

Vogliamo ricordare e omaggiare l'economista Vittorio Daniele, stimato autore Rubbettino, pubblicando e rendendo disponibile ai nostri lettori il testo del suo intervento tenuto in occasione del Convegno tenuto in occasione del decennale della morte di Rosario Rubbettino sul meridionalismo liberale e raccolto successivamente nel volume *La prospettiva del meridionalismo liberale. Politica Istituzioni Economia Storia. Studi in onore di Rosario Rubbettino. (Luiss, Roma-Rubbettino, Soveria Mannelli 7-8 ottobre 2010)*.

Il professor Vittorio Daniele rilevava nella sua relazione come, nonostante decenni di politiche economiche e due distinte fasi di policy per lo sviluppo del Mezzogiorno – quella dell'Intervento straordinario, implementata negli anni Cinquanta e conclusasi nel 1992, e quella della “nuova programmazione”, avviatasi nella metà degli anni Novanta –, il divario di sviluppo Nord-Sud sia rimasto ancora ampio sia sotto il profilo istituzionale che sotto quello infrastrutturale. Per quel che riguarda gli aspetti istituzionali (e sociali) le differenze regionali sono nette, specie se si considera alcuni beni e servizi pubblici fondamentali come sanità, istruzione, sicurezza, trasporti, gestione dei rifiuti e dell'ambiente. Accanto a ciò, le carenze nelle infrastrutture aggravano lo svantaggio geografico del Mezzogiorno in termini di distanza dalle aree del centro economico dell'Unione europea. A fronte di queste gravi criticità, le politiche per lo sviluppo hanno però privilegiato interventi di mera incentivazione. L'esperienza suggerisce invece come finanziamenti, agevolazioni e incentivi agli investimenti non possano compensare, se non in misura temporanea, i costi derivanti da carenze istituzionali, dalla minore dotazione di infrastrutture e dagli svantaggi localizzativi che caratterizzano il Mezzogiorno, e non siano in grado di ridurre le ineguaglianze regionali e migliorare la qualità della vita nei territori del Sud.

Lo sviluppo ineguale in Italia, 1861-2010

DI VITTORIO DANIELE

Dal punto di vista territoriale, lo sviluppo economico è un fenomeno squilibrato. Sia a livello internazionale, sia a livello nazionale si riscontrano, infatti, differenze nei redditi, nella produttività, nei tassi di occupazione, nella densità della popolazione o nella distribuzione delle attività economiche.

All'origine degli squilibri regionali di sviluppo vi è il fatto – evidenziato da Lucas¹ con riferimento alle disuguaglianze internazionali – che il decollo economico non investe mai un Paese nel suo complesso. Esso interessa, prima, alcune aree che beneficiano di un qualche vantaggio, per esempio in termini di disponibilità di risorse, di posizione geografica o di mercato. Come sottolineato da Myrdal², il potere d'attrazione di un «centro economico» ha origine in un qualche accidente storico, che originò qualcosa lì e non in altre località, e nel fatto che tale inizio ebbe, in seguito, successo.

Poiché, perlomeno in una prima fase, lo sviluppo economico tende a essere cumulativo, gli squilibri iniziali aumentano nel tempo, per effetto delle forze centripete alla base dei fenomeni di concentrazione spaziale delle industrie. Nel tempo, possono agire forze centrifughe che spingono le attività economiche a diffondersi nello spazio geografico; gli squilibri posso-

1. R.E. Lucas, *Some Macroeconomics for the 21st Century*, in «The Journal of Economic Perspectives», 14, n. 1, 2000, pp. 159-168.

2. G. Myrdal, *I paesi del benessere e gli altri*, Feltrinelli, Milano 1962 (ed. or. 1957); cfr. anche P.E. Lloyd, P. Dicken, *Spazio e localizzazione. Un'interpretazione geografica dell'economia*, Franco Angeli, Milano 1994.

no, così, ridursi e le regioni convergere verso gli stessi livelli di reddito. La convergenza non è, però, un fatto automatico. I meccanismi di diffusione dello sviluppo economico tendono ad agire in tempi lunghi e con intensità differenziata tra le regioni: un certo grado d'ineguaglianza tende perciò a persistere.

Nel caso dell'Italia, l'avvio dell'industrializzazione – e, dunque, della crescita moderna – si è accompagnato con la formazione di ineguaglianze regionali che hanno presto assunto i tratti del dualismo Nord-Sud. Modeste all'inizio, nella prima metà del Novecento le ineguaglianze sono progressivamente aumentate per rimanere, infine, sostanzialmente stabili. Solo in alcune fasi, temporalmente limitate, la divergenza ha lasciato il posto alla convergenza regionale.

L'ampiezza e la persistenza degli squilibri regionali italiani pongono degli interrogativi sull'efficacia delle politiche di riequilibrio territoriale attuate nel tempo. Davvero le politiche specificamente dirette alle regioni arretrate possono mitigare le forze alla base della divergenza economica e condurre al riequilibrio territoriale?

I. DIVARI REGIONALI E SVILUPPO ECONOMICO

I.1. *Un confronto internazionale*

In tutti i paesi esistono differenze regionali di sviluppo. Limitiamo l'analisi all'Unione europea. In Belgio, il reddito pro capite nella regione più ricca, Bruxelles capitale, è circa tre volte quello della regione più povera, Hainaut; in Francia, se si escludono i territori d'oltremare, il reddito dell'Ile de France, la regione attorno Parigi, è il doppio di quello della Corsica; una situazione analoga si riscontra in Grecia, tra Attiki e Dytiki Ellada; in Spagna, la Comunidad de Madrid ha un reddito che è 1,9 volte quello dell'Extremadura; in Inghilterra, nell'Inner London, il reddito è 4,5 volte quello del West Wales. Questa l'entità dei divari in alcuni tra i Paesi europei più avanzati.

Differenze regionali si riscontrano, però, anche nei Paesi comparativamente arretrati. Per esempio, in Polonia, un abitante di Mazowieckie ha, in media, un reddito pari a 2,4 volte quello di Podkarpackie; in Romania, a Bucaresti-Ilfov il reddito pro capite è 3,5 volte quello della regione Nord-Est; in Ungheria, gli abitanti di Közép hanno un reddito medio circa 2,6 volte quello degli abitanti di Észak-Alföld³. Queste differenze, osservabili all'interno degli Stati, appaiono ancora maggiori se considerate a livello dell'Unione europea. Si considerino alcuni esempi. Nella regione più ricca, Inner London, il pil pro capite è il 334 per cento di quello medio dell'Unione; in quella più povera, quella bulgara Severozapaden, appena il 26 per cento della stessa media. Se la si guarda dal punto di vista dei redditi, la geografia economica europea appare, dunque, tutt'altro che omogenea.

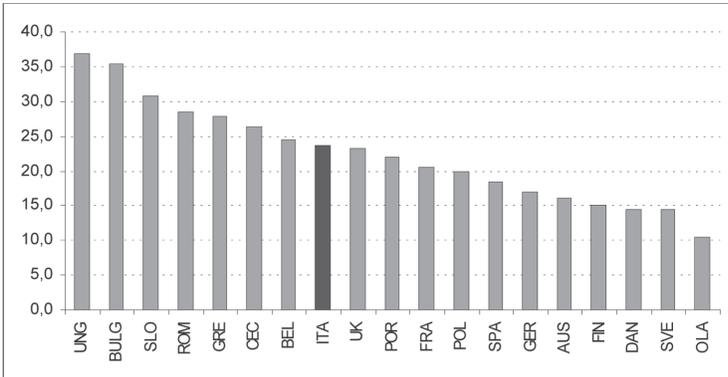
Tra i 19 Paesi europei per cui disponiamo di dati comparabili, l'Italia si colloca grosso modo in una posizione intermedia quanto a entità degli squilibri regionali, con una situazione simile a quella del Belgio e del Regno Unito (fig. 1); altri Paesi, con minore livello di sviluppo, hanno squilibri territoriali maggiori⁴.

Nella maggior parte dei Paesi europei, il grado di disuguaglianza è fortemente influenzato dalla presenza di una singola regione, quasi sempre coincidente con quella in cui si trova la capitale nazionale, con redditi particolarmente alti. È il caso del Belgio e del Regno Unito, ma non dell'Italia. Quando si escludono tali regioni, il grado di disuguaglianza delle nazioni più sviluppate diminuisce; in Italia, invece, esso rimane elevato e maggiore di tutte le altre nazioni con livelli di reddito pro capite analoghi.

3. Dati relativi al reddito pro capite delle regioni Nuts 2 per l'anno 2007; fonte: Eurostat, *Regional Yearbook 2010*, Brussel.

4. La dispersione del pil regionale (al livello Nuts 2) per abitante è misurata dalla somma delle differenze tra il pil regionale e nazionale per abitante, ponderato per la quota della popolazione ed espresso in percentuale del pil pro capite nazionale. Il valore della dispersione è zero se il pil per abitante nelle regioni è identico e aumenta al crescere delle differenze regionali.

FIGURA 1. *Divari regionali in 19 Paesi europei. Dispersione nel reddito pro capite*



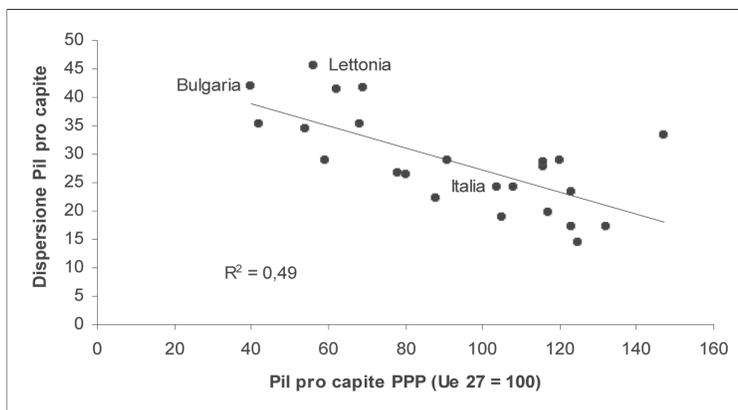
Dispersione a livello regionale Nuts 2.

FORNTE: Eurostat, *Eurostat Regional Yearbook 2010*.

Esiste un legame tra livello di sviluppo nazionale e squilibri regionali? Se limitiamo l'analisi ai Paesi dell'Unione tale legame sembra essere significativo. Lo si può vedere attraverso la fig. 2, in cui si illustra la correlazione tra divari regionali – per il livello territoriale Nuts 3 – e reddito pro capite in 24 Paesi. Come si può osservare, le nazioni economicamente più arretrate – quelle dell'Europa dell'est – tendono ad avere maggiori disuguaglianze regionali; quelle più avanzate – che occupano lo spazio a destra nel grafico – minori disuguaglianze. Da ciò si potrebbe dedurre che al crescere dei livelli di reddito pro capite le disuguaglianze regionali si riducano. Naturalmente, l'esistenza di una correlazione – pur significativa come quella illustrata nella fig. 2 – non consente di inferire conclusioni di carattere generale.

L'esistenza di una relazione tra ineguaglianze regionali e sviluppo economico è stata, però, postulata da diversi studiosi. In particolare, in un noto articolo Williamson⁵ – estenden-

5. J.G. Williamson, *Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns*, in «Economic Development and Cultural Change», 13, n. 4, 1965, pp. 1-84.

FIGURA 2. *Relazione tra divari regionali e livello di sviluppo in 24 Paesi europei*

NOTA: Dispersione al livello regionale Nuts 3.

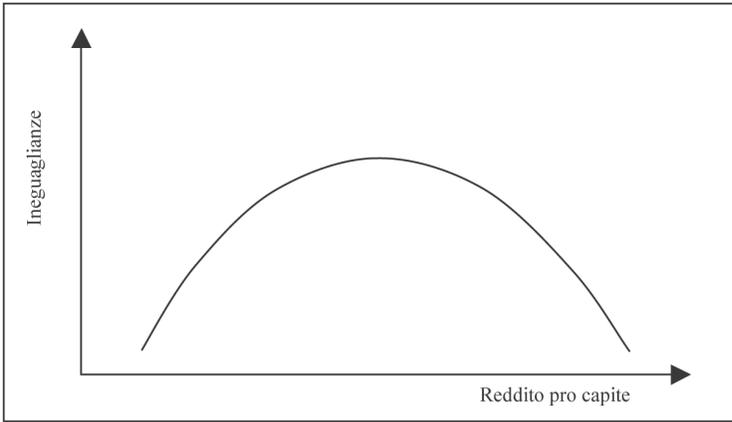
FONTE: Elaborazioni su dati Eurostat, *Eurostat Regional Yearbook 2010*.

do l'ipotesi di Kuznets relativa alle disuguaglianze individuali nei redditi – ha ipotizzato l'esistenza di una relazione non lineare tra livello di sviluppo economico e squilibri regionali: secondo Williamson, al crescere del reddito pro capite le ineguaglianze tenderebbero prima ad aumentare, per ridursi successivamente, seguendo un andamento simile a quello di una U rovesciata (fig. 3).

Dal punto di vista diacronico, l'ipotesi di Williamson implica che tutti i Paesi dovrebbero presentare, in qualche periodo della propria storia economica, divari regionali crescenti. Dal punto di vista comparativo, essa invece implica che i Paesi meno sviluppati dovrebbero avere, in media, divari interni maggiori di quelli più sviluppati.

La relazione descritta da Williamson risulta verificata empiricamente? Come spesso accade in economia, la risposta non è univoca. Per esempio, un recente lavoro⁶ riferito a un gruppo di Paesi europei mostra come la relazione tra livello di svi-

6. S. Barrios, E. Strobl, *The dynamics of regional inequalities*, in «Regional Science and Urban Economics», 39, n. 5, 2009, pp. 575-591.

FIGURA 3. *La relazione tra ineguaglianze regionali e sviluppo*

luppo nazionale e divari regionali abbia effettivamente l'andamento di una U rovesciata. Altri studi, sempre riferiti al contesto dell'Unione europea, mostrano però scenari meno confortanti⁷. Secondo tali lavori, mentre in tutte le economie studiate si riscontra la fase ascendente delle ineguaglianze, la fase discendente, di progressiva riduzione degli squilibri, riguarderebbe solo alcune di esse. Dunque, l'evoluzione dei divari regionali sarebbe influenzata da specifici fattori nazionali e l'ipotesi secondo cui essi tendono a ridursi nel tempo ammetterebbe delle eccezioni.

1.2. *Due casi: Spagna e Inghilterra*

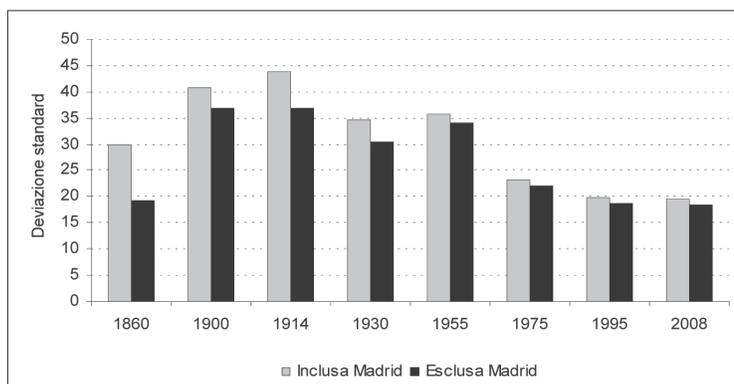
Esaminiamo il caso di due Paesi europei, Spagna e Inghilterra, per i quali sono disponibili serie storiche di lungo periodo del pil pro capite regionale. La fig. 4 illustra l'andamento dei divari regionali – misurati sinteticamente dalla deviazione standard – per il periodo 1860-2008. L'indicatore è più alto

7. S. Davies, M. Hallet, *Interactions Between National and Regional Development*, in «Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (Hwwa), Discussion Paper 207», 2002.

quando nel campione si include la Comunidad di Madrid, la regione spagnola più ricca, mentre è minore quando la si esclude. Come si può notare facilmente, il valore dell'indicatore prima aumenta, raggiunge un massimo nel 1914 e tende, poi, a diminuire. L'andamento conferma l'ipotesi descritta in precedenza: aumento dei divari in una prima fase dello sviluppo, loro riduzione in una seconda.

Esaminiamo ora il caso della Gran Bretagna. La fig. 5 illustra l'andamento della deviazione standard del pil pro capite regionale dal 1871 al 2001. Si può osservare come, escludendo la regione di Inner London, il grado di disuguaglianza sia nettamente minore. A differenza della Spagna, che nel 1860 presentava squilibri regionali assai elevati, la Gran Bretagna partiva da una situazione di relativa omogeneità territoriale. Fino al 1911, l'andamento dell'indicatore mostra l'esistenza di un processo di divergenza regionale, seguito da uno di convergenza. La deviazione standard raggiunge il valore minimo nei primi anni Settanta, dopodiché aumenta si-

FIGURA 4. *I divari regionali in Spagna 1860-2008*



Divari regionali calcolati come deviazione standard del pil pro capite di 17 Comunità Autonome rispetto all'indice Spagna = 100. Fonte: per gli anni 1860-1975, J. Martínez-Gallaraga, *New Estimates of Regional GDP in Spain, 1860-1930*, Universitat de Barcelona, 2007; per gli anni 1995 e 2008 elaborazioni su dati Instituto Nacional de Estadística.

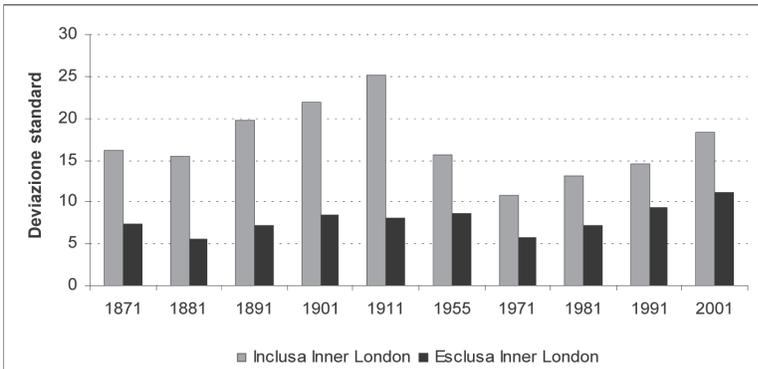
gnificativamente. Nel caso della Gran Bretagna, l'ipotesi di Williamson non sembra verificata, perlomeno nella parte in cui prevede una riduzione delle disuguaglianze al crescere dei livelli di sviluppo.

Se gli squilibri regionali sono l'esito inevitabile dello sviluppo, come mostrano le teorie e le ricerche empiriche, non sempre la convergenza appare un processo altrettanto inevitabile. L'ipotesi generale secondo la quale prima o poi gli squilibri regionali diminuiscono non sembra, cioè, incompatibile con specifiche esperienze nazionali che mostrano andamenti diversi. Guardiamo ora al caso italiano.

2. IL DIVARIO NORD-SUD

Recenti ricostruzioni delle serie storiche del prodotto aggregato consentono di offrire un quadro abbastanza dettagliato dell'evoluzione degli squilibri regionali in Italia sin dalla formazione dello Stato unitario. Pur con un certo margine d'incertezza, tali ricostruzioni inducono a rivedere le interpretazioni

FIGURA 5. *I divari regionali in Gran Bretagna 1871-2001*



FORNTE: Elaborazioni su dati Nfr Crafts, *Regional GDP in Britain 1871-1911: Some estimates*, in «Scottish Journal of Political Economy», 52, n. 1, 2005, pp. 54-64.

tradizionali, secondo cui alla data dell'Unità nazionale le regioni meridionali presentavano un ritardo significativo rispetto al resto del Paese. L'esistenza di uno svantaggio economico del Mezzogiorno già alla data dell'Unità è stata sostenuta da diversi studiosi. Per esempio, secondo Eckaus⁸ nel 1860 il pil pro capite del Nord era maggiore del 15-25 per cento rispetto a quello del Sud. Secondo le stime di Esposto, nel 1871 il pil pro capite meridionale si attestava attorno all'87 per cento della media italiana; un valore analogo a quello indicato da Felice con riferimento al 1891⁹.

Recenti stime riducono l'entità del gap iniziale, suggerendo come, alla data dell'Unità, il divario Nord-Sud nei redditi pro capite non fosse affatto significativo e certamente assai minore di quello desumibile dagli indicatori sociali, come, per esempio, dai livelli d'istruzione. Difatti, secondo Daniele e Malanima¹⁰, nel 1861, il pil pro capite del Mezzogiorno sarebbe stato analogo a quello del Centro-Nord, mentre nel 1891 il divario si sarebbe attestato attorno ai 7 punti percentuali.

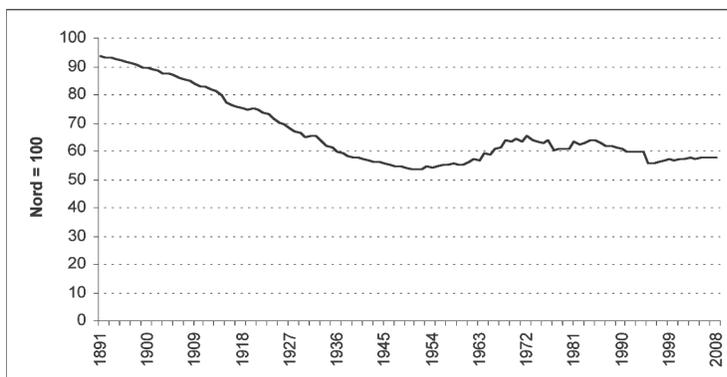
Nonostante le diverse interpretazioni, ciò che appare evidente, e su cui esiste un sostanziale accordo tra gli studiosi, è che il divario Nord-Sud sia aumentato sostanzialmente in tutta la metà del secolo scorso. Eventuali differenze iniziali – che, è bene ricordarlo, riguardavano un'economia ancora preindustriale – difficilmente potrebbero spiegare la grande divergenza successiva tra Nord e Sud.

L'evoluzione del divario è illustrata attraverso la fig. 6, in cui si pone in rapporto il pil pro capite del Sud rispetto a quello del Centro-Nord. Si vede come il divario si manifesti in

8. R.S. Eckaus, *The North-South Differential In Italian Economic Development*, in «The Journal of Economic History», 21, n. 3, 1961, pp. 285-317.

9. A.G. Esposto, *Estimating Regional per capita income: Italy, 1861-1914*, in «Journal of European Economic History», 26, n. 3, 1997, pp. 585-604. E. Felice, *Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia*, il Mulino, Bologna 2007.

10. V. Daniele, P. Malanima, *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud (1860-2004)*, in «Rivista di Politica Economica», nn. 3-4, 2007, pp. 267-315.

FIGURA 6. *Pil pro capite del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord 1861-2008*

FORNTE: V. Daniele, P. Malanima, *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud (1860-2004)*, in «Rivista di Politica Economica», nn. 3-4, 2007, pp. 267-315, e successive elaborazioni degli autori.

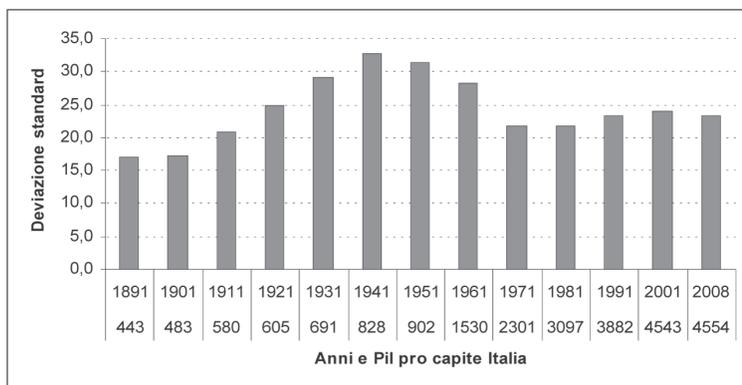
concomitanza con la prima fase di crescita – nell’età giolittiana –, aumenti per tutta la prima metà del Novecento e raggiunge un massimo nei primi anni Cinquanta, quando il pil pro capite meridionale è, all’incirca, il 50 per cento di quello del resto del Paese¹¹.

Negli anni del «miracolo economico» le regioni meridionali compiono una fase di *catching-up* rispetto a quelle più avanzate. In quegli anni, il divario Nord-Sud si riduce sensibilmente. Questa fase di convergenza si interrompe nei primi anni Settanta; da allora il divario rimane sostanzialmente invariato.

L’andamento del divario Nord-Sud nel processo di sviluppo italiano non sembra evidenziare, dunque, la relazione ipotizzata da Williamson. Se ne ha conferma dalla fig. 7, che mostra l’andamento della deviazione standard del pil pro capite regionale (asse verticale) in corrispondenza dei livelli di reddito dell’Italia. La deviazione standard prima aumenta, raggiunge un massimo nei primi anni Quaranta, dopodiché

11. Le stime di Daniele e Malanima per il 1951 vanno dal 49 al 53 per cento.

FIGURA 7. I divari regionali in Italia 1891-2008



FORNTE : V. Daniele, P. Malanima, *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud*, in «Rivista di Politica Economica», nn. 3-4, 2007, pp. 267-315, e successive elaborazioni degli autori.

declina per poi aumentare nuovamente. Nel caso dell'Italia, l'ipotesi di Williamson vale solo con riferimento al ramo crescente della U capovolta; non è verificata, invece, per quello decrescente.

In altre parole, nel caso italiano lo sviluppo economico si è associato, in una prima lunga fase, con ineguaglianze crescenti. L'aumento del reddito non ne ha assicurato, però, la successiva diminuzione: le forze della divergenza economica non hanno lasciato il posto a quelle della convergenza.

4. LE POLITICHE REGIONALI

L'esistenza di persistenti squilibri regionali pone degli interrogativi sull'efficacia delle politiche di riequilibrio territoriale. In Italia, dagli anni Cinquanta a oggi, si sono avvicinate due fasi di *policy* per lo sviluppo del Mezzogiorno: quella dell'Intervento straordinario, conclusasi nel 1992, e quella della «nuova programmazione», avviata nella metà degli anni Novanta.

L'efficacia delle politiche per lo sviluppo regionale realizzate in Italia è stata ampiamente valutata dagli economisti. Le valutazioni, come spesso accade, lasciano spazio a interpretazioni contrastanti¹². È difficile negare, però, come la dimensione dei divari socioeconomici esistenti tra le regioni italiane mostri in che modo i risultati conseguiti siano stati di gran lunga inferiori alle attese.

In un ponderoso studio, che parte dalla semplice constatazione che lo sviluppo economico genera ineguaglianze territoriali, la Banca Mondiale¹³ evidenzia come le politiche per il riequilibrio dovrebbero «integrare», connettere le aree meno sviluppate con quelle più sviluppate, piuttosto che fornire incentivi alla localizzazione industriale nelle aree svantaggiate. In altre parole, se le forze dell'agglomerazione spingono le attività economiche a concentrarsi nello spazio geografico generando, così, ineguaglianze regionali, l'integrazione economica e istituzionale tra regioni può bilanciare tale forza, generando convergenza. Ma cosa vuol dire integrare?

Secondo la Banca Mondiale, gli interventi di politica economica dovrebbero essere calibrati in base alle caratteristiche regionali e al grado di mobilità dei fattori di produzione. In generale le politiche per l'integrazione economica regionale riguardano tre grandi aree: istituzionale, infrastrutturale, d'incentivazione.

- Istituzionale. Una politica «spazialmente cieca», cioè senza riferimenti spaziali specifici; il contrario delle politiche *place-based*. Essa comprende tutte quelle politiche di tipo nazionale, riguardanti la struttura della tassazione, la regolamentazione dei mercati e dei fattori di produzione, la fornitura dei servizi pubblici di base, come istruzione e sanità.

12. Si veda, per esempio, G. de Blasio, F. Lotti, *La valutazione degli aiuti alle imprese*, il Mulino, Bologna 2008.

13. World Bank, *Reshaping economic geography. World Development Report 2009*, World Bank, Washington Dc 2009.

- Infrastrutturale. Una politica «spazialmente connettiva», che comprende tutti quegli investimenti che connettono i luoghi, e favoriscono la circolazione delle persone, dei prodotti, delle informazioni e della tecnologia.
- Incentivazione. Una politica «spazialmente finalizzata», che include tutte quelle misure dirette a stimolare la crescita nelle aree arretrate attraverso la concessione di benefici fiscali, sussidi, infrastrutture locali, regolamentazioni particolari per l'insediamento industriale e misure specifiche per specifici territori.

Il divario tra il Mezzogiorno e il Centro-Nord è assai ampio sia sotto il profilo istituzionale, sia infrastrutturale. Per quel che riguarda gli aspetti istituzionali (e sociali) le differenze regionali sono nette: si pensi, per esempio, ad alcuni beni e servizi pubblici fondamentali come sanità, istruzione, sicurezza, trasporti, gestione dei rifiuti e dell'ambiente. Sotto il profilo infrastrutturale i ritardi sono noti e significativi. Le carenze nelle infrastrutture aggravano lo svantaggio geografico del Mezzogiorno in termini di distanza dalle aree del centro economico dell'Unione europea. In altre parole, le differenze Nord-Sud riguardano molti ambiti che dipendono dall'efficacia dell'azione istituzionale e delle politiche ordinarie e che pure influiscono sullo sviluppo regionale.

A fronte di tali differenze istituzionali e infrastrutturali, le politiche per lo sviluppo hanno privilegiato il terzo tipo di interventi, quelli d'incentivazione. In particolare, una parte consistente delle risorse finanziarie è stata indirizzata ad agevolazioni agli investimenti e ad altre forme di sostegno alle imprese. Solo nel periodo più recente, nell'ambito della «nuova programmazione», sono stati censiti ben ottocentocinquanta forme di agevolazioni per le imprese tra interventi nazionali e regionali¹⁴.

14. L. Cannari, M. Magnani, G. Pellegrini, *Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio*, in *Mezzogiorno e politiche regionali*, Banca d'Italia, Roma 2009.

È pensabile che in un'economia globalizzata – con elevata mobilità dei fattori di produzione e dei prodotti – le politiche d'incentivazione siano ancora in grado di compensare o neutralizzare le forze economiche che determinano la localizzazione industriale? L'esperienza suggerisce come finanziamenti, agevolazioni e incentivi agli investimenti non possano compensare, se non in misura temporanea, i costi derivanti da carenze istituzionali, dalla minore dotazione di infrastrutture e dagli svantaggi localizzativi che caratterizzano il Mezzogiorno.

Le valutazioni delle politiche regionali italiane – e ancor più i termini attuali del dualismo Nord-Sud – inducono a ritenere che una maggiore integrazione, piuttosto che un sistema inefficace di incentivi, possa rappresentare una strada percorribile per ridurre le ineguaglianze regionali e migliorare la qualità della vita nel Mezzogiorno.