

Poche e grandi scelte per il Mezzogiorno

di Gianfranco Viesti

pubblicato su *Il Mulino*, n. 2/2005

Il dibattito sul declino economico dell'Italia, che periodicamente viene aggiornato con dati sempre più preoccupanti, non può ignorare il Sud del paese. Ma perché finalmente anche le regioni meridionali forniscano un contributo al sistema Italia va innanzitutto sospesa la vendita delle illusioni. Al Mezzogiorno servono scelte grandi, che non possono dunque che essere, almeno per il momento, poche.

Tutti i dati forniscono un'indicazione univoca: con l'inizio del nuovo secolo si è chiusa una lunga e complessivamente felice fase di sviluppo economico del nostro paese. Una fase in cui ben noti punti di forza (la vitalità delle piccole imprese e dei distretti, la capacità di adozione e di miglioramento delle nuove tecnologie e di differenziazione dei prodotti, e molti altri) hanno prevalso su ben noti punti di debolezza (le difficoltà delle grandi imprese, l'insufficiente sforzo di ricerca e di presidio delle nuove tecnologie, e molti altri). L'Italia è assai cresciuta nonostante le sue debolezze. Ora questo non accade più.

La situazione impone riflessioni non ovvie. Non tanto – paradossalmente – sull'“Italia-come-la-vorremmo”, su cui c'è una certa convergenza. Piuttosto, sulle concrete strade per costruirla; sul che fare per superare, progressivamente, le debolezze “di sistema” con cui non si può più convivere. Una delle maggiori debolezze di sistema dell'Italia, naturalmente, è il Mezzogiorno. Più specificamente, il fatto che i livelli di occupazione e di produttività in una grande area del paese sono troppo bassi. Questo impone trasferimenti compensativi a carico della collettività per chiudere – solo in parte - lo scarto tra capacità di produzione di reddito e livelli di benessere; e soprattutto lascia inutilizzate cospicue risorse di cui il paese intero dispone (innanzitutto umane, ma anche ambientali, culturali, tecniche e scientifiche) e ne rallenta così significativamente la crescita.

Una delle grandi questioni del dibattito sul “declino” dovrebbe quindi a pieno titolo essere: come valorizziamo il Mezzogiorno per far crescere di più l'Italia? E' così solo in minima parte. Perché? Con tutta probabilità perché una parte consistente delle classi dirigenti, politiche ed economiche, del nostro paese considera assai improbabile che la situazione delle regioni del Sud possa davvero cambiare, e quindi ritiene più utile riflettere su come l'Italia possa ripartire nonostante il Mezzogiorno. La tesi di questo scritto è invece che proprio le difficoltà strutturali del momento suggeriscono di tornare a discuterne, con ragionevolezza e ambizione allo stesso tempo; ogni periodo di crisi, anche quello che viviamo, offre nuove “finestre di opportunità”.

Nelle pagine che seguono, allora, ci sarà una breve analisi di quanto è successo negli ultimi dieci anni e della situazione attuale, che proverà a fornire alcuni di dati di fatto per articolare questa tesi su cinque grandi questioni. La prima richiama quanto appena detto: politiche per la competitività da un lato e politiche per il Mezzogiorno dall'altro, oppure politiche per competitività per l'intero paese? Le altre scelte possono essere sintetizzate così: politiche compensative o di sviluppo? Ricentralizzazione o governance multilivello? Ripartire da zero o imparare dall'esperienza? Quali classi dirigenti, nel Sud e a Roma?

Un pianeta immobile

Molti pensano che nel Mezzogiorno succede ben poco di nuovo e di interessante, e che sostanzialmente rimane sempre uguale a se stesso. Non è stato affatto così negli ultimi dieci anni. I grandi e concentrati shock che l'hanno colpito nel 1992-93 (dalla crisi fiscale dello Stato alla fine dell'Intervento Straordinario, dalle privatizzazioni ai forti cambiamenti nel sistema politico), la “grande svolta” degli anni '90, hanno prodotto dapprima una grave recessione economica e una

forte preoccupazione sociale. Poi, sorprendentemente, vi è stata una pluralità di segnali positivi, di taglio tanto economico quanto culturale, sociale e politico, che molti studi hanno documentato e analizzato in questi anni¹. A cavallo della fine del secolo, l'andamento dell'economia meridionale è stato lievemente migliore rispetto alla media nazionale; complessivamente modesto ma qualitativamente interessante; fatto, assai più di prima di investimenti ed esportazioni, fenomeni di sviluppo locale e nuove classi dirigenti. Risultato non da poco, considerando la storia e il contesto.

Ma risultato, si vede bene ora, insufficiente. Quel che più preoccupa è che quei segnali non si sono rafforzati con il passare del tempo. Anzi i dati degli ultimi due-tre anni sono piuttosto preoccupanti. Le dinamiche socio-politiche nel Mezzogiorno sono oggi controverse, e affiancano ad esperienze positive (ad esempio l'avvio della Giunta Soru in Sardegna), e ancora una volta spesso sorprendenti, casi decisamente più negativi. Difficile leggere una chiara tendenza; ma, certo, il processo di positiva trasformazione che lo aveva caratterizzato nella seconda metà degli anni 90 non si è rafforzato negli anni Duemila. Più evidenti i dati economici, che segnalano un chiaro rallentamento. In particolare dal 2002 si ferma la crescita dell'occupazione e si riducono i tassi di attività, con fenomeni di scoraggiamento nella ricerca di lavoro che fanno il paio con un sensibile calo della fiducia delle famiglie; si contraggono gli investimenti in macchinari ed attrezzature; nel 2004 si riducono anche le presenze turistiche; vi sono segnali preoccupanti sul fronte della criminalità, dopo miglioramenti tanto notevoli quanto sottostimati in passato. Continua una significativa emigrazione di cervelli, testimoniata dai dati tanto sui complessivi trasferimenti di residenza all'interno del paese, quanto sulla mobilità di alcuni segmenti particolarmente pregiati delle forze di lavoro, come i laureati. La situazione internazionale non aiuta certo. Le difficoltà competitive del modello del Made in Italy sono acute in tutto il paese e coinvolgono in particolare i distretti esportatori di beni di consumo per la persona e per la casa e le aree a maggiore vocazione turistica, che negli ultimi anni avevano rappresentato alcuni fra i punti di maggiore sviluppo del Mezzogiorno.

Perché succede questo nonostante "tutto quello che si fa per il Sud"?

La risposta d'insieme è relativamente semplice. Le condizioni di contesto nel Mezzogiorno, in particolare la sua dotazione di beni e servizi collettivi, sono ancora tali da rendere per molti versi insoddisfacente la qualità della vita dei cittadini e del tutto insufficienti le economie esterne di cui possono giovare le imprese. I miglioramenti sono stati troppo contenuti; e non sono riusciti ad innescare un clima di fiducia. E' questo che rende modesta la crescita.

Quando si parla di Mezzogiorno, si continua ad essere travolti da una valanga di cifre, di stanziamenti. Ma, guardando agli ultimi anni, non sembrano esserci dubbi: le politiche economiche volte a correggere questa situazione, hanno continuato ad essere largamente insufficienti. Un solo dato consente di dimostrarlo: nella media 1999-2002 gli investimenti pubblici (trasporti, ricerca, istruzione, energia, acqua, rifiuti e così via) sono ammontati a 609 euro procapite nel Mezzogiorno, cioè il 14% di meno che nel Centro-Nord². A partire da livelli di dotazione di infrastrutture materiali e immateriali che sono nel Mezzogiorno nettamente più bassi che nella media del paese, e con alcuni punti di notevolissima criticità (acqua, ciclo dei rifiuti, trasporti), ciò testimonia di un ampliarsi e non del ridursi dei divari nella disponibilità di "economie esterne" per i cittadini e le imprese. Questo risultato dipende da più fattori. In primo luogo dal fatto che le risorse pubbliche per lo sviluppo del Mezzogiorno continuano ad indirizzarsi in misura notevolissima ai trasferimenti in conto capitale (incentivi), piuttosto che ai necessari investimenti pubblici. Nello stesso triennio, la spesa per incentivi è stata di 447 euro procapite al Sud contro 330 al Centro-Nord, a causa soprattutto di regimi di aiuto alle imprese assai più generosi nel Mezzogiorno. Nonostante da tempo si sostenga giustamente nei documenti di governo (tanto della passata quanto di questa legislatura) che gli incentivi vanno ridotti a favore degli investimenti pubblici, questo continua ad accadere in misura troppo limitata; dal 2001 questo riequilibrio sembra essersi arrestato. Si continua ad agire –

¹ Sia consentito rimandare a G. Viesti, "Abolire il Mezzogiorno", Laterza 2003 e all'evidenza e alla bibliografia lì contenuta.

² Il dato, come quelli che seguono è tratto dal recentissimo MEF-DPS, Rapporto annuale 2004 del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, Roma, gennaio 2005

in misura rilevante – come negli anni Sessanta: pensando che gli investimenti delle imprese cambieranno l'economia; e che l'economia cambierà la società e i territori.

Ma non è solo problema di composizione. Nei DPEF tanto della passata quanto di questa legislatura è stato posto l'obiettivo di destinare al Mezzogiorno il 45% della complessiva spesa in conto capitale (cioè la somma dei due dati precedenti, investimenti pubblici e incentivi) del settore pubblico allargato (stato, regioni, enti locali, società a controllo pubblico, come Enel o Poste). Questo, tenendo conto di tutte le risorse disponibili: i fondi europei, i fondi “per le aree sottoutilizzate” (ex art. 119.V della Costituzione), i fondi ordinari. Siamo ancora lontanissimi: il valore per il 2002 è al 36,5%; rispetto ad un totale nazionale non certo grande. Questo livello così basso è dovuto soprattutto alla carenza della spesa pubblica ordinaria e delle società a controllo pubblico. I Fondi Europei (che, si tenga sempre presente, rappresentano mediamente solo fra il 10% e il 15% della spesa in conto capitale) e il fondo “per le aree sottoutilizzate” continuano così ad essere in larga misura sostituivi di spesa ordinaria. Non a caso, la relativa carenza nella spesa ordinaria ha costretto nel dicembre 2004 a rivedere gli impegni relativi all'addizionalità dei fondi comunitari (che, appunto dovrebbero essere aggiuntivi rispetto ad una data spesa ordinaria) presi con l'Unione Europea.

Con l'attuale governo, poi, l'intensità dell'azione di politica economica per il Sud ha conosciuto periodi molto difficili, e ha seminato incertezza. In particolare nel 2002-2003 si sono registrate una lunga sospensione degli interventi per l'autoimpiego (prestito d'onore) e per il finanziamento degli investimenti (legge 488), e il blocco dei crediti di imposta per le assunzioni, non a caso coinciso con l'interruzione alla tendenza all'aumento degli occupati: sono stati sospesi nel momento più difficile, quando più servivano. Clamoroso il ritardo con cui si è pervenuti solo nel settembre 2004, cambiato il Ministro dell'Economia, all'approvazione di delibere del CIPE relative all'assegnazione di oltre 10 miliardi di euro per infrastrutture e incentivi.

Dunque il problema è solo, come sempre, quello di dare più soldi al Sud, togliendoli al Nord? No. Anche se la quantità di risorse destinate allo sviluppo – piaccia o no - conta moltissimo.

Vi è un rilevante problema di qualità della spesa. Non è materia semplice su cui esprimere valutazioni. Va innanzitutto ricordato che al Sud il 45% della spesa in conto capitale continua ad essere effettuata da Enti ed Amministrazioni centrali (32% nel Centro-Nord), contro un 24% delle Regioni e un 31% degli Enti Locali. Se vi sono problemi di qualità – è bene ricordarlo, e questo sarà ripreso più avanti - essi non necessariamente riguardano solo o prevalentemente i livelli decentrati di governo. Da un lato ormai da anni è stata raggiunta una tempestiva capacità di spesa dei Fondi Strutturali, in passato delicatissimo problema nel nostro paese, anche per i riflessi negativi sulla nostra reputazione e sul nostro potere contrattuale in sede europea. Dall'altro l'onesta valutazione che il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo effettua dell'utilizzo dei fondi comunitari ammette che gli obiettivi di crescita previsti non sono stati raggiunti e che “lo sforzo di realizzazione per quantità e caratteristiche degli interventi programmati è risultato per il primo periodo di attuazione inferiore a quanto inizialmente definito”³; la spesa è, probabilmente, troppo frammentata. Negli ultimi anni si è, opportunamente, assai insistito sulla modernizzazione e il rafforzamento istituzionale in particolare delle regioni nel Mezzogiorno, legando anche una parte dei fondi europei al raggiungimento da parte della Amministrazioni di obiettivi in questo senso. In alcuni casi (si pensi al governo delle acque, o alla capacità di valutazione degli investimenti) sembrano essere stati raggiunti risultati non piccoli. Ma vi sono però sicuramente ancora molte situazioni difficili, soprattutto a livello regionale: non si dimentichi che le regioni del Sud – ancor più di quelle del Centro-Nord – sono state per lunghissimo tempo principalmente enti di spesa deresponsabilizzati. Ma non è solo un problema istituzionale. La qualità della spesa è minore di quanto dovrebbe soprattutto perché persistono limiti e criticità delle classi dirigenti meridionali, tanto politiche quanto tecniche.

³ MEF-DPS, Rapporto annuale 2004, pag. 176

Vi è poi un'ultima questione, forse ancora più importante: l'effetto territoriale, in un paese dalle forti disparità come in nostro, dell'insieme delle politiche; anche di quelle che apparentemente non riguardano specificamente il Sud. Ancora una volta sono valutazioni non semplici; ma gli elementi di preoccupazione sono prevalenti e crescenti. Pochi esempi (si tornerà sulla questione anche più avanti). La manovra-bandiera del Governo Berlusconi è stata la riduzione della tassazione sulle persone fisiche; anche per come è stata disegnata (in particolare il secondo modulo, con una forte riduzione per i grandi contribuenti e senza imposta negativa per gli incapienti), rappresenta una manovra di cui il Mezzogiorno trae modestissimo vantaggio; si interviene sulla domanda e non, come servirebbe, sull'offerta: stimolando dunque più nuove importazioni che nuova produzione; e si premia chi già ha redditi alti. Questo, in un quadro in cui le misure di contrasto alla povertà prese nelle precedente legislatura (es. reddito minimo di inserimento) sono state cancellate, e il welfare continua a coprire pochissimo le famiglie molto numerose e i poveri, nettamente concentrati al Sud. Ma, al contrario, i tagli ai trasferimenti verso gli Enti Locali con cui è in parte finanziata, minano proporzionalmente di più la capacità di fornire servizi e di effettuare investimenti al Sud, dove i livelli di servizio sono mediamente minori, le domande sociali più alte, e la possibilità di ausili da parte del privato o del privato sociale minore. Non è inutile ricordare che la spesa pubblica corrente procapite (che è quasi dieci volte più grande della spesa in conto capitale di cui si parlava prima) è in tutte le regioni del Sud tranne la Sardegna nettamente più bassa della media nazionale, per effetto tanto della componente previdenziale quanto di quella sanitaria. Cambiata la Costituzione ormai da quasi quattro anni, del "federalismo fiscale" – nonostante esista un'Alta Commissione all'uopo costituita ma con scadenza sistematicamente rinviata – non vi è traccia. E si moltiplicano le difficoltà, sul fronte degli interventi ordinari, specie per i Comuni o per la sanità. E che dire, infine, sui concreti segnali politico-culturali che negli ultimi anni sono stati lanciati all'intero paese, e in particolare alle sue aree più deboli? L'approvazione del condono edilizio rappresenta un indiretto incentivo a quell'abusivismo – nettamente concentrato nelle grandi regioni del Sud – che è la negazione di ogni ipotesi di sviluppo basata sulla valorizzazione delle risorse naturali e culturali e sulla promozione del turismo: per non poche aree del Sud l'unica strada di sviluppo concretamente possibile.

Dunque che il Sud non vada bene non sorprende. Anzi, alla luce delle disparità che si stanno aprendo in altri grandi paesi europei, dalla Germania alla Spagna, il fatto che comunque negli ultimi anni – ma non nel 2004 - il Sud si andato a lungo un po' meglio della media nazionale rappresenta un risultato non ovvio. Ma che non basta e non consola affatto. Se è vero, come sostenuto in apertura, che per invertire il declino vanno progressivamente superate le grandi debolezze del sistema-Italia, ancora proprio non ci siamo.

Individuare (e affrontare) i problemi centrali

Alla luce di questa situazione, vanno affrontate cinque grandi questioni di fondo. La prima e principale riguarda proprio il ruolo del Mezzogiorno nella strategia per il recupero di competitività dell'intero paese. E' un punto che raramente viene affrontato esplicitamente; rischia di essere politicamente "poco corretto" e di influenzare i comportamenti elettorali del Sud, che restano decisivi. Ma è un punto che implicitamente determina le grandi scelte che si sono fatte, si fanno e si faranno. La questione può essere posta in questi termini: in un quadro di grandi difficoltà per l'intero paese, e quindi di grandi necessità di intervento, e contemporaneamente di risorse pubbliche che sono e continueranno ad essere del tutto insufficienti, conviene concentrarle sulle aree più forti del paese, nell'idea che "locomotive" traineranno poi anche i vagoni più deboli o conviene provare a stimolare la crescita dell'intero paese, proprio per valorizzare quelle colossali risorse sottoutilizzate che ci sono al Sud? Il più convinto sostenitore di questa seconda ipotesi è sicuramente il presidente della Repubblica, che pone questa necessità in termini chiari, fuori di retorica. Ma l'impressione è che la netta maggioranza delle classi dirigenti del paese, politiche ed economiche, propenda per la prima. Alcuni, per leghismo esplicito; altri, molti di più, perché variamente convinti che l'uso delle scarse risorse pubbliche sia più produttivo dove i contesti sono

già più forti, e/o che investire al Sud sia, al fondo, poco utile; poco più che uno spreco affidare risorse a classi dirigenti sempre e comunque clientelari, a società familiste e prive di capitale sociale, a imprenditori attenti solo agli incentivi. Si è ben lontani dall'aver "abolito il Mezzogiorno": aver cioè eliminato quegli stereotipi che impediscono di vedere quanto di buono e di cattivo c'è al Sud. Stereotipi comodi: per quanti se ne fanno scudo appunto per rafforzare le aree già più forti; e per quanti, al Sud, se ne fanno scudo per giustificare usi subottimali delle risorse disponibili ("si sa da noi come vanno le cose"). Delle due l'una, infatti: ad uno scenario di crescita più equilibrata del paese, si contrappone uno scenario in cui, quel che conta davvero va alle locomotive; e ai vagoni di coda vanno trasferimenti compensativi, alle famiglie e alle imprese, per comprarne il consenso politico. I minori possibili. E' questa grande implicita scelta che influenza le grandi decisioni di investimento. Che ha orientato ad esempio le scelte di investimento nelle ferrovie, che nell'ultimo decennio si sono concentrate quasi esclusivamente al CentroNord: al Sud solo il 25% della spesa, comprensiva di fondi europei e "aree sottoutilizzate", pur in presenza di un deficit di base assai più alto; nel 2001-03 un'offerta ferroviaria regionale (treni-km) che cresce del 4% nel Nord-Est e diminuisce dell'1,5% al Sud. Un Piano di Priorità di intervento sulla rete ferroviaria nel Mezzogiorno che prevede investimenti teorici per 38 miliardi di euro fino al 2012 a fronte una spesa media effettiva di 600 milioni all'anno. La Torino-Venezia è importante: lì c'è il mercato, lì c'è sviluppo della rete. La Bari-Lecce non è "strategica": i lavori, avviati nel 1982, possono essere completati con calma. Che ha determinato gli impatti delle grandi liberalizzazioni: la nuova regolazione delle telecomunicazioni, certamente opportuna, ma priva di un'intervento pubblico correttivo degli effetti indesiderati, sta producendo un poderoso aggravarsi del "digital divide" nel paese; dato che ovviamente i privati investono in fibra ottica dove la domanda è maggiore, ampliando le differenze. Il governo del trasporto aereo (assolutamente decisivo per l'accessibilità del Sud) mira al salvataggio dell'ex monopolista pubblico e al rafforzamento degli hub di Malpensa e Fiumicino e non certo a proseguire nel processo di liberalizzazione, di riduzione dei prezzi, di intensificazione della rete dei collegamenti, specie punto a punto: così che qualsiasi lombardo che voglia programmare un week-end di vacanza, può arrivare con maggiore frequenza e costi più contenuti in moltissime città europee piuttosto che al Sud; così che un volo Roma-Bari continua a costare quasi come un Roma-New York. Che ha orientato le priorità fra le politiche pubbliche: dalle misure di contrasto alla povertà alla riforma degli ammortizzatori sociali, gli interventi con maggiori effetti sui territori deboli non sono certo al centro delle strategie del paese.

Secondo punto. Posto che ve ne sia consenso politico, che occorre fare? Per disegnare una strategia di "contrasto al declino" occorre fare le stesse cose nell'intero paese; spesso – ma non sempre – con un'intensità maggiore al Sud: liberalizzare e ri-regolamentare molte attività economiche; rafforzare i fattori chiave della competitività: infrastrutture, ricerca, capitale umano. Per il primo aspetto significa ad esempio intervenire sul settore dei servizi di pubblica utilità locali, che al Sud è in condizioni misere; o sulla liberalizzazione delle professioni, che proprio nelle aree dove la mobilità sociale è più modesta può ottenere i risultati più importanti. Per il secondo aspetto significa una ripartizione territoriale della spesa per investimenti pubblici più equilibrata e, nel Mezzogiorno, un forte spostamento di risorse dai trasferimenti alle famiglie e alle imprese agli investimenti. Cioè da interventi per compensare le imprese meridionali per le diseconomie ambientali in cui sono costrette ad operare, a interventi per ridurle. Se, come accade oggi, più del 40% della spesa in conto capitale va in incentivi, non ci sono risorse per le ferrovie, i centri di ricerca, gli schemi idrici. Non si tratta di eliminare ogni incentivo. Ma di ridurli significativamente nell'intensità e di modificarli nel funzionamento, puntando particolarmente su incentivi orizzontali (come quelli alla ricerca), su incentivi alle fusioni fra le imprese e ai consorzi, su incentivi alla nascita di nuove imprese innovative. Soprattutto puntando a strumenti pubblici che si affianchino e non sostituiscano ad una valutazione del merito di credito da parte del sistema bancario, la cui decisiva funzione nel sistema economico meridionale è ancora lontana da quella che dovrebbe essere. E non è certo un problema di ipotetiche nuove banche, specie se a capitale pubblico.

Questa strategia impone un triplice scambio politico. Uno scambio politico con gli imprenditori e le loro associazioni, basato su una riduzione dei trasferimenti diretti e un contemporaneo, ragionevole, verificabile, aumento degli interventi di miglioramenti dei contesti; una riduzione degli aiuti a ciò che accade dentro le fabbriche e un aumento degli interventi su ciò che è fuori dai cancelli delle fabbriche. Uno scambio a cui la larghissima parte del sistema imprenditoriale meridionale è pronta da tempo. Il secondo scambio è, ancora con gli imprenditori ma anche e soprattutto con la politica locale, sui tempi delle politiche: tanti incentivi hanno effetti diretti e veloci nel breve periodo, ma effetti modesti e transitori nel lungo periodo; una rete di trasporto funzionante richiede tempi assai più lunghi per la sua messa a regime, ma ha effetti forti e permanenti nel lungo periodo. Infine, un delicato scambio politico con le classi dirigenti del Nord: più risorse oggi al Sud per investimenti pubblici; meno risorse domani per trasferimenti compensativi. Serve per questo una strategia esplicita e credibile. Con obiettivi ambiziosi ma ragionevoli: per cambiare le cose nel Mezzogiorno serve un lavoro costante, per molti anni.

Chi fa questa strategia? La terza questione riguarda quella che potremmo definire la “sindrome da Palazzo Chigi”, diffusa ad esempio forse più di quanto non si pensi nel centrosinistra. L’illusione cioè di essere ancora nello stato napoleonico, tecnocratico, gerarchico del passato; quello in cui pochi uomini di ferro, magari appunto a Palazzo Chigi, o in una nuova Cassa per il Mezzogiorno, orientano in maniera onesta, capace e illuminata le risorse pubbliche disponibili. Illusione che si infrange sulla realtà e sulla storia. La realtà è quella di un paese che ha profondamente cambiato, prima e dopo la modifica costituzionale, i suoi assetti di governo; nel quale le responsabilità delle politiche sono distribuite su più livelli di governo. Nel quale qualsiasi ipotesi di “riportare a Roma le politiche per il Sud”, ad esempio, cozzerebbe non solo contro la realtà delle norme, ma anche con una convinzione, fortunatamente sempre più diffusa nel Mezzogiorno, dell’importanza dell’autogoverno e della responsabilizzazione come condizioni che si accompagnano ad ogni vero processo di sviluppo. La storia è quella di un passato non tanto lontano, di cui occorre ricordarsi bene, in cui la spesa era centralizzata ma non per questo migliore: la spesa della Salerno-Reggio Calabria, della ricostruzione post-terremoto nell’Irpinia; dei centri di ricerca subito tramontati; di alcuni grandi contratti di programma. Questo naturalmente non vuol dire che non ci siano problemi. Anzi. Gli assetti di governo appaiono ancora confusi; le connesse responsabilità fiscali – come detto – neppure abbozzate; gli scenari, con un’ulteriore riforma costituzionale forse alle porte, assai preoccupanti; alcuni nodi del sistema, come il tangibile pericolo del neocentralismo delle Regioni a danno delle autonomie locali, del tutto evidenti. Ma questo significa che, piuttosto che cullarsi con ipotesi neogiacobine, occorre confrontarsi con la difficile ma esaltante messa a punto di una “governance multi-livello”, che sia al tempo stesso cooperativa ed efficiente. Ancora una volta al Mezzogiorno serve ciò che serve all’intero paese.

Proprio a questo si collega la quarta questione. Per fortuna questo disegno è, in molte delle sue componenti più importanti, da migliorare e completare ma non da rifare. Non è questa la sede per entrare nel merito di questi temi, cui dunque si accennerà soltanto⁴. Basterà ricordare con più specifico riferimento al governo della spesa in conto capitale, che esistono strumenti e soggetti già rodati. Fra i primi, ad esempio, gli Accordi di Programma Quadro rappresentano un contenitore – simile a strumenti adottati negli altri grandi paesi europei - di decisioni politiche e tecniche condivise fra varie amministrazioni centrali e le regioni, quindi di interventi il più possibile integrati fra loro. Sperimentato in tutta Italia, di cui si sta progressivamente affinando l’effettiva capacità di spesa. Fra i secondi disponiamo da sette anni, con il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, di una istituzione dello stato centrale di qualità tecnica eccellente, capace di dialogo verticale tanto all’interno del paese con le regioni quanto con l’Unione Europea (dove ha conquistato all’Italia una reputazione in materia di politiche regionali del tutto nuova). Migliorabile ancora, come ogni istituzione; ma certamente da non modificare né nella sua collocazione (al Ministero dell’Economia) né nei suoi assetti.

⁴ Si può rimandare per esempio al Libro Bianco sullo sviluppo locale del Consiglio per le Scienze Sociali, di prossima pubblicazione.

Conclusioni

Ma se tutto ciò è vero, si pone con tutta evidenza un'ultima questione: non ci si può accontentare di classi dirigenti meridionali di modesta qualità. Se non si mira a trasferimenti compensativi ma si punta sul rafforzamento dei contesti, se non ci si illude di governare il Sud da Roma, la qualità del governo locale diviene centrale (e forse proprio per evitare questo tema ci si illude di poter governare il Sud da Roma). Classi dirigenti capaci non si creano naturalmente per decreto. Ma si possono creare se, ad esempio, le forze politiche (specie del centrosinistra!) si interrogano di più e meglio sui criteri della loro selezione, non promovendo solo chi è capace di acquisire consenso personale, ma anche e soprattutto chi è capace di costruire scenari di sviluppo condivisi e ragionevoli, e di mettere concretamente in atto scelte efficaci. Se ci si interroga di più sul ruolo dei partiti, in Italia come nel Sud, e sulla loro capacità, tuttora modesta, di interazione virtuosa con un associazionismo assai più vitale di quanto appaia. Si può provare, con attenzione e misura, anche a favorire la nascita di classi dirigenti collettive, territorio per territorio, con strumenti delle politiche di sviluppo. Promuovendo politiche nazionali per lo sviluppo locale⁵, che incentivino – ad esempio attraverso forme di pianificazione strategica – la cooperazione interistituzionale, la progettazione dello sviluppo, una migliore qualità delle politiche collettive locali. Creando finalmente un clima di fiducia: che riporti al Sud parte delle classi dirigenti (spesso i migliori) che l'hanno lasciato; che attri imprenditori, professori, artisti, scienziati da altre regioni e dall'estero.

Enfatizzare il ruolo delle classi dirigenti locali, tuttavia, non significa indulgere al localismo. Se è vero quanto detto in precedenza, al contrario, una politica contro il declino per l'intero paese non potrà che essere basata su grandi scelte nazionali, nel quadro delle politiche comunitarie. Per fare progressivamente del Mezzogiorno un ponte dell'Italia verso i mercati mediterranei serve una politica estera e del commercio estero che persegua con determinazione questo fine, favorendo l'ampliamento dell'UE verso i Balcani e il libero commercio con Magreb e Medio Oriente, e influenzando le decisioni europee, da quelle relative ai Corridoi alle nascenti reti MED-TEN. Per rendere tanto il Mezzogiorno quanto il resto del paese competitivo nella produzione di beni e servizi anche attraendo nuovi flussi di investimenti esteri, servono le grandi reti del trasporto e delle comunicazione (non solo verso Nord e verso Ovest, ma anche verso Sud e verso Est); e regole di concorrenza che stimolino quantità e qualità dei servizi che esse garantiscono. Per rendere tanto il Sud quanto il Nord competitivi nell'"economia della conoscenza" serve un'offerta di lavoro resa occupabile dalla scuola, dall'università, dalla formazione lungo tutto l'arco della vita, che operi in un quadro normativo che garantisca contemporaneamente flessibilità e tutele; e servono città, in cui servizi pubblici, coesione sociale e istituzioni scientifiche attraggano cervelli da tutto il mondo. Per questi come per altri fondamentali temi, non servono decisioni e regole speciali per il Sud; ma decisioni e regole, in grado di affrontare il "declino" del paese. Ma di tutto il paese.

Assai più che economica (o addirittura antropologica), la questione meridionale è oggi eminentemente politica; assai più che di tecniche di intervento o solo di aspetti finanziari, è oggi questione relativa a poche grandi scelte. E' oggi – come probabilmente è sempre stata – questione di classi dirigenti: locali (oggi più di prima) e nazionali. Fenomeni endogeni di sviluppo economico e strumenti adeguati di intervento possono relativamente poco se dietro di loro non c'è una classe dirigente politica, locale e nazionale, davvero convinta che nei prossimi dieci anni dal Sud possa venire una spinta per superare il "declino" e non un peso che lo aggravi. Convinta che, proprio per le gravi difficoltà del nostro paese, non ci si possa più permettere di convivere con un Mezzogiorno come immancabile sinonimo di arretratezza economica, sociale e politica, ma si debba, un po' alla volta ma con decisione, abolirlo.

⁵ Riflessioni e suggerimenti concreti sono in Magnatti, Ramella, Trigilia, Viesti, "Patti Territoriali. Lezioni per lo sviluppo", Il Mulino, 2005 e in Carlo Trigilia, "Sviluppo locale", Laterza 2005.