



**COLLANA DEL  
DIPARTIMENTO DI ECONOMIA**

**LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO: COME SUPERARE LO STALLO?**

Margherita Scarlato

I Working Papers del Dipartimento di Economia svolgono la funzione di divulgare tempestivamente, in forma definitiva o provvisoria, i risultati di ricerche scientifiche originali. La loro pubblicazione è soggetta all'approvazione del Comitato Scientifico.

Per ciascuna pubblicazione vengono soddisfatti gli obblighi previsti dall'art. 1 del D.L.L. 31.8.1945, n. 660 e successive modifiche.

Copie della presente pubblicazione possono essere richieste alla Redazione.

**REDAZIONE:**

Dipartimento di Economia  
Università degli Studi Roma Tre  
Via Silvio D'Amico, 77 - 00145 Roma  
Tel. 0039-06-57335655 fax 0039-06-57335771  
E-mail: [dip\\_eco@uniroma3.it](mailto:dip_eco@uniroma3.it)



**DIPARTIMENTO DI ECONOMIA**

**LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO: COME SUPERARE LO STALLO?**

Margherita Scarlato

*Comitato Scientifico:*

*F. De Filippis*

*A. Giunta*

*P. Lazzara*

*L. Mastroeni*

*S. Terzi*

## *Lo sviluppo del Mezzogiorno: come superare lo stallo?*

*di Margherita Scarlato\**

### *1. Politiche di sviluppo: dalla logica “inglobiamo tutto” ad un approccio incrementale “qui ed ora”*

In questo scritto vorrei provare a discutere se oggi sia possibile elaborare un progetto di sviluppo per il Mezzogiorno che possa dirsi non velleitario, credibile e al tempo stesso che rappresenti qualcosa di più di un menù di ripiego che offre piatti precotti, pronti per l'emergenza. Un progetto, insomma, le cui parti siano tenute insieme in modo coerente da una visione di politica economica unitaria e di lungo periodo.

La premessa non può che essere una dichiarazione di onestà: gli economisti che si occupano in modo serio di sviluppo sanno bene quanto sia difficile individuare questo o quel fattore scatenante su cui contare per mettere in moto il cambiamento di un'economia stagnante da anni, da secoli. Ma ancora più arduo dell'avvio di un processo di crescita e sviluppo, è disegnare politiche in grado di accompagnare il cambiamento, rendendolo sostenibile, duraturo. Molto spesso si assiste ad un rapido decollo che alla prima difficoltà frana ed è così seguito da un collasso che quasi per inerzia attrae il sistema economico di nuovo indietro, inchiodandolo ad una condizione di stasi e di povertà.

Fin qui, semplificando, si può dire che vi sia consenso tra approcci teorici differenti, ma a questo punto, sempre semplificando e di molto, si aprono due strade. Una via è quella degli economisti che adottano una strategia totalizzante mentre l'altra strada è quella di chi ritiene preferibile un approccio pragmatico e incrementale. Il termine in uso per il primo filone di pensiero è quello di “trappola della povertà”, ad indicare che il peso della storia e delle condizioni iniziali svantaggiate di un territorio (ad esempio, la posizione geografica) rappresentano appunto una sorta di condanna. A meno che non intervenga dall'esterno una rottura drastica di questo equilibrio “cattivo” che agisca come una grande spallata (il “big push”), trascinando il sistema economico oltre una soglia critica. Messa in salvo al di là del guado, l'economia parte.

Dal secondo dopoguerra in poi c'è stato un fiorire di teorie intorno alle cause di questa persistente arretratezza e spiegazioni via via sempre più raffinate. Se negli anni '50-'60 si affermava che occorre uno sforzo massiccio attraverso la programmazione e la realizzazione di grandi investimenti in capitale fisico, negli anni successivi l'attenzione si è spostata verso fattori immateriali: il capitale umano, il capitale sociale, la tecnologia, le istituzioni. Ma il “fondamentalismo” all'origine di questa impostazione è immutato: inglobare tutto. Che sia l'intervento straordinario per il Mezzogiorno piuttosto che il progetto delle Nazioni Unite “Obiettivi del Millennio”, la storia è analoga: occorre rimuovere in un colpo solo le

---

\* Dipartimento di Economia, Facoltà di Economia, Università Roma Tre, Via Silvio D'Amico 77, 00145, Roma, e-mail [mscarlato@uniroma3.it](mailto:mscarlato@uniroma3.it).

strozzature della struttura economica, il ritardo tecnologico, la povertà, la corruzione, oppure non succede niente. La logica è che ciò che è accaduto in passato, ad esempio nel Basso Medioevo in Italia o nel periodo pre-coloniale in America Latina<sup>1</sup>, ha segnato le condizioni economiche e i tratti culturali in maniera profonda e inoltre che tutti gli aspetti del mancato sviluppo sono collegati e complementari. L'implicazione di *policy* è necessariamente una: serve un cambiamento radicale. Si può dissentire su come attuarlo, secondo alcuni attraverso interventi di politica economica leggeri e temporanei, o meglio con riforme istituzionali che modifichino le aspettative degli agenti economici, secondo altri invece attraverso cento idee e mille programmi dettagliatissimi che rompano la trappola del sottosviluppo in più punti. Ma al fondo resta la comune convinzione che la ricetta per lo sviluppo è fatta da una lunga lista di ingredienti. Se poi non funziona, come in genere accade, il rimedio è aggiungere nuove spezie sempre più esotiche alla combinazione di base e prorogare in avanti nel tempo la scadenza della strategia<sup>2</sup>.

La seconda strada percorribile è molto meno ambiziosa nei proclami e nei contenuti e quindi è meno accattivante ma a me appare più realistica<sup>3</sup>. Parte da un presupposto: sessant'anni di lavoro teorico ed empirico hanno sicuramente prodotto preziosissimi paradigmi, modelli, indicatori che sono indispensabili per fare passi avanti nella capacità di analisi e di valutazione, e tuttavia dobbiamo riconoscere umilmente che, pur avvalendoci di questa mole di studi, non siamo in grado di dire esattamente da cosa dipenda lo sviluppo. Quello che l'esperienza ci insegna è che spesso tutto ha origine da una semplice scintilla che si accende in una parte dell'economia. Alla radice ci può essere un accorto intervento di politica economica, ma può essere anche il risultato non intenzionale di un disegno politico, o ancora un insieme di circostanze favorevoli che si sono manifestate spontaneamente (banalmente, un pò di fortuna).

E' andata così in tempi recenti in Paesi che fino a pochi anni fa erano definiti "in via di sviluppo" e dei quali oggi temiamo la concorrenza. La miccia è stata in Cina la privatizzazione del settore agricolo a partire dal 1978, in India l'avvio di un dialogo con il mercato da parte del governo guidato da Rajiv Gandhi nella metà degli anni '80, in Bangladesh la scoperta di un vantaggio comparato nella produzione di cappelli che a poco a poco si è esteso creando l'attuale miracolo del settore tessile, e così via. Riforme graduali o piccole scoperte imprenditoriali che hanno costituito però un bandolo da cui cominciare a dipanare la matassa e a tessere il filo dello sviluppo.

Compito dei *policy makers* è fare in modo che quella scintilla iniziale divampi, e questo accade se intorno c'è abbastanza capitale umano, se non c'è troppa miseria, se si garantisce

---

<sup>1</sup> Mi riferisco allo stranoto libro di Robert Putnam (R.D. Putnam, 1993, *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University, Princeton, N.J., tradotto in Italia nel 1994 da Mondadori, Milano, con il titolo *La tradizione civica delle regioni italiane*) e agli studi seminali del filone neo-istituzionalista di D. Acemoglu, S. Johnson, J. A. Robinson, 2005, "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth", in P. Aghion and S. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Elsevier/North-Holland, New York/Amsterdam.

<sup>2</sup> D. Rodrik, 2006, "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?", *Journal of Economic Literature*, vol. 44, n.4.

<sup>3</sup> W. Easterly, 2001, *The Elusive Quest for Growth. Economist's Adventures in the Tropics*, MIT Press, Cambridge Mass.; D. Rodrik (ed.), 2003, *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton; V. Banerjee, 2008, "Big answers for big questions: the preemption of growth policy", Brookings Conference "What Works in Development? Thinking Big and Thinking Small", Brookings Institution, May 29, Washington D.C.

almeno un livello minimo di equità sociale. Per questo motivo le riforme economiche e istituzionali devono progressivamente aggiustare gli squilibri che emergono continuamente durante la crescita: favorire l'accesso di tutte le componenti sociali ai benefici creati dal progresso economico e ovviamente rendere resiliente l'economia, stimolare la diversificazione del sistema produttivo. Sempre però considerando che le risorse finanziarie e ancora di più le capacità amministrative sono limitate e vanno dunque concentrate sulle questioni più urgenti, sugli ostacoli più elevati, da individuare di volta in volta in relazione all'evolversi del processo di trasformazione. E sempre consapevoli che la storia pesa, ma pesano altrettanto le conseguenze negative di errati interventi di politica economica: misure politiche sbagliate possono essere inefficaci e questo è grave perché ciò rappresenta uno spreco di risorse, ma è ancora più grave il rischio che gli effetti negativi diventino persistenti. Cosa che accade quando sono alimentati a lungo incentivi distorti a favore di aspettative e comportamenti opportunistici, quando l'attenzione degli interventi è rivolta a gruppi economici e sociali ristretti, quando gli interessi in gioco sono polarizzati.

Queste righe introduttive rappresentano la cornice teorica al cui interno cerco di costruire un ragionamento sulle politiche di sviluppo che valga in modo specifico per il contesto e l'esperienza del Mezzogiorno d'Italia. Nelle condizioni presenti, con i vincoli attuali, le lezioni tratte dal passato e le prospettive che si aprono o si chiudono in un immediato futuro. E tentando di mostrare che a ben vedere i cambiamenti necessari investono l'intero Paese, seppure quei cambiamenti vanno attuati nelle aree più deboli con dosi maggiori di forza e di cautela al tempo stesso.

## ***2. Sviluppo locale e politiche territoriali: un paradigma da buttare o da salvare?***

Il dibattito sul Mezzogiorno oggi spesso verte intorno ad un dilemma: Nuova Programmazione sì, Nuova programmazione no, ovvero sviluppo dal basso verso sviluppo dall'alto. Spiegandomi, la Nuova Programmazione è l'etichetta dell'approccio seguito a partire dalla fine della stagione dell'intervento straordinario e poi adottato ufficialmente dal DPS (il Dipartimento delle Politiche per lo Sviluppo) per il ciclo finanziario dei Fondi Strutturali 2000-2006. L'intervento straordinario si fondava sul presupposto di progetti calati dall'alto, di forti incentivi finanziari alle imprese, di scelta discrezionale dei settori produttivi da privilegiare. Dopo la fase relativamente felice durata fino ai primi anni '70, l'approccio "dall'alto" perde colpi, travolto dalle istanze politico-clientelari che spingono dal centro (il Ministero per l'Intervento Straordinario) e dalla periferia (la nascita delle Regioni) nella direzione di interventi "a pioggia" e a forte carattere redistributivo-assistenziale.

In rottura totale con l'esito fallimentare dell'approccio centralizzato, negli anni '90 emerge l'impostazione opposta: lo sviluppo "dal basso", un modello virtuoso che si era imposto all'attenzione di studiosi e *policy makers* grazie al successo dirompente dei distretti industriali dell'Italia centrale e del Nord-Est del Paese. Le pagine sullo sviluppo locale di Giacomo Becattini, il caposcuola di questo filone, sono tra le più belle mai scritte sull'economia italiana, racconti appassionanti come un romanzo. Mostrano come è nato il *made in Italy*, il secondo miracolo economico italiano, grazie a tradizioni artigiane sedimentate da secoli, in settori "sbagliati" (arredo-casa, beni per la persona, meccanica leggera) e in luoghi imprevedibili (nella valli bresciane e nei piccoli borghi della piana lucchese, persino in nuclei minori ancora più sperduti dell'Italia meridionale, come le Murge).

Becattini li ha chiamati “i calabroni che volano”<sup>4</sup>, questi distretti industriali la cui linfa è stata il capitale sociale dei territori in cui sono sorti: relazioni dense, spesse, tra gli abitanti del luogo, imprenditori ed operai al tempo stesso, un mercato del lavoro che diventa quindi incubatore di nuova imprenditorialità, la presenza di banche cooperative, di scuole tecniche-professionali, di una pubblica amministrazione locale attenta al *welfare* e ai servizi pubblici collettivi. Un insieme di punti di raccordo, di intersezione, formali e informali, in un territorio circoscritto in cui vita e lavoro s’intrecciano fino a coincidere. I fattori di successo sono il senso civico, la coesione sociale, le favorevoli relazioni interpersonali. Becattini parlava di un capitalismo diverso, “dal volto umano”, Giorgio Fuà di un percorso di sviluppo “senza fratture”<sup>5</sup>. La crescita di quest’area, anche detta Terza Italia<sup>6</sup>, non è interpretata come un processo di modernizzazione, ma di incivilimento: tutte le componenti della comunità locale ne sono state pervase, dando luogo, come nota Giulio Sapelli<sup>7</sup>, al più forte processo di mobilità sociale che il Paese abbia mai sperimentato.

Alla chiusura dell’intervento straordinario per il Mezzogiorno nel 1992, l’entusiasmo per la “stagione dei Sindaci” e l’eco del successo dei distretti industriali sui mercati globali si sono mescolati dentro il dibattito su come colmare il vuoto di politiche per il Sud. I primi esperimenti di programmazione negoziata e partecipata, come i Patti territoriali, fortemente promossi dal CNEL guidato da Giuseppe De Rita<sup>8</sup>, hanno rappresentato una sorta di prova generale di una strategia nuova che viene successivamente lanciata da un grande evento, il convegno Cento idee per lo Sviluppo tenuto nel 1998 a Catania. Con la benedizione dell’allora Ministro del Tesoro, Carlo Azeglio Ciampi, viene quindi costituito il DPS, affidato a Fabrizio Barca, che mette a fuoco il nuovo approccio e lo battezza “Nuova Programmazione”.

L’intento di “costruire” capitale sociale era alla base della Nuova Programmazione per il Mezzogiorno, avviata con il ciclo di Fondi Strutturali europei per gli anni 2000-2006. Il proposito era buono e tuttavia ha peccato di ingenuità progettuale: gli strumenti usati a tale scopo, come i Patti Territoriali (PT) e i Progetti Integrati Territoriali (PIT) fornivano incentivi alla cooperazione senza introdurre controlli e sanzioni per chi defeziona, presupponendo adeguati livelli di attitudine alla collaborazione.

Nel Mezzogiorno al contrario è capillare un fenomeno che Piero Barucci ha definito con un’espressione lapidaria, l’”intermediazione impropria”<sup>9</sup>, ossia l’invasività della politica in tutti gli aspetti della vita economica e sociale, ciò che produce una totale asfissia delle istituzioni e dei gruppi intermedi. Era dunque irrealistica e lo è tuttora l’ipotesi di creare artificialmente dall’esterno, usando principalmente la leva dei trasferimenti monetari, un rapporto di fiducia tra attori locali e una motivazione intrinseca al bene comune. Questi beni

---

<sup>4</sup> G. Becattini (ed.), 2007, *Il calabrone Italia*, Il Mulino, Bologna.

<sup>5</sup> G. Becattini, 2004, *Per un capitalismo dal volto umano. Critica dell’economia apolitica*, Bollati Boringhieri, Torino; G. Fuà, 1983, “Industrializzazione nel Nord Est e nel Centro”, in G. Fuà e C. Zacchia (eds.), *Industrializzazione senza fratture*, Il Mulino, Bologna

<sup>6</sup> Terza Italia rispetto alle due aree contrapposte nel tradizionale dibattito sui percorsi di sviluppo, il triangolo industriale e il Mezzogiorno (A. Bagnasco, 1977, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna).

<sup>7</sup> G. Sapelli, 2008, *Storia economica dell’Italia contemporanea*, Bruno Mondadori, Milano.

<sup>8</sup> CNEL (Consiglio Nazionale dell’Economia e Lavoro), 1998, *I patti territoriali e lo sviluppo locale*, Laboratori territoriali, Roma; G. De Rita, A. Bonomi, 1998, *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall’azione di comunità ai Patti territoriali*, Bollati Boringhieri, Torino.

<sup>9</sup> P. Barucci, 2008, *Mezzogiorno e intermediazione impropria*, Il Mulino, Bologna.

immateriali, per definizione si nutrono di interazioni virtuose che nascono dalla comunità, dal territorio. La Nuova Programmazione ha quindi avuto effetti distorti: le politiche pensate “per legare”<sup>10</sup> hanno connesso nodi e attivato reti fiduciarie di tipo clientelare, con la novità di una moltiplicazione su scala territoriale. Semplificando, abbiamo assistito ad un esperimento di *devolution* del clientelismo.

Alcuni dati possono chiarire questo punto. Il tema ricorrente di orientamento alle politiche regionali del ciclo di Fondi Strutturali 2000-2006 era meno incentivazione diretta alle imprese e più interventi “di contesto”, cioè destinati ad accrescere le esternalità sul territorio, a potenziare le infrastrutture. Questo non è accaduto. Come mostra la Tabella 1, le risorse sono state destinate prevalentemente ai trasporti, un comparto importante ma sicuramente non l'unico ad avere effetti pervasivi; la seconda voce per incidenza di spesa è quella del sostegno ai sistemi locali di imprese, voce che cela la frantumazione degli interventi e dei progetti “a pioggia”<sup>11</sup>.

Tabella 1 - QCS 2000-2006 Obiettivo 1, Stato di attuazione al 31 dicembre 2007, per forme di intervento (migliaia di euro)

Intervento	Costo pubblico	di cui: Contributo comunitario	Pagamenti									
			1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	cumulati al 31/12/07
PON	13.658.547	7.145.544	113.541	353.941	963.107	1.686.022	2.020.324	2.181.848	1.897.572	1.876.934	1.229.761	12.323.050
Scuola per lo sviluppo <sup>1</sup>	830.015	537.084	-	-	30.045	69.509	113.836	124.691	146.297	166.336	106.416	757.130
Pesca	225.812	132.954	-	-	25.103	45.432	10.944	24.168	22.495	22.195	57.246	207.582
Assistenza tecnica e azioni di sistema	517.101	372.591	-	311	5.039	22.509	136.034	101.196	57.689	74.091	53.737	450.607
Sviluppo imprenditoriale locale	4.452.843	2.244.442	111.317	281.240	487.937	560.430	587.040	933.815	485.511	326.861	305.766	4.079.918
Ricerca scientifica, sviluppo e alta formazione	1.886.779	1.323.227	2.224	27.032	85.037	147.092	368.420	384.832	354.400	322.267	141.513	1.832.817
Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno	1.225.837	630.604	-	-	72.895	149.060	185.289	117.915	146.723	145.568	166.686	984.135
Trasporti	4.520.161	1.904.642	-	45.358	257.052	691.991	618.759	495.232	684.458	819.615	398.396	4.010.860
POR	31.738.352	16.775.157	85.658	671.473	1.381.373	2.245.146	3.290.632	3.658.157	4.048.278	3.865.235	5.134.295	24.380.246
Molise	468.062	201.000	497	15.263	42.396	39.009	52.983	50.737	62.810	77.322	55.498	396.515
Campania	7.678.577	4.280.561	15.581	189.058	359.081	583.725	794.675	898.077	1.072.815	1.022.421	951.266	5.886.699
Puglia	5.207.234	2.912.645	6.479	65.966	170.805	339.906	630.374	565.271	572.273	646.891	964.289	3.962.254
Basilicata	1.696.070	848.035	6.517	54.467	111.288	150.568	158.678	131.820	234.742	231.843	251.000	1.330.922
Calabria	4.019.295	2.131.044	20.574	172.348	356.759	329.710	426.720	610.849	328.336	391.526	584.260	3.221.081
Sicilia	8.432.528	4.283.580	9.285	58.433	160.714	480.553	745.792	891.623	1.174.412	1.031.991	1.827.980	6.380.782
Sardegna	4.236.586	2.118.293	26.725	115.938	180.331	321.675	481.411	509.780	602.891	463.239	500.003	3.201.993
<b>Totale</b>	<b>45.396.899</b>	<b>23.920.701</b>	<b>199.199</b>	<b>1.025.414</b>	<b>2.344.480</b>	<b>3.931.168</b>	<b>5.310.955</b>	<b>5.840.005</b>	<b>5.945.850</b>	<b>5.742.168</b>	<b>6.364.056</b>	<b>36.703.296</b>

Fonte: DPS, 2008, Rapporto annuale 2007, Roma.

A mio avviso il motivo alla base del fallimento della Nuova Programmazione è stato il corto circuito innescato tra la società civile sregolata e gli enti locali (la classe politica) che hanno “aggiustato” le loro politiche adattandole alle richieste degli elettori, così senza filtri, senza fissare priorità, un sistema di vincoli, una valutazione appropriata e specialmente sanzioni in presenza di evidenti sprechi.

A questo si aggiungeva l'impostazione (velleitaria) assunta dal DPS (l'organo centrale di coordinamento tecnico delle politiche regionali): il voler partire da “cento idee”, troppe! Si è fatto il solito sbaglio di cadere nella tentazione fondamentalista: tutto dipende da tutto, risolviamo quindi tutti i problemi allo stesso tempo, trascurando i vincoli dovuti alle carenze organizzative del ceto amministrativo meridionale, oltre al vincolo della ricerca di consenso del ceto politico. E infine, va detto, è mancata l'applicazione credibile della sbandierata nuova cultura della valutazione e della premialità. Il proliferare dei “progetti sponda” o “progetti coerenti”, cartina al tornasole del ricorso a trucchi contabili per coprire l'incapacità di

<sup>10</sup> C. Trigilia, 2005, *Sviluppo locale*, Laterza, Roma-Bari.

<sup>11</sup> Per un approfondimento sulle cause del fallimento della Nuova Programmazione, si rimanda a A. Giunta e M. Franzini, 2008, “Ripensare le politiche per il Mezzogiorno”, *Meridiana*, n.61. In particolare, gli Autori sottolineano “l'incoerenza attuativa”: le politiche concretamente attuate si sono discostate da quelle richieste dall'approccio cui erano ispirate.

progettare delle regioni meridionali, è stata avallata dal DPS, salvo poi denunciare la trasformazione di interventi aggiuntivi in interventi sostitutivi della spesa ordinaria. La valutazione ha toccato *target* formali, burocratici, che poco dicevano sull'*outcome*, sulla ricaduta effettiva degli interventi a favore di cittadini e imprese. La premialità è stata elargita con una buona dose di generosità e tolleranza verso le regioni poco meritevoli<sup>12</sup>.

L'esito della Nuova Programmazione però non era connaturato alla cornice teorica dello sviluppo locale, non era cioè inevitabile. "Sviluppo dal basso" e "politiche territoriali" non sono sinonimi di clientelismo, di facili risposte alle domande localistiche. E la scala di programmazione regionale/locale mentre per certi obiettivi è certamente troppo ridotta (vedi le infrastrutture di trasporto, idriche, ecc., che presentano esternalità massive e che richiedono quindi una programmazione almeno inter-regionale), per altri obiettivi rilevanti è quella appropriata. Ancora, lo sviluppo endogeno si può perfettamente conciliare anche con la cooperazione territoriale europea, quindi con un livello di governo sovra-nazionale. Cercherò di argomentare questi punti di seguito. Ma fin da ora vorrei esprimere una mia convinzione.

Credo che bisogna conservare quanto di genuino ci sia alla base dell'approccio cosiddetto "dal basso" che ha impresso il suo sigillo alla Nuova Programmazione. Innanzitutto il valore di un'idea: la dinamica delle attività produttive riflette i fattori culturali e sociali dei diversi territori, oltre che le caratteristiche geografiche e la semplice disponibilità di risorse finanziarie ed economiche. I destini delle imprese si intersecano quindi in modo ineludibile con i destini delle comunità in cui queste si insediano e con quelli delle persone che lì vivono.

Questa considerazione ha una valenza più generale che può essere colta facendo un passo indietro e domandandoci: di cosa parliamo quando parliamo di sviluppo? E' sempre più forte ormai la convinzione degli economisti che lo sviluppo sia un fenomeno multidimensionale e che la crescita del PIL (Prodotto Interno Lordo) sia solo una delle lenti attraverso cui guardare il progresso economico e sociale di un Paese. In realtà è antico il richiamo alla necessità di costruire un paradigma economico alternativo, correlato a differenti indicatori di benessere cui agganciare nuovi obiettivi, nuove politiche<sup>13</sup>. Ma di recente questa discussione, prevalentemente confinata al mondo accademico, ha ricevuto attenzione e notorietà presso un pubblico più vasto grazie all'iniziativa del presidente della Repubblica francese, Nicolas Sarkozy, di nominare una Commissione di esperti per approfondire la questione di come definire e misurare la *performance* economica e il benessere sociale. La Commissione, si noti, include due premi Nobel, Joseph Stiglitz e Amartya Sen e altri economisti di chiara fama, come Jean-Paul Fitoussi.

Il Rapporto della Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi<sup>14</sup> in realtà si limita a riportare le differenti posizioni del dibattito, senza pervenire a raccomandazioni univoche di *policy*. Ma

---

<sup>12</sup> M. D'Antonio e M. Scarlato, 2008, "Centro e periferia nella politica di sviluppo del Mezzogiorno", *Economia italiana*, n.2, maggio-agosto.

<sup>13</sup> E. Thorbecke, 2006, "The Evolution of the Development Doctrine, 1950-2005", *UNU-WIDER*, Research Paper n.155

<sup>14</sup> J.E. Stiglitz, A. Sen, J.P. Fitoussi, 2009, *Report by the Commission on the Measurement of the Economic Performance and Social Progress*, [http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf); si veda anche Insee-OECD, 2008, "Survey of Existing Approaches to Measuring Socio-Economic Progress", prepared for the first plenary meeting of CMEPSP, April, Paris. Altre iniziative internazionali focalizzate su indicatori e politiche pubbliche per lo sviluppo inteso in senso multidimensionale, sono il progetto dell'OECD, *Measuring the progress of societies*, il Rapporto della Equity and Human Right Commission (EHRC), una Commissione

ha il merito di aver allargato la consapevolezza del problema ai *policy makers*, oltre che alla cerchia ristretta degli economisti. E il centro della discussione adesso è la qualità della vita delle persone, più che la crescita di una qualche grandezza sintetica che approssimi la dimensione delle transazioni di mercato, come il PIL. I cardini del Rapporto francese sono la sostenibilità ambientale, la diseguaglianza verticale (tra individui) e orizzontale (tra gruppi socio-economici e tra generazioni), la felicità ovvero la soddisfazione delle persone per la vita che conducono, considerata sotto molteplici spazi di valutazione. Passano in primo piano aspetti in genere trascurati dagli economisti, come la salute, l'istruzione, il tempo destinato al lavoro e alla cura, la partecipazione politica, le relazioni sociali e la sicurezza personale ed economica. A questi fattori immateriali è attribuita una valenza intrinseca ma viene anche sottolineato che sono rilevanti ai fini dell'efficienza e della crescita economica: significano meno conflitti e più riforme condivise, più capitale umano, più capitale sociale, accesso alle opportunità per i giovani che hanno talento. Le basi di una società che innova e crea, e quindi cresce rapidamente.

Tornando allo sviluppo locale, va riconosciuto che gran parte del benessere inteso in senso ampio, in modo da includere la qualità della vita, dipende dal luogo in cui si vive: “Le città sono i luoghi, anzi il grembo in cui si producono servizi amministrativi e sociali di vitale importanza, infrastrutture economiche, sanitarie, educative, ambientali, monumentali, artistiche.....i governi locali sono condannati a stare sulla prima linea della rivendicazione e della realizzazione dei diritti”<sup>15</sup>. I cambiamenti profondi che avviano un progresso duraturo, non possono quindi che partire di lì.

Ma anche argomenti più strettamente economici assegnano oggi un ruolo vitale alle politiche territoriali. E' noto che globalizzazione e localizzazione procedono in tandem, accrescendo la convergenza internazionale tra Paesi e la divergenza all'interno dei Paesi (tra le regioni, o all'interno delle regioni)<sup>16</sup>. Nel mondo economicamente integrato sono sempre più potenti le cosiddette economie di agglomerazione: la produttività delle imprese e dei lavoratori aumenta con la densità della popolazione/imprese e, di conseguenza, l'attività economica tende a concentrarsi nello spazio. Gli effetti di *spillover* di conoscenza, il capitale umano, i servizi (dal *design* alla finanza al *marketing*), sono vantaggi che agiscono infatti come una forza centripeta sulle attività produttive, dando risalto sempre maggiore alle aree urbane, i luoghi dove si trovano e si amalgamano la conoscenza, l'innovazione, la diversità, la creatività<sup>17</sup>.

---

indipendente nominata nel 2007 dal Primo Ministro in Gran Bretagna (EHRC, 2007, *Equalities Review. Fairness and Freedom: The Final Report of the Equalities Review*), e infine il cosiddetto “Rapporto Barca”, un rapporto indipendente redatto per la Commissione Europea sulle prospettive della politica di coesione europea, su cui tornerò in seguito (F. Barca, 2009, *An Agenda for Reformed Cohesion Policy*, Independent Report for the Commissioner for Regional Policy, April, Bruxelles).

<sup>15</sup> A. Papisca, 2009, “L'avvento del Gruppo europeo di cooperazione territoriale, GECT. Nuovi orizzonti per la multilevel governance democratica”, in A. Papisca (ed.), 2009, *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale. Nuove sfide allo spazio dell'Unione Europea*, Marsilio, Venezia.

<sup>16</sup> World Bank, 2009, *World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography*, Washington D.C.; A.J. Venables, 2006, “Shifts in Economic Geography and their Causes”, *Federal Reserve Bank of Kansas City*, Fourth Quarter; A.J. Venables, 2009, “Rethinking Economic Growth in a Globalizing World: An Economic Geography Lens”, *African Development Review*, n.8

<sup>17</sup> E. Glaeser e J. Gottlieb, 2008, “The Economics of Place-Making Policies”, Harvard University, mimeo; E. Glaeser e M. Resseger, 2009, “The Complementarity Between Cities and Skills”, *NBER WP Series*, Working Paper 15103, June.

Anche nelle regioni italiane le città funzionano come una calamita su nuovi mestieri, imprese, *skills* perché è lì che si addensano le competenze necessarie ad incorporare innovazione nelle merci del *Made in Italy*, così da mantenere le quote di mercato, conquistare nuovi sbocchi in Paesi emergenti, mercati distanti, difficili. Le città assumono così un ruolo di cerniera tra il territorio circostante e i mercati globali. Si pensi alla terziarizzazione avanzata di Genova, Milano e Torino, alla crescita dei poli urbani di Verona e Padova, all'emergere delle città nodali come Vicenza e Treviso<sup>18</sup>. E intanto si contrae lo spazio definito "periferia".

Questo fenomeno in atto è alla base della "questione settentrionale". Nelle regioni dell'Italia centrale e ancora di più settentrionale, la delocalizzazione ha spiazzato via imprese, conoscenze sedimentate, antichi rapporti di subfornitura e collaborazione. La spinta della globalizzazione sta quindi disarticolando la mappa "classica" delle agglomerazioni industriali, la struttura economica delle regioni. Rendendo informi, senza cesura, quei territori che sono sempre stati luoghi di vita e di produzione, ma che oggi appaiono sfregiati nel loro aspetto e più profondamente, nella loro identità: non più la "campagna urbanizzata" di cui parlava nei suoi libri Becattini, i piccoli centri isolati in cui sorgevano i distretti industriali dominati dalle guglie di antiche cattedrali, ma un paesaggio indistinto, i cui centri aggregazione sono indicati dalle insegne al neon di parcheggi e centri commerciali. Scrive efficacemente Giuseppe Berta che si va affermando una civiltà urbana, fatta "dall'accumulo di circuiti di ricchezza vecchi e nuovi", "da complessi residenziali e lavorativi dimessi e terribilmente anonimi", da "suarci di campagna" e da "paesaggi recentissimi di irreparabile squallore per l'assenza di ogni identità"<sup>19</sup>. La questione settentrionale ha radice proprio qui, nelle paure alimentate dalla spersonalizzazione del territorio, dalla precarietà creata dalla mutazione terziaria, dallo sfaldamento dell'apparato manifatturiero, dalle nuove povertà dovute all'invecchiamento della popolazione, e tutte le tensioni portate dal flusso imponente dell'immigrazione.

Proprio mentre il filone di studi sullo sviluppo locale sembra esaurire la sua capacità esplicativa, emergono forze che ne riaffermano le categorie interpretative, seppure riviste e aggiornate. La capacità di adeguamento e di tenuta del sistema produttivo regge ancora su fattori in gran parte localizzati e in gran parte immateriali (le funzioni a monte e a valle della produzione, dal *design* ai servizi di assistenza e *marketing*, al sistema universitario e di ricerca alle fiere)<sup>20</sup>. Come ho detto, si tratta di fattori che diventano ancora più forti nei centri urbani per l'agire di potenti economie di agglomerazione legate alla conoscenza. E più che mai resta aperto il problema della coesione sociale dei territori, dell'immagine delle comunità come strumento di trasmissione di valori con cui i suoi cittadini devono identificarsi perché se questo non accade, si sfalda anche il sistema produttivo e la capacità di continuare a creare benessere e crescita.

La tradizione economica che assegna rilievo agli ingredienti immateriali dello sviluppo e allo sviluppo *place-based* non si dissolve quindi, si va solo ridisegnando e arricchendo. Ad esempio, evidenziando le sinergie tra imprese piccole e imprese medie, il cosiddetto Quarto capitalismo<sup>21</sup>. Oppure enfatizzando i sistemi di rete tra poli urbani e tra sistemi locali di

---

<sup>18</sup> G. Berta, 2008, "Il Nord Italia: una trasformazione in atto", in G. Berta (ed.), 2008, *La Questione settentrionale*, Fetrinelli, Milano.

<sup>19</sup> G. Berta, 2008, op.cit., p.22.

<sup>20</sup> Si veda E. Rullani, 2009, "Lo sviluppo del territorio: l'evoluzione dei distretti industriali e il nuovo ruolo delle città," *Economia Italiana*, n. 2.

<sup>21</sup> Dopo il capitalismo pubblico, dopo quello privato basato sulla grande impresa, e infine, dopo il capitalismo dei distretti industriali e delle piccole imprese.

produzione (l'asse Milano-Torino ovvero la "città infinita" di cui parla Aldo Bonomi<sup>22</sup>, la pedemontana veneta), le infrastrutture che fanno da porte e i corridoi di connessione con l'Europa o con il Mediterraneo, con il Nord e con il Sud del mondo. O ancora analizzando la scala di azione per promuovere piattaforme territoriali in grado di incorporare elementi di terziario avanzato (ad esempio, l'ICT, *Information and Communication Technology*) così come la ricerca (le Università) nel sistema manifatturiero<sup>23</sup>. Infine, approfondendo il rilievo dei servizi pubblici collettivi alle famiglie, la costruzione di una *welfare community* per attutire gli urti del cambiamento, per affrontare le nuove povertà e i nuovi bisogni. Argomento che ci traghetta verso il campo vasto e ancora tutto sommato poco esplorato della responsabilità sociale di imprese, cittadini ed enti di governo, tema su cui tornerò in seguito.

### **3. Obiettivi di servizio e qualità della vita: ripartire da welfare, ambiente, economie di agglomerazione**

Spero di aver argomentato in modo convincente che le politiche di sviluppo *place-based* contano. Nel caso del Mezzogiorno, si sente spesso ripetere che la Nuova Programmazione seguiva questo approccio ed ha fallito<sup>24</sup>. Ma in realtà, come ho già detto, la Nuova Programmazione era tale solo nelle intenzioni, nei fatti il percorso seguito dalle regioni, con la benedizione autorevole del DPS, è stato inglobare l'inglobabile. Risultato, l'usuale intervento "a pioggia" che ha caratterizzato le politiche del Mezzogiorno in misura via via crescente dalla seconda metà degli anni Settanta in poi. Quindi, a mio avviso, la storia di un'accorta politica del territorio, attenta ai fattori di contesto, è tutta ancora da scrivere.

Tuttavia penso anche che affinché una strategia di sviluppo locale funzioni in un contesto come quello meridionale, deprivato di capitale sociale<sup>25</sup>, servono molti paletti in grado di incanalare le politiche verso il bene comune, verso obiettivi che contengano una definizione inclusiva dello sviluppo e non solo un'episodica ed erratica ricerca del consenso dei beneficiari. Le politiche territoriali vanno reinventate e vanno inquadrare saldamente all'interno di una visione dall'alto, unitaria, che faccia da collante, da filo conduttore.

Gli strumenti esistono già sulla carta, e pure le risorse non mancano, con buona pace dei lamenti intorno alla "tendenziale caduta della spesa pubblica in conto capitale" nel Mezzogiorno. Il problema è piuttosto di spostarsi dalle vecchie pratiche clientelari a pratiche

---

<sup>22</sup> A. Bonomi, 2008, "Vie italiane al post-fordismo: dal capitalismo molecolare al capitalismo personale", in G. Berta (ed.), 2008, op. cit.

<sup>23</sup> Ancora, si veda A. Bonomi, 2008, op. cit.

<sup>24</sup> N. Rossi, 2006, *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari; R. Padovani, 2009, "Traccia dell'intervento al Convegno Mezzogiorno: fatti, rappresentazioni e politiche", Dipartimento di Economia Roma Tre, Associazione Manlio Rossi-Doria, Fondazione Mezzogiorno Europa, 1 dicembre 2009.

<sup>25</sup> Per un'analisi storica delle disparità territoriali di capitale sociale, si veda E. Felice, 2009, "Regional inequalities in Italy in the long run (1891-2001): the pattern and some ideas to explain it", Università di Bologna, mimeo. Il lavoro presenta la stima di un indicatore sintetico di capitale sociale che include la partecipazione sociale, quella politica e la fiducia. Per un'analisi che invece separa le componenti della moralità generalizzata, della partecipazione politica e dell'associazionismo, e tenta di stimare il nesso tra questi fattori e l'efficienza del settore pubblico, si rimanda a R. Giordano, P. Tommasino, M. Casiraghi, "Le determinanti dell'efficienza del settore pubblico: il ruolo della cultura e delle istituzioni", in L. Cannari (ed.), 2009, *Mezzogiorno e politiche regionali*, Banca d'Italia, Roma.

nuove, a un nuovo modo di governare. Il passaggio richiede un disegno ben definito e vincoli forti, dall'alto e dal basso, dal centro e dalla periferia.

Il primo passo è però quello della scelta della concezione di "sviluppo" che s'intende adottare. E a mio avviso occorrerebbe essere chiari: lo sviluppo sia inteso in senso multidimensionale e sia dato rilievo alla qualità della vita della popolazione, oltre che alla crescita economica. Questi due aspetti non sono in conflitto, ma si rafforzano a vicenda.

Si parla di attrazione di investimenti esterni, di fiscalità di competenza/di sviluppo<sup>26</sup>. Una chimera, dati gli orientamenti comunitari, che peraltro anche se attuata avrebbe scarsi effetti per come oggi funziona la concorrenza internazionale. Tra i fattori di attrazione degli investimenti, appaiono ben più rilevanti degli sgravi fiscali i profili che riguardano gli oneri burocratici e amministrativi, le infrastrutture, le attività innovative<sup>27</sup>. E poi si parla di incentivi monetari per il rientro dei "cervelli", cioè di giovani laureati meridionali che alimentano crescenti flussi migratori verso il Centro-Nord. Dimenticando che il territorio è attraente se offre una buona qualità della vita<sup>28</sup> e che la qualità della vita è il più potente magnete di *skills*, cioè giovani competenti, e dunque il più forte incentivo alla localizzazione di imprese. In altre parole, differenze di servizi collettivi, di amenità, di disponibilità di abitazioni, di sicurezza, conducono a spostamenti della popolazione e delle attività produttive, innescando le economie di agglomerazione di cui ho parlato prima<sup>29</sup>.

Un cambiamento d'ottica è necessario allora, e del resto una nuova angolazione da cui guardare al Mezzogiorno è già nelle cose. Si sente spesso affermare che non esiste oggi una cornice credibile di riferimento al cui interno impostare un insieme di interventi coerenti, non improvvisati, che abbiano un effetto sensibile nel Mezzogiorno. Non è così: è stata introdotta un'innovazione notevole delle linee guida in cui s'incardina la politica di sviluppo per il Sud.

---

<sup>26</sup> La fiscalità di competenza va a compensazione delle esternalità negative presenti sul territorio; la fiscalità di sviluppo è finalizzata allo *start up* di nuove imprese. Al di là della terminologia, scelta da diversi fronti per motivi di tattica politica, nei fatti i due strumenti coincidono.

<sup>27</sup> Profili che risultano carenti in gran parte del Paese, ma con significativi divari a svantaggio del Sud. Si veda M. Bianchi e F. Bripi, 2009, "Gli oneri burocratici per l'attività di imprese: differenze territoriali", in L. Cannari, 2009, op. cit.; R. Basile, L. Benfratello, D. Castellani, 2009, "Le determinanti della localizzazione delle imprese internazionali. L'attrattività dell'Italia nel contesto europeo", in L. Rondi, F. Silva (eds.), 2009, *Prove di cambiamento del sistema produttivo italiano*, Il Mulino, Bologna; G. Barba Navaretti, R. Basile, L. Benfratello, D. Castellani, 2009, "Il Mezzogiorno e gli investimenti diretti esteri", Centro Studi Luca D'Agliano, mimeo.

<sup>28</sup> M. D'Antonio e M. Scarlato, 2007, "I laureati del Mezzogiorno: una risorsa sottoutilizzata o dispersa", *Quaderni SVIMEZ*, n.10.

<sup>29</sup> Anche il capitale sociale gioca un ruolo nell'andamento dei flussi migratori. Un livello inadeguato di capitale sociale agisce negativamente sulla produttività del lavoro, sulla qualità della vita, sull'efficienza delle pubbliche amministrazioni, rendendo un territorio meno attraente per i giovani istruiti. Da notare che l'istruzione è un investimento che non è legato al territorio ma è incorporato nell'individuo che l'ha compiuto, a differenza del capitale sociale. La prospettiva di emigrare riduce il senso di appartenenza ad una comunità e dunque abbatte il rendimento degli investimenti in capitale sociale mentre accresce il rendimento atteso degli investimenti in istruzione, allargando le opportunità di lavoro (si veda E. Glaeser e C. Redlick, 2008, "Social Capital and Urban Growth, *NBER WP Series*, Working Paper 14374, October). Nelle regioni meridionali, in cui è basso il capitale sociale ma sono relativamente elevate le possibilità di trasferirsi altrove, il risultato è che sono forti gli incentivi dei giovani ad andar via. Quindi se il capitale sociale conta per il successo di una economia urbana, si può verificare un circolo vizioso: l'aspettativa di andare a lavorare nel Centro-Nord riduce gli incentivi ad investire in capitale sociale e ciò rende a sua volta l'emigrazione una scelta più conveniente.

Il QSN (Quadro Strategico Nazionale) per il ciclo finanziario dei Fondi Strutturali 2007-2013 è centrato sulla strategia degli Obiettivi di servizio che identificano i servizi essenziali su cui costruire il meccanismo della premialità, del monitoraggio e della valutazione<sup>30</sup>. Questo segna una discontinuità netta nell'impostazione generale: si tratta di obiettivi che hanno a che fare con la qualità della vita (finalmente!), di forte impatto per la popolazione (l'istruzione, i servizi per anziani e per l'infanzia, l'ambiente). Sono stati poi selezionati con attenzione gli indicatori attraverso cui quantificare i progressi nella disponibilità e qualità dei servizi essenziali. Sono indicatori mirati, misurabili, e risulta dunque più semplice monitorare le carenze, cogliere gli errori, stabilire le responsabilità<sup>31</sup>.

L'impianto degli Obiettivi di servizio ha aperto la strada ad una politica di sviluppo efficace e controllata, attenta allo sviluppo umano oltre che economico, meno velleitaria e più pragmatica ("un approccio incrementale" potremmo dire rubando le parole a William Easterly<sup>32</sup>) e coerente con l'orientamento che si delinea in modo sempre più chiaro negli orizzonti della nuova politica di coesione europea<sup>33</sup>.

La questione a mio avviso è cruciale: il Mezzogiorno è l'area del Paese a maggior concentrazione di povertà e fenomeni di disagio sociale, le condizioni di marginalità sono state ulteriormente aggravate dalla crisi finanziaria internazionale e dunque il rischio di implosione sociale è fortemente presente. Né può essere risolto con i tradizionali strumenti redistributivi (vedi esperienza deludente o sconcertante, a seconda dei punti di vista, del "reddito di cittadinanza" nella Regione Campania), date le condizioni di deficit di capitale sociale di cui si è detto, perché le aspettative distorte verrebbero ulteriormente alimentate.

Alcuni dati possono essere utili per fotografare sinteticamente l'entità del disagio sociale nel Sud. Le famiglie italiane che vivono in condizione di povertà relativa sono nel 2008 oltre 2 milioni e 737 mila, circa l'11,3% del totale e comprendono 8 milioni e 78 mila persone<sup>34</sup>. Il fenomeno è più diffuso nel Mezzogiorno dove le famiglie relativamente povere

---

<sup>30</sup> Si veda la delibera del CIPE per l'assegnazione del FAS (Fondo per le aree sottoutilizzate) e per l'orientamento di tutta la programmazione (FAS e Fondi europei) agli Obiettivi di servizio (delibera CIPE n.166 del 21 dicembre 2007). Ho trattato estesamente questo tema in M. Scarlato, 2009, "Qualità della vita e beni relazionali: i nuovi traguardi della programmazione regionale nel Mezzogiorno", *Studi Economici*, n.3.

<sup>31</sup> Gli indicatori misurano: 1. la quota di giovani che abbandonano prematuramente gli studi; 2. la percentuale di studenti con scarse competenze in lettura; 3. la percentuale di studenti con scarse competenze in matematica; 4. la diffusione di servizi per l'infanzia; 5. la presa in carico di utenti nei servizi per l'infanzia; 6. la presa in carico degli anziani per l'Assistenza Domiciliare Integrata (ADI); 7. la quota di rifiuti urbani smaltiti in discarica; 8. la percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani; 9. la quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio per la produzione di composti di qualità; 10. l'efficienza nella distribuzione dell'acqua per il consumo umano; 11. la quota di popolazione equivalente servita da depurazione. I valori *target* e il divario che le regioni devono colmare, così come i progressi registrati periodicamente, sono disponibili nel sito *web* del DPS [http://www.dps.tesoro.it/obiettivi\\_servizio/](http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/).

<sup>32</sup> W. Easterly, 2008, "Institutions: Top Down or Bottom Up?", *American Economic Review*, May.

<sup>33</sup> Si veda F. Barca, 2009, op. cit.

<sup>34</sup> ISTAT, 2009, "La povertà in Italia nel 2008", *Statistiche in breve*, Roma. Si parla di povertà assoluta per indicare l'incapacità di accedere ad un paniere di beni definito come essenziale. La povertà relativa indica invece l'incapacità di accedere al tenore di vita medio. In Italia la povertà relativa è stimata dall'Istat in base alla spesa media mensile per consumi: è classificata come relativamente povera una famiglia composta da due persone che spende meno della media ovvero è al di sotto della linea di povertà (999,67 euro al mese nel 2008). Per famiglie di ampiezza diversa, il

sono nel 2008 il 23,8% del totale mentre nell'Italia del Nord rappresentano il 4,9% delle famiglie ivi residenti e nell'Italia Centrale il 6,7%. Le stime dell'Istat sulla povertà assoluta mostrano che nel 2008 nel Mezzogiorno l'incidenza è più di due volte superiore rispetto al resto del Paese: la percentuale delle famiglie povere in termini assoluti è del 3,2% tra le famiglie residenti nel Nord, del 2,9% tra le famiglie del Centro e del 7,9% tra le famiglie meridionali.

Tornando all'impianto della politica di sviluppo, vorrei sottolineare ancora (ma non è mai troppo, mi pare) che puntare sulla qualità della vita e sui servizi collettivi non significa voler ridurre la "questione meridionale" ad un problema di educazione civica nelle scuole o di costruzione di qualche asilo nido. Al contrario, a mio avviso l'approccio non è affatto morbido. Il divario Nord-Sud che emerge guardando oltre il PIL è ancora più grave del classico divario di crescita (per i servizi essenziali emergono "scarti allarmanti", secondo il Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi<sup>35</sup>). Il che significa che seguire quest'impostazione porta a pensare a cambiamenti assai più radicali rispetto ad un incremento indiscriminato di trasferimenti monetari al Mezzogiorno<sup>36</sup>. Quindi non si tratta di ridimensionare l'importanza e l'urgenza di una politica per il Mezzogiorno. Si tratta di modificare l'inclinazione dello sguardo al problema e, ovviamente, questo cambia le implicazioni di *policy*, e di molto.

La prima implicazione è che la politica ordinaria dello Stato dovrà supportare questo sforzo, attraverso investimenti in sicurezza, giustizia, istruzione ed altri beni pubblici di competenza centrale che fanno da perno all'intera impalcatura di un approccio che punta sul miglioramento della qualità della vita così come sulla crescita delle capacità e dell'*empowerment* dei cittadini. Bene ha fatto quindi il Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi a chiarire che il cardine dello sviluppo è il buon funzionamento delle istituzioni ordinarie in tutto il territorio nazionale. Questo è un pilastro fermo, cui si aggiunge che è necessario declinare la politica nazionale sulla base delle specificità dei territori,

---

valore della linea di povertà si calcola applicando un opportuno criterio di equivalenza che tiene conto delle economie di scala realizzabili nei consumi all'aumentare del numero di componenti.

<sup>35</sup> Intervento di apertura del Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi, Convegno "Il Mezzogiorno e la politica economica italiana", 26 novembre 2009, Roma

<sup>36</sup> Un esempio sull'ampiezza delle implicazioni. E' in corso un dibattito sulla necessità di correggere il salario percepito per il livello medio dei prezzi nell'area di residenza, molto variabile nelle diverse aree del Paese. Si assume, in altri termini, che non devono essere uguali i salari ma piuttosto la qualità della vita che quei salari permettono di condurre. Si chiede Vito Peragine in un articolo pubblicato da *nelMerito.com* del 23 dicembre 2009 ("Come conciliare la <<misurazione>> del benessere economico e della qualità della vita"): "e perché non correggere anche per la quantità e la qualità dei servizi pubblici nelle diverse aree del paese? Anche questo elemento (.....) contribuisce alla qualità della vita: in alcuni casi per piena sostituibilità tra beni e servizi pubblici e beni privati (si pensi al trasporto o alla sanità), in altri casi perché il livello e la qualità della spesa pubblica contribuiscono al benessere in senso lato della collettività". Un secondo esempio. La strategia di Lisbona (2000) definisce come *target* europeo entro il 2010 l'obiettivo di un tasso di occupazione femminile al 60%. Tale valore nell'anno 2008 è invece pari al 31,4% nel Mezzogiorno (contro il 56% nel Centro-Nord). Peggiora la situazione per il tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro, pari al 37% nel Mezzogiorno contro il 60% nel Centro-Nord. Un incremento dei servizi di cura appare quindi necessario per stimolare l'innalzamento della partecipazione femminile al mercato del lavoro (si veda DPS-Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, 2009, *Rapporto Annuale 2008*, Roma.).

predisponendo adeguati correttivi che tengano conto delle diverse condizioni economiche e sociali<sup>37</sup>.

La seconda conseguenza è che, cambiando lente, si può dilatare l'enfasi su aspetti nuovi che acquisteranno sempre più rilevanza in futuro. Innanzitutto e in termini generali, intorno alla strategia degli Obiettivi di servizio si possono costruire interventi più ampi che puntano sulla riqualificazione urbana, le reti di innovazione ed altri fattori di contesto collegati alla qualità della vita e al rafforzamento delle città come centri di snodo dei canali di connessione dislocati sul territorio. Quei fattori, insomma, che accendono il motore delle economie di agglomerazione.

Un esempio interessante al riguardo è fornito dalla recente innovazione introdotta dalla Regione Campania: il modello di *governance* territoriale definito "accordi di reciprocità"<sup>38</sup>, cioè accordi che sottendono relazioni in cui tutte le parti in causa assumono responsabilità reciproche. Tali accordi dovranno essere siglati tra la Regione e un Ente intermedio, formato dall'aggregazione di più Comuni, che presentino un progetto su come realizzare gli Obiettivi di servizio e altri *target* strategici. La novità è che questi accordi consentono un decentramento di responsabilità ai Comuni con relativa assegnazione di risorse, predisponendo strumenti di selezione sulla base di criteri come la qualità del progetto, la concentrazione della spesa, l'ampiezza del partenariato locale<sup>39</sup>. Tutti elementi che dovrebbero permettere un superamento dei limiti presenti negli strumenti di programmazione negoziata utilizzati in passato (cosa dire della vaghezza del concetto di "idea forza" come elemento distintivo dei vecchi progetti?). In questa cornice istituzionale rinnovata, potranno essere inseriti interventi su più fronti (riqualificazione urbana, servizi collettivi, ecc.) che coinvolgono potenzialmente l'imprenditorialità locale, *profit* e *non profit*. Ma va sottolineato che le risorse sono destinate per il 70% al finanziamento di infrastrutture materiali e immateriali. E' stata quindi capovolta la logica dei Patti territoriali, che hanno prevalentemente fornito incentivi alle imprese e alimentato in questo modo comportamenti opportunistici.

La strategia degli Obiettivi di servizio poi segna una rinnovata (e si spera autentica) attenzione al tema dell'ambiente, il che può tradursi in misure di sostegno dell'economia verde, la *New Economy* del millennio: produzione di beni e servizi verdi, energie rinnovabili, bioedilizia, materiali compatibili con l'ambiente, gestione integrata dei rifiuti, tutela delle acque. Il requisito importante della produzione di beni e servizi verdi è la generazione di utilità sociale pervasiva, diffusa, più di quanto non sia stato con la nuova economia degli anni '90 fondata sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Incentivi sì, allora, ma per catturare esternalità positive promuovendo imprese che producono beni e servizi amichevoli verso l'ambiente.

Infine, c'è il discorso del *welfare*, la vera nota dolente per le regioni meridionali. Tra gli Obiettivi di servizio rientrano i servizi di cura alla persona che ricoprono un ruolo cruciale anche all'interno del processo federalista avviato in Italia poiché sarà necessario definire il

---

<sup>37</sup> Ancora, M. Draghi, 2009, op. cit.

<sup>38</sup> Si richiama il termine "reciprocità", cioè il principio di fondo che regola le azioni in un'economia civile: gli individui instaurano relazioni di fiducia e cooperazione perché sanno di appartenere ad una comunità il cui collante sono valori condivisi (cfr. L. Bruni e S. Zamagni, op. cit.).

<sup>39</sup> La definizione degli Enti intermedi sarà raccordata agli ambiti individuati dal Piano territoriale regionale (approvato con la legge della Regione Campania n.13/2008), che definisce i sistemi di sviluppo territoriale omogenei per vocazione produttiva e caratteristiche ambientali, paesaggistiche, storiche e culturali.

fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni da garantire ai cittadini su tutto il territorio nazionale. Il meccanismo premiale gestito dal DPS rappresenta quindi un'esperienza utile per raccogliere informazioni su costi e fabbisogni dei servizi di base così come per facilitare il raggiungimento di una maggiore uniformità regionale<sup>40</sup>. Il tema in una prospettiva per niente lontana diventerà molto importante.

Occorre infatti interrogarsi sulla sostenibilità finanziaria dei modelli di offerta dei servizi collettivi oltre il periodo in cui affluiranno le risorse comunitarie. La carenza di beni e servizi pubblici potrebbe infatti aggravarsi per effetto dell'attuazione del federalismo fiscale (legge 42/2009). Nel breve termine, i trasferimenti statali saranno soppressi e ciò imporrà una riduzione di fondi da destinare alla politica sociale in caso di ritardi di una definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dell'avvio della perequazione in base al fabbisogno<sup>41</sup>. Un'ipotesi che potrebbe verificarsi: il comma 2, art.20, della legge 42/2009 svincola l'avvio del federalismo fiscale dalla definizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), affermando che: "Fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale". Ma tali livelli in realtà non sono ancora definiti in modo univoco. I diritti sociali esigibili, quindi, restano ad oggi vuoti<sup>42</sup>.

Al riguardo, l'ISAE nel Rapporto 2009 sulla Finanza Pubblica stima il fabbisogno di spesa standard dei comuni e verifica che la transizione verso il nuovo regime potrebbe comportare forti tagli per numerosi enti locali<sup>43</sup>. Per dare un'idea, tra le regioni i cui comuni in media dovranno effettuare una riduzione significativa della spesa pro capite in modo da rispettare il criterio del fabbisogno di spesa standard, si colloca la Campania con una riduzione necessaria del 13,4% della spesa storica.

Sul piano della politica nazionale, il Libro Bianco emanato dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (2009), nel rimarcare le disfunzioni e gli sprechi del modello di *welfare* attuale, indica come via di uscita un'organizzazione dei servizi pubblici locali che sia basata su più pilastri e che utilizzi il terzo settore come suo punto di forza. Tuttavia, non viene chiarito come s'intenderà riempire di contenuti questo processo di trasformazione.

A mio avviso, non vanno trascurati i rischi di un ridimensionamento dello Stato Sociale prefigurato nel Libro Bianco<sup>44</sup>, ma questo non è in contrasto con l'idea che un'accorta definizione delle politiche sociali può offrire delle soluzioni innovative che rispondano ai

---

<sup>40</sup> DPS, 2009, op. cit.

<sup>41</sup> ISAE (Istituto di Studi e Analisi Economica), 2009, *Rapporto su Finanza Pubblica e Istituzioni*, Roma.

<sup>42</sup> Si legga S. Gabriele, 2009, "Livelli essenziali delle prestazioni e federalismo fiscale: la solidarietà poggia su due gambe", *nelMerito.com*, 15 maggio.

<sup>43</sup> La metodologia di calcolo del fabbisogno di spesa standard segue le indicazioni fornite dalla legge 42/09: la misura individua una quota uniforme per abitante, corretta poi per tener conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, caratteristiche territoriali, sociali e produttive degli enti. Attraverso tecniche econometriche, i livelli di spesa pro capite desunti dai bilanci dei Comuni sono regrediti su variabili esplicative che influiscono in modo "oggettivo" sul fabbisogno di spesa. Si stima in questo modo la spesa media (standard) che dovrebbero presentare gli enti locali con caratteristiche analoghe.

<sup>44</sup> E. Granaglia, 2008, "Universalismo e selettività: necessità, condizioni, criticità", in L. Guerzoni (ed.), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Quaderni Astrid, Il Mulino, Bologna.

bisogni dei cittadini valorizzando le risorse, pubbliche e private, presenti sul territorio<sup>45</sup>. Nel Mezzogiorno appare poi particolarmente urgente la necessità d'individuare contributi aggiuntivi per raggiungere quei segmenti di domanda che già oggi la Pubblica Amministrazione soddisfa poco e male. Una riforma in questo senso richiederà uno sforzo molto forte: gli enti locali dovranno predisporre innovazioni istituzionali su cui fondare la costruzione dei mercati di qualità sociale, in particolare i sistemi di accreditamento che fissano i requisiti minimi essenziali e gli strumenti di verifica dei risultati. Seppure con tutte le difficoltà e i rischi che questa transizione comporta, può essere l'occasione perchè diventi effettiva l'applicazione della legge 328/2000 sulle politiche sociali integrate, l'occasione per sviluppare il sistema dei *voucher* sociali<sup>46</sup>, che finanzia la domanda di servizi puntando sulla libertà di scelta di individui e famiglie<sup>47</sup>, insomma l'occasione per modernizzare il gracilissimo sistema del *welfare* locale delle regioni meridionali.

Questo strada pone le condizioni del rafforzamento dell'imprenditorialità sociale<sup>48</sup>, un tema sempre ignorato ma di grande interesse anche in connessione con le politiche di sviluppo. Infatti la diffusione dei valori di fondo delle imprese sociali (solidarietà, reciprocità, *empowerment*) agisce dall'interno del sistema economico e delle comunità, plasmando le motivazioni, le attitudini e le aspettative, inducendo gradualmente, per contagio, un cambiamento virtuoso nelle diverse sfere della società. L'attuale assetto della politica regionale per il Mezzogiorno può dunque rappresentare una saldatura tra obiettivi di *welfare* e

---

<sup>45</sup> G. Vittadini, 2005, "Il principio di sussidiarietà tra storia e prospettiva", in P. Donati e I. Colozzi, 2005, *La sussidiarietà. Che cos'è e come funziona*, Carocci, Roma; C. Borzaga 2007, "Le forme di proprietà e di governance dei produttori di beni di interesse collettivo", *ISSAN*, Working Paper n.22, Università degli Studi di Trento.

<sup>46</sup> Il *voucher* è un titolo di acquisto che può essere speso solo per comprare i servizi di assistenza previsti e solo presso i soggetti accreditati. Per un esame dei vantaggi e svantaggi connessi ai titoli sociali, si rimanda allo studio di S. Pasquinelli (ed.), 2006, *Buoni e voucher sociali in Lombardia*, Franco Angeli, Milano. Una sintesi delle tematiche relative ai *voucher* è offerta in L. Beltrametti, 2004, *Vouchers. Presupposti, usi e abusi*, Il Mulino, Bologna. Per un'analisi critica dell'esperienza italiana si legga invece L. Fazzi e G. Gori, 2004, "Il voucher e il <<quasi mercato>>", in G. Gori (ed.), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma. Si noti che la Lombardia è l'unico caso in Italia in cui la Regione ha adottato un sistema dei *voucher* sociali e ha avviato la creazione di un "quasi mercato" per l'Assistenza Domiciliare Integrata agli anziani non autosufficienti e ai disabili mentre altrove vi sono state sperimentazioni limitate all'iniziativa di alcuni Comuni. Per un esame esteso del sistema lombardo di *welfare*, si rimanda a G. Gori, 2005, *Politiche sociali del centro-destra. La riforma del welfare lombardo*, Carocci, Roma e a S. Pasquinelli (ed.), 2006, (op. cit.).

<sup>47</sup> Inoltre, vincolando la domanda all'acquisto di specifici servizi, il *voucher* favorisce l'emersione del lavoro irregolare, poiché può essere speso solo presso imprese che operano sulla base di rapporti di lavoro a norma (L. Cavallo, C. Bova, C. De Vincenti e M. Pacifico, 2008, "L'affidamento di attività di pubblico interesse", in C. Cittadino (ed.), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica Amministrazione e Terzo settore*, Passigli Editori, Firenze).

<sup>48</sup> Per impresa sociale s'intende un'organizzazione senza scopo di lucro (associazione, fondazione, cooperativa sociale, ecc.) che svolge un'attività di produzione di beni e servizi con l'obiettivo dell'interesse generale della comunità (legge 118/2005, D.Lgs. 155/06 e successivi decreti attuativi contenuti nella G.U. n.86 dell'11/4/2008). Le imprese sociali sono inoltre vincolate alla redazione del bilancio sociale e all'adozione di misure di partecipazione alla *governance* per i lavoratori e i destinatari delle attività.

obiettivi di sviluppo e può fare da volano al radicamento delle imprese sociali. Ricordo che sulla base della recente normativa, il loro raggio di azione include oltre alle attività classiche per il terzo settore, quali l'assistenza sociale, la sanità, l'istruzione, l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, anche campi nuovi come la valorizzazione del patrimonio artistico e culturale, il turismo sociale, la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile. C'è quindi un'intersezione ampia tra attività delle imprese sociali e priorità poste dagli Obiettivi di servizio. Le prime possono costituire uno strumento operativo per realizzare quegli obiettivi.

#### **4. Capitale sociale sì ma fuori dalla nebulosa: quali strumenti per accrescere la responsabilità degli enti di governo territoriale, delle imprese, dei cittadini?**

Il 26 novembre del 2009 si è tenuta a Roma la presentazione di un volume che raccoglie due anni di ricerche condotte dalla Banca d'Italia sull'economia del Mezzogiorno e sulle politiche adottate negli anni recenti. I diversi contributi, che spaziano dall'analisi del sistema finanziario ad un'analisi molto dettagliata dei servizi essenziali, sono unificati da un filo rosso: il deficit di capitale sociale nel Mezzogiorno che, nelle parole del Governatore, indebolisce l'applicazione delle politiche ordinarie, generali. Il messaggio chiaro e forte è che della scarsità di capitale sociale, della bassa qualità delle amministrazioni meridionali, si deve tener conto introducendo specifici meccanismi correttivi *ex ante* quando si disegnano interventi pubblici, generali e regionali.

Guido Tabellini, economista di fama mondiale, riconosce che in realtà noi non sappiamo come agire sul capitale sociale. Del resto non esiste neanche una definizione univoca del capitale sociale, meno che mai quindi una misura "esatta" del fenomeno. I ricercatori della Banca d'Italia lo approssimano con indicatori di associazionismo, con *proxy* della moralità generalizzata, del senso civico e della partecipazione politica. Carlo Trigilia avverte che esiste anche un'accezione relazionale del capitale sociale che può condurre a valutazioni differenti. Ma comunque lo si misuri, il capitale sociale nel Mezzogiorno è una risorsa scarsa e quindi è indispensabile individuare strumenti di politica economica che possano rafforzare la sua dotazione.

Qui un'avvertenza è d'obbligo: quando si parla di capitale sociale è facile entrare in una specie di nebulosa. Il capitale sociale, come il tema "istituzioni", può essere un concetto sfuggente da definire e ancora più vaghi sono i discorsi su come "costruirlo". Il capitale sociale come obiettivo di *policy* è un vero e proprio gas: stiamo parlando di senso civico o di beni di reciprocità, relazionali, che non sono beni di mercato, non hanno un prezzo al quale essere scambiati, un prezzo che rifletta il loro valore sociale. Né questi beni possono essere forniti dallo Stato. Ma si può ancorare alla realtà, si può dare una forma solida al discorso? E specialmente, si possono individuare strumenti di *policy* che favoriscano, direttamente o indirettamente, l'accumulazione del capitale sociale?

Il dibattito tenuto a Palazzo Kock offre alcuni spunti e suggerimenti al riguardo. Con gradazioni diverse, negli interventi che si sono alternati si rimarca l'importanza dell'istruzione e della giustizia, la raccolta e la diffusione di informazioni sui servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, la necessità di fissare obiettivi mirati, che possono essere misurati e monitorati da un organo esterno, come l'ISTAT, oppure la creazione di un organo di valutazione indipendente e autorevole (blindato dalla Costituzione, suggerisce Michele Salvati). Riassumendo, il problema della costruzione di capitale sociale viene ricondotto ad interventi che indirettamente possono agire sulla sua accumulazione (istruzione, giustizia,

trasparenza e *accountability* della Pubblica Amministrazione, meccanismi di rappresentanza più partecipativi).

Guido Tabellini esprime poi in modo netto l'opinione che bisognerebbe eliminare tutte le occasioni che creano distorsioni e che possono alimentare clientelismo. Al fine di azzerare "la maledizione delle risorse"<sup>49</sup>, sarebbe dunque preferibile adottare politiche territoriali non selettive. In altre parole, si dovrebbe ricorrere ad incentivi automatici rinunciando del tutto ad incentivi discrezionali (il che in realtà significa rinunciare alle politiche di sviluppo territoriale!).

In sostanza, si finisce con l'affermare che poiché mancano i presupposti (il deficit di capitale sociale), non possono essere effettuate politiche che vadano oltre gli obiettivi di servizio e la politica ordinaria (istruzione e giustizia). Su questa stessa strada, Alberto Alesina e Andrea Ichino dalle pagine del Sole 24 Ore<sup>50</sup>, forniscono la loro ricetta per far crescere il capitale sociale nel Mezzogiorno, con indicazioni articolate che però si possono sintetizzare in "più educazione civica nelle scuole". Un pò modesto come progetto per rilanciare il Sud di fronte ai cambiamenti tumultuosi imposti dalla concorrenza sui mercati globali! In altre parole, queste raccomandazioni sono condivisibili, ma contengono alcuni pericoli di "riduzionismo" quando dal ragionamento teorico si scende al piano delle implicazioni di politica economica.

Il primo pericolo è che seguendo questa strada si ometta di guardare la complessità del territorio meridionale, a valorizzare le esperienze positive che pure ci sono state, i sistemi locali di imprese che negli anni hanno superato la prova del mercato e che tuttavia sono ancora deboli, embrionali<sup>51</sup>. Su queste imprese sane gravano i costi della concorrenza sleale del settore sommerso, la minaccia della criminalità organizzata, gli oneri burocratici e amministrativi, l'insufficienza del sistema idrico e così via. Quindi, a mio avviso, non si tratta di ricorrere a politiche industriali selettive che inventino improbabili vantaggi comparati in settori ad alta tecnologia, ma di aiutare le imprese sane ad aggregarsi e "fare sistema", vale a dire a riorganizzarsi in sistemi produttivi, perché possano emergere dei punti di forza, delle sentinelle che facciano da traino alle attività produttive disseminate nei territori contigui.

Questo approccio punta su politiche orizzontali, che hanno effetti pervasivi. Si pensi al sostegno, più che alla ricerca di base (compito che spetta allo Stato), ai processi di diffusione delle innovazioni, all'adozione di ICT nelle piccole imprese, alla formazione di reti tra imprese e imprese e università, intorno a progetti di innovazione. Oppure alla promozione di sistemi di imprese rafforzando l'offerta di beni collettivi specifici a compensazione del maggior rischio ambientale (ad esempio, attraverso le esperienze dei confidi, la creazione di fondi di *private equity* per aggregazioni di piccole e medie imprese). O ancora all'offerta, da

---

<sup>49</sup> La teoria della "resource curse" afferma che l'afflusso di ingenti risorse di aiuti allo sviluppo in Paesi dotati di un apparato istituzionale e amministrativo fragile, può avere effetti negativi: si riduce l'urgenza di attuare riforme, si genera un'asfissia delle attività produttive private, si alimentano la corruzione e le rendite legate alla distribuzione delle risorse affluite (M. D'Antonio e M. Scarlato, 2008, op. cit.).

<sup>50</sup> A. Alesina e A. Ichino, 2009, "Far crescere il capitale sociale", *Il Sole 24 Ore*, 22 dicembre.

<sup>51</sup> Sui sistemi locali "virtuosi", si veda il cap.4 del Rapporto annuale del DPS (DPS, 2009, op.cit.) e il cap.3 di ISTAT, 2009, *Rapporto annuale sulla situazione del Paese nel 2008*, Roma. Sui sistemi locali specializzati nell'alta tecnologia, si veda C. Trigilia e F. Ramella (eds.), 2008, *Imprese e territori dell'alta tecnologia in Italia*, Incontri di Artimino sullo sviluppo locale e Fondazione Res-Istituto di Ricerca Economia e Società in Sicilia, 2009, *Remare controcorrente. Imprese e territori dell'innovazione in Sicilia*, Palermo (<http://resricerche.it/it/home/>).

un lato, di servizi finanziari specializzati in assistenza allo *start-up* di imprese (*venture capital*) e alle attività di *marketing* e, dall'altro, di servizi reali e di assistenza per l'internazionalizzazione.

Vengo al secondo rischio di "riduzionismo". Fin qui siamo stati sempre nella sfera degli interventi prettamente economici, misure che contengono meccanismi correttivi o preventivi. Eppure il discorso sul capitale sociale ha radici tutte extra-economiche. Non si può non notare al riguardo la contraddizione nell'approccio seguito dalla Banca d'Italia. Un esempio. Dopo aver sostenuto con forza che il problema del capitale sociale è "il problema", Salvatore Rossi, responsabile del lavoro di ricerca sul Mezzogiorno, nel corso del dibattito afferma che occorre agire esclusivamente sul sistema di incentivi e che "le idealità" vanno tenute da parte, non perché non siano importanti ma perché riguardano una diversa sfera. Aggiungendo poi, a conferma della tesi, che se un maestro di Scampia (il quartiere di Napoli tristemente reso famoso da ricorrenti fatti di cronaca nera) salva la vita di un ragazzo dalla strada, ha diritto ad ottenere un premio (la logica degli incentivi, appunto, corrispondendo un premio si "estrae" dal lavoratore una migliore *performance*). E senza considerare che nei servizi che hanno un forte contenuto relazionale, come l'istruzione, le motivazioni ideali non sono di contorno ma "fanno" la qualità del servizio: un maestro che non sia motivato da convinzioni interiori molto salde, difficilmente avrà l'impegno e la forza di persuasione che occorrono per salvare vite in quartieri degradati. Il maestro che insegue il premio monetario (e quante centinaia di euro servono, mi chiedo, per spingere un insegnante a parlare di Dante Alighieri in modo così accattivante da trattenere un ragazzo dalla droga?) piuttosto condurrà stancamente il suo lavoro accumulando punteggi formali, in attesa di un agognato trasferimento in una sede tranquilla.

Di diverso tenore sono invece le raccomandazioni di Carlo Trigilia, che va diritto al cuore del problema del deficit di capitale sociale: la degenerazione dei comportamenti politici alimenta sfiducia, riduce la cooperazione, distrugge capitale sociale. Di qui una terapia molto diversa: puntare sulla selezione e la formazione di una nuova classe dirigente, politica e amministrativa. Il problema del Mezzogiorno, insomma, non è solo quello della scelta dei piatti del menù che i progetti politici sui diversi versanti offrono, ma è anche quello delle persone che poi di quei progetti si occupano. E poiché il rinnovamento della classe dirigente richiede tempi lunghi, nel breve termine è necessario introdurre vincoli che impongano un allineamento dei comportamenti dei politici, nazionali e locali, al bene comune (leggi, vincoli che impongono ai politici di dare risposte ai problemi collettivi). Il discorso di Trigilia, a mio avviso, contiene un giusto bilanciamento tra l'importanza delle motivazioni intrinseche e l'importanza di incentivi e regole.

Lo stesso Governatore della Banca d'Italia, in un articolo apparso di recente su *L'Osservatore Romano*, afferma: "Lo sviluppo non è di per sé garantito da forze impersonali e automatiche (il mercato può tutto), ma necessita di persone che lo sospingano vivendo nelle loro coscienze il richiamo del bene comune. Ogni decisione economica ha conseguenze di carattere morale" per poi concludere: "Uno sviluppo di lungo periodo non è possibile senza l'etica.....E' necessario ricostruire la fiducia delle imprese, delle famiglie, dei cittadini, delle persone nella capacità di crescita stabile delle economie. A lungo andare questa fiducia non può essere disgiunta da un'istanza morale....."<sup>52</sup>.

Personalmente, sono talmente in sintonia con quest'ultima impostazione da andare anche oltre la terapia individuata da Carlo Trigilia. Il Mezzogiorno ha bisogno di una cura da

---

<sup>52</sup> M. Draghi, 2009, "Non c'è sviluppo senza etica", *L'Osservatore Romano*, 9 luglio.

cavallo, una dose massiccia di “incivilimento” per i politici, ma anche per le imprese e i cittadini. In questa cura, a mio avviso, sono cruciali l’istruzione, la giustizia, le regole premiali e le sanzioni, una guerra feroce alla criminalità organizzata, alle clientele, alle coalizioni di interessi. Ma il civismo ha bisogno anche di pratiche quotidiane, di allenamento, perché non è un’astrazione ma un prodotto collettivo che si nutre delle relazioni nella vita di tutti i giorni, che può essere introiettato nella testa, nella mentalità delle persone se queste sono immerse in un fascio di relazioni virtuose<sup>53</sup>. C’è quindi un campo molto vasto ancora da esplorare: quello della responsabilità sociale dei cittadini, delle imprese, dei territori. Un aspetto che ha come controparte di politica economica l’individuazione di prassi e meccanismi che, da un lato, accrescano l’*accountability* delle imprese e degli enti regionali e locali e, dall’altro, rafforzino la partecipazione politica e la consapevolezza dei cittadini. In sintesi, oltre alle politiche già menzionate, occorre prestare maggiore attenzione al tema della sussidiarietà orizzontale e ai suoi strumenti operativi, quali la rendicontazione sociale e l’impresa sociale, cui ho già accennato.

La strategia degli Obiettivi di servizio a ben vedere “tiene insieme” anche questo. Perché è volta alla crescita delle capacità delle persone, delle loro possibilità di autodeterminazione e cittadini più consapevoli sono anche cittadini più liberi ed esigenti verso chi li amministra. Perché punta su obiettivi mirati, più facilmente monitorabili, rinforzando l’*accountability* di amministratori e politici (il “render conto” del proprio operato a qualcuno). Perché i settori di intervento (servizi alla persona, istruzione, ambiente), collegati alla qualità della vita, chiamano in gioco la responsabilità sociale delle imprese, *profit e non profit*, cioè si tratta di attività produttive che hanno una ricaduta sull’interesse generale del territorio in cui quelle imprese agiscono.

Vorrei spendere qualche parola in più sulla responsabilità sociale delle imprese e degli enti di governo regionale e locale, su alcuni strumenti per inoculare enzimi di responsabilità verso il bene comune che esistono già ma sono poco utilizzati. Successivamente, tocco il tema del federalismo fiscale, una riforma in corso d’opera che, se condotta in porto adeguatamente, dovrebbe agire nella stessa direzione.

Comincio con la responsabilità sociale delle imprese. Questo concetto oggi è in gran voga, specie dopo lo scoppio della crisi finanziaria internazionale. Eppure la discussione è iniziata negli anni ’70, quando si incomincia a capire che l’impresa globale scatena conflitti e tensioni nei Paesi in via di sviluppo, conflitti che si possono attenuare solo se tale impresa riesce ad essere percepita come qualcosa di più di un corpo estraneo nei territori di insediamento. Nel 1992 al Summit di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo, le Nazioni Unite invitarono le multinazionali a definire accordi commerciali che contemplassero i diritti dei lavoratori e dell’ambiente, usando il termine *corporate social responsibility*. Negli anni ’90 si diffuse la contabilità sociale (bilancio sociale, ambientale, di missione, codici etici) e anche

---

<sup>53</sup> Implicitamente, assumo l’accezione relazionale di “capitale sociale”, cioè ritengo che l’impegno civico sia un esito generato dal capitale sociale piuttosto che una sua definizione e che all’origine della cultura civica ci sia un reticolo di relazioni “virtuose” (improntate alla fiducia, alla solidarietà, alla reciprocità). Sull’approccio relazionale, si veda P. Donati, 2008, “Introduzione. Il capitale sociale come qualità della società civile”, in P. Donati e L. Tronca, *Il capitale sociale degli Italiani*, Franco Angeli, Milano: P. Donati, 2008, “Civismo e reti sociali: perché le reti contano nel produrre capitale sociale”, in P. Donati e L. Tronca, op. cit. L’adozione di una definizione relazionale non modifica sostanzialmente i risultati in termini di distribuzione regionale del capitale sociale (come mostra M. Carradore, 2009, “Il capitale sociale nelle regioni italiane: distribuzione di una risorsa, secondo le indagini ISTAT”, *Autonomie locali e servizi sociali*, n.1).

l'Europa nel 2001 si dotò di un Libro Verde che recita: "Essere socialmente responsabili significa non solo soddisfare appieno gli obblighi giuridici applicabili, ma anche andare al di là investendo di più nel capitale umano, nell'ambiente e nei rapporti con le parti interessate".

Oggi il tema verte prevalentemente intorno ai problemi di asimmetria informativa e incompletezza contrattuale che impongono un ripensamento della struttura organizzativa interna dell'impresa. Gli schemi di incentivo sono costosi e non sempre efficaci. La reputazione, l'approvazione sociale sono invece meccanismi di persuasione più forti verso coloro che operano nell'impresa e con l'impresa (gli *stakeholders*) e verso quella fetta di mercato che attribuisce valore al modo in cui l'impresa produce, al rispetto di principi di equità<sup>54</sup>. La tassonomia di buone prassi si allarga (partecipazione dei dipendenti alla *governance*, conciliazione famiglia-lavoro, destinazione di parte degli utili a fini sociali, ecc.), la responsabilità sociale erompe nelle campagne pubblicitarie in cui le imprese cercano di comunicare un sistema di valori in armonia con quelli collettivi (si pensi alla pubblicità di Telecom, l'immagine del Mahatma Gandhi che parla in simultanea da uno schermo alle folle nelle piazze di Mosca e New York, agli indiani d'America nelle praterie, in sottofondo la sua voce fioca che dice "Of course, I believe in one world!"). Suggestioni a parte, il mondo globalizzato ha bisogno di codici di comportamento condivisi e di norme auto-vincolanti per non andare in pezzi e il tema della sostenibilità ambientale e sociale dell'impresa tiene banco.

Cosa c'entra il Mezzogiorno? C'entra perché le imprese meridionali sono spesso "irresponsabili" (le unità di lavoro irregolare nel Mezzogiorno si aggirano intorno al 20% del totale, con una punta del 26,9% in Calabria, contro un tasso del 9,3% nel Centro-Nord<sup>55</sup>), perché è terra dove più che altrove andrebbero diffuse e premiate le buone prassi di responsabilità sociale e la produzione di beni e servizi sostenibili in senso lato. Anche pensando a ipotesi in cui gli incentivi concessi alle imprese siano collegati alla fornitura di garanzie di eticità dell'intera filiera e del ciclo produttivo (la certificazione sociale SA8000).

Il secondo punto è la responsabilità sociale degli organi di governo, i politici e i funzionari delle amministrazioni pubbliche. E' ricorrente il dibattito sulla necessità di consolidare in Italia la cultura della valutazione, in tutti i campi. Con riferimento alle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno, allo stato attuale la valutazione spetta al DPS, che è un organo ministeriale, e ai Nuclei di Valutazione, che sono organi regionali. Non è dunque da lì che può arrivare un controllo indipendente. Il tema però va oltre la gestione dei Fondi Strutturali, il richiamo è ad un'Agenzia di valutazione indipendente, nazionale, con riferimento a tutti i progetti realizzati con risorse pubbliche. La stessa letteratura economica internazionale è molto attenta al problema, ad esempio negli studi sugli aiuti allo sviluppo. Un nuovo approccio suggerisce di monitorare non solo l'impatto sulle tradizionali variabili macroeconomiche (il Pil, la crescita), ma di adottare anche tecniche microeconomiche come gli esperimenti di valutazione randomizzata e controllata su scuole, ospedali, opere pubbliche<sup>56</sup>. Ma la soluzione della questione generale richiederà molto tempo, e il dibattito, pur importante, si risolve spesso in un'operazione di "window dressing". Per ricavarne quello

---

<sup>54</sup> S. Zamagni, 2003, "L'impresa socialmente responsabile nell'epoca della globalizzazione", *Politeia*, n.72.

<sup>55</sup> ISTAT, 2009, Indicatori di contesto chiave e variabili di rottura, <http://www.istat.it/ambiente/contexto/infoterr/azioneB.html>, dicembre.

<sup>56</sup> A. Banerjee e E. Duflo, 2008, "The Experimental Approach to Development Economics", MIT, Department of Economics, September; A. Banerjee e R. He, 2008, "Making Aid Work", MIT, Department of Economics, May.

che si può, è utile che il discorso intorno alla valutazione collassi più modestamente in quello dell'*accountability* e dell'auto-regolazione degli enti di governo.

Ho già accennato che è stata da più parti invocata la necessità di introdurre vincoli per “legare le mani” al ceto politico del Sud ovvero una nuova Maastricht per le regioni del Sud<sup>57</sup>. Una strada da battere è quella della responsabilità sociale degli organi decentrati<sup>58</sup>. Per analogia, si può estendere ai governi regionali e locali e alle amministrazioni pubbliche la discussione intorno all'obbligo morale delle imprese ad una comunicazione trasparente verso gli *stakeholders* sulle conseguenze generate dalle loro attività. Anzi, gli organi pubblici più delle imprese sono legati da un patto fiduciario con i cittadini e quindi la loro autorità è legittimata dal dover “render conto” della corrispondenza tra gli atti e le ragioni delle loro azioni. Gli *stakeholder* in questo caso sono tutti i cittadini, l'intera comunità di riferimento. E la diffusione della rendicontazione sociale (il bilancio sociale, che integra la rendicontazione economica-finanziaria con indicatori, misure e valutazioni qualitative sull'impatto sociale e ambientale) è lo strumento che può apportare sensibili miglioramenti in termini di qualità della *governance* pubblica.

Esistono già standard di bilancio sociale sviluppati con riferimento alle grandi società di capitale ma anche per le imprese cooperative, per le imprese sociali ed enti *non profit*. Nel settore pubblico ci sono stati casi di sperimentazione nelle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, agenzie e aziende pubbliche, sulla base di standard predisposti dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Ministero degli interni<sup>59</sup>. Gli standard individuati dovrebbero riassumere la visione politica (che corrisponde al codice etico per le imprese) dell'ente pubblico e gli effetti prodotti. Tra le raccomandazioni, vi è che il bilancio sociale riceva un'approvazione *bipartisan*, dal Consiglio dell'organo che lo adotta, e che tale bilancio sia soggetto a revisione da parte di un'autonoma società, o di verifica da parte di un organo tecnico istituito a questo fine.

Quante esperienze di questo tipo sono state compiute nel Mezzogiorno? Perché non discuterne? L'*accountability* è l'altra faccia della responsabilità di chi occupa una posizione di autorità verso coloro che ne subiscono/accettano le conseguenze: significa render conto dei percettori della spesa, dei territori interessati, dei destinatari delle politiche. Lo strumento del bilancio sociale pubblico permette di mitigare il problema dell'asimmetria informativa tra cittadino e ceto politico/burocratico, ovvero la difficoltà del cittadino a verificare o monitorare l'esecuzione dei programmi politici e il rispetto delle funzioni amministrative. E può quindi concretamente servire a disciplinare l'azione dei politici e funzionari pubblici verso i fiduciari.

### **5. Dove stiamo andando? Federalismo fiscale e sussidiarietà orizzontale**

I temi della carenza di servizi essenziali e della scarsa efficienza della Pubblica Amministrazione nel Mezzogiorno riemergono nel dibattito sul federalismo fiscale. All'origine di questa discussione c'è il contrasto o conflitto aperto tra diritti di cittadinanza e debole capacità fiscale. I diritti di cittadinanza devono essere garantiti in maniera uniforme sul

---

<sup>57</sup> C. Trigilia, 2009, “Una nuova Maastricht per il Mezzogiorno”, *Il Mattino* del 1 settembre.

<sup>58</sup> Quanto qui esposto sulla rendicontazione sociale degli organi di governo, è tratto da L. Sacconi, 2009, “Il bilancio sociale nel settore pubblico. Esame critico degli standard e linee innovative per le Regioni e gli Enti di governo decentrati”, *EconomEtica*, Working Paper n.4, January.

<sup>59</sup> I dettagli sull'evoluzione degli standard di bilancio sociale per gli enti pubblici sono contenuti in L. Sacconi, 2009, op. cit..

territorio nazionale. Occorre fornire beni pubblici quali sanità, scuole, assistenza sociale, trasporto pubblico locale, asili nido perché rappresentano servizi che soddisfano i diritti alla salute, all'istruzione, al sostegno di gruppi svantaggiati o comunque di fasce deboli (poveri, disabili, anziani, bambini). Per obbligo costituzionale (art.117 del novellato Titolo V della Costituzione) questi servizi essenziali devono essere erogati in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale<sup>60</sup>.

Tuttavia nelle regioni del Sud economicamente svantaggiate la capacità fiscale (e dunque gli introiti del settore pubblico provenienti dalla popolazione) è limitata perché il reddito pro capite è basso, gli insediamenti produttivi poco densi. Come si conciliano queste due esigenze: la soddisfazione equitativa dei diritti dei cittadini con una Pubblica Amministrazione centrale e locale che non è in grado di estrarre contributi fiscali e parafiscali sufficienti?

Fino ad oggi la conciliazione è avvenuta attraverso i trasferimenti dal bilancio dello Stato ai territori dotati di ridotta capacità fiscale (e le ricerche della Banca d'Italia mostrano che sono consistenti i residui fiscali generati dalla redistribuzione territoriale sulla base della spesa storica<sup>61</sup>), quindi attraverso una redistribuzione territoriale indiretta, tramite le Amministrazioni centrali, dalle regioni ricche alle regioni povere. Con il passaggio al federalismo fiscale permane il flusso di trasferimenti ma le regioni più ricche pretendono di condizionarli. Nel caso italiano, il condizionamento avverrebbe mediante fondi perequativi collegati da un lato ad una maggiore compartecipazione (per le funzioni non essenziali) dall'altro ad una richiesta stringente: la perequazione dei servizi essenziali avvenga a patto che i beneficiari producano questi servizi a costi standard e non più ai costi storici.

Senza entrare in tecnicismi, il punto essenziale è che il nuovo principio cui sono obbligati gli enti territoriali del Sud (regioni, province e comuni) è il rispetto degli standard, facendo discendere i trasferimenti perequativi da un criterio oggettivo invece che dalla spesa storica. Questo è l'impianto del nuovo sistema fiscale delineato dalla legge 42/2009, il suo principio di fondo. Si attiva quindi un triangolo concettuale che ha come vertici da conciliare la povertà dei territori del Sud, la perequazione solidale e l'efficienza nella produzione dei servizi pubblici essenziali. E qui il cerchio si chiude: siamo tornati di nuovo al problema del buon governo.

A mio avviso, l'imposizione di drastico vincolo di bilancio non conduce automaticamente ad una gestione efficiente (si pensi all'importanza della possibilità per i cittadini di acquisire informazioni puntuali così come dei canali per esprimere voci di protesta), e tuttavia questo rappresenta una condizione necessaria per dare solidità alle istituzioni locali meridionali, un "prerequisito". Il ceto politico e gli addetti ai pubblici servizi,

---

<sup>60</sup> Per le funzioni essenziali (sanità, assistenza, istruzione e trasporti) l'art 117 lett m) stabilisce il finanziamento a costo standard dei livelli essenziali (principio del fabbisogno) mentre per le altre competenze l'art.119 afferma che sia necessario garantire uno standard di prestazioni attraverso la perequazione (non integrale) delle capacità fiscali.

<sup>61</sup>A. Staderini e E. Vadalà, 2009, "Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali", *Federalismo fiscale*, n.1. Il lavoro stima un trasferimento complessivo netto di risorse dal Nord al Sud pari al 4% del PIL nazionale. Più esattamente (si veda L. Cannari, M. Magnani, G. Pellegrini, "Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio", in L. Cannari (ed.), 2009, op. cit.), nel periodo 2004-2006 gli afflussi netti in media annua (spese primarie complessive, correnti e in conto capitale, meno entrate fiscali delle amministrazioni pubbliche) sono stati pari a circa 56 miliardi per il Sud (circa il 15% del PIL) e sono risultati invece negativi per il Centro-Nord (83 miliardi, pari a circa il 7% del PIL).

da cui dipende la gestione dei beni pubblici locali, dovranno meritarsi la perequazione<sup>62</sup>. Ciò significa che se il ceto politico e la burocrazia meridionale continueranno a fornire i servizi pubblici in maniera clientelare, parassitaria, si troveranno di fronte ad una alternativa terribile: ridurre le prestazioni oppure chiamare i cittadini alla compartecipazione<sup>63</sup>. In entrambi i casi, i responsabili sono individuabili e devono fornire risposte all'opinione pubblica e alla società civile. Si tratta dunque di un cambiamento che va interpretato come una nuova occasione per le popolazioni del Sud, come uno stimolo per gli amministratori meridionali.

Non è questa la sede per entrare nel merito dei nodi tecnici che dovranno essere sciolti attraverso i decreti di attuazione della legge 42/2009 sul federalismo fiscale. Le questioni in gioco sono sicuramente delicate (prime tra tutte, la definizione dei costi standard con cui valutare i livelli delle prestazioni essenziali e la scelta del coefficiente di perequazione della capacità fiscale per le funzioni non essenziali) e meritano un'attenta vigilanza da parte delle comunità meridionali<sup>64</sup>.

Tuttavia, quanto finora è stato argomentato (con il sostegno delle ricerche e delle stime prodotte dalla Banca d'Italia) va tenuto ben presente: tutto il discorso sullo sviluppo del Mezzogiorno oggi si gioca sulla rendita di posizione politica e burocratica<sup>65</sup>. La prima è dei politici che cercano il consenso sulla base della spesa illimitata per i servizi pubblici ma questa spesa non si traduce necessariamente in un visibile incremento della quantità e della qualità dei beni meritori necessari. A ciò si aggiunge la rendita di posizione sindacale e burocratica: le follie del pubblico impiego sostenute dal sindacato, la difesa del lassismo e della scarsa produttività degli impiegati, che si riflettono ancora in una insufficiente dotazione/qualità di servizi pubblici.

Questo circolo vizioso si può spezzare solo dall'esterno e il federalismo fiscale può rappresentare il grimaldello che apre il punto di rottura. Opporsi ad un'innovazione

---

<sup>62</sup> Nel riportare alcuni dati tratti dalle relazioni regionali della Corte dei Conti, Luca Antonini fornisce alcuni esempi illuminanti: una sacca di sangue per le trasfusioni costa in Calabria quattro volte di più di quanto costa in Emilia Romagna, una tac costa in alcune parti del Paese 800 euro e in altre 500, la spesa pro capite per bambino negli asili nido a Roma è di 16.000 euro e 7.000 a Modena e così via (cfr. L. Antonini, 2009, "La prospettiva del nuovo federalismo fiscale", paper presentato a "Le giornate di Bertinoro per l'economia civile", Bertinoro). Sulle inefficienze della spesa sanitaria nel Mezzogiorno si veda D. Alampi e M. Lozzi, 2009, "Qualità della spesa pubblica nel Mezzogiorno: il caso di alcune spese decentrate", in L. Cannari (ed.), 2009, op. cit.

<sup>63</sup> Sottolineo un altro aspetto della pressione all'efficienza esercitata dal federalismo fiscale sugli enti locali: la legge 42/2009 prevede il coinvolgimento locale nell'azione di contrasto all'evasione fiscale e l'introduzione di misure di premialità a fronte di risultati positivi in termini di maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale (art.26).

<sup>64</sup> Su alcuni punti centrali inerenti i problemi tecnici, si veda la discussione tra Piero Giarda e Domenicantonio Fausto (cfr. P. Giarda, 2006, "Competenze regionali e regole di finanziamento: qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia", *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, marzo, e il commento di D. Fausto nello stesso numero della Rivista). Sulle diverse proposte di perequazione, si rimanda invece a P. De Matteis e G. Messina, 2009, "Le capacità fiscali delle Regioni italiane", in L. Cannari (ed.), 2009, op.cit.

<sup>65</sup> Rimando alle acute riflessioni di Mariano D'Antonio sulle rendite politiche ed economiche e specialmente alle sue proposte di buone pratiche indispensabili per ricostruire la credibilità del Mezzogiorno di fronte all'opinione pubblica nazionale (cfr. M. D'Antonio, 2009, "Una riflessione sulle prospettive del Mezzogiorno a partire dal Rapporto Svimez 2009", *Economia italiana*, n.2). Si veda anche M. Scarlato, 2009, "Oltre la Nuova Programmazione: federalismo fiscale, sussidiarietà orizzontale, obiettivi di servizio e cooperazione territoriale europea", *Economia Italiana*, n.3

istituzionale che finalmente introduce un principio di responsabilità di politici e burocrati a fronte dei concittadini e dell'opinione pubblica nazionale significa, a mio avviso, convalidare le rendite di posizione esistenti, cristallizzate da anni. L'altra strada è ricongiungere la questione del federalismo fiscale al filone democratico e riformista di studi e riflessioni sul Mezzogiorno. Va ricordato che nella migliore tradizione del pensiero meridionalista c'è proprio l'autogoverno responsabile delle popolazioni. Il richiamo è d'obbligo a due nomi eccellenti: Gaetano Salvemini e don Luigi Sturzo, i quali partendo da ceppi ideali diversi, quello liberal-socialista e quello della dottrina sociale cattolica, parlavano entrambi di autogoverno e di federalismo solidale, di uno sviluppo trainato da un processo di incivilimento della comunità, di un'economia basata sulla piccola impresa insediata nel territorio di appartenenza.

“L'accentramento è la malattia dello Stato”, scriveva Salvemini, la spesa pubblica è strumento nelle mani di “un pugno di affaristi e parassiti”<sup>66</sup>. L'altra malattia citata da Salvemini, la struttura sociale semif feudale, nella versione aggiornata ai nostri anni esiste ancora nella forma di corporazioni e di un ceto burocratico, che traggono linfa mungendo la Pubblica Amministrazione.

Su un diverso versante, veniva percorso un tragitto analogo da Sturzo, il quale apprendeva il principio di sussidiarietà dalle encicliche papali<sup>67</sup> e lo utilizzava come una lancia nella battaglia per le autonomie locali, nel sostenere un riassetto della società per linee orizzontali (attraverso il rafforzamento dei cosiddetti corpi intermedi) e nel forgiare i tratti del nascente partito popolare<sup>68</sup>.

Lo stesso Nitti, ispiratore della classe dirigente che ha avviato l'intervento straordinario per il Mezzogiorno nel dopoguerra, aveva ben chiaro che la corruzione della classe politica locale fosse un freno per lo sviluppo e che bisognasse promuovere “le condizioni sociali di trasformazione”: cultura, istruzione, formazione di una società consapevole e attenta, partecipe all'azione politica<sup>69</sup>.

Complementare al federalismo fiscale è dunque l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale<sup>70</sup>, che ha assunto dignità costituzionale grazie all'art.118, e rappresenta pure un cardine del Trattato di Maastricht dell'Unione europea. Come ho già detto, la partecipazione della società civile, nelle sue molteplici forme dell'associazionismo e del *non profit*, dell'imprenditorialità sociale, aiuta dall'interno il diffondersi di motivazioni e attitudini cooperative, inducendo gradualmente un cambiamento virtuoso nelle diverse sfere della società<sup>71</sup>. Stefano Zamagni usa il termine “economia civile” per descrivere il

---

<sup>66</sup> G. Salvemini, 1955, *Scritti sulla questione meridionale*, Einaudi, Torino. Si veda anche S. Cafiero, 1996, *Questione meridionale e unità nazionale*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.

<sup>67</sup> La *Rerum Novarum* di Papa Leone XIII del 1891 e la *Quadragesimo anno* emanata da Pio XI nel 1931. Si pensi ai riferimenti sul rinnovamento della società attraverso l'associazionismo.

<sup>68</sup> D. Demarco, 1999, *Unità e regionalismo nella storia dell'Italia contemporanea 1859-1964*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

<sup>69</sup> F.S. Nitti, 1907, *Il partito radicale e la nuova democrazia industriale. Prime linee di un programma del partito radicale*, Società-tipografico-editrice-nazionale, Torino-Roma; F.S. Nitti, 1978, *Scritti sulla questione meridionale*, in M. Rossi-Doria (ed.), 1978, *Napoli e la questione meridionale. Il porto di Napoli. L'ora presente. Il partito radicale, vol.III*, Laterza, Roma-Bari.

<sup>70</sup> La sussidiarietà orizzontale si riferisce alle iniziative dei cittadini, singoli o associati, per il perseguimento di finalità di interesse generale.

<sup>71</sup> Per un approfondimento, rimando a M. Scarlato, 2008, “L'impresa sociale: un ponte tra *welfare* e sviluppo”, *Studi Economici*, n.3.

funzionamento di imprese e mercati che non sono eticamente neutrali<sup>72</sup>. Non è forse un caso che il termine “economia civile” sia stato coniato da Antonio Genovesi per denominare l’argomento delle sue lezioni tenute a Napoli nella seconda metà del Settecento<sup>73</sup>.

## **6. Il problema del coordinamento e della scala ottimale delle politiche di sviluppo: verso una governance multi-livello**

La Nuova Programmazione si è tradotta in un fritto misto di politiche di sviluppo locale a sostegno di aree distrettuali di dubbia esistenza e PIT di scarso impatto economico, interventi frantumati su scala sub-regionale o al massimo regionale, senza alcuna considerazione dei nessi con i territori limitrofi di altre regioni, con il Mezzogiorno nel suo complesso, con il territorio nazionale, con i Paesi confinanti.

Questo punto è stato sostenuto con molta forza da Nicola Rossi nel suo libro *Mezzogiorno. Mediterraneo del Nord*<sup>74</sup>: la tesi è che al Sud servono più di tutto le grandi reti infrastrutturali, e questo è un problema di dimensione che va oltre quella regionale e che non può quindi essere risolto con politiche di sviluppo locale.

Ho già avuto modo di spiegare perché, secondo me, è opportuno distinguere tra interventi che opportunamente hanno una scala di applicazione locale ed altri che hanno una scala di governo territoriale superiore. La soluzione non è buttare l’idea delle politiche territoriali, ma piuttosto attuare un coordinamento dei livelli diversi di *governance* quando questo è necessario. Il coordinamento consente infatti di internalizzare le esternalità tra diverse giurisdizioni, di non perdere di vista la visione dall’alto, distratti dall’esame dei singoli micro-ingranaggi delle politiche dal basso.

Per questioni legate direttamente alla qualità della vita predominano esternalità localizzate e dunque prevalgono i benefici del controllo locale e della concorrenza tra enti territoriali<sup>75</sup>. La concorrenza va intesa nel senso di rendere attraente il proprio territorio per giovani qualificati e imprese, di snellire le procedure burocratiche che frenano l’innovazione e scoraggiano la localizzazione delle attività produttive. Altri obiettivi richiedono una cooperazione ed un coordinamento tra enti di governo diversi.

Quali sono le questioni che richiedono un coordinamento tra diversi livelli di governo, tra diversi organi di governo? I benefici del coordinamento sono rilevanti su decisioni come le infrastrutture di trasporto, per le quali le esternalità sono massive e dunque il coordinamento delle decisioni localizzate ha un’importanza estrema. Il fine è accrescere le connessioni tra i centri urbani medio-grandi disseminati nello spazio regionale e nei territori contigui, così come le connessioni con il resto del Paese e con i mercati globali. La scala su cui basare le decisioni di politica economica deve quindi essere ampia, la più ampia possibile, per tener conto di tutte le ripercussioni provocate. Anche le infrastrutture del sistema idrico non possono che essere realizzate su base inter-regionale, e più in generale le decisioni che riguardano la materia dell’ambiente hanno forti ricadute esterne alla regione (in realtà per l’ambiente le esternalità sono globali, come è noto). L’innovazione e l’internazionalizzazione

---

<sup>72</sup> L. Bruni, S. Zamagni, 2004, *Economia civile*, Il Mulino, Bologna.

<sup>73</sup> A. Genovesi, 1824, *Lezioni di commercio o sia di economia civile (1765-1776)*, Società Tipografica dei Classici Italiani, Milano.

<sup>74</sup> N. Rossi, 2006, op. cit.

<sup>75</sup> E. Glaeser, 2007, “Do Regional Economies Need Regional Coordination?”, Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper n.2131, Harvard University.

delle imprese sono altri temi che vanno affrontati con un certo grado di cooperazione tra territori limitrofi, meglio ancora dentro una cornice nazionale.

Un esempio per far capire come, adottando una visione di sistema, emergono problemi altrimenti ignorati. Il miglioramento delle infrastrutture di trasporto riduce l'isolamento delle regioni periferiche facilitando l'accesso ai mercati di sbocco, e questo è un bene. Al tempo stesso però migliori infrastrutture di trasporto incentivano le imprese a localizzarsi dove la domanda è più forte, cioè nei più grandi mercati per beni intermedi e finali delle regioni avanzate, poiché la riduzione dei costi di trasporto dei beni fisici stimola i flussi di scambio verso le regioni povere<sup>76</sup>. Per evitare risultati paradossali indesiderati (l'accentuarsi del divario tra "core" e periferia), si dovrebbe verificare un miglioramento delle infrastrutture della comunicazione ed un rafforzamento dell'offerta di servizi strategici alle imprese nei centri urbani delle regioni in ritardo di sviluppo. La caduta dei costi della trasmissione delle informazioni, e quindi dei costi di transazione relativi ai flussi di conoscenza, ha infatti un impatto univoco sulla localizzazione territoriale delle imprese: accresce l'attrazione di investimenti e lo *start-up* di attività produttive.

Una volta riconosciuta l'interdipendenza tra territori diversi, è relativamente facile individuare un numero ristretto di obiettivi per i quali occorre "pensare in grande". Più complessa invece è una seconda decisione: a che livello di governo va posto il coordinamento? Si tratta di un nervo scoperto poiché dietro questa scelta ricadono molte decisioni squisitamente politiche.

Un primo modello è quello del coordinamento nazionale. Nel dibattito corrente, questa ipotesi assume la forma di una "cabina di regia" che dovrebbe rappresentare "un luogo centralizzato di elaborazione strategica, di regia e di valutazione"<sup>77</sup> ovvero un luogo in cui la politica di sviluppo viene assimilata alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali che il centro assegnerebbe alle regioni meridionali. Messa in questi termini, tale ipotesi ha un forte sapore di un ritorno al passato, un passato peraltro verso il quale non è il caso provare nostalgia più di tanto. Quello che non va in quest'idea è che le regioni meridionali, colpevoli di non aver saputo progettare e spendere le risorse affluite con i Fondi Strutturali, verrebbero esautorate, isolate e strette in una contrattazione estenuante con il governo centrale per le risorse da destinare ai grandi progetti. Significa assumere la prospettiva del "non c'è niente da fare", rinunciare *tout court* alla possibilità che il Mezzogiorno si doti di una classe dirigente decente, e significa anche tornare al solito vecchio patto scellerato secondo il quale lo sviluppo del Sud passa per un accordo politico con i potentati economici (il settore delle costruzioni, proprio quello protetto dalla concorrenza, sensibile ad infiltrazioni criminali ecc. ecc., storia talmente logora da non meritare nemmeno un riassunto delle puntate precedenti). Una visione che a me pare, sbagliata nelle premesse e ancor più nelle implicazioni. Una scorciatoia dagli esiti incerti, pericolosa perché aprirebbe conflitti centro-periferia ed un mercato politico delle risorse per il Sud.

La seconda possibile modalità, su cui a mio avviso sarebbe preferibile puntare, è una combinazione di centro-periferia. Il livello nazionale dovrebbe fissare una cornice di politica industriale nazionale in cui sono indicati i grandi obiettivi (infrastrutture, innovazione,

---

<sup>76</sup> P. Martin e C.A. Rogers, 1995, "Industrial Location and Public Infrastructure", *Journal of International Economics*, vol.39, n.3-4; R. Vickerman, K. Spiekermann e M. Wegener, 1999, "Accessibility and Economic Development in Europe", *Regional Studies*, vol.33, n.1; F.L. Robert-Nicoud, 2002, "Geography and Communication Costs", Ph.D. Thesis, London School of Economics, London, July.

<sup>77</sup> R. Padovani, 2009, op. cit., p.7.

ambiente, internazionalizzazione, ad esempio) per rilanciare la crescita del sistema produttivo del Paese, perché è il sistema-Paese nel suo insieme che compete sui mercati globali. E poi più in basso le regioni meridionali devono fare la loro parte politica, cioè stabilire, in coerenza con la visione nazionale, le priorità di progetti inter-regionali a cui destinare le risorse (trasporti, sistema idrico, energie rinnovabili, ad esempio). La stessa strategia degli Obiettivi di servizio del resto prevede un modello di *governance* che attribuisce alle regioni la responsabilità dei risultati fissati a livello centrale, dal DPS, e che devono essere conseguiti attraverso una stretta collaborazione con i Ministeri competenti che svolgono l'azione di assistenza e di supporto<sup>78</sup>.

Servirebbe poi un coordinamento inter-regionale, che nel Mezzogiorno potrebbe tradursi nella creazione di organi tecnici, di Agenzie multiregionali, a cui affidare il delicato compito di trovare le soluzioni appropriate per raggiungere quegli obiettivi. Queste Agenzie dovrebbero progettare e spendere, cioè svolgere le funzioni tecniche che, al momento, gli uffici regionali non sono in grado di compiere efficacemente. Per ridurre il rischio di distorsioni, le Agenzie multiregionali dovrebbero essere disegnate come agenzie di scopo, cioè organismi che nascono e muoiono con la missione loro assegnata: progettare e seguire la realizzazione dei grandi progetti inter-regionali. Questa soluzione potrebbe consentire di rompere le clientele locali, da un lato, e di lasciare comunque ai politici del Mezzogiorno la possibilità di imparare ad individuare gli obiettivi rilevanti su un raggio di azione ampio.

Mi rendo conto che il tassello dell'integrazione tra politiche regionali e nazionali è assai complesso e che richiede riflessioni approfondite, ma varrebbe la pena di tentare una discussione più ampia rispetto a quanto fino ad ora sia accaduto per evitare gli errori compiuti nella passata gestione dei Fondi Strutturali.

Infine un breve cenno al livello di governo sovra-nazionale, europeo, importante perché fa da cerniera tra il tema dell'autogoverno locale e quello dell'integrazione comunitaria. La direzione da seguire è rafforzare la cooperazione territoriale tra le istituzioni locali, una possibilità offerta dall'Europa attraverso vari canali della Politica di coesione<sup>79</sup> ma che oggi ha assunto una rilevanza più generale grazie all'istituzione del GECT, il Gruppo europeo di cooperazione territoriale<sup>80</sup>.

Il GECT è uno strumento innovativo che promuove l'aggregazione di unità territoriali all'interno di un unico contenitore istituzionale. Il fine del GECT è coniugare enti locali e istituzioni appartenenti a diversi Stati Membri (potenzialmente anche appartenenti a Paesi terzi) per consentire uno scambio di conoscenze e buone prassi amministrative su una base

---

<sup>78</sup> Allo stesso tempo, tale strategia richiede un coordinamento a livello sub-regionale con gli enti locali (comuni, province, aziende sanitarie, autorità d'ambito ecc.) da realizzare attraverso strumenti negoziali (come gli accordi di programma) e attivando schemi premiali.

<sup>79</sup> Le forme previste dall'obiettivo cooperazione territoriale europea attraverso l'art. 6 del Reg. CE 1080/2006 (transfrontaliera, transnazionale e interregionale) e la cooperazione interregionale con almeno un'autorità regionale o locale di un altro Stato Membro incluse nel POR FESR (definita dall'art. 376.b del Reg. CE 1083/2006).

<sup>80</sup> Il regolamento CE relativo al GECT è in vigore dal 1 luglio 2007. Il Parlamento italiano ha recepito il regolamento europeo il 23 giugno 2009. Ad oggi, sono stati creati in Europa 3 GECT e ne sono in cantiere una trentina. Per quanto riguarda l'Italia, sta valutando la possibilità di costituire un GECT una realtà di cooperazione già esistente, l'Euroregione Alpi-Mediterraneo che raggruppa Valle D'Aosta, Piemonte, Liguria, Rhône-Alpes e Provence-Alpes-Côte d'Azur (cfr. M.R. Allegri, 2009, "Dalla cooperazione transfrontaliera alla cooperazione territoriale: problemi di ordine costituzionale", in A. Papisca (ed.), op. cit.).

non episodica. La novità è che la tradizionale collaborazione transfrontaliera viene trasferita sul piano più alto dell'inter-territorialità, creando delle entità transnazionali dotate di personalità giuridica nell'ordinamento comunitario<sup>81</sup>. Si applica insomma il principio di *multi-level governance* che da un lato assegna ai Comuni, alle "città", il ruolo propulsivo di produrre servizi amministrativi e sociali, educativi, culturali e, dall'altro, ha la funzione di accelerare il processo di integrazione dei territori europei.

Questa doppia valenza della cooperazione, sub-nazionale e sovra-nazionale, delinea nuovi orizzonti per l'approccio "classico" delle politiche *place-based*. Viene preservato il polo del governo del territorio da parte degli enti locali, che consente di individuare interventi adeguati ai bisogni specifici dei territori. Al tempo stesso, viene fornito un luogo di dibattito e di governo più ampio dal quale assorbire e apprendere comportamenti virtuosi.

Per le regioni del Mezzogiorno una simile piattaforma è di grande interesse. Aderire ad un GECT equivarrebbe ad un investimento in un'infrastruttura immateriale che rafforza la capacità di autogoverno, sia perché offrirebbe la possibilità di acquisire assistenza tecnica per innalzare le competenze amministrative degli enti locali sia perché consentirebbe di instaurare relazioni estese di fiducia su cui costruire in futuro una maggiore internazionalizzazione economica dei territori del Mezzogiorno.

In conclusione, le argomentazioni che ruotano intorno alla parola "decentramento" non solo non devono perdere di vista i fondamenti unitari della politica nazionale, ma devono anche assumere un respiro europeo, internazionale, allargando l'idea della comunità territoriale locale alla dimensione inter-territoriale così da includere in queste comunità diverse autonomie locali di diversi Stati. Il territorio, insomma non è e non può essere sinonimo di confine. In questa prospettiva si oltrepassa l'angusto dibattito interno che propone spesso rivendicazioni miopi delle regioni ricche e di quelle povere, dilatando il concetto di solidarietà alla cooperazione *cross-border*. E si coltiva l'idea di una cittadinanza europea, plurale, che può essere immaginata come un albero in cui i governi locali rappresentano i diversi rami che si ricongiungono al tronco, l'Europa. Una possibilità che oggi trova riconoscimento giuridico nell'ordinamento sovra-nazionale comunitario e che rappresenta un motivo di ottimismo e di speranza per lo sviluppo futuro dell'intero spazio della Comunità Europea.

---

<sup>81</sup> Si veda A. Papisca (ed.), 2009, op. cit.