento verso le più avanzate posizioni detenute da paesi nostri concorrenti. E ove si consideri che in tali paesi, ed in particolare in quelli della Comunità Economica Europea, il futuro incremento della produttività

(1) Le fonti internazionali consentono in questo campo soltanto confronti di larga approssimazione, tenuto conto delle notevoli carenze presentate dalle statistiche sull'occupazione. Qualche orientamento può comunque trarsi dai dati qui di seguito riportati, relativi ai Paesi del Mercato Comune, al Regno Unito e al Nord America (periodo 1960-67, tassi di aumento medi annui): Belgio 3,5; Francia 3,6; Germania 3,8; Olanda 3,2; Regno Unito 2,0; USA 2,6; Canada 1,6. (Fonti: per il prodotto, Office statistique des Communautés Européennes, Comptes nationaux 1958-67; per l'occupazione, BIT, Year book of labour statistics 1968).

dei settori extragricoli è previsto dell'ordine del 3,5% medio annuo, si ritiene del tutto plausibile che l'Italia possa continuare a far conto, per il decennio 1971-1980, su un progresso medio del 4,0%.

Su questa base si può procedere ad una valutazione orientativa del futuro esodo agricolo, e cioè di una delle componenti dell'offerta addizionale di lavoro su cui si potrà fare affidamento per la prosecuzione dello sviluppo dei settori extra-agricoli.

L'esodo dall'agricoltura è un fenomeno la cui intensità è legata sia alla domanda di lavoro proveniente dai settori extragricoli sia al divario esistente tra i redditi percepibili nel settore rispetto a quelli degli altri comparti produttivi.

Poiché si può fin d'ora ammettere che la domanda di lavoro proveniente dal complesso dall'economia extra-agricola italiana e da quella europea abbia a continuare con una intensità paragonabile a quella del passato, tenendo conto dei prevedibili andamenti relativi del prodotto agricolo e della produttività extra-agricola, si può considerare come disponibile per il prossimo decennio tutta la forza di lavoro che dovrà abbandonare l'agricoltura affinché il valore aggiunto per addetto degli occupati rimasti possa salire a circa il 60% del valore aggiunto per addetto che si riscontra nei settori extra-agricoli (1).

(1) Questa condizione può essere considerata tale da garantire un relativo equilibrio tra le remunerazioni reali complessive del lavoro tra i due settori.

Ciò comporterebbe un'offerta addizionale di lavoro proveniente dall'esodo agricolo di 1,4 - 1,5 milioni di unità.

L'altra componente dell'offerta di lavoro deriverà dai mutamenti che andranno producendosi nella consistenza e nella struttura della popolazione. Recenti indagini condotte dalla SVIMEZ portano a valutare l'aumento naturale della popolazione italiana del prossimo decennio nel la misura dello 0,85 - 0,90% in media all'anno. In assenza di movimenti migratori con l'estero, pertanto, la consistenza della popolazione passerebbe dai 52,70 milioni attuali ai 58,50 milioni nel 1980, con un aumento di 5,80 milioni.

Il saldo tra espatri e rimpatri, attualmente su livelli di 50 mila persone all'anno (corrispondenti a 25-30 mila unità di lavoratori), dovrebbe praticamente annullarsi nel giro di un decennio, dando luogo, in complesso, ad un'emigrazione all'estero dell'ordine di 300 mila persone, corrispondenti a 200 mila lavoratori, interamente forniti dal Mezzogiorno. In considerazione di tale ipotesi la popolazione presente passerebbe da 52,70 milioni di unità, nel 1968, a 58,20 milioni, nel 1980, con un incremento me dio dello 0,8% l'anno.

A tale aumento in termini di popolazione, corrisponderà un aumento delle forze di lavoro di 2,3 milioni di u nità. Le forze di lavoro raggiungerebbero cioè un livello di 22,3-22,4 milioni, contro una disponibilità attuale di

20 milioni circa.

Al termine di un decennio di intenso sviluppo, la disoccupazione aperta dovrebbe essere limitata al 2-2,5% delle forze di lavoro presenti, pari a circa mezzo milione di persone.

In definitiva, la forza di lavoro occupata nei settori extragricoli si potrebbe accrescere, nel periodo, di 4 milioni di unità, corrispondenti ad un saggio medio di incremento del 2,0% l'anno. Il fatto che nel periodo 1951-68 tale saggio sia risultato mediamente pari al 2,35%, conforta la previsione avanzata; previsione - peraltro - che può essere considerata valida in assenza di prolungati turbamenti di carattere internazionale.

Da quanto si è detto può concludersi che il prodotto dei settori extragricoli, quale effetto di un aumento dell'occupazione dell'ordine del 2% e di un progresso medio della produttività del lavoro del 4%, abbia mediamente ad accrescersi - nei prossimi anni - nella misura del 6%; considerando inoltre le capacità espansive del settore agricolo, il cui valore aggiunto dovrebbe aumentare in misura di poco superiore al 2% all'anno, ne consegue un ritmo di crescita del prodotto interno complessivo dell'ordine del 5,3/4%, contro il 5,1/3 circa riscontrato nel periodo 1951-68.

2 - Le prospettive di riduzione del divario Nord-Sud nel quadro del previsto sviluppo economico nazionale

La forza di lavoro meridionale ammontava nel 1968 a 6,3 milioni di unità. Tra il 1968 e il 1981 il loro incremento naturale sarà di 1,55 milioni di unità: si accresceranno, cioè, ad un ritmo dell'1,85% all'anno, superiore a quello del passato (1,35% m.a.) soprattutto in virtù del parziale riassorbimento dei fenomeni di inoccupazione, specialmente femminile.

Al 1980 le forze di lavoro che resteranno occupate nell'agricoltura meridionale si valutano in 1,2 milioni di unità (1).

Il Mezzogiorno si caratterizza oggi per un livello di produttività del lavoro nei settori extragricoli inferiore a quello che si verifica nella restante parte del paese. Tale inferiorità è dovuta, come si è detto, sia alla più bassa produttività che si riscontra nei singoli settori (gli scarti sono compresi tra il 40% dell'edili-

(1) Poiché sulla base dei programmi di valorizzazione si può stimare che il valore aggiunto dell'agricoltura meridionale si accrescerà ad un tasso oscillante attorno al 2,5% all'anno, il valore aggiunto per addetto delle unità che resteranno occupate nell'agricoltura meridionale salirà ad un livello medio pari a circa il 60% del valore aggiunto per addetto medio degli altri settori nazionali, livello che sembra possa garantire un sufficiente equilibrio intersettoriale tra le remunerazioni del lavoro.

zia e il 10% dell'industria elettrica e dei trasporti) sia al maggior peso relativo dei settori a più bassa produttività (costruzioni e servizi) all'interno della struttura produttiva meridionale.

Sull'andamento relativo della produttività settoriale influirà nel futuro il fatto che i settori produttivi meridionali opereranno in un mercato sempre più aperto ed esposto alle sollecitazioni della competizione nazionale ed estera; d'altra parte è lecito assumere che la tendenza alla parificazione nazionale dei costi di lavoro possa indurre una riduzione della sottoccupazione e in generale una maggiore efficienza anche in alcuni settori che producono beni e servizi non esposti alla concorrenza esterna.

Per questi motivi se la produttività extragricola nazionale si accrescerà, come si è visto, ad un ritmo del 4% medio annuo, non potrà non registrarsi un incremento della produttività extragricola del Mezzogiorno ad un ritmo superiore, intorno al 4,5% m.a.

Tenendo conto del previsto aumento del valore aggiunto agricolo (2,5% circa m.a.) e dell'andamento prevedibile per la produttività extragricola (4,5% m.a.), un aumento del reddito complessivo del Mezzogiorno ad un ritmo pari a quello previsto per l'intero sistema ($5,3/4\%$ m.a.) comporterebbe un aumento dell'occupazione extragricola di circa 1.000.000 di unità, pari ad un incremento dell'1,7% m.a., sensibilmente inferiore a quello registrato

nel passato (1).

I settori extragricoli meridionali assorbirebbero in tal caso solo il 38% circa dell'offerta di lavoro proveniente dall'incremento naturale (1,55 milioni), dall'esodo agricolo (0,8 milioni) e dalla disoccupazione esistente all'inizio del periodo (0,3 milioni). Ne deriva che, malgrado l'offerta addizionale annua di forza lavoro, espressa dal Mezzogiorno, risulti per il futuro inferiore a quella degli anni trascorsi, lo sviluppo dei settori extragricoli sarebbe in grado di assorbire una quota addirittura inferiore a quella del passato.

In altri termini, un tasso di sviluppo del reddito complessivo del Mezzogiorno dello stesso ordine di quello medio nazionale significherebbe che la riduzione del divario in termini di reddito pro capite sarebbe ancor più che nel passato frutto prevalentemente dell'emigrazione di forza lavoro dall'area meridionale anziché dello sviluppo dell'apparato produttivo del Sud.

Pare dunque necessario per i prossimi anni che l'economia meridionale abbia a svilupparsi ad un ritmo sensibilmente superiore a quello medio nazionale. L'assorbimento all'interno stesso del Mezzogiorno di una quota dell'ordine del 60% dell'offerta di lavoro addizionale che sarà espressa dall'area, potrebbe essere consentito da un sag-

(1) Poiché tale aumento avrebbe luogo contemporaneamente ad una riduzione dell'occupazione agricola di 800.000 unità, l'aumento dell'occupazione complessiva sarebbe di sole 200.000 unità.

gio d'incremento del reddito complessivo meridionale dell'ordine del 6,1/2% m.a. (1).

L'occupazione extragricola si accrescerebbe di 1.600.000 unità ad un tasso medio annuo di circa il 2,6% m.a., dello stesso ordine cioè di quello verificatosi mediamente nell'intero periodo 1951-68, ma superiore a quello degli ultimi anni dello stesso periodo (2% m.a. tra il 1960 e il 1968).

Al conseguimento di un tale tasso di crescita della occupazione extragricola nel passato hanno concorso, come si è visto, in misura determinante soprattutto i servizi e, tra i settori industriali, l'industria delle costruzioni; dato che una parte cospicua del loro sviluppo futuro sarà ottenuta attraverso una più efficiente utilizzazione delle unità già oggi occupate, l'assorbimento addizionale di manodopera da parte dei settori extragricoli dovrà essere sostenuto soprattutto dallo sviluppo dell'industria manifatturiera.

L'esperienza del Centro-Nord, nel periodo 1951/68, si è caratterizzata per uno sviluppo dell'occupazione extragricola suddiviso in parti uguali tra i Servizi e la Pubblica Amministrazione da un lato, e l'Industria dallo

(1) Nel caso di un aumento del reddito nazionale del 5,3/4% m.a., ciò comporterebbe un aumento del reddito complessivo delle restanti parti del paese ad un ritmo di poco inferiore al 5% circa.

altro. Tenendo conto dell'elevato rapporto tra gli occupati nei primi due settori e gli occupati nell'industria, che caratterizza ancor oggi l'economia meridionale, al fi ne di un suo sviluppo equilibrato si può assumere che il concorso dei Servizi e della P.A. all'incremento complessivo dell'occupazione extragricola si commisuri per il fu turo in una quota inferiore alla metà. Si può valutare che dell'incremento complessivo dell'occupazione extragricola, pari a 1.600.000 di unità, 750.000 unità vengano assorbite dai Servizi e dalla P.A. e 850.000 dall'Industria.

All'interno del settore industriale l'occupazione nelle attività di costruzione rappresenta oggi il 41,5%. Come si è già detto, in questa attività il livello di pro duttività media è al Sud del 40% circa inferiore a quello che si registra nel Nord.

Nell'ipotesi di uno sviluppo del valore aggiunto nel settore delle costruzioni dell'8% e di un incremento della produttività del 6% m.a. (superiore di 1,5% a quello richiesto per portare la produttività del Sud al live lo medio che attualmente si registra al Nord) l'incremento di occupazione nell'industria delle costruzioni meridionali sarà di circa 200.000 unità.

Lo sviluppo dell'industria manifatturiera dovrà con sentire, pertanto, un aumento nell'occupazione di 650.000 unità (con un tasso di crescita del 3,7% contro lo 0,8% tra il 1951 e il 1968), rispetto alle 1.086.000 unità oggi occupate.

Ciò comporterà la creazione di un numero maggiore di nuovi posti di lavoro per compensare il ridimensionamento di alcuni settori manifatturieri e l'eliminazione dal mercato di una parte delle aziende operanti a livello artigianale.

3 - La promozione dello sviluppo industriale nel prossimo decennio

Nel considerare le prospettive d'industrializzazione del nuovo decennio occorre tenere presenti innanzitutto due elementi di innovazione rispetto al passato:

- a) la progressiva apertura di nuove aree meridionali ad un maggior grado di accessibilità grazie alla recente costruzione di importanti infrastrutture di trasporto;
- b) le decisioni recenti di installazione di alcuni grandi impianti manifatturieri nel Sud, i quali, rispetto ai grandi impianti di base, assorbiranno una maggiore occupazione e indurranno modifiche nelle condizioni delle aree di ubicazione senz'altro più significative.

Nel valutare le prospettive aperte da queste nuove iniziative occorre tener presente: a) che si tratta di attività, facenti capo a imprese, aventi sede fuori della area meridionale le quali per dimensione e grado di svi -

luppo sono in condizione di risolvere al loro interno, con iniziative proprie, gran parte dei problemi sollevati dalla installazione di un impianto in aree non industrializzate; b) che, per quanto rilevante il loro contributo, il numero di grandi impianti manifatturieri che si possono prevedere installati nel Sud è limitato e non copre che parzialmente quella domanda di lavoro che si ritiene necessaria perché lo sviluppo industriale abbia un reale effetto riequilibratore.

Restano, perciò, di fronte all'azione straordinaria per l'industrializzazione del Mezzogiorno i problemi relativi alla promozione di uno sviluppo esteso ad imprese, le cui dimensioni non siano già tali da ridurre notevolmente le incertezze e i costi relativi alla costruzione di impianti in aree non industrializzate, alle imprese cioè di media e piccola dimensione la cui diffusione soltanto può consentire di raggiungere gli obiettivi di aumento dell'occupazione, che si ritengono necessari.

E' opportuno rilevare, a tale riguardo, che non pare possibile fare affidamento su una serie di meccanismi automatici di diffusione industriale. Alcuni dei meccanismi che tradizionalmente si considerano capaci di promuovere la diffusione dell'industria in un'area regionale sembrano infatti non essere operanti se non in misura modesta. In particolare si deve osservare:

- 1) la stessa nuova agibilità del territorio meridionale,

a seguito della costruzione di nuove infrastrutture di trasporto, l'appartenenza delle due aree - settentrionale e meridionale - ad un unico mercato, la evoluzione nella struttura dei costi industriali, riducono notevolmente la possibilità che agiscano fenomeni di induzione generati da una domanda locale o dalla presenza di una offerta locale. Per la maggior parte dei settori industriali, infatti, i costi di trasporto sempre meno costituiscono, nel rapporto Mezzogiorno-resto del Paese, un fattore importante nel decidere l'ubicazione di nuovi impianti. Soltanto in un numero limitato di settori la domanda generata localmente dall'aumento del reddito o dalla presenza di un'attività industriale può essere causa sufficiente per indurre una nuova iniziativa di produzione locale.

Lo stesso dicasi per l'offerta locale (si vedano in proposito i trascurabili effetti di induzione generati dalla disponibilità di materie prime elaborate nei grandi impianti di base);

- 2) fattore determinante della crescita industriale delle moderne economie è il conseguimento di grandi economie di scala (specializzazione) in una sempre crescente gamma di produzioni (differenziazione), ottenute contemporaneamente grazie alla progressiva dilatazione dei mercati e dei rapporti di integrazione economica. Condizione vitale per la grande maggioranza delle attivi-

tà industriali è, pertanto, e sempre più sarà in futuro, che i loro rapporti di mercato si svolgano in una estesa area economica e geografica. Diminuisce pertanto l'importanza dei processi integrativi locali delle produzioni;

- 3) la sostanziale uniformità nei costi del lavoro tra le due parti del Paese (soprattutto della manodopera qualificata) e la scarsa o nulla sostituibilità tra il lavoro e altri fattori nell'ambito delle tecnologie effettivamente disponibili, escludono la possibilità che sussista nel Mezzogiorno una particolare convenienza ad installare attività che adottino processi a più alta intensità di lavoro.

4 - Le condizioni ambientali e l'assetto del territorio

Di fronte alla scarsa efficacia dei meccanismi diretti d'induzione azionati dalla domanda e dall'offerta locale e dall'abbondanza relativa del fattore lavoro, acquista sempre maggior importanza, ai fini dei processi di crescita industriale, l'evoluzione complessiva delle condizioni ambientali nelle diverse aree.

Questa evoluzione tende ad assumere un carattere cumulativo.

Mentre nel Mezzogiorno il modesto sviluppo industriale rallenta notevolmente il processo di adeguamento delle condizioni dell'ambiente locale, nelle regioni più sviluppate maturano sempre maggiori e nuove potenzialità, sollecitate dallo stesso sviluppo e dal progresso delle tecnologie.

Ai fini dell'azione promozionale ciò implica che una serie di miglioramenti vengano anticipati con interventi specifici. La continua evoluzione delle aree sviluppate richiede che questa azione di adeguamento non venga limitata alle dotazioni che nel passato potevano costituire elementi essenziali e sufficienti di qualificazione del territorio, ma venga estesa su una crescente gamma di fattori che appaiono indispensabili allo sviluppo industriale quale quello che si potrà avere nel prossimo futuro.

Con ciò si vuol dire che non è più sufficiente intervenire, ad esempio, con miglioramenti nella viabilità stradale (che oggi appare già spesso eccedente i fabbisogni locali) senza intervenire contemporaneamente in una serie di altre dotazioni: porti, infrastrutture urbane, instruzione universitaria e professionale, attività di ricerca ecc., mentre nel contempo gli stessi interventi nelle infrastrutture di trasporto possono risultare distorti e parziali se non saranno programmati secondo i criteri che il progresso tecnologico impone all'intero sistema dei trasporti nazionali.

5 - La struttura urbana del Mezzogiorno e il processo di formazione delle aree metropolitane

Da quanto fin qui detto si deduce che un obiettivo di accelerazione dell'industrializzazione non può essere conseguito se non realizzando programmi coordinati di intervento volti alla promozione delle condizioni ambientali del Mezzogiorno e di un suo adeguato assetto territoriale. A tale riguardo vanno rilevate in tutta la loro gravità le condizioni di inferiorità del territorio meridionale che derivano dalla debolezza della sua struttura urbana.

Tale debolezza è innanzitutto espressa dalla modesta dimensione del fenomeno metropolitano nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese. Nel 1966, le aree metropolitane - intendendo con questo termine lo spazio caratterizzato dalla presenza di un'ampia gamma di funzioni di produzione, di servizio e di consumo reciprocamente integrate - erano in Italia in numero di 32: di esse solo 8 erano ubicate nel Mezzogiorno: Napoli, Palermo, Calabria, Bari, Messina, Taranto, Cagliari, Reggio Calabria e Pescara. Mentre al Nord il territorio e la popolazione metropolitani rappresentano rispettivamente il e il % del totale, nel Sud solo il % del territorio e il % della popolazione è di pertinenza metropolitana.

Dal punto di vista dinamico il divario è ancora più ampio. La popolazione metropolitana è aumentata in Italia tra il 1951 e il 1966 di circa 7,2 milioni di unità. Tale

incremento si è distribuito per l'82% al Nord (5,9 milioni) e solo per il restante 18% al Sud (1,3 milioni). Inoltre, mentre al Nord l'incremento è dovuto per 1,8 milioni (pari al 31% del totale) all'espansione territoriale delle aree iniziali e alla formazione di nuove aree, nel Sud tale componente è solo di 300 mila unità (pari al 23% del totale) e lo sviluppo metropolitano è quasi esclusivamente dovuto all'intensificazione degli insediamenti entro i perimetri iniziali.

Di particolare interesse è anche il diverso apporto delle componenti naturale e migratoria allo sviluppo delle aree metropolitane al Nord e al Sud. Mentre le aree metropolitane del Nord debbono la loro crescita soprattutto all'immigrazione (+3,1 milioni del quindicennio 1951 - 1966), al Sud si ha addirittura un saldo migratorio negativo (-120 mila unità) e la crescita complessiva è esclusivamente determinata dall'incremento naturale.

In altri termini lo sviluppo delle aree metropolitane del Nord, unitamente all'emigrazione verso l'estero, non ha utilizzato solo le eccedenze demografiche del Mezzogiorno rurale, ma è stato alimentato dalla emigrazione dalle stesse aree urbane meridionali, la cui crescita è dunque risultata rallentata.

E' inoltre da sottolineare il diverso grado di sviluppo e la diversa struttura economica delle aree metropolitane settentrionali e meridionali, e quindi la diversa capacità di attrazione e di promozione rispetto al terri-

torio esterno: a questo proposito basti ricordare che, mentre nelle aree del Nord gli attivi extragricoli rappresentano in media il 38,4% della popolazione, nelle aree meridionali l'incidenza è appena il 24,7%.

Tra le aree meridionali domina largamente quella di Napoli con tre milioni e mezzo di abitanti, seguita a distanza da quella di Palermo con settecentomila. Entrambe queste aree si collocano a notevole distanza dalle aree minori, con le quali non sembrano costituiscano un cero e proprio sistema, fondato su una più o meno organica distinzione di funzioni. Gli incrementi della popolazione tra il 1951 e il 1966 si sono, salvo la formazione delle nuove aree di Pescara e la modestissima espansione dell'area di Napoli, concentrati all'intorno dei perimetri metropolitani iniziali, già caratterizzati da elevati indici di densità, da notevoli carenze quantitative e qualitative di infrastrutture e da un disordine urbanistico che si è venuto progressivamente aggravando in seguito alle nuove edificazioni. Le aree metropolitane meridionali, e non solo le maggiori, risultano pertanto caratterizzate da fenomeni di congestione che, malgrado il divario nel livello e nelle tendenze di sviluppo, nulla hanno da invidiare rispetto a quelli riscontrabili nel Nord. Esse costituiscono, in definitiva, più luoghi di addensamento degli insediamenti che centri di organizzazione dell'intero territorio del Mezzogiorno. Anzi più che di integrazione, può parlarsi di frattura tra aree metropolitane e resto del Mezzogiorno. Per l'esi-

guità delle aree metropolitane e per il loro modello centri-peto di crescita, gran parte del territorio meridionale è escluso, cioè, dai vantaggi dello sviluppo industriale: è certamente significativo, a questo proposito, che tra il 1951 e il 1968 il 40% degli investimenti industriali agevolati nel settore manifatturiero risultano concentrati nelle sole provincie di Napoli, Taranto e Siracusa.

Questa singolare compresenza delle diseconomie di congestione nelle aree metropolitane e delle diseconomie dell'arretratezza in gran parte del territorio non metropolitano induce a ritenere che, qualora non s'intervenga per mutare profondamente le attuali tendenze, il Mezzogiorno non sarà in grado di accogliere gli sviluppi industriali che sono stati giudicati necessari ai fini di una significativa riduzione del divario con il resto del Paese.

Tali tendenze operano nel senso di un approfondimento degli squilibri sia tra il Nord e il Sud, sia all'interno del Mezzogiorno. Si calcola che entro il 1981, mentre al Nord il territorio metropolitano coprirebbe il 15% della superficie complessiva e ospiterebbe oltre i 2/3 della popolazione, nel Mezzogiorno il territorio metropolitano rappresenterebbe solo il 6% con una popolazione pari a circa il 46% del totale. Mentre al Nord l'espansione metropolitana provocherà il saldamento delle diverse aree in una sorta di continuum urbanizzato, nel Sud non si registreranno fenomeni di saldamento, ma solo una lenta crescita per poli isolati.

Al Nord tenderanno a realizzarsi entro il 1981 tre grandi continuità lineari dell'ordine di diverse centinaia di chilometri: la prima da Torino a Trieste attraverso l'area di Biella, l'area Lombarda, Verona e l'area Veneta; la seconda dell'area Lombarda ad Ancona, attraverso Piacenza, l'Alta Emilia, Bologna e la Bassa Emilia; la terza lungo la costa tirrenica del confine francese fino alla Valdarno, attraverso San Remo, Genova e La Spezia.

Tale modello sarà integrato dalle continuità trasversali che tenderanno a realizzarsi, lungo i principali assi di collegamento di Genova con Torino e Milano, di Modena con Venezia, Trento e Bolzano, di Bologna con Ferrara e l'area Veneta.

In prospettiva dunque, a meno che non intervengano fatti completamente nuovi di grande rilievo, il Nord sembra configurarsi come un continuum urbanizzato in cui è riconoscibile un modello insediativo di tipo stellare - con il polo principale nell'area milanese - in cui tendono a riempirsi gli spazi liberi, soprattutto al centro dell'area padana, acuendo così i fenomeni di congestione. Accanto a questi giganteschi fenomeni urbani nel Nord, il Sud presenta viceversa accentuati fenomeni di polarizzazione intorno a Napoli; per il resto, il fenomeno metropolitano è frantumato in aree di dimensioni ridotte.

La diversa intensità e il diverso modello di crescita metropolitana si riflettono nella natura e nell'entità dei rapporti con il territorio non metropolitano, per il

quale un sufficiente livello di accessibilità rispetto all'area metropolitana e alle opportunità e ai servizi, che in essa si concentrano, può considerarsi una condizione importante di sviluppo economico e civile.

Ora, della popolazione del Nord non compresa in aree metropolitane al 1981, una quota valutabile intorno al 10-15%, pari a poco più di un milione di persone, verrà insediata ad una distanza dai perimetri delle maggiori aree metropolitane di 60 minuti primi (misurati su sua strada o ferrovia con i tempi di percorrenza attuali, mentre nel Sud una percentuale superiore al 40% della popolazione non metropolitana dovrà compiere un percorso più lungo di un'ora per arrivare nella più vicina area. Nel Sud quindi quasi 6 milioni di persone avranno una bassa accessibilità alle funzioni metropolitane: e ciò costituirà un ostacolo grave al recupero economico e civile di tali territori.

6 - I termini del problema dell'assetto territoriale nel Mezzogiorno.

Da quanto detto nel precedente paragrafo si può rilevare, in primo luogo, che l'assetto metropolitano del Mezzogiorno va considerato nella prospettiva del futuro assetto metropolitano dell'intero paese e, in secondo luogo, che la particolare configurazione urbana del territorio

rio pone nel caso del Mezzogiorno problemi specifici.

Le aree urbane, di cui il Mezzogiorno è dotato, solo nelle fasi successive del loro sviluppo futuro potranno realizzare le loro potenzialità metropolitane. Contrariamente a quanto si verifica nel Nord-Italia, dove le diverse aree, pur con diversa intensità, esprimono una notevole capacità di attrazione, nel caso del Mezzogiorno sono le condizioni per la loro crescita che devono essere attuate e organizzate. Nel Sud, cioè, mentre si pone con altrettanta urgenza il problema dell'assetto interno di alcune aree che già per dimensione, anche se non per grado di dinamismo, assumono caratteristica struttura metropolitana, si presenta la necessità di estendere la crescita industriale ad altre parti, che paiono oggi meno favorite, affinché i centri urbani ivi localizzati possano crescere ed esplicare il proprio ruolo metropolitano. La mancata realizzazione di questa crescita potrebbe ritardare e rendere praticamente impossibile in tempi successivi la formazione di una struttura metropolitana nel Mezzogiorno (che è possibile nella configurazione policentrica delle esistenti aree urbane). La prospettiva contraria, quella cioè di una crescita metropolitana al Mezzogiorno limitata e concentrata in poche aree soltanto, avrebbe alcune importanti e gravi conseguenze, in particolare:

- 1) una limitazione delle potenzialità complessive di sviluppo nel Mezzogiorno e l'accentuazione dello squili-

brio metropolitano nazionale;

- 2) la riproduzione all'interno del Sud di un fenomeno di dualismo analogo a quello che caratterizza l'economia italiana nel suo complesso;
- 3) l'aggravamento di fenomeni di congestione già presenti in forma grave nelle maggiori aree urbane meridionali;
- 4) lo svuotamento di ampi territori intermedi e il decadimento di molti centri urbani minori con accentuazione dei fenomeni migratori.

Per tutti questi motivi assumono particolare importanza gli orientamenti che saranno seguiti per la dislocazione dello sviluppo industriale nelle diverse parti del Mezzogiorno. Se il nuovo assetto territoriale ha tra i suoi scopi principali la creazione di più favorevoli condizioni per lo sviluppo industriale, è l'industria al tempo stesso, con le sue scelte localizzative, uno dei principali strumenti perché un nuovo assetto venga realizzato.

In particolare ciò richiede il controllo e il coordinamento delle localizzazioni di impianti di medie e grandi dimensioni creati al Sud da imprese nazionali e la regolazione dei diversi gradi di convenienza che presentano i diversi punti del territorio meridionale per i nuovi investimenti.

A tale riguardo occorre rilevare che le nuove dota-

zioni infrastrutturali già completate o di futura realizzazione, apporteranno significative modifiche nella distribuzione territoriale dei punti di maggiore accessibilità e di maggiore convenienza.

Si può infatti riconoscere che, tralasciando il caso di quelle industrie che abbisognano di infrastrutture specifiche, si verifica un massimo di convenienza nelle aree immediatamente adiacenti ai centri urbani di grande dimensione e, in secondo luogo, nelle zone servite degli svincoli autostradali. In condizioni relativamente più sfavorevoli si trovano molte aree intermedie sia ubicate in prossimità di aree urbane, sia comprese tra i diversi assi autostradali e non ubicate a brevissima distanza dagli avincoli. A ciò si aggiunge che, considerando nel complesso questa nuova dispersione di punti di maggiore convenienza, al loro interno appaiono più favoriti quelli localizzati nelle regioni comprese tra le aree metropolitane più dinamiche.

A tal proposito è da ricordare come la maggior parte degli impianti manifatturieri di grande dimensione (e esclusi gli impianti di base) abbiano scelto di localizzarsi lungo i tratti autostradali compresi tra grandi centri urbani nella fascia settentrionale del Mezzogiorno.

Come si è detto, questa nuova configurazione dei punti di maggior convenienza, configurazione che si evolverà progressivamente con il completamento di nuovi assi autostradali, costituisce un elemento di notevole innovazione

nelle condizioni del territorio meridionale.

Innanzitutto occorre prendere atto che essa sovrappone al preesistente insieme di aree e nuclei di sviluppo un nuovo insieme di punti di potenziale espansione. Sembra di conseguenza superata una strategia che faccia perno su una serie di aree che si presentino, per alcune attrezzature di specifico interesse industriale, quali possibili centri di attrazione per lo sviluppo di economie industriali circoscritte, mentre nel territorio si va qualificando una serie di punti caratterizzati dalla possibilità di divenire luoghi di industrializzazione collegati alle aree urbane più importanti. Si aprono con ciò nuove possibilità di industrializzazione decentrata in aree alle quali le nuove vie di comunicazione rendono agevole il rapporto di integrazione con le aree metropolitane in crescita e con i servizi che esse possono offrire e per le quali, anzi, possono costituire importanti elementi strategici di sviluppo.

Questa nuova costellazione di potenziali zone di sviluppo deve però essere esaminata ed eventualmente corretta affinché vengano evitati i rischi di una loro incoerenza una prospettiva di assetto metropolitano equilibrato.

Tali rischi si riferiscono:

- 1) alla tendenza all'approfondimento del divario tra la fascia settentrionale del Mezzogiorno, che come si è

visto assorbe una quota rilevante del nuovo sviluppo industriale manifatturiero, e il resto del territorio meridionale;

- 2) agli equilibri che si manifestano tra le diverse situazioni locali all'interno delle aree, ove si diffonde la crescita metropolitana, e che non consentono di orientare il loro sviluppo secondo direttrici che meglio risponderebbero ad un assetto metropolitano qualificato;
- 3) agli equilibri che si manifestano tra l'insieme costituito dalle aree interessate allo sviluppo metropolitano e dai punti favoriti lungo gli assi autostradali e le aree intermedie. Molte di queste aree sono destinate ad essere progressivamente abbandonate se nell'immediato futuro non sorgeranno nuove attività in grado di assorbire almeno parte dell'esodo agricolo locale.

Per molte di queste zone non pare ipotizzabile la prospettiva di una diffusione di nuove attività in tempi successivi, per graduale progressiva estensione di uno sviluppo che avesse luogo attorno alle aree urbane. I tempi richiesti per una simile prospettiva sarebbero probabilmente troppo lunghi per mantenere in queste zone significative quote di popolazione. Con il loro decadimento verrebbe a mancare al processo di crescita metropolitana del Sud la possibilità di impernarsi su più estese aree di crescita decentrata e di connessione tra le

diverse aree urbane, il che metterebbe in forse la possibilità stessa di una crescita metropolitana che non fosse concentrata in una o due aree soltanto.

7 - CONCLUSIONI. La strategia per il nuovo assetto territoriale del Mezzogiorno.

I nuovi termini in cui si pone il problema dell'assetto territoriale e della qualificazione ambientale delle regioni meridionali suggeriscono le principali linee strategiche dell'intervento pubblico in favore di queste regioni.

- 1) Emerge dalle pagine precedenti come la strategia basata su aree industriali di sviluppo abbia perso gran parte della sua efficacia per le nuove condizioni di agibilità che caratterizzano il territorio meridionale (nuova rete di trasporti); mentre non risulta più adeguata ai fini della diffusione della crescita industriale al Sud nella fase di sviluppo già raggiunta dall'economia italiana.

Tale strategia, infatti, se appare rispondente alle prime fasi di crescita di un paese che nel complesso sia arretrato - in tal caso è lecito assumere che i primi processi di integrazione e i meccanismi di induzione iniziale possano operare con maggior efficacia se concentrati in alcuni punti di un territorio che

per la sua restante parte presenti condizioni di arretratezza - non è più consona alla crescita economica di una regione poco sviluppata all'interno di un paese, che si trova già in avanzata fase di sviluppo e che procede secondo linee caratteristiche delle economie più progredite. In questo caso infatti la strategia di diffusione industriale non può prescindere dalla evoluzione che - grazie al progredire delle tecnologie e all'accumularsi delle economie di scala della integrazione economica - è già intervenuta nella parte più sviluppata del paese sia per quanto riguarda le diverse attività che per quanto concerne l'organizzazione del territorio.

La crescita delle attività produttive italiane si caratterizza per la crescente importanza dei rapporti tra le attività industriali e i servizi, che lo sviluppo delle aree metropolitana - in virtù proprio delle crescenti economie di scala - offre in sempre maggior numero e in sempre migliore qualità e rende disponibili in sempre più ampie parti del territorio.

Ma non è pensabile, in queste circostanze, che lo sviluppo del Mezzogiorno abbia a seguire modalità particolari, anacronistiche rispetto al grado di integrazione con il quale crescono le diverse attività produttive del Paese e non appare pertanto più consona allo sviluppo italiano dei prossimi anni una strategia territoriale basata sulla creazione di piccole e

conomie industriali circoscritte.

- 2) La politica di qualificazione territoriale del Mezzogiorno basata su aree e nuclei deve evolversi in una politica mirante alla crescita di un equilibrato sistema metropolitano, per il quale i progressi nella rete dei trasporti hanno già posto alcune premesse. A tale fine va coordinata l'azione sul territorio, che deve ripartirsi in programmi specifici per le diverse aree individuate secondo il ruolo che ciascuna di esse può assumere in un processo di sviluppo metropolitano (aree urbane, aree di decongestionamento e decentramento, aree urbane di equilibrio, aree intermedie, ecc.) e deve svolgersi nei modi e secondo i tempi richiesti per qualificare le diverse aree ai fini dello sviluppo metropolitano che si vuole perseguire.
- 3) Al fine della crescita di un sistema metropolitano, acquista particolare importanza fin dall'inizio la ripartizione sul territorio delle nuove attività industriali. Lo sviluppo di un sistema metropolitano meridionale equilibrato sembra suggerire la necessità di una più adeguata ripartizione degli impianti realizzati dalle grandi e medie imprese nazionali, onde evitare che si accentui lo squilibrio tra investimenti manifatturieri, che tendono oggi a concentrarsi nelle più favorite zone della fascia settentrionale del Mezzogiorno (ove meglio si può fruire dei vantaggi della

vicinanza delle grandi aree metropolitane di Roma e di Napoli), e investimenti in impianti di base che si sviluppino in prevalenza nel resto dell'area meridionale. A tal fine è auspicabile possa diventare operante lo strumento della contrattazione programmata tra intervento straordinario e le imprese nazionali circa l'ubicazione dei nuovi investimenti.

- 4) Si è visto nelle pagine precedenti come la costellazione dei nuovi punti più favoriti vada evolvendosi con lo svilupparsi soprattutto della rete autostradale. Si è anche visto però che non sempre tale costellazione appare coerente con le esigenze dello sviluppo metropolitano e che perciò è necessaria un'azione equilibratrice attuata con interventi specifici nelle aree meno favorite, da qualificare per un decentramento dello sviluppo urbano, e nelle aree povere intermedie, da recuperare ad una crescita metropolitana quali aree di decentramento e di collegamento.

A tale riguardo va osservato che non può essere sufficiente per questo fine far leva solo sugli incentivi finanziari, i quali, come dimostra l'esperienza passata, non risultano sostitutivi di molti fattori indispensabili allo sviluppo soprattutto dell'industria piccola e media. L'azione riequilibratrice deve essere attuata con programmi di intervento che coprano una ampia gamma di settori e che prevedano innovazioni in

un'ampia gamma di dotazioni

- 5) Ai fini della realizzazione di questi interventi appare indispensabile la diffusione di organismi operativi locali.

Consorzi tra enti locali sono stati finqui promossi al fine del riconoscimento di diritto di un'area o di un nucleo di sviluppo e per la gestione dei fondi concessi dall'intervento straordinario per l'attrezzatura di zone industriali.

In una nuova strategia di crescita metropolitana il ruolo dei Consorzi di enti locali può assumere una diversa ampiezza. Essi dovrebbero essere concepiti quali organi operanti in aree individuate secondo la funzione che esse possono svolgere ai fini dello sviluppo metropolitano, e impegnati nella realizzazione di programmi complessi di intervento per la qualificazione ambientale.

- 6) L'efficacia, rispetto ai fini perseguiti, dei programmi di intervento per la qualificazione ambientale gestiti dal Consorzi dipende in gran parte dalla coerenza tra le molteplici iniziative previste nei diversi campi e dal loro coordinamento nel tempo.

Ne segue l'esigenza che le erogazioni a favore dei diversi settori e le iniziative promozionali degli organi centrali dell'intervento straordinario vengano gestite in modo unitario.

- 7) Particolarmente delicato appare a tal proposito il rapporto tra l'azione locale di qualificazione ambientale e le scelte relative alle grandi infrastrutture di interesse generale.

Uno dei più seri limiti alle possibilità di un'azione locale viene infatti dalle incertezze relative allo sviluppo di quelle attività o di quelle infrastrutture la cui promozione non può dipendere o non dipende soltanto dagli organismi pubblici locali.

Ma una insufficiente definizione dei programmi relativi alla crescita delle sedi universitarie e delle sedi di istruzione ai vari livelli, delle ubicazioni dei servizi più importanti e della rete di trasporti non offre all'azione promozionale locale quei punti di riferimento che le sono indispensabili per precisare la natura e la dimensione dei suoi interventi.

Ciò vale tanto per le aree meno favorite che per le aree congestionate dei centri metropolitano più dinamici. Nel caso di questi ultimi ad esempio pare sempre più difficile trovare una risposta adeguata ai problemi dell'assetto locale se questi vengono individuati soltanto alla luce della domanda locale.

Il semplice adeguamento delle dotazioni locali alla nuova domanda non necessariamente costituisce il criterio più razionale, spesso anzi suggerisce scelte contrarie ad una prospettiva di crescita metropolitana, e porta a consolidare la situazione preesistente, accen

tuandone gli squilibri già presenti. Nel caso dei trasporti, in particolare, è dimostrato che tale crite-rio porta soltanto ad accelerare i processi di conge-stione e che una soluzione razionale può essere ricer-cata solo facendo riferimento alle innovazioni relati-ve ai sistemi di trasporto intermetropolitano e nazio-nale.

La promozione di iniziative locali di riassetto presuppone quindi la formulazione e l'attuarsi di pro-grammi relativi alle grandi infrastrutture, in parti-colare si richiede che vengano precisati progetti di intervento relativi all'istruzione professionale e u-niversitaria e relativi al sistema integrato dei tra-sporti (porti commerciali e industriali, rete ferro - viaria, rete autostradale).