

Mezzogiorno: fatti, rappresentazioni e politiche

Incontro di studio organizzato dal Dipartimento di Economia
dell'Università degli Studi Roma Tre, dall'Associazione Manlio Rossi-Doria
e dalla Fondazione Mezzogiorno Europa

Roma, 1 dicembre 2009

Traccia dell'intervento di Riccardo Padovani (Direttore della “Rivista economica del Mezzogiorno”)

Devo innanzi tutto premettere che la REM è una rivista di Istituto. Essa nasce sul finire del 1987 per rispondere all'esigenza di portare all'attenzione del Paese i risultati dell'attività di studio e di riflessione che con continuità – grazie anche all'apporto di altre energie intellettuali – la SVIMEZ conduce sull'economia meridionale, e sulle politiche economiche necessarie per il superamento del suo ritardo di sviluppo. Nel corso degli ultimi anni, anche ospitando un crescente numero di preziosi contributi di studiosi esterni, abbiamo cercato di rafforzare la capacità di intervento nel dibattito, sempre puntando su temi e approcci che ci contraddistinguono.

Il carattere stesso della Rivista non ha consentito – a differenza di quanto fanno (e assai bene) altre Riviste qui presenti – di “ospitare” o di dare conto del complesso dibattito meridionalistico. Per parte nostra, abbiamo sempre cercato di trasmettere una “visione” netta del Sud e del problema dello sviluppo del Paese. Una visione a cui non abbiamo mai voluto rinunciare, anche quando ciò ha comportato un certo isolamento, e una certa ostinazione nell'andare controcorrente: ch  il clima culturale e intellettuale, frutto di un differente pensiero meridionalista ormai da molti anni prevalente, avrebbe suggerito sfumature e revisionismi, per non correre il rischio di apparire come custodi di un'ortodossia meridionalistica superata dalla storia e dagli eventi. Ortodossia che, in verit , alla SVIMEZ, per il suo pragmatismo, non   mai appartenuta.

Ora, la recente rinnovata attenzione al Mezzogiorno ci conforta: molte delle categorie e dei temi che noi abbiamo trattato, anche con tenacia, nel corso di questi anni

di silenzio e rimozione (il divario Nord-Sud, il Mezzogiorno come macro-area e come questione nazionale, la necessità di una forte revisione della programmazione delle politiche per il Sud, eccetera), sono tornati di una certa attualità. Ciò è confermato dal prestigioso (e benvenuto) convegno di studi che la settimana scorsa la Banca d'Italia ha voluto dedicare al *Mezzogiorno* e alla *politica economica dell'Italia*. Di cui pure non abbiamo condiviso certe accentuazioni emerse nel dibattito che, puntando tutto sulla necessità di migliorare il capitale sociale, rischiano di far passare in secondo piano l'esigenza di un rilancio delle politiche per lo sviluppo economico.

È difficile risalire alle cause della rinnovata attenzione per il Sud: sicuramente, nel mondo politico nazionale, alcuni fatti di cronaca politico-giudiziaria meridionale e la preoccupazione per il temerario annuncio della possibile costituzione di un Partito del Sud hanno destato allarme; senza dubbio, una scossa per le classi dirigenti meridionali è arrivata dagli oggettivi tagli che hanno gravato sulle risorse destinate agli investimenti nel Mezzogiorno, e dal timore di subire i contraccolpi di una concorrenza sulle risorse sempre più scarse, determinata dalle esigenze di ristrutturazione del sistema di fronte alla crisi secondo l'idea largamente condivisa che il Nord ha bisogno di risorse per vincere una sfida competitiva e il problema della politica è quello di garantirle.

In parte, lasciatemelo dire, alla ripresa del dibattito sul Sud hanno concorso anche le analisi e i dati presentati dal nostro Rapporto, nel luglio scorso, che mettevano in luce aspetti molto negativi e preoccupanti dell'andamento dell'economia meridionale, con la ripresa di una rilevante fuoriuscita migratoria e della disoccupazione. Una previsione allarmante – confermata ora dai dati sul calo di occupazione nel secondo trimestre 2009, del 4,1% al Sud e dello 0,6% al Nord – fu che la crisi avrebbe colpito più il Sud. Un fatto inedito rispetto al passato, in cui il Mezzogiorno, per effetto della minore apertura internazionale, tendeva storicamente a risentire meno del rallentamento dell'economia mondiale e delle congiunture negative.

In occasione della presentazione del *Rapporto SVIMEZ*, con un suo Messaggio, il Presidente della Repubblica – cui va il merito principale di aver riportato il Mezzogiorno al centro del dibattito pubblico – indicava come indispensabile lo “sviluppo di un confronto nazionale, aperto ed approfondito”, che potesse valere ad accrescere “la consapevolezza, nelle Istituzioni ed in tutta la società italiana, del

carattere prioritario e della portata strategica dell'obiettivo del superamento dei divari tra Nord e Sud", in un contesto in cui la crisi rende più difficile il bilanciamento tra i diversi obiettivi della politica economica nazionale.

Sono concetti – quello di divario, di dualismo, della necessità di una politica nazionale – che il Presidente Napolitano ha sviluppato su un altissimo piano culturale e politico in occasione del suo intervento presso la Fondazione Giustino Fortunato, a Rionero in Vulture, su "Mezzogiorno e unità nazionale – verso il 150° dell'Unità d'Italia". Il Presidente ha parlato esplicitamente del "dovere" di affrontare la persistente «questione meridionale» come «questione italiana», affermando che le celebrazioni del 150° dell'Unità, «debbono assumere come impegno centrale quello di promuovere una rinnovata consapevolezza di quel dovere, oscuratasi da troppi anni per effetto dello spegnersi del dibattito culturale e politico meridionalista e dell'esaurirsi di una strategia nazionale per il Mezzogiorno» e «del diffondersi nell'opinione pubblica settentrionale di un'illusione di sviluppo autosufficiente, destinato a dispiegarsi pienamente una volta liberatosi dal peso frenante del Mezzogiorno».

Sono preoccupazioni che la SVIMEZ, anche attraverso la REM e in particolare gli interventi del suo Presidente Novacco, ha cercato di prospettare da tempo. E anche adesso si corre il rischio che la nuova fase di attenzione al Mezzogiorno possa regredire: riaffiora costantemente – nei grandi mezzi di informazione, ad esempio – una convinzione che fino all'estate aveva prevalso: e cioè che basti far ripartire la locomotiva del Nord per rimettere in moto l'intero Paese. L'incontro di oggi cade, dunque, in un momento di passaggio, che si presenta invero assai delicato, con possibilità di avanzamenti ma anche di una "non fuoriuscita" dallo sfavorevole lungo "passato", che per il Mezzogiorno si protrae ormai dalla metà degli anni '70, quando ebbe di fatto a cessare il processo di convergenza dell'economia meridionale rispetto all'area forte del Paese, realizzato anche grazie ad un'efficace politica "straordinaria" di intervento, poi sacrificata al mito dello sviluppo autopropulsivo.

Ma la discussione sul Sud è sempre molto complicata; si presta continuamente alle insidie delle semplificazioni, dei reciproci fraintendimenti, e bisogna che ci sia da parte di tutti attori – e in particolare noi, che abbiamo la responsabilità di dirigere Riviste specificamente dedicate – la disponibilità ad uno sforzo intellettuale ulteriore, che favorisca la chiarezza del ragionamento sul Mezzogiorno.

La nostra linea editoriale, in effetti, è di provare a riproporre – all’interno di una visione che sappia fare i conti con l’evoluzione del contesto economico nazionale e internazionale in cui il Mezzogiorno è inserito, e nel quale il suo ancora debole sistema produttivo è chiamato a competere – la persistente «questione meridionale», a cui non ci si può approcciare come ad “un luogo a sé”. Di provare a fare una narrazione del Sud, a partire da una analisi continuativa e quanto più possibile articolata, che forse – per venire al titolo della discussione di oggi – può essere utile anche a riaffermare alcuni *fatti* (che rischiano di rimanere in ombra o di venire mistificati per esigenze contingenti) e, allo stesso tempo, a smentire le false *rappresentazioni*, che favoriscono la diffusione di «luoghi comuni» e di un «senso comune» largamente ostili al Mezzogiorno.

Una illustrazione analitica dei numerosi temi ed aspetti affrontati dai contributi apparsi sulla Rivista, anche solo nel periodo più recente, sarebbe del tutto fuori luogo in questa sede. Vorrei piuttosto, molto sommariamente, nel tempo che mi rimane, provare a esplicitare alcune idee di fondo che la Rivista porta avanti.

1. La prima è che la persistenza di una “macro-questione” di divario territoriale di eccezionale dimensione e durata è un “fatto” da cui non può prescindere in ogni riflessione nella prospettiva di avanzamento economico e civile dell’Italia. La differenza nello “stadio di sviluppo” del Sud rispetto al resto del Paese è chiaramente segnalata dall’elevato – e sostanzialmente immutato nell’ultimo trentennio – divario nel PIL per abitante (di oltre 40 punti percentuali). E se tale indicatore non può, per sua natura, ritenersi compiutamente espressivo dei molteplici elementi di differenziazione territoriale, esso assume particolare importanza ove si considerino i due elementi che ne determinano il livello: la produttività e il tasso di occupazione. Il divario di produttività, quantificabile in circa 17 punti percentuali, è diretta espressione delle diseconomie esterne afferenti all’ambiente fisico, economico e sociale che impediscono ai fattori produttivi (lavoro e capitale) di avere un rendimento paragonabile a quello che essi hanno nelle regioni più sviluppate dell’Italia del Nord e dell’Europa. Per le conseguenze gravi che ne derivano particolarmente grave è la persistenza di un tasso di occupazione inferiore di oltre 30 punti percentuali rispetto al Centro-Nord. Ed è appunto nella strutturale carenza di opportunità di lavoro che può rinvenirsi la più diretta e

preoccupante manifestazione del ritardo del Sud rispetto alle aree forti del Paese e d'Europa.

2. L'insufficienza delle dimensioni complessive del sistema economico meridionale, in termini di reddito e di produzione, è tale da legittimare ancora appieno il ricorso alle categorie di "dualismo" e di "dipendenza economica". Categorie che non possono prestarsi alle grottesche *rappresentazioni* che ne hanno fatto alcune *élites* intellettuali: e cioè che esse implicherebbero l'immutabilità del divario, un ruolo passivo assegnato al Meridione, una certa indulgenza nei confronti delle responsabilità delle classi dirigenti locali. Al contrario esse stanno ad indicare la persistente necessità di una strategia di intervento strutturale e macro-regionale, per la quale si richiede un impegno macroeconomico *certo* e *duraturo* nel tempo. Ma per il cui successo è altresì indispensabile che le classi di dirigenti e i responsabili delle Istituzioni meridionali siano capaci di adattare comportamenti radicalmente diversi dal passato, in termini di gestione delle risorse e di scelte da adottare nel merito degli interventi assegnati.

3. In questa prospettiva, la sempre più frequente indicazione di una centralità del capitale sociale come *precondizione* dello sviluppo, e non come *componente* dello stesso, e quindi della priorità – quando non della alternativa netta – delle politiche volte al suo innalzamento, rispetto a quelle volte all'obiettivo della crescita economica, noi vediamo un pericolo, che addirittura può riportare in ombra gli approcci a nostro avviso più corretti che pure sono di recente emersi con la rinnovata "attenzione" al Sud. Forse, bisognerebbe chiedersi: non è la mancata crescita economica – causa il sottodimensionamento delle dotazioni di infrastrutture, del tessuto imprenditoriale e del capitale produttivo – uno dei motivi per cui è difficile che si inneschi una dinamica di sviluppo del capitale sociale? Ancora una volta, vale ricordare che il circolo vizioso dello sviluppo va spezzato in più punti, accantonando formule ideologiche che attribuiscono un primato assoluto, ora a un fattore ora all'altro.

Per questo è necessario riaffermare la necessità di una politica di sviluppo specifica per il Sud, che mantenga l'obiettivo precipuo della crescita economica, che rilanci la competitività dei territori, attraverso un'azione pubblica nell'economia articolata principalmente sui due cardini: lo sviluppo delle "reti" di infrastrutture,

materiali ed immateriali, e una politica industriale specifica per il Sud, basata *in primis* su strumenti di incentivazione, che sappiano però a differenza del passato, aprirsi ad una *selettività* finalizzata ad obiettivi strategici.

Insomma, un impegno macroeconomico adeguato alla portata e complessità degli obiettivi strutturali da raggiungere, che tuttavia non si pone affatto in contrapposizione con le politiche generali, il cui funzionamento pure necessita al Sud di forti miglioramenti. Abbiamo al riguardo più volte osservato come sul peggiore andamento del Mezzogiorno anche in questo decennio abbiano pesato i gravi effetti di un “disegno” debole delle politiche generali nazionali in materia di infrastrutture, istruzione, innovazione e ricerca, che – in campi così rilevanti per lo sviluppo – hanno costantemente mancato di adattare intensità e strumenti di intervento in funzione dei divari intercorrenti tra la macroarea debole e quella forte del Paese.

In definitiva, la politica regionale di sviluppo deve *aggiungersi* alle politiche generali nazionali, volte a produrre i beni collettivi necessari per lo sviluppo. E le stesse politiche specifiche di sviluppo rischiano di essere vanificate da una politica generale che non tiene conto delle differenze territoriali: è quanto ha con forza rimarcato il Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, nell'intervento di apertura del convegno di pochi giorni fa, rilevando che «ogni qualvolta si disegni un intervento pubblico nell'economia o nella società occorre avere ben presenti i divari potenziali di applicazione nei diversi territori e predisporre *ex ante* adeguati correttivi».

4. Da tempo, anche sulle pagine della REM, abbiamo denunciato uno svuotamento della capacità di progettare e attuare una politica di coesione regionale efficace. Ora, il clima sembra almeno in parte positivamente cambiato. Il giudizio sulle politiche per il Mezzogiorno – e la discussione di questi mesi lo dimostra – si è fatto più critico su quelle degli ultimi dieci anni. Ma questa critica deve portare ad un superamento dei deficit, ad una più forte riforma “interna” della programmazione, non alla negazione della sua importanza o a dichiararne l'inutilità. Occorre capire cosa non ha funzionato, e intervenire con i correttivi – anche istituzionali - necessari.

C'è stato un problema di quantità e di qualità della spesa per investimenti. La spesa pubblica in conto capitale *complessiva* nazionale destinata al Mezzogiorno è stata in tutti questi anni assai inferiore a quanto programmato, non eguagliando da ultimo

neppure il “*peso naturale*” (38%) del Mezzogiorno. La spesa in conto capitale *aggiuntiva* (comunitaria e nazionale) ha di fatto compensato il *deficit* di spesa *ordinaria*: questi sono i *fatti*, che hanno inciso sul mancato successo delle politiche di sviluppo e che servono a smentire la *rappresentazione* – purtroppo continuamente riproposta – di un Sud “inondato” da un fiume di risorse.

Le deficienze negli aspetti *quantitativi* si sono intrecciate (e reciprocamente influenzate) con i problemi *qualitativi*, che non devono essere sottaciuti. Da questo punto di vista, le carenze di fondo sono state: la dispersione delle risorse aggiuntive da finalizzare all’accelerazione dello sviluppo in una eccessiva molteplicità di interventi, rispondenti troppo spesso a domande localistiche; le lentezze e gli sordinamenti nella concezione, progettazione e realizzazione degli interventi stessi, tradottisi spesso nella formazione di residui.

5. La forte “frantumazione” dell’intervento è in larga misura conseguenza implicita di un’impostazione, quella della “Nuova Programmazione”, che ha affidato primaria responsabilità nella conduzione della politica alle Regioni, rinunciando ad un ruolo più attivo di *governance* e di coordinamento da parte del centro, con una sopravvalutazione degli effetti benefici dei fattori di contesto locale e una sottovalutazione di quelli perniciosi. Ma costituisce pure, in buona misura, il portato – non inevitabile – della tendenza, spesso prevalente, di ciascuna Regione, a programmare di fatto l’intero intervento all’interno dei propri confini amministrativi.

La presa d’atto degli assai insoddisfacenti risultati della recente esperienza delle politiche di sviluppo degli ultimi dieci anni ha dato luogo ad una favorevole riconsiderazione delle politiche di “intervento straordinario”, sia pure con intonazioni diverse ed alternative, che necessitano di approfondita riflessione politica e tecnica. Si va, infatti, dalla prospettazione di una “riedizione” della Cassa per il Mezzogiorno, nelle parole del Ministro dell’Economia, a quella, più circoscritta, delineata dal prof. Gabriele Pescatore in un recente contributo, di un “recupero dei fondamentali”, in termini di visione programmatoria facente capo a un nucleo centrale specializzato, in cui le autonomie locali devono comunque avere un grosso ruolo.

Quel che appare certo è che occorre tornare a garantire un luogo di elaborazione strategica, di regia e di valutazione dell’intervento. Questo, tuttavia, non può certo

risolversi in un approccio centralista alle politiche di sviluppo, ormai superato dal quadro istituzionale e politico che si è consolidato nel nostro Paese. Le vie da seguire consistono, da un lato, in una più effettiva e stabile cooperazione tra le Regioni del Sud e, dall'altro, nel favorire un più forte coordinamento fra esse e l'azione dell'Amministrazione Centrale, in una prospettiva strategica riferita ai bisogni collettivi del Mezzogiorno, e dunque dell'intero Paese.

L'identificazione di uno strumento in grado di assicurare, anche a livello istituzionale, significativi avanzamenti in tale direzione, superando ogni contrapposizione tra centro e periferia, dovrà costituire impegno prioritario condiviso da tutti i livelli di governo. Credo che a tale riflessione le nostre Riviste non mancheranno di offrire – come è nella loro tradizione – il proprio contributo di analisi e di proposta.

6. Infine, fuori dagli schematismi correnti, e dai fraintendimenti che possono sorgere persino tra noi meridionalisti, vorrei chiarire un ultimo aspetto. Porre la questione dei “volumi” di trasferimento di risorse pubbliche a Sud non significa non considerare, in un'ottica speculare, la necessità di far maturare nel Mezzogiorno una cultura politica e gestionale in grado di risolvere il groviglio politico-burocratico che da anni si autoalimenta con le risorse sottratte allo sviluppo dell'area. Anzi, sono i trasferimenti che mirano al rafforzamento del capitale, e non i meri trasferimenti assistenziali, a evitare che si producano nella società meridionale gli effetti perversi e il circolo vizioso della dipendenza.

Una nuova strategia di politica di sviluppo, e gli stessi approcci che la SVIMEZ suggerisce (coordinamento negli interventi, selettività delle politiche, eccetera), presuppongono un'amministrazione pubblica che funzioni, che non disperda risorse nell'«intermediazione impropria», burocratica e clientelare: ciò che risulta inaccettabile è l'atteggiamento di chi dice che a causa delle malversazioni della P.A., della presenza delle mafie, delle perverse aspettative della società meridionale nei confronti della macchina pubblica, sia meglio “affamare la bestia”. In questo modo, ad oggi, e anche questi sono *fatti*, si negherebbero i diritti di cittadinanza.

Con questo approccio abbiamo colto la sfida del federalismo, non tacendo tuttavia i rischi che si potevano correre nel disegno originario. La nostra azione ha avuto anche alcuni successi concreti: diversi degli emendamenti accolti nella versione

definitiva della legge delega sull'attuazione dell'art. 119 della Costituzione sono stati approntati con il concorso della SVIMEZ. In primo luogo, abbiamo cercato di esplicitare i termini della salvaguardia del principio di uguaglianza, a partire dalla denuncia del principio (infine accantonato) della "territorialità" delle imposte, e di garantire la sostenibilità finanziaria di *tutti* gli enti territoriali. Ora, nella lunga fase di attuazione, manterremo l'attenzione alta su come verrà definita la perequazione (di cui abbiamo affermato la necessità che si accentuasse il carattere "verticale"), le risorse aggiuntive e gli interventi speciali dedicati al riequilibrio territoriale, e su una verifica costante della capacità del sistema di coniugare gli impegni riferiti alla tenuta del quadro macroeconomico con l'effettività delle politiche di sviluppo.

Ma, anche nel nuovo assetto istituzionale, solo una forte discontinuità dei comportamenti degenerati della politica – il recupero di una visione dell'interesse generale (anche nella selezione degli interventi) – può rimettere in circolo riserve di produttività compresse da dispositivi normativi e dal conformismo dei comportamenti burocratici. Ed è qui che si gioca il tema della capacità di autogoverno delle popolazioni meridionali. Tale capacità viene messa in discussione di fronte ad ogni scandalo che investe l'apparato pubblico del Mezzogiorno. Su questo, nessuna autoindulgenza, e nessuno spirito autocastigatorio. Ma la consapevolezza che bisogna agire, già adesso.