

**EVOLUZIONE DEGLI INSEDIAMENTI E DIVISIONE INTERNAZIONALE
DEL LAVORO. CONSIDERAZIONI SUI RELATIVI EFFETTI TERRITORIALI
NEL CASO DI REGIONI PERIFERICHE MARGINALI: L'ESEMPIO DEL
MEZZOGIORNO ITALIANO**

Il tema scelto dalla Società Geografica per questo incontro si presta ad interpretazioni articolate che variano, anche in misura notevole, a seconda della prospettiva scelta per affrontarne l'esame. Nel mio contributo seguirò uno dei possibili approcci: tenterò, cioè, di prospettare qualche riflessione intorno alle connessioni che intercorrono tra la politica degli insediamenti e le strategie imprenditoriali che governano le logiche di distribuzione spaziale delle attività produttive nel mondo occidentale.

Con specifico riferimento alla più ampia delle regioni periferiche marginali dell'Europa comunitaria, il Mezzogiorno italiano, cercherò, prima, di riassumere i caratteri salienti del *trend* di sviluppo in atto; tenterò, poi, di indicare quali obiettivi sarebbe auspicabile conseguire in una prospettiva di riequilibrio e, invece, nell'attuale contesto, quali risultati, presumibilmente, potranno essere conseguiti. Muoverò, ovviamente, da una concettualizzazione semplificativa della configurazione teorica che definisce i caratteri essenziali dell'economia meridionale all'interno di un'ottica di mercato.

Nonostante gli indubbi progressi realizzati, questa struttura di mercato è ancora molto simile a quella tipica dei paesi del Terzo Mondo: produzioni di base eccedenti il fabbisogno interno dell'area, e conseguente loro esportazione; soddisfacimento della più varia domanda interna di quasi ogni altro bene (strumentale e di consumo) attraverso l'importazione da altre regioni. Beninteso, con talune limitate, pur se apprezzabili, eccezioni che, pur tuttavia, risultano esattamente individuate e per specificità ubicazionale e per individualità produttiva.

Questo schema, in sostanza, può ritenersi che sia rimasto immutato, nelle grosse linee, durante tutto il trentennio compreso tra il periodo iniziale di avvio dell'intervento straordinario e questi nostri ultimi anni di stasi, o di quasi-stasi, degli investimenti aggiuntivi netti.

Tutto ciò significa almeno due cose che mi sembrano importanti e sulle quali conviene riflettere. La prima è che il meccanismo del moltiplicatore-acceleratore, sul quale avevamo fondato troppe illusioni di crescita endogena, si è dimostrato capace di agire, in larga misura, ben più all'esterno, che nella stessa area entro la quale si era tentato di concentrare investimenti produttivi ed intervento straordinario (opere pubbliche, promozione industriale diretta ed indiretta). La seconda, forse ancora più grave e preoccupante, è che ai fini dello sviluppo industriale di tutta l'area destinataria di politiche straordinarie d'intervento, il livello quantitativo delle risorse impiegate si è dimostrato insufficiente a costituire il fattore propulsivo di lungo termine; bensì è apparso, in seguito, chiaro come ben maggiore

rilevanza assuma la specifica qualificazione degli investimenti attivati. Voglio dire, cioè, che l'insieme assai cospicuo delle risorse convogliate nelle regioni meridionali in un trentennio di politica straordinaria, senza alcun dubbio, ha reso questo nostro territorio assai più industrializzabile di quanto mai lo fosse stato nel passato ma che, in concreto, le strategie messe in atto dalle imprese abbiano finito con l'andare in una direzione che, privilegiando la scelta *capital-intensive* degli investimenti, ha fatto leva sugli effetti finanziari della disponibilità di risorse, travolgendo qualsiasi argine costruito dai differenti legislatori che hanno, nel tempo, aggiornato l'intervento Cassa.

La prassi dell'industrializzazione, quindi, non è coincisa con nessuno degli schemi teorici concepiti per attuare un meccanismo diffusivo di sviluppo nel Mezzogiorno e, quindi, la divaricazione reale tra politica industriale e politica meridionalistica si è dimostrata sensibile, come sensibili sono stati i relativi effetti territoriali. Ecco perché, poi, nelle analisi di molti autori, a distanza di tempo, gli effetti dell'intervento straordinario possono essere apparsi persino perversi; comunque, in larga misura, deludenti in termini di ricomposizione del divario.

Del resto mi chiedo cosa sia poi, in definitiva, questo tanto enfaticizzato superamento del divario, intorno al quale così lungamente stiamo discutendo. Qualche anno fa, sollecitato da Francesco Compagna a riflettere sugli effetti territoriali dell'intervento Cassa, in « Nord e Sud », ho tentato qualche considerazione intorno all'argomento (e, solo per inciso, dirò che quelle considerazioni ho visto raccolte dagli economisti, piuttosto che dai colleghi geografi!). Oggi, però, non sarei più tanto sicuro delle mie convinzioni di allora e molti dei parametri sui quali avevo costruito il mio ragionamento, se non del tutto labili, mi appaiono, in larga misura, fondamenti meno certi.

Tenterò di spiegare il perché di questo ripensamento. In effetti, proprio riflettendo sul problema di una diversa logica degli insediamenti, mi sono andato convincendo della correttezza delle argomentazioni di coloro che sintetizzano il problema del riequilibrio territoriale dello sviluppo e, quindi, del superamento del divario, nell'esigenza che gli investimenti nelle aree arretrate siano indirizzati in modo da alimentare la crescita differenziata di un insieme complesso di attività locali di servizio all'industria, in modo tale da configurare quella speciale categoria di economie esterne che, nelle società industriali avanzate, si sono rilevate i più efficaci fattori agglomerativi di ogni ulteriore crescita.

Il problema, però, sul piano geografico è più complesso di quanto l'enunciazione teorica dello stesso non lasci intendere. Si tratta, infatti, di assicurare le premesse affinché tali attività specializzate finiscano per localizzarsi all'interno della stessa area destinataria di politiche straordinarie, piuttosto che all'esterno della stessa, come è avvenuto, nel caso italiano, in questi ultimi venti-trenta anni.

E qui, ovviamente, entra in gioco il discorso sulla politica degli insediamenti, sulle suscettività urbane e sulla loro evoluzione in termini metropolitani. Infatti, la città, solo allorché riesce ad evolversi seguendo l'indirizzo espresso dalla modernizzazione delle strutture produttive e dalle strategie imprenditoriali più aggiornate, è in grado di concentrare nel suo seno funzioni specializzate sempre più complesse ed articolate proponendosi, così, quale centro fondamentale di concezione e d'innovazione.

In definitiva, quindi, il senso delle cose che ho sin qui ricordato può riassumersi nei seguenti punti:

- il Mezzogiorno, perché possa compiere la propria completa transizione nel novero delle moderne economie industriali di tipo dinamico, deve poter individuare nel proprio ambito territoriale gli insiemi metropolitani verso i quali dirigere

e concentrare attività di direzione e concezione delle strategie imprenditoriali, unitamente a servizi specializzati di supporto all'industria opportunamente aggiornati in termini di *know-how*. Solo in questo modo potrà riassorbire nel suo interno gli effetti maggiormente qualificanti del processo di moltiplicatore-acceleratore attivato dalla disponibilità di risorse immesse sul mercato dall'attuazione di apposite politiche straordinarie d'intervento;

- perché ciò sia possibile, è necessario sia che le città siano portatrici di valori metropolitani e, quindi, centri di concezione, sia che le strategie imprenditoriali si muovano in direzione di un effettivo decentramento di attività innovative ad alto contenuto tecnologico verso le aree destinatarie di politiche straordinarie. Il che si realizza solo se l'intervento straordinario viene concepito in modo selettivo, sicché possa realmente « orientare » le « scelte » degli imprenditori. Ne consegue che la selettività degli investimenti costituisce la premessa prima dello sviluppo moderno dell'industria meridionale dal quale possono derivare meditate opzioni di politica territoriale, tendenti al riequilibrio degli insediamenti e al superamento dei diversi divari.

Su questi concetti molti di noi, vicini a Francesco Compagna e a « Nord e Sud », insistono da lungo tempo; da quando, cioè, se non fosse prevalso il facile populismo della conflittualità salariale esasperata, da cui è derivata la più concreta caduta di tensione nella spinta agli investimenti (ancor prima che la crisi internazionale delle fonti energetiche provocasse prima la recessione e poi l'assistenzialismo a diversi, ma generalizzati, livelli), esistevano validi presupposti per un salto di qualità nell'industrializzazione del Mezzogiorno.

Ora, invece, che tante condizioni oggettive ed esterne alla nostra stessa politica economica sono così profondamente mutate, prima di proseguire il confronto interrotto dagli anni incerti di cui ho detto, è indispensabile verificare quali limiti di manovra lascia disponibili la più recente evoluzione che va subendo la divisione internazionale del lavoro nello scenario continentale in cui si muove il nostro paese. Molto brevemente cercherò di esporre perché, a mio avviso, esistono ostacoli molto difficilmente rimovibili — almeno a breve — lungo l'itinerario che dovrebbe condurre ad un riequilibrio degli insiemi insediativi in cui si articola l'assetto del territorio meridionale.

In primo luogo, nello scenario internazionale, l'Europa occidentale costituisce di per se stessa un'area caratterizzata da un processo di modernizzazione dell'industria ancora troppo labile; e, tuttavia, i prodromi di questo sembrano liberare funzioni e specializzazioni produttive di contenuto tecnologico-tradizionale dalle aree più forti, decentrandole verso le periferie. Cioè, la struttura produttiva delle aree forti tende ad accrescere nel suo interno le attività a più elevato contenuto tecnologico e più alto valore aggiunto, limitando la presenza dei settori di base alle sole esigenze interne di mercato.

Il decentramento, quindi, sembra compiersi in una direzione che, grosso modo, segue l'itinerario centro-periferia, secondo un modulo locazionale definito dal ridimensionamento delle funzioni d'esportazione nei rami d'industria a basso contenuto tecnologico. Contemporaneamente, le risorse in capitale fisso così liberatesi e i nuovi investimenti, tendono ad addensarsi intorno ai poli fortemente innovativi dell'industria dotata di più sofisticati contenuti tecnologici e, quindi, più strettamente connessa ai centri metropolitani di concezione e direzione delle strategie imprenditoriali.

Poiché, poi, a livello microeconomico questo processo, nel suo insieme, si articola in segmenti aziendali in cui le innovazioni tendono ad esprimere più sofisticate professionalità e a contenere il carico di forza-lavoro per unità di prodotto, è

verosimile che effetti non secondari in termini di ridistribuzione dell'uso dello spazio si realizzino proprio nelle regioni forti d'Europa. In non pochi casi, la diffusione di una simile tendenza, comporterà persino un recupero della vivibilità in grandi aree urbanizzate, già coinvolte da fenomeni di congestione.

Sarà, quindi, essenzialmente la riconversione tecnologica ad incidere sul decentramento, e ciò avverrà in misura e con modalità assai diverse da quelle con le quali il fenomeno ci è sembrato manifestarsi negli anni '70, durante i quali se ne enfatizzavano eccessivamente gli effetti positivi sulla riqualificazione di certe direttrici di riequilibrio territoriale degli insiemi produttivi. Il cuore dell'Europa industriale, per quel che si intravede da ricerche in corso e dai risultati di recenti simposi internazionali, pulserà con ritrovata ritmicità recuperando quelle stesse città che sembravano condannate ad un prossimo collasso e ciò essenzialmente perché l'innovazione tecnologica, adeguatamente indirizzata, consentirà un diverso modo di produrre, evitando le concentrazioni demografiche tipiche delle fasi che abbiamo sino ad oggi conosciuto.

Ma, ed è ciò che più ci interessa, se questo schema a cui ho appena fatto cenno dovesse operare in pieno, la periferia, pur rinnovata e vivificata da nuovi insiemi produttivi, non potrà che essere, in ogni senso, il sito del reinsediamento dell'industria a più basso contenuto tecnologico e a più alta densità di concentrazione demografica. Il che, non vi è dubbio, potrebbe ancora andare bene per certe non secondarie esigenze di riassorbimento della forza-lavoro sovrabbondante nelle nostre regioni ma, in termini di prospettiva, il risultato a cui questo processo tende non può serenamente soddisfarci.

In definitiva, lo schema insediativo che a mio avviso va delineandosi è, pressoché, di questo tipo:

- da un lato, ci sarà un centro sempre più ricco di funzioni di concezione, che sarà l'espressione di un'industria evolutiva, in continua modernizzazione tecnologica, caratterizzata da una pressione occupazionale inversamente proporzionale al livello d'innovazione;
- dall'altro, la periferia sarà destinataria del decentramento di funzioni produttive caratterizzate da tecnologie consolidate e da una più cospicua incidenza del fattore lavoro per unità di prodotto, il che comporterà densità demografiche maggiori per unità di superficie nella destinazione d'uso dello spazio.

Questo schema si presenta con caratteri di una certa rigidità per almeno i seguenti ordini di considerazioni:

- la modernizzazione dell'industria europea è una conseguenza dell'evoluzione che nel mondo avanzato subisce l'intero settore: è inevitabile che l'innovazione coinvolga per primi i distretti di più solida tradizione e cultura industriale che sono, ovviamente, le aree di maggiore concentrazione del capitale disponibile per gli investimenti;
- le politiche regionali di riequilibrio dell'industrializzazione nelle regioni periferiche punteranno pur sempre su investimenti *labour-intensive* per riassorbire una disoccupazione che per sua caratterizzazione costituisce un grave problema sociale, ancor prima che economico.

Ciò, sembrerebbe contrastare con il contenuto del processo di decentramento di funzioni legate alle produzioni di base; tuttavia, come già si è detto, queste tenderanno ad assumere un dimensionamento legato ai consumi interni, mentre la grande massa delle attività a contenuto tecnologico consolidato presentano caratteristiche che in prevalenza le assimilano a configurazioni orientate *labour-intensive*.

Nelle ipotesi che ho cercato di sviluppare il Mezzogiorno, per molti altri anni ancora, dovrebbe rappresentare, nello scenario continentale a cui ho fatto riferimento, l'area di decentramento di produzioni dei rami per così dire « tradizionali » d'industria, nei confronti dei quali si potrà stabilire un più favorevole rapporto tra domanda ed offerta di lavoro. E, tuttavia, per quanto ho ricordato all'inizio del mio intervento, se il meccanismo moltiplicatore-acceleratore dovrà produrre effetti durevoli all'interno dello stesso Mezzogiorno, sarà inevitabile che nei confronti delle attività produttive che si andranno localizzando nell'area, sia disponibile una rete urbana incentrata su insiemi metropolitani capaci di contenere nel loro interno quelle differenziate ed articolate funzioni di servizio all'industria che determinano, nel loro insieme, la propensione delle città ad essere centri di concezione.

Se tutto ciò è vero, come i primi risultati di qualche ricerca da me stesso seguita lasciano credere, allora vuol dire che per il Mezzogiorno il problema degli insediamenti è di pressante attualità. Molto presumibilmente, la pressione demografica delle aree metropolitane tenderà a decrescere, sicché molti sforzi dovranno essere fatti in direzione di una seria politica del territorio, capace di seguire i processi di localizzazione, influenzando in modo sensibile sulle singole scelte ubicazionali.

Il riequilibrio degli insediamenti, quindi, dovrà poggiare su di un'efficace politica del territorio, ancor prima che su di una sana politica urbanistica che si faccia carico di trasferire le funzioni residenziali in insiemi connessi e adeguatamente proporzionati agli insediamenti produttivi.

Senza rifarsi ad altri modelli, come quello francese delle città medie — sul quale spero, però, che al più presto si possa avere un'attenta lettura critica preannunciata da qualche nostro collega — il modello meridionalistico del riequilibrio funzionale degli insediamenti dovrebbe non ignorare almeno le seguenti esigenze:

- riqualificazione delle vocazioni metropolitane dei principali agglomerati urbani (Napoli-Bari; Messina-Reggio; Palermo-Catania);
- politica urbanistica che attraverso adeguati investimenti nell'edilizia sovvenzionata condizioni la distribuzione della domanda di residenze facendo coincidere nuovi bacini di manodopera ad opportune strutture insediative;
- incentivazione dell'insediamento di funzioni specializzate di servizio all'industria e all'agricoltura nell'ambito delle principali realtà metropolitane della regione, in modo da sottolinearne il ruolo di centri di concezione dello sviluppo e di decisione delle strategie imprenditoriali;
- rivitalizzazione degli insediamenti minori, collegabili alla valorizzazione delle risorse agricole e turistiche del territorio meridionale, e loro connessione alle opzioni di politica industriale.