

alimentare, quello energetico e taluni settori che producono beni strumentali e intermedi ad alta tecnologia. Si può ritenere che questi settori solo marginalmente sono stati interessati dal processo di modernizzazione.

In effetti lo sviluppo degli anni Ottanta è stato «trainato» anche da fattori non propriamente modernizzanti. Per un verso, è stato trainato da un'imposizione tributaria che ha gravato pesantemente sul lavoro dipendente, lasciando indisturbate le altre forme di reddito e, soprattutto, le rendite finanziarie. Per altro verso, da una spesa pubblica non programmata, scarsamente efficace e pochissimo efficiente.

Questa spesa ha avuto soprattutto lo scopo di alleggerire i costi delle imprese e di garantire gli sbocchi: lo scopo finale era quello di allargare la base produttiva e sostenere i redditi e l'occupazione. Ma questo scopo è stato raggiunto solo parzialmente: in un certo senso, la base produttiva si è ristretta, mentre i lavoratori hanno sopportato i maggiori costi della ristrutturazione.

Inoltre, le caratteristiche di questa spesa pubblica sono stati tali da estendere il controllo di una massa enorme di risorse da parte di un «complesso partitico-politico-affaristico». Ciò ha portato allo sfacelo delle istituzioni ed ha soffocato il mercato, sostituendovi lo scambio politico-affaristico che ha aperto la via all'infiltrazione della mafia nelle istituzioni medesime e nelle attività economico-finanziarie.

8. Nel corso degli anni Ottanta anche il Mezzogiorno è stato interessato dal processo di modernizzazione che ha investito il paese, qui, però, i fattori di crescita non propriamente hanno giocato un ruolo preponderante. Se assumiamo, anche per l'area meridionale, come indice di competitività il saldo della bilancia commerciale, l'arretratezza dell'apparato produttivo del Mezzogiorno emerge come un dato strutturale negativo, dato che quel saldo è macroscopicamente negativo da oltre un decennio.

Queste inoppugnabili considerazioni non devono comunque indurre ad un giudizio catastrofista unilaterale e monocolore sul complesso della vita economica e sociale del Mezzogiorno. Se, infatti, allarghiamo l'orizzonte temporale si può constatare — come è scritto in un recente rapporto della Banca d'Italia — che «molte cose sono cambiate nel Sud e specialmente in alcune regioni».

Non c'è di più, infatti, un Mezzogiorno compatto ed omogeneo: ci sono regioni ed aree, specialmente sul versante adriatico, in cui vanno costituendosi agglomerati di imprese che, se sostenuti da un'efficace politica infrastrutturale e di promozione di servizi reali, potrebbero evolvere verso la formazione di veri e propri distretti industriali.

La Banca d'Italia misura in un ventennio il ritardo produttivo del Sud rispetto al Nord considerando che il prodotto per abitante si è più che triplicato in quarant'anni, ed è oggi all'incirca uguale a quello che si registrava alla fine degli anni Sessanta: una situazione, quindi, lontana dal sottosviluppo. D'altra parte, come rileva la stessa fonte, non può essere trascurato il fatto che quasi tutti gli indicatori macroeconomici denunciano uno stacco netto fra le due aree del paese.

9. Sotto il profilo industriale nel Mezzogiorno è ancora modesta l'incidenza dell'industria, che assorbe meno del 22 per cento dell'occupazione complessiva a fronte del 33 per cento del Centro-Nord. Va, però, preso atto che oggi, nel Mezzogiorno, l'industria risulta maggiormente estesa sul territorio grazie soprattutto alla crescita della media e piccola impresa.

Per quanto ci riguarda, va poi aggiunto che l'area metropolitana di Napoli rappresenta tuttora la maggiore concentrazione internazionale del Mezzogiorno, con forti potenzialità dovute alla presenza di una molteplicità di settori, ad una diversità di dimensioni di impresa e di unità produttive e ad una pluralità di soggetti imprenditoriali.

Vi è ancora un divario considerevole nella dotazione di infrastrutture che incide negativamente sui costi aziendali e sulla qualità della vita in tutte le regioni.

Sotto il profilo finanziario le differenze sono marcate e riguardano tutte le regioni. Verso la fine dell'89, il tasso di interesse al Sud era di un punto e mezzo superiore a quello del Centro-Nord.

Facendo un confronto con gli altri paesi della Comunità Europea, si nota che il Centro-Nord ha un prodotto per abitante pari al 124 per cento di quello medio comunitario, vicino al Lussemburgo e notevolmente superiore a quello di tutti gli altri Paesi, inclusi la Danimarca e la Germania (114 per cento).

Il Mezzogiorno, con un prodotto per abitante pari al 71 per cento della media, occupa una posizione vicina a quella della Spagna (74 per cento) e supera sensibilmente tutte le altre regioni depresse della Comunità: l'Irlanda (64 per cento), il Centro-Sud della Spagna (62 per cento), la Grecia (54 per cento) e il Portogallo (54 per cento).

10. Nel corso degli anni Ottanta, la posizione relativa del Mezzogiorno è peggiorata, sia in termini di prodotto per abitante, sia, soprattutto, in termini di occupazione. In soli cinque anni, dal 1983 al 1987, vi è stata una flessione del reddito per abitante nel Sud, in rapporto a quello del Centro-Nord, di quattro punti: dal 61 al 57 per cento.

Questa perdita di velocità rispetto alle regioni del Centro-Nord, che è ancora più preoccupante vista nella prospettiva europea, sta portando ad una riflessione intorno alle cause che l'hanno determinata.

Si comincia a prendere atto da più parti del fallimento di una politica di sviluppo tutta incentrata, sul versante dei fattori, a ridurre oltre ogni misura il costo degli investimenti d'impresa ed imperniata sul versante istituzionale, ad un centralismo burocratico e dirigistico che è rimasto sostanzialmente tale anche con la legge 64. Il risultato di tutto ciò è stato che non si sono formati nel Mezzogiorno né dei veri amministratori-programmatori, né dei veri imprenditori, né di piena autonomia e responsabilità.

Ma al fondo di quella legislazione è implicito un concetto di sviluppo meramente quantitativo, lineare, che evolve e si matura «per fasi» per promuovere il quale occorrono soprattutto iniezioni di ri-

sorse, incentivi e contributi finanziari e facilitazioni fiscali.

11. Su un terreno più specificamente economico, gli studi più recenti hanno dimostrato che a partire dagli anni Settanta, la «funzione di produzione» dell'industria meridionale ha cessato di muoversi verso l'alto, ossia nella direzione di una riduzione dei divari di efficienza rispetto al Centro-Nord e che, anzi, la tendenza è stata nella direzione opposta. «La condizione fondamentale che giustificava la politica di incentivazione, cioè promuovere uno sviluppo autopropulsivo, non si è verificata». (Banca d'Italia).

Nel fare un bilancio delle politiche industriali, attuate in Italia negli ultimi anni, è perciò lecito affermare che è prevalsa «una logica assistenziale e settoriale, volta a risolvere emergenze o ad accontentare gruppi di pressione, piuttosto che verso un disegno globale, e i tentativi di vari ministri dell'industria di realizzare una strategia complessiva di politica industriale non hanno avuto alcun esito». Sarebbe, invece, necessario abbandonare la strada della erogazione dei sussidi personali alle imprese, gestiti centralmente, procedendo verso un'azione pubblica che crei a livello locale le condizioni per lo sviluppo industriale. (Documenti dei «Giovani industriali»).

Fin qui le analisi economiche, dalle quali già si ricavano una serie di proposte, sulle quali, peraltro, almeno sulla carta, vi è largo consenso:

— rivedere profondamente il sistema degli incentivi finanziari, orientandoli maggiormente in direzione della media e piccola impresa;

— ristrutturare, per renderlo più efficiente, il sistema finanziario meridionale;

— dotare il Mezzogiorno di reti di moderne infrastrutture a cominciare dal sistema dei trasporti, con particolare riguardo al sistema ferroviario e a quello portuale;

— assicurare all'apparato produttivo meridionale le necessarie fonti di energia;

— spingere le imprese pubbliche a scelte di investimenti nel Mezzogiorno in settori innovativi, insediandovi anche i relativi centri direzionali e di ricerca;

— fare investimenti nella formazione del «capitale umano» estesi a tutto l'arco del processo formativo, dall'istruzione di base a quella universitaria, dalla formazione professionale a quella manageriale.

12. Il Mezzogiorno ha bisogno urgente di interventi come quelli sopra indicati, opportunamente differenziati per aree e per settori. E, tuttavia, se si rimane entro l'ambito delle politiche «industriali» o settoriali, queste stesse misure avranno un'efficacia limitata. Scontate le differenziazioni, la questione meridionale, come insieme dei problemi comuni all'intera area, è questione da affrontare su diversi piani tra loro interdipendenti: sul piano politico istituzionale, innanzitutto; su quello delle politiche ambientali e del territorio, su quello delle politiche «industriali» e, infine, su quello delle politiche sociali. Occorre, cioè, un'impostazione che superi il limite economicistico entro il

quale il problema Mezzogiorno viene di solito confinato.

Su ciascuno di detti piani, la questione meridionale si presenta poi come questione unitaria che rimanda, per un verso, al rapporto tra cittadino e Stato nazionale (la stessa questione criminale è un indice dello scadimento della democrazia e della crisi delle istituzioni) e, per altro verso, all'integrazione del sottosistema Mezzogiorno entro il modello di sviluppo dell'economia italiana ed europea.

13. Gli elementi che tengono legati i diversi piani cui si è fatto riferimento sono diversi: l'attuale tipo di spesa pubblica erogata dalla pubblica amministrazione nelle sue varie articolazioni, ivi inclusi gli enti locali e gli enti previdenziali, è uno di questi elementi.

Una serie di studi e di ricerche sociologiche ed economiche ha dimostrato che il controllo dei flussi di spesa è detenuto, in forma oligarchica, da un «complesso partitico-politico-affaristico». Di conseguenza l'erogazione delle risorse avviene normalmente con criteri estranei ad ogni forma di razionalità: economica, ambientale, urbanistica o sociale.

Le analisi sul controllo della spesa pubblica permettono di osservare:

— come viene costruito il consenso;

— come si seleziona la classe politica del Mezzogiorno (e non solo nel Mezzogiorno);

— come l'obiettivo dell'azione politica si riduce al mantenimento del potere fino a se stesso, tramite appunto il controllo della spesa pubblica;

— come, infine, si instaurano solidi rapporti tra politica e criminalità organizzata.

In tale contesto, il governo delle istituzioni assume un carattere strumentale e distorto, che è causa della loro crisi.

14. Questi risultati, cui si perviene analizzando il nodo del «controllo della spesa pubblica» sono veri e condivisibili; essi, però, illuminano solo un aspetto della complessa situazione del Mezzogiorno. Perciò, queste analisi vanno assunte entro una visione meno semplificata dei mutamenti avvenuti negli anni Settanta e più ancora negli anni Ottanta, nel Mezzogiorno: altrimenti, c'è il rischio che esse risultino sterili se non addirittura fuorvianti sul piano politico.

L'integrazione dell'analisi, che porta ad individuare altre cause, distinte ed autonome, della crisi che attraversiamo, si rende necessaria per dare risposta a tre interrogativi già insiti all'approccio del «controllo della spesa pubblica» e che, tuttavia, non vengono sufficientemente esplicitati e spiegati.

Primo: su quali basi materiali si fonda l'innegabile consenso politico e sociale che gratifica i controllori della spesa pubblica?

Secondo: come mai le assemblee elettive e gli apparati burocratici (qui intesi nel senso migliore del termine, cioè, come pubblici funzionari) delle istituzioni e soprattutto degli enti locali non hanno opposto resistenza alla loro strumentalizzazione, difendendo il loro ruolo, le loro funzioni?

Terzo: per quali ragioni lo stesso movimento sindacale nel Mez-

zogiorno non ha intrapreso una battaglia a fondo contro lo snaturamento della pubblica amministrazione e soprattutto degli enti locali?

15. Si può rispondere a queste domande, se si tiene conto che nel Mezzogiorno lo sviluppo delle attività produttive non è mai stato sufficiente a garantire reddito e occupazione a tutta la forza-lavoro, soprattutto per la ristrettezza dell'apparato industriale. Il problema dell'occupazione è stato sempre un dramma per le popolazioni meridionali, attenuato per una lunga fase dalla spinta migratoria.

L'emigrazione era una costruzione dettata da bisogni elementari insoddisfatti, ma in essa si esprimeva anche un rifiuto, una ribellione ad un ordine sociale dato, in una istanza un gesto di libertà e di autonomia.

Il bisogno di lavoro è stato sempre la leva su cui ha agito il potere notabile e clientelare per ridurre alla condizione di sudditi gli uomini e le donne che rimanevano nel Mezzogiorno.

Venuta meno la valvola dell'emigrazione all'inizio degli anni Settanta, la pressione dei disoccupati del Mezzogiorno si è indirizzata, data la carenza di industrie, verso il terziario e soprattutto verso la pubblica amministrazione. Qui essa è stata raccolta, incanalata ed assorbita da ben collaudate strutture politico-clientelari. Per conseguenza, la funzione-obiettivo degli Enti locali, che è quella di fornire con efficienza ed efficacia ai cittadini servizi civili e sociali, è stata completamente stravolta ed è diventata quella, eminentemente corporativa, di dare occupazione e reddito a masse ben controllate e lottizzate di disoccupati.

16. La medesima giustificazione sociale su cui si fonda l'uso clientelare della spesa corrente (dare lavoro, occupazione, reddito), si ritrova anche alla base della dilatazione della spesa per gli appalti di opere pubbliche (ed ora anche di servizi pubblici) controllati e lottizzati dalle oligarchie politico-partitiche.

Di ciò bisogna tener conto, altrimenti non si comprende né il consenso di massa riscosso dalla Dc e dagli altri partiti di governo nel Mezzogiorno, né il sostanziale sostegno dei sindacati alla corporativizzazione degli apparati pubblici.

E risulterebbe altresì inspiegabile perché vengono rielitti, con votazioni plebiscitarie, amministratori universalmente considerati incompetenti, incapaci, spesso corrotti, su cui ricade la responsabilità del disordine e del degrado delle città meridionali.

17. Bisognerebbe chiedersi fino a che punto l'opposizione abbia avuto consapevolezza dei suddetti processi, se e fin dove li ha contrastati o in che misura ha finito per assecondarli.

Sarebbe tuttavia riduttivo ricondurre il consociativismo ad una coesione del potere, soprattutto locale, dentro o fuori le giunte. Il consociativismo è stato ed è qualcosa di molto più profondo. Sul piano istituzionale, esso è consistito nella tacita accettazione del principio della non-alternativa di governo mitigato da una pratica compartecipativa diffusa. Sul piano economico, il consociativismo

si è tradotto nell'assunzione della crescita meramente quantitativa del prodotto interno lordo, come obiettivo principale e indiscusso della politica economica, integrato da misure di parziale equilibrio, sociale, settoriale e territoriale.

La fase in cui queste politiche hanno prodotto effetti positivi in termini, rispettivamente, di rafforzamento delle istituzioni democratiche e di sviluppo economico e sociale è da tempo esaurita. Da tempo, cioè, noi viviamo una crisi istituzionale e una crisi del modello di sviluppo economico-sociale.

L'obiettivo della crescita indiscriminata del Pil non è più ammissibile in un'epoca in cui gli equilibri ecologici sono minacciati e la qualità della vita peggiora nonostante la maggiore disponibilità delle merci. Perciò è del tutto insufficiente dire che alla spesa pubblica improduttiva deve essere sostituito lo sviluppo produttivo: bisogna dire quale sviluppo e come. E qui, mi sia consentito di rinviare alla «Dichiarazione di intenti» del compagno Occhetto che a me appare un termine di confronto ineludibile sulle questioni della «qualità» dello sviluppo, all'altezza dei problemi che abbiamo di fronte.

La questione meridionale non è fuori da queste tematiche, come da altre che vi sono connesse: in particolare non è fuori da quel peculiare e pur generale tema che è il rapporto Stato-mercato, un campo dove bisogna introdurre innovazioni profonde sia per far fronte alla crisi delle istituzioni e sia per avviare un nuovo modo di produrre e di consumare. In proposito, bisogna però stare attenti a non cadere in alcune semplificazioni.

Una semplificazione ricorrente nel nostro dibattito sul Mezzogiorno consiste nel limitarsi ad auspicare l'estensione nelle regioni meridionali dei meccanismi di mercato, in parallelo ad una riduzione dello scambio politico fondato sulla spesa pubblica: senza dire come. Oppure — ad esempio — dicendo che «non si risolve la crisi degli Enti locali con una legge sulle autonomie, ma con lo sviluppo e col mercato».

Questi modi di ragionare introducono un'astratta e pericolosa scissione nei due termini del rapporto Stato-mercato, ma ciò che è ancora più grave è che questa scissione avviene sottovalutando il momento istituzionale, che è fondamentale e primario in una strategia di riforme della sinistra.

È opportuno allora chiarire che il mercato è sempre un insieme di meccanismi, di regole e di istituzioni. Privato (o separato) dalle regole e dalle istituzioni, il mercato come puro meccanismo non esiste. Perciò, se non si interviene in modo intelligente sulle regole, se si rinuncia a riformare contestualmente le istituzioni, il mercato non promette nulla di buono, funziona cioè con le vecchie «sue» regole. D'altra parte, fare politica significa anche produrre regole ed istituzioni e sarebbe bene non dimenticarci mai!

18. Nell'ambito e come sviluppo delle suddette premesse, questo documento programmatico ha come obiettivo lo sviluppo dell'area metropolitana di Napoli, nel quadro di una promozione civile, econo-