

7 Politiche per lo sviluppo e rappresentazioni del Mezzogiorno

di *Franco Chiarello*

7.1

Premessa

Le riflessioni contenute in questo breve saggio prendono spunto da due occasioni di ricerca sul Mezzogiorno realizzate a tredici anni di distanza l'una dall'altra, condensate rispettivamente in un volume collettaneo sulla questione meridionale negli anni Novanta (Cerase, 1992) e in una serie di monografie sull'esperienza dei Patti territoriali nel Mezzogiorno (Cerase, 2005b; Chiarello, 2005). Mettendo in relazione i risultati emersi dalle due ricerche, a chi scrive è venuto da chiedersi innanzitutto quali politiche per lo sviluppo del Sud sia possibile individuare a partire da queste esperienze. In secondo luogo, un esame sommario di tali politiche induce a interrogarsi su quale sia lo sfondo storico e analitico dal quale prendono forma e l'immagine che, a loro volta, esse rimandano del Mezzogiorno.

Le descrizioni della realtà, anche quelle contenute in analisi con pretese scientifiche, sono spesso disseminate di stereotipi e semplificazioni. È dunque possibile che anche nelle considerazioni che saranno formulate in queste pagine faccia capolino qualche schematismo. Tuttavia, a parziale giustificazione dello scrivente, va detto che spesso semplificazioni e stereotipi sono parte costituente anche degli approcci di cui si darà di seguito conto.

7.2

Le politiche per lo sviluppo del Sud

Una schematica suddivisione delle politiche pubbliche per lo sviluppo del Mezzogiorno a partire dal secondo dopoguerra consente di individuare quattro fasi. Esse oscillano seguendo un andamento pendolare rispetto al quale possono considerarsi utili le coppie dicotomiche “esterno-interno” e “alto-basso”, a seconda che lo sviluppo del Mezzogiorno venga assunto come compito precipuo dalle politiche nazionali (esterno/alto), rispetto alle quali

gli attori locali svolgono un ruolo solo adattivo, oppure che esso venga affidato principalmente alla mobilitazione e alle capacità di concertazione dei soggetti locali (interno/basso), mentre alle istituzioni nazionali spettano compiti di indirizzo e di coordinamento.

La prima fase di politiche pubbliche per il Sud, che va dal 1950 al 1992, è quella dell'Intervento straordinario e della Cassa per il Mezzogiorno. Dopo l'abolizione della Cassa si inaugura una breve stagione di "localismo virtuoso" (Cassano, 2009), basata sui principi della Nuova Programmazione e sostenuta dalle teorie dello sviluppo locale (1996-2005)¹. Tuttavia, i modesti risultati e le critiche che accompagnano questa stagione danno la possibilità al governo Berlusconi di aprirne una nuova, anch'essa assai breve in termini temporali (2006-11), ma con effetti per molti versi devastanti per l'immagine del Mezzogiorno. Essa è fondata sulla costruzione di un "teorema meridionale", che decreta l'insuperabile refrattarietà del Mezzogiorno allo sviluppo e rimuove di fatto quest'area dall'agenda politica nazionale (Viesti, 2009). Infine, **arrivando ai giorni nostri, con il governo tecnico presieduto da Mario Monti##**, si delinea una nuova fase di politiche pubbliche per il Sud, che potremmo definire di "localismo virtuoso 2.0"², i cui tratti non sono ancora del tutto decifrabili, ma che ha tutta l'aria di non riuscire a superare i limiti del localismo legato alla stagione della Nuova Programmazione, aggravati semmai da un persistente settentrionalismo e da un'accentuata carenza di risorse finanziarie.

Il filo conduttore della prima fase dell'Intervento straordinario era costituito dal paradigma della modernizzazione, secondo il quale ogni paese o area territoriale occupa una precisa posizione lungo un asse evolutivo che va dalla tradizione alla modernità e ne indica la distanza che la separa da quest'ultima. In questa visione il Sud veniva rappresentato come un'area territoriale pesantemente invischiata nelle secche economiche, sociali e culturali dell'arretratezza. In un contesto simile, gli obiettivi da raggiungere erano l'annullamento del ritardo e il superamento del divario tra il Meridione e le altre aree del paese. Poiché il Sud non possedeva al suo interno le risorse per rimuovere gli ostacoli che gli impedivano di accedere allo sviluppo e poiché le dinamiche spontanee dell'economia e del mercato, per quanto caratterizzate da tassi di crescita elevati e costanti, non erano in grado di colmare da

1. L'avvio di questa fase è suggellata dal documento *Cento idee per lo sviluppo*, curato dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, presentato al seminario su "Strategie per la programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006", Catania, 2-3-4 dicembre 1998.

2. La denominazione "2.0" si riferisce al fatto che uno dei temi identificati nell'ultimo Piano di azione e coesione elaborato da Fabrizio Barca, ministro per la Coesione Territoriale del governo Monti, è quello dell'agenda digitale e della diffusione della banda larga e ultra larga nel Mezzogiorno.

sole il divario tra aree arretrate e aree sviluppate, il compito di modernizzare questa parte del paese spettava allo Stato. Il progresso del Sud andava quindi sollecitato dall'alto e dall'esterno, attraverso interventi centralizzati di grande impatto (*big push*), i soli capaci di promuovere sviluppo e benessere nelle aree arretrate e di costruire le condizioni necessarie per innescare dinamiche di crescita autopropulsiva³.

Il “keynesismo territoriale” rappresentava dunque un modello di regolazione centralizzata, secondo un approccio di “programmazione organicista” che rientrava a pieno titolo nella strategia di accumulazione nazionale ed era favorita dalla convergenza di interessi di diversi gruppi sociali (Chiarello, Greco, 2010). L'Intervento straordinario ha registrato diversi passaggi: la modernizzazione del settore agricolo e l'ammodernamento delle infrastrutture del Mezzogiorno nel primo decennio; la politica dei “poli di sviluppo”, cioè l'incentivazione per favorire l'insediamento di grandi imprese esterne e per localizzare al Sud imprese pubbliche a elevata intensità di capitale in settori di base (ad es. petrolchimica, siderurgia) nel decennio successivo; infine, la torsione assistenzialistico-clientelare delle risorse pubbliche, ossia l'utilizzo di queste risorse da parte degli attori politici locali e nazionali a fini di consenso elettorale.

I risultati del primo ventennio di operatività dell'Intervento straordinario sono stati per molti versi eccezionali e in questo periodo il concetto di convergenza sembrava denso di significato⁴. Per contro, vi furono anche limiti evidenti in questo modello. In primo luogo, la crescita delle grandi imprese

3. Com'è noto, la teoria del *big push* sottolinea che, per superare la loro condizione di arretratezza e innescare processi di sviluppo economico, i paesi sottosviluppati richiedono investimenti di grandi dimensioni mentre interventi di piccola portata rischiano di produrre soltanto uno spreco di risorse. L'ideatore di questo modello è stato l'economista statunitense Paul Rosenstein-Rodan, convinto che affinché un programma di sviluppo potesse avere possibilità di successo occorre che esso fosse dotato di un livello minimo di risorse. Infatti, proiettare un paese in un processo di crescita autosostenibile è un po' come far decollare un aereo. Per mantenersi in volo, esso deve prima superare una velocità critica. Inoltre, i programmi di industrializzazione su larga scala richiesti da questo modello necessitano di grandi investimenti che sono fuori della portata del settore privato. Il ruolo dello Stato in questa teoria è dunque decisivo (Rosenstein-Rodan, 1943).

4. Per la prima (e anche ultima) volta dall'unificazione nazionale, il divario nel PIL pro capite tra Sud e Nord si ridusse in misura significativa (da 53 punti percentuali nel 1951 a 44 punti nel 1961, a 33 punti nel 1971): un guadagno tanto più significativo se si considera che, seppur in diversa misura, ne furono coinvolte tutte le regioni del Sud e soprattutto che in quel periodo il PIL italiano cresceva a ritmi storicamente ineguagliati. Lo stesso si può dire per la produttività, per i consumi e per altri indicatori sociali: la prima registrò una crescita notevole grazie alla progressiva riduzione del settore agricolo rispetto all'industria e ai servizi; nel corso del ventennio i consumi pro capite triplicarono in termini reali; infine, il tasso di alfabetizzazione e la speranza di vita nel Mezzogiorno si portarono praticamente allo stesso livello del resto del paese.

industriali nei settori di base non riuscì ad assorbire l'esodo di forza lavoro dagli altri settori economici, in particolare dall'agricoltura: l'economia cresceva, ma l'occupazione rimaneva il grande problema del Mezzogiorno (Graziani, Pugliese, 1979; Del Monte, Giannola, 1997). In secondo luogo, queste aziende erano verticalmente integrate e quindi non solo la crescita dell'indotto si rivelò assai modesta, ma fu debole anche la loro capacità di favorire la formazione di nuova imprenditorialità locale. Infine, le cosiddette "cattedrali nel deserto" ebbero un'influenza negativa sulle possibilità di innescare meccanismi di sviluppo autosostenuto nel Mezzogiorno: la promozione di competenze imprenditoriali al Sud e le possibilità di crescita e di trasformazione delle piccole imprese manifatturiere locali furono estremamente limitate, cosicché l'incremento dei consumi nelle regioni del Sud si tradusse in larga misura in un incremento della domanda di beni prodotti dalle imprese del Nord (Iuzzolino, Pellegrini, Viesti, 2011).

Con l'esaurirsi della politica dei poli industriali, e dati i ritardi e la debolezza complessiva della crescita dei sistemi locali di piccola impresa, la tenuta della società meridionale venne affidata alla spesa pubblica che, mentre cresceva in rapporto al PIL delle regioni meridionali, accentuava anche alcuni aspetti distorsivi che l'avevano caratterizzata fin dalle origini: da un lato, essa si concentrò giustamente su provvedimenti che estendevano al Sud i benefici del *welfare state* (servizio sanitario, pensioni, politiche sociali ecc.) e, dall'altro, su interventi di tipo assistenziale volti a sostenere il reddito e la domanda di consumi della popolazione. Così il Sud si ritrovò a consumare più di quanto produceva. E se sotto il profilo economico quest'area diventò un mercato fiorente per i beni prodotti dall'industria del Nord, sotto il profilo politico la deriva assistenzialistica della spesa pubblica si intrecciò con pratiche diffuse di tipo particolaristico-clientelare che portarono indubbi benefici in termini di consenso elettorale per le forze politiche locali e nazionali allora al governo, in particolare per DC e PSI (Trigilia, 2012).

In seguito alle distorsioni e, in ultima analisi, alla scarsa efficacia della politica dell'Intervento straordinario, essa venne abbandonata formalmente nel 1992 – di fatto nel 1996 – a favore di un decentramento territoriale delle politiche di sviluppo, che faceva seguito ad alcune sperimentazioni volontaristiche di Patti territoriali promossi dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), sotto la guida di Giuseppe De Rita. Da una filosofia dell'intervento diretto dello Stato come motore primo dello sviluppo economico si passa dunque a politiche che enfatizzano maggiormente il ruolo del territorio e dei sistemi produttivi locali. Se nell'approccio modernizzatore il protagonismo dello Stato era considerato necessario, dato che nel Mezzogiorno mancavano le risorse economiche e culturali per promuovere lo sviluppo, l'idea di fondo della Nuova Programmazione (o "program-

mazione negoziata”) era quella di promuovere al Sud la crescita di una risorsa endogena, il capitale sociale quale strumento chiave dello sviluppo locale. Mentre nel primo modello la fiducia nelle capacità del Mezzogiorno di avviare uno sviluppo autopropulsivo era del tutto assente e le condizioni perché ciò accadesse potevano essere create soltanto dall’esterno e dall’alto, attraverso un poderoso e duraturo intervento pubblico, nel modello di localismo virtuoso prefigurato dalla programmazione negoziata appariva invece evidente la convinzione che nel Sud fosse possibile costruire capitale sociale, o addirittura che esso fosse già presente, e che quindi sarebbe stato giusto scommetterci sopra mettendo a disposizione degli strumenti atti a favorire il suo consolidamento.

La transizione alla Nuova Programmazione traeva spunto sia dalla recente filosofia che ispirava le politiche regionali europee sia dagli ultimi studi sulla diffusione, anche nel Mezzogiorno, dei sistemi produttivi locali di piccola impresa. Ma vi erano altri elementi che sostenevano le aspettative ottimistiche di quel periodo: l’elezione dei “nuovi sindaci” dopo la riforma elettorale del 1993, il diffondersi di movimenti collettivi contro la criminalità organizzata, e la nascita di forme di associazionismo sociale e culturale. Peraltro, un clima favorevole alla proposta di questa nuova fase era determinato dal fatto che negli anni Novanta l’economia meridionale non sembrava soffrire troppo della sua condizione di “orfana” della Cassa per il Mezzogiorno (Bodo, Viesti, 1997). L’insieme di questi elementi lasciava intravedere un Mezzogiorno molto più complesso e variegato rispetto alle immagini tradizionali: un’area fortemente differenziata al suo interno, ricca di fermenti nuovi e di dinamiche sorprendenti, capace di trovare in sé stessa le risorse necessarie alla propria emancipazione⁵.

Queste ragioni, insieme al fatto che la nuova politica rappresentava l’unica strategia di respiro per lo sviluppo del Sud dopo la lunga stagione della Cassa, spiega il vasto interesse e le molte speranze suscitate dalla Nuova Programmazione. Gli strumenti messi in campo per attuarla sono stati molteplici (Patti territoriali, Contratti d’Area, Contratti di Programma ecc.), ma essa è stata valutata soprattutto alla luce dell’esperienza dei Patti territoriali. Le numerose ricerche condotte su questa esperienza suggeriscono che, al di là di alcuni casi di successo, nel complesso i risultati conseguiti non sono riusciti a produrre la discontinuità che ci si attendeva e quindi non possono essere considerati soddisfacenti⁶. Infatti, anche gli studiosi che ancora oggi continuano a sostenere la scelta della territorializzazione delle politiche di

5. Sul piano culturale un contributo di primo piano alla riscoperta di un Sud nuovo e diverso spetta sicuramente al saggio di Franco Cassano, *Il pensiero meridiano* (1996).

6. Per un bilancio dell’esperienza dei Patti territoriali nel Mezzogiorno, cfr. i volumi che raccolgono i risultati di una ricerca svolta nell’ambito del Progetto di interesse nazionale (PRIN)

sviluppo hanno riconosciuto le contraddizioni e i limiti di quell'esperienza, rilevando come a patti ben funzionanti – soprattutto quelli di prima generazione e di derivazione europea – si sono affiancate esperienze che hanno presentato al loro interno diverse criticità. In molti casi, strategie di natura difensiva e di breve periodo hanno prevalso su quelle più mirate e di lungo periodo: è perciò accaduto che spesso i patti hanno finito con il ripiegare su strumenti di aiuto alle imprese e all'occupazione piuttosto che di sostegno all'innovazione produttiva, alla produzione di beni collettivi e alla valorizzazione del capitale sociale. Addirittura, per alcuni ricercatori i patti “integrativi”, quelli cioè in grado di generare e rafforzare coalizioni stabili di tipo cooperativo e fiduciario tra gli attori locali e di produrre beni pubblici, sono stati via via sopraffatti dai patti “distributivi” (Barbera, 2001) o “collusivi” (Cersosimo, Wolleb, 2001), nei quali i soggetti locali hanno costituito coalizioni di tipo opportunistico, finalizzate esclusivamente ad accedere ai fondi pubblici messi a disposizione.

A maggior ragione, per altri osservatori che fin dall'inizio avevano guardato con scetticismo alla Nuova Programmazione i risultati di questa esperienza sono stati fallimentari (per tutti si vedano La Spina, 2003; Rossi, 2006). Nella strategia della Nuova Programmazione essi hanno rilevato l'assenza di un governo unitario dei processi, la frammentazione degli interventi e la cattiva gestione delle risorse impiegate, ma soprattutto il fatto che il decentramento delle iniziative ha esposto le stesse a forti pressioni particolaristiche dei gruppi di interesse e della politica locale. Di conseguenza, questi studiosi hanno invocato a gran voce una radicale revisione delle politiche di territorializzazione, auspicando il ritorno alla centralizzazione degli interventi a favore del Mezzogiorno e il ripristino di misure automatiche di incentivazione alle imprese. In particolare, la legge 488/1992 e il credito d'imposta sono stati riproposti come assi portanti di una efficace politica per lo sviluppo del Sud. Un ripristino del tutto apparente in realtà, in quanto – come ha ben evidenziato Trigilia (2012) – i Patti territoriali e gli altri strumenti della programmazione negoziata, al di là dell'attenzione suscitata negli ambienti accademici e politici, hanno assorbito una quota limitata di risorse pubbliche, mentre gli interventi di incentivazione alle singole imprese hanno continuato a dominare le politiche di sviluppo a e a pesare di più in termini di finanza pubblica anche nel periodo della Nuova Programmazione.

I risultati deludenti delle politiche di sviluppo territoriale legate alla Nuova Programmazione hanno fornito un argomento significativo alla costruzione di un “teorema meridionale” (Viesti, 2009; 2010), che ha ispirato la terza

dal titolo *Sviluppo locale e azione pubblica nel Mezzogiorno: prospettive della programmazione negoziata* (Bottazzi, 2005; Cerase, 2005; Chiarello, 2005; Cortese, Palidda, 2008).

fase delle politiche per il Mezzogiorno: quella della sua rimozione dall'agenda politica nazionale. Questo teorema si impernia sull'assunto che, nonostante il Mezzogiorno abbia beneficiato per decenni di ingenti risorse e nonostante in quest'area siano state sperimentate le politiche più diverse, tutti gli sforzi fatti per promuoverne lo sviluppo sono stati vani. Secondo questa visione, il Sud rimane un'area strutturalmente e culturalmente refrattaria allo sviluppo e questo al fondo è attribuibile a una tara antropologica, cioè al fatto che i meridionali sono meridionali, inguaribilmente affetti da "familismo amorale" (Banfield, 1958) e non c'è modo di cambiarli. Stando così le cose, è inutile convogliare altre risorse pubbliche verso quest'area: sarebbero risorse sprecate. Si afferma perciò l'idea – rafforzata peraltro dalle prime avvisaglie della profonda recessione che in quegli anni stava per investire il paese – di ridurre al minimo indispensabile gli interventi per il Sud e di affidarsi alle dinamiche del mercato, sperando che ai suoi drastici meccanismi selettivi riesca il miracolo di cambiare i meridionali e il Mezzogiorno, che non è riuscito alle politiche pubbliche.

Com'è noto, sul piano politico tale rimozione è stata alimentata dall'offensiva federalista e separatista condotta dalla Lega e dalla sua capacità di influenzare le politiche del governo Berlusconi e in particolare la politica economica guidata da Tremonti. Ma questa rimozione ha trovato anche una benevola accoglienza in molti ambienti culturali e nei media nazionali. Il *tam tam* del pregiudizio meridionale è stato talmente assordante che ha finito con il condizionare gran parte del mondo politico e sindacale, comprese le sue componenti meridionali, insinuandosi anche in settori non marginali dell'opinione pubblica del Mezzogiorno.

Inizia così la fase del "bancomat meridionale", durante la quale ingenti risorse destinate in larghissima misura al Mezzogiorno sono state spalmate sull'intero del paese. La distribuzione di queste risorse ha riguardato non tanto la spesa corrente, che è rimasta più o meno in linea con quella del Centro-Nord, quanto la spesa in conto capitale, cioè le risorse direttamente finalizzate a sostenere lo sviluppo dei territori meridionali attraverso gli investimenti pubblici e l'incentivazione di investimenti privati. Si è trattato in particolare dei FAS (Fondi per le aree sottoutilizzate), che in teoria avrebbero dovuto sommarsi ai Fondi strutturali europei per garantire alle regioni meno sviluppate del paese un flusso più cospicuo di investimenti pubblici: infatti, per legge, l'85% di tali fondi era destinato alle regioni meridionali. Invece, con queste risorse sono stati finanziati i più disparati interventi di politica economica del governo Berlusconi: dall'aumento della spesa per gli ammortizzatori sociali (ad es. la cassa integrazione, che però è più diffusa nel Centro-Nord) alla ricostruzione dei territori abruzzesi colpiti dal terremoto; dal contratto di servizio di Trenitalia (con vantaggi pari a zero per il Sud, com'è facile

osservare) al finanziamento dei lavori per il G8 a La Maddalena, peraltro poi spostato a L'Aquila; dalla rottamazione dei frigoriferi al rimborso delle obbligazioni di Alitalia, ai contributi assegnati per ripianare i disavanzi dei Comuni di Roma e Catania (Viesti, 2010).

Infine, l'ultima fase delle politiche di sviluppo è quella che vede **attualmente##** un apparente ritorno del Mezzogiorno nell'agenda governativa nazionale. Con il governo dei tecnici presieduto da Mario Monti, l'attenzione verso quest'area è stata suggellata dalla riabilitazione del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (che era stato di fatto emarginato da Tremonti) e dall'affidamento al suo direttore, Fabrizio Barca, dell'incarico di ministro della Coesione Territoriale. C'è stata dunque una ripresa del localismo virtuoso, la stessa che aveva ispirato la stagione delle politiche di sviluppo successive alla fine dell'Intervento straordinario. Tuttavia, benché questa strategia sia stata accostata con maggiore consapevolezza critica, l'ispirazione di fondo non è cambiata: l'obiettivo è ancora quello di operare dal basso e su scala locale, orientando il flusso delle risorse pubbliche verso la produzione di utilità collettive e il rafforzamento del capitale sociale. Gli elementi di novità rispetto alla stagione della Nuova Programmazione sembrano consistere, in primo luogo, in una definizione più stringente delle priorità e degli obiettivi da raggiungere (occupazione, istruzione, infrastrutture per la mobilità, agenda digitale ecc.); in secondo luogo, nella fissazione rigorosa di una gerarchia temporale che privilegia i risultati di lungo periodo in modo da sottrarsi alla deriva difensiva e di breve periodo nella quale sono incorsi molti degli interventi legati alla programmazione negoziata; e infine, ma non meno importante, nella necessità di attribuire un ruolo più deciso alla politica nazionale nel coordinare, controllare, ed eventualmente sanzionare, le inefficienze e gli sprechi che dovessero verificarsi sul piano locale.

C'è da sperare che questi impegni siano mantenuti per far uscire il Mezzogiorno dal cono d'ombra che aveva avvolto l'esperimento di localismo virtuoso della fine degli anni Novanta del secolo scorso. Grazie ad essi sarà forse possibile superare per davvero la paralizzante antinomia tra centralismo e localismo e tenere finalmente insieme, in un'unica visione prospettica che comprenda anche la dimensione globale, la responsabilizzazione delle classi dirigenti meridionali e le responsabilità della politica nazionale, cioè due sfere decisionali che per troppo tempo hanno giustificato sé stesse nascondendosi dietro le reciproche inadempienze. In altri termini, sembra prendere forma la consapevolezza che senza un'efficace regolazione statale, senza una scalare nazionale che sia in grado di ritagliarsi un ruolo sostanziale nelle politiche di sviluppo locale, mettendo in atto i necessari interventi di riequilibrio territoriale e favorendo il posizionamento dei territori nelle reti dell'economia

globale, queste politiche saranno strutturalmente esposte ai rischi di insuccesso (Chiarello, Greco, 2010).

Tuttavia, al di là della discontinuità messa in campo dal governo Monti rispetto al governo precedente e al di là delle riconosciute competenze del ministro Barca in tema di politiche di coesione, è lecito nutrire qualche dubbio sul fatto che queste promesse possano essere mantenute. Emerge, infatti, una contraddizione tra gli interventi che sarebbero necessari per il rilancio del Mezzogiorno e l'orientamento complessivo del governo nazionale a concentrarsi su interventi selettivi mirati a sostenere le aree forti del paese in una competizione globale che diventa sempre più aspra. Come ha osservato di recente Franco Cassano (2012, p. 13):

La questione settentrionale non è rappresentata solo dalle guasconate delle Lega. Alle sue spalle non da adesso esiste una versione più alta e sofisticata, dove al posto del separatismo e dei miti di fondazione, si propone come criterio-guida quello dell'efficienza e della competitività del sistema. Non più l'alta gradazione etilica delle feste padane né il populismo arcitaliano di qualche cavaliere, ma la sobrietà dei conti certificata con la carta intestata della Bocconi.

#ala frase si riferisce a un futuro che è già passato#

Peraltro, poiché la scarsità di risorse finanziarie e l'incalzare della crisi economico-finanziaria sono destinati ad accentuare questo orientamento, con tutta probabilità ciò significa che **il problema del divario tra il Sud e il resto del paese non sarà una priorità del governo##**. Pur con tutte le buone intenzioni di questo mondo, è difficile fare "le nozze coi fichi secchi"!

7.3 Visioni del Sud

Su quale scenario analitico si collocano le narrazioni del Sud che si celano dietro le politiche che si è cercato di tratteggiare? Dietro alle quattro stagioni politiche prese in esame è possibile individuare tre visioni del Sud.

La prima ha una profondità macrotemporale e si concentra sulla dimensione socioculturale e sugli ostacoli interni allo sviluppo del Mezzogiorno. Secondo questa visione, i fattori cruciali che ostacolano lo sviluppo di quest'area e ne determinano l'arretratezza risiedono nella carenza di spirito civico e di capitale sociale. Tali fattori, infatti, alimentano comportamenti opportunistici, insofferenti alle regole collettive e scarsamente inclini all'azione collettiva e a investimenti fiduciosi nei riguardi degli altri e delle istituzioni pubbliche. Com'è noto, Putnam (1993) attribuisce il deficit di capitale sociale nel Sud a determinanti storiche di lungo periodo: il Mezzogiorno ha certamente vissuto esperienze molto avanzate di sperimentazione politica e cul-

turale, ma queste sono ascrivibili in larghissima misura all'ingegno di sovrani illuminati e quindi hanno avuto connotazioni marcatamente gerarchiche e verticali, mentre è mancata del tutto l'esperienza di cultura civica orizzontale tipica della civiltà comunale. Insomma, il Sud è carente di capitale sociale perché non ha avuto un buon Medioevo!

La seconda visione assume invece uno spessore microtemporale ed è più complessa e articolata della precedente. Secondo questa prospettiva, il Mezzogiorno diventa un problema specifico della politica nazionale nel secondo dopoguerra perché privo di risorse endogene, soprattutto di tipo economico. Queste risorse devono essere quindi introdotte dapprima dall'esterno e dall'alto, secondo il tradizionale modello di regolazione centralizzata (il keynesismo territoriale) rispetto al quale gli attori locali non svolgono alcun ruolo attivo. Successivamente, in seguito alla ricerca di Putnam, l'attenzione si allarga oltre l'orizzonte economicistico che caratterizzava l'Intervento straordinario e comincia a prendere in considerazione la dimensione socioculturale dei problemi del Mezzogiorno. Secondo questa visione, l'analisi di Putnam è affetta da presbiopia: l'attenzione che egli rivolge alla storia lunga del Sud lo porta a ignorare le caratteristiche peculiari che la questione meridionale ha assunto in tempi più recenti, in particolare a partire dal secondo dopoguerra. In questa prospettiva, al persistente deficit di sviluppo del Meridione concorrono sia la carenza di capitale economico che di capitale sociale, ma quest'ultima non è soltanto un problema della cultura meridionale quanto soprattutto l'effetto del cattivo funzionamento della politica locale e nazionale. Il capitale sociale non è necessariamente un *prius* da cui discende meccanicamente sviluppo economico e buona politica, piuttosto è il prodotto di questi due fattori. Certamente, la politica locale e nazionale è pesantemente influenzata dalla domanda particolaristica che proviene dalla società meridionale, ma non bisogna dimenticare che essa risponde con un'offerta di politiche che si adegua di buon grado a questa domanda poiché ne trae notevoli benefici in termini di consenso elettorale. Come osserva Trigilia (2012, p. 114):

La politica nel Mezzogiorno è condizionata dal basso capitale sociale, ma nel tempo l'offerta – sia negli aspetti relativi alla macchina organizzativa di creazione del consenso, sia nella dimensione delle politiche – crea sfiducia nell'azione collettiva, alimenta opportunismo e una concezione della politica basata sulla distribuzione di favori, favorisce la formazione di reti di relazioni sociali particolaristiche. Essa quindi abbassa a sua volta [...] il capitale sociale in un circolo vizioso che si autoalimenta e scoraggia lo sviluppo (l'offerta crea la domanda).

Come precisa ancora Trigilia, il fatto che la politica sia al centro del problema irrisolto del Mezzogiorno non esclude che lo sia anche per altre aree del paese. Tuttavia, laddove l'economia e l'occupazione tengono di più e la

cultura civica ha una tradizione più solida, la pressione particolaristica che si scarica sulla politica è minore. Né questo significa ignorare che all'interno del Sud si siano dati – e si diano tuttora – esempi di buona politica e di buona amministrazione. Si tratta però di eccezioni sporadiche, di guizzi di eccellenza che non riescono a disseminarsi in tutto il Mezzogiorno e spesso non riescono neppure a fare sistema al loro interno, in modo da fertilizzare la sfera sociale.

Se questa diagnosi dei mali recenti del Mezzogiorno è verosimile, appare dunque sorprendente la parentesi che si è aperta alla metà degli anni Novanta, quando, dopo la fine dell'Intervento straordinario, si è ritenuto che le risorse da destinare al Mezzogiorno non dovessero essere più gestite da un ente erogatore centrale, ma che questo dovesse ripiegare verso un ruolo più “leggero” di coordinamento e di monitoraggio, mettendo le risorse a disposizione dei soggetti locali e chiamandoli a mobilitarsi attivamente per costruire i loro percorsi di sviluppo. Appare oggi chiaro che la scommessa della Nuova Programmazione sulla possibilità che il Sud potesse dispiegare le sue potenzialità di capitale sociale era in larga misura avventata. Così come lo erano le aspettative ottimistiche circa la responsabilizzazione della politica e delle classi dirigenti meridionali. Infatti, come si è detto, la reazione ai deludenti risultati della Nuova Programmazione è stata quella di ridestare i vecchi pregiudizi antimeridionalisti per abbandonare di fatto il Mezzogiorno al suo destino.

E tuttavia si può continuare a ritenere che una prospettiva che guarda al Sud non semplicemente come a un problema, ma come a una risorsa del paese non sia del tutto infondata. A questo proposito, una terza visione, che si potrebbe definire “mesotemporale”, suggerisce che il Mezzogiorno giunge all'appuntamento con l'unificazione nazionale non con le sembianze di un'area intrisa di miseria e arretratezza, quanto piuttosto con una realtà molto più differenziata, costituita da aree che registrano livelli di sviluppo e condizioni di benessere non inferiori a quelli di molte zone del Nord. È vero che gli indicatori disponibili testimoniano l'esistenza di divari sociali (aspettative di vita, mortalità infantile, alfabetizzazione, istruzione primaria ecc.) complessivamente più rilevanti di quelli economici (Felice, 2007), ma, nonostante ciò, l'emigrazione all'epoca era ancora un fenomeno sconosciuto nel Mezzogiorno. E forse non è un caso che essa comincia a diventare un problema con l'ampliarsi del divario economico rispetto al Centro-Nord.

Riguardo a quest'ultimo, uno studio recente, condotto dagli economisti Vittorio Daniele e Paolo Malanima (2007), mostra che, fino al 1880, il divario del prodotto interno lordo pro capite tra il Sud e il Nord era quasi inesistente. Esso comincia a crescere nel ventennio successivo, ma fino alla fine dell'Ottocento le sue dimensioni non sono drammatiche come lo saranno nei decenni a seguire. Anche nell'industria, al momento dell'unificazione nazionale, le differenze tra Nord e Sud non erano significative: l'industria italiana è sostan-

zialmente l'“artigianato al servizio delle élite” e si concentra nelle aree delle vecchie capitali, vicino ai suoi clienti, e quindi anche nel Meridione, in particolare nelle province di Caserta e di Napoli. Tuttavia, nel 1871 il Sud era specializzato in settori più tradizionali, con un basso potenziale di crescita (alimentari e tabacco, cuoio e calzature), mentre lo era molto meno nei settori “moderni” della metallurgia, della meccanica e della chimica, che nei quarant'anni successivi si svilupparono invece molto più al Centro-Nord e soprattutto nel Nord-Ovest. In quest'area, infatti, vi erano condizioni molto più favorevoli allo sviluppo industriale: l'ampiezza del mercato e l'accesso ai mercati esterni, la presenza di consistenti risorse energetiche (in particolare, l'energia idroelettrica), una forza lavoro più qualificata, un sistema creditizio più strutturato ecc. (Iuzzolino, Pellegrini, Viesti, 2011).

Nel cinquantennio postunitario il Nord si industrializza perché ha l'acqua anche d'estate, che attira le fabbriche; il Sud non attira le fabbriche, non sviluppa l'industria. Non c'era intervento pubblico che potesse rimpinguare, d'estate, i fiumi meridionali (Fenoaltea, 2007, p. 349).

In Piemonte e in Lombardia in particolare, mentre pure si trasformava, l'industria si sviluppava dove già era, in alcune province specifiche, in sostanza dove la montagna incontra la pianura. Era sempre attratta da quei luoghi, sembrerebbe, dalla loro combinazione di risorse naturali (le acque anche estive nutrite dai ghiacciai alpini) e comunicazioni agevoli (l'ampia pianura del fondo valle, i valichi alpini (Cicarelli, Fenoaltea, 2010, p. 10).

Sebbene l'esistenza di un divario sociale sia un elemento di cui l'analisi deve tener conto, appare tuttavia ragionevole chiedersi se sia possibile immaginare che uno sviluppo economico ricco di esperienze industriali, come quello che caratterizzava diverse aree del Mezzogiorno a quell'epoca⁷, non abbia alcuna connessione con qualche forma di fermento culturale e di mobilitazione sociale che possa essere paragonata al concetto di capitale sociale. È possibile immaginare che l'Illuminismo napoletano, la scuola di economia civile ivi fondata da Genovesi, il fiorire delle arti e delle scienze in quella città non abbiano alcuna relazione con lo sviluppo economico di quell'area?

Com'è noto, la rinnovata attenzione per il Mezzogiorno nel periodo dell'Unità ha trovato sponda nella polemica politica e in una pubblicistica che tende ad accreditare l'immagine di un Sud depredata dal Nord e a costruire su questo sfruttamento la proposta di un nuovo orgoglio meridio-

7. Alcuni esempi sono la tessitura meccanizzata in provincia di Napoli, l'estrazione di zolfo in Sicilia, le officine metallurgiche di Pietrarsa (Napoli), i cantieri navali di Castellamare di Stabia (Napoli), le ferriere di Mongiana (Vibo Valentia) ecc.

nale. Su queste posizioni ha pesato certamente l'aggravarsi dei problemi economici del Mezzogiorno come pure il becero e chiassoso antimeridionalismo della Lega: basti pensare alla nascita di nuove formazioni politiche meridionali di stampo autonomista che ripropongono la tesi di un Sud sfruttato dal Nord e allo straordinario successo del libro di Pino Aprile significativamente intitolato *Terroni* (2010)⁸.

Questa "narrazione" del Sud presenta al tempo stesso un difetto e un pregio. Il difetto consiste nel riproporre il tradizionale rivendicazionismo verso lo Stato centrale – un vecchio arnese delle classi dirigenti meridionali – imputando ad altri, a nemici esterni, responsabilità che sono in larga misura attribuibili alla classe politica locale. In particolare, la sua persistente attitudine alla distribuzione clientelare e assistenziale delle risorse pubbliche in cambio di consenso elettorale e l'incapacità di alimentare condizioni di contesto favorevoli allo sviluppo e all'occupazione attraverso la produzione di utilità collettive di lungo periodo (Trigilia, 2012). Il pregio sta invece nel mostrare che il Sud non è geneticamente refrattario allo sviluppo, non è stato sempre arretrato e quindi può tornare a essere una risorsa invece che un problema per il paese. Da questo punto di vista, le voci che si sono levate in difesa del Mezzogiorno vanno apprezzate anche perché rappresentano un antidoto allo stereotipo attraverso il quale è stata divulgata l'immagine di un Sud antropologicamente votato all'arretratezza e alla marginalità. Se il verdetto è penetrato profondamente anche in ampi settori dell'opinione pubblica meridionale, questo è accaduto perché la legittimità della sentenza è interiorizzata da chi la subisce. Infatti, come ci ha insegnato Bourdieu (1997), la "violenza simbolica" agisce sulle categorie cognitive della vittima, che è indotta a pensare che non sta subendo alcuna violenza e che, per pensare al proprio rapporto con chi esercita tale violenza, dispone solo degli strumenti di conoscenza che ha in comune con il carnefice e che fanno apparire questo rapporto naturale. Non è dunque difficile immaginare che l'interiorizzazione di questo stereotipo possa generare fatalismo, sfiducia e rassegnazione e possa quindi rappresentare un ostacolo al rinnovamento. Infatti, uno dei pericoli più gravi dello stereotipo è, per dirla con Hirschman (1983), l'effetto perverso che può avere sui comportamenti dei singoli l'indebolimento del senso di sé e la perdita di autostima.

8. Oltre al libro di Aprile (350.000 copie vendute, traduzioni in molte lingue, trasposizione teatrale con musiche di Eugenio Bennato, numerosissime presentazioni pubbliche) c'è molto altro: si pensi, solo per fare alcuni esempi, al successo di un film leggero come *Benvenuti al Sud* di Luca Miniero o a quello più impegnato, *Noi credevamo*, di Mario Martone, o ancora al recente album di Fiorella Mannoia, *Sud*.

Per concludere: lo sviluppo possibile

Dalla rapida analisi sulle politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno fin qui effettuata è possibile trarre alcuni spunti finali di riflessione. In primo luogo, per promuovere lo sviluppo di un territorio è necessario che siano presenti congiuntamente tre tipi di risorse (o tipi di capitale): risorse finanziarie adeguate (capitale economico), una sufficiente dotazione di spirito civico e di fiducia nell'azione collettiva (capitale sociale) e un sistema politico responsabile e capace di buone politiche (capitale politico). Ciascuno di questi ingredienti è necessario, ma da solo insufficiente ad avviare solidi processi di sviluppo. Se si guarda all'esperienza del Mezzogiorno del secondo dopoguerra, queste tre risorse non sono mai state presenti contemporaneamente. Per un lungo periodo, fino all'ultimo decennio del secolo scorso, quella maggiormente disponibile è stata il capitale economico; quelle più scarse sono state, salvo sporadiche eccezioni, il capitale sociale e, salvo forse il primo decennio dell'Intervento straordinario, il capitale politico.

Oggi nel Mezzogiorno ciascuna di queste risorse sembra difettare. Il governo Monti e il ministro Barca si sono molto prodigati a riproporre una visione non economicistica dello sviluppo del Sud, provando ancora una volta a promuovere, dal basso e su scala locale, le sue riserve di capitale sociale e, al tempo stesso, a ridefinire in modo più incisivo il ruolo della regolazione statale. Ma senza risorse finanziarie adeguate e senza un profondo rinnovamento della politica locale e nazionale sarà difficile raggiungere l'obiettivo dello sviluppo. Le politiche di austerità e di rigore di bilancio certo non aiutano e, come indicano tutti i sondaggi, oggi la credibilità dei partiti e della classe politica sono ai minimi termini.

La nuova versione di localismo virtuoso proposta dal governo Monti rischiava dunque di incorrere negli stessi errori che avevano caratterizzato la fase della Nuova Programmazione: sopravvalutare le risorse di capitale sociale in circolazione nel Mezzogiorno e sovrastimare le capacità della politica di sostenere lo sviluppo di quest'area. Con l'aggravante che attualmente le risorse finanziarie da destinare a questo obiettivo sono molto più limitate che in passato. Tuttavia, sviluppo e capitale sociale non sembrano essere fenomeni sconosciuti nel Mezzogiorno. Al momento dell'unificazione nazionale e per almeno un ventennio dopo, il divario nella produzione industriale tra Sud e Nord era assai limitato. Nel Mezzogiorno lo sviluppo economico si è inceppato nel trentennio seguente, quando il mercato cominciava ad allargarsi e diventavano importanti nuove fonti di energia, la facilità dei trasporti e nuove tecnologie che richiedevano capitale umano più qualificato (Fenoaltea, 2007). Di conseguenza, anche le forme di capitale sociale che sempre accompagnano

in qualche misura lo sviluppo economico sono andate disperse, si sono forse atrofizzate, ma probabilmente non sono andate del tutto distrutte.

Oggi nel Mezzogiorno c'è dunque la possibilità che questa risorsa venga ricostruita e riabilitata. È quindi ancora possibile fare affidamento sullo sviluppo locale, ma con molte più cautele che in passato. A patto, cioè, di puntare sul locale senza però fermarsi a questa dimensione e cedere alle insidie del localismo. L'idea che la crescita di un territorio riposi esclusivamente sul coinvolgimento e la mobilitazione degli attori locali rischia infatti di tradursi in un sovraccarico di responsabilità su questi stessi attori e di deresponsabilizzare i soggetti esterni a quel territorio.

Per evitare il rischio di un ulteriore insuccesso delle politiche di sviluppo nel Mezzogiorno, appare dunque urgente un "ritorno del centro" a un ruolo, incisivo e autorevole, di contrappeso alle dinamiche locali. È necessaria, cioè, la presenza di uno Stato centrale che sappia temperare in un coerente disegno strategico le progettualità provenienti dai singoli territori, che sia consapevole del fatto che una seria politica di riequilibrio territoriale richiede la disponibilità di risorse finanziarie adeguate e che sia infine capace di controllare che l'allocazione di tali risorse a regioni e governi locali rispetti obiettivi di efficienza e di equità.

Al contempo, per dare un senso alla rinnovata opzione per lo sviluppo locale c'è bisogno di un profondo rinnovamento della politica locale e nazionale. Senza una politica che riesca a sottrarsi alla logica perversa del breve periodo e dell'offerta particolaristico-clientelare a fini di consenso elettorale il Sud non ha speranza⁹. Solo la buona politica può riportare il Mezzogiorno sulla strada dello sviluppo. Fiducia nell'azione collettiva, partecipazione e spirito civico non potranno rinascere al Sud se la macchina amministrativa pubblica non si metterà al servizio dei cittadini e la politica e le sue classi dirigenti non saranno capaci di orientare la propria azione al servizio degli interessi collettivi.

Riferimenti bibliografici

- APRILE P. (2010), *Terroni*, Piemme, Milano.
- BANFIELD E. C. (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, The Free Press, Glencoe (IL) (trad. it. *Le basi morali di una società arretrata*, prefazione di A. Bagnasco, il Mulino, Bologna 2010).
- BARBERA F. (2001), *Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti territoriali*, in "Stato e Mercato", n. 63, pp. 413-49.

9. Sarebbe sbagliato pensare che la scarsità di risorse finanziarie incentivi automaticamente l'abbandono di tali pratiche. Può anzi essere vero il contrario: meno risorse ci sono, più la competizione particolaristica per beneficiarne diventa serrata.

- BODO G., VIESTI G. (1997), *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni Novanta*, Donzelli, Roma.
- BOTTAZZI G. (a cura di) (2005), *Dal basso o dall'alto? Riflessioni su sviluppo locale e programmazione negoziata in Sardegna*, FrancoAngeli, Milano.
- BOURDIEU P. (1997), *Méditations pascaliennes*, Seuil, Paris.
- CASSANO F. (1996), *Il pensiero meridiano*, Laterza, Roma-Bari.
- ID. (2009), *Tre modi di vedere il Sud*, il Mulino, Bologna.
- ID. (2012), *Le radici della coesione sociale*, in <http://www.tamtamdemocratico.it/doc/232534/le-radici-della-coesione-sociale.htm>.
- CERASE F. P. (a cura di) (1992), *Dopo il familismo, cosa? Tesi a confronto sulla questione meridionale negli anni '90*, FrancoAngeli, Milano.
- ID. (a cura di) (2005a), *Azione pubblica e imprenditorialità. L'esperienza dei Patti territoriali in Campania*, FrancoAngeli, Milano.
- ID. (a cura di) (2005b), *Lo sviluppo possibile. Esiti e prospettive dei Patti territoriali in quattro regioni meridionali*, FrancoAngeli, Milano.
- CERSOSIMO D., WOLLEB G. (2001), *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui Patti territoriali*, in "Stato e Mercato", n. 63, pp. 369-412.
- CHIARELLO F. (a cura di) (2005), *Cooperare con lentezza. L'esperienza dei Patti territoriali in Puglia*, FrancoAngeli, Milano.
- CHIARELLO F., GRECO L. (2010), *Territorio e regolazione tra locale e globale: il caso delle politiche di sviluppo italiane*, in "Sociologia del lavoro", n. 118, pp. 40-53.
- CICCARELLI C., FENOALTEA S. (2010), *Attraverso la lente d'ingrandimento: aspetti provinciali della crescita industriale nell'Italia postunitaria*, in "Banca d'Italia - Quaderni di Storia economica", n. 4, in http://www.bancaditalia.it/publicazioni/pubsto/quastoeco/quadsto_04/Quaderno_storia_economica_4.pdf.
- CORTESE A., PALIDDA R. (a cura di) (2008), *Sfide e rischi dello sviluppo locale. Patti territoriali, imprenditori e lavoro in Sicilia*, FrancoAngeli, Milano.
- DANIELE V., MALANIMA P. (2007), *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, in "Rivista di Politica Economica", vol. 97, nn. 3-4, pp. 267-316.
- DEL MONTE A., GIANNOLA A. (1997), *Istituzioni economiche e Mezzogiorno nell'economia italiana*, La Nuova Italia Scientifica (poi Carocci), Roma.
- FELICE E. (2007), *I divari regionali in Italia sulla base degli indicatori sociali (1871-2001)*, in "Rivista di Politica Economica", vol. 97, nn. 3-4, pp. 359-405.
- FENOALTEA S. (2007), *I due fallimenti della storia economica: il periodo post-unitario*, in "Rivista di Politica Economica", vol. 97, nn. 3-4, pp. 341-58.
- GRAZIANI A., PUGLIESE E. (a cura di) (1979), *Investimenti e disoccupazione nel Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.
- HIRSCHMAN A. O. (1983), *Felicità privata e felicità pubblica*, il Mulino, Bologna (ed. or. *Shifting Involvements. Private Interests and Public Action*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1982).
- IUZZOLINO G., PELLEGRINI G., VIESTI G. (2011), *Convergence among Italian Regions, 1861-2011*, in "Banca d'Italia - Quaderni di Storia economica", n. 22, in http://www.bancaditalia.it/publicazioni/pubsto/quastoeco/qse-22/Quaderno_storia_economica_n_22.pdf.
- LA SPINA A. (2003), *La politica per il Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.

- PUTNAM R. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano (ed. or. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1993).
- ROSENSTEIN-RODAN P. (1943), *Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe*, in “Economic Journal”, vol. 53, nn. 210-II, pp. 202-II. Reperibile al seguente link: http://www.artsci.wustl.edu/~cedec/azariadis/teaching/e5861Flo7/papers/RosensteinRodan_ej43.pdf.
- ROSSI N. (2006), *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari.
- TRIGILIA C. (2012), *Non c'è Nord senza Sud*, il Mulino, Bologna.
- VIESTI G. (2009), *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Laterza, Roma-Bari.
- ID. (2010), *Più lavoro, più talenti. Giovani, donne, Sud. Le risposte alla crisi*, Donzelli, Roma.