

È un piacere commentare i lavori di Cannari e Franco e di Trigilia contenuti in questo numero di "Stato e Mercato". Lo è perché la rivista ha deciso di dedicare una riflessione al tema del Mezzogiorno, assai trascurato nell'analisi e nella discussione scientifica degli ultimi anni, e invece oggetto di valutazioni e giudizi sommari, apodittici, non basati sui fatti (Viesti 2009a). E lo è perché i due saggi qui pubblicati sono entrambi di livello qualitativo molto alto; riescono a sviluppare argomentazioni ben sorrette dall'evidenza e, allo stesso tempo, ad affrontare il tema con una sensibile passione civile; sviluppano ragionamenti coerenti e ben indirizzati alle conclusioni. Come noto, il lavoro di Cannari e Franco si colloca nel vastissimo insieme di riflessioni che la Banca d'Italia, da un paio di anni a questa parte, ha deciso di dedicare al Mezzogiorno. Riflessioni fondamentali sia per l'autorevolezza della fonte e per la ricchezza e profondità dei contenuti, sia perché colmano – almeno in parte – il vuoto di conoscenze che si era determinato negli ultimi anni. Il lavoro di Trigilia si colloca invece in una feconda linea di interpretazione dell'autore, che percorre l'ultimo ventennio (a partire quantomeno da Trigilia 1992) ed è ricca, anch'essa, di riflessioni originali e di proposte.

La linea interpretativa di fondo di entrambi i lavori pare a me convincente. Può forse riassumersi, facendo certo un torto alla loro ricchezza di analisi, nelle idee di fondo che: il modesto sviluppo del Mezzogiorno discende da condizioni "ambientali" ancora molto difficile, poco favorevoli allo sviluppo di impresa privata competitiva, e tali da garantire una qualità della vita relativamente bassa ai cittadini; che, dunque, al miglioramento di questo ambiente e di queste condizioni debbano prioritariamente volgersi le politiche pubbliche, e non a compensare imprese e cittadini di quelle cattive condizioni; e che, conseguentemente, il tema della qualità delle politiche pubbliche correnti e di investimento, e quindi dei beni e servizi collettivi che possono scaturirne, debba essere posto al centro dell'attenzione, tanto nelle politiche "aggiuntive" quanto in quelle – assai più rilevanti quantitativamente – ordinarie.

Proprio perché entrambi i lavori sono di alta qualità, e presentano tesi convincenti, la discussione si può fare, spero, più approfondita e interessante. Ciò che intendo fare nelle prossime pagine è andare alla ricerca di ciò che in entrambi i lavori meno mi convince, enfatizzando cioè le possibili diversità di analisi ed interpretazione.

Sui due contributi ho una perplessità di ordine generale. Entrambi propongono (più nettamente Trigilia) una spiegazione principale delle difficili condizioni "ambientali" del Sud: Cannari e Franco fanno intensamente riferimento alle carenze di capitale sociale e al cattivo funzionamento delle amministrazioni pubbliche; Trigilia illustra uno "schema analitico per un problema di sociologia economica" basato sul cattivo funzionamento della politica. Entrambi i temi sono di fondamentale importanza, e sono senz'altro una parte importante della spiegazione delle difficoltà dello sviluppo del Sud. Ma, a mio avviso, essi ne rappresentano una parte. In entrambi i contributi paiono essere posti troppo in secondo piano, fattori di altra natura, principalmente economici, forse altrettanto fondamentali. Tempi e modalità dell'unificazione del mercato nazionale, con il connesso dispiegarsi di economie di scala (dimensionali e dinamiche, di apprendimento) hanno fatto sì che lo sviluppo industriale fosse fortemente polarizzato al Nord: il suo modestissimo sviluppo al Sud rappresenta, per molti versi, anche "l'altra faccia" della storia dello sviluppo del paese; la difficilissima orografia e geografia del Sud, il difficilissimo formarsi di mercati interni di qualche rilevanza, la grande distanza dai mercati stranieri, il notevolissimo, persistente, gap nelle infrastrutture sociali ed economiche che questo sviluppo sostengono, certamente contribuiscono molto a spiegare il modesto sviluppo dell'economia privata al Sud. Alcune grandi politiche nazionali, dalla costruzione del "welfare all'italiana", tutto centrato sul rischio della vecchiaia e assai poco su quello del non trovare mai lavoro, alle politiche industriali (dai grandi salvataggi dell'800 e del fascismo ai possenti interventi per la ristrutturazione degli anni Ottanta del Novecento), possono aver contribuito a rendere più difficile quello sviluppo. Le stesse politiche "meridionaliste", al di là della loro intensità nell'"età dell'oro" (anni Cinquanta e Sessanta) raramente sono state accompagnate da un convinto consenso della politica nazionale e delle grandi organizzazioni di rappresentanza, e assai spesso sono divenute nei fatti più sostitutive di mancate

politiche ordinarie che aggiuntive, incapaci di superare gli ostacoli allo sviluppo. La dipendenza del Sud dai trasferimenti impliciti dell'operatore pubblico (su cui tornerò più avanti), alla base di così tante e forti proteste nell'ultimo decennio altro non è, nell'interdipendenza macroeconomica fra le due grandi circoscrizioni del paese, che lo specchio di ancora più grandi importazioni del Sud di beni e servizi dal Nord.

Insomma. Entrambi i contributi sono utilissimi per ricordarci che non dobbiamo guardare all'economia come causa prima e principale di comportamenti e situazioni. La politica, il capitale sociale contano; e molto. Eppure si ha come l'impressione che l'inversione del nesso causale si sia spinta un po' troppo, e che i fattori sociali e politici stiano divenendo quasi l'unica spiegazione degli esiti economici. Certo, nella correttezza e nella profondità dei contributi di Cannari e Franco e di Trigilia siamo lontanissimi dalle interpretazioni, tornate assai di moda in tempi recenti, di quanti imputano al Medioevo le difficoltà del Sud o mescolano grandi quantità di numeri di dubbio significato e relazione per spiegarci che il Sud è povero perché "incolto". Ma personalmente resto più convinto da spiegazioni più ricche, nelle quali sia i fattori socio-politici, sia quelli economici, sia quelli storico-geografici giocano tutti ruoli importanti.

Proverò ora a formulare qualche commento specifico, richiamando l'impostazione iniziale: quella di enfatizzare particolarmente i punti di specifico dubbio o dissenso, con un'attenzione ai particolari, per tornare in conclusione su una questione generale.

Cannari e Franco analizzano convincentemente alcuni dati di fondo della situazione del Sud. Tornano però su un tema interessante, ripreso in termini molto simili anche da Trigilia: lo sviluppo molto minore del Mezzogiorno rispetto alle altre aree deboli d'Europa. Come tale, è un fatto evidente. Ma ad una più attenta riflessione ciò appare l'esito di un progresso molto maggiore degli altri paesi rispetto all'Italia, e non delle aree deboli all'interno dei propri paesi: è la crescita della Spagna che spiega la migliore performance dell'Andalusia rispetto alla Campania, e non il ridursi dei divari interni in Spagna. Per quanto possa sembrare paradossale, l'Italia è uno dei pochi paesi avanzati (OECD 2009) in cui i divari interni sono stazionari e non crescono. Questa osservazione mira a collocare meglio la questione del Sud oggi, ricordando come il problema della mancata convergenza interna non sia uno specifico italiano (anche se in Italia il divario è maggiore) e come sia gravissimo il problema della perdita di competitività delle aree forti del paese rispetto alle aree forti europee. Cannari e Franco arrivano poi (par. 3) alla questione centrale del capitale sociale, riassumendo evidenze recenti. Il tema resta però molto difficile da misurare e interpretare; ancor più difficile è stabilire nessi causali. Solo due esempi, per sollevare qualche dubbio. In un recente studio realizzato sempre in Banca d'Italia (Nuzzo 2006) si sottolinea come, pur persistendo differenze, molti dati indichino una sensibile convergenza degli indicatori di capitale sociale in Italia, nel lungo periodo a cui non fa però riscontro una pari convergenza economica. Nello stesso studio della Banca d'Italia sulla giustizia civile (Carmignani-Giacomelli 2009) si sottolinea come – non sorprendentemente in una terra con modesto capitale sociale – la litigiosità giudiziaria al Sud sia altissima; ma a guardare i dati disaggregati si scopre però una straordinaria, fortissima varianza all'interno del Sud (anche all'interno della stessa Sicilia), che non è chiaro cosa indichi: che a Caltanissetta c'è molto più capitale sociale che a Messina? Questi due banali esempi, insieme a molti altri, mi sembra suggeriscano estrema attenzione nelle misure e soprattutto nei nessi causali. Avrei ad esempio maggiore cautela, rispetto a Trigilia, nel sostenere che al Sud il basso livello di capitale sociale influenza la produttività "attraverso le minori capacità di cooperazione del lavoro nella produzione".

Il paragrafo 4 di Cannari e Franco è di importanza centrale. Riassumendo i risultati delle recenti indagini della Banca d'Italia, essi ricordano come le più difficili condizioni "ambientali" nel Mezzogiorno siano legate alla minore qualità di tutti i servizi pubblici disponibili per le imprese e per i cittadini. L'evidenza è ampia e chiara a riguardo. Più complesso è stabilire le cause di questa minore qualità. Certamente vi è una minore efficienza nell'organizzazione e nell'erogazione dei servizi da parte delle Amministrazioni competenti. Ciò può essere legato all'azione degli Enti Locali e delle Amministrazioni Regionali del Sud; e ogni sforzo per accrescerne efficienza ed

efficacia, dall'interno o mediante forme di regolazione nazionale, è certamente benvenuto: sia Cannari e Franco sia Trigilia convergono nell'indicare questo tema come prioritario per la politica economica nazionale. Non va tuttavia dimenticato come questa minore efficienza sia una media di situazioni diverse tanto da un punto di vista geografico quanto di tipologia; ciò non per smentire l'evidenza complessiva, ma al contrario per sottolineare come sia possibile – e come ciò si verifichi non poche volte nella realtà – avere servizi di qualità anche al Sud. Queste esperienze sono particolarmente preziose per la loro replicabilità in altri contesti.

Attenzione va posta anche alla circostanza che molti importanti servizi pubblici sono erogati, nel Mezzogiorno come altrove, da istituzioni e amministrazioni nazionali; Trigilia sostiene che nella maggior parte dei casi si tratta di “trasferimenti agli enti locali”, ma vi sono importanti eccezioni: si pensi al fondamentale caso dell'istruzione, ma anche alla giustizia, alla sicurezza, alla previdenza; la circostanza che la qualità di questi servizi al Sud sia inferiore merita non ovvie riflessioni.

Importante concausa della minore qualità dei servizi al Sud è anche l'assai minore dotazione in quell'area di infrastrutture. Si vedano ad esempio le recenti evidenze, provenienti da fonti assolutamente non imputabili di uno sguardo di favore sul Sud (tendente ad accrescerne le difficoltà oggettive): quelle della Fondazione Agnelli (2010) sulle dotazioni scolastiche e quelle di Intesa Sanpaolo-Fondazione CERM (2010) sulle dotazioni sanitarie. Entrambe mostrano carenze gravi ed evidenti. Il caso della sanità pare particolarmente interessante. La qualità dei servizi sanitari al Sud è assai inferiore della media del paese. Si tratta certamente di un ambito nel quale vi è un minore efficienza delle Amministrazioni Regionali nell'organizzare il servizio (con evidenze diffuse di mala gestione e corruzione). Tuttavia allo stesso tempo tutte le dotazioni sanitarie ed ospedaliere al Sud sono assai inferiori, come documentato da Intesa Sanpaolo-Fondazione CERM (2010). Un tema oggi troppo poco considerato (forse anche nel contributo di Cannari e Franco) è che anche questa minore dotazione ha un sensibile effetto sulla qualità e sul costo dei servizi pubblici: laddove la dotazione di strutture sociosanitarie territoriali è più modesta, i tassi di ricovero improprio crescono.

Cannari e Franco argomentano (e anche Trigilia sembra pienamente concordare) che la minore qualità non è anche collegabile alla minore spesa pubblica corrente nel Sud. Tale conclusione va meglio verificata. Non è questa la sede per una discussione tecnica approfondita; vale però ricordarne alcuni possibili capisaldi: l'utilizzo da parte di Cannari e Franco dei dati di spesa del solo settore pubblico, escludendo quel “settore pubblico allargato” che invece in tutto il paese, e soprattutto al Nord, ha assunto un ruolo assai importante nel finanziamento di molti importanti servizi; l'esclusione, nella valutazione d'insieme, della spesa pensionistica: tali flussi di spesa (assai sperequati a favore del Nord) potrebbero essere anch'essi considerati, dato che rappresentano un elemento fondamentale del “welfare all'italiana” cui corrisponde un impegno assai minore nella protezione contro la povertà o la disoccupazione. Ma proprio contributi come quello di Cannari e Franco (e le ricerche che ne sono alla base) consentono oggi di affrontare questa discussione in maniera molto più documentata. Infine essi richiamano recenti, condivisibili, valutazioni della Banca d'Italia sui modesti risultati delle politiche di sviluppo regionale; nel ricordare che “assorbono risorse significative” sarebbe però forse opportuno ricordare come esse siano solo in misura modesta (quasi irrilevante nel periodo più recente) aggiuntive rispetto alla spesa ordinaria: circostanza che rende per definizione, al di là delle opportune discussioni circa la loro qualità, impotenti le politiche di sviluppo regionali nel mutare proprio la qualità dell'ambiente nel Mezzogiorno (Viesti 2009b).

Sul tema della contrattazione decentrata Cannari e Franco si esprimono più decisamente per “retribuzioni nel settore pubblico più coerenti con le condizioni macroeconomiche e del mercato del lavoro sottostanti”; Trigilia è più cauto. A mio avviso a ragione, dato che il tema non è banale, esemplificabile con un esempio: un insegnante di scuola di Scampia va pagato di meno di uno di Modena perché in Campania la disoccupazione è maggiore, o va pagato al contrario di più perché fa un lavoro decisamente più difficile e impegnativo?

Trigilia definisce infine “aiuti” al Mezzogiorno anche i “trasferimenti legati alle politiche pubbliche ordinarie”. Avrei qualche dubbio nell’usare questo termine: il problema non è solo lessicale, specie nell’attuale quadro politico italiano. Anche questo aspetto meriterebbe una discussione ben più ampia; ma è di grande importanza e vale accennarne (Viesti 2009b). La implicita redistribuzione di risorse da Nord a Sud determinata dall’azione dell’operatore pubblico è infatti, in Italia come altrove, principalmente una redistribuzione fra cittadini e non fra regioni; essa discende da precisi dettati costituzionali: dalla progressività dell’imposta da un lato, e da diritti di cittadinanza (ad esempio all’istruzione) che sono indipendenti dal reddito individuale. Non si tratta del Nord che “aiuta” il Sud; ma di una parte della tassazione prelevata sugli italiani a maggior reddito che finanzia il costo dei servizi pubblici per gli italiani a minor reddito. La implicita redistribuzione territoriale che ne scaturisce (dato che al Nord risiedono proporzionalmente più cittadini a maggior reddito) è certo ampia (ma molto meno che in Germania) e soprattutto persistente. Ma ciò che la causa è il problema di fondo di cui discutiamo: l’insufficiente sviluppo di un settore privato di mercato (della conseguente occupazione, reddito, gettito fiscale), nel Mezzogiorno. La soluzione può infatti trovarsi nella divisione dell’Italia in più paesi o nella riduzione dei servizi pubblici per i cittadini meno abbienti o per quelli residenti nelle regioni più povere. O può trovarsi nello sviluppo di queste ultime.

Questo ci porta alle conclusioni dei lavori di Cannari e Franco e di Trigilia. Quest’ultimo esprime una valutazione a mio avviso eccessiva: “da decenni l’intervento pubblico si è trasformato da soluzione in problema”, che forse trascura anche un po’ troppo i passi in avanti che si sono compiuti nel migliorare le politiche pubbliche al Sud, anche nella sanità (Caruso, Dirindin 2010). Ma allo stesso tempo formula indicazioni di policy, molto simili a Cannari e Franco, e a mio avviso assai condivisibili. Maggiore qualità delle politiche pubbliche, esteso utilizzo di indicatori di efficacia e efficienza, forte ruolo del centro nel valutare; meno incentivi alle imprese e maggiore investimento per l’istruzione e per la legalità. Una “Maastricht per il Sud” la chiama Trigilia. Il punto sta nel capire (Viesti 2010) se l’Italia sia, o possa tornare ad essere, un paese così serio e ambizioso da affrontare questo tema di fondo del suo sviluppo

Gianfranco Viesti

Bibliografia

- Carmignani A., Giacomelli S. (2009), *La giustizia civile in Italia: i divari territoriali.*, Quaderni di Economia e Finanza, n. 40, Banca d’Italia
- Caruso E, Dirindin N. (2010), *Sanità: un decennio di contraddizioni e prove tecniche di stabilità*, in M.C. Guerra, A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica in Italia. Rapporto 2010*, il Mulino, Bologna;
- Fondazione Giovanni Agnelli (2010), *Rapporto sulla scuola in Italia 2010*, Laterza Roma-Bari;
- Intesa Sanpaolo-Fondazione CERM (2010), *Il mondo della salute fra governance federale e fabbisogni infrastrutturali*;
- Nuzzo, G. (2006), *Un secolo di statistiche sociali: persistenza o divergenza tra le regioni italiane?*, Quaderni dell’Ufficio Ricerche Storiche della Banca d’Italia, n. 11, dicembre
- OECD (2009), *Regions at a glance*, OECD, Parigi;
- Trigilia C. (1992), *Sviluppo senza autonomia*, il Mulino, Bologna;
- Viesti G. (2009a), *Nord/Sud: l’eterna questione*, “Il Mulino”, n. 5;
- Viesti G. (2009b), *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c’è*, Laterza, Roma-Bari
- Viesti G. (2010), *Il federalismo difficile*, “Il Mulino” n.5;