

Politiche per il Mezzogiorno cercasi

di Carlo Trigilia, Gianfranco Viesti

pubblicato su *Il Mulino*, n. 6/2002

Con la discussione parlamentare della Legge Finanziaria il tema dello sviluppo del Mezzogiorno è tornato ad occupare le prime pagine dei quotidiani italiani. Se ne ricava però una curiosa sensazione. Sembra che analisi e proposte di intervento siano ritornate indietro di un decennio. Un quadro sorprendente, che accomuna senza distinzioni significative governo e opposizione. Di che cosa si parla, infatti? Di un'area arretrata e immobile, omogeneamente depressa; della necessità di incentivare gli investimenti delle imprese come principale rimedio a tale depressione.

Siamo tornati alle solite. Non si cerca di capire bene perché, finalmente, negli ultimi anni il Sud mostra di crescere più del Centro-Nord, anche con un forte aumento dell'occupazione. E non si considera adeguatamente che dietro questi segni di dinamismo vi è una grande diversità di forme e di colori dello sviluppo: in cui convivono – talvolta a distanza di pochissimi chilometri, come in Campania - distretti esportatori in forte crescita e territori ancora controllati dalla camorra. Un'area cui bisognerebbe guardare con attenzione e curiosità scientifica e politica, non per scoprire un improbabile eldorado, ma per cercare di comprendere perché alcune zone riescono ad uscire dal sottosviluppo, a creare capitale sociale e a far funzionare bene i patti territoriali, a far nascere imprese e ad accumulare presenze turistiche, e altre invece languono; o peggio, si rivolgono alla vecchia politica distributiva dipendente dal centro.

E' da qui che occorrerebbe partire per ripensare gli interventi e per disegnare politiche di sviluppo territoriale adatte a queste diversità; capaci di far crescere la produttività e la competitività lavorando sui contesti locali, più che di compensarne le diseconomie con incentivi. Ma se siamo nuovamente al paradigma interpretativo che ci ha accompagnati per gran parte del dopoguerra, non sorprende che si torni anche alla proposta di politica economica tradizionale: lo sviluppo viene con politiche

disegnate principalmente a Roma, omogenee per tutto il Sud e centrate sull'incentivazione pubblica degli investimenti delle singole imprese esistenti. Del resto è quello che chiedono anche le rappresentanze delle imprese, più preoccupate di sostenere nell'immediato i loro associati che di farne crescere la competitività nel lungo periodo.

Le cause di questo arretramento nei paradigmi interpretativi e nel dibattito di politica economica non sono certo esclusivamente attribuibili al cambio di governo. Ed è ben noto che il nuovo esecutivo si è trovato di fronte una situazione economica internazionale particolarmente difficile, per quanto aggravata da previsioni incaute e troppo ottimistiche. Ma certo da una coalizione che si è presentata alle elezioni con squilli di tromba di federalismo, autonomie locali e liberismo ci si poteva attendere qualcosa di nuovo. Invece, qui come altrove, al decisionismo promesso si è sostituito il doroteismo, la vecchia arte della mediazione e del compromesso. All'insegna di una coppia ben stagionata: incentivi alle imprese e opere pubbliche. Il tutto condito da risse di potere per chi deve controllare dal centro i rubinetti della spesa, in modo da tentare di ricostituire quegli antichi rapporti tra centro e periferia che si sperava appartenessero al passato.

Per la verità, sin dagli esordi del governo si ha l'impressione che una componente cruciale – quella facente capo al Ministro dell'Economia Tremonti e alla Lega – punti a ridimensionare le politiche tradizionali per il Sud. Ma quest'area deve scendere, dopo alcuni mesi di incertezza, a qualche compromesso. Dopo una lunga querelle, la delega sulle questioni del Mezzogiorno viene attribuita al Viceministro Micciché – artefice del grande successo siciliano di Forza Italia - il quale conferma sia l'assetto tecnico del Dipartimento per le Politiche di Coesione (alla cui guida richiama Fabrizio Barca), sia l'impianto del Quadro Comunitario di Sostegno che in quelle stanze era stato disegnato e che è già operativo. Questo mostra, apparentemente, un cambio di atteggiamento, che sembra poi concretizzarsi in alcuni dei contenuti del "Patto per l'Italia", in larga misura concordati anche con la CGIL prima della rottura fra i sindacati.

Ma quanto ci crede davvero il Governo e la maggioranza che lo sostiene? L'impressione è che prevalga invece nettamente una visione in cui i temi dello sviluppo territoriale sono del tutto marginali. Già nel famoso pacchetto dei cento giorni l'unica misura che sembra avere un chiaro orientamento è quella per l'emersione del sommerso. Essa viene presentata pomposamente e imprudentemente come un intervento dai risultati certi e rilevanti, in grado di dare una forte spinta positiva sia ad una maggiore e miglior crescita del Mezzogiorno sia ai conti pubblici. Nonostante svariate modifiche della legislazione, questa misura si rivela, come è noto, un fallimento pressoché completo: i lavoratori emersi, sull'intero territorio nazionale sono solo 1500. Nei primi mesi del governo Berlusconi vi è ben poco d'altro. Fallita infatti la grande politica dell'emersione, quali sono i capisaldi degli interventi di sviluppo territoriale? Manca ancora, in primo luogo, qualsiasi concreta proposta di attuazione del federalismo fiscale, su cui avviare una discussione certo difficile ma indispensabile. Vi sono da un lato, le grandi opere della Legge Obiettivo, sempre più difficili da finanziare e da realizzare con il deterioramento delle finanze pubbliche. Dall'altro, le diverse indicazioni, presenti già nel Libro Bianco del Ministro Maroni, relative all'istituzionalizzazione di un più netto divario nei trattamenti salariali fra Nord e Sud (e nella normativa: non si dimentichi che il Governo propone un'applicazione territorialmente differenziata dell'articolo 18), come propellente per la crescita delle aree deboli, e per il sostegno a un Mezzogiorno visto come uniformemente depresso. Non che flessibilità territoriali e un legame più stretto fra costo del lavoro e produttività non siano temi rilevanti: il punto è che differenziali salariali territoriali già esistono (e sono crescenti negli anni novanta stando ai dati della Banca d'Italia), e non è certo il loro ampliamento che può rappresentare, da solo, un fattore decisivo. Piuttosto si tratterebbe di agire, sensibilmente, sul cuneo contributivo, riducendolo per i livelli salariali più bassi: ma proprio la delega previdenziale si muove con tutt'altra filosofia (decontribuzione per tutti). Ma in ogni caso questi propositi si scontrano ben presto con la dura realtà dei

conti pubblici e dell'opposizione sindacale di CISL e UIL, che pongono le loro condizioni per sottoscrivere l'accordo con il governo.

Intanto, firmato il Patto per l'Italia, i conti si aggravano. Si procede allora con una serie di misure estive, in direzioni del tutto diverse. Innanzitutto, la maggioranza parlamentare abbandona immediatamente il testo dell'accordo, estendendo anche al Centro-Nord il "nuovo" credito d'imposta appena concordato per il solo Mezzogiorno: qui non è solo (o tanto) rilevante il merito della questione, quanto il rispetto per l'accordo con le parti sociali e il "sentimento politico" dei parlamentari della CdL. La supposta centralità del Mezzogiorno nell'azione del governo svanisce poi a luglio, quando, proprio mentre diventa più importante un'azione di sostegno congiunturale, viene sospeso il "bonus" fiscale per i nuovi assunti, che aveva contribuito ai risultati occupazionali dei mesi precedenti. Il governo pensa poi di risparmiare (più nell'apparenza che nella sostanza) trasformando gli incentivi agli investimenti nelle aree depresse, per il 50%, in un prestito. Della trasformazione degli incentivi in prestiti si può naturalmente discutere, ma che senso ha farlo poche settimane dopo aver firmato un Patto che dice tutt'altro? Ancora, tutta la parte del Patto relativa alla riattivazione degli strumenti della "programmazione negoziata" continua a restare inattuata. Il prestito d'onore sembra abbandonato. Infine un fatto assai significativo. La proposta – tecnicamente corretta – di inglobare contabilmente tutte le risorse per le aree deboli in un "Fondo Unico" diviene materia di una profonda contrapposizione fra le forze di maggioranza su un tema antico ma – come si può immaginare – rilevante: quali Ministri debbano partecipare alle decisioni di spesa.

Al momento di scrivere queste note è in discussione l'approvazione di un maxi-emendamento proposto dal Governo, frutto della reazione delle parti sociali alla Finanziaria, che prova ad intervenire su diversi di questi aspetti: sarà interessante valutarne l'esito, anche per verificare lo stato dei conflitti interni alla maggioranza.

Ma il bilancio resta a dir poco deludente e confuso. Fallita la linea liberista del Ministro Tremonti, che puntava sull'emersione del sommerso attraverso gli sgravi

fiscali alle singole imprese, sottovalutando del tutto la questione cruciale del contesto ambientale in cui le aziende operano. Bloccati i propositi iniziali del Ministro Maroni di una maggiore flessibilità salariale e normativa, per le necessità di accordo con i sindacati. Colpita dal peggioramento dei conti e dai nodi procedurali la Legge Obiettivo sulle infrastrutture. Lasciata nel limbo la programmazione negoziata e tutti gli strumenti di sostegno allo sviluppo locale. Alla fine, di fronte alla necessità di fare cassa, si delinea un taglio di provvidenze a favore delle imprese, ma questo suscita la reazione di un alleato che si sente tradito, come Confindustria, e anche quella delle forze più “meridionali” della coalizione. Insomma, un liberismo molto diluito, che probabilmente uscirà ancora più annacquato dalla discussione finale. Ma non è certo dal neo-doroteismo che ci si può aspettare quello di cui la nuova realtà del Sud avrebbe bisogno. Un po’ di incentivi in più o in meno non ne cambieranno le sorti. Del resto, non sono riusciti in questo intento neanche quando erano molto più consistenti.

Come si vede, apparentemente un quadro ideale per l’opposizione. Un’occasione notevole per rilanciare una prospettiva culturale e una proposta politica di elevato livello. E anche per trovare una maggiore unità sui contenuti. L’Ulivo potrebbe contrastare frontalmente l’approccio d’insieme del governo Berlusconi ai problemi dello sviluppo territoriale. Potrebbe richiamare con forza e con orgoglio le politiche messe in atto soprattutto con Ciampi al Tesoro. Politiche che – per come sono state poi concretamente messe in atto – hanno mostrato certo limiti e problemi; ma che non per questo andrebbero abbandonate; ma invece riviste e potenziate, riconoscendo gli errori e imparando dall’esperienza. Politiche che nascono da una conoscenza nuova della realtà del Sud e dell’insieme delle aree deboli del paese, e da un’attenzione nuova alle grandi determinanti locali dei processi di crescita delle imprese e dell’economia e del rafforzamento delle istituzioni. Politiche che non mirano al mero finanziamento degli investimenti delle imprese esistenti, sperando come negli anni sessanta e settanta che la fabbrica muova l’economia e che l’economia muova lo sviluppo civile e sociale di un territorio, ma che provano invece a suscitare sviluppo

duraturo; che cercano di costruire relazioni proficue fra le istituzioni pubbliche, e fra di esse e le imprese, coalizioni territoriali alla cui guida si affermino nuove classi dirigenti locali. Politiche volte non ad intercettare risorse finanziarie nazionali ma a valorizzare le grandi risorse ambientali, culturali, umane che sono solo parzialmente utilizzate nelle aree più deboli (e il cui mancato utilizzo è causa – appunto – della debolezza dello sviluppo). Politiche per la nascita di nuove imprese, per valorizzare i parchi naturali e promuovere il turismo culturale, per potenziare le università e attrarre così imprese high-tech dall'estero offrendo loro un ambiente locale di qualità, per spingere le produzioni verso una competitività sempre più basata sulla qualità.

Politiche sofisticate e difficili, dunque; da mettere in atto con attenzione. Ma che sono quelle che fanno davvero la differenza fra l'approccio allo sviluppo territoriale di un governo di centro-destra e di uno di centro-sinistra; che segnano una disparità profonda, culturale: una potenziale alternativa al liberismo e allo statalismo tradizionale.

Ma quanto ci crede davvero l'opposizione? Qual è l'alternativa "alta", programmatica, che viene offerta all'azione del Governo? In queste settimane, purtroppo, non si vede. L'azione dell'opposizione si concentra principalmente sulla difesa del sistema delle incentivazioni alle imprese. Certo, sul piano della tattica politica questo consente a breve una convergenza con le posizioni dell'attuale Confindustria, grande sostenitrice politica di Berlusconi, interessata al mantenimento dei flussi di risorse pubbliche verso le imprese associate. Ma può essere questa la prospettiva strategica di una coalizione di centro-sinistra sul tema dello sviluppo?

Tornano così i nodi, assai intricati, che hanno accompagnato, nell'ultimo biennio della passata legislatura, la sua azione politica; i contrasti strategici al suo interno sul ruolo delle politiche di sviluppo locale e degli incentivi alle imprese; la difficoltà ad elaborare un complessivo programma riformatore per l'Italia del nuovo Titolo V e delle vecchie-nuove disparità territoriali, la tentazione di pensare che sia solo la regolazione centrale dell'economia il cuore del problema. E così il Mezzogiorno

finisce oggi per essere paradossalmente un banco di prova dei limiti culturali e politici sia del Governo che dell'opposizione.