

Lo sviluppo locale nel Mezzogiorno di oggi*

di Natalia Faraoni

Obiettivo di questo intervento è quello di dipingere un quadro di sfondo del Mezzogiorno a partire dai caratteri della sua struttura produttiva. Mi sembra infatti che oggi sempre più, in un contesto di trasformazioni repentine e spesso imprevedibili, lo sforzo che si dovrebbe fare è quello di mettere in collegamento l'analisi della complessità con politiche dettate da una volontà di cambiamento che affondi le radici nella conoscenza delle forze disponibili e delle vocazioni locali.

Il caso italiano è da questo punto di vista fonte di continue lezioni. Nella storia della nostra repubblica, le differenze territoriali e la capacità di reazione dei singoli contesti hanno inconfondibilmente segnato le traiettorie di sviluppo, dall'affermazione del triangolo industriale durante il boom degli anni cinquanta e sessanta al "dinamismo privato" della Terza Italia [Triglia 1995]. Parlando di Mezzogiorno, invece, ci siamo spesso accontentati di riproporre la tradizionale immagine di arretratezza, nonostante le trasformazioni intervenute, con un'accelerazione negli ultimi decenni.

La nota frase di Leonardo Sciascia, "bisogna andare in Sicilia per constatare quanto è incredibile l'Italia", potrebbe allora valere per l'intero Mezzogiorno, e non soltanto come esempio negativo di dinamiche perverse che si ritrovano in varie forme in tutto il Paese. Del resto, come suggerisce l'analisi di Marino Regini [2000], il modello italiano di capitalismo, accanto all'elevata regolazione formale di tipo prevalentemente statale, tipica per esempio del mercato del lavoro, manifesta a livello locale processi negoziali impliciti, che sono riusciti in più occasioni a colmare le carenze istituzio-

— **Natalia Faraoni** *Ricercatrice Dipartimento di Sociologia e Scienza della Politica - Università di Firenze*



focus

nali, attraverso esperienze efficaci nel contingente, ma, a causa della loro natura reattiva, per lo più instabili.

Gli stereotipi, vale a dire quelle idee preconcepite, che enfatizzano alcuni aspetti eclatanti di una realtà, rendendoli inalterabili nel tempo, accompagnano da sempre la “questione meridionale”. Per il Mezzogiorno è semplice ricordarne alcuni: il ritardo economico, l’arretratezza, lo spreco di risorse pubbliche a fronte di un massiccio intervento dello stato centrale.

È vero: se si considera il profilo del Mezzogiorno così come emerge dai dati macroeconomici standard, come per esempio il PIL o il valore aggiunto, lo scarto con il resto del Paese rimane elevato e soprattutto sembra essersi aggravato nell’ultimo periodo.

Il punto non è quello di cercare prove empiriche che smentiscano la gravità e il radicamento di queste condizioni, ma piuttosto domandarsi quanto sia utile oggi continuare a leggere la “questione meridionale” in questi termini, cioè praticamente gli stessi del dopoguerra, ignorando le massicce trasformazioni intercorse e gli effetti delle politiche pubbliche.

Facciamo qualche esempio. L’intervento dello Stato nel Sud d’Italia è stato prevalentemente fatto coincidere nel discorso pubblico con l’intervento straordinario. In realtà, questo tipo di investimenti nelle regioni meridionali, se simbolicamente è stato marcato dall’istituzione e il mantenimento prolungato della Cassa per il Mezzogiorno, dal punto di vista sostanziale non ha mai superato l’1% del prodotto interno lordo¹.

È semmai l’intervento ordinario che ha avuto effetti pervasivi sui contesti locali, prevalentemente attraverso i trasferimenti agli enti locali, alle famiglie e agli attori economici. Questi non hanno prodotto però ovunque gli stessi risultati.

Semplificando, possiamo identificare due momenti nella storia italiana degli ultimi decenni, delimitati dai primi anni novanta che rappresentano in un certo senso uno spartiacque, in particolare per le regioni meridionali.

Fino all’ultimo decennio del Novecento, la rappresentazione più diffusa del Sud d’Italia è stata quella di un’area omogenea, povera e arretrata, delle cui condizioni di sottosviluppo lo stato italiano si era fatto carico, a partire dal secondo dopoguerra. Questo intervento pubblico ha però prodotto degli effetti inattesi e perversi, secondo un circolo vizioso che vedeva la redistribuzione di risorse dal centro alla periferia gestita da una classe politica meridionale debole e poco legittimata [Trigilia 1992]. Orientata alla conquista e al mantenimento di un consenso frammentato, non basato sull’identità politica, né su una valutazione legata alla realizzazione di programmi elettorali, tale classe politica si muoveva in un’ottica particolaristica, dettata da

un rapporto di scambio tra consenso e favori. Questo meccanismo, laddove prevalente, ha condizionato il profilo dei territori, penalizzando l'attuazione di politiche di qualificazione dell'ambiente locale, favorendo un'imprenditorialità di tipo politico e utilizzando l'impiego pubblico o parapubblico per rispondere a una domanda di lavoro garantito e poco qualificato. In questi sistemi locali, in cui la ricchezza delle famiglie veniva a dipendere in gran parte dall'arrivo sul territorio di risorse pubbliche redistribuite sotto varie forme dal centro, si è verificata nel corso degli ultimi decenni una crescita dei redditi e dei consumi. Questo tipo di base economica, però, ha reso i territori *dipendenti* dal processo di redistribuzione, che ha raggiunto il suo apice nel corso degli anni ottanta.

Negli anni novanta, eventi chiave della "prima repubblica", come lo sconvolgimento del sistema partitico tradizionale, i processi di Tangentopoli, la firma del trattato di Maastricht, la politica del rigore dei governi tecnici [Salvati 2000, Toniolo e Visco 2004], hanno prodotto effetti specifici nelle regioni meridionali. In particolare, la conclusione definitiva dell'Intervento straordinario e il forte ridimensionamento della spesa pubblica hanno colpito duramente il Sud che dipendeva di più dalla redistribuzione del centro. Tra il 1991 e il 1996 il divario con il Centro-Nord aumenta e il tasso di disoccupazione arriva a superare il 20%, con punte in alcune regioni, come la Calabria, che sfiorano addirittura il 30.

Sul piano delle politiche, quella europea dei fondi strutturali diviene il principale sostegno finanziario agli interventi nelle regioni meridionali, sebbene il loro utilizzo sia vincolato a criteri di spesa profondamente diversi dai precedenti: lavorare per programmi, rispettare le scadenze, individuare obiettivi chiari e tempi certi, valutare e monitorare in corso d'opera. Questo passaggio trova i nuovi interlocutori, regioni ed enti locali, spesso impreparati e le attuazioni dei primi due Quadri Comunitari di Sostegno risultano un sostanziale fallimento [Bodo e Viesti 1997, Naldini e Wolleb 2001].

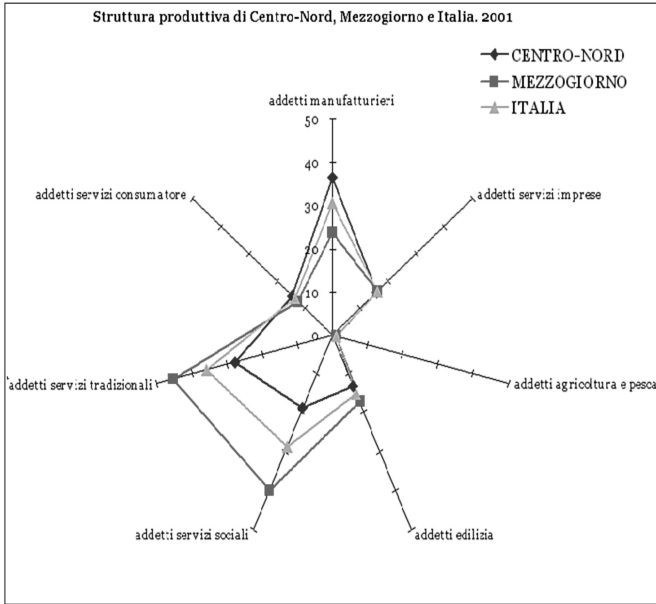
E tuttavia, sul versante delle attività economiche e imprenditoriali, «il rigore della finanza, la riduzione delle degenerazioni e delle distorsioni dell'intervento pubblico, l'aggancio più forte e definitivo all'Europa producono il rafforzarsi di un Mezzogiorno diverso» [Viesti 2003, p.72]. Lungo la dorsale adriatica, nelle parti interne della Campania, a cavallo tra Basilicata e Puglia, si affermano realtà distrettuali e medie imprese dinamiche, con esperienze differenziate descritte da numerosi studi di caso [Baculo 1994, De Vivo 1997, Meldolesi 1996, Mutti 1994, Viesti 2000a e 2000b].

Si fa spazio così una nuova immagine del Mezzogiorno, in apparente contraddizione con quella arretrata e inefficiente descritta dall'ipotesi degli effetti perversi prima ricordata e dalla gran parte della letteratura sociopolitica sul Sud.

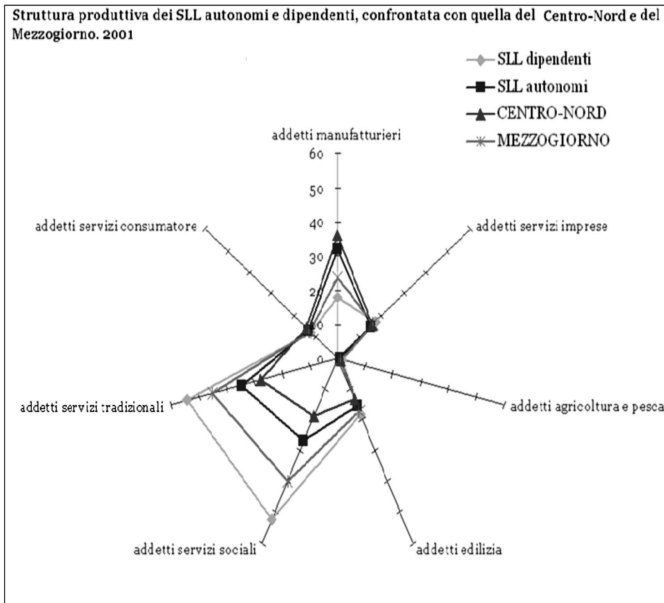
In realtà, questi due volti convivono nell'ambito di significative differenze territoriali ed emergono con chiarezza non solo da una ricognizione attenta delle ricerche empiriche disponibili, ma anche da un'analisi quantitativa dei caratteri delle basi economiche dei sistemi locali del Sud. Se distinguiamo le attività orientate al mercato (come la manifattura, i servizi produttivi alle imprese, il turismo) da quelle legate alla presenza di popolazione e alla redistribuzione pubblica (i servizi tradizionali e i servizi sociali)² è possibile classificare i sistemi locali in base al loro grado di autonomia nel produrre ricchezza a livello locale. In altre parole, le aree in cui la ricchezza delle famiglie dipende in primo luogo dalla presenza di impiego legato al settore pubblico e dai trasferimenti monetari provenienti dal centro, risulteranno più dipendenti dall'andamento della spesa pubblica (*sistemi locali dipendenti*). Viceversa, i territori più dinamici in termini di occupazione e produzione di reddito nei settori privati legati alla concorrenza di mercato, saranno più autonomi dai trasferimenti del centro, essendo maggiormente legati alla capacità degli attori locali di mantenere in buona salute le attività imprenditoriali prevalenti (*sistemi locali autonomi*).

Non si tratta di contrapporre pubblico a privato, né di concepire le attività private come più efficienti e più efficaci rispetto a quelle pubbliche, o più in grado di produrre benefici per il territorio. Non si intende nemmeno sostenere che le attività private siano per definizione maggiormente in grado di produrre benefici per il territorio. In rapporto a un'erogazione di servizi pubblici indispensabili alla popolazione, nei sistemi meridionali si è generalmente fatto un uso dell'impiego pubblico finalizzato soltanto alla creazione di posti di lavoro e tendenzialmente sganciato dalla qualità del servizio erogato. Ne è testimonianza la carenza dei servizi in certe aree del Mezzogiorno, confermata per esempio, oltre che dai dati sulle dotazioni infrastrutturali, dalla maggiore propensione dei residenti meridionali ad allontanarsi dalla propria Regione per usufruire delle prestazioni mediche³. La dipendenza della base occupazionale dalle sole risorse pubbliche diventa inoltre ancora più problematica in caso di contrazione della spesa pubblica.

Figura 1



focus



I due grafici riportati nella figura 1 mostrano il carattere di maggiore dipendenza dai servizi sociali e tradizionali del Mezzogiorno, inteso come macro-area, rispetto al Centro-Nord. Se consideriamo però come unità d'analisi i "sistemi locali del lavoro" (SLL) e quindi un livello disaggregato, che tiene conto dell'auto-contenimento dei mercati locali [Istat 1997], le due anime del Sud emergono con nettezza. Da una parte, un numero significativo di SLL - *dipendenti* - possiede una base economica fondata su attività nei settori legati al pubblico (uffici pubblici, ospedali, aziende sanitarie, ecc.) e al commercio tradizionale. È questa parte di Mezzogiorno che pesa sui valori medi della macro-area. Al 2001 si rileva, però, un altro gruppo consistente di SLL - *autonomi* - il cui profilo produttivo appare più simile a quello del Centro-Nord, dove ancora significativo è l'apporto dell'industria manifatturiera.

Ma qual era la localizzazione dei Sud dinamici affermatasi nel corso degli anni novanta e come è cambiata la geografia economia del Mezzogiorno negli anni 2000?

La crescita economica e occupazionale della fine del secolo scorso consisteva soprattutto nell'estensione del modello italiano delle piccole e medie imprese verso sud, lungo la dorsale adriatica e in parti interne della Campania e della Basilicata. Si ritrovava anche, in alcuni casi, la presenza di medie imprese di proprietà esterna, più dipendenti dall'ambiente circostante di quanto non lo fossero i poli industriali dell'intervento straordinario e quindi più in grado di generare un indotto costituito da aziende locali. L'altra direttrice dello sviluppo era quella turistica, non di rado legata alle produzioni alimentari di qualità, tipiche dei diversi territori meridionali.

Ma il fermento degli anni novanta non era soltanto economico, accompagnandosi alle trasformazioni innescate dalla riforma del 1993 e al conseguente fenomeno dei "nuovi sindaci", a cui si affiancava un nuovo tipo di politiche di sviluppo, quelle della cosiddetta programmazione negoziata, più attente alla dimensione locale [Vandelli 1997, Catanzaro et al. 2002, Magnatti et al. 2005].

L'ultimo decennio, ha visto la situazione del Mezzogiorno tornare a peggiorare, deludendo molte delle speranze cresciute nella fase precedente e portando vari osservatori a dichiarare fallita l'esperienza legata alla stagione delle politiche di programmazione negoziata [Rossi 2005, La Spina 2003]. Queste critiche colgono naturalmente una parte della verità, sottolineando i limiti e le debolezze dell'economia e della politica meridionale, ma cadono nell'errore di riproporre la categoria monolitica di Mezzogiorno, con le conseguenze negative che questa visione ha in termini di analisi della si-

tuazione contemporanea e in termini di fiducia nella possibilità di incidere sulle condizioni di arretratezza dei contesti in maggiore difficoltà [Trigilia 2009].

Se si analizzano poi gli ultimi dati Istat [1999-2005], sulla crescita degli addetti nei settori di mercato, il quadro che se ne trae rafforza la necessità di conoscere meglio le differenze interne al Sud Italia, da almeno due punti di vista. In primo luogo, si osserva che ci sono attività economiche che crescono e che qualcosa si muove nonostante tutto. I sistemi locali più dinamici in termini di addetti dal 1999 al 2005 sono inoltre proprio quelli che erano stati colpiti maggiormente dalla crisi degli anni novanta, lungo la costa tirrenica, in parti della Calabria e nella Sicilia orientale. Si tratta di SLL con elevati tassi di disoccupazione, un peso marcato delle attività pubbliche e legate al commercio tradizionale, ma che nel 2005 risultano in movimento, soprattutto nelle attività orientate al mercato. La loro principale caratteristica è la plurispecializzazione, trainata dalla crescita di settori quali il turismo e i servizi, legati a caratteri specifici del territorio e quindi meno esposti alla concorrenza internazionale⁴. Questo non nega le difficoltà del Sud, ma testimonia una capacità di reazione dei territori e l'esistenza di risorse locali da valorizzare.

In secondo luogo, la crisi dell'ultimo periodo ha colpito proprio le aree più forti del Mezzogiorno, in particolare quelle manifatturiere, mostrando come l'impegno degli attori locali in contesti strutturalmente deboli non può bastare a se stesso, e ciò sempre di più in tempi di globalizzazione, quando i territori sono meno protetti entro i confini nazionali. Il dinamismo economico, inteso come un aumento nella produzione di ricchezza, non è cioè sinonimo di sviluppo locale [Burroni e Trigilia 2004]. Una crescita che si genera in un determinato periodo su un territorio, se lasciata a se stessa è quasi certamente condannata a regredire. Questo in particolare nelle regioni meridionali, dove continuano a essere gravi le carenze ambientali (servizi, infrastrutture materiali e immateriali), minori i tassi di istruzione, più instabili le amministrazioni, pervasiva la criminalità organizzata.

Tale dinamismo *nonostante tutto*⁵, cioè malgrado le debolezze strutturali ricordate, investe direttamente la questione delle *politiche*. Soffermandoci sul profilo delle politiche di sviluppo a partire dalla fine degli anni novanta, il quadro complessivo risulta composito. Ai finanziamenti provenienti dall'Unione Europea si affianca la politica di programmazione negoziata, e si aggiungono poi le varie politiche di incentivazione alle imprese, nonché la creazione di nuovi enti, come per esempio "Sviluppo Italia"⁶, con la missione di promuovere gli investimenti economici nel Mezzogiorno. Inoltre, le

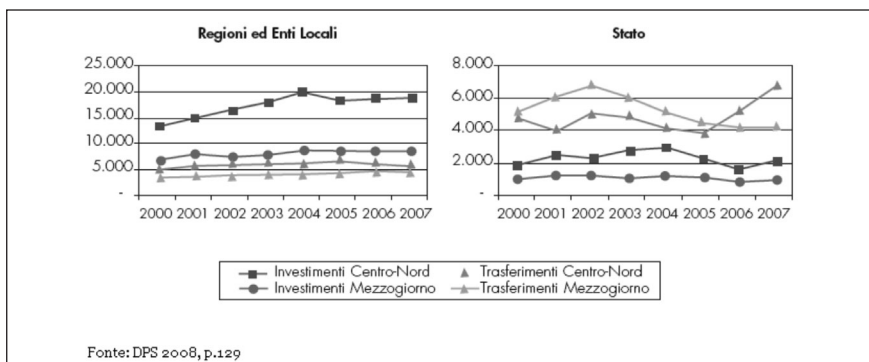
scelte dell'attuale governo centrale sembrano indirizzate a dirottare il FAS (fondo aree sottoutilizzate)⁷ verso usi alternativi, impiegando i fondi strutturali europei praticamente in sostituzione della spesa pubblica diretta al Sud. Non si rintraccia quindi una linea condivisa e gli obiettivi perseguiti appaiono di difficile interpretazione.

Non è possibile affrontare in questa sede tale questione, ma alcuni esempi mostrano come nonostante le ingenti somme legate alle politiche europee, lo Stato non abbia investito con convinzione nelle regioni meridionali. Continuano così a prevalere gli aspetti di continuità rispetto alle politiche del passato.

In generale, dal rapporto proporzionale tra spesa pubblica procapite e PIL procapite si osserva lo scarso effetto redistributivo dell'intervento pubblico. In altre parole, lo Stato spende di più nelle aree che producono maggiore ricchezza. Se inoltre facciamo riferimento alle componenti della spesa pubblica, distinguendo tra trasferimenti ordinari e spesa in conto capitale - diretta alla produzione di nuovi beni e servizi - notiamo come a prevalere nel Mezzogiorno sia ancora il primo tipo. Questa sproporzione aumenta nel caso in cui si consideri il settore pubblico allargato e cioè gli investimenti compiuti dalle società come Telecom, Ferrovie dello Stato, ecc. Esse infatti, legate a una logica aziendale di aumento dei profitti e libere da vincoli di tipo geografico, tendono a indirizzare i propri interventi nelle aree maggiormente remunerative, con il risultato di penalizzare le regioni meno dotate di infrastrutture di base.

Figura 2

Spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione per Macroaree e principali soggetti erogatori (milioni di euro)



Un altro importante fattore emerge guardando al tipo di istituzione pubblica erogatrice della spesa in conto capitale, che ha quindi voce in capitolo rispetto ai progetti su cui investire. Mentre gli enti locali sono protagonisti nel Centro-Nord, al Sud l'attore principale è ancora lo Stato, più distante dai singoli territori e meno a conoscenza delle dinamiche locali. Infine, volendo distinguere, tra i tipi di investimento, relativi alla stagione della programmazione negoziata e, invece, basati sugli incentivi alle singole imprese e gli sgravi fiscali, è evidente come siano questi ultimi a prevalere.

Figura 3

Assegnazioni CIPE per le aree sottoutilizzate
(totale 2000-2006, milioni di euro)

	totale assegnazioni
incentivi alle imprese (1.488/1992)	9.463
credito d'imposta (dal 2001)	10.011
patti territoriali e contratti d'area	5.333

Fonte: DPS 2008. Nostre elaborazioni

Ciò testimonia, tutto sommato, un modesto impegno sul versante delle politiche negoziate, ma soprattutto il prevalere di una filosofia di intervento pubblico orientata alla distribuzione di risorse ai singoli attori economici e a facilitazioni sul lato della tassazione. Sottovalutate sembrano invece le politiche coordinate, orientate a risultati di medio e lungo periodo, che possono qualificare l'ambiente locale, dotandolo di quei beni e servizi indispensabili alla qualità della vita e alla crescita di attività economiche.

bigliografia

- BACULO L. (a cura di) 1994, *Impresa forte, politica debole*, ESI, Napoli.
- BODO E VIESTI 1997, *La grande svolta*, Donzelli, Roma.
- BURRONI L. E TRIGILIA C. 2004, *Crescita economica e percorsi di sviluppo locale: il caso italiano*, in Crouch et al. (a cura di) 2004, *Sistemi di produzione locale in Europa*, Il Mulino, Bologna.
- CATANZARO R. ET AL. 2002, *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Il Mulino, Bologna.
- DEVIVO P. 1997, *Sviluppo locale e Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano.
- ISTAT 1997, *I sistemi locali del lavoro 1991*, Istat, Roma.
- LA SPINA A. 2003, *La politica per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
- MAGNATTI P., RAMELLA F., TRIGILIA C., VIESTI G. 2005, *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna.
- MELDOLESI L. 1996, *Il Mezzogiorno perduto e ritrovato*, in "Sviluppo locale", n.2-3, p.43-73.
- MUTTI A. 1994, *Il particolarismo come risorsa. Politica ed economia nello sviluppo abruzzese*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", n.4, pp.451-518.
- NALDINI E WOLLEB 2001, *L'influenza delle politiche comunitarie sulle politiche regionali italiane*, in "Europa Europe", n.5, vol.10, pp.48-65.
- REGINI M. 2000, *Modelli di capitalismo: le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, Laterza, Roma-Bari.
- ROSSI N. 2005, *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari.
- SALVATI M. 2000, *Occasioni mancate. Economia e politica in Italia dagli anni '60 a oggi*, Laterza, Roma-Bari.
- TONIOLO G. 2004, V.Visco (a cura di), *Il declino economico dell'Italia*, Bruno Mondadori, Milano.
- TRIGILIA C. 2009, *Come sostenere i Sud che si muovono. Ovvero perché non bisogna «tornare al Mezzogiorno»*, in "Meridiana", aprile, pp.169-188.
- TRIGILIA C. 1995, *Dinamismo privato e disordine pubblico*, in Storia d'Italia, Einaudi, Torino, vol.II*, pp.713-770.
- TRIGILIA C. 1992, *Sviluppo senza autonomia*, Il Mulino, Bologna.
- VANDELLI L. 1997, *Sindaci e miti. Sisifo, Tantalò e Damocle nell'amministrazione locale*, Il Mulino, Bologna.
- VIESTI G. 2009, *Mezzogiorno a tradimento*, Laterza, Roma-Bari.
- VIESTI G. 2003, *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari.
- VIESTI G. (a cura di) 2000a, *Mezzogiorno dei distretti*, Donzelli, Roma.
- VIESTI G. 2000b, *Come nascono i distretti industriali*, Laterza, Roma-Bari.

note

* L'articolo è tratto dall'intervento tenuto al Convegno intitolato "Politiche del lavoro e della formazione per lo sviluppo del Mezzogiorno", tenutosi a Benevento il 3 aprile 2009.

¹ Si ricorda che la spesa pubblica italiana pesa circa il 50% del PIL.

² Secondo la classificazione effettuata dall'ISTAT (1997).

³ Per le dotazioni infrastrutturali si possono consultare, tra gli altri, i dati messi a disposizione dall'Istituto Tagliacarne. Per il cosiddetto pendolarismo sanitario negativo per le regioni del Sud si vedano i dati del Ministero della Salute (www.ministerosalute.it).

⁴ Si veda il rapporto dal titolo "Lo sviluppo locale nel Mezzogiorno degli anni 2000, preparato per la ricerca *Il Sud per l'Italia*, promossa da Banca Intesa SanPaolo, e risultato dell'indagine coordinata da Carlo Trigilia con la collaborazione di G. Barbieri, L. Burroni, N. Faraoni, C. Manzo e A. Tonarelli.

⁵ Prima delle aree di piccola e media impresa, poi di quelle turistiche e dei servizi, in settori di nicchia, più protetti dalla concorrenza internazionale.

⁶ Con la finanziaria 2007, cambia la denominazione e diviene Agenzia Nazionale per l'attrazione investimenti e lo sviluppo di impresa.

⁷ Il FAS costituisce, in particolare dal 2003, lo strumento generale di governo della nuova politica regionale nazionale per la realizzazione di interventi nelle aree sottoutilizzate.