

Fallimenti del mercato e fallimenti del governo: quale politica per il Mezzogiorno?

di Alfredo Del Monte

Fra i temi che negli ultimi anni sono stati oggetto di intenso dibattito per quanto riguarda la politica per il Mezzogiorno (piccola o grande impresa, sviluppo endogeno o sviluppo esogeno, industria o servizi, incentivi al lavoro o al capitale, ecc.) particolarmente rilevante è quello relativo al rapporto fra spesa pubblica e sviluppo economico. Molti meridionalisti ritengono che sia ancora necessario un massiccio intervento dello Stato a favore del Mezzogiorno. Essi argomentano, a questo proposito, che la spesa pubblica *pro capite* si trova su livelli non molto dissimili al Nord ed al Sud e quindi il problema è quello di aumentare l'efficienza delle risorse ma non certo di diminuirne l'ammontare. Una tesi opposta ritiene che si siano ormai innescati dei meccanismi economico-sociali che fanno sì che *l'inefficienza della spesa pubblica non potrà ridursi se l'intervento pubblico non diviene più limitato e selettivo*. La spesa pubblica, se da un lato stimola la domanda e contribuisce (così come è avvenuto nel passato) a sostenere il livello di reddito delle famiglie, d'altro canto crea ostacoli che scoraggiano l'offerta innescando così un meccanismo perverso che fa sì che sia necessaria sempre più spesa pubblica per sostenere la domanda; ma gli effetti sull'offerta sono sempre più deboli, o addirittura negativi, rendendo necessaria ulteriore spesa.

La tesi sostenuta in questo lavoro è che la politica per il Mezzogiorno, inizialmente nata come correttivo dei meccanismi di sviluppo determinati dal mercato, si è trasformata nel corso del tempo in un ostacolo alla crescita delle aree meridionali. L'espansione progressiva del settore pubblico ha avuto un effetto crescente di disincentivazione dell'attività privata al Sud e, nel contempo, ha contribuito ad espandere l'area della corruzione. Si è quindi andata sempre più restringendo la quota di risorse che è effettivamente allocata «tramite» il mercato.

La nostra conclusione è che non appare oggi possibile ipotizzare politiche di sviluppo endogeno senza modificare quei meccanismi economici e sociali che sono alla base dell'inefficienza della spesa pubblica al Sud.

Il lavoro è diviso in tre parti.

In primo luogo si affronterà il problema di come le istituzioni economiche e sociali, in particolare il mercato e lo Stato, qualora non ben funzionanti, ostacolino il processo di sviluppo delle aree arretrate; in secondo luogo, si analizzerà il problema dello sviluppo della piccola impresa nel Mezzogiorno e di come l'inadeguatezza delle istituzioni economiche politiche e sociali non renda trasferibile nel Mezzogiorno l'esperienza della «terza Italia»; infine, si esamineranno alcuni meccanismi che hanno determinato una perdita di efficienza dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno.

1. Istituzioni economiche e sviluppo delle aree arretrate.

a: fallimenti del mercato e fallimenti del governo nelle aree arretrate.

Prima di procedere ad affrontare i problemi determinati dall'intervento pubblico nel Mezzogiorno, è opportuno riassumere alcuni aspetti del recente dibattito sul rapporto fra Stato e mercato con particolare riferimento alle aree in via di sviluppo¹. Tale dibattito riprende i contributi che sono stati dati in questo secondo dopoguerra da due importanti indirizzi di ricerca: uno relativo ai «fallimenti del mercato», l'altro relativo ai «fallimenti del governo»². In ciascuna situazione in cui si parla di fallimento del mercato esistono risultati ottimali ottenibili con un comportamento cooperativo degli agenti ed un'incapacità della contrattazione privata ad ottenere tali risultati. L'intervento del governo può, in tali circostanze, ottenere — at-

¹ Cfr., a questo proposito, M.K. Nabli, J.B. Nugent, *The New Institutional Economics and Development*, North Holland 1989 e P.B. Doeringer, P.P. Streeten, *How Economic Institutions Affect Economic Performance in Industrialized Countries: lesson for Development in «World Development»*, vol. 18, 1990, pp. 1249-53.

² Per una rassegna di questa letteratura, cfr. R.P. Inman, *Markets, Governments and the «New Political Economy»*, in A.J. Anerladi, M. Feldestein (a cura di), *Handbook of Public Economics*, 1987, vol. II. In italiano, ricordiamo le relazioni presentate da A. Petretto alla Società italiana degli economisti nel novembre 1990 sul tema *Economia dell'informazione e teoria dell'intervento pubblico* e da S. Zamagni *Il rapporto fra Stato e mercato e la teoria dell'intervento pubblico: un riesame critico*, Università di Bologna, Dipartimento di Scienze economiche, Bologna 1991.

traverso un'azione coercitiva sugli agenti — il risultato cooperativo e quindi una migliore allocazione delle risorse rispetto al mercato. La letteratura sui «fallimenti del governo», d'altro canto, ha evidenziato che esistono costi derivanti dall'intervento pubblico per cui l'esistenza di fallimento del mercato non implica necessariamente che sia opportuno l'intervento statale. I problemi che informazione imperfetta e incompletezza dei mercati pongono al funzionamento del meccanismo del mercato esistono anche nel caso dell'intervento pubblico. Inoltre non esiste alcuna certezza che l'azione del governo sia fatta nell'interesse della collettività e non di gruppi all'interno dell'apparato pubblico quali burocrati e politici. In situazione di asimmetria informativa, il controllo di burocrati e politici, come evidenzia la «teoria dell'agenzia», si presenta estremamente problematica.

Dall'analisi della letteratura sui fallimenti del mercato e del governo risulta, quindi, che ciascuna delle due istituzioni presenta vantaggi e svantaggi. L'individuazione della linea di demarcazione fra le due istituzioni è uno degli obiettivi della «Nuova Politica Economica». Ma tale problema si presenta particolarmente complesso soprattutto quando si abbandona la tradizionale analisi statica per una di tipo dinamico. In tal caso, infatti, la linea di demarcazione fra Stato e mercato si sposta nel tempo come effetto di modifiche dell'ambiente esterno. Modifiche delle regole in base alle quali le decisioni pubbliche sono prese o dei comportamenti di singoli all'interno dell'istituzione mercato o Stato influiscono profondamente sul grado di efficienza con cui le varie istituzioni allocano le risorse. L'individuazione di una precisa linea di demarcazione si presenta poi particolarmente difficile nei paesi in via di sviluppo nei quali non solo le strutture economiche, ma anche i comportamenti degli agenti e le stesse istituzioni sono soggette a profonde modifiche.

L'attenzione di gran parte della letteratura sulle aree arretrate (ricordiamo, ad esempio, i lavori di Rosenstein-Rodan, Nurske, Myrdal, ecc.) si è soffermata sul non-funzionamento dell'istituzione-mercato. Questi temi sono stati poi ripresi recentemente in modo più analitico da economisti che hanno affrontato il problema del «fallimento del mercato»³. Numerosi Autori (Lucas, 1988; Stiglitz, 1987; Reener, 1986) hanno sostenuto che una delle differenze maggiori fra i paesi più o meno sviluppati è legata al processo di *learnig by doing* ed alla difficoltà di trasferire l'apprendimento che è necessa-

³ Per una sintesi dei fattori che impediscono un corretto funzionamento del mercato. Cfr. J. Stiglitz, *Markets, market Failures and Development*, in *Aer Paper and Proceedings*, May 1989, pp. 197-203.

rio per l'uso delle nuove tecnologie dalle aree più sviluppate a quelle meno sviluppate. I paesi meno sviluppati, trovando impossibile apprendere dai paesi più industrializzati, trovano ottimale (in considerazione dello svantaggio iniziale) specializzarsi in tecnologie e prodotti con bassa potenzialità di apprendimento. Per quanto riguarda i mercati dei capitali, la letteratura ha messo in evidenza gli elementi (*moral hazard*, opportunismo, *adverse selection*, ecc.) che rendono il mercato dei capitali non perfetto. Nelle aree depresse i più elevati rischi e la minor efficienza dei mercati nel permettere alle imprese di riversare questi rischi su altri soggetti influiscono negativamente sui livelli di investimento, sulle spese «R&S», e sul processo di apprendimento delle imprese stesse. Nei paesi industrializzati, queste imperfezioni sono in parte corrette dallo sviluppo nelle grandi imprese di mercati dei capitali interni che permettono di distribuire i fondi in modo efficiente fra le varie attività. Nei paesi meno sviluppati, invece, non solo la carenza di informazioni rende più difficile l'uso dei mercati di capitali, ma la struttura istituzionale che permette l'allocazione dei capitali è probabilmente meno efficace sia per le minori dimensioni delle imprese sia perché le istituzioni esistenti per raccogliere, valutare e disseminare le informazioni sono meno sviluppate.

Le imperfezioni nel mercato dei prodotti, per quanto riguarda il livello di informazione degli agenti, influiscono negativamente sui produttori (direttamente o indirettamente) attraverso gli effetti sulle scelte dei consumatori. Ad esempio, esistono importanti effetti relativi alla qualità ed al processo di *reputation*. I consumatori possono dare un giudizio sulla qualità di una specifica merce in base ad una valutazione della qualità media delle merci prodotte in un paese. Se un paese produce una merce di cattiva qualità ciò può spingere a considerare tutte le merci lì prodotte di cattiva qualità. Tutto ciò può rendere difficile alle imprese delle aree depresse l'entrata in nuovi mercati. Esse, in quanto nuove ed in quanto provenienti da paesi a più bassa reputazione, devono sopportare una maggiore incertezza sulla possibilità di riuscire a vendere il nuovo bene.

Questi, ed altri elementi considerati nella letteratura⁴, evidenzia-

⁴ A questo proposito, cfr. J. Stiglitz, *Economic Organization, Information and Development* in H. Chenery, T.N. Srinivisan (a cura di), *Handbook of Development Economics*, vol. I, 1988. Si vedano anche nostri precedenti lavori: A. Del Monte 1983 e 1987, nei quali si sono esaminati alcuni di questi «fallimenti del mercato». In particolare si è cercato di mettere in evidenza come tali «inadeguatezze» siano un ostacolo al processo di divisione del lavoro determinando bassi tassi di natalità delle imprese, bassi livelli di competitività e bassi tassi di crescita del mercato.

no l'inadeguatezza del mercato nel promuovere lo sviluppo delle aree depresse. In realtà, molto prima che si sviluppasse la letteratura relativa al fallimento del mercato nei paesi in via di sviluppo, numerosi economisti — fin dalla prima metà degli anni cinquanta — hanno ritenuto necessario un massiccio intervento dello Stato per far uscire queste aree dall'arretratezza. Partendo da modelli che hanno enfatizzato l'importanza del progresso tecnico e dell'accumulazione del capitale come fonte della crescita, si è sostenuta la necessità di un intervento dello Stato nei paesi in via di sviluppo. In realtà, molti tentativi dei governi per rimediare ai fallimenti del mercato non hanno avuto successo. In numerosi casi, i «fallimenti del governo» sono stati ben maggiori di quelli del mercato. L'esperienza di questi ultimi decenni è che nelle aree in via di sviluppo le principali istituzioni volte ad allocare risorse (mercato e governo) funzionano in modo meno efficiente che nelle aree più industrializzate. Questo spiegherebbe, dunque, ciò che la letteratura economica, in particolare negli ultimi anni, ha messo in evidenza: la differenza fra paesi in via di sviluppo e sviluppati non riguarda solo i diversi livelli di capitale *pro capite* ma l'efficienza con cui le risorse vengono utilizzate⁵. Ed è proprio nella spiegazione di tali differenze, che la letteratura sullo sviluppo appare più carente⁶.

Purtroppo, questa letteratura (a parte l'analisi marxista le cui categorie riguardano solo gli aggregati economici e sociali)⁷ non ha affrontato in maniera esplicita il problema delle istituzioni economi-

⁵ Quindi un indice di arretratezza più che nella differenza nei livelli di reddito *pro capite* potrebbe essere individuato nei più bassi livelli di produttività riscontrabili in impianti simili nelle aree depresse rispetto a quelle più sviluppate.

⁶ Un esempio di queste carenze è il recente lavoro di F. Siracusano, C. Tresoldi, *Le piccole imprese manifatturiere nel Mezzogiorno: diseconomie esterne, incentivi, equilibri gestionali e finanziari* in Aa.Vv. *Il sistema finanziario nel Mezzogiorno*, Roma 1990. Questo lavoro ha evidenziato che le piccole imprese meridionali utilizzano maggior quantità di capitale fisso e di lavoro per unità di valore aggiunto e maggiori volumi di scorte per unità di prodotto rispetto alle imprese del Centro-Nord. La spiegazione di queste differenze è attribuita dagli Autori da un lato all'incidenza delle diseconomie esterne e dall'altro all'esistenza di elevate agevolazioni che rendono convenienti tecniche non efficienti. È ovvio che queste sono «non spiegazioni» in quanto non entrano nei meccanismi che a livello microeconomico, determinano i comportamenti delle imprese. A titolo di esempio, si potrebbe dire che la maggior lontananza dei fornitori rispetto alle imprese dell'Italia del Nord rende razionale per un'impresa detenere un maggior volume di scorte. In egual modo, l'assenza di un robusto tessuto industriale obbliga le piccole imprese meridionali ad essere più verticalmente integrate e quindi richiede un più elevato volume di capitale per addetto rispetto alle imprese del Centro-Nord che possono ricorrere in modo più massiccio alla subfornitura (Del Monte, 1987). Questo può spiegare i più elevati livelli di capitale per unità di valore aggiunto.

⁷ Cfr., ad esempio, il recente dibattito sul tema «Stato e sviluppo economico», pubblicato nel «Journal of Economic Perspectives», n. 3, Summer 1990.

che. La maggior parte dei modelli di sviluppo ha il limite di assumere le istituzioni come un dato e di utilizzare i soli aggregati economici (tasso di accumulazione, rapporto capitale-prodotto, propensione al risparmio, ecc.) per spiegare la crescita economica.

b: fallimenti del mercato e intervento nel Mezzogiorno.

È proprio alla luce di questi contributi relativi al fallimento del mercato e dell'intervento pubblico che appare opportuno rileggere il dibattito sulle politiche per il Mezzogiorno svoltosi a partire dagli anni cinquanta⁸.

Nel secondo dopoguerra, gli economisti a favore dell'industrializzazione del Mezzogiorno e dell'intervento dello Stato sostenevano l'incapacità del mercato di assicurare uno sviluppo degli investimenti e del reddito tali da affrontare il grave problema della disoccupazione che caratterizzava le regioni meridionali. Gli economisti che si ispiravano alla linea di pensiero neoclassico (come Lutz) sostenevano, invece, che l'azione pubblica doveva limitarsi ad eliminare gli ostacoli che impedivano il pieno «esplicarsi» delle forze di mercato. Tali ostacoli, secondo questi economisti, erano essenzialmente dovuti alla presenza di gruppi che, per la propria posizione di monopolio, impedivano che i prezzi riflettessero le effettive scarsità. I partecipanti al dibattito, nonostante le differenze di posizione, avevano in comune il fatto di considerare le istituzioni come un dato, ignorando sia i meccanismi che determinavano la nascita e la dinamica delle stesse sia il loro funzionamento. I primi assumevano di fatto che il governo e l'apparato pubblico svolgessero un ruolo neutrale. Secondo questa ipotesi, i campi di azione dei soggetti volti ad attuare le politiche di sviluppo erano ben chiari: gli economisti avrebbero determinato il campo delle azioni possibili, i burocrati avrebbero attuato l'intervento ed i politici non sarebbero intervenuti nell'attività economica una volta formulati gli obiettivi. La macchina statale era vista come una unità decisionale caratterizzata da un comportamento volto alla massimizzazione del benessere sociale ed il processo di coordinazione e amministrazione del settore pubblico era implicitamente assunto a costo zero. I secondi, che partivano da un'analisi neoclassica, non tenevano conto del fatto che in un'area depressa esternalità, rendimenti crescenti, problemi derivanti dall'asimmetria in-

⁸ Per un'analisi di questo dibattito, cfr. A. Graziani *L'economia italiana dal 1945 ad oggi*, Bologna 1989.

formativa, ecc. non solo impediscono il funzionamento dei mercati ma addirittura ne impediscono la nascita. Non è possibile, cioè, accettare a priori l'ipotesi che in un'area in via di sviluppo l'istituzione-mercato esista e sia funzionante e che l'unico problema sia quello di rimuovere gli ostacoli derivanti dai gruppi monopolistici. È importante, invece, capire perché i mercati in tali aree spesso non esistono, o se esistono non sono il principale meccanismo di regolazione economica. Il recente dibattito sulle politiche di intervento nel Mezzogiorno soffre degli stessi limiti delle discussioni degli anni sessanta. Sia coloro che sostengono le politiche di intervento pubblico del Mezzogiorno (sotto forma di opere infrastrutturali o di maggiori investimenti delle Pp.Ss. pubblici o di maggiori incentivi ai privati) sia coloro che sono a favore di una maggiore utilizzazione del mercato (rendendo, ad esempio, i salari monetari più flessibili rispetto alle dotazioni relative di lavoro nelle varie regioni) ignorano il problema dei rapporti fra sviluppo ed istituzioni.

Non vi è dubbio che l'analisi meridionalista classica (Gramsci, Salvemini, Dorso, Rossi-Doria, ecc.) ed anche parte di quella moderna (Graziani, Del Monte-Giannola) ha mostrato una maggiore sensibilità ai problemi delle istituzioni. Uno dei punti centrali toccati da tali analisi riguarda il rapporto fra le scelte di politica economica che hanno influenzato lo sviluppo italiano e meridionale e gli interessi delle classi dirigenti nazionali e del Mezzogiorno. Purtroppo, il rapporto fra dinamica dello sviluppo e delle istituzioni rimane legato ad una visione di tipo funzionalista. Le caratteristiche delle istituzioni nel Mezzogiorno e i comportamenti (quale, ad esempio, il clientelismo) sono funzionali alle scelte strategiche della classe dirigente italiana e al mantenimento degli equilibri politici da essa sostenuti. La modifica degli equilibri politici è presupposto per un mutamento nelle caratteristiche delle istituzioni. In queste analisi viene trascurato lo studio dei meccanismi che legano il comportamento dei singoli soggetti economici con la dinamica delle istituzioni. Vengono ignorati, ad esempio, i meccanismi attraverso i quali determinate scelte di politica economica, che nel breve periodo possono essere razionali sia dal punto di vista economico che sociale, inducono i soggetti economici a comportamenti degenerativi delle istituzioni che di fatto si traducono in un ostacolo allo sviluppo economico. È importante, invece, approfondire lo studio di tali meccanismi per poter meglio comprendere le relazioni fra aggregati macroeconomici.

La comprensione dello sviluppo economico meridionale del dopoguerra e l'individuazione delle politiche più adatte per accelerare

lo sviluppo necessitano sia dell'analisi delle relazioni fra grandi aggregati economici sia di quella del perché le istituzioni sviluppatesi nel Mezzogiorno in questo secondo dopoguerra non sempre si sono mostrate idonee nel favorire lo sviluppo. Questo punto sarà affrontato nella terza parte del lavoro, allorché si esamineranno i meccanismi attraverso i quali la spesa pubblica ha determinato modifiche dei comportamenti (sia all'interno dell'istituzione-mercato che dell'istituzione-Stato) che nel lungo periodo si sono rivelate negative per lo sviluppo dell'intero Mezzogiorno.

Nella parte che segue, invece, si esamina come nel Mezzogiorno la non-esistenza di «istituzioni intermedie» funzionanti, che non siano né Stato né mercato ma che abbiano un ruolo di grande importanza per mitigare i «fallimenti del mercato» e del «governo», rendono di fatto non trasferibile l'esperienza dell'industrializzazione della «terza Italia».

2. Piccola impresa e sviluppo endogeno del Mezzogiorno.

a: il potenziale di sviluppo endogeno nel Mezzogiorno.

Il passaggio da un'economia agricola ad una industrializzata, attraverso un processo di sviluppo endogeno, ha caratterizzato lo sviluppo della «terza Italia» negli anni sessanta e settanta. Il successo di questo modello ha spinto molti economisti a ritenere che anche nel Mezzogiorno sia possibile ripetere l'esperienza dello «sviluppo spontaneo». In realtà, dopo l'iniziale ventata di ottimismo della seconda metà degli anni settanta e ottanta, numerose ricerche hanno evidenziato le difficoltà di uno sviluppo endogeno nel Mezzogiorno¹. Tali ricerche non sembrano evidenziare particolari dinamiche della piccola impresa nel Mezzogiorno. I risultati dei lavori della prima metà degli anni ottanta (Pontarollo, 1982; D'Antonio - Iser, 1985), che avevano messo in evidenza l'emergere di una nuova borghesia imprenditoriale, non sono stati confermati da successive ricerche (Del Monte, 1990). L'esistenza di un certo numero di imprese di successo non può far ritenere che sia in atto nel Mezzogiorno un modello diffusivo e autopropulsivo, anche se di dimensioni più limitate, del tipo avutosi nelle regioni del Nord-Est e del Centro.

¹ Questo risulta sia dai dati macroeconomici che da alcune indagini macroeconomiche (cfr. Giannola, 1986; Del Monte, Vittoria, 1989; Del Monte, 1990).

Quelle indagini, così come le ricerche Censis, se davano informazioni sui fenomeni di nuova imprenditorialità al Sud, non erano in grado — per il loro carattere limitato — di fornire informazioni sui livelli quantitativi di tale fenomeno.

Informazioni maggiori, invece, provengono dal lavoro di Contini e Revelli (1986) che, limitatamente ad un certo numero di province italiane, hanno utilizzato il Data-Base Inps per trarre indicazioni sui fenomeni di natalità e mortalità delle imprese. Tale lavoro mostra che, con l'unica eccezione del settore tessile, nel quadriennio 1978-'81 i valori massimi della natalità si registrano nelle aree meridionali ed all'interno di queste in alcune delle province meno industrializzate. I tassi di mortalità sono sistematicamente superiori nelle regioni meridionali rispetto a quelli del Centro-Nord. Il tasso di formazione netto di nuove imprese risulta, in molti settori, maggiore nelle regioni meridionali rispetto al Centro-Nord. I risultati mostrano, per quanto riguarda le imprese del Mezzogiorno, una struttura demografica caratterizzata da una turbolenza indubbiamente maggiore che nelle aree più avanzate del Paese ma non per questo priva di vitalità.

Non è possibile, a nostro avviso, trarre conclusioni generali da questo lavoro, perché negli anni 1978-'81 il Mezzogiorno ha attraversato un periodo relativamente più positivo di quello che va dal 1981 ad oggi.

Pur ritenendo necessari ulteriori approfondimenti statistici su questo problema della nuova imprenditorialità nel Mezzogiorno, riteniamo che esistano molti elementi che indicano che il fenomeno, a parte alcune aree, non è di rilevanti dimensioni.

Gli elevati tassi di natalità esistenti nel Mezzogiorno che alcune Data Bank, come quella del Cerved, evidenziano, sono legati alla nascita di imprese marginali con elevata probabilità di morte. Si tratta di un fenomeno indotto dall'esistenza di elevata disoccupazione e dalla impossibilità per molti lavoratori non-qualificati di trovare lavoro dipendente e non da un effettivo boom di imprenditorialità.

I risultati che emergono da un lavoro del 1990 (Del Monte, 1990) relativo al processo di natalità e mortalità delle imprese e di *job-creation* nel periodo 1980-'87 in alcune province meridionali, confermano la debolezza di questo processo di sviluppo endogeno. La caduta dell'occupazione manifatturiera che ha colpito le province meridionali nel periodo 1980-'87 è dovuta in gran parte al processo di ristrutturazione che ha investito la grande industria e che, anche a livello nazionale, ha comportato una drastica riduzione degli occupati.

Nelle province esaminate dalla ricerca la perdita di posti di lavoro

nella grande industria, di origine non locale, non è riuscita ad essere compensata dalla crescita degli occupati nelle imprese manifatturiere locali. L'incapacità di sostenere un flusso adeguato di occupazione appare legato, più che ai bassi tassi di natalità delle imprese, alla difficoltà di quelle esistenti di espandersi. Non solo il numero di imprese locali con oltre cento addetti è limitato, ma quelle esistenti hanno mostrato una sostanziale diminuzione occupazionale².

I dati che emergono mostrano, inoltre, un fenomeno generalmente non considerato dalla politica d'intervento: l'elevata mortalità delle imprese sia di piccole che di grandi dimensioni.

Per quanto poi riguarda le potenzialità di uno sviluppo endogeno, esse vengono sostanzialmente ridimensionate dai dati contenuti in questo lavoro. Pur non negando che nelle aree ove prevalgono le imprese locali, la caduta dell'occupazione sia stata minore ed i tassi di natalità maggiori delle aree dipendenti da imprese non locali, ciò non ha impedito che anche in queste si assistesse ad un deterioramento della situazione occupazionale.

b: piccola impresa e istituzioni.

Per comprendere le difficoltà che incontra nel Mezzogiorno uno sviluppo tipo «terza Italia», occorre esaminare molto brevemente le condizioni che nelle regioni del Centro-Nord-Est hanno favorito lo sviluppo della piccola impresa. A questo riguardo si seguirà l'impostazione di un lavoro di Bagnasco (1989).

La spiegazione del modello di sviluppo di piccola impresa della «terza Italia» considera due grandi campi di variabili: da un lato alcune variabili che possiamo considerare *esogene*, esterne cioè alle aree che sono state interessate da queste forme di sviluppo. Dall'altro, variabili che possiamo considerare *endogene*, caratteristiche della struttura economico-sociale delle aree stesse.

Bagnasco individua fra i principali fattori *esogeni* che hanno favorito lo sviluppo della piccola impresa nel Nord-Est, da un lato l'elevata crescita della domanda di beni di consumo non standardizzabili e l'elevata variabilità di tale domanda, e dall'altro lo sviluppo di tecnologie di produzione estremamente flessibili e sofisticate, come ad esempio le macchine a controllo numerico. Per quanto riguarda in-

² Questo dato contrasta con quello riscontrato in molti paesi nei quali la creazione di posti di lavoro è dovuta ad un numero limitato di piccole imprese che crescono rapidamente raggiungendo le classi superiori.

vece le variabili *endogene*, le principali caratteristiche sociologiche — tipiche delle aree in questione — sono:

— l'esistenza di un *tessuto di città* di medie e piccole dimensioni che hanno distribuito sul territorio delle *funzioni urbane* di buona qualità e soprattutto molto diffuse;

— la *struttura sociale delle campagne*, in aree nelle quali l'agricoltura non era a grande conduzione, con utilizzazione di salariati, ma prevaleva la mezzadria, la piccola proprietà o l'affitto; si trattava, dunque, di aree caratterizzate dalla grande famiglia appoderata, cioè di una unità organizzativa relativamente autonoma che viveva distribuita nelle campagne.

L'esistenza di queste due «strutture», come è stato ampiamente evidenziato da numerosi lavori, ha permesso di creare un contesto culturale e sociale che facilmente, nel momento in cui alcune condizioni generali si sono manifestate, è stato in grado di sfruttarle, dando luogo ad un vero e proprio *processo di mobilitazione sociale* (intendendo, con questa espressione, un processo attraverso il quale una società locale arriva in poco tempo a valorizzare risorse che prima non controllava). L'elemento importante messo in evidenza da Bagnasco è che, parallelamente allo sviluppo delle aree del Centro-Nord-Est, è cresciuto anche il *livello di organizzazione necessario a sostenere le ulteriori fasi di crescita*.

Da un lato, si assiste a consolidamenti organizzativi delle piccole imprese sia attraverso la loro crescita dimensionale e l'integrazione all'interno di alcune fasi di produzione, sia mediante l'aggregazione di imprese in forme organizzative intermedie fra gerarchia e mercato. Dall'altro, è andata crescendo la parte che la politica ha nella regolazione di questi sistemi economici che si pone nel momento in cui sistemi sempre più complessi abbisognano di regolazione per quanto riguarda il credito, la programmazione del territorio, dei trasporti, la formazione, ecc. Tutti i problemi, cioè, che sollecitano la mediazione di un sistema politico orientato allo sviluppo per dirimere contrasti di interesse. Vi è, quindi, una crescente importanza del ruolo dell'organismo politico sia in quanto elemento di individuazione e programmazione dei bisogni che della mediazione degli interessi. Il sistema politico si fa interprete degli sviluppi industriali dell'area in oggetto.

Da quest'analisi di Bagnasco del processo di sviluppo della piccola impresa nella «terza Italia», quali indicazioni possono trarsi per il Mezzogiorno?

Per quanto riguarda le condizioni *esogene*, vi è da notare che esi-

stono profonde differenze circa gli effetti della nuova tecnologia negli anni novanta rispetto ai decenni precedenti. A differenza degli anni sessanta e settanta, allorché il progresso tecnico facilitò la dispersione degli impianti ed il sorgere di imprese di piccola dimensione in aree non centrali, le nuove tecnologie di produzione, unitamente a molte innovazioni di tipo organizzativo, tendono a privilegiare le grandi aree urbane e le regioni dotate di una consolidata struttura industriale ove abbondano quei fattori e quelle infrastrutture avanzate che sono gli *inputs* principali delle nuove tecnologie.

Va, a questo proposito, ricordato che le nuove tecnologie (ed in particolare l'automazione flessibile) hanno ridotto l'importanza delle fasi ad alta intensità di lavoro: il costo del lavoro tende, in numerose produzioni, a non essere un elemento di rilevante importanza nella localizzazione degli impianti. Non è un caso che in numerosi settori, compreso il tessile e abbigliamento, vi sia una tendenza a rilocalizzare gli impianti dai paesi a basso costo del lavoro verso i paesi industrializzati. Le nuove tecniche di automazione flessibile, inoltre, permettono alla grande impresa ampia flessibilità e larghi volumi di produzione.

La grande impresa appare oggi in grado, grazie alle nuove tecnologie, di recuperare quella flessibilità della produzione che un tempo era stata appannaggio della piccola. Le nuove imprese, infine, in quanto richiedono elevato numero di addetti alla R&S qualificati ed infrastrutture avanzate, tendono a localizzarsi nelle aree più sviluppate dove questi fattori abbondano. Bisogna inoltre considerare che il ciclo di vita dei vari prodotti si è molto ridotto per cui non si raggiunge la fase di standardizzazione della produzione e la susseguente mobilità degli impianti.

Per quanto riguarda, infine, le nuove attività ad elevato sviluppo tecnologico, a parte la produzione manifatturiera vi sono molte ragioni strutturali (concentrazione delle attività di ricerca e sviluppo nelle regioni più prospere, esistenza di una maggiore specializzazione nei settori ad alto sviluppo tecnologico, concentrazione dei mercati, concentrazioni nelle aree più sviluppate della forza-lavoro qualificata necessaria per queste attività, ecc.) che fanno ritenere che saranno le regioni più sviluppate di un paese a beneficiare maggiormente dello sviluppo delle nuove tecnologie.

Allo stato attuale, la concentrazione nelle aree centrali di servizi ad alta intensità di *know-how* o ad alto contenuto informatico è una realtà e il *gap* è molto più pronunciato che nell'industria manifatturiera. Giacché uno degli effetti principali della tecnologia informati-

ca riguarda il fatto che essa permette la trasportabilità di servizi, è presumibile che ciò distruggerà le barriere naturali dello scambio interregionale e internazionale di servizi. L'effetto potrà essere una concentrazione ancora maggiore nella produzione di conoscenza e di servizi ad alto contenuto informatico nelle aree centrali.

Le caratteristiche della nuova tecnologia tendono dunque a penalizzare le aree meno sviluppate. Esse appaiono oggi sufficientemente forti per allargare il divario fra aree forti e aree deboli nell'ambito dei paesi industrializzati. Bisogna, d'altro canto, considerare che le nuove tecnologie contengono fattori favorevoli alle aree depresse, anche se non è facile precisare il loro impatto.

Le caratteristiche della nuova tecnologia informatica basata su piccoli computer, attrezzature per i facsimile, telefoni mobili, telecommuting, ecc. possono favorire la crescita delle aree depresse, non solo quelle ad elevata concentrazione di popolazione, ma anche quelle più sparse. D'altronde questo potenziale, reso disponibile dalla tecnologia informatica, potrà essere realizzato solo se appropriate strutture istituzionali e organizzative esistono o vengono stimolate a nascere.

Il discorso ci riporta quindi al secondo gruppo di variabili considerate da Bagnasco, quelle *endogene*, che di fatto riflettono la struttura socio-economica del Mezzogiorno. Non vi è dubbio che nel Mezzogiorno non troviamo quelle caratteristiche sociali di cui abbiamo parlato nel caso della «terza Italia» (ad esempio distribuzione della popolazione fra città e campagna, la famiglia appoderata, ecc.). In realtà l'assenza di queste caratteristiche non implica che nel Mezzogiorno sia impossibile sviluppare la piccola impresa. Il problema è vedere se esiste o se è possibile costruire, basandosi su risorse differenti, un contesto favorevole al suo sviluppo. La costruzione di tale contesto, sostiene Bagnasco, implica la necessità «di uscire dall'ideologia del *laissez faire*». Ciò significa che l'eliminazione e/o l'automatismo degli incentivi non è una condizione di per sé sufficiente allo sviluppo di piccole imprese nel Mezzogiorno. Occorre modificare gli aspetti di organizzazione sociale e culturale che finora hanno caratterizzato il sistema politico meridionale.

Spesso i sistemi politici nel Mezzogiorno, afferma Bagnasco, si sono organizzati per gestire una situazione statica di redistribuzione di risorse: di sottosviluppo, cioè, piuttosto che avere la capacità, le risorse, l'ideologia per innescare processi di sviluppo. Ciò rende ardua l'ipotesi che possa innescarsi uno sviluppo economico di piccola impresa senza importanti trasformazioni del modo in cui sono gene-

ralmente organizzati i «sistemi» politici meridionali e senza modificare i criteri con cui la spesa pubblica viene gestita. Un ulteriore elemento sul quale occorre intervenire, e che da più parti è indicato come un ostacolo allo sviluppo locale, riguarda la presenza massiccia della criminalità organizzata (nelle varie forme: mafia, camorra, 'ndrangheta). Le piccole imprese non ci saranno mai finché non venga rimossa questa condizione negativa.

Numerose sono le imprese meridionali che avendo raggiunto la possibilità di fare un salto dimensionale, sono andate a costituire le imprese nel Centro-Nord. L'attuale situazione si presenta dunque non positiva per lo sviluppo delle piccole imprese nel Mezzogiorno³.

L'analisi della «terza Italia» ha evidenziato il ruolo svolto dalle istituzioni (economiche, politiche e sociali) nel favorire il processo di sviluppo delle piccole imprese. Queste ultime si sono andate sviluppando attraverso meccanismi che hanno favorito (sia a livello di imprese che di istituzioni) innovazioni di tipo organizzativo laddove l'ambiente esterno le rendeva necessarie. La politica per il Mezzogiorno si è invece concentrata sulla quantità di risorse da spendere ignorando il problema delle istituzioni economiche e sociali e delle innovazioni organizzative rese necessarie dal bisogno di adattarsi alle trasformazioni dell'ambiente. Non vi è dubbio che sia stata proprio la spesa pubblica, ed i meccanismi attraverso i quali essa è stata erogata, che hanno giocato un ruolo negativo nella mancata trasformazione delle istituzioni.

3. La politica d'intervento nel Mezzogiorno ed il fallimento delle istituzioni economiche pubbliche.

L'analisi precedente ha messo in evidenza una serie di fattori che impediscono un corretto funzionamento del mercato nelle aree meno sviluppate e come ciò ostacoli la nascita e lo sviluppo delle piccole imprese.

In realtà, aver mostrato che il mercato sia soggetto a «fallimenti», allorché paragonato ad un «ideale» libero mercato, non significa aver dimostrato che l'intervento dello Stato otterrà risultati migliori del-

³ In una recente inchiesta effettuata presso un gruppo di imprese locali di quattro regioni meridionali (Abruzzo, Puglia, Calabria e Campania), 20 imprese su 25 hanno detto che manterrebbero i loro stabilimenti nel Mezzogiorno anche in assenza di incentivi, ma 15 su 25 hanno detto che gli investimenti si ridurrebbero di oltre il 15% in assenza di incentivi. Nel caso di imprese non locali, questo numero sale a 8 su 17.

l'attuale mercato. Questa è una questione diversa cui si può dare risposta solo valutando gli effettivi comportamenti delle pubbliche autorità¹.

La differenza fra aree sviluppate ed aree meno sviluppate riguarda il funzionamento dell'organizzazione economica nel suo complesso e dei meccanismi di allocazione delle risorse, sia nel caso in cui queste avvengono attraverso il mercato, sia all'interno delle imprese o tramite la pubblica amministrazione. Il problema è che spesso nelle aree meno sviluppate le pubbliche autorità non si comportano meglio del mercato nella gestione delle risorse e, in molti casi, sono ancora meno efficienti.

L'esistenza di un mercato dei capitali che non funziona in modo efficiente non significa che le istituzioni pubbliche (nella forma, ad esempio, di finanziarie pubbliche) siano in grado di scegliere in modo più efficiente i progetti da finanziare e quelli da scartare. In numerosi casi, nei paesi e nelle regioni meno sviluppate l'intervento delle pubbliche autorità nella gestione dell'economia attraverso proprie imprese ha dato risultati molto negativi. Alcune di queste inefficienze appaiono collegate ai medesimi fattori (informazione incompleta, mancanza di abilità organizzative, ecc.) che impediscono il corretto funzionamento del mercato. Altre sono collegate ad un fenomeno, come quello della corruzione, che colpisce con particolare intensità proprio le aree meno sviluppate e riduce il benessere collettivo.

I fenomeni distorti più vistosi dell'intervento pubblico riguardano:

- 1) elevata inefficienza tecnica ed allocativa di molte attività svolte direttamente dall'operatore pubblico (Stato, regione, comuni, ecc.);
- 2) mancanza di coordinamento dell'intervento pubblico;
- 3) disincentivazione dell'attività privata;
- 4) enorme sviluppo della corruzione (elevato numero di transazioni corrotte sul totale delle transazioni).

Il problema è quindi quello di comprendere i meccanismi microeconomici che hanno determinato effetti distorti nell'uso delle risorse pubbliche e capire se, come la gran parte della letteratura e pubblicistica meridionalistica sostiene, è possibile aumentare l'efficienza delle risorse senza diminuirne l'ammontare. La nostra tesi, invece, è che il livello di distorsione raggiunto è tale che solo attraverso un ridimensionamento della stessa sarà possibile rendere l'apparato pubblico più efficiente. La spesa pubblica ha creato e crea meccanismi che

¹ Si veda, su questo punto, J. Demsetz *Information and Efficiency. Another view-point*, in «Journal of Law and Economics» vol. 12, Apr. 1969 pp. 1-22.

scoraggiano l'offerta innescando così quei processi perversi che rendono necessaria sempre più spesa pubblica per sostenere la domanda; ma gli effetti sull'offerta sono sempre più deboli o addirittura assenti.

Questa espansione progressiva del settore pubblico ha avuto il duplice effetto di disincentivare l'attività privata al Sud e di espandere l'area della corruzione.

Consideriamo ora alcuni dei meccanismi attraverso i quali si è disincentivata l'attività privata in particolare nell'industria manifatturiera.

a: intervento pubblico nel Mezzogiorno e offerta di imprenditorialità.

Una delle ipotesi avanzate da numerosi scienziati sociali per spiegare le differenziazioni nei livelli di sviluppo fra paesi industrializzati e non², è che il sistema socio-culturale del Mezzogiorno non ha giocato e non gioca un ruolo favorevole allo sviluppo delle attività imprenditoriali. Differenze culturali tra le diverse regioni d'Italia e conseguenti differenze di orientamento motivazionale fra le varie culture preesistenti potrebbero, quindi, spiegare il differente sviluppo delle attività imprenditoriali nel Nord e nel Sud del Paese³. Se questa teoria fosse esatta, l'azione delle politiche dovrebbe riguardare anzitutto i processi di modificazione di modelli culturali.

Non vi è dubbio che differenze culturali possono inizialmente essere state fra i fattori responsabili della diversa diffusione delle attività imprenditoriali nel Nord e nel Sud del Paese. Ma tale spiegazione non appare convincente oggi, dal momento che in Italia si è ormai

² Tale ipotesi ricorre anche in alcuni studi sul Mezzogiorno (ricordiamo il lavoro di Amendola, Baratta, 1977, secondo il quale il mancato sviluppo dell'imprenditoria locale è dovuto ad una minore diffusione della propensione al rischio della popolazione del Mezzogiorno).

³ Secondo un noto sociologo, David McClelland, lo sviluppo economico può essere collegato molto efficacemente ad un bisogno psicologico, il *bisogno di realizzazione*, che può essere definito come *desiderio di superare certi standard di comportamento*. In tal senso, gli individui con un forte *bisogno di realizzazione* saranno attratti dalla attività imprenditoriale (e, di conseguenza, la predizione dello sviluppo economico è semplice e chiara): quanto maggiore sarà la motivazione a realizzarsi tanto migliore la performance economica. Quanto è valida questa teoria? La evidenza empirica, che collega il *bisogno di realizzazione* alla attività imprenditoriale, è molto vasta; cfr., a questo proposito, D. McClelland, *The Achieving Society*, New York 1961; J. Decarlo, P.R. Lyons, *A Comparison of Selected Personal Characteristics of Minority and Non Minority Female Entrepreneurs*, in «Journal of Small Business Management» vol. 17 (4), ott. 1979; D.E. Durant *Relation of Achievement and Power Motives to Performance among Black Businessmen*, in «Psychological Reports», vol. 37 (1), Aug. 1975, pp. 11-4; S. Singh, *Achievement Motivation and Entrepreneurial Success: A Follow-up Study*, in «Journal of Research in Personality», vol. 12 (4), Dec. 1978, pp. 500-3.

assistito ad una notevole omogeneizzazione culturale fra le varie regioni. Più interessante, a nostro avviso, è indagare sui meccanismi economici che possono avere ostacolato l'offerta di imprenditorialità.

La nostra tesi è che il peso crescente del settore pubblico⁴ abbia influito negativamente sull'offerta di imprenditorialità in varie forme. Se, come nel modello di Kihlstrom-Laffont (1979), assumiamo che ogni individuo può scegliere se diventare imprenditore e ricavare un rendimento incerto, o se svolgere un lavoro subordinato che gli permetta di guadagnare un salario sicuro, è evidente che nel Sud, come effetto di un comportamento razionale, il numero di individui che, in proporzione, vogliono lavorare nel settore pubblico è maggiore rispetto al Nord. Nel Mezzogiorno i salari del settore pubblico sono allo stesso livello che al Nord, in termini nominali (cfr. tab. 1), ma spesso superiori in termini reali mentre l'attività imprenditoriale è più rischiosa e i rendimenti attesi inferiori.

In tali condizioni è ovvio che, a parità di avversione al rischio, il numero di persone che aspira a lavorare nel settore pubblico è maggiore di quello che desidera impegnarsi nel settore privato. Ciò è spesso indicato come prova di scarsa attitudine al rischio della popolazione del Mezzogiorno. Questa preferenza ha, invece, una spiegazione in un meccanismo dei prezzi distorto dall'azione dello Stato. A parte il più elevato livello di rischiosità dell'attività indipendente, i salari

⁴ Nel 1980-'88 il peso dei servizi non destinabili alla vendita rispetto al valore aggiunto è passato al Sud dal 16,52% del 1980 al 19,19% del 1988, mentre al Nord è cresciuto dal 10,55% del 1980 all'11,96% del 1988.

Tabella 1. Rapporti fra i redditi pro capite di lavoro dipendente nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord in alcuni settori produttivi

Settori Anni	Industria	Settore privato	Servizi non destinabili alla vendita
1951	0,540	0,473	0,990
1957	0,571	0,534	0,993
1963	0,607	0,528	1,023
1968	0,686	0,596	0,988
1973	0,759	0,677	1,036
1979	0,786	0,726	1,030
1983	0,828	0,736	1,059
1987	0,857	0,740	1,048

Fonte: nostra elaborazione su Studi Svimez, *La formazione e l'impiego delle risorse e l'occupazione del Mezzogiorno e del Centro-Nord dal 1951 al 1983*, gen.-mar. 1985 e su Istat, *Conti economici regionali anni 1980-87* Roma, 1990.

relativi al settore pubblico, eccessivamente elevati, sono un ostacolo alla diffusione dell'imprenditorialità nel Mezzogiorno.

Non solo in termini reali il salario del settore pubblico è più elevato in molte aree del Mezzogiorno rispetto al Nord, ma spesso esso si associa ad una maggiore disponibilità per uso proprio del tempo di lavoro. Non stupisce, quindi, che mentre nel Nord non si riescono a coprire posti di lavoro nella Pubblica amministrazione, nel Sud l'offerta di lavoro in tale settore supera di molto la domanda. Il salario nel settore pubblico dovrebbe essere endogenamente e non esogenamente determinato. In tal caso l'equilibrio della domanda e dell'offerta imporrebbe una riduzione del salario nel settore pubblico al Sud con il ristabilimento di differenziali salariali rispetto al Nord.

Ristabilire differenziali salariali e condizioni di lavoro analoghe al Nord ed al Sud nel settore pubblico appare certamente prioritario rispetto a qualsiasi discorso di differenziali salariali nel settore privato. Un tale provvedimento non solo avrebbe effetti positivi sull'offerta dell'imprenditorialità (numero di persone qualificate desiderose di lavorare in modo indipendente) ma anche sul salario nel settore industriale privato (attraverso un effetto di dimostrazione).

b: efficienza, equità e politica delle infrastrutture.

La politica delle infrastrutture è stata sempre vista dagli economisti come un importante elemento di sviluppo economico e di riequilibrio regionale. La presenza di un'adeguata dotazione di infrastrutture accresce la produttività dei fattori come lavoro e capitale⁵ ed è a sua volta un importante fattore di redistribuzione del capitale e del lavoro. Tali fattori, infatti, tendono a dirigersi dove è presente un più elevato livello qualitativo delle infrastrutture. È proprio questa la ragione che ha fatto della politica delle infrastrutture, in particolare attraverso lo strumento dell'intervento straordinario, un elemento portante della politica regionale per il Sud. Non vi è alcun dubbio che questa politica sia stata, in termini di spesa, un successo. Come viene evidenziato nella figura 1, con l'eccezione di pochissimi anni la percentuale di spesa in opere pubbliche nel Mezzogiorno rispetto al totale nazionale si è mantenuta su livelli decisamente superiori al peso percentuale della popolazione del Mezzogiorno. I risultati di questa politica delle infrastrutture, per quanto riguarda la capacità di at-

⁵ Per una rassegna della letteratura sull'argomento ed un'analisi del caso giapponese, cfr. K. Mera, *Income Distribution and Regional Development*, Tokyo 1975.

tirare gli investimenti privati, sono stati inferiori alle attese. Recenti studi mostrano, inoltre, che questo flusso di spesa non è riuscito nemmeno a colmare la sottodotazione infrastrutturale del Mezzogiorno⁶.

Da questi studi emerge che agli inizi degli anni ottanta:

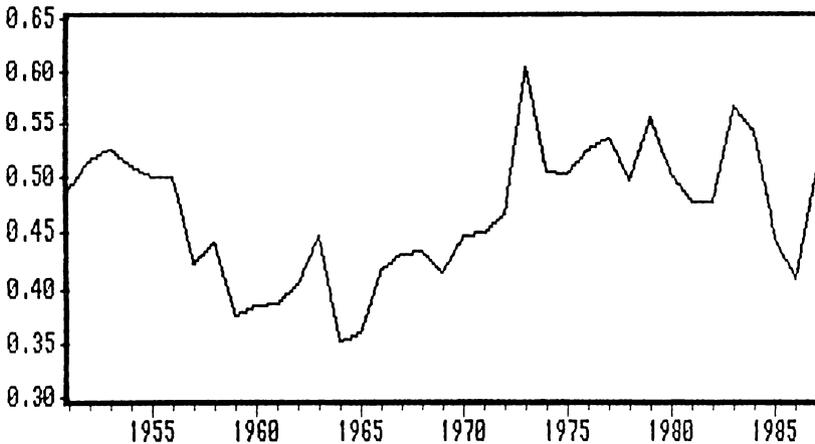
1. il Mezzogiorno nel suo insieme presenta un livello di infrastrutturazione complessivo, in termini *pro capite*, pari a circa i due terzi rispetto al Paese nel suo insieme;

2. tale squilibrio è in media più accentuato per le infrastrutture economiche che per quelle sociali; l'indice di dotazione, fatto 100 il valore del Centro-Nord, è pari al 53% nel primo caso e al 62% nel secondo.

Questi studi permettono di evidenziare che nel periodo 1970-'85, con l'eccezione di Calabria, Molise e Abruzzi, vi è stata una variazione di dotazione, nelle regioni meridionali, inferiore alla media nazionale che è stata pari al 65,7%. Ora ci saremmo attesi, tenendo conto che in questo periodo per il complesso delle regioni meridionali si è avuta, come si è detto, una percentuale di spesa sostanzialmente superiore alla quota di popolazione, una riduzione e non un'accentua-

⁶ D. Biehl e al. *The Contribution of Infrastructures to Regional Development*, in Commissione Cee, Direzione generale della politica regionale, Bruxelles, 1982; Centro Studi Confindustria (a cura di), *Previsioni dell'economia italiana. Mezzogiorno: un rilancio possibile*, giugno 1987; C. Alo, G. De Rosa, *Il grande Gap-Infrastrutture: l'Italia ai margini dell'Europa*, 1990.

Figura 1. Investimenti in opere pubbliche nel Mezzogiorno come percentuale del totale nazionale.



Fonte: nostra elaborazione.

zione di tale divario rispetto al resto d'Italia. Si potrebbe quindi avanzare l'ipotesi che il costo medio delle infrastrutture nel Mezzogiorno sia superiore a quello riscontrato nel resto d'Italia. L'esistenza di una bassa correlazione fra spesa effettiva e realizzazione delle opere è un fatto che già altri Autori⁷ hanno evidenziato. L'analisi in termini di dotazione, inoltre, non coglie le differenze nei livelli di efficienza dei servizi derivanti dalle infrastrutture. Un'analisi, che tenesse conto anche delle differenze qualitative, evidenzerebbe che i divari Nord-Sud sono ancora maggiori. La politica delle infrastrutture nel Mezzogiorno si è rivelata, quindi, inadeguata nel ridurre la distanza nei livelli di dotazione Nord-Sud, ed ha comportato costi, per unità realizzata, che al Sud si sono rilevati superiori rispetto al Nord. La bassa produttività della spesa per infrastrutture e gli elevati costi unitari sono da ricondurre non solo a inefficienze degli operatori pubblici, ma anche alla pressione di gruppi di interesse che, attraverso appoggi politici e corruzione, riescono ad influire sulle scelte. Si consideri il caso di infrastrutture relative ai grandi progetti: ad un ingente flusso di spesa non ha corrisposto un adeguato aumento dell'offerta. A parte il merito delle scelte progettuali, l'esecuzione di grandi opere può portare apporti positivi solo se nel contempo vengono realizzate sia dalle autorità regionali e locali che dai privati opere minori, necessarie per l'utilizzazione delle prime. Questo secondo aspetto della politica infrastrutturale è stato molto spesso realizzato in modo assolutamente casuale. Le ragioni di ciò sono in parte da ricondurre a mancanza di capacità progettuale dell'ente locale⁸ e a carenze da parte dei privati, ma in parte al fatto che l'aumento della spesa per infrastrutture ha contribuito alla creazione ed al rafforzamento di un «partito delle infrastrutture» in cui sono presenti grandi gruppi privati, pubblici, e molti imprenditori locali. L'interesse di tali grup-

⁷ G. Brosio, S. Piperno, *La distribuzione regionale delle spese per investimenti infrastrutturali pubblici: tendenze, cause, effetti*, lavoro presentato alla IX conferenza italiana di scienze regionali, Torino 1988.

Lo studio indica che le infrastrutture, il cui livello di dotazione medio nel Mezzogiorno si avvicina maggiormente a quello nazionale, sono quelle relative ai trasporti (tra le infrastrutture economiche), quelle relative all'istruzione ed alla sanità (tra le infrastrutture sociali). In entrambi i casi il livello percentuale di dotazione rispetto al Centro-Nord si aggira sull'80%. Le differenze maggiori rispetto alla media nazionale si hanno per quanto riguarda le infrastrutture idriche e quelle sociali in senso stretto.

⁸ Brosio, Piperno, *La distribuzione* cit. hanno evidenziato, ad esempio, che nel caso della viabilità minore, di competenza degli enti locali, si assiste ad un livello di spesa *pro capite* nel Mezzogiorno inferiore che nel Centro-Nord. Più in generale, gli studi prima menzionati evidenziano che, per quanto riguarda le opere infrastrutturali di competenza degli enti locali, i livelli di spesa *pro capite* sono superiori nel Centro-Nord.

pi è realizzare grandi opere pubbliche e non che esse siano effettivamente produttive. Questo fa sì che si proponano megaprogetti di cui si sopravvalutano gli effetti indotti positivi, in termini occupazionali, e si sottovalutano quelli negativi sull'ambiente circostante.

La politica delle infrastrutture nel Mezzogiorno è stata dunque caratterizzata da bassa efficienza e notevoli sprechi delle risorse. Questi aspetti vengono tradizionalmente ignorati dai sostenitori delle politiche delle opere pubbliche nel Mezzogiorno che, utilizzando l'analisi delle interdipendenze settoriali, tendono a sopravvalutare gli effetti positivi indotti sugli altri settori. In realtà, esistono altri effetti negativi che contribuiscono a ridurre l'impatto positivo di questi programmi di investimenti. Ad esempio, in relazione a flussi elevati di concentrazione di spesa pubblica (come è avvenuto ad esempio per la spesa per il terremoto del 1981) si sono avuti effetti negativi sul mercato del lavoro per quanto riguarda le piccole e medie imprese. In Campania sempre meno lavoratori qualificati sono disponibili per l'industria manifatturiera, attratti dai più elevati guadagni che si potevano ottenere sia nella pubblica amministrazione sia nelle attività protette dei servizi. Molte piccole imprese manifatturiere sono state penalizzate, con un vero e proprio effetto di spiazzamento, dall'aumento dei salari determinato dall'ingente flusso di spesa pubblica, dall'aumento dei costi determinato dalla congestione crescente delle città, dal costo più elevato di numerosi servizi, dalla competizione per l'uso di risorse scarse con settori, quali l'edilizia che, finanziata dalla spesa pubblica, riusciva ad offrire margini maggiori. Non è un caso che numerosi imprenditori manifatturieri nel Mezzogiorno hanno spostato o diversificato l'attività nel settore edilizio attratti dai più elevati profitti ottenibili negli stessi tralasciando o non sviluppando il settore di origine.

È facile quindi prevedere che la realizzazione delle grandi opere non necessariamente risolverà i problemi per cui esse inizialmente erano state previste. È nostra convinzione che sia inutile aumentare la spesa pubblica per opere infrastrutturali nel Mezzogiorno se non viene ristabilito un mercato concorrenziale ove le imprese più efficienti e non quelle che hanno migliori «legami» con le amministrazioni (comunali, regionali, ecc.) riescano ad imporsi sul mercato. Questo problema si rende tanto più necessario in quanto, rispetto al resto d'Europa, anche le regioni del Centro-Nord sono caratterizzate da una sottodotazione delle infrastrutture, e quindi si pone un problema di allocazione delle risorse fra le varie regioni (cfr. tab. 2). A tale proposito, numerosi studi relativi ad alcuni paesi come Giappo-

ne, Stati Uniti e Corea⁹ indicano che politiche di redistribuzione delle infrastrutture a favore delle regioni meno sviluppate, se possono ridurre gli squilibri regionali, sono inefficienti dal punto di vista della massimizzazione del prodotto nazionale lordo. Infatti, l'aumento di produttività che i fattori localizzati nelle regioni più sviluppate ottengono da tali politiche, è maggiore di quello che gli stessi fattori potrebbero conseguire nelle aree più depresse.

Questo elemento è in parte connesso a problemi di indivisibilità e quindi al fatto che certe infrastrutture devono essere realizzate in dimensioni minime superiori alla domanda potenziale. Nelle regioni meridionali, in relazione ad una domanda che cresce più lentamente, molte infrastrutture rischiano di rimanere non utilizzate per tempi nettamente superiori rispetto alle regioni del Centro-Nord. Un altro

⁹ Mera, *Income Distribution* cit.

Tabella 2. Dotazione di infrastrutture produttive delle regioni italiane nell'ambito della Cee al 1985

Regioni	Indicatore sintetico 1985 (n.i. Cee = 100)	Posizione graduatoria 1985	Variazione % dotazione 1970-1985
Piemonte	98,3	72	71,4
Valle d'Aosta	71,0	108	35,2
Liguria	161,5	13	49,1
Lombardia	125,5	37	77,3
Trentino A.A.	63,3	119	41,6
Veneto	87,7	89	67,3
Friuli Venezia Giulia	103,5	62	90,5
Emilia Romagna	92,3	81	68,7
Toscana	87,6	91	72,9
Umbria	70,1	110	60,7
Marche	72,2	106	78,6
Lazio	100,5	69	60,4
Campania	63,6	118	49,7
Abruzzi	64,1	116	75,3
Molise	38,2	138	98,7
Puglia	55,7	125	47,0
Basilicata	34,7	145	58,2
Calabria	49,3	132	131,5
Sicilia	89,3	87	64,9
Sardegna	70,3	109	51,8
ITALIA	88,8		65,7

Fonte: Ecoter (D. Biehl et al., *The Contribution of Infrastructures to Regional Development*, Commissione Cee, Direzione Generale della Politica Regionale, Bruxelles 1982).

aspetto, già evidenziato, è che nelle zone più avanzate del Paese le infrastrutture si realizzano in relazione ad esigenze effettive degli utenti locali. A loro volta sia i privati che gli enti locali provvederanno a realizzare le opere minori necessarie a far sì che le infrastrutture primarie siano produttive. Nel Mezzogiorno spesso ciò non avviene. Ad esempio, potrà accadere che da un lato siano presenti opere realizzate dall'intervento centrale in particolari settori e dall'altro le autorità locali, che hanno competenze diverse, realizzeranno opere infrastrutturali in altri settori, seguendo criteri assolutamente non legati all'efficienza¹⁰; si determinerà, cioè, una sottoutilizzazione delle infrastrutture già costruite.

Per quanto riguarda gli effetti negativi della politica delle infrastrutture, vi è un ulteriore aspetto da considerare: i livelli eccessivi dei profitti che si realizzano nelle costruzioni di infrastrutture e che di fatto penalizzano l'attività manifatturiera. Questo aspetto ci conduce ad un problema più generale, in parte riconducibile all'espansione della spesa pubblica: l'enorme crescita della corruzione nell'economia meridionale.

c: corruzione e sviluppo del Mezzogiorno.

Esiste una diffusa opinione, specie nel Centro-Nord, che il peso crescente dell'intervento pubblico nell'economia meridionale sia stato la principale causa dell'espansione del fenomeno della corruzione¹¹; altrettanto diffusa è l'opinione che l'elevato livello di corruzione riscontrabile nel Mezzogiorno sia una delle cause del basso livello di efficienza della spesa pubblica verificatosi in particolare a partire dalla seconda metà degli anni settanta. Esisterebbe, quindi, un'interrelazione fra intervento pubblico, corruzione, inefficienza della spesa pubblica, che di fatto costituirebbe uno dei principali ostacoli allo sviluppo del Mezzogiorno. È nostra intenzione analizzare la validità di questa ipotesi considerando in dettaglio le singole argomentazioni che la compongono; tali argomentazioni sono sia di natura teorica che empirica. Quelle di natura teorica sono le seguenti:

— la corruzione è una funzione crescente dell'intervento pubblico;

¹⁰ Questo non è un problema che si risolve con una programmazione *ex ante* perché il problema non è tecnico, ma coinvolge i fattori che determinano le scelte pubbliche dei politici e burocrati.

¹¹ Il fenomeno della corruzione non riguarda solamente il pagamento della tangente ma, più in generale, il fatto che i pubblici amministratori utilizzino la propria posizione ed il proprio potere per ottenere benefici privati.

- la corruzione è un ostacolo allo sviluppo economico.
 - Quelle di natura empirica riguardano:
 - il fenomeno della corruzione è più diffuso nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord;
 - tale fenomeno si è accentuato a partire dalla seconda metà degli anni settanta.
- Consideriamo anzitutto la validità delle argomentazioni teoriche.

d: le teorie della corruzione.

Per poter valutare la validità delle ipotesi a) e b) è opportuno rifarsi alle teorie della corruzione. Tali teorie utilizzano, per spiegare le differenze nei livelli di corruzione riscontrabili nei vari paesi, argomentazioni antropologiche (differenze culturali dei sistemi economici) e sociologiche. Fra queste ultime, particolare rilevanza ha avuto la teoria della «modernizzazione» sviluppata da Huntington (1968) che si basa sulla constatazione, relativa a numerosi paesi, che nell'economia tradizionale la corruzione è modesta, accrescendosi nel corso del processo di modernizzazione di un paese e raggiungendo il massimo allorché tale processo raggiunge l'apice. La corruzione successivamente si riduce e raggiunge un livello relativamente basso e stabile allorché il paese ha raggiunto la fase moderna. Infatti, man mano che il processo di modernizzazione di un paese si accentua, il livello della partecipazione politica cresce rapidamente senza che vi sia un'adeguata crescita delle istituzioni politiche. La corruzione viene spiegata quindi come uno dei mezzi attraverso cui le forze antagonistiche che si manifestano nel corso del processo di modernizzazione vengono integrate in modo non violento nel sistema politico. Rispetto a questa interpretazione, altri sociologi sostengono che non è possibile stabilire una relazione precisa fra fasi dello sviluppo economico e livelli di corruzione. Sulla base dell'esperienza di alcuni paesi di nuova industrializzazione, Mutti (1990) sostiene che «clientelismo e corruzione politica non possono essere considerati, a priori, responsabili di scarsa efficacia ed effettività dell'azione statale e, a maggior ragione, del mancato sviluppo di un'area». In realtà manca, da parte dei sociologi, una teoria che spieghi perché la qualità dell'intervento dello Stato differisca tanto fra i vari paesi, anche se gli strumenti d'intervento possono essere simili.

Un'interpretazione sulle cause del differenziale di corruzione in società che presentano strutture socio-economiche similari, è stato recentemente proposto dagli economisti con la costruzione di mo-

delli che permettono equilibri multipli per quanto riguarda i livelli di corruzione (Lui, 1986; Andvig-Moene, 1990).

e: corruzione e spesa pubblica.

L'analisi economica della corruzione ha avuto inizio con il lavoro di Rose-Ackermann (1975), seguita poi da successivi articoli che hanno analizzato varie situazioni nelle quali un agente razionale tende a scegliere un comportamento corrotto.

La spiegazione dei fenomeni di corruzione avanzata dagli economisti si basa sull'ipotesi di un comportamento di tipo massimizzante da parte del politico e del burocrate. La scelta di dar vita o meno ad un'azione corrotta è basata sul confronto fra l'utilità attesa derivante dallo scegliere un comportamento corrotto e non corrotto. I politici o i burocrati massimizzano il proprio benessere economico dati i vincoli morali imposti dalla cultura, dall'educazione, ecc.

Prima di procedere ad esaminare il caso degli equilibri multipli vediamo perché nel Mezzogiorno ed in generale nei paesi in via di sviluppo (Myrdal, 1968) il problema della corruzione si presenti più grave che nelle aree maggiormente industrializzate. In generale si può ritenere che il crescente numero di attività private, per le quali è necessario il ricorso a provvedimenti amministrativi, l'estensione dei poteri discrezionali delle pubbliche autorità, l'ammontare di opere e servizi direttamente erogati dalla pubblica amministrazione abbiano fornito grandi opportunità per la diffusione della corruzione proprio nei paesi meno sviluppati, dove cioè minore è l'efficienza della pubblica amministrazione e l'opinione pubblica è meno organizzata. I fattori economici più rilevanti, che permettono di spiegare la maggior diffusione della corruzione nelle aree in via di sviluppo, sono i seguenti:

— limitate dimensioni del mercato

Un risultato teorico acquisito (Rose-Ackermann, 1978 e 1986) è che, quando un organo pubblico è dedito all'acquisto di beni e servizi da fornitori privati, la presenza di un elevato numero di imprese fornitrici riduce il fenomeno della corruzione. Effetti analoghi si hanno allorché esiste un mercato privato per il bene oggetto dell'acquisto.

Proprio nelle aree depresse il minor grado di sviluppo e la minore dimensione del mercato rendono poco folto il numero di imprese in grado di realizzare quel bene; inoltre non esiste, molto spesso, un mercato alternativo a quello della Pubblica amministrazione e le imprese sono costrette ad avere come unico cliente lo Stato.

— preferenze dell'elettore

La maggior parte dei modelli sulla corruzione ipotizzano che il politico valuti gli effetti che può avere sulla sua rielezione l'essere compromesso in attività di corruzione. Si ipotizza cioè che esista un *trade-off* fra la probabilità di essere rieletto e l'essere coinvolto in attività di corruzione. È anche concepibile che il politico utilizzi il reddito derivante dall'attività di corruzione per ampliare il consenso politico ed accrescere le probabilità di essere rieletto. Proprio nelle aree meno sviluppate, dove in molti casi per la miseria della popolazione ed il disinteresse per la politica, il voto è addirittura comprato, spesso il *trade-off* non esiste. In tal caso, se la probabilità di essere rieletto dipende dal reddito speso per acquistare consensi, l'aumento del reddito dovuto alla corruzione aumenta la probabilità di essere rieletto.

Questo problema è legato ad un altro che caratterizza le preferenze del consumatore nelle aree più sviluppate rispetto alle aree meno sviluppate. In numerosi casi, cioè, l'effetto della corruzione è quello di peggiorare la qualità dei servizi pubblici, sia perché viene acquistato o prodotto un servizio scadente invece di uno buono (parte della differenza fra il prezzo di un servizio buono e di uno scadente serve a pagare la corruzione) sia perché i tempi di produzione della Pubblica amministrazione si allungano. Nelle zone più ricche la peggior qualità del servizio pubblico è recepita come un danno di grave entità per il consumatore.

Molto spesso il consumatore sono le imprese produttive che, attraverso imprenditori e dipendenti, pesano molto in termini elettorali. In tal caso il reddito della corruzione non sarà in grado di acquistare il necessario consenso. Nelle zone più povere il peso delle imprese interessate all'efficienza dei servizi pubblici è minore ed il reddito *pro capite* del singolo consumatore è più basso per cui più facilmente il consenso può essere acquistato con una modesta somma di denaro.

— inferiore livello di informazione del corpo elettorale

Il minor livello culturale dell'elettorato nelle aree meno sviluppate rende più difficile, per lo stesso, la possibilità di valutare la differenza fra decisione effettiva presa dal politico e programma elettorale.

— minore probabilità che la corruzione venga scoperta e il corruttore condannato

Il burocrate (ma ciò vale anche per il politico) tiene conto della probabilità di essere scoperto e condannato nel caso sia compromesso in un'attività di corruzione. Nelle aree meno sviluppate è più diffusa la corruzione e più elevato è il numero di transazioni «corrot-

te». Il più elevato numero di funzionari corrotti riduce la probabilità di essere scoperti (Lui, 1986)¹².

La diminuzione della probabilità di essere scoperti e condannati aumenta sia il profitto atteso ottenibile grazie ad una transazione corrotta e sia la percentuale di funzionari corrotti. Quest'ultimo elemento diminuisce la probabilità di essere scoperti, determinando un modello dinamico le cui implicazioni sono state esaminate da Andvig e Moene (1990). Gli Autori mostrano che tale modello dinamico presenta multipli equilibri e ciò permette di fornire una spiegazione del perché società che presentano livelli analoghi di struttura socio-economica (ed anche livelli analoghi di spesa) possono presentare differenti livelli di corruzione.

Questo modello può spiegare perché un sostanziale aumento di spesa pubblica può influire sui livelli di equilibrio; sia perché sposta verso l'alto il diagramma di fase, sia perché può favorire la transizione da un basso valore di equilibrio ad uno elevato. Una società che parte da un livello di equilibrio con basso livello di corruzione, qualora disturbata da qualche fattore esogeno che aumenta la percentuale di funzionari corrotti, tenderà verso un equilibrio corrispondente ad un alto livello di corruzione. Se una società ha raggiunto un equilibrio caratterizzato da un elevato livello di corruzione occorrerà un forte shock esterno, sia che si tratti di un'intensa campagna moralizzatrice che di una sostanziale diminuzione nei livelli di spesa pubblica affinché la diminuzione del profitto atteso determini la riduzione nella percentuale dei funzionari corrotti, innescando in tal modo un processo inverso verso punti di equilibrio corrispondenti a più bassi livelli di corruzione.

f: corruzione e benessere.

Le analisi precedenti non hanno fornito una specifica risposta alla domanda sugli effetti della corruzione sullo sviluppo economico. In realtà, sia fra i sociologi, come abbiamo in precedenza visto, sia fra gli economisti non vi sono risposte unanimi. Secondo Myrdal, ad esempio, l'esistenza della corruzione determina un aumento nei tempi di espletamento delle pratiche amministrative. Molto spesso tali ritardi sono artificialmente creati da politici e burocrati in quanto è occasione per la richiesta di tangenti più elevate. Vi è un oggettivo inte-

¹² Questo accade in quanto il numero di casi di corruzione è più elevato e vi è un minor numero di funzionari onesti in grado di intraprendere un'azione nei confronti dei funzionari disonesti.

resse del politico e dell'amministratore a procedure complicate in quanto se è disonesto possono aumentare le sue opportunità per estrarre tangenti e per dividere con altri il rischio di essere scoperto (Myrdal, 1968; Rose-Ackermann, 1978). Se è onesto, procedure complicate lo proteggono dai sospetti della corruzione. D'altronde, se la tangente è proporzionale alla spesa, nel caso di realizzazione di infrastrutture di opere o di acquisti di beni e servizi, vi è un incentivo a scegliere le opere e gli acquisti più costosi anche se necessariamente non efficienti. Altri Autori sostengono che il ricorso alla corruzione può essere strumento di miglior allocazione delle risorse pubbliche, allorché la pubblica amministrazione è lenta ed inefficiente. Il modello di Lui (1985), limitato al problema delle code, mostra che la presenza di corruzione permette di abbreviare i tempi delle pratiche per coloro che danno un maggior valore alla rapida conclusione delle stesse. La corruzione secondo questi Autori nasce per incapacità della Pubblica amministrazione di fornire servizi adeguati. L'inelasticità dell'offerta di servizi pubblici da parte della Pubblica amministrazione è quindi vista come causa del sorgere della corruzione in molte economie in via di sviluppo¹³. Un ulteriore elemento attraverso il quale¹⁴ la diffusione della corruzione ostacola lo svolgimento economico riguarda gli effetti sul valore «fiducia». Quest'ultima, basilare nei contesti sociali dove è sorta la piccola impresa, essendo alla base dei processi di cooperazione che si svolgono in tali aree, viene indebolita dalla diffusione della corruzione, che accentua i caratteri di incertezza nel sistema economico. La diffusione della corruzione nei rapporti fra imprenditori e Pubblica amministrazione influenza negativamente anche i rapporti fra gli stessi imprenditori, scoraggiando la formazione di quelle reti di relazione che sono essenziali nel generare fiducia e scoraggiare l'opportunismo. La corruzione, quindi, si pre-

¹³ Non tutti gli Autori sono concordi sul fatto che il ricorso alla corruzione migliori l'efficienza delle risorse. Galasi e Kertesi mostrano che in un'economia pianificata, caratterizzata da inelasticità dell'offerta (assumendo che i consumatori siano razionali, perfettamente informati, e che vogliano massimizzare la propria funzione di utilità e che i venditori siano corruttibili) nascerà un processo di corruzione al termine del quale tutti si troveranno in una situazione peggiore (P. Galassi, G. Kertesi, *The Soread of Bribery in a Centrally Planned Economy*, in «Acta-Oeconomica», n. 38 (3-4), 1987, pp. 371-89). Altri Autori, invece, ritengono che nelle economie pianificate la corruzione è un mezzo attraverso il quale vengono risolti gli squilibri di mercato indotti dal governo: cfr. B. Sands, *Market Clearing by Corruption: The Political Economy of China's Recent Economic Reforms*, in «Journal of Institutional and Theoretical Economics» n. 1, 145 (1), Mar. 1989, pp. 127-9.

¹⁴ G. Myrdal, *Asian Drama*, New-York 1968, vol. II; S. Rose-Ackermann, *Corruption: a Study in Political Economy*, New York 1978. Per un'opinione opposta, cfr. F.T. Lui, *A Dynamic Model of Corruption Deterrence*, in «Journal of Public Economics», vol. 31, 1986, pp. 215-36.

senta come un ostacolo allo sviluppo di un contesto sociale favorevole alla crescita della piccola impresa.

g: corruzione e intervento pubblico nel Mezzogiorno.

Nei paragrafi precedenti, abbiamo visto come non sia possibile, almeno a livello teorico, stabilire una relazione precisa fra livelli di spesa pubblica e corruzione. Si sono altresì indicate le ragioni economiche per le quali nelle aree meno sviluppate si hanno livelli di corruzione più alti che in quelle più industrializzate. Infine, si è visto attraverso quali meccanismi la corruzione può ostacolare lo sviluppo economico. Vediamo ora in quale modo tali risultati possano essere utilizzati per analizzare il processo di corruzione nel Mezzogiorno.

L'analisi empirica del processo di corruzione si basa sui risultati di alcune recenti ricerche (Cazzola, 1987; Bonanni, 1989). Le conclusioni di questi lavori si basano sui dati Istat delle statistiche giudiziarie e sui dati tratti da quotidiani (Cazzola)¹⁵.

In base alle statistiche giudiziarie risulta che:

— la corruzione è concentrata nelle regioni meridionali con valori *pro capite* decisamente superiori a quelli nazionali in tutti gli anni 1947-'85, con l'eccezione del periodo 1976-'78 (cfr. tab. 3);

— la corruzione mostra una diminuzione in valore assoluto fino alla metà degli anni settanta sia al Sud che a livello nazionale per poi risalire successivamente nel periodo 1976-'78 sia al Sud che al Nord. A partire da tale l'anno, l'aumento dei reati di corruzione si concentra nel Sud, mentre nel Nord del Paese si assiste ad una lieve diminuzione;

— il rapporto fra la percentuale di denunce e condanne è sistematicamente superiore nel Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno, con l'eccezione del periodo 1976-'78.

L'esistenza di due aree, territorialmente distinte per quanto riguarda la rilevanza del reato di corruzione con un Sud più corrotto ed un Nord meno corrotto, emerge abbastanza chiaramente dai dati sulle statistiche giudiziarie. Fra l'altro, numerosi osservatori ritengono che questi dati forniscano una sottorappresentazione della corruzione del

¹⁵ Le statistiche giudiziarie dell'Istat sono una delle principali fonti per l'analisi della corruzione su base regionale. I reati di corruzione rientrano in due categorie di delitti considerati dall'Istat. La prima è quella che raccoglie i delitti dei pubblici ufficiali considerati dal codice penale (artt. 314 e 322) e che va sotto il nome di «peculato», «malversazione» e «interessi privati in atti di ufficio». In realtà, gli stessi Autori che le hanno utilizzate (cfr. Bonanni, *Complessità inadeguata e comunicazione ostile* cit.), hanno dei dubbi sull'omogeneità nel tempo delle stesse.

Sud in quanto l'assuefazione nell'opinione pubblica al pagamento della tangente riduce il numero di casi denunciati. Tale assuefazione è, fra l'altro, rafforzata dal basso valore del rapporto percentuale condanne-denunce (32,5% nel Nord e 23,2% nel Sud nel periodo 1968-'85); ciò conferma la convinzione dell'inutilità della denuncia stessa.

L'esistenza di queste due aree, che corrispondono anche alla divisione fra parte più industrializzata e meno industrializzata del Paese, è spiegabile con le argomentazioni già avanzate ed è conforme all'esistenza dei più elevati livelli di corruzione nei paesi in via di sviluppo rispetto ai paesi più industrializzati. D'altronde, il fatto che le differenze fra i livelli di corruzione delle diverse aree territoriali si sia ridotto nel tempo, almeno fino al 1975, proprio in concomitanza con lo sviluppo industriale del Mezzogiorno, per poi mostrare una divaricazione dopo il 1975 allorché si arresta il processo di industrializzazione, non appare facilmente spiegabile alla luce di teorie quali quelle della modernizzazione. Se la riduzione nei livelli di corruzione verificatisi nel dopoguerra può essere spiegata con il consolidarsi dello Stato repubblicano (Cazzola, 1988) le stesse teorie non chiariscono poi perché nel Sud dopo il 1975 si registri un'inversione di tendenza. Fra le varie spiegazioni avanzate sul perché della corruzione politica in Italia (degenerazione della partitocrazia, mancanza di alternative politiche, aumento dei costi della politica) quella che appare più coerente con i dati e con i modelli in precedenza esaminati è quella avanzata da Amato e Cassese, secondo cui la corruzione si è estesa agli enti locali seguendo il flusso di risorse finanziarie in base al decentra-

Tabella 3. Distribuzione in valori assoluti dei reati di corruzione denunciati e condannati in Italia e nel Mezzogiorno per periodi storici (medie annue)

	Denunciati (valori medi annui)			Condannati (valori assoluti)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1945-47	2.333	970	41,6			
1948-57	1.551	756	48,7	2.239	718	32,1
1958-62	1.234	554	44,9	1.010	373	36,9
1963-75	495	194	39,2	1.051	342	32,5
1976-78	681	176	25,8	357	109	30,5
1979-86	800	306	38,3	654	250	38,2

1 Totale Italia; 2 Mezzogiorno; 3 Mezzogiorno/Italia; 4 Totale Italia; 5 Mezzogiorno; 6 Mezzogiorno/Italia

Fonte: Istat, *Statistiche giudiziarie*, nostra elaborazione su dati di F. Cazzola, *Della corruzione. Fisiologia e patologia di un sistema politico*, Bologna 1988.

mento amministrativo degli anni settanta. Le aree del Sud, ove il controllo della società civile era più debole, sono state più esposte a tale fenomeno delle aree del Centro-Nord. Mentre i fattori esplicativi alla base delle altre teorie erano in realtà preesistenti alla data in cui il livello di corruzione ha avuto un'inversione di tendenza, il decentramento amministrativo degli anni settanta è l'unico elemento nuovo che può spiegare tale inversione di tendenza. Tale teoria può ben integrarsi con il modello degli equilibri multipli di Andvig e Moene. La riforma amministrativa degli anni settanta ha aumentato le occasioni per dar vita ad atti corrotti in quanto ha aumentato i margini di autonomia decisionale dei burocrati e dei politici. Ciò è stato sufficiente per muovere l'economia verso più elevati livelli di corruzione, in particolare nelle aree dove i livelli di controllo da parte della pubblica opinione erano più deboli.

Un esame dei livelli di corruzione per regioni nei periodi 1968-'75 e 1976-'86 conferma tale ipotesi. I dati mostrano un aumento della corruzione nella gran parte delle regioni italiane a partire dalla seconda metà degli anni settanta. Le uniche regioni, a parte la Toscana, che non hanno registrato aumenti, sono le tre regioni a statuto speciale considerate nella tabella 4 (Trentino-Alto Adige, Sicilia e Sardegna) che godevano già di autonomia amministrativa. È nostra convinzione che il fattore esogeno che ha provocato lo spostamento da un più basso valore di equilibrio ad uno più elevato sia stata l'introduzione del decentramento amministrativo agli inizi degli anni settanta.

Alla luce delle argomentazioni teoriche e dei risultati empirici in precedenza visti, possiamo dire che se è vero che i livelli di corruzione sono più elevati nel Mezzogiorno non è possibile provare che è l'elevato livello di spesa pubblica la causa prima del fenomeno. A maggior ragione l'incremento della corruzione registrato negli anni settanta e ottanta, dopo un *trend* negativo registrato a partire dagli anni cinquanta, non può essere imputato ad un aumento di spesa pubblica. Il peso di quest'ultima rispetto al prodotto lordo ha avuto un andamento crescente nel tempo anche nei periodi in cui i livelli di corruzione diminuivano. D'altro canto, la spesa pubblica nel Mezzogiorno non è sostanzialmente aumentata, a partire dalla seconda metà degli anni settanta, in percentuale su quella totale. L'aumento della corruzione è quindi imputabile ad uno shock esogeno quale il decentramento amministrativo, che ha messo in moto un processo cumulativo che ha portato verso più elevati livelli di corruzione.

Nelle regioni meridionali è dunque auspicabile una riduzione del-

le funzioni economiche che gli organi locali devono espletare¹⁶. Appare inoltre sempre più necessaria una riforma della finanza locale che, attraverso l'autonomia impositiva, ridimensioni il potere di corruzione del politico meridionale basato sulla politica di trasferimenti perequativi dello Stato alle regioni meridionali. Non appare, viceversa, possibile ridurre i livelli di corruzione nel Mezzogiorno (ma il discorso vale anche per l'Italia nel suo complesso) senza che vi sia uno shock di natura esogena che riporti il sistema verso più bassi livelli di equilibrio della corruzione. Tale shock potrebbe essere ottenuto attraverso politiche congiunte di privatizzazione, di riduzione della

¹⁶ A questo proposito è bene ricordare che le procedure anticorruzione, aumentando il numero dei controlli sulla correttezza di una data decisione di spesa ed allungando i tempi di attuazione, diventano un'ulteriore occasione di corruzione. Procedure più complesse rendono più difficile l'individuazione del funzionario amministrativo responsabile dell'atto di corruzione.

Tabella 4. Reati di peculati e malversazione (*) per Regioni e periodi, per milione di abitanti (valori medi)

	1968-75	1975-86	Variazione
Piemonte e Valle d'Aosta	8,45	11	+ 2,55
Lombardia	7	9	+ 2
Trentino-Alto Adige	11	11	0
Veneto e Friuli	8	17	+ 9
Liguria	9	15	+ 6
Emilia Romagna	6	9	+ 3
Toscana	9	8	- 1
Umbria	8	15	+ 7
Marche	7	14	+ 7
Lazio	10	12	+ 2
Abruzzo	12	16	+ 4
Campania	8	13	+ 5
Puglia	8	15	+ 7
Basilicata	15	16	+ 1
Calabria	11	23	+12
Sicilia	15	14	- 1
Sardegna	15	14	- 1
ITALIA	9	14	+ 5

* Articoli del Codice Penale dal 314 al 322.

Fonte: nostra elaborazione su M. Bonanni, *Complessità inadeguata e comunicazione ostile: un'indagine sui reati contro la Pubblica Amministrazione*, Dipartimento di Sociologia e Scienza Politica dell'Università della Calabria 1989, Working paper n. 36.

spesa pubblica ed a misure che introducano automatismi negli atti amministrativi, ecc.

4. Conclusioni.

Alla luce delle argomentazioni avanzate nei precedenti paragrafi, appare chiaro che l'intervento pubblico nelle aree meno sviluppate non può essere visto come sostitutivo del mercato; l'allocazione delle risorse determinata dalla istituzione pubblica non presenta necessariamente una efficienza superiore a quella del mercato. Occorre quindi individuare i punti di forza e di debolezza delle varie istituzioni che si occupano dell'allocazione delle risorse. L'attività pubblica dovrebbe essere indirizzata nel senso di curare i principali limiti del mercato con l'obiettivo non di sostituirlo ma di migliorarlo e di ampliare la quantità di risorse allocate dal medesimo (interventi pubblici di tipo automatico, riduzione degli interventi amministrativi e correzione dei prezzi dei fattori per tener conto delle esternalità, concentrazione dell'intervento diretto in un numero limitato di attività, privatizzazione «effettiva» e non «corrotta» di servizi pubblici, interventi volti alla diffusione delle informazioni, ecc.).

Consideriamo, ad esempio, la politica degli incentivi per il Mezzogiorno. La valutazione critica dell'esperienza degli incentivi finanziari non riguarda tanto le distorsioni nell'uso dei fattori dovute ad un particolare tipo di incentivo, quanto il tipo di gestione estremamente burocratica degli stessi (Del Monte-Giannola, 1989; Del Monte-Vittoria, 1989). Il problema, dunque, non è quello di eliminare gli incentivi al capitale ma è quello di evolvere verso un sistema fortemente automatico basato su una serie di semplici e chiari criteri selettivi scelti *ex ante*.

È necessaria, d'altronde, una politica che punti a modificare in senso positivo quei fattori localizzativi che possano favorire le imprese esistenti e rafforzarne la crescita. Il ripristino di differenziali salariali, in particolare nel settore pubblico, appare di grande importanza sia per i suoi effetti sull'offerta di imprenditorialità sia in quanto forma di incentivazione per le imprese (quest'ultimo effetto riteniamo sia, nell'attuale situazione del Mezzogiorno, di entità più modesta del primo).

La politica dei servizi reali, peraltro fino ad oggi non attuata, è uno degli elementi che potrebbero contribuire a migliorare la qualità dell'offerta delle imprese meridionali.

Incentivi automatici, differenziali salariali, servizi reali, automati-

smi negli atti amministrativi e restringimento delle materie su cui gli enti locali hanno potere, riforma della finanza locale, appaiono viceversa strumenti inadeguati se non si modificano i meccanismi distortivi creati dalla spesa pubblica al Sud.

La riduzione della corruzione nel Mezzogiorno non può non avvenire senza ridurre l'intervento del settore pubblico. Non è possibile combattere l'inefficienza prodotta dalla corruzione se le attività oggetto dell'intervento pubblico proliferano e se si utilizzano procedure decisionali complesse. Occorre quindi non solo ridurre i controlli discrezionali a favore di quelli automatici e limitare le attività oggetto dell'intervento pubblico, ma occorre che molti servizi, a livello comunale e regionale, passino a carico dei privati e si autofinanzino e siano da essi gestiti senza intervento delle pubbliche autorità (acquedotti, nettezza urbana, formazione professionale, costruzioni di infrastrutture, ecc.).

Il problema di fondo del Mezzogiorno non è la scelta fra industrializzazione e opere pubbliche o fra industrializzazione e terziario o l'esistenza di un costo eccessivo del lavoro. Il problema è quello di ridurre, anche a costo di sacrifici per la popolazione meridionale, il volume di risorse che viene gestito tramite la pubblica amministrazione e consentire al mercato un uso più efficiente delle risorse.

- Alo C., De Rosa G. 1990, *Il grande Gap-Infrastrutture: l'Italia ai margini dell'Europa*, Milano.
- Amato G. 1983, *Affarismo e Politica: quali risposte alla questione morale*, in «Mondo Operaio», n. 4, apr., p. 2.
- Amendola M., Baratta P. 1978, *Investimenti industriali e sviluppo dualistico*, Milano.
- Andvig J.H.R., Moene K.O. 1990, *How Corruption may Corrupt*, in «Journal of Economic Behaviour and Organization», n. 13 (1), Jan., pp. 673-76.
- Bagnasco A. 1977, *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna.
- Bagnasco A. 1988, *La costruzione sociale del mercato*, Bologna.
- Bagnasco A. 1989, *Piccola impresa e Mezzogiorno. I termini sociologici del problema*, in «Ricerca», n. 3, pp. 74-81.
- Baumol W.J. 1983, *Toward Operational Models of Entrepreneurship*, in Ronen (a cura di), *Entrepreneurship*, Lexington, pp. 29-48.
- D. Biehl e al. 1982, *The Contribution of Infrastructures to Regional Development*, Bruxelles, Commissione Cee, Direzione generale della politica regionale.
- Bonanni M. 1989, *Complessità inadeguata e comunicazione ostile: una indagine sui reati contro la pubblica amministrazione*, Working paper del Dipartimento di sociologia e scienza politica dell'università della Calabria, n. 86.

- Brosio G., Piperno S. 1988, *La distribuzione regionale delle spese per investimenti infrastrutturali pubblici: tendenze, cause, effetti*, IX Conferenza italiana di scienze regionali, Torino.
- Cazzola F. 1988, *Della corruzione. Fisiologia e patologia di un sistema politico*, Bologna.
- Contini B., Revelli R. 1986, *Natalità e mortalità delle imprese italiane: risultati preliminari e nuove prospettive di ricerca*, in «L'industria», n. 2, pp. 195-233.
- Datta-Chauduri M. 1990, *Market failure and Government failure*, in «Journal of Economic Perspectives», vol. 4, n. 3, pp. 25-40.
- De Carlo M., Lyons P.R. 1979, *A Comparison of Selected Personal Characteristics of Minority and Non Minority Female Entrepreneurs*, in «Journal of Small Business Management» vol. 17, n. 4, Oct.
- Desmetz H. 1969, *Information and Efficiency: another view-point*, in «Journal of Law and Economics», vol. 12, Apr. , pp. 1-22.
- Del Monte A., Giannola A. 1978, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Bologna.
- Del Monte A., Martinelli F. 1988, *Gli ostacoli alla divisione tecnica e sociale del lavoro nelle aree depresse: il caso delle piccole imprese elettroniche in Italia*, in «L'Industria», n. 3, lug.-sett., pp. 471-507.
- Del Monte A., Vittoria M.P. 1989, *Incentivi alle imprese e processo di «job creation» nel Mezzogiorno*. Lavoro presentato al IV Convegno nazionale di economia del lavoro sul tema *Disoccupazione e Mercato del Mezzogiorno*, Bari, 5-7 ottobre.
- Del Monte A., Vittoria M.P. 1989, *Natalità delle imprese e processo di job creation nella provincia di Caserta negli anni 1970-1986*, in «Mezzogiorno d'Europa», n. 1.
- Del Monte A., De Luzenberger R. 1989, *The Effect of Regional Policy on New Firm Formation in Southern Italy*, in «Regional Studies», n. 23/3.
- Del Monte A., Giannola A. 1989, *I problemi dello sviluppo industriale del Mezzogiorno ed i riflessi di questi nella determinazione del quadro di politica industriale*, in A. Battaglia, R. Valcamonici (a cura di), *Nella competizione globale*, Bari.
- Del Monte A., Vittoria M.P. 1991, *Gli effetti degli incentivi sulla industrializzazione del Mezzogiorno*, di prossima pubblicazione in F. Padoa Schioppa (a cura di), *Studi sul mercato del lavoro*, Milano, pp. 219-30.
- Doeringer P.B., Streeten P.P. 1990, *How Economic Institutions Affect Economic Performance in Industrialized Countries: Lessons for Development*, in «World Development», vol. 18, n. 9, pp. 1249-53.
- Durant D.E. 1975, *Relation of Achievement and Power Motives to Performance among Black Businessmen*, in «Psychological Reports» vol. 37 (1), Aug., pp. 11-4.
- Galasi P., Kertesi G. 1987, *The Spread of Bribery in a Centrally Planned Economy*, in «Acta Economica» n. 38 (3-4), pp. 371-89.
- Gambetta D. 1988, *Trust. Making and Breaking Cooperative Relations*, Oxford [trad. it. *Le strategie della fiducia*, Torino 1989].
- Garofoli D. 1988, *Formazione di nuove imprese e sviluppo locale*, in «Il Quaderno dell'Istituto Guglielmo Tagliacarne», n. 2, pp. 13-44.
- Giannola A., Imbriani C., Lopes A. 1990, *Le politiche di lungo termine per il superamento del dualismo Nord-Sud: problemi e prospettive*, in A. Quadrio Curzio, R. Scazzieri (a cura di), *Dinamica economica strutturale*, Bologna.
- Giannola A. 1990, *Mezzogiorno, industrializzazione e imprese*, in Banca d'Italia, *Il sistema finanziario nel Mezzogiorno*, Roma.
- Giannola A., Del Monte A. 1989, *I problemi dello sviluppo industriale del Mezzogiorno ed i riflessi di questi nella determinazione del quadro di politica industriale*, in

- A. Battaglia, R. Valcamonici (a cura di), *Nella competizione globale*, Bari.
- Graziani A. 1989, *L'economia italiana dal 1945 ad oggi*, Bologna.
- Granovetter M. 1985, *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*, in «American Journal of Sociology», n. 3, pp. 481-510.
- Greenwald B., Stiglitz J.E. 1986, *Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets*, in «Quarterly Journal of Economics», n. 101, May, pp. 229-64.
- Huntington S.P. 1968, *Political Order in Changing Societies*, New Haven. [trad. it. *Ordinamento politico e mutamento sociale*, Milano 1975].
- Kihlstrom R.E., Laffont J.J. 1979, *A General Equilibrium Entrepreneurial Theory of Firms Formation Based on Risk Aversion*, in «Journal of Political Economy», vol. 87, pp. 719-48.
- Krueger A.O. 1990, *Government Failures in Development*, in «Journal of Economic Perspectives», vol. 4, n. 3, pp. 9-39.
- Inman R. 1987, *Markets, Governments, and the «New Political Economy»*, in A.J. Auerbach, M. Feldstein (a cura di), *Handbook of Public Economics*, vol. II.
- Leibenstein, H. 1968, *Entrepreneurship and Development*, in «American Economic Review», vol. 58, pp. 72-3.
- Lucas R.E. jr. 1988, *On the Mechanics of Economic Development*, in «Journal of Monetary Economics», n. 22, Jul., pp. 3-42.
- Lui F.T. 1985, *An Equilibrium Queuing Model of Bribery*, in «Journal of Public Economics», vol. 31, pp. 215-36.
- Lutz V. 1961, *Alcuni aspetti strutturali del problema del Mezzogiorno: la complementarità di emarginazione e industrializzazione*, in «Moneta e Credito», n. 53.
- McClelland D. 1961, *The Achieving Society*, New York.
- Mera K. 1975, *Income Distribution and Regional Development*, Tokyo.
- Myrdal G. 1968, *Asian Drama*, vol. II, pp. 937-58.
- Montias J.M., Rose-Ackerman S. 1981, *Corruption in a Soviet-Type Economy: Theoretical Considerations*, in S. Rosefield (a cura di), *Economic Welfare and the Economics of Soviet Socialism*, New York.
- Mutti A. 1990, *Sociologia dello sviluppo e questione meridionale oggi*, Università di Pavia, Dipartimento di studi politici e sociali.
- Nabli M.K., Nugent J.B. 1989, *The New Institutional Economics and Development to Tunisia*, North Holland.
- Pack H. 1987, *Productivity, Technology and Industrial Development*, Oxford.
- Padoa Schioppa F. 1990, *L'economia sotto tutela*, Bologna.
- Petretto A. 1991, *Economia dell'informazione e teoria dell'intervento pubblico*, Relazione alla Società degli Economisti, nov.
- Pontarollo E. 1982, *Tendenze della nuova imprenditoria nel Mezzogiorno degli anni '70*, Milano.
- Romer P. 1986, *Increasing Returns and Long-Run Growth*, in «Journal of Political Economy», n. 94, Oct., pp. 1002-38.
- Rose-Ackerman S. 1975, *The Economics of Corruption*, in «Journal of Public Economics», vol. 14, Feb., pp. 187-203.
- Rose-Ackerman S. 1978, *Reforming Public Bureaucracy Through Economic Incentives*, in «Journal of Law Economics and Organization», vol. 2, Spring, pp. 131-61.
- Sands B. 1989, *Market Clearing by Corruption: The Political Economy of China's Recent Economic Reforms*, in «Journal of Institutional and Theoretical Economics», n. 145 (1), pp. 127-29.

- Siracusano F., Tresoldi C. 1990. *Le piccole imprese manifatturiere nel Mezzogiorno: economie esterne, incentivi, equilibri gestionali*, in Banca d'Italia, *Il sistema finanziario nel Mezzogiorno d'Italia*, pp. 103-39.
- Stiglitz J.E. 1988, *Economic Organization, Information and Development* in H. Chenery, T. Srinivisan (a cura di), *Handbook of Development Economics*, vol. I.
- Stiglitz J.E. 1989, *Markets, Market Failures, and Development*, in «American Economic Review», May, pp. 197-203.
- Triglia C. 1989, *Economia dei costi di transazione e sociologia: cooperazione o conflitto?*, in «Stato e Mercato», n. 25, apr., pp. 129-58.
- Zamagni S. 1991, *Il rapporto fra Stato e mercato e la teoria dell'intervento pubblico: un riesame critico*, Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Economiche.