

Gianfranco Viesti

(Facoltà di Scienze Politiche, Università di Bari)

*Il Mezzogiorno fra politiche di sviluppo territoriale e federalismo fiscale: passato, presente e possibile futuro*

Relazione per il Convegno “Sviluppo capitalistico e unità nazionale. Le forme economiche, politiche e culturali dell’unità nazionale e della sua crisi”, Roma, 25 maggio 2011

Versione provvisoria

## 1. Il passato

Come ampiamente noto, l'Italia è caratterizzata da forti disparità regionali. A differenza di quanto molti ritengono, questa situazione non è certo unica né in Europa né nel quadro internazionale, dato che molti paesi sono caratterizzati da forti divari regionali, anche crescenti. Certamente però il caso italiano è di particolare interesse tanto per la dimensione e le caratteristiche dei divari (un confine netto fra due macroaree molto distanti fra loro) sia per la loro persistenza, di lunghissima durata storica (CERPEM 2009).

Genesi e persistenza dei divari regionali italiani sono legate alla storia e alla geografia dei processi di industrializzazione del nostro paese. Al momento dell'unità, i diversi stati presentavano economie prevalentemente agricole, molto diverse dai paesi europei di più antico sviluppo e relativamente simili fra loro (Bevilacqua 1993, Daniele e Malanima 2007). Da un punto di vista economico, strutture prevalentemente agricole, con redditi di sussistenza. Certamente però sin da allora emergevano differenze significative fra il Sud e il resto del paese: il Mezzogiorno si presentava infatti più debole sia sotto il profilo sociale (livelli di alfabetismo, struttura degli insediamenti, organizzazione dell'agricoltura) sia sotto il profilo infrastrutturale (infrastrutture civili e soprattutto di trasporto, con mercati interni piccoli e isolati) (Felice 2007).

Il grande sviluppo industriale del paese si è concentrato quasi esclusivamente nel Nordovest, per l'effetto congiunto di una serie di effetti di polarizzazione, mentre il Sud è rimasto un'area prevalentemente agricola (Ciccarelli e Fenoaltea 2010). Gli effetti di polarizzazione sono stati determinati, congiuntamente da fattori storici, geografici, sociali. Il Nord disponeva di grandi e medie città già molto interconnesse da un'ampia rete viaria, che hanno dato vita ad un rilevante mercato interno; ha potuto più agevolmente sviluppare commerci e forme di integrazione economica con le regioni transfrontaliere; disponeva di corsi e cadute d'acqua in grado di produrre energia elettrica. Aveva livelli di alfabetizzazione assai più alti, e una tradizione commerciale e imprenditoriale più uniformemente diffusa: è stato favorito da alcune grandi scelte politiche nazionali, dalla svolta protezionistica di fine 800 al potenziamento dell'apparato militare-industriale, dalla struttura della tassazione dopo l'Unità, all'evoluzione e al ruolo del sistema bancario e finanziario (dai salvataggi di fine secolo alla nascita dell'IRI).

Da allora, per tutto il Novecento, questi processi si sono autoalimentati. Le disparità si sono in particolare acuite durante il periodo fascista, quando, bloccate le migrazioni internazionali e con un aumento della popolazione molto più forte che al Nord, il Sud si è venuto stabilizzando su un'agricoltura di autosufficienza a fortissima sottoccupazione, mentre al Nord si è rafforzata l'industria, protetta dalla concorrenza internazionale e sostenuta – in misura rilevante – dall'azione pubblica. In particolare nel dopoguerra, con il fortissimo sviluppo della domanda interna e la crescente integrazione internazionale, i processi di industrializzazione si sono diffusi verso il Nordest e il Centro, ma solo marginalmente al Sud.

Il far parte di un'economia nazionale sempre più pienamente integrata ha reso più difficile lo sviluppo industriale al Sud. I modelli recenti di "nuova geografia economica", così come le teorie classiche dello sviluppo e del sottosviluppo (Myrdal 1957, Krugman 1991), consentono di comprenderne il perché. In un'area economica a crescente integrazione (con la riduzione dei costi di trasporto e di comunicazione e il crescere di istituzioni nazionali), a forte mobilità dei fattori, con

identica moneta, differenze nei livelli di sviluppo possono ridursi (per effetto di una maggiore convenienza localizzativi nelle aree più deboli), ma possono anche essere cumulative e rafforzarsi (Williamson 1965). Forze di diverso segno sono in azione contemporaneamente e l'esito dell'integrazione non è scontato.

In Italia le regioni del Centronord e del Sud hanno avuto esiti diversi. Mentre nell'area del Nordcentro l'occupazione agricola si trasformava in piccola imprenditoria manifatturiera, ben diffusa sul territorio, disegnando uno sviluppo coeso, "senza fratture" (Fuà, Zacchia 1983) al Sud la massa di sottoccupati agricoli ha trovato sbocco nell'emigrazione o in processi di urbanizzazione nelle medie e grandi città estremamente intensi e disordinati, dando vita ad economie prematuramente terziarizzate. Nel periodo del miracolo economico, mentre le preesistenti attività artigianali nei beni di consumo esistenti in tutto il Mezzogiorno sono state poste progressivamente fuori mercato dalla concorrenza delle più grandi e strutturate imprese del Nord, nel Nordcentro davano vita ad un processo diffusivo e moltiplicativo (Brusco e Paba 1997, Viesti 2000).

Perché questi esiti così diversi? Comperderlo non è difficile. Nell'intero periodo unitario il Sud ha sofferto di condizioni "ambientali" insufficienti per favorire lo sviluppo di impresa privata competitiva. Alla marginalità geografica (fortissima specie nel periodo della "guerra fredda"), al Sud si è sempre sommata una dotazione insufficiente (e assai minore che nel resto del paese), di infrastrutture materiali - come le grandi reti energetiche, idriche, di trasporto - e delle fondamentali reti immateriali, a cominciare dalla debolezza del sistema dell'istruzione e della formazione. Nel Centronord le condizioni sono state diverse, a cominciare dai più elementari fattori di vicinanza geografica.

Ancora nel 1951, in media, un cittadino calabrese aveva avuto meno di tre anni di istruzione, contro oltre cinque per un lombardo, e quasi cinque per la media del Centronord. Alle minori dotazioni si è associata una qualità dei servizi disponibili per imprese e cittadini anch'essa modesta. Certamente nel Sud ha inciso anche una dotazione di "capitale sociale" e una diffusione di comportamenti collettivi in parte non favorevoli allo sviluppo, in particolare industriale; dalla debolezza del reinvestimento dei capitali agricoli in attività moderne, alla persistenza delle mafie. Questa non è certamente l'unica spiegazione del ritardo, come certa letteratura ama sottolineare, ma ha importanza. A compensarle non vi è stata una forte convenienza localizzativi, anche per effetto di differenziali salariali interni che sono stati significativi (anche se assai ridotti con l'abolizione delle gabbie salariali) ma insufficienti a compensare le minori dotazioni e i peggiori servizi (Bodo e Sestito 1991).

Tutto ciò non deve nascondere lo straordinario sviluppo e la profonda trasformazione sociale ed economica conosciuta dal Sud nei 150 anni, e in particolare i fortissimi cambiamenti - rilevantissimi anche sul quadro internazionale - dei primi decenni del secondo dopoguerra. Dal radicale cambiamento dell'agricoltura e del territorio meridionale così attentamente descritto e interpretato da Manlio Rossi Doria (Rossi Doria 1982) all'importanza dell'apparato industriale meridionale nel dopoguerra e ancora oggi; dai grandi successi del modello abruzzese ai consistenti fenomeni di crescita di imprenditoria locale, allo sviluppo del turismo. Così come il Nord, il Sud si è enormemente giovato - in termini assoluti - dell'integrazione e dello sviluppo italiano, e dell'integrazione del paese in Europa.

Nel dopoguerra, il Sud ha sperimentato un sensibile processo di convergenza nei confronti delle regioni del Nordovest di più antica industrializzazione. Lo scarto percentuale nel reddito *pro capite* rispetto alla Lombardia si è ridotto – fra 1955 e 2005 – da un minimo di circa 20 punti per la Campania, ad un massimo di 40 per Abruzzo, Basilicata, Calabria. Ancora più forte è stato il recupero nei confronti di Piemonte e Liguria.

Ma allo stesso tempo il processo di convergenza del Nordestcentro – che partiva da una distanza assai minore – nei confronti del NordOvest è stato più rapido e pressoché totale. Così, se si misura il divario del Sud dall'intero Centronord, esso appare oggi non troppo diverso rispetto agli anni cinquanta: ma questo dato è frutto, come appena ricordato, di dinamiche interessanti, differenziate; che confermano che “le Italie” sono tre (Bagnasco 1977).

Nei 150 anni di Italia, il contributo delle diverse circoscrizioni allo sviluppo nazionale è stato così molto diverso, anche se ugualmente intenso. Il contributo del Mezzogiorno alla crescita dell'Italia, in particolare, si è manifestato in diverse forme nei diversi periodi storici: dal contributo fiscale e di risparmio dell'Ottocento, al ruolo dell'emigrazione nel sostenere risparmio e accumulazione; dal decisivo ruolo della domanda interna del Sud, specie nel secondo dopoguerra, allo sviluppo dell'industria centrosettentrionale, alle migrazioni interne e al loro effetto sia sul mercato nazionale del lavoro e sui livelli salariali sia sulla disponibilità nel Centronord di intelligenze e capacità formate al Sud e valorizzate nel resto del paese.

Vi sono stati nel tempo alcuni tentativi di realizzare politiche pubbliche per diffondere i processi di industrializzazione anche al Sud (più limitatamente in età giolittiana, in misura più intensa con l'Intervento Straordinario specie nel 1951-1973). Essi hanno inciso sulle dotazioni infrastrutturali di base, hanno ottenuto risultati molto rilevanti, ma complessivamente non sono riusciti a promuovere lo sviluppo di un'economia in grado di creare una sufficiente domanda di lavoro nelle imprese di mercato. Il tentativo di industrializzazione diretta (1957-1973), tramite le Partecipazioni Statali e gli incentivi alle grandi imprese esterne, ha prodotto alcuni risultati molto significativi, ma, anche per le caratteristiche settoriali e gestionali dell'industrializzazione importata, non è riuscito ad essere volano di un più complessivo ed autonomo sviluppo (Cafiero 2000). L'esperienza più recente, quella della Nuova Programmazione lanciata da Ciampi nel 1998 ha anch'essa ottenuto risultati modesti (Cannari et al 2010).

## **2. Il presente**

L'economia nazionale si è venuta così stabilizzando – a partire dallo shock petrolifero – su un modello bi-regionale dalle evidenti caratteristiche. Con la diffusione e il rafforzamento dei servizi pubblici nazionali, il Sud ha potuto godere – grazie all'azione redistributiva della spesa pubblica di un significativo aumento del reddito e dei consumi, al di là della sua capacità di produrre ricchezza. Sin dagli anni cinquanta, lo scarto fra reddito prodotto e reddito disponibile è stato implicitamente coperto dall'azione pubblica, che ha “trasferito” risorse da Nord a Sud mediante una spesa corrente superiore al gettito della tassazione meridionale. Al tempo stesso questo eccesso di reddito disponibile rispetto al reddito prodotto si è tradotto in importazioni nette al Sud di prodotti del Centronord, che al Sud hanno trovato uno sbocco di mercato molto importante, soprattutto nelle fasi iniziali del loro sviluppo, ma significativamente ancora oggi (De Bonis *et al* 2010). Tale modello ha goduto di vasto consenso sia nel Sud che nel Nord del paese.

Questa situazione era ed è, però, decisamente sub-ottimale per l'economia nazionale. In primo luogo era ed è insostenibile per la finanza pubblica. I flussi impliciti di risorse da Nord a Sud sono stati associati ad una condizione complessiva deficitaria del bilancio pubblico nazionale, dovuto anche ad una pressione fiscale estremamente bassa; e l'accumularsi di deficit ha determinato – in particolare nel decennio 80 – l'insostenibile crescere del debito pubblico. Non vi è evidenza – come spesso si sostiene – che la crescita del deficit pubblico sia stata associata ad una spesa corrente particolarmente intensa al Sud (Geri e Volpe 1985, Viesti 2009): nel tempo la spesa corrente pare essere sempre stata sostanzialmente proporzionale alla popolazione; tuttavia il livello di spesa *pro capite* al Sud è stato ed è superiore al gettito fiscale *pro capite*. Il crescere del debito ha avuto effetti redistributivi non semplici: ha tra l'altro prodotto un rilevante flusso di interessi verso le aree più ricche del paese.

Alla soglia degli anni 90 la situazione dei conti pubblici ha rischiato di produrre un complessivo “default” dell'economia italiana; le manovre del decennio e l'introduzione dell'euro (con il suo effetto di riduzione dei tassi di interesse) hanno impedito quel fallimento, ma non risolto il problema.

I flussi di risorse pubbliche correnti, in mancanza di un sistema di welfare universalistico e in presenza di una forte debolezza delle strutture amministrative pubbliche nazionali e locali, hanno determinato l'insorgere e il rafforzarsi di forme di intermediazione, politica e sociale, impropria (Trigilia 1992). Il Sud, in presenza di un welfare “all'italiana” fortemente centrato sulle pensioni agli ex-occupati, si è visto così privato di forme di protezione sociale trasparenti e universali, e al tempo stesso è stato destinatario di flussi impropri (pensioni di invalidità), gestiti discrezionalmente e spesso irregolarmente.

Il Sud è rimasto principalmente area di consumo e di parziale esportazione di capitale umano qualificato, caratterizzato da persistente e ampia disoccupazione giovanile e femminile. Ciò ha creato spinte per interventi di trasferimento alle famiglie e di sostegno, e generato, specie in alcuni grandi centri urbani, il rafforzarsi di rapporti economici e sociali irregolari o apertamente illegali; questi ultimi si sono progressivamente diffusi in tutto il paese. Soprattutto ciò ha determinato il sottoutilizzo o il non-utilizzo di vaste risorse – umane in primo luogo, ma anche culturali, ambientali – a danno della crescita dell'intero paese. La questione meridionale è sempre più divenuta la questione del lavoro (Viesti 2010).

Questo precario equilibrio si è rotto con gli anni Novanta. A determinarne la rottura sono stati più fattori contemporanei. La crisi dei conti pubblici ha mostrato l'insostenibilità del modello di finanza pubblica a debito, con il conseguente aumento della pressione fiscale, e la crescente spinta verso la riduzione della spesa. L'intensificarsi dei processi di globalizzazione dell'economia italiana ha progressivamente ridotto l'importanza del mercato interno (specie per le imprese del NordEst più proiettate sui mercati internazionali) e allo stesso tempo ha azzerato le residue convenienze localizzative nel Mezzogiorno, di fronte all'Est Europa riaperto agli scambi, o ai paesi emergenti extraeuropei. La frantumazione del quadro politico ha fatto venir meno i grandi partiti nazionali e ha creato spazio per movimenti rivendicativi a base territoriale.

Dall'inizio del XXI secolo, lo spegnersi della crescita dell'economia italiana, in tutto il paese, e le crescenti difficoltà del modello di capitalismo italiano nell'era dell'euro, delle tecnologie

dell'informazione e della comunicazione e della crescente concorrenza manifatturiera asiatica, hanno aggravato il quadro dell'economia italiane; hanno reso più rilevante il tema delle relazioni interne al paese.

La crisi dell'Italia contemporanea si è mostrata non solo economica ma anche politica, culturale, etica. L'intero paese ha incontrato difficoltà sempre maggiori ad elaborare visioni del proprio futuro; è venuto crescendo il consenso per una ricetta per l'Italia basata sulla riduzione della spesa e dell'intervento pubblico e contemporaneamente della pressione fiscale come unica politica per le imprese, e su un'attitudine a considerare la soluzione per ogni problema esclusivamente su base individuale o territoriale e non su base nazionale.

La crisi internazionale, la recessione del 2008-10, e vincoli sempre più stringenti del Patto di Stabilità europeo che si vanno delineando hanno ulteriormente aggravato il quadro. Particolarmente forte si prospetta l'effetto della crisi sull'economia del Sud – come per la, più debole, recessione del 1992-94: minore ricchezza delle famiglie e minore occupazione determinano una più persistente stasi nei consumi; le riduzioni di spesa pubblica e gli aumenti della pressione fiscale regionale e locale lo compiscono particolarmente; il rapporto fra export e PIL è inferiore. Le imprese del Centro-nord hanno inoltre ridimensionato significativamente le proprie attività al Sud (D'Aurizio, Ilardi 2011).

### **3. Il possibile futuro**

È su queste premesse storiche e in questa situazione economico-politica che così è venuto concretizzandosi, e attuandosi un progetto politico di divisione, formale o sostanziale, del paese; pur enunciato, ma mai attuato, nelle legislature precedenti. Questo progetto mira a modificare strutturalmente l'equilibrio bi-regionale del paese, ma secondo linee del tutto particolari.

Il suo fine è quello di puntare ad un risanamento della finanza pubblica – e ad una riduzione della pressione fiscale sulle imprese e sui cittadini – contraendo quanto più possibile i flussi di spesa verso il Mezzogiorno. Architravi ne sono gli interventi di ridisegno dei grandi servizi pubblici nazionali, un'interpretazione delle regole del federalismo fiscale in chiave di redistribuzione fra territori, la cancellazione delle politiche di sviluppo regionale.

Sul primo fronte si agisce per contenere drasticamente e strutturalmente la dimensione – e la connessa spesa - del sistema nazionale della scuola e dell'università. Vengono limitate ulteriormente le già magre politiche sociali con una crescente sostituzione dell'operatore pubblico con l'attività di Fondazioni e istituzioni intermedie, esistenti però solo in una parte del paese. Parte dei servizi pubblici sono ormai passati nelle mani di aziende ed istituzioni a vari gradi di carattere privatistico; cosa in sé non necessariamente negativa, ma che ha prodotto e produce enormi disparità territoriali. Crolla e si prevede in ulteriore riduzione la spesa pubblica per infrastrutture; i principali attori del sistema, come le Ferrovie, sono totalmente svincolati da obiettivi pubblici e orientano tutti le proprie scelte esclusivamente su obiettivi aziendali di breve termine.

A ciò si affianca un'interpretazione e un'applicazione con finalità prevalentemente redistributive fra territori della riforma costituzionale del 2001, a lungo inattuata. Ciò che viene forzatamente definito federalismo fiscale, e cioè una maggiore autonomia e responsabilità di spesa per Regioni ed enti locali, e nuovi criteri per l'allocazione territoriale delle risorse (legati in misura rilevante al gettito

locale), può produrre con il tempo maggiore efficienza ed equità. Può però determinare una importante redistribuzione delle risorse disponibili per i servizi pubblici, a cominciare da sanità e scuola (Viesti 2010a).

Nell'attuazione concreta del dettato costituzionale, tramite i decreti delegati relativi alla legge 42/2009, si sta privilegiando la redistribuzione come fine in sé e non come strumento per raggiungere efficienza ed equità. Lo scopo esplicito è quello di mantenere al Nord la maggior parte possibile del gettito fiscale dei suoi cittadini e delle sue imprese, inducendo un aumento della pressione fiscale e una riduzione del servizio al Sud; o verosimilmente entrambi.

Scarsissimi sono invece l'interesse e la volontà di fissare livelli essenziali delle prestazioni, validi per l'intera Italia, degni di un paese avanzato; di definirne costi standard che tengano conto delle dotazioni disponibili, e loro percorsi di convergenza verso i livelli ottimali; di fissare criteri di modalità della perequazione fra territori tanto in materia di spesa corrente quanto di spesa in conto capitale – finalizzata quest'ultima alla progressiva perequazione infrastrutturale. Temi che, benché siano nella lettera della Costituzione e della legge, non sono nella sua attuazione.

Inoltre, nell'ultimo biennio l'azione caparbia e continua del Ministro dell'Economia Giulio Tremonti ha cancellato le politiche nazionali di sviluppo del Mezzogiorno (Prota e Viesti 2010, 2011; Viesti 2010). Circa 35 miliardi di euro già destinati a spesa in conto capitale per lo sviluppo del Sud sono state spostate prevalentemente verso spesa corrente (per circa 22 miliardi, per finanziare il deficit di bilancio) o utilizzate per far fronte a grandi emergenze nazionali come il terremoto d'Abruzzo o il finanziamento della cassa integrazione straordinaria e in deroga (prevalentemente al Centronord) o frammentate in piccoli interventi, a carattere discrezionale.

L'effetto combinato della caduta di competitività e del rallentamento decennale della crescita dell'intero paese; della gravissima recessione del 2008-10; dei profondi tagli lineari realizzati sui grandi servizi pubblici nazionali e delle persistenti difficoltà a venire del bilancio pubblico italiano anche per le nuove norme del Patto di Stabilità Europeo; della redistribuzione di risorse fra regioni ed enti locali a danno di quelli già meno in grado (per propria efficienza e per fondi disponibili) di offrire servizi ad imprese e cittadini; della cancellazione delle politiche regionali può produrre un effetto "catastrofico" per il Mezzogiorno.

Il termine "catastrofico" individua una sequenza di eventi che vanno tutti nello stesso senso, che si rafforzano a vicenda, e che sono dunque assai difficili da mutare. Al Sud, la forte caduta del reddito, dei consumi interni e dell'occupazione, vengono aggravati dalla forte riduzione della spesa pubblica corrente e in conto capitale, e poi anche dall'aumento della pressione fiscale locale (la "fiscalità di vantaggio" al contrario). Ciò – in un evidente circuito recessivo – riduce occupazione, consumi, reddito; essendo anche la capacità di esportare del Sud relativamente contenuta e assai inferiore a quella del Centronord a causa dei più limitati processi di sviluppo.

La possibile riduzione in quantità e qualità dei servizi disponibili per cittadini e imprese peggiora la "qualità ambientale" e rende ancora più arduo lo sviluppo di nuove imprese, di mercato, orientate alla domanda extralocale. Tutto ciò determina una pressione sempre più forte per l'emigrazione; se essa trova sbocco priva le aree di origine di capitale umano. Il circuito recessivo determina la caduta del gettito fiscale locale; quest'ultima lo aggrava.

Vi è dunque possibilità concreta che nell'Italia contemporanea che l'equilibrio bi-regionale sub-ottimale Nord-Sud degli ultimi decenni si rompa. Non però nel senso, a lungo da tutti auspicato, di riuscire a determinare nel Sud un aumento della produzione e del reddito autonomo tale da finanziarne consumi e spesa pubblica. Ma nel senso di ridurre spesa pubblica, consumi a livello dell'insufficiente reddito prodotto.

Tale nuova situazione, tuttavia, oltre che "catastrofica" per il Sud, sarebbe negativa per l'intero paese: sul fronte strettamente economico perché lascerebbe in parte rilevante inutilizzate le risorse disponibili al Sud e comunque determinerebbe una possibile caduta di domanda per le "esportazioni interregionali" del Nord; sul fronte della politica economica perché condurrebbe inevitabilmente ad un conflitto redistributivo sempre più violento.

Vi è naturalmente una possibilità, molto più virtuosa per l'Italia intera, di superare l'"equilibrio bi-regionale sub-ottimale". Essa passa attraverso la crescita del reddito prodotto al Sud, e della conseguente occupazione in imprese private. L'effetto espansivo sull'intera economia nazionale è in questo caso del tutto evidente. Crescita della produzione e dell'occupazione determinano da un lato nuova domanda (e crescenti importazioni dal Nord), che in un classico circuito espansivo macroeconomico creano ancora occupazione e produzione; dall'altro, nuovo gettito fiscale, in grado sia di contribuire alla riduzione del debito, sia di determinare decrescenti trasferimenti dal Nord a parità almeno di servizi erogati al Sud. Determinando maggiore occupazione prevalentemente giovanile e femminile rendono l'Italia un paese più equo e civile (Viesti 2010).

Si tratta di un obiettivo evidentemente molto difficile da raggiungere (Barca 2006). La storia degli ultimi 35 anni, pure nient'affatto priva di periodi e di vicende di sviluppo, anche forte e sostenuto, nel Sud (Bodo e Viesti 1997), lo dimostra. È difficile perché per far crescere imprese competitive nel Sud è necessario creare condizioni di contesto assai migliori rispetto a quelle attuali, in termini sia di dotazioni di infrastrutture, di capitale pubblico, sia di funzionamento istituzionale, dei servizi pubblici, di tutela della legalità e efficienza della giustizia, di accrescimento del "capitale sociale".

È difficile perché in un'economia con un dualismo così forte come quella italiana, le aree meno avanzate devono rimontare un rilevante deficit di condizioni localizzative, devono contrastare potenti fattori di agglomerazione, per cui le aree più avanzate continuano ad attrarre facilmente "risorse mobili", dai giovani laureati ad alta qualifica ai risparmi delle famiglie. Ancor più oggi che in passato nuove imprese e nuove produzioni del Mezzogiorno devono trovare sbocchi al di fuori dei confini nazionali; cosa non facile, condividendo costi e rigidità da paese avanzato.

È difficile perché l'equilibrio bi-regionale sub-ottimale raggiunto nel nostro paese non è stato solo frutto di dinamiche spontanee di mercato, ma anche delle politiche pubbliche che ne hanno più accompagnato che governato le trasformazioni. Già la lungimirante "Nota Aggiuntiva" predisposta da Ugo La Malfa nel 1962 (Ministero del Bilancio 1962) metteva in luce come, nella politica economica italiana corrispondendo "le decisioni economiche soltanto agli impulsi forniti dal mercato, rimaneva procrastinata e spesso elusa la soluzione dei problemi di quelle zone, di quei settori e di quei gruppi sociali che risultavano ai margini". Non si può certo sostenere che negli ultimi 50 anni questa situazione sia cambiata.

E dunque il pieno sviluppo del Sud è difficile, oggi come allora, anche perché difficilmente può essere raggiunto senza che l'obiettivo del riequilibrio territoriale influenzi le grandi politiche



pubbliche nazionali, sia fatto proprio dall'intero paese, dia vita, come nel tentativo lanciato a fine Anni Novanta da Carlo Azeglio Ciampi, ad una "nuova programmazione" (Barca 1998).

E senza che ciò sia accompagnato da azioni dirette di sviluppo regionale. L'Italia ne ha una grande tradizione, assai più ricca e interessante di quanto normalmente si pensi. Scopo delle politiche regionali è quello di integrare, differenziare e rafforzare vicendevolmente su base territoriale gli interventi settoriali; politiche *place-based*, basate sui luoghi, che progressivamente portino a creare economie di localizzazione e a favorire le competitività delle imprese; a rafforzare l'inclusione dei cittadini e la loro partecipazione ai percorsi di cambiamento; a consegnare alle classi dirigenti locali nuove responsabilità, ma in un sistema più ampio di monitoraggio e valutazione.

Questa seconda strada per lo sviluppo economico italiano è difficile ma possibile; è l'unica che possa preservare la sostanziale unità in un nuovo equilibrio dinamico, a somma positiva, fra i territori del paese. Ma sembra non interessare a nessuno. Non alla politica, che ha interpretato l'invito ad "abolire il Mezzogiorno" (Viesti 2003) non nel senso di un'unità ridisegnata, ma dell'abbandono alle loro sorti delle regioni del Sud. Non alla cultura, alle rappresentanze delle imprese, al mondo dell'informazione. Negli ultimi anni solo da due istituzioni, la Banca d'Italia e la Conferenza Episcopale, sono venute a riflessioni non banali sui possibili percorsi di cambiamento del Nord e del Sud.

Oggi paiono lontane come mai nei 150 anni unitari le condizioni politiche e culturali perché ciò accada. È venuto al contrario diffondendosi e consolidandosi, anche per l'azione dei grandi mezzi di comunicazione, un'interpretazione delle relazioni fra Nord e Sud basata su un assunto che può essere definito il "teorema meridionale" (Viesti 2010): al Mezzogiorno sono state destinate nel tempo ingentissime risorse; tali risorse non hanno mai prodotto effetti positivi; perché sono state sempre sistematicamente sprecate; a causa dell'azione clientelare di classi dirigenti corrotte e incapaci; anche perché espressione di un territorio senza capitale sociale. Dunque le politiche al Sud sono il problema e non la soluzione; e dunque meno se ne fanno, meno risorse si destinano a investimenti e servizi, meglio è. Per l'Italia, per i contribuenti del Nord, per lo stesso Sud.

Nonostante la sua straordinaria rozzezza, questo teorema si è imposto nella discussione collettiva. Prova ne siano l'assenza di opposizione, delle forse politiche e culturali e delle rappresentanze degli interessi imprenditoriali, sia alla politica dell'insulto nei confronti del Sud sia alle concrete azioni di smantellamento delle politiche di sviluppo regionale del Ministro Tremonti; la straordinaria debolezza della discussione e delle valutazioni intorno agli effetti redistributivi del "federalismo fiscale"; la totale assenza di proposta politica sullo sviluppo regionale in Italia.

Il tema non è in agenda. Ma che cosa c'è nell'agenda dello sviluppo economico italiano, che sia così forte da assorbire i pesantissimi tagli alla spesa che potrebbero essere alle porte con il nuovo Patto di Stabilità europeo e da far aumentare produttività, occupazione e reddito dopo un lungo periodo di forte stagnazione? L'impressione è che l'"abolizione del Mezzogiorno", la passiva accettazione di un possibile scenario "catastrofico" per il Sud segnalino l'aggravarsi non tanto e non solo della questione meridionale, ma il rafforzarsi di una "questione italiana". Di un'Italia "del si salvi chi può", incapace di pensare sé stessa nel futuro, di disegnare e costruire il proprio sviluppo, di mettere a valore le grandi risorse di cui comunque dispone, tanto al Nord, quanto al Sud.

## Bibliografia

- Bagnasco A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, il Mulino, Bologna;
- Barca F. (2006), *Italia frenata*, Donzelli, Roma;
- Barca F. (1998), *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Donzelli, Roma;
- Bevilacqua P. (1993), *Breve storia dell'Italia meridionale*, Donzelli, Roma
- Bodo G., Sestito P. (1991), *Le vie dello sviluppo*, il Mulino, Bologna;
- Bodo, G., Viesti G. (1997), *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni novanta*, Donzelli, Roma;
- Brusco S., Paba S. (1997), *Per una storia dei distretti industriali italiani dal secondo dopoguerra agli anni novanta*, in Barca F. (a cura di), *Storia del Capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*, Donzelli, Roma
- Cafiero S. (2000), *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaíta, Manduria;
- Cannari L., Magnani M., Pellegrini G., (2010), *Critica della ragione meridionale. Il Sud e le politiche pubbliche*, Laterza, Bari-Roma;
- Cerpem (2009), *Crescita e convergenza nelle regioni deboli d'Europa negli ultimi venti anni: l'Italia nel quadro continentale*, ricerca per il CNEL, Roma;
- Ciccarelli C., Fenoaltea S. (2010), *Trough the Magnifying Glass: Provincial Aspects of Industrial Growth in Post-Unification Italy*, Quaderni di Storia Economica, 4, Banca d'Italia;
- D'Aurizio L, Iardi G. (2011), *Flows of workers and resources directed to the South of Italy in Italy's industrial sector*, mimeo, Banca d'Italia;
- Daniele V., Malanima P. (2007), *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, "Rivista di politica economica" mar-apr;
- De Bonis R., Rotondi Z., Savona P. (a cura di) (2010), *Sviluppo, rischio e conti con l'estero delle regioni italiane*, Laterza, Roma-Bari;
- Felice E. (2007), *Divari regionali e intervento pubblico*, il Mulino, Bologna;
- Fuà G., Zacchia c. (1983), *Industrializzazione senza fratture*, Il Mulino, Bologna;
- Geri M., Volpe M. (1985), *Nord, Sud e spesa pubblica*, "Politica ed economia", n. 7-8;
- Krugman P. (1991), *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge (Mass.)
- Ministero del Bilancio (1962), *Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano*, nota presentata al Parlamento dal Ministro del Bilancio Ugo La Malfa il 22 maggio;
- Myrdal G. (1956), *Economic Theory and Under-Developed Regions*. Duckworth, Londra;
- Prota F., Viesti G. (2010), *Piano nazionale per il Sud: solo un'operazione pubblicitaria?*, [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com), 29 dicembre;
- Prota F., Viesti G. (2011), *Ecco dove sono finiti i fondi FAS*, [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com), 27 gennaio;
- Rossi Doria M. (1982), *Scritti sul Mezzogiorno*, Einaudi Torino;
- Trigilia C. (1992), *Sviluppo senza autonomia*, il Mulino, Bologna;
- Viesti G. (2010), *Più lavoro più talenti. Giovani, donne, Sud. Le risposte alla crisi*, Donzelli, Roma;
- Viesti G. (2010a), *Il federalismo difficile*, "Il Mulino" n.5
- Viesti G. (2009), *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Laterza, Roma-Bari;
- Viesti G. (2003), *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari;
- Viesti G. (2000), *Come nascono i distretti industriali*, Laterza, Roma-Bari
- Williamson J.G. (1965), *Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns*, "Economic Development and Cultural Change", 13;