

Le politiche per il Mezzogiorno

di Ada Becchi

1. Premessa.

Questa nota vuole essere una risposta alle «provocazioni» che il saggio di Piero Bevilacqua propone, soprattutto a un lettore di professione economista. Per Bevilacqua l'epoca attuale configura un drastico mutamento di condizioni, e dunque di prospettive, rispetto al passato per tutte le società che si trovino in una condizione tradizionalmente definita come «ritardo economico». Il drastico mutamento sarebbe determinato dalla scala «globale» in cui si gioca la concorrenza e dalle conseguenze distruttive che ne deriverebbero per quella che Bevilacqua chiama la «qualità sociale». Immergersi nella competizione globale, accettandone la logica, significherebbe, per il Mezzogiorno ma (è da pensare) non soltanto per esso, smarrire ogni capacità di civile convivenza, o addirittura demolire le basi che la rendano praticabile.

È fin troppo banale osservare che, nei periodi caratterizzati da elevata instabilità (politica ed economica), è sempre emersa una certa propensione degli intellettuali ad assumere posizioni estreme, prefigurando scenari paradisiaci o catastrofici. L'accentuata instabilità di uno scenario vasto e complesso, qual è quello attuale, non può che riprodurre questa tendenza amplificandone i contrapposti estremismi. La cosa non sorprende in sé, e sorprende ancor meno ove si consideri che la professione intellettuale non è stata capace di prevedere il manifestarsi di fattori di instabilità molto incisivi (come la caduta dei regimi comunisti nell'Europa dell'est)¹.

Cade forse anche Bevilacqua in questa tentazione? In parte sì, là dove fa riferimento agli scenari connessi all'affermarsi della globaliz-

¹ Si pensi, ad esempio, al libro di R. Darhendorf, *Il conflitto sociale nella modernità*, Laterza, Bari-Roma 1989, da cui è totalmente assente ogni segno premonitore della «caduta del muro». Ma l'incapacità di previsione coinvolge anche fenomeni più recenti, anch'essi in direzione dell'accentuarsi dell'instabilità, come la crisi economico-finanziaria del Sud-est asiatico, che ha trovato impreparati tutti i *guru* delle grandi Università americane.

zazione. Ma solo in parte, perché le indicazioni che fornisce per riportare il progresso economico del Mezzogiorno in sintonia con la qualità sociale presuppongono che il mondo non stia evolvendo verso la catastrofe.

Il quadro generale in cui si muove il discorso di Bevilacqua deve essere sinteticamente ricapitolato per sviluppare un'argomentazione sufficientemente coerente. La globalizzazione fa sì che non sia più possibile, se non producendo conseguenze negative più gravi rispetto al passato, concepire lo sviluppo come una rincorsa basata sull'imitazione di modelli altrui, e perciò emulativa. Tale rincorsa significa infatti trascurare opportunità e potenzialità che invece potrebbero essere colte se, anziché ai modelli altrui, si facesse riferimento in via privilegiata alle risorse disponibili e alle esigenze di loro riqualificazione e riproduzione. Il problema del Mezzogiorno d'Italia è perciò, ora più che in passato, quello di partire dalle risorse naturali e umane che vi albergano e che, in alcuni casi, sono già inserite in processi di valorizzazione sia pure anomali (sommerso), mentre in altri sono inadeguatamente utilizzate o sprecate. Far questo significa mettere in moto processi di ricostruzione o di recupero delle basi della convivenza civile, e arginare così i fenomeni di devianza che si manifestano in particolare nella persistenza della criminalità organizzata e nel proliferare della microcriminalità. Questo percorso dovrebbe permettere al Mezzogiorno di coniugare crescita economica e miglioramento della qualità sociale.

Certo questa ricapitolazione è troppo sintetica per render giustizia delle molte osservazioni di Bevilacqua ma, nella misura in cui essa coglie il senso essenziale della sua proposta, è la necessaria premessa da cui prendere le mosse.

2. A proposito della globalizzazione.

La mia opinione personale è che sia scorretto esagerare la portata della globalizzazione e delle sue conseguenze. In fondo, un'economia globale esiste da sempre anche se non tanto i suoi confini né la sua incidenza relativa ma l'intensità delle sue trasformazioni sono stati senza dubbio enormemente potenziati, nel corso dei secoli e con particolare accelerazione nell'ultima fase, soprattutto dai progressi che hanno interessato trasporti e comunicazioni, riducendone notevolmente i costi.

Tra le altre cose, l'ultimo periodo è stato caratterizzato, rispetto ai precedenti, dal notevole incremento della quota di prodotto attribuibile ai servizi, che sono una componente del sistema economico più radi-

cata nella società e nel territorio e relativamente meno mobile rispetto a quella delle merci. Per quanto divisione del lavoro e specializzazione abbiano fatto ulteriori passi avanti, la quota delle esportazioni e delle importazioni sul Pil non si è significativamente modificata. La vera novità è stata il graduale affermarsi nel gioco del mercato, al traino del Giappone che a partire dagli anni sessanta ha mostrato di detenere notevoli capacità di conquistare uno spazio nella produzione industriale mondiale, di un nuovo subcontinente: il Sud-est asiatico. Ciò ha notevolmente modificato un ordine gerarchico per gradi e potenzialità di sviluppo che sembrava destinato a mantenersi sostanzialmente stabile nel tempo¹. Il potere dell'Occidente è apparso minacciato, il ruolo dell'Europa sospinto ai margini. Ma i meccanismi di adattamento che si sono sprigionati, in conseguenza della riallocazione su scala globale della produzione cosiddetta *fordista*, hanno rivelato non solo che le capacità di innovazione e riutilizzo delle risorse delle aree tradizionalmente industrializzate erano considerevoli ma che esse potevano realizzarsi con tanto maggiore vigore quanto più i meccanismi di regolazione evitavano di tarparne le manifestazioni.

Questo non significa naturalmente che le attuali forme della globalizzazione ci pongano univocamente di fronte ad un percorso inevitabilmente progressivo. Da un lato, i processi adattivi menzionati hanno spesso coinciso, per la crisi dei meccanismi di regolazione, con un deterioramento della qualità sociale. Dall'altro, l'instabilità è elevata, e i segnali forieri di preoccupazioni non mancano, a partire dalla stessa crisi del Giappone e del Sud-est asiatico. È in altri termini sufficientemente evidente che il processo di riorganizzazione dei meccanismi di regolazione e controllo è difficile, anche perché la globalizzazione offre ad alcuni centri decisionali privati – e in primo luogo a quelli della finanza – un potere enorme di destabilizzazione e interdizione.

Siamo insomma di fronte – come sempre – a una tendenza ricca di luci e di ombre. E sembra arduo negare che dalla sua osservazione si possano ricavare spunti anche per riflettere sulle sorti del nostro Mezzogiorno, ma sarebbe altrettanto arduo far discendere da questa osservazione la constatazione che il problema non è misurarsi con il resto del mondo², ma chiudersi in una sorta di autarchia inseguendo una – sempre patetica – età dell'oro. Una deduzione orientata in questa direzione rinnegherebbe, tra l'altro, gli stessi segnali che il Mezzogiorno ha emes-

¹ Cfr. G. Arrighi-J. Drangel, *La stratificazione dell'economia-mondo. Un'esplorazione dell'area semiperiferica*, in «Sviluppo», 1986, 47.

² Cfr. A. Becchi, *Le politiche per il Mezzogiorno*, in SVIMEZ, *L'unificazione economica dell'Italia*, il Mulino, Bologna 1997.

so in questi ultimi anni, mostrando a sua volta di possedere capacità adattive che i paladini di uno sviluppo del Mezzogiorno pervicacemente assistito dal centro, secondo il modello inverato dall'intervento straordinario a partire almeno dalla metà degli anni settanta, evidentemente non sospettavano (o temevano?) si potessero sprigionare.

3. *Le trasformazioni del Mezzogiorno negli anni novanta.*

Capire le trasformazioni avvenute nel Mezzogiorno negli ultimi anni significa valutare gli effetti prodotti dai più salienti rivolgimenti interni intervenuti: riduzione della spesa pubblica di conto capitale; privatizzazione o smantellamento dei grandi impianti già facenti capo alle industrie pubbliche; incentivi allo sviluppo sostanzialmente ancorati (fino al 1996) alla svalutazione della moneta e perciò fruibili fondamentalmente dalle industrie esportatrici poco presenti al Sud; contrazione da ultimo della domanda interna di beni finali; progressivo smantellamento degli incentivi che riducono il costo del lavoro (fiscalizzazioni contributive).

Riflettendo su questi rivolgimenti, è possibile individuarne conseguenze anche contraddittorie. Se avevano ragione quanti pensavano che l'intervento – non solo quello straordinario ma l'insieme delle politiche «a favore» del Mezzogiorno o di sue specifiche zone¹ – avesse conseguenze distorcenti sull'allocazione delle risorse disponibili, la sua eliminazione, o almeno la sua drastica riduzione, avrebbero dovuto stimolare il dispiegarsi di forme più corrette di impiego delle risorse, consentendo almeno in alcune aree meridionali, il consolidamento di una «economia produttiva». Lo smantellamento o il ridimensionamento di vari grandi impianti industriali dovrebbero, invece, aver dato luogo a crisi locali anche accentuate, data la mancanza, soprattutto nelle aree di insediamento di questi grandi impianti, di condizioni adatte alla sostituzione dell'industria esterna sia con nuove imprese manifatturiere locali sia con il terziario d'esportazione (salvo per le spesso concolcate potenzialità del turismo)². Gli incentivi forniti dalla politica del cambio allo sviluppo dei settori esportatori dovrebbero aver favorito anche quella parte, piccola, della struttura produttiva del Sud proiettata verso mer-

¹ L'esempio più significativo – e non solo per l'entità dei fondi coinvolti – è rappresentato certamente dagli interventi successivi al terremoto del 23 novembre 1980. Si può rinviare agli *Atti* della relativa Commissione d'inchiesta parlamentare (Roma 1991-92).

² Cfr. A. Giunta, *Sui legami tra grande e piccola impresa nel Mezzogiorno: una verifica empirica*, in «Economia Marche», 1992, 3.

cati esterni, mentre la contrazione della domanda finale dovrebbe aver penalizzato in misura minore il Mezzogiorno, che di beni di consumo finali è importatore. La crescita dei costi del lavoro può tuttavia aver pregiudicato questi spunti relativamente positivi.

Non sono molte le ricerche disponibili sull'evoluzione dell'economia del Mezzogiorno in quest'ultimo lasso di tempo, e sostanzialmente esse confermano l'influenza delle relazioni causali appena messe in luce. Come osservano Giorgio Bodo e Gianfranco Viesti, «l'accentuarsi delle azioni di rigore e la debolezza delle azioni di sviluppo hanno prodotto un quadro particolarmente sfavorevole»³ per il Mezzogiorno. E tuttavia

il panorama non mostra solo segnali negativi [...]. Molto positivo è stato nei primi anni novanta lo sviluppo delle attività agro-industriali per l'esportazione. Il valore che esse generano è ancora relativamente limitato ma in forte espansione [...]. Come mostrano le analisi condotte [...] nella prima metà degli anni novanta si è costituito un ceto di imprese meridionali competitive a livello internazionale. Si sono rafforzati notevolmente sistemi esportatori basati su piccole-medie imprese a capitale locale operanti nei beni tradizionali di consumo⁴.

Analoghi, per molti aspetti, al fenomeno appena richiamato, e analogamente orientati alla domanda esterna, sono stati, d'altra parte, anche alcuni processi di valorizzazione di infrastrutture preesistenti, per iniziativa di soggetti esterni, come la realizzazione del *terminal di transhipment* a Gioia Tauro ed il rilancio dell'aeroporto di Capodichino. E analogo è il significato della ripresa del turismo nelle città e in particolare a Napoli.

Certo, questi sintomi positivi non investono l'intero Mezzogiorno, ma soprattutto alcune sue zone. Peggiora, nel complesso, la situazione di Calabria e Sicilia; in Puglia⁵ e in Campania si alternano aree di sviluppo e aree di crisi; progrediscono Abruzzo, Molise e Basilicata. Torneremo poi sulle possibili chiavi di lettura di queste differenze territoriali. Limitiamoci ora a segnalare che il Mezzogiorno ha appunto mostrato, in alcune sue aree, di detenere capacità adattive spostandosi dal modello dello sviluppo assistito a quello *export-led*; si è cioè relativamente sottratto all'isolamento in cui lo sviluppo assistito gli consentiva di vivacchiare e si è cimentato sul mercato aperto.

³ Cfr. G. Bodo-G. Viesti, *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni novanta*, Donzelli, Roma 1997, p. 154.

⁴ *Ibid.*

⁵ Cfr. G. Viesti, *Modelli e percorsi di sviluppo: alcune riflessioni intorno al caso della Puglia*, in «Economia Marche», 1996, 2, e Id. *Industria e sviluppo in Puglia*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 1995, 4.

Sembra difficile dire che quelli che Bodo e Viesti interpretano come «segnali positivi», non siano che i segni premonitori di un precipitare delle aree più dinamiche del Sud nel baratro che si profilerebbe come traguardo finale della globalizzazione. Al contrario, l'integrazione del Mezzogiorno nel mercato internazionale, a lungo contrastata sia dal ceto politico meridionale sia dall'industria del Nord, è il veicolo indispensabile per acquisire le informazioni necessarie a fondare un processo di valorizzazione produttiva delle risorse disponibili. Non è forse stata la sostanziale carenza di informazioni, associata allo sviluppo assistito, un potente fattore – tra gli altri – del permanere della debolezza del Mezzogiorno?

E non è tutto. Perché i segnali accennati consentono di prevedere che ulteriori stimoli potranno derivare da processi di cui per ora si vedono principalmente le conseguenze negative: dal risanamento del sistema bancario meridionale alla contrazione delle attività legate alla domanda pubblica, alla ristrutturazione del commercio. Per quanto il primo di questi processi richieda ancora tempo per concludere il suo iter, le ricerche sul passato hanno messo chiaramente in luce che il funzionamento del sistema creditizio meridionale era un rilevante ostacolo allo sviluppo del settore produttivo⁶, e dalla sua ristrutturazione dovrebbero ineluttabilmente discendere effetti incentivanti. D'altra parte la disponibilità di lavoro proveniente da impieghi caratterizzati da bassa produttività (nelle costruzioni e nel commercio) potrà, se le condizioni generali lo consentiranno, permettere il miglioramento complessivo dei livelli di efficienza del sistema.

E ancora. Dicono sempre Bodo e Viesti che «il Mezzogiorno conta oggi politicamente molto meno che in passato». È vero. Ma il peso politico che i diversi territori meridionali hanno avuto in passato risulterebbe inversamente correlato alla loro capacità di imboccare un sentiero progressivo. Ed è ovvio che sia così, dato che il peso politico era invece direttamente correlato alla generosità relativa del modello dello sviluppo assistito. L'esempio della Sicilia con la sua autonomia straordinaria e la sua totale incapacità di imboccare un qualche percorso virtuoso, è un terribile monito sotto questo profilo.

Siamo, in sostanza, di fronte ad un Mezzogiorno che mostra, almeno in alcune sue parti, di rispondere in positivo alla sfida rappresentata dalla globalizzazione. Dovremmo dolercene, o non dovremmo piuttosto ragionare sulle condizioni che devono essere instaurate perché

⁶ Cfr. A. Del Monte-A. Giannola, *Istituzioni economiche e Mezzogiorno. Analisi delle politiche di sviluppo*, NIS, Roma 1997.

questi sintomi si radichino maggiormente, e scongiurino la prospettiva – questa sì catastrofica – di un ritorno al modello dello sviluppo assistito, che pure tanti invocano? Del resto, anche Bevilacqua si compiace del fatto che «oggi esistono nel Sud promettenti realtà industriali [...] che sono il frutto di attività imprenditive endogene».

4. *Il problema dei livelli salariali.*

Le istituzioni del capitalismo italiano (la Confindustria, la Banca centrale) vanno ripetendo da anni che la preconditione per lo sviluppo del Mezzogiorno è la reintroduzione delle gabbie salariali, eliminate – si ricorderà – circa trent'anni or sono. Non sembra, ripercorrendo i testi, che questa tesi trovasse, nel momento in cui veniva avanzata in modo più paludato¹, giustificazione nell'ipotesi che la Comunità europea avrebbe, prima o poi, imposto – come ha fatto – l'eliminazione degli sgravi contributivi che davano luogo ad un consistente differenziale nei costi del lavoro tra Nord e Sud. E, in effetti, essa appare dai testi per più versi pretestuosa. Ma la pressoché completa, e ben presto completa, eliminazione degli incentivi in grado di ridurre il costo del lavoro, potrebbe restituire, di per sé, a questa tesi una qualche legittimità. Cerchiamo di ragionare su quest'aspetto.

L'abolizione delle gabbie salariali poggiò a suo tempo su un principio elementare di eguaglianza: a ciascuno secondo il suo lavoro. Non c'era ragione perché lavoratori addetti a un'analogha mansione nelle due aree del paese percepissero salari diversi. E la presenza di varie imprese multi-impianto localizzate sia a Nord sia a Sud contribuiva a far apparire la permanenza delle gabbie come insostenibile. L'attenzione era dunque focalizzata soprattutto sugli impianti di imprese esterne, e sarebbe difficile dire che qualcuno si interrogò allora a fondo sugli effetti che l'eliminazione delle gabbie salariali avrebbe prodotto per le imprese locali, in termini di emarginazione di molte di queste dal mercato e/o del loro rifugiarsi nel sommerso.

A distanza di circa trent'anni non si può tuttavia negare che la particolare densità nel Mezzogiorno, e nel settore manifatturiero meridionale, di attività in nero, sommerse, informali, ponga un problema per ciò che riguarda la determinazione dei salari contrattuali. E nessuno lo nega, tanto è vero che da anni il sindacato accetta di rivedere il livello delle

¹ Cfr. G. Bodo-P. Sestito, *Le vie dello sviluppo. Dall'analisi del dualismo territoriale una proposta per il Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 1991.

retribuzioni verso il basso per favorire la «emersione» delle imprese. Ma le soluzioni caso per caso non si sono dimostrate capaci di invertire la tendenza se è vero che il livello di informalità dell'economia produttiva tende ad aumentare piuttosto che a diminuire, e che la probabilità che un'impresa in condizioni di informalità «emerga» resta sempre molto bassa².

L'esperienza di altre regioni in anticipo di circa vent'anni – le Marche ad esempio – ci ha insegnato che un processo di industrializzazione che prende l'avvio con una rilevante diffusione del sommerso, si consolida, attraverso la costituzione di imprese regolari, via via che la collettività locale si dota delle istituzioni e provvede alle infrastrutture in grado di sostenere l'industrializzazione, si consolidano i rapporti tra imprese e mercati arginando il ruolo degli intermediari esterni, si attiva un'adeguata offerta di servizi alla produzione. Nel Mezzogiorno questi processi non hanno preso piede, o lo hanno preso solo parzialmente. Non c'è perciò da stupirsi della persistenza del sommerso.

Ora elementi di novità in positivo potrebbero venire dai *trend* di sviluppo di imprese esportatrici di cui si è detto. Ma essi entrerebbero in gioco soprattutto nelle aree in cui quei processi hanno avuto incidenza maggiore, e difficilmente avrebbero influenza su altre. Ad esempio le ricerche sui distretti sommersi dell'area napoletana³ sembrano testimoniare di una notevole resistenza ad evolversi verso forme caratterizzate da una maggior presenza di imprese regolari, anche quando il mercato esterno ha un ruolo rilevante e con esso si intrattengono rapporti diretti, seppure subalterni.

Dato che il livello dei costi del lavoro che la condizione di informalità assicura è il fattore fondamentale che permette alle imprese irregolari di restare nel mercato, recuperando le notevoli diseconomie esterne presenti nel contesto e compensando le mancate economie di scala, i modelli del mercato del lavoro – poveri come spesso sono di capacità euristiche – porterebbero presumibilmente ad appurare che i salari in nero pagati a questi lavoratori sono «salari di efficienza». Gli stessi modelli ci direbbero poi che in termini di efficienza possiamo spiegare i differenziali salariali, molto rilevanti, che sussistono tra imprese rego-

² Non si sa molto, per la verità, della transizione dall'informalità alla regolarità, che è stata poco studiata.

³ Dopo il lavoro pionieristico di Amin (cfr. A. Amin, *Specialization without Growth: Small Footwear Firms in Naples*, in *Small Firms and Industrial Districts in Italy*, a cura di E. Goodman, J. Bamford e P. Sagnor, Routledge, London 1989) vanno segnalate le ricerche dell'Università di Napoli sulle aree di Grumo Nevano e San Giuseppe Vesuviano (cfr. A. Arbitrio-M. Del Monaco-L. Meldolesi, *Lavoro irregolare, emersione e uscita-voce nel quadrilatero di Grumo Nevano*, in «Economia Marche», 1996, 3).

lari, da un lato, ma più massicciamente tra lavoro regolare e lavoro nero, dall'altro. E che pertanto il problema non è quello delle gabbie salariali, ma piuttosto dello sventagliamento dei salari contrattuali per corrispondere a tutte le situazioni caratterizzate da diversi livelli di produttività, qualunque ne siano le motivazioni. Così quei modelli non ci aiuterebbero a fare un passo avanti in nessuna direzione.

Studiare e mettere in atto un sistema di incentivi rivolto al sommerso, che, compatibilmente con la normativa comunitaria, permetta di superare l'attuale condizione di stallo senza addossare il costo della «emersione» esclusivamente ai lavoratori, sarebbe importante ma non avrebbe alcun senso se contemporaneamente non si è in grado di far partire i processi, prima ricordati, che sono indispensabili per il consolidamento di questi sistemi produttivi.

Il ruolo delle istituzioni locali è dunque essenziale. È essenziale, ad esempio, perché si possa ipotizzare un ritorno nel Mezzogiorno dei pochi o tanti meridionali che hanno impiantato o comunque gestiscono imprese in altre aree del paese. L'azione incisiva dal centro in direzione del risanamento delle istituzioni locali (dalla propensione allo spreco all'infiltrazione criminale) è però scarsamente proponibile in una fase in cui si punta al decentramento e all'attribuzione di maggiore autonomia. Non resta dunque che sperare (e nella misura possibile propiziare) che i processi in atto modifichino la percezione che le comunità locali hanno dei compiti da assegnare alle loro istituzioni. Qualche indizio confortante sul verificarsi di fenomeni di questa natura, si può del resto cogliere anche in varie aree «terribili» del Mezzogiorno.

5. Le risorse sprecate.

Bevilacqua si sofferma a lungo sulle risorse sprecate o lasciate ai margini, il cui recupero sarebbe essenziale a uno sviluppo del Mezzogiorno che si coniughi con la qualità sociale. Ed insiste soprattutto sulle risorse naturali presenti nelle aree interne in via di progressivo abbandono o coincidenti con il mare. Il tema fondamentale che propone è, nei fatti, quello della manutenzione e riqualificazione del paesaggio e dell'ambiente come esigenza in sé e insieme come premessa per l'attivazione di nuove fonti di reddito (derivanti principalmente dal turismo). Naturalmente, tra le risorse sprecate del Mezzogiorno, quella fondamentale pare essere il lavoro, ma per ora fermiamoci al paradigma proposto da Bevilacqua, perché sullo spreco di lavoro si avrà occasione di ritornare nel seguito.

Il problema del rapporto tra l'uomo e la natura o tra l'uomo e i beni pubblici (cui del resto anche la natura appartiene) ha nel Mezzogiorno connotazioni peculiari. E non sembra convincente sostenere che esso derivi dal fatto che modelli di sviluppo estranei sono stati imposti dall'esterno.

Nel mondo esistono infatti vari «modelli» della relazione tra l'uomo e l'ambiente che lo circonda. E certamente non è inutile, anche se difficile, interrogarsi sulle origini di queste differenze: la densità del popolamento, ad esempio, può essere una conseguenza prima che una causa della formazione di una cultura che punta a instaurare una relazione cooperativa con gli elementi naturali, che si propone di utilizzarli al meglio senza ostacolarne la riproduzione e prima ancora senza sprecarli.

Come che sia, in alcuni insediamenti umani sia le modalità della produzione agroforestale sia i manufatti architettonici (dai più semplici ai più elaborati) ispirano un'idea di convivenza armonica con la natura, mentre in altri l'uomo si è imposto alla natura facendo leva su tecnologie che pretendono di poterla soggiogare agli interessi dominanti, e in altri ancora ha subito la natura senza riuscire ad ammansirla e a trarne il supporto per moltiplicarsi e organizzarsi in società complesse. E si potrebbero trovare ancora altre fattispecie che combinano vari elementi di quelle appena citate. In particolare, spetta all'uomo europeo (e alle sue propaggini americane) il primato del modello che ha concepito la tecnologia come lo strumento per dominare la natura e piegarla alle esigenze dell'accumulazione capitalistica, e spetta all'uomo mediterraneo¹ la messa a punto di un modello in cui il rapporto con la natura è ancora una volta conflittuale, ma privo della razionalità insita nell'utilizzo della tecnologia ai fini dell'accumulazione e quindi tale da generare catastrofi e sprechi senza contropartite.

Il primo modello concepisce i beni pubblici naturali, o almeno quelli a disposizione della comunità locale², come un ingrediente indispensabile dello sviluppo che in quanto tale deve essere opportunamente dosato, utilizzato e mantenuto. Il secondo non ha introiettato il concetto di bene pubblico, e non si preoccupa di usarlo oculatamente e di mantenerlo appropriatamente. Per il primo la distinzione tra privato e pubblico è un principio basilare, per il secondo il confine non è netto nel senso che nulla è ritenuto rigorosamente pubblico.

¹ Per brevità si rinvia ai saggi riportati in FonSpa, *Mediterraneo. Città, territorio, economie alle soglie del XXI secolo*, FonSpa, Roma 1995.

² Mentre si possono razzciare quelli altrui.

Le differenze di cui si è appena detto si riproducono in modo curioso nel rapporto tra l'uomo e i beni pubblici manufatti, prima di tutto i beni pubblici urbani³. Qui l'etica della responsabilità individuale sembra essere la discriminante fondamentale, sicché sono le culture che hanno sviluppato maggiormente quest'etica ad aver costruito le forme più civili di produzione e di utilizzo di questi beni.

La sovrapposizione tra Europa e Mediterraneo ha dato luogo, nel caso della sponda settentrionale di questo mare, ad un *mix* diversamente dosato a seconda dei luoghi, ma sempre inquietante, degli elementi negativi insiti nei due modelli. In quest'ambito ricade il caso del Mezzogiorno. Ed è questo che amplifica la probabilità del prodursi nel Mezzogiorno di «catastrofi innaturali» (frane, alluvioni, crolli ecc.) e che consente di capire⁴ lo stato di notevole degrado dei contesti urbani (dei beni pubblici, ma anche dei manufatti privati).

È chiaro che in tutto ciò può aver avuto un ruolo il meccanismo della dipendenza centro-periferia, visto che l'area mediterranea è area semiperiferica fin dal consolidarsi del sistema capitalistico. Ma che quest'associazione spieghi il fenomeno in termini necessari e sufficienti è senz'altro dubbio. Si potrebbe ad esempio con altrettanta ragione, e in termini forse più ricchi di spunti, parlare del rapporto tra il contadino e la terra così come si è configurato in un sistema feudale che è a lungo sopravvissuto alla sua abrogazione formale.

Gli obiettivi che Bevilacqua propone, in contrasto con le pratiche di spoliazione di cui fa menzione, sono dunque perseguibili partendo da quali soggetti? E contando su quali incentivi? Chi dovrebbe finanziare le opere indispensabili per la manutenzione: gli enti locali? Saremmo tornati alle annotazioni conclusive del paragrafo precedente se non ci fosse qui una condizione peggiorativa: che la domanda di una natura in equilibrio con se stessa, o di beni pubblici finalizzati a produrre qualità sociale, non sembra trovar posto, allo stato, tra le esigenze prioritarie delle popolazioni. Certo, se ci fossero trasferimenti pubblici orientati specificamente in questa direzione, le collettività locali se ne rallegherebbero, ma, quanto alla capacità della spesa di corrispondere davvero all'obiettivo, molti dubbi resterebbero aperti⁵.

Tra le proposte avanzate questa sembra perciò rivelarsi – nonostante la sua apparente «naturalità» – tra le meno probabili.

³ Sul carattere squisitamente urbano dei beni pubblici si rinvia al classico R. Artle, *Cities as public goods*, in *Papers and proceedings of the Regional Science Association*, 1973.

⁴ La questione è stata già trattata in A. Becchi, *Opere pubbliche*, in «Meridiana», 1990, 9.

⁵ Basti pensare al rapporto tra forestali e tutela del territorio nel Mezzogiorno.

6. *La criminalità.*

Le precedenti osservazioni ci mettono di fronte a un'innequivocabile relazione diretta tra ritardo e presenza della criminalità. Le aree che hanno maggiori difficoltà ad imboccare il sentiero percorso da altre con un qualche successo, sono quelle in cui maggiore è il peso della criminalità di stampo tradizionale e maggiore è la diffusione della cosiddetta microcriminalità.

La relazione diretta non postula necessariamente un rapporto causale univoco. Ed in effetti è arduo dire¹ se la densità criminale sia la conseguenza dello scarso sviluppo e dell'elevata disoccupazione, o viceversa. Ambedue i meccanismi sono evidentemente all'opera. Certo ci sono anche le attività estorsive, ma la documentazione disponibile² fa capire che le estorsioni rappresentano un peso insopportabile per le imprese legali laddove vi sono organizzazioni criminali in conflitto tra loro, ovvero dove il prelievo è preteso contemporaneamente da più soggetti³.

Cerchiamo, tuttavia, di capire meglio quali ruoli la criminalità svolga nei rispettivi contesti, perché se è vero che le regioni ad alta densità criminale sono collocate nelle posizioni intermedie o nelle ultime della graduatoria prima ricapitolata, ci sono differenze che occorre cercare di chiarire. Mi attengo nelle osservazioni che seguono, alle valutazioni suggeritemi da una ricerca in corso. Alcuni aspetti devono perciò essere trattati in modo ancora provvisorio, per il sussistere di non risolti motivi di perplessità.

Mi sia consentito usare i termini «criminalità organizzata» e «crimine organizzato» non come sinonimi, ma per indicare nel primo caso la mafia della Sicilia occidentale (Cosa Nostra) e l'altra formazione ad essa più assimilabile, la 'ndrangheta calabrese, e nel secondo caso le organizzazioni gangsteristiche che sono presenti in parte della Sicilia, in Puglia, in Campania (data l'evoluzione subita dalla camorra) e anche nel resto d'Italia. Non sto parlando di microcriminalità, per quanto anch'essa possa essere talvolta organizzata, ma di grandi formazioni generalmente dedite a traffici illeciti di consistente peso e spesso multilocalizzate.

¹ Cfr. A. Becchi-G. M. Rey, *L'economia criminale*, Laterza, Bari-Roma 1993.

² Mi riferisco soprattutto ai provvedimenti giudiziari riferiti all'esercizio di attività estorsive.

³ Il problema delle estorsioni assume in effetti particolare rilevanza nelle aree in cui vi è alta conflittualità nel mondo criminale per la presenza di organizzazioni in competizione tra loro, come a Catania e in altre zone della Sicilia. La minore rilevanza del problema delle estorsioni nelle aree in cui opera un'organizzazione criminale che si è assicurata il controllo del territorio, ci riporta al problema analizzato da D. Gambetta in *La mafia siciliana. Un'industria della protezione*, Einaudi, Torino 1993.

La ragione di questa classificazione che, come tutte le classificazioni, tollera vaste zone grigie, è che le formazioni criminali del primo tipo sono insediate in territori, anzi controllano territori, in cui i fenomeni di sviluppo endogeno di cui si è prima parlato, non hanno avuto manifestazioni di rilievo, mentre la presenza meridionale di quelle del secondo tipo è compatibile con il loro manifestarsi, ma appare associata ad una maggior diffusione e maggior persistenza di sommerso. Meccanismi ricollegabili al controllo del territorio sembrano operare anche nelle aree dove è insediato il crimine organizzato, ma non impediscono la formazione di distretti manifatturieri sommersi, legittimando l'ipotesi che alla promozione di queste iniziative concorrano anche i capitali acquisiti con l'esercizio di attività criminali.

Interrogiamoci sul perché di queste differenze. Se tra le spiegazioni del crimine si prendono come decisive quelle che fanno riferimento alla disorganizzazione sociale e all'adesione a valori che fungono da giustificazioni dei comportamenti criminali, è semplice verificare che nelle regioni del Mezzogiorno tradizionalmente interessate da un'elevata densità criminale, il secondo fattore è stato ed è generalmente riconoscibile, mentre il primo contribuisce in modo non trascurabile a definire la transizione dalla criminalità al crimine organizzato. La prima constatazione ci dice soprattutto che l'omertà è un connotato dell'ambiente e non – come suppone la nostra legge penale – un comportamento imposto dai violenti. La seconda ha retroscena più complessi.

Definendo la disorganizzazione sociale come il fenomeno che determina il

declino della funzione regolatrice di fondamentali norme di comportamento nei rapporti sociali e dell'attaccamento morale e affettivo a valori e simboli che conferiscono significato all'*ordine* esistente nella società quale si esprime nel sistema politico⁴.

si può argomentare, infatti, che la criminalità organizzata si riproduce più agevolmente dove sono in gioco fattori più forti di conservazione dell'ordine tradizionale, mentre il crimine organizzato è il prodotto del superamento di quell'ordine o del suo stravolgimento da parte di spinte alla trasformazione, endogene ed esogene.

Dal momento che lo sviluppo passa inevitabilmente per contrapposizione di valori, atteggiamenti, ideologie, del nuovo contro il vecchio, sembra di poter dire che la criminalità organizzata si riproduce come

⁴ Cfr. L. Gallino, *Dizionario di sociologia*, Tea, Torino 1993, pp. 184-5.

tale dove lo sviluppo non c'è, mentre tende a assumere i connotati del crimine organizzato quando deve confrontarsi con processi di sviluppo o con società più evolute. Lo sviluppo, con le trasformazioni che innescava, genera infatti disorganizzazione sociale, come sostiene anche Bevilacqua. Mentre il trasferimento di parti delle organizzazioni criminali meridionali in territori diversi da quelli di origine, dà luogo a quel conflitto culturale che è un altro dei fattori cui ricollegare il manifestarsi di comportamenti criminali⁵. È verificabile, ad esempio, che la 'ndrangheta è criminalità organizzata in Calabria, mentre è crimine organizzato nell'area torinese o milanese⁶.

Già queste annotazioni indicano che i nessi tra criminalità e trasformazioni economico-sociali sono assai più complessi di quanto comunemente si riconosca. Se – com'è plausibile – è la criminalità locale che alimenta il sommerso manifatturiero dell'area napoletana, essa appare sotto questo profilo un agente dello sviluppo. D'altra parte, l'eventuale coinvolgimento della criminalità in funzione di finanziatore e/o imprenditore, fornirebbe anche una spiegazione non peregrina del perché le resistenze ad uscire dal sommerso siano così forti, e in tal caso la criminalità si configurerebbe come l'agente di uno sviluppo sì, ma fragile e destinato a perpetuare le condizioni della propria dipendenza. Gli scenari possibili spazierebbero, dunque, dall'ipotesi in cui l'industrializzazione sommersa veicola tante energie da acquisire un potere significativo e lo usa per realizzare il salto verso una graduale emersione, inseguendo le opportunità di consolidamento (accesso alle informazioni, valorizzazione delle economie di scala ecc.) che le si offrono, a quello in cui la fragilità e la dipendenza assumono un'incidenza tale da porre lo stesso sommerso fuori mercato. Nel primo caso sarebbe legittimo pensare all'approdo almeno di una parte della «popolazione criminale» a funzioni connesse alla crescita della produzione.

Analogamente complesso è il tema della microcriminalità che riguarda soprattutto le città meridionali. Il che non sorprende, visto che tutte le ricerche sulle evoluzioni delle condizioni sociali delle città, dimostrano che le zone di maggior malessere sociale coincidono con i quartieri urbani più degradati, periferici o centrali che siano a seconda dei casi.

Il tema della microcriminalità è dunque complesso non tanto in sé, perché il nesso criminalità-urbanizzazione è ampiamente trattato dalla

⁵ Ivi, p. 185.

⁶ Cfr. R. Sciarrone, *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma 1998.

⁷ Cfr. A. Becchi, *Città ed emarginazione sociale*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. III, Einaudi, Torino 1996, e la letteratura in questa sede citata.

letteratura criminologica⁴, ma soprattutto perché le aree urbane meridionali in cui l'incidenza della microcriminalità è maggiore sono quelle (come Napoli o Bari) che, pur inserite in territori interessati da significative trasformazioni, concorrono poco a determinarne la direzione di marcia, restandone sostanzialmente ai margini. Perdono, in altre parole, terreno rispetto al territorio circostante – che non è del resto più «campagna» – e la loro centralità si svuota, perché le funzioni centrali cui il territorio impegnato in processi di sviluppo guarda sono dislocate altrove, in città esterne al Mezzogiorno.

Se il rapporto tra grande criminalità e sviluppo è più contraddittorio e multiforme di quanto comunemente non si creda, il problema della microcriminalità sembra strettamente associato al manifestarsi di elementi di crisi in un meccanismo di crescita, o di marginalizzazione rispetto ad essi. E non è semplice immaginare che possa essere arginato da una più efficace azione di contrasto, sebbene non si possa che concordare con Bevilacqua quando biasima il lassismo che caratterizza il contrasto.

Guardando alla criminalità nel suo insieme il dato che resta, comunque, allarmante, è quello numerico. Anche se mancano stime di qualche attendibilità sulla «popolazione criminale», non c'è dubbio che in varie aree della Campania, della Calabria e della Sicilia, e in misura più limitata della Puglia, la sua consistenza è molto rilevante. È dunque questa la conseguenza del fatto che la risorsa più spreca del Mezzogiorno è, appunto, il lavoro?

I più innovativi dei recenti studi⁵ sulla disoccupazione meridionale (dopo il gran accapigliarsi sui disoccupati veri o falsi di alcuni anni fa) consentono di proporre una linea di risposta. Essi descrivono, infatti, il mercato del lavoro del Sud come connotato da una drastica segmentazione: da un lato i posti di lavoro «contrattualizzati», pubblici e privati, il cui livello salariale è definito su scala nazionale; dall'altro il resto (sommerso e/o criminale). Chi è fuori dal primo settore – dicono questi studi – non cerca di penetrarvi offrendosi a retribuzioni più basse perché accetta la *norma sociale* cui quei livelli retributivi corrispondono, e conta comunque sulla probabilità, più o meno elevata, di inserirsi

⁴ Cfr. Gallino, *Dizionario di sociologia* cit., p. 185: «la massa di individui che affluisce alla città in espansione, in cerca di un'occupazione che la campagna non è più in grado di offrire, o che appare più attraente di quella che essa offre, con relativa moltiplicazione del sottoproletariato e delle occupazioni semiparassitarie del settore terziario, è di per sé un fattore criminogeno. Inoltre esso è atto a rafforzare l'effetto di altri fattori quali la crisi delle istituzioni, compreso il governo locale, e il conflitto culturale».

⁵ Si veda, ad esempio, A. Falato, *L'irrazionalità della disoccupazione razionale*, Tesi di laurea, Università degli Studi di Roma «La Sapienza», Roma 1997.

e percepire quelle retribuzioni. D'altra parte chi è fuori, finché fuori resta, può rendersi disponibile per un lavoro sommerso o criminale, accontentandosi nel primo caso, ma non necessariamente nel secondo, di un salario inferiore. In presenza di un contesto in cui sono diffusi valori che giustificano il crimine, le opzioni che così si propongono all'offerta di lavoro possono innescare scelte comunque ispirate ad un sufficiente grado di razionalità.

Sono allora i salari contrattuali, pubblici e privati, troppo elevati la causa cui addebitare una così elevata densità criminale? Per rispondere, bisogna chiedersi se le alternative ora presentate non siano distorte rispetto ad un meccanismo standard di funzionamento del mercato del lavoro. Ed evidentemente lo sono perché ciò che manca, nello scenario tracciato, è l'opportunità di avviare una carriera lavorativa normale al di fuori di una grande organizzazione. È fin troppo noto che in altre aree, non solo in Italia, l'opportunità di accedere ad un posto di lavoro in grandi organizzazioni si è considerevolmente ridotta negli ultimi anni a favore di quella di avviare nuove iniziative o di entrare nelle nuove iniziative promosse da altri. In gran parte del Mezzogiorno, invece, questa seconda opportunità non c'è o si colloca nell'ambito del lavoro irregolare. Perché? Sicuramente non per i vincoli introdotti dall'offerta di lavoro (come attesta, del resto, lo sviluppo del sommerso), ma perché le esternalità negative determinate dai comportamenti delle istituzioni e dei settori che dovrebbero fornire servizi alla produzione sono molto consistenti. Evitando di rappresentare in modo troppo meccanicistico la situazione, non si può dunque che arrendersi all'evidenza: intraprendere una carriera criminale può essere nelle aree di cui stiamo parlando l'unica opzione confrontabile con quella, ormai a bassa probabilità, dell'inserimento nella grande organizzazione, pubblica o privata.

7. *Le politiche.*

Occorre a questo punto porre una questione che a me pare fondamentale: è il caso di pensare ad una politica di sviluppo per il Mezzogiorno, o non si deve piuttosto pensare a politiche differenziate? Nell'ambito di *una* politica è facile prevedere che i territori più dinamici riuscirebbero – come già per il passato¹ – ad assorbire i volumi più

¹ Cfr. R. Brancati, *Le incentivazioni alle imprese manifatturiere nelle regioni italiane*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 1992, 3.

importanti di risorse trasferite dall'esterno, e a metterle comunque maggiormente a frutto, con un ulteriore accentuarsi della divaricazione.

I territori dinamici non richiedono, ormai, un intervento in termini di redistribuzione in via straordinaria di risorse, ma possono piuttosto giovare di un supporto indiretto legato al potenziamento dell'attrezzatura e ad interventi sul capitale umano. Certo, sono individuabili per queste regioni sintomi di fragilità o contraddizioni, ma è proprio nella maggiore responsabilizzazione delle comunità locali che queste distorsioni possono trovare graduali, e tuttavia durevoli, forme di superamento.

Per la Sicilia, la Calabria e parte della Campania, il compito da affrontare è invece arduo. Queste tre regioni avrebbero bisogno di un'energica azione di trasformazione delle strutture produttive, tale da far decollare un incisivo processo di industrializzazione. Ma come realizzare quest'obiettivo? Come dimostrano le esperienze delle stesse regioni meridionali dinamiche, il problema dell'industrializzazione oggi deve essere visto come capacità di valorizzare le risorse e, prima di tutto, il lavoro disponibili. L'ostacolo maggiore alla realizzazione di processi di questa natura, in grado di portare alla formazione di strutture produttive «emerse», è rappresentato dal solco, che in queste regioni si è approfondito, tra lo Stato e l'economia formale, spesso assistita, da un lato, e la valorizzazione delle risorse per cimentarsi nel mercato, dall'altro. Per ricongiungere le due parti, due sembrano le strade da percorrere: promuovere un intervento di imprese industriali esterne così massiccio da sconvolgere gli equilibri attuali e da rendere le imprese stesse non condizionabili dalle regole del gioco vigenti; risanare il settore pubblico e riquilibrarne il ruolo, eliminando quegli aspetti, da «Stato predatore»², che hanno così corposamente contribuito, fin qui, al raggiungimento delle condizioni in essere. Nel primo caso, si rende necessaria un'iniezione di capitale e di capacità manageriali esterne, ma essa è fondamentale giustificata più che da considerazioni di natura macroeconomica, dall'esigenza di mettere in campo un terzo «giocatore» abbastanza forte da consentire la revisione delle regole. Il secondo è già stato ripetutamente evocato.

Ambidue queste strade – ovviamente non alternative e inevitabilmente nel medio-lungo periodo interconnesse – sono irte di ostacoli. La prima richiede, anche alla luce delle esperienze fatte in passato, una

² Cfr. A. Portes, *The Informal Economy and its Paradoxes*, in *The Handbook of Economic Sociology*, a cura di N. J. Smelter e R. Swedberg, Princeton University Press, Princeton 1994.

capacità di iniziativa in grado di attrarre le ubicazioni di investimenti manifatturieri decisi su scala internazionale. La seconda cozza contro la sfiducia generalizzata nelle istituzioni e, prima ancora, contro il fatto che financo ipotizzare un risanamento del settore pubblico nelle tre regioni, è difficile.

Per complesse che siano queste due strade, l'averle configurate è tuttavia di per sé una conferma del fatto che una strategia tutta legata al «partire dal basso» comporta una sostanziale disattenzione ai problemi delle regioni che soffrono di un più acuto divario strutturale, e sperimentano più consistenti spinte negative. La strategia proposta da Bevilacqua può risultare appropriata per le regioni dinamiche, o relativamente tali, ma non per le altre. E sarebbe illusorio pensare che il graduale consolidamento della crescita delle prime finisca, prima o poi, con l'esercitare un'influenza positiva sulle seconde. In ogni caso, i tempi che un processo del genere richiederebbe sarebbero così lunghi da permettere una verifica *ex-post* dei risultati ottenuti solo da parte delle future generazioni.