

Un Paese in bilico. L'Italia del divario territoriale*

Amministrare Organizzare Partecipare

1. Introduzione

“E io mi polarizzo tra Nord e Sud...
proiettando nel settentrione il mondo del dover essere, del lavoro,
dell’impegno civile, della fatica morale e del collettivismo;
e sul centro, sul meridione il mondo dell’essere, della gioia di vivere,
della mancanza di responsabilità, della natura”.
(Ottiero Ottieri, 1951)

L'Italia viene presentata nelle analisi economiche e nelle valutazioni politiche come un paese ancora diviso tra Nord e Mezzogiorno.

Il divario territoriale costituisce a tutt’oggi un nodo problematico grave, che ha grosse conseguenze per l’intero Paese e che condiziona il modo di stare in Europa dell’Italia, nonché l’immagine nazionale, imbrigliata in rappresentazioni che enfatizzano i caratteri di un perdurante dualismo socio-economico. Molte riforme, mosse da uno spirito modernizzatore, sono state disegnate nell’ultimo ventennio per consentire all’Italia di adattarsi alla competizione globale, intervenendo a trasformare l’economia in senso concorrenziale e ad accrescere la capacità dello Stato di programmare, ossia, di amministrare in modo strategico (Barca, 2006). Situazioni di stasi istituzionale sono state contrastate dal dinamismo sociale, così come da eventi e trasformazioni a livello internazionale, dando esito ad innovazioni nei rapporti tra istituzioni e politiche pubbliche (Di Palma, 2000). Eppure, le statistiche mostrano l’accentuarsi della distanza competitiva, in molti ambiti, tra l’Italia e le principali economie europee, in particolare rispetto agli obiettivi di Lisbona – la distanza appare assai più marcata nelle regioni meridionali, nonostante gli investimenti nella politica regionale (ovvero l’aggiuntività finanziaria, destinata a specifiche parti del territorio, per la produzione di servizi collettivi).

La situazione debitoria abnorme che è emersa negli anni Novanta ha costituito un fattore di criticità tale da vincolare pesantemente anche le scelte odierne¹, nonostante dal '92, anno di crollo della lira, sia iniziata una progressiva politica di risanamento dei conti pubblici, segnando una svolta nella lotta ai disavanzi, alla luce di una cultura della stabilità (Vassallo, 2000). Il debito è una delle eredità della Prima Repubblica, costituitosi in circa un ventennio di espansione delle politiche statali e del welfare, di crescita del volume dell’interposizione pubblica², di creazione di organismi decentrati di spesa, di regimi in deroga in un quadro di opacità delle responsabilità, tra crisi valutarie ed effetti inflazionistici.

*** Le tabelle a cui si fa riferimento sono in un’appendice in fondo al saggio dopo la bibliografia.**

¹Lo stock di debito pubblico è stimato al 114,8% rispetto al Pil nel 2009 ed è previsto il suo ulteriore incremento al 118% – le cifre attuali sono quelle dei primi anni Novanta, quando l’Italia era sull’orlo di una bancarotta (nel 1992, il governo Amato intervenne con la manovra riparatrice della, eccezionale, Finanziaria da 90mila miliardi di lire). Secondo le previsioni della Commissione europea, la proiezione fiscale 2010 (in percentuale al Pil) sarà del 45,5% in Italia.

²Dal 2003 si stima (elaborazioni su dati ISTAT e MEF) un graduale nuovo aumento del volume dell’interposizione pubblica, “definita come la somma di tutte le entrate e le uscite correnti effettive della Pubblica Amministrazione, fatto 100 il Pil del settore market. L’interposizione pubblica, in quanto coglie sia la capacità dello Stato di drenare risorse ai produttori, sia l’ampiezza della sua attività di redistribuzione e di riallocazione del reddito, è una misura del potere discrezionale della politica” (Ricolfi, 2010, 82-3).

“(...) [L]a politica decide di aumentare il carico fiscale sul settore market dell'economia, ma non per riportare in equilibrio i conti pubblici, bensì per ampliare la sfera di influenza della Pubblica Amministrazione, ossia del ceto politico-burocratico che si interpone tra lo Stato e il mercato. Più acquisti, più stipendi pubblici, più pensioni, più sussidi, più rendite finanziarie (titoli di Stato): in breve, più parassitismo. Questo meccanismo ha permesso agli italiani di vivere al di sopra dei propri mezzi, ma alla fine ha presentato il conto: una prima volta nel 1992, con il crollo della lira ed una grave recessione, una seconda volta nell'ultimo decennio con il progressivo arresto della crescita” (Ricolfi, 2010, 82).

Ad animare il dibattito è pertanto la constatazione di un mutamento e ampliamento della capacità dello Stato e, allo stesso tempo, della crisi delle premesse e dei modi del riformismo. L'efficacia dell'azione pubblica – di logiche, strumenti, soluzioni di intervento – è messa sotto accusa.

In questo quadro il Mezzogiorno d'Italia, per decenni area a forte concentrazione dell'intervento pubblico e dell'azione dello Stato, è diventato un caso paradigmatico di fallimento dell'azione statale, non solo con riferimento ad aspetti di rendimento e di *responsiveness*, ma anche sotto il profilo della *accountability* dei soggetti dell'azione pubblica³. Oltre che “in ritardo di sviluppo” – la vasta area del Mezzogiorno è da intendersi propriamente arretrata e non depressa (Capecelatro e Carlo, 1973)⁴ – i territori del Sud sono sembrati “difficili”, perché resistenti a politiche e programmi di intervento, pur a fronte di esiti di attuazione piuttosto differenziati.

I trasferimenti dal centro, è stato osservato, hanno innescato catene di dipendenza, parassitismo, con una vera e propria distorsione dell'imprenditorialità (Griabaudi, 1991; Gangemi 1988).

Questo bilancio, tuttavia, mette un senso di disagio allo studioso dell'Italia, consapevole del rischio che l'analisi dei dati statistici, unitamente ad una visione spiccatamente funzionalista degli strumenti di politiche, possa condurre ad una semplificazione troppo brutale della realtà. Gli strumenti di politiche non sono assiologicamente neutrali, mobilitano sistemi di conoscenza, modi di fare, idee, sensibilmente anche con i contesti di implementazione (Le Galès e Lascoumes, 2005). Un'altra lettura dunque è che alcuni strumenti e politiche di intervento nella stagione riformatrice degli anni '90 non siano stati messi in atto al solo fine di ottimizzare il rendimento, secondo parametri di efficienza, ma siano serviti per affermare i valori fondanti di alcune scelte, innescando a volte un conflitto tra culture, saperi, con alterne vittorie e sconfitte, dando luogo a cambiamenti discontinui, diseguali, quando non consequenziali. Da questo punto di vista, il Mezzogiorno è anche luogo di sperimentazioni, mosse “dall'alto” e agite localmente.

2. Rappresentazioni del divario territoriale come cornici per l'azione

Non è per nulla scontato che la riduzione del divario territoriale, costituendo un macroproblema, sia oggi tra le priorità strategiche dell'agenda dei governi; da tempo, sembrano prevalere prassi di trasferimento di risorse destinate a singoli settori di politica pubblica (sanità, educazione, etc.), piuttosto che piani strategici di investimento.

Il dibattito intorno all'introduzione del federalismo fiscale, rilanciato con l'ultima

³Termini con cui intendiamo la capacità di trattamento delle domande, il soddisfacimento dei bisogni emergenti da parte dello Stato; la trasparenza dei processi di decisione e delle modalità di attuazione delle politiche; la responsabilizzazione rispetto agli esiti.

⁴Il livello insufficiente della produzione e dei consumi non è nei fatti imputabile se non che marginalmente a processi di riconversione, tali da spingere fuori mercato le attività produttive che vi fossero localizzate (Beccbi, 1993).

svolta legislativa (in attesa dei decreti delegati previsti dalla legge 42 del 2009), ha riportato al centro dell'attenzione nazionale l'obiettivo politico e i risvolti sociali di una differente distribuzione delle risorse pubbliche, con l'esito che alcuni nodi conflittuali sono venuti definitivamente al pettine, tra cui la cosiddetta "incongruenza di status" tra livelli di produttività delle regioni settentrionali e loro peso politico (Bonomi, 2007, 75). Un argomento questo ricorrente nel discorso politico della Lega Nord, che ha saputo rappresentare la protesta sociale antistatalista e cavalcare la delegittimazione dei poteri pubblici che la percezione a livello locale della "incongruenza di status" ha comportato, minacciando una sorta di rivolta fiscale a fronte delle iniquità della politica fiscale nazionale. Uno studio recente (Ambrosiano, Bordignon, Cerniglia, 2008) conferma le ragioni del conflitto redistributivo territoriale, affermando che vi è in Italia un flusso finanziario considerevole, dalle ricche regioni del Nord alle regioni povere del Sud. A ciò si deve aggiungere il fatto che, per il periodo di programmazione 2007-2013, sono venute al Sud dall'Unione Europea ulteriori cospicue risorse per investimenti strutturali, capitale umano e innovazione (47,3 miliardi di euro)⁵, destinati a sostenere alcune voci della spesa regionale, ma nella chiarificazione che si tratta dell'ultimo aiuto dall'Europa. In passato, nelle aree interessate dall'intervento straordinario tramite la Cassa del Mezzogiorno e dagli investimenti diretti delle aziende di stato, i fondi europei non avevano attratto l'interesse di soggetti pubblici e privati, anche per l'applicazione "di criteri di trasparenza che poco si addicevano alle pratiche diffuse di spesa clientelare e incontrollata (...) al punto che la scarsa capacità di spesa dei fondi ne causò la decurtazione" (Di Quirico, 2006, 94). Sono diventati un'occasione successivamente, nel quadro del processo di modernizzazione dell'Italia, che dismette il modello di sviluppo paternalistico, basato sul ruolo della spesa pubblica statale nel sostenere la domanda sociale e sul convincimento che lo Stato debba esercitare una sorta di "controllo sociale dell'economia". L'investimento è sul rapporto con l'Europa, sul ruolo di proposta progettuale delle comunità locali, sulla costruzione di nuove competenze da parte dell'Amministrazione Pubblica, su una cultura della programmazione di medio-lungo periodo e di negoziazione trasparente con gli interessi privati.

La posta in gioco per le regioni del Sud dunque è molto alta ma, di nuovo, non è così scontata che tanto la politica quanto l'opinione pubblica abbiano cognizione della rilevanza della posta, prevalendo un clima di generale sfiducia. La recente crisi economica globale, infine, ha complicato il quadro, aumentando le disparità tra territori e tra segmenti della popolazione, aggravando i fattori di instabilità.

A ben vedere, tuttavia, l'affermazione dell'esistenza di un divario territoriale Nord-Sud significa cose diverse a seconda dei sistemi territoriali che si assumono a riferimento nelle misurazioni e nel confronto – né il Nord né il Sud sono verosimilmente sistemi monolitici. Se la tendenza è stata ad una trattazione univoca della questione, in parte è stato dovuto alla persistenza di rappresentazioni come costruzioni "esterne e distanti" del problema, spesso nella crisi delle capacità (di costruzione interna) di auto-rappresentazione dei territori.

La percezione di un Nord unitario è stata accreditata in modo piuttosto superficiale per "l'effetto contrapposizione" giocato, nelle letture degli economisti del-

⁵Al pacchetto si aggiungono i fondi FAS (destinati alle aree sottoutilizzate, Legge Finanziaria 2007) che ammontano a 53,8 miliardi. Sul trasferimento effettivo di queste risorse si sono registrati ritardi, problemi di varia natura, con grossi conflitti tra Stato Centrale e Regioni del Mezzogiorno.

l'economia italiana post-unitaria, come un caso da manuale di 'dualismo' (Pichierri e Pacetti, 2008): dualismo economico ma anche sociale, con riferimento ai differenti caratteri dell'organizzazione comunitaria, e delle condizioni di vita delle popolazioni. L'immagine di un Nord come la parte sviluppata del paese, un'unica area ricca e coesa, è stata rafforzata dalla descrizione, contrapposta, di un Sud sottosviluppato e dall'affermazione di una questione meridionale a cui ha contribuito storicamente anche lo sguardo dei meridionalisti, che vedevano il Nord come principale beneficiario dei meccanismi di integrazione territoriale innescati dall'unificazione nazionale (Bigatti e Meriggi, 2007). Se l'arretratezza del Sud è stata associata al trauma politico-istituzionale, rappresentato dall'annessione alle aree del Nord, di conseguenza "il problema Mezzogiorno è stato percepito da alcuni uomini, più che dalle classi dirigenti, politiche ed economiche, del paese nel loro insieme, come il banco di prova della costruzione vera dello stato unitario. Qui sono le radici del meridionalismo classico (...), che ha del resto rappresentato uno dei filoni più fecondi della cultura politica italiana" (Becchi, 1993, 76).

Con le interpretazioni da sinistra della questione meridionale – il riferimento è alle analisi di Gramsci (1975) e di Sereni (1968) – l'accento si sposterà piuttosto sul ruolo che le modalità di unificazione politica del paese avevano riservato ai vecchi ceti dominanti meridionali (Becchi, 1993, 77). Il dibattito, successivamente, sarà incentrato sull'arretratezza dell'agricoltura, che non aveva conosciuto la modernizzazione, sulla mancata industrializzazione e sulla scarsa dotazione infrastrutturale, sulle ridotte capacità imprenditoriali che costituivano fattori di sottosviluppo e di divario.

Le soluzioni della riforma agraria, dell'istituzione della Cassa del Mezzogiorno per la realizzazione di importanti opere pubbliche, così come la localizzazione di industrie a prevalente domanda pubblica che non creavano indotto locale, costituirono in quegli anni risposte diverse alla questione meridionale. L'accusa sarà quella di un flusso di trasferimenti pubblici che non sono orientati allo sviluppo (ovvero, all'accrescimento della produttività e qualità delle risorse: Giannola, 1989) e della costruzione di un'economia sussidiata dall'esterno, che non risolve il problema dell'elevatissimo tasso di disoccupazione, in particolare femminile, e della formazione di competenze locali specializzate.

"La politica delle opere pubbliche è una politica di sprechi perché non si verifica l'utilità delle opere da realizzare (...) i fondi per la formazione professionale vengono dilapidati, talvolta senza fornire alcun servizio. Nessuno si occupa della modernizzazione delle attività locali (nel senso di non promosse da imprenditori esterni) (...) di qualificare i percorsi scolastici (...) Le imprese che vengono da fuori per localizzare propri impianti, ottenendo principeschi incentivi, cercano di collocarsi in posizione dominante su bacini di offerta di lavoro molto ampi (...) con esiti modesti dal punto di vista della complessiva trasformazione della economia delle aree interessate" (Becchi, 1993, 86).

Progressivamente, dunque, al modello dualistico classico (quale sistema di analisi delle relazioni Nord-Sud, che rileva un'economia sottosviluppata al Sud, connotata dalla persistenza di un settore arretrato, l'agricoltura, e un'economia avanzata al Nord, basata sull'industria manifatturiera) si sostituisce una lettura che vede il prevalere al Sud di un settore protetto dalla concorrenza (in tutti gli

ambiti di produzione, dai servizi pubblici all'agricoltura), con aree di inefficienza e spreco, e al Nord di un'economia esposta alla concorrenza, che come tale vive nell'unificazione nazionale con difficoltà il "fardello" del primo, reputato non funzionale né come mercato né come produttore.

Le risposte fondamentali al sottosviluppo saranno: l'alimentarsi del mercato del lavoro irregolare, con la formazione di un rilevante settore sommerso dell'economia; l'emigrazione, in modo massiccio tra gli anni '50 e '70, ma nel quadro di una tendenza che, pur con differenti intensità e caratteristiche, continuerà a ripresentarsi.

Da analisi empiriche tuttavia, contro la polarizzazione Nord-Sud, è venuta l'ipotesi "di rottura" che vi fossero più di due Italie (Bagnasco, 1977), evidenziando sottosistemi del Nord, ovvero macroaree con specifiche caratteristiche (comprendenti anche regioni del Centro).

Ad uno sguardo più ravvicinato, la costruzione di rappresentazioni territoriali omogenee storicamente si è alternata all'esaltazione delle differenze tra aree del Paese, a partire da vari presupposti. Il Nord urbano e industriale divenne fin dal primo Novecento sinonimo di sviluppo e di modernità, un modello di sviluppo da imitare, in una sorta di mitizzazione che per lungo tempo non scoprì le contraddizioni del modello e la varietà delle situazioni locali. La rappresentazione dell'Italia industriale che per prima ebbe fortuna nell'immaginario collettivo fu quella del cosiddetto "triangolo industriale" del Nord-Ovest, tra Torino, Milano e Genova, che ai primi del Novecento individuava un'area, che aveva tutti i numeri e i caratteri della modernità, anche sul piano simbolico (magistralmente ritratti dal Futurismo), concentrando le energie industriali ed operaie dell'Italia del tempo (Bigatti e Meriggi, 2007). Durante la prima guerra mondiale entro quei confini erano prodotte le armi che venivano poi impiegate nelle trincee situate nel Nord-Est, nei "territori sofferenti". Il fascismo, nonostante il progetto di formazione di uno Stato nazionale unitario che non poteva riconoscere costitutive disparità geografico-territoriali, si identifica nella forza del Nord industriale, delle regioni del Triangolo. Alla fine del secondo conflitto mondiale, il Nord venne rilanciato sulla scena nazionale e proposto come modello non solo economico ma anche culturale, drenando la gran parte degli aiuti per la ricostruzione, alimentato per di più dalla forza lavoro migrante dal Sud: "il laboratorio di progettazione di un avvenire che alla centralità della fabbrica e dell'industria coniuga l'auspicio di una modernizzazione politica a intensa connotazione democratica e sociale (...). Trasferirsi in una città del Nord – meglio sarebbe dire del Nord-Ovest: ma questo allora non era, come oggi, senso comune – all'inizio degli anni cinquanta, equivaleva a compiere una scelta tra agricoltura e industria, tradizione e modernità. Opzione, diversamente motivata e consapevole, che accomunava l'intellettuale benestante alla ragazza veneta che lasciava il paese per fare la 'cameriera' a Milano, tagliandosi i ponti alle spalle" (Bigatti e Meriggi, 2007, 24-5).

I flussi migratori interregionali avvennero in un primo tempo prevalentemente lungo la direttrice Nord-Est/Nord-Ovest e successivamente lungo la direttrice Sud-Nord. Il Nord-Ovest conosce lo sviluppo di numerosi centri urbani che, da paesi e borghi qual erano, crescono rapidamente, in relazione alla concentrazione di popolazione e delle attività produttive. Successivamente la pesante crisi

che interessa il settore manifatturiero ridisegna le geografie produttive del Nord: si impone la realtà del Nord-Est, prima marginale allo sviluppo, che rappresenta un modo di vivere e di lavorare assai diverso (Rullani, 2006). Una crescita accelerata quanto diffusa, dagli anni '80, ribalta le condizioni socio-economiche di quest'area, oggi una delle più ricche e dinamiche d'Italia.

Il "Nord-Ovest" (comprendente le regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria e Lombardia) e il "Nord-Est" (comprendente, con geografie variabili, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Trentino, Emilia-Romagna) vengono da allora ritratti come due vie allo sviluppo. La prima, caratterizzata da un tessuto di grandi imprese sostenute da grosse banche a partecipazione statale (da solo costituisce attualmente circa il 40% del Pil nazionale e dell'offerta di lavoro); la seconda, area delle piccole imprese autoctone, dei distretti e dei sistemi di credito locali, fortemente radicati sul territorio e collegati con l'ambiente della campagna e delle piccole e medie città, che si trovano anche nelle Marche e in altre regioni del Centro.

Questi sono solo alcuni esempi – la ricostruzione di aggregazioni territoriali, sulla base di subculture politiche e sistemi produttivi locali, ha dato luogo a molteplici geografie, più o meno verosimili e di successo – che servono però a far capire come il Nord (e in parte il Centro) sia stato analizzato con una tendenza a distinguere tra subsistemi territoriali, diversamente dal Sud che è stato ritratto prevalentemente come area omogenea.

Oggi, le perimetrazioni che hanno distinto una realtà del "Nord-Ovest" e del "Nord-Est" sono piuttosto scompagnate per l'intervenire di cambiamenti significativi sul piano dei modelli di sviluppo. Una serie di trasformazioni che hanno infatti interessato l'organizzazione capitalistica dell'economia del Nord (dalla dis-aggregazione delle grandi imprese ad Ovest, prima motori dello sviluppo e produttori di beni collettivi, alla crescita di distretti e piccole medie imprese ad Est, con una ridefinizione dei sistemi finanziari di sostegno, processi di fusione e nuove alleanze) fanno osservare una relativa convergenza tra Nord-Ovest e Nord-Est (Pichierri e Pacetti, 2008). Da un lato, negli anni '90, si assiste all'emergenza di un nuovo protagonista economico, la media impresa, spesso di proprietà familiare, 250-500 addetti, radicata nel territorio ma anche nodo di reti lunghe, specializzata e tesa all'innovazione, che consegue performance migliori sotto l'aspetto dello sviluppo, dei risultati economici e della solidità finanziaria, rispetto alla piccola e alla grande impresa (Coltorti, 2007). Dall'altro, una "città infinita" (Bonomi, Abruzzese, 2004) costituisce il paesaggio urbano prevalente, unicum di urbanizzazione dove grandi aree metropolitane e città di media dimensione (che si fanno, in alcuni casi, attori di specifiche politiche di sviluppo territoriale) si saldano, di fatto, in una vasta regione, non necessariamente nel quadro di strategie politiche consapevoli complessive, di tipo istituzionale. Anche autonomie funzionali quali public utilities, università, costituiscono importanti poli di attrazione territoriale e di sviluppo locale. Da queste tracce, il nuovo tentativo di leggere il Nord come area omogenea, ovvero, come "sistema di sistemi territoriali", che conservano un grado di autonomia ma che allo stesso tempo sono interrelati da interazioni significative tra tessuti di impresa, banche, centri di ricerca, amministrazioni comunali, nel quadro di spostamenti delle popolazioni e flussi di merci che disegnano intensi territori di circolazione. In particolare il Libro Bianco per il Nord-Ovest (2007), esito di una commissione del

Consiglio Italiano per le Scienze Sociali, coordinata da Angelo Pichierri e Giuseppe Berta, e l'iniziativa successiva "Progetto Nord" (lanciata dallo stesso Pichierri nell'ambito di Ires Piemonte, nel 2008), hanno introdotto questi elementi di analisi nel discorso scientifico, mettendo in evidenza le trasformazioni nella domanda sociale di beni collettivi per le popolazioni locali e per le imprese, e la domanda di governance nei termini della capacità dei territori di rappresentarsi all'esterno come attori collettivi unitari.

D'altra parte, anche la "questione meridionale" non è più la stessa di un tempo. Pur nell'evidenza di fattori di netta disparità (con riferimento alle statistiche), uno sguardo più ravvicinato ai processi socio-economici in atto consente di leggere variazioni significative tra territori regionali. Le posizioni di molti studiosi intervenuti nel dibattito sulla nuova questione meridionale si smarkano dai luoghi comuni, sostenendo che il Sud d'Italia "non è una regione in ritardo di sviluppo, è una regione che sta sviluppando un proprio modello di crescita, certo, perverso, in cui gli elementi criminali sono fortemente dominanti, in cui la politica è implicata fino al collo" (Donolo, 2008).

In rilievo, la crisi di credibilità dell'intervento statale e della politica, anche di sinistra, che ha concorso a determinare quella situazione – un esempio, internazionalmente noto, è il caso campano dell'emergenza-rifiuti, che minaccia di diventare il problema anche di altre regioni del Mezzogiorno da tempo in regime di gestione straordinaria, data la saturazione delle discariche, la scarsa percentuale di raccolta differenziata e la mancanza di soluzioni alternative adeguate per lo smaltimento dei rifiuti. Altre analisi partono dalla considerazione di fattori di inadeguatezza e crisi dell'intero Paese, che colpiscono le aree ricche del Nord-Est e del Nord-Ovest e che si fanno sentire in modo più drammatico nel Mezzogiorno, per il perdurare non solo dei problemi ma anche di politiche di intervento sbagliate (Barca, 2006), mettendo enfasi tuttavia sulla svolta operata con la stagione delle riforme, dalla fine degli anni '80, la definizione di una nuova politica regionale dalla fine degli anni '90 e il ripensamento delle politiche di sviluppo. Gli investimenti fatti non sembrano essere stati sufficienti a cambiare rotta, in ambiti nevralgici quali la quantità e qualità dei servizi collettivi, il lavoro e l'occupazione, l'educazione, le politiche sociali, la ricerca. Ad esempio, al Sud, "la carenza delle infrastrutture non è una carenza banalmente quantitativa: le infrastrutture spesso ci sono, a volte sono anche in eccesso, ma sono mal nate, mal pensate, mal disegnate, mal tenute" (Donolo, 2002).

Emerge il paradosso italiano di una profonda trasformazione istituzionale che non sembra avere intaccato i problemi ai quali era rivolta (Barca, 2006). I processi di crescita nel Mezzogiorno pongono inoltre dei grossi problemi di sostenibilità, non solo sociale (aumento delle disparità, della povertà), ma anche ambientale. Il territorio è stato a lungo maltrattato dai modelli di sviluppo, organizzati dall'alto e dall'esterno (Donolo, 2002). La crisi ambientale generata dal modello di sviluppo prevalente nelle regioni del Nord, ad alto consumo di territorio e sfruttamento delle risorse naturali, ha cominciato ad essere oggetto di dibattito e di trattamento, mentre al Sud si tende piuttosto a sottovalutare, manifestando un ritardo culturale e della politica, preoccupante. Vi sono alcune eccezioni interessanti, innovazioni locali in settori di impresa, in ambiti istituzionali, che tuttavia non riescono a fare massa critica per incidere sui processi in atto e

determinare un cambio di rotta, poiché la condizione del loro successo spesso è isolarsi dal contesto e stabilire relazioni e alleanze cooperative con territori distanti piuttosto che con quelli in cui operano. Rispetto alla sostenibilità delle politiche di sviluppo, l'Italia è piuttosto indietro, a confronto di molti paesi europei. In generale, osserva Carlo Donolo (2008), anche gli studiosi, e in particolare i territorialisti, non sono sufficientemente attenti alla sostenibilità dei processi territoriali, orientati come sono all'analisi delle imprese e delle condizioni del loro successo, con scarsa consapevolezza degli effetti territoriali e di contesto, e uno sguardo al breve periodo. Un caso singolare, secondo questo studioso, è la politica di valorizzazione dei beni culturali e ambientali attraverso l'attrazione di flussi turistici, che premia categorie ristrette di operatori economici, sicuramente producendo dei risultati in termini di ricchezza e crescita locale, ma impattando pesantemente le città e gli spazi di vita quotidiana (questo, dal Trentino alla Toscana alle coste del Mezzogiorno). Anche l'economia che si sviluppa attraverso il turismo dei beni culturali e ambientali dunque è legata al "partito delle rendite", espressione introdotta ad indicare l'esistenza, un po' ovunque nel territorio nazionale, di una coalizione immobilierista forte, cui concorrono attori diversi (non si tratta più dei classici "costruttori"), interessati alla messa in valore, sul piano economico, del territorio, e aventi rapporti di mutua dipendenza con la classe politica locale (Donolo, 2008).

I cambiamenti in atto nelle stesse aree del Nord, del Centro, del Mezzogiorno, dunque, aprono la prospettiva, da un lato, ad una realtà nazionale e regionale molto più differenziata e in rapido mutamento, per certi versi ambigua e ambivalente, e dall'altro, alla formazione di aggregazioni territoriali dai confini a volte più labili delle tradizionali ripartizioni geografiche.

Nelle note che seguono cercheremo di approfondire e interrogare il senso e i termini della rappresentazione d'Italia secondo il divario Nord-Sud, mettendola alla prova sul piano empirico, con attenzione critica a cornici interpretative dominanti, abiti stereotipizzanti e consistenza di "narrazioni" e "retoriche alternative" emergenti. Rappresentazioni politiche e sociali influenti, che tendano a restituire quadri semplificati, o a favorire la circolazione di interpretazioni omogeneizzanti – così, ad esempio, la catalogazione, perdurante, del Sud d'Italia in area "depressa" ed "arretrata" – possono avere conseguenze non trascurabili sul piano delle decisioni governative e dell'efficacia delle stesse politiche di sviluppo, vincolando le scelte e i metodi di intervento. Tali, potenti, descrizioni fungendo da "cornici per l'azione", inoltre, incoraggiano o inibiscono processi di apprendimento socio-istituzionali (Schön and Rein, 1994), con il rischio che, tanto specifiche potenzialità, che potrebbero essere opportunamente valorizzate, tanto elementi di sovversione degli andamenti di sviluppo consolidati (con vari esiti, di innovazione o crisi), vengano marginalizzati o espulsi dai quadri di analisi.

3. Indicatori del divario tra aree del Paese e differenze tra regioni

Per misurare i maggiori divari esistenti tra Nord e Sud vengono assunti a riferimento indicatori inerenti aspetti macroeconomici, del lavoro, del welfare sociale, dell'istruzione, che tengono conto degli obiettivi concertati in ambito euro-

peo e parte integrante della Strategia di Lisbona. Essi evidenziano palesi squilibri territoriali di tipo strutturale, deficit e carenze nell'offerta e nella qualità di servizi importanti per il benessere della popolazione e per lo sviluppo economico⁶. Una premessa va fatta. La crisi economica mondiale, la cui soluzione è ancora lontana e i cui effetti negativi sull'economia italiana sono evidenti, in termini di rallentamento del PIL e di aumento della disoccupazione, sta producendo un rapido riorientamento di alcune valutazioni inerenti lo sviluppo italiano, mentre le statistiche sono destinate a variare sensibilmente. Confrontando i dati diffusi da ISTAT, Unioncamere, Ministero del Lavoro, INPS, si apprende della perdita di occupazione, tra l'ultimo trimestre del 2008 e il corrispondente periodo del 2009, di circa 380.000 posti (tra quadri, impiegati, tecnici, operai), con un impatto forte sia sul settore industriale (in particolare, manifatturiero), sia dei servizi, anche se in minore misura. Sono stati perduti 194.000 posti di lavoro al Sud, 161.000 al Nord, 25.000 al Centro. Quest'andamento negativo è stato in parte contrastato dall'aumento, nello stesso periodo, dell'occupazione tra i lavoratori stranieri (ovvero, il calo tra gli occupati italiani risulta essere stato di 527.000 posti, mitigato dall'incremento di 147.000 posti tra i migranti). L'aumento della cassa integrazione ordinaria (rispetto al 2008) è esorbitante. La crisi ha colpito duramente i lavoratori del precariato (stime recenti arrivano a contare 4 milioni di precari) e le piccole imprese (i dati disponibili al 2008, evidenziano una situazione diffusa di indebitamento consistente delle piccole imprese). Da un'analisi della situazione del lavoro per Regione (elaborazione della Cgia di Mestre, dati al Settembre 2009) emerge che sono le Regioni Lombardia, Emilia Romagna, Umbria e Veneto a subire l'aumento maggiore dei disoccupati, mentre Puglia, Lazio, Molise e Calabria registrano una migliore tenuta o perfino una diminuzione. Non si tratta, tuttavia, di un indizio di rafforzamento dell'economia del Sud: uno studio della Banca d'Italia ha segnalato l'aumento degli "scoraggiati", ovvero delle persone che, in età lavorativa, non cercano più impiego (storicamente, l'Italia ha un tasso di attività molto basso rispetto alla media dei Paesi europei). Gli inattivi sono infatti soprattutto meridionali, giovani e donne. A questo si deve aggiungere l'aumento del lavoro nero: le opportunità di occupazione dell'economia sommersa fungono da ammortizzatore sociale, tanto quanto la cassa integrazione al Nord.

Venendo ad una descrizione statistica del divario Nord-Sud e tra regioni, per indicatori macro-economici (Tabella 1), il Prodotto Interno Lordo pro-capite si conferma al Mezzogiorno considerevolmente inferiore che al Centro-Nord (al 2006, in valori medi, rispettivamente 14.414 euro contro 25.026). I dati del periodo 2001-2006 mostrano che non vi sono variazioni significative nei livelli del Pil che indichino una convergenza nella crescita regionale: il divario sussiste, senza apprezzabili riduzioni. Nonostante gli andamenti negativi che riguardano le economie del Centro-Nord, con il Pil che cresce assai meno che negli altri paesi europei, il Mezzogiorno cresce comparativamente di più, tuttavia non abbastanza per raggiungere gli obiettivi di sviluppo prefissati.

La povertà relativa risulta diversamente diffusa sul territorio nazionale, con una forte concentrazione nel Mezzogiorno, ove si trovano il 65% del totale delle famiglie povere, con livelli di intensità e gravità del disagio assai superiori a quanto riscontrato nel Centro-Nord⁷.

⁶Saranno osservati: gli andamenti rispetto al periodo 2001-2007 in cui si iscrive il ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006 (precedente a quello attuale 2007-2013), che si è caratterizzato per un investimento orientato all'acquisizione di conoscenze più sistematiche dei contesti regionali, con la definizione di un sistema di monitoraggio di circa 150 indicatori; quando disponibili, i dati in serie storica a partire dal 1995. Tale intervallo temporale fornisce informazioni ulteriori sia su progressi compiuti nella riduzione del divario, sia su incidenza e persistenza di fattori problematici, con la delimitazione di aree di particolare criticità. I dati riportati sono stati acquisiti da fonti Istat e da misurazioni realizzate dall'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici e della Direzione Generale Studi e Statistiche (DPS, MSE). La restituzione in forma aggregata dei dati tiene conto delle seguenti ripartizioni geografiche, in cui si raggruppano le 20 regioni italiane: Nord (Nord-ovest Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria; Nord-est Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna); Centro (Toscana, Umbria, Marche, Lazio); Mezzogiorno (Sud Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria; Isole Sicilia, Sardegna).

⁷La soglia di povertà per una famiglia di due componenti è rappresentata dalla spesa media mensile per persona, che nel 2007 è risultata pari a 986,35 euro. Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa media mensile pari o inferiore a tale valore vengono classificate come relativamente povere.

⁸Investimenti diretti lordi dall'estero in Italia su investimenti diretti netti in EU-15.

⁹Importazioni nette in percentuale del Pil.

¹⁰Per capacità innovativa si intende la spesa sostenuta per attività di ricerca e sviluppo intra muros della Pubblica Amministrazione, dell'Università e delle imprese pubbliche e private in percentuale del Pil.

¹¹La distruzione delle sedi dell'università della città di L'Aquila, a seguito del terremoto dell'Aprile 2009, e i danni gravi riportati, produrrà prevedibilmente un impatto sull'economia e sugli investimenti, con conseguente variazione degli indici.

¹²Il Trentino-Alto Adige presenta una spesa dello 0,8%, ma vi è un divario tra la Provincia Autonoma di Trento (1,2%) e di Bolzano (0,4%).

¹³Valore di esportazione di merci in % del Pil.

¹⁴Quota percentuale del valore delle esportazioni dei prodotti ad elevata crescita della domanda mondiale (settori che producono: prodotti chimici e fibre sintetiche ed artificiali, macchine elettriche ed apparecchiature elettriche, ottiche ed elettroniche, mezzi di trasporto, prodotti delle attività informatiche, professionali ed imprenditoriali, prodotti di altri servizi pubblici, sociale personali) sul totale delle esportazioni.

¹⁵Ricordiamo che a Melfi (Potenza, Basilicata) ha sede anche un grosso impianto della Fiat; altri stabilimenti si trovano a Pomigliano (Napoli, Campania), Termini Imerese (Palermo, Sicilia), Cassino-Piedimonte S. Germano (Frosinone, Lazio). L'unico impianto al Nord è lo storico Stabilimento Mirafiori (Torino).

L'incidenza del fenomeno è al Mezzogiorno di 4 volte superiore, tra le famiglie più ampie (per numero di figli minori, anziani a carico), ma colpisce anche gli anziani soli; è assai maggiore tra persone con basso livello di istruzione ed è molto alta tra i non occupati, ma significativamente elevata anche tra i lavoratori dipendenti e gli operai (minori le percentuali tra lavoratori autonomi e liberi professionisti). Se, inoltre, si prendono in considerazione anche le famiglie a rischio di povertà, il quadro è ancora più allarmante. Tra il 1997 e il 2007 il tasso di povertà nel Mezzogiorno è comunque decresciuto, anche se per valori non consistenti rispetto alla gravità del problema.

La capacità di attrazione di investimenti esteri⁸ segnala differenze macro, essendo del 2,4% al Mezzogiorno e del 355,4% al Centro-Nord, che registra una crescita esponenziale di questo valore, dal 2001 ad oggi. Stessa cosa per il grado di indipendenza economica⁹, che al 2006 è del 22,4% al Mezzogiorno, del -4,4% al Centro-Nord (Tabella 2). Guardando le performance delle singole regioni, si evidenzia tuttavia come la regione Lombardia sia sostanzialmente la locomotiva del Centro-Nord, rispetto alla capacità di attrazione di investimenti esteri, e rispetto al grado di indipendenza economica, con una performance dunque sensibilmente migliore di quella di tutte le altre regioni del Centro-Nord. Interessante notare come, nel 2006, le Regioni che investono di più nello sviluppo di capacità innovativa¹⁰, in un sistema nazionale caratterizzato comunque da una spesa per la ricerca assai inferiore alla media europea, risultano essere il Piemonte e il Lazio, seguite da Liguria, Lombardia, Emilia-Romagna, Campania in pari posizione, Toscana, Abruzzo¹¹ tra le regioni a statuto ordinario; Friuli-Venezia Giulia e Sicilia tra le regioni a statuto speciale¹²; il Veneto presenta lo stesso tasso di spesa di Puglia e Basilicata. La Valle d'Aosta è, tra le regioni italiane, quella che sostiene la spesa più bassa. I dati aggregati per ripartizione geografica mostrano una notevole differenziazione di investimenti tra Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, con uno stacco meno netto dal Mezzogiorno.

Rispetto alla Capacità di esportare¹³ (Tabella 2) emergono le differenze tra Centro-Nord e Mezzogiorno ma soprattutto la forza trainante del Nord-est, dal momento che le regioni Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna sono quelle che presentano i valori maggiori, seguite dalla Lombardia e Piemonte. Al Mezzogiorno è la Basilicata ad emergere con i valori più elevati seguita dalla Sardegna. Si osserva la buona performance, a livello aggregato, delle regioni meridionali per quanto riguarda la Capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività¹⁴. In particolare, la Regione Basilicata si distingue per il valore più alto¹⁵, seguita dal Lazio, dall'Abruzzo, dalla Campania. Sardegna e Valle d'Aosta registrano i valori più bassi.

A questo proposito, l'analisi di Barca (2006) mostra come, grazie alla crescita delle esportazioni, con un raddoppio tra il 1999 e il 2005, del turismo e, fino al 2001, degli investimenti privati, il Mezzogiorno presenti una crescita della produttività, maggiore del Centro-Nord in termini differenziali, di tipo virtuoso (ovvero trainata dalla maggiore competitività) e non indotta (sul piano della domanda) dalla spesa pubblica, nella forma di elargizioni finanziarie famiglie, differenzialmente da quanto accaduto nei decenni precedenti.

Passando all'ambito del lavoro (disoccupazione e tasso di attività, sommerso) e dell'istruzione (abbandono scolastico, etc.) il quadro del divario Nord-Sud divie-

ne tuttavia più marcato con evidenziazione della concentrazione delle criticità in alcune regioni e aree del Paese (Tabella 3).

Il tasso di disoccupazione è addirittura triplo al Mezzogiorno raggiungendo al 2007 valori del 11%, contro il 3,5% del Nord, il 4,0% del Centro-Nord¹⁶. Questo indicatore, tuttavia, se considerato nel periodo 2001-2006, mostra una tendenza generale positiva al decremento in tutte le aree del Paese. Resta molto alta la differenza tra tasso di disoccupazione femminile e maschile, sia al Centro-Nord che al Mezzogiorno; i diversi livelli percentuali attestano, tuttavia, la diversa rilevanza e impatto del fenomeno (al 2007 il tasso di disoccupazione maschile è del 3% al Centro-Nord e del 8,9% al Mezzogiorno; quello femminile, del 5,4% al Centro-Nord e del 14,9% al Mezzogiorno). Molto più grave anche la incidenza della disoccupazione giovanile (al 2007, 32,3% al Mezzogiorno, 13,7% al Centro-Nord), per quanto si osservi una consistente riduzione della forbice nel periodo 2001-2007: nel Mezzogiorno infatti la disoccupazione giovanile diminuisce complessivamente di circa 8 punti percentuali, con un miglioramento sensibile soprattutto sul versante femminile; al Centro-Nord invece si registra un lieve incremento della disoccupazione, sia femminile (maggiore di oltre 4 punti percentuali) che maschile. Un indicatore di divario particolarmente incisivo è l'incidenza della disoccupazione di lunga durata, che al 2007 raggiunge percentuali del 54,8% al Mezzogiorno (se pure con una tendenza al decremento, dal 2001), del 38,9% al Centro-Nord (in lieve aumento, dal 2001). In generale, le regioni maggiormente colpite dalla disoccupazione sono la Sicilia e la Campania, Puglia, Calabria; la Sicilia presenta anche i tassi più elevati di disoccupazione femminile, giovanile, di lunga durata.

Il tasso di occupazione (Tabella 4), invece, registra un aumento al Mezzogiorno fino al 2002, per valori relativamente significativi, con successivi segni di flessione, mentre più consistente è l'aumento dell'occupazione al Centro-Nord, con un incremento conseguente del divario. Da notare come il divario di reddito pro-capite con il resto del paese sia dovuto al Sud, per i due terzi, al minore tasso di occupazione. Una grossa disparità emerge al Mezzogiorno considerando il tasso di occupazione maschile e femminile. Le regioni con il tasso più basso di occupazione femminile sono la Campania (27,9%) e la Sicilia (29%). In generale, la partecipazione della popolazione al mercato del lavoro nell'ultimo quindicennio è cresciuta al Centro-Nord, mentre al Mezzogiorno i valori sono statici; la differenza più marcata riguarda il tasso di attività totale della popolazione femminile (che al 2007 è del 55,8% al Centro-Nord e del 36,6% al Mezzogiorno).

Un'altra area di criticità e debolezza, che mostra in modo molto netto il profondo divario Nord-Sud, è riconducibile all'inadeguatezza, in termini quantitativi e qualitativi, dei servizi collettivi, a carattere pubblico, nel campo dell'istruzione e della ricerca, delle infrastrutture materiali e immateriali, del sociale, dell'ambiente. La carenza strutturale che si registra al Sud va considerata in un quadro più generale: rispetto a benchmark internazionali, così come nella percezione di cittadini ed imprese, il peggioramento dei servizi collettivi è infatti osservato, diffusamente, su tutto il territorio nazionale, anche se con diversa intensità.

Uno sguardo ai servizi pubblici che incidono sul welfare locale, come quelli di cura, per l'infanzia e per l'assistenza domiciliare agli anziani, attivati dai Comuni,

¹⁶ Con la crisi economica, il tasso di disoccupazione nel 2009 sale al 5,5% al Nord-Ovest, 4,6% al Nord-Est, 6,5% al Centro e 11,7% al Sud.

¹⁷Si intende la percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei Comuni della regione. I dati sulla diffusione dei servizi per l'infanzia sono disponibili per ciascuna regione solo per il 2004 e il 2005.

¹⁸Si intende la percentuale di bambini tra 0 e 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia, di cui il 70% in asilo nido, sul totale della popolazione 0-3 anni.

¹⁹L'indicatore misura il numero di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana.

²⁰L'indice di attrattività misura il saldo migratorio netto, definito come la differenza tra gli immatricolati iscritti nelle sedi della regione e gli immatricolati al sistema universitario residenti nella regione stessa. Nel saldo migratorio non sono inclusi gli studenti stranieri immatricolati nelle sedi universitarie italiane, gli italiani residenti all'estero e gli iscritti alle università telematiche.

²¹L'indice di attrattività degli ospedali si calcola in termini percentuali tenendo conto dell'emigrazione ospedaliera in altra regione per ricoveri ordinari acuti sul totale delle persone ospedalizzate residenti nella regione.

²²La legge finanziaria del 2005 aveva previsto una procedura per l'individuazione e attuazione in un triennio di misure di riequilibrio economico-finanziario. Nel 2007 avevano firmato 7 regioni: Lazio, Campania, Abruzzo, Molise, Sicilia, Liguria e Sardegna. Successivamente si è aggiunta

mette in luce squilibri significativi (Tabella 5)¹⁷. Oltre che evidenziare un divario tra aree del paese – al 2005, la media percentuale al Nord è doppia rispetto al Mezzogiorno – questi dati mettono in luce l'esistenza di differenze macroscopiche, rispetto all'efficacia dell'intervento pubblico, tra regioni. Ad esempio, il Piemonte riporta una percentuale inferiore a quella di varie regioni del Sud, come la Campania, la Basilicata, la Sicilia, che sono comunque sotto la media nazionale; la Valle d'Aosta raggiunge la copertura totale del fabbisogno, la Toscana e l'Emilia-Romagna hanno realizzato una copertura territoriale molto elevata, così come la Liguria e il Trentino-Alto Adige. Gli stessi dati denunciano una situazione di servizi praticamente inesistenti o molto carenti in Molise e in Calabria. Assumendo anche un altro indicatore, quello della presa in carico ponderata dell'utenza dei servizi per l'infanzia¹⁸ ovvero considerando la percentuale di bambini che hanno potuto effettivamente usufruire dei servizi (Tabella 5), la differenza Nord-Mezzogiorno si fa tripla (quasi quintupla, considerando le regioni del Sud, escluse le isole). Se gli andamenti migliori sono confermati essere quelli delle regioni Valle d'Aosta, Emilia-Romagna, Toscana, al Mezzogiorno spicca il dato inquietante inerente la Campania, che è il più basso, evidenziando un disfunzionamento di rilievo tra uso effettivo del servizio e diffusione dello stesso.

Scorrendo i dati, disponibili dal 2001 al 2007, sulla presa in carico degli anziani per il servizio di assistenza domiciliare integrata (ADI)¹⁹, risulta che la percentuale media del numero di anziani assistiti, a livello nazionale, è di appena il 3,2% (per quanto in costante aumento dal 2001), con uno squilibrio comunque evidente tra Nord e Mezzogiorno. Gli andamenti sono confermati dai dati sull'incidenza del costo dell'ADI sul totale della spesa sanitaria regionale; negli stessi anni, in termini percentuali, in quelle regioni l'investimento è stato bassissimo e vi è una differenza sensibile di investimento tra Nord e Mezzogiorno. Considerati non solo come strutture di servizio, ma anche come istituzioni locali dello sviluppo urbano e regionale, università ed ospedali meritano un'attenzione specifica, anche perché danno luogo a fenomeni migratori che riguardano diversi segmenti di popolazione, con vari effetti territoriali ma con conseguenze anche sul bilancio economico delle famiglie (Tabella 6). Rispetto all'attrattività delle università²⁰, i dati al 2006 mostrano andamenti molto differenziati per ciascuna regione, con una chiara competitività, ancora una volta, delle università del Nord e del Centro a fronte di quelle del Mezzogiorno. Quanto all'attrattività dei servizi ospedalieri²¹, dai dati al 2005, il Mezzogiorno risulta presentare una percentuale di emigrazione ospedaliera quasi doppia rispetto a quella del Nord (9,7% contro 4,9%), pur maturando anno per anno un leggero miglioramento. Sono maggiormente interessati dal fenomeno migratorio, con indici quadrupli rispetto alla media delle regioni del Nord, la Basilicata, il Molise e la Calabria, pur con un graduale miglioramento negli ultimi anni. Va ricordato che Calabria, Molise e Campania sono le regioni che presentano un superdeficit riguardo la spesa sanitaria, al punto che si sono meritate l'appellativo di "regioni canaglia", e oggi rischiano il commissariamento²². Veneto e Lombardia sono le regioni meno interessate dal fenomeno, con un andamento stabile nel tempo.

Per quanto riguarda l'ambiente, un indicatore importante, che mette in evidenza un ulteriore fattore di divario, è quello che misura la percentuale di raccolta

differenziata dei rifiuti urbani. I dati al 2007 mostrano un valore medio percentuale al Nord del 42,4%, al Centro del 20,8%, al Mezzogiorno del 11,6%. La percentuale di rifiuti smaltiti in discarica è elevatissima al Mezzogiorno (79,5%), rispetto al Nord (31,2%).

Tra le criticità principali l'istruzione, in particolare per l'alta percentuale di giovani che abbandonano prematuramente gli studi (giovani tra i 18 e i 24 anni, con al più la licenza media), che colpisce maggiormente la popolazione maschile, con una differenza Nord-Sud di 7-8 punti percentuale, nonostante tra il 2004 e il 2007 si osservi un calo del fenomeno, in quasi tutte le regioni. L'andamento migliore è registrato dalle Regioni del Centro, con i valori più bassi di abbandono. Infine, il caso italiano è paradigmatico anche per gli studiosi della qualità democratica, nella misura in cui ampie zone del Mezzogiorno mostrano segnali drammatici di sovvertimento della stessa. Tra gli indicatori che vengono considerati (Tabella 6), vi sono vari aspetti inerenti la criminalità (comune, organizzata) e le condizioni di legalità, il capitale sociale, la partecipazione elettorale (Raniolo, 2009).

Non è tanto la criminalità comune, a indicare un fenomeno specifico del Mezzogiorno (l'indice di microcriminalità nelle città²³ è più alto in Lazio, con valori notevoli; a seguire in Lombardia, Piemonte, Campania, Sicilia, Emilia-Romagna, ovvero, dove ci sono le grandi città, come Roma, Milano, Torino, Napoli, Palermo), né la criminalità organizzata (che ha valori simili al Nord e al Sud, con la concentrazione in alcune regioni), ma le condizioni di legalità e coesione sociale²⁴, che mostrano concentrazioni di criticità in alcune regioni (come la Campania, che ha un tasso doppio della media nazionale, così come per l'indice di criminalità violenta). Tra i dati assunti come significativi: il numero dei Comuni commissariati e sciolti per infiltrazione mafiosa, il numero dei casi per corruzione (che dopo il decremento degli anni '90, è ricominciato a salire), i casi di estorsione. La percentuale di occupati regolari (misurata al 2005) è estremamente bassa al Mezzogiorno, rispetto al Centro-Nord e le unità di lavoro irregolari sul totale delle unità di lavoro sono addirittura triple al Mezzogiorno²⁵. Quanto ad aspetti della partecipazione politica, la partecipazione elettorale risulta meno elevata al Sud, rispetto al Nord, alle elezioni politiche nazionali, europee, regionali, ai referendum, mentre a quelle amministrative gli andamenti sono simili o ribaltati. Come sintetizza Raniolo: "il grado di mobilitazione dell'elettore meridionale è inversamente proporzionale al livello di politicità della tornata elettorale. Più le elezioni lo riguardano da vicino, più i temi lo toccano direttamente, più c'è la possibilità di attivare un rapporto diretto con i candidati, più elevata è la probabilità che si mobiliti" (Raniolo, 2009).

Il livello di capitale sociale, misurato da alcuni indicatori regionali (così, ad esempio, la capacità di sviluppo dei servizi sociali e il peso delle società comparative – Tabella 6)²⁶ mostra una ulteriore distanza tra Nord e Sud. Il Nord-Est spicca come l'area a maggiore concentrazione di attività di volontariato, con un ruolo di primo piano del Trentino-Alto Adige, Veneto, Toscana ed Emilia-Romagna. Delle regioni del Mezzogiorno, le più virtuose sono la Basilicata, che nell'ultimo decennio ha praticamente visto raddoppiare le attività di volontariato, la Sardegna, fanalini di coda la Sicilia e la Calabria. Migliore la performance relativa al peso delle società cooperative, con la Basilicata in testa a tutte le regioni italiane, seguita dalla Sardegna.

la Calabria, il cui governatore ha chiesto allo Stato di potere avviare un percorso di risanamento. Lo stato del servizio sanitario in queste regioni viene descritto come caratterizzato da troppi e troppo piccoli ospedali, con apparecchiature mediche antiquate, servizi territoriali (quali ambulatori, residenze per anziani, centri diurni) sguarniti e, nelle parole del ministro Sacconi, con una „trasmissione orale“ dei conti, ad indicare il disordine contabile e amministrativo che vige sovrano.

²³*Totale delitti legati alla microcriminalità nelle città sul totale dei delitti nei comuni capoluogo. L'indice viene calcolato considerando al numeratore la somma dei seguenti delitti: borseggio, scippo, furto su auto in sosta, furto di autoveicoli; al denominatore il totale dei delitti nei comuni capoluogo di provincia.*

²⁴*Crimini violenti (stragi, omicidi, lesioni e violenze, sequestri e attentati) per 10.000 abitanti.*

²⁵*Sono comprese nella classificazione le seguenti attività lavorative: continuative, svolte senza il rispetto della normativa vigente; occasionali, svolte da persone che si dichiarano non attive in quanto studenti, casalinghe, pensionati; di diverso tipo, non dichiarate alle istituzioni fiscali; svolte da stranieri residenti e non regolari.*

²⁶*Misurate, rispettivamente, considerando le persone di 14 anni e più che hanno svolto volontariato sul totale della popolazione di 14 anni e più, e la percentuale degli addetti delle società cooperative sul totale degli addetti.*

4. Ma, disponiamo di una base di dati condivisa?

“La contabilità nazionale rappresenta l’Italia e descrive i suoi squilibri territoriali (...) mostra tante cose, ma ne nasconde molte altre, proprio quelle più importanti” (Ricolfi, 2010, 22).

Uno studio recente condotto da Luca Ricolfi (2010) mette in evidenza come, nell’Italia che adotta la soluzione del federalismo fiscale a base regionale quale forma della amministrazione responsabile ed equa redistribuzione delle risorse pubbliche, in realtà non si disponga di alcune, importanti, informazioni per capire natura e consistenza degli squilibri territoriali esistenti tra aree del Paese e dei flussi della spesa pubblica – le statistiche ufficiali mostrano vari limiti, tra cui sorprende la mancanza di operatori concettuali e la carenza di misurazioni adeguate per valutare l’evasione fiscale, con riferimento alle realtà di ciascun territorio, o per quantificare gli sprechi della Pubblica Amministrazione, o quello che una Regione produce e riceve. Di fatto, l’analisi dimostra, non vi è una base di dati condivisa, il che non aiuta a discutere delle differenze Nord-Sud nè a focalizzare inefficienze comunque presenti in regioni del Centro-Nord, o dinamiche positive di alcune realtà regionali del Mezzogiorno, che rischiano di essere sottofinanziate, con conseguenze sociali indesiderate.

La proposta di Ricolfi, che riprende la distinzione tra produttori e non produttori, cara ad Adam Smith²⁷, è quella di rappresentare gli squilibri territoriali sulla base di quanto un territorio produce (redditi primari) e quanto riceve (redditi derivati), del rapporto tra quanto spende e quanto produce, per mettere in gioco la questione della “giustizia territoriale”, che esprime insieme la tensione alla realizzazione di un’eguaglianza delle opportunità, ai valori della solidarietà, alla responsabilizzazione sociale e politica.

La definizione di uno schema di contabilità nazionale “liberale”, alternativo a quello ufficiale, introduce quattro concetti-chiave: “il concetto di *parassitismo netto*, che permette di misurare il grado di dipendenza di un territorio dalla spesa pubblica corrente; il concetto di *reddito comandato*, che permette di valutare il grado di esosità del fisco; il concetto di *spreco*, che permette di valutare la dissipazione delle risorse pubbliche, e quindi l’output effettivo della Pubblica Amministrazione; e infine il concetto di *potere di acquisto locale*, che permette di confrontare i consumi effettivi di territori caratterizzati da differenti livelli dei prezzi” (Ricolfi, 2010, 15).

Con riferimento a questi concetti-chiave vengono interrogate le differenze regionali, nei termini della capacità di produrre reddito, del grado di parassitismo (riprendendo un dibattito che tra la fine degli anni Sessanta e gli anni Settanta era stato intenso, in ambito internazionale e anche in Italia, sui rischi cui la crescita abnorme della spesa pubblica corrente poteva esporre, e sulla commistione tra ceti politici e investimenti economici), della propensione all’evasione fiscale e contributiva. Anche il tenore di vita è tenuto in considerazione come un fattore decisivo per capire il divario.

Un problema che appare nella contabilità nazionale ufficiale, viene spiegato, è trattare allo stesso modo i redditi sia che si formino sul mercato (redditi prima-

²⁷A metà degli anni Settanta in Inghilterra le difficoltà dell’economia portarono a una riflessione attenta sul peso negativo del settore improduttivo, “non commercializzato” nella definizione che ne danno gli economisti Bacon e Eltis (1976), ai fini della crescita del Paese.

ri), mediante la vendita di beni e servizi, sia che si formino per via politica (redditi derivati), attraverso la tassazione dei primi e il trasferimento di quote del ricavo a soggetti altri. Il Pil risulta la somma di entrambi i redditi; così, gli schemi di contabilità nazionale standard non possono “descrivere e quantificare due fenomeni cruciali e interconnessi: il parassitismo e l'interposizione pubblica” (Ricolfi, 2010, 29)²⁸. Se la tassazione dei redditi primari mantiene e alimenta il settore pubblico (pagando, ad esempio, gli stipendi dei dipendenti pubblici, che complessivamente formano un reddito derivato), diviene essenziale conoscere le differenze esistenti tra territori (ad esempio, tra le Regioni), rispetto a redditi primari prodotti, al peso/incidenza della Pubblica Amministrazione (stipendi dei dipendenti pubblici) e, quindi, inquadrare le logiche e caratteristiche della redistribuzione territoriale delle risorse comuni, provenienti dalla tassazione. Queste differenze possono costituire squilibri territoriali “ad esempio quando un sistema economico-sociale soffoca perché il suo tasso di parassitismo è salito troppo. Quando un paese vive al di sopra dei suoi mezzi, perché il suo reddito disponibile eccede il reddito da esso prodotto. Quando un territorio sembra produrre reddito, ma in realtà consuma il reddito prodotto da altri territori” (Ricolfi, 2010, 30).

Per quanto riguarda l'evasione fiscale e contributiva, conoscere il suo ammontare è utile, da un lato, per valutare la pressione fiscale effettiva sull'economia regolare²⁹; dall'altro, se si assumesse che tra gli obiettivi del federalismo ci sia quello di riportare in equilibrio i conti dei territori (anche recuperando il gettito evaso in ogni territorio), si dovrebbe considerare la necessità di portare i tassi di evasione fiscale più elevati al livello dei territori virtuosi.

Si dovrebbe poi conoscere il “reddito comandato” (ovvero quello che spetta al cittadino, una volta pagate interamente le tasse), che è però invisibile nella contabilità ufficiale (il reddito totale prodotto in un territorio è diviso in reddito versato al fisco e reddito trattenuto). Lo schema della contabilità liberale, viceversa, lo considera, dacché mira a stimare il gettito evaso.

“Potrà sembrare incredibile, ma nonostante il suo straordinario e prezioso potere informativo, l'evasione fiscale non entra in alcun modo nella contabilità nazionale (...) questa carenza è tanto più grave se si pensa che il dato del prodotto interno lordo (Pil) stimato trimestralmente dall'ISTAT, in ottemperanza a precise direttive di Eurostat, include sia l'economia emersa (Pil-e) sia quella sommersa (Pil-s). Detto altrimenti, il Pil è la somma di due numeretti ($Pil = Pil-e + Pil-s$) ma l'ISTAT non fornisce i singoli addendi di cui è fatto” (Ricolfi, 2010, 31-2).

Il concetto di spreco è messo in relazione invece con la capacità dei territori, a parità di spesa, di impiegare le risorse pubbliche utili alla erogazione di servizi di interesse generale e dei beni pubblici. Si possono osservare rendimenti molto diversi, pur in presenza di condizioni di partenza (Pil, gettito fiscale, prezzi, etc.) che rendono i territori simili e confrontabili tra loro, ovvero, si possono riscontrare problemi di sottoproduzione, inefficienza, che creano disparità tra territori (e tra i cittadini che vi abitano).

“Potrà sembrare strano, ma anche in questo caso la contabilità nazionale è muta. Nei suoi schemi il reddito prodotto dal territorio inefficiente B risulta identico a quello prodotto dal territorio inefficiente A, per il semplice motivo che l'output del settore pubblico è valutato eguagliandolo ai costi sostenuti anziché alla quan-

²⁸“Il tasso di parassitismo di una nazione o di un suo territorio è semplicemente il rapporto tra spesa pubblica corrente e il prodotto del settore market” (Ricolfi, 2010, 30).

²⁹L'economia non osservata (quella non regolare e, pertanto, rilevata) comprende: le attività illegali; l'economia informale, l'economia sommersa ovvero le attività non dichiarate per evadere tasse, contributi, evitare costi burocratici, più concentrate nel settore market.

Il Pil calcolato dall'ISTAT include tutto eccetto le attività che producono o forniscono beni illegali. La valutazione del sommerso in % è controversa e comunque quella ISTAT (15-16%) appare troppo bassa, considerando altre fonti (es., ricerche del MEF su IRAP e IVA).

tà e qualità dei servizi erogati. In questo modo diventa impossibile scoprire che i cittadini B stanno peggio di quelli A, ma anche pretendere dalle istituzioni di B una riorganizzazione della spesa” (Ricolfi, 2010, 36).

Adesso, la proposta che viene indicata dall'autore per indicare la qualità auspicabile di un determinato servizio, da cui proporre la standardizzazione, segue la rilevazione empirica delle cosiddette “migliori pratiche”, osservate in un contesto dato di produzione e di erogazione. Rispetto a questa realtà desiderabile, performance dello stesso servizio in altri contesti vengono valutate, conseguendo giudizi di efficienza, sottoproduzione o spreco, stilando una sorta di graduatoria dei livelli di efficienza di territori considerati. Dall'acquisizione di queste informazioni di muoverebbe alla riorganizzazione del servizio, secondo obiettivi di riduzione delle spese o di aumento dell'output.

Un'ipotesi, quella avanzata, che evidentemente si concentra su problemi di misurazione del rendimento e sulla definizione di criteri da adottare a scala nazionale, ma che non dice molto su come affrontare la riprogettazione e riorganizzazione dei servizi, eludendo la questione dell'implementazione come processo centrale all'efficacia delle politiche.

Venendo alla questione del divario Nord-Sud, i comparti della spesa pubblica individuati come ad alto impatto, per quantità delle risorse destinate e l'esposizione a sprechi o inefficienze, sono: sanità, scuola, università, giustizia, burocrazia, sicurezza. Considerati assieme, si osserva una differenza significativa tra tasso medio di spreco al Nord (sotto il 15%, con l'eccezione della Liguria che ha un tasso più alto e della Lombardia che l'ha assai meno elevato), con punte del 50% al Sud e in particolare in Sicilia, Calabria, Basilicata e Sardegna. Il Sud non appare dunque sottofinanziato, in quanto a spesa pro-capite, ma ai cittadini in termini di output viene offerto meno, rispetto al valore medio nazionale e a quello in particolare delle Regioni del Nord (Ricolfi, 2010, 77).

Sei delle Regioni del Centro-Nord (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana, Marche) risultano avere (al 2006) un tasso di parassitismo inferiore a quello medio nazionale (23,6%) mentre le sei più dispendiose sono tutte del Sud (Sicilia, Calabria, Sardegna, Molise, Basilicata, Campania)³⁰. In questa lettura degli avanzi e disavanzi regionali emerge il bilancio in attivo del Nord e lo squilibrio tra Regioni come la Lombardia, che cede (dati al 2006) quasi 25 miliardi all'anno, o il Veneto, l'Emilia-Romagna, e Regioni come la Sicilia, che è in disavanzo di quasi 14 miliardi, o la Calabria, la Campania e altre del Sud.

È vero, tuttavia, che queste misurazioni si svolgono in un campo tutt'altro che “neutro”, attraversato com'è da logiche di valutazione e interpretazioni differenti degli indicatori e dei criteri di calcolo, che costituiscono argomenti non solo o non tanto di tipo tecnico, rivelando diverse prospettive politiche.

Se si considera non quello che una Regione produce, ma il numero di abitanti e, dunque, di spesa pubblica pro-capite, la situazione si capovolge e i cittadini meridionali risultano disporre di minori risorse pubbliche di quelli del Nord. Il quadro può variare sensibilmente sulla base di come costruiamo i termini del confronto; ad esempio, se nella spesa pubblica “si includono anche le poste in qualche modo obbligate, come difesa e previdenza (...) le pensioni per ragioni demografiche (più anziani) ed economiche (tasso di occupazione più alto) sono maggiori al Nord”; oppure, se si considera, “anziché la Pubblica

³⁰La Lombardia risulta avere un tasso di parassitismo netto inferiore al 15%, la Sicilia quasi del 45%.

Amministrazione, il cosiddetto Settore pubblico allargato, che include anche le imprese pubbliche o a controllo pubblico, come ENI, ENEL, Poste, Ferrovie, aziende municipalizzate (...) imprese che sono maggiormente diffuse al Nord (Ricolfi, 2010, 90-1).

La proposta dell'autore, nello schema della contabilità nazionale liberale, è, di distinguere tra flussi di spesa per voci discrezionali (acquisti, stipendi, sussidi) e voci non discrezionali (difesa, pensioni, interessi). In tal modo si può osservare il netto divario Nord-Sud, con alcune precisazioni importanti, tuttavia, che fanno emergere come ci siano Regioni sotto-finanziate non solo al Nord o al Centro ma anche al Sud. Considerando l'intera spesa discrezionale, la metà del credito del Nord è infatti nei confronti del Lazio; nel Nord ci sono, inoltre, quattro Regioni debentrici (le tre Regioni a statuto speciale e la Liguria); mentre, Puglia, Campania e Abruzzo appaiono creditrici.

Un'altra distinzione importante che andrebbe marcata nella contabilità nazionale riguarda l'ammontare della spesa pubblica per lo Stato sociale (assistenza, sanità, istruzione etc.). Rispetto alla media dei paesi europei, l'Italia infatti sembra avere un welfare (% Pil) sbilanciato dalla spesa per le pensioni, con una offerta sottodimensionata di servizi per l'infanzia, per gli anziani, per l'istruzione, etc., ma complessivamente la spesa sociale non è di molto superiore a quella della Germania, del Regno Unito, dei Paesi Bassi, della Spagna, ed è di poco inferiore a quella di Svezia e Francia (elaborazione su dati Eurostat, 2006). Se però si stima il tasso di spreco nei servizi dello Stato minimo (le funzioni base dello Stato, come sicurezza, giustizia, amministrazione, difesa), considerando quanto di quelli serve a dare più sussidi, assistenza e sostegno alle famiglie, si scopre uno "Stato sociale improprio o mascherato", il che, calcolato per tutti i paesi europei, ribalta le statistiche e il confronto tra paesi. L'Italia, infatti, essendone particolarmente vessata, sosterebbe infatti una spesa sociale effettiva (% Pil) più alta: "Il risultato è sorprendente: l'Italia balza la primo posto in graduatoria, al pari merito con la Svezia, il paese che ha la spesa sociale più ampia al mondo. Un paradosso, se si pensa alla modesta qualità dei servizi che tale spesa serve ad erogare" (Ricolfi, 2010, 102).

Infine, per quanto riguarda il tasso di evasione fiscale, che è legato anche all'esistenza di un settore economico sommerso, che è molto rilevante al Sud, le Regioni più "viziose" risultano essere la Calabria, e con un certo distacco di punti percentuali, la Sicilia, quindi la Campania, la Puglia, la Sardegna, il Molise, la Basilicata, la Liguria. I risultati in termini di stima dell'evasione sono impressionanti (vedi l'elaborazione riportata da Ricolfi, Tab. 5.5., 111).

5. La nuova politica di sviluppo regionale

Nel 2005 si costituisce una coalizione composta da Amministrazioni centrali, Regioni, parti economiche e sociali per concordare le Linee Guida della nuova programmazione nazionale 2007-2013: la posta in gioco dei Fondi Strutturali dell'UE infatti è particolarmente rilevante per il Mezzogiorno e ancor più per le 4 Regioni (Calabria, Puglia, Campania, Sicilia) che restano arretrate, secondo la definizione comunitaria. La scelta strategica che caratterizza la nuova politica regionale è quella di concentrare l'intervento nell'offerta di servizi collettivi ter-

ritoriali, stabilendo specifici “Obiettivi di servizio” (ovvero, ambiti di policy-making, di rilevante interesse nazionale, per i quali sono stati stabiliti, nel Quadro Strategico nazionale 2007-2013, i vincoli di assegnazione delle risorse finanziarie; le regioni del Mezzogiorno sono richieste di raggiungere determinati standard minimi di servizio).

Tutela della sicurezza, legalità, qualità dell'ambiente (miglioramento della gestione delle risorse idriche, raccolta differenziata), produzione energetica attraverso fonti rinnovabili e alternative, miglioramento dell'accessibilità ai servizi, istruzione, innovazione e ricerca diventano gli obiettivi della nuova politica regionale. Lo stile adottato è partecipativo e dialogico, pone centralità alla progettazione regionale (le Regioni devono elaborare i Piani Strategici Regionali) pur nella definizione di un quadro d'azione nazionale (Quadro Strategico Nazionale 2007-2013). Sono previsti meccanismi sanzionatori e premiali, potenziati i sistemi di valutazione e di monitoraggio; è promosso l'approccio integrato e di rete nella messa a punto delle azioni territoriali. In generale, la posizione culturale e concettuale sostenuta in ambito europeo, della coesione come competitività e governance multilivello, è quella che viene sostenuta e messa in atto nella programmazione nazionale e regionale.

La nuova politica di sviluppo regionale, i cui lineamenti si trovano già espressi nel Documento “Cento idee per lo sviluppo” (DPS, 1998), muove da un'attenta diagnosi dell'esistente e dalla valutazione dei risultati della politica svolta tra il 2000 e il 2006. Ad esserne il regista è il Dipartimento delle Politiche per lo Sviluppo del Ministero dell'Economia guidato da Fabrizio Barca.

Nelle analisi del ministero, per il Mezzogiorno i fattori di inadeguatezza e crisi appaiono legati a problemi di: concorrenza, specie nei servizi; mercato dei capitali e sistema bancario; servizi collettivi; istruzione, con problemi di abilità scolastica, che riguardano la popolazione giovane e per tutte le competenze: matematiche, linguistiche, letterarie (lo scarto percentuale dell'Italia dalla media OCSE dei punteggi resta elevato). Si tratta di aree di criticità del Paese, ma nel Mezzogiorno la gravità e intensità dei problemi è maggiore e va trattata con dovuta attenzione e forza, senza cadere nelle trappole dell'intervento straordinario, ossia dell'utilizzo di strumenti diversi nella loro concezione da quelli in adozione nel resto del paese.

“Quella stessa politica straordinaria che sino al finire degli anni cinquanta, mobilitando risorse finanziarie e umane e prescindendo da uno Stato ordinario debole, ha consentito al Mezzogiorno di mantenere – non era affatto scontato – un tasso di crescita quasi pari a quello, elevatissimo, del Centro-Nord, è divenuta, tra gli anni sessanta e ottanta, via via responsabile di un cattivo uso di risorse pubbliche, di un profondo disincentivo a rischiare e a ‘concorrere’, soprattutto per il giovani, di uno svilimento dell'immagine del Mezzogiorno, del Centro-Nord, all'estero e nel Mezzogiorno stesso” (Barca, 2006, 41).

La politica di sviluppo ai tempi dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno ha prodotto un accentramento delle competenze nello Stato e della conoscenza per la soluzione dei problemi sociali e territoriali nei tecnici e negli esperti, con scarsa visibilità e pubblicità, finendo per coincidere con l'azione degli enti pubblici e con una contrattazione permanente tra partiti e grandi interessi privati (D'Antone, 1997; Cafiero 2000).

La funzione del governo centrale, nella ridefinita politica di intervento per il Mezzogiorno, diviene quella di potenziare la conoscenza dei problemi e degli effetti delle politiche sui territori, aumentare la capacità di monitoraggio, controllo, valutazione delle politiche e, soprattutto, porre standard qualitativi e quantitativi in settori strategici dello sviluppo e del welfare, per ridurre il divario esistente nella fornitura di servizi collettivi, oltre che in termini di benessere economico, di disparità del reddito, e per rilanciare un'etica della sostenibilità in tutte le politiche. Il consenso viene dal quadro normativo europeo, che a sua volta orienta e condiziona i governi statali verso il conseguimento di alcuni obiettivi essenziali. Le regioni saranno responsabili del raggiungimento degli standard e degli obiettivi. In questo senso, per quanto l'impulso e la pressione dal centro sulle regioni del Mezzogiorno, nel ruolo di coordinamento del DPS, sia rilevante, non siamo in presenza di una forma di controllo diretto esercitata dai ministeri sulle regioni del Sud attraverso modalità di gestione centralizzata delle risorse (come era avvenuto negli anni '90). Si realizza un recupero di spazi di autonomia di azione, amministrazione, progettazione, con un potenziamento delle sedi di confronto e di concertazione interregionale e con lo stato centrale – condizione che le regioni del Centro-Nord avevano sempre conosciuto, sin dall'inizio della programmazione dei fondi comunitari, guadagnando in discrezionalità delle scelte e visione strategica (Di Quirico, 2006).

Per incrementare l'occupazione femminile, che i dati hanno evidenziato essere un grosso problema, si è puntato a migliorare l'offerta dei servizi di cura e assistenza per gli anziani e per l'infanzia (dal momento che le carenze dell'assistenza pubblica gravano in genere sulla donna). Tra i target da raggiungere entro il 2013, sono indicati standard di servizio e di prestazione relativamente alla percentuale di comuni che devono offrire strutture per bambini, con un numero minimo stabilito di bambini che devono usufruirne, così come di anziani beneficiari di assistenza domiciliare (Tabella 7). Non è un discorso solo tecnico, inerente fattori di contesto, ma anche di tipo cognitivo, perché si tratta di aumentare la fiducia dei cittadini nella capacità di intervento e di sostegno delle istituzioni pubbliche, che le rilevazioni mostrano molto indebolita, al punto che anche in presenza di opportunità la tendenza emersa è quella di isolarsi, provvedere individualmente o con l'appoggio della famiglia ai vari problemi. Le percezioni individuali e le rappresentazioni sociali dell'ambiente di vita producono convinzioni difficili da intaccare, in una sostanziale sfiducia al cambiamento e auto-limitazione delle opportunità (Sen, 1985, 1999). Per contrastare questa tendenza, tutti gli obiettivi di politica selezionati comportano, al fine dell'efficacia delle azioni, la maturazione di un dibattito pubblico e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica rispetto alla rilevanza delle poste in gioco.

Per quanto riguarda i deficit rilevati nel campo dell'istruzione, l'impegno è a elevare le competenze dei giovani in età scolastica, riducendo la percentuale di studenti con scarse competenze in lettura e matematica, e a contrastare l'abbandono scolastico (Tabella 7). Interessante osservare come la percezione degli studenti delle proprie competenze e abilità sia al Sud molto più elevata rispetto al Nord, a fronte di rilevazioni che evidenziano la meno adeguata preparazione³¹. Un altro obiettivo strategico, rispetto alla riduzione del divario, riguarda l'aumento della raccolta differenziata, della produzione di compost, della distribu-

³¹Vi è stata anche una delegittimazione delle rilevazioni dell'OCSE, da parte degli insegnanti e dei dirigenti scolastici in servizio nelle scuole del Mezzogiorno, con la realizzazione di altri test che hanno avuto esiti più positivi; gli stessi tuttavia sono stati contestati rispetto alla correttezza metodologica di somministrazione e alla obiettività della rilevazione.

³²Il caso della Campania diventa emblematico di una condizione diffusa al Sud d'Italia. La prassi del commissariamento ha prodotto dinamiche di dipendenza dal centro, eccesso di poteri e difficoltà di accountability interistituzionale (in particolare, quando il commissario coincide con figure chiave del governo regionale e locale), con la creazione di una leva di mediatori pubblici e privati, che sottrae intelligenze allo sviluppo e distorce norme ed azione pubblica.

zione di acqua potabile e miglioramento della rete degli acquedotti (che, risaputamente, al Mezzogiorno perdono una grande parte dell'acqua che trasportano). Tuttavia, sul versante della politica dei rifiuti e della gestione delle risorse idriche si aprono grosse contraddizioni e convivenze difficili, dato che proprio la prassi dell'intervento straordinario, nella forma del commissariamento degli enti preposti con incidenza nel medio-lungo periodo, sono emerse quali modalità dell'intervento pubblico praticate nella maggior parte delle regioni meridionali, evidenziando una inadeguatezza di fondo della cultura politica di governo³².

Concludendo, complessivamente i fondi strutturali hanno giocato un ruolo nel processo di ridefinizione dei rapporti tra centro e periferia, hanno influito sui rapporti tra sistema economico locale e Regione, e a livello interno, hanno costituito un vincolo alla riorganizzazione della macchina amministrativa regionale, alla maturazione di competenze di programmazione, anche nel Mezzogiorno. Inoltre, la politica che è in corso di attuazione nel quadro della nuova programmazione comunitaria 2007-2013 ha delle implicazioni rilevanti rispetto alla svolta che l'Italia si appresta ad affrontare, con l'ultima riforma che introduce il federalismo fiscale. La definizione di standard quali obiettivi condivisi, che tutte le regioni devono impegnarsi a soddisfare entro i termini temporali stabiliti e secondo le modalità di prestazione concordate, porta un beneficio immediato di costruzione di un quadro di convergenza non soltanto di intenti ma anche di misure, target. La qualcosa prepara il campo all'attuazione del federalismo fiscale, che ha come uno dei suoi presupposti (e problemi) la standardizzazione del costo e dell'offerta di alcuni servizi di base – rispetto ai quali, se non c'è decisa e sperimentata una piattaforma di partenza omogenea, relativamente ai livelli minimi di offerta su ambiti di politica pubblica e di servizi alla popolazione essenziale, è difficile anche discutere (si pensi allo scenario che si apre con la gestione della spesa sanitaria, dato che la maggior parte delle regioni del Sud ha ospedali e servizi che pesano assai più sui conti pubblici, ma che funzionano assai peggio che al Nord). Il processo di monitoraggio dell'attuazione dei target stabiliti dovrebbe innescare un meccanismo di approfondimento delle specificità dei contesti locali di implementazione, con possibili vantaggi rispetto alla comprensione della praticabilità di alcuni obiettivi, strumenti, soluzioni. Oltre che ad evidenziare la complessità di un processo di standard setting (che elegge un modello di sviluppo vincente o buone pratiche, senza fare i conti con la trasferibilità del modello e delle pratiche), l'attuazione della nuova politica regionale nel quadro della programmazione 2007-2013 dovrebbe fornire informazioni preziose ed evidenziare il limite di una prospettiva efficientista, che voglia imporre al Mezzogiorno standard senza tenere in considerazione ovvero conoscere le differenze e peculiarità del contesto di implementazione.

6. Conclusioni. Il problema della classe politica. Il caso della Puglia.

Concludiamo presentando in breve due storie di governo regionale (Puglia, Veneto), che al centro hanno una profonda revisione delle logiche e dei modelli di sviluppo economico, sensibilmente a fattori di influenza endogeni ma anche sopranazionali (prima tra tutte, l'UE). Il caso della Puglia consente di ridiscutere alcuni luoghi comuni del divario territoriale Nord-Sud e di riflettere sulla capaci-

tà della politica di capire le istanze locali ed elaborare visioni strategiche dello sviluppo; il caso del Veneto, Regione di successo sul piano economico nell'ultimo ventennio, mostra come importanti differenze territoriali emergono anche internamente alle regioni, sfatando visioni che tendono a restituire quadri omogenei delle stesse realtà regionali.

Nel 2005 viene eletto governatore della Regione Puglia Nichi Vendola, esponente dell'allora Partito di Rifondazione Comunista, partito di minoranza nello schieramento di centro-sinistra. Contro ogni previsione maturata negli apparati politici, a livello locale e nazionale, e a dispetto dei prognostici di sicura sconfitta elettorale avanzati dagli analisti politici (tra cui, anche quello autorevole di Giovanni Sartori, in un editoriale del Corriere della Sera), Vendola vince, forte di una legittimazione che gli viene "dal basso", trasversale alle appartenenze politiche, ai ceti sociali, in una singolare mobilitazione di componenti della società civile pugliese. Vince prima le elezioni primarie a partecipazione popolare, sfidando un candidato sostenuto dalla maggioranza del centro-sinistra (Margherita e Democratici di Sinistra), quindi batte alle elezioni regionali il candidato di centro-destra, il Presidente uscente Raffaele Fitto, apparentemente forte di molti consensi nel territorio regionale e nome indiscusso dello schieramento di centro-destra. L'evento si comprende in connessione con una serie di episodi di partecipazione popolare, associati a radicali rivendicazioni di cambiamento, che nei mesi e negli anni immediatamente precedenti avevano scosso località della Puglia e zone limitrofe, con un effetto mediatico rilevante. In questi contesti di rivolgimento in discussione sono gli effetti indesiderati di politiche pubbliche, in particolare di decisioni e non decisioni che impattano direttamente lo spazio di vita quotidiano della gente, generando disagio e insicurezza, intaccando la disponibilità di beni pubblici e di benessere individuale e collettivo. Si tratta di grossi problemi connessi all'erogazione dei servizi, di giustizia sociale, di lavoro, di difesa della persona e dell'ambiente. Una comunità riunita e compatta lotta organizzata contro ecomostri, contro scelte localizzative di natura governativa di funzioni pericolose per la salute, formulate superficialmente, contro politiche di tagli per progetti di razionalizzazione dei servizi sanitari concepiti "a tavolino", contro turni di fabbrica massacranti³⁵. In Puglia non ci sono i venti della protesta leghista, non ci sono i grandi numeri dell'associazionismo del Nord-Est, ma la popolazione scende nelle piazze, marcia, occupa stazioni e fabbriche, siti destinati allo smaltimento di scorie nucleari, in aree che sono poli agroindustriali, etc., sostenuta da sindaci e rappresentanti delle categorie economiche, spesso trovando la solidarietà nazionale. Dalla cittadinanza attiva emerge una domanda di partecipazione, inascoltata dai livelli di governo (di cui Vendola è invece da sempre testimone attento; egli stesso manifestante, a difesa degli operai, dell'ambiente, dei più deboli, sotto scorta da un ventennio per le denunce pubbliche contro membri della mafia), che sancisce una voglia di discontinuità con il passato. È anche un movimento delle idee, contro le letture stereotipe del Sud d'Italia, visto come area omogenea e perciò stesso "target" di interventi concepiti secondo logiche standardizzanti, che eleggono a modello di sviluppo da imitare quello del Nord Italia e del Nord Europa, caldeggiando l'assistenza statale, la dipendenza da Roma, dagli investimenti del capitale del Nord. La vocazione di frontiera e l'apertura alla meridianità viene riscoperta come carattere identitario

³⁵Per un approfondimento della vicenda vedi Gelli (2006).

possibile: riaprire la prospettiva al Mediterraneo, che simbolicamente rimanda ad un'idea di cooperazione e coabitazione tra culture differenti, può essere giocata come occasione per l'Italia e per l'intera Europa. Il riaffiorare dell'attenzione politica e sociale al nesso tra Mezzogiorno e Mediterraneo è parte di una strategia che ripensa la geopolitica dell'Occidente, inserendosi nell'ambito del processo di allargamento dell'UE, individuando una via autonoma ed endogena allo sviluppo regionale. In questa prospettiva bisogna leggere l'iniziativa intrapresa da Vendola che, una volta Presidente della Regione, si fa promotore di un coordinamento delle Regioni del Mezzogiorno, per definire una politica della cooperazione internazionale unitaria, aperta al Mediterraneo. Sul fronte dei Fondi Strutturali 2007-13, invece, Vendola inaugura una stagione nuova, all'insegna della partecipazione e del massimo coinvolgimento dei cittadini pugliesi sin dalla fase della programmazione delle scelte di investimento e della elaborazione del Piano Strategico Regionale. A tal fine, si gioca anche la carta dell'autonomia organizzativa di cui godono le Regioni, che apre a corsie differenziate, sul piano non soltanto della capacità e velocità di adeguamento alle riforme ma anche dell'innovazione organizzativa (Baldi, 2006). L'Assessorato regionale alla Trasparenza e Cittadinanza Attiva³⁴, istituito per dare continuità istituzionale e risposta concreta al movimento partecipativo e alle istanze della cittadinanza attiva, intraprende un percorso di coinvolgimento della popolazione locale, avvalendosi di varie tecnologie e strumenti (forme di e-democracy; incontri su tutto il territorio regionale rivolti agli studenti universitari, alle associazioni di promozione sociale, ai Comuni, etc.), raccogliendo con successo idee e proposte di progetti da realizzare nel quadro della Programmazione 2007-13. Il dibattito pubblico su quali modelli e obiettivi di sviluppo sostenere, diviene il cuore della progettazione della politica dei Fondi Strutturali e della definizione dell'agenda regionale e delle priorità strategiche. Iniziative di questo tipo vengono estese ad altri versanti della programmazione regionale – dalla legge per la tutela delle coste a quella per lo sport, per la trasparenza della pubblica amministrazione, al nuovo Piano della Salute, ai programmi di riqualificazione delle periferie, alle politiche giovanili, alla pianificazione del paesaggio. L'approccio partecipativo alla costruzione e valutazione delle politiche regionali diviene il tratto caratterizzante della nuova politica regionale, al fine di “accogliere e tradurre, ben dentro le geometrie pesanti della politica e del governo, il senso di quella inaudita domanda di partecipazione democratica che ha fatto della Puglia un laboratorio e un punto di riferimento del dibattito nazionale” (Vendola, 2005).

La Puglia diviene un laboratorio delle politiche partecipative e dell'innovazione istituzionale – studiata dagli esperti, discussa da altri politici coinvolti nel governo di regioni – con qualche esito di successo (in particolar modo le sperimentazioni inerenti le politiche giovanili).

Da questa prospettiva, la Puglia si offre quale caso paradigmatico di regionalizzazione in Italia e di ridefinizione dei rapporti centro-periferia; la creazione di nuove arene per la cooperazione, la partecipazione e la maggiore vicinanza ai cittadini sperimentano una forma di governance democratica a livello regionale che sembra capace di aumentare il grado di legittimazione delle politiche (Grasse, Labitzke, 2010). Sul fronte economico, la Regione sostiene importanti investimenti nella produzione di energia da fonti rinnovabili (in particolare, energia

³⁴Si tratta del primo Assessorato Regionale dedicato alla partecipazione dei cittadini.

eolica), nella ricerca e innovazione industriale, riscuotendo attenzione anche internazionale, in alcuni settori di produzione³⁵. Tuttavia, fattori di contesto e resistenze di vario tipo, interne alla macchina burocratica regionale (personale tecnico, politico) e radicate in compagini territoriali, nelle condotte di soggetti economici e sociali, nella classe politica locale (partiti), nelle culture locali, inficiano in buona parte la spinta al cambiamento. Vendola sembra peccare di realismo nella sottovalutazione delle reazioni che la rottura di routine decisionali, organizzative, amministrative provoca; dovrà così fare i conti con rimpasti di Giunta, gestire imbarazzanti casi di corruzione, scandali illeciti, giustificare lo scarso rendimento di alcuni ambiti dell'Amministrazione Regionale nonché affrontare la crisi di alcuni ambiti di politica pubblica (la pianificazione sanitaria resta una spina nel fianco e la stessa implementazione dei Fondi Strutturali è un percorso accidentato). Caratteri di contesto, riferiti come "condizioni tipiche del Sud", sembrano riaffiorare dunque come vincoli non eludibili, condizionando pesantemente i progetti di rinnovamento. La Puglia appare in bilico, quando si approssimano le elezioni regionali 2010; una profonda incertezza avvolge il giudizio sull'operato regionale, mentre si registra una caduta di credibilità della leadership del governatore uscente, con impatto mediatico nazionale considerevole. Per i più, quella di Vendola è destinata ad essere un'esperienza che si avvia alla conclusione e che ha perso la sfida del rinnovamento in Puglia.

L'occasione per una svolta e rilancio della politica regionale si presenta in relazione al conflitto che attraversa il PD, nei mesi precedenti alle elezioni, avente per oggetto la scelta delle alleanze e l'individuazione del candidato più competitivo da proporre per la corsa alla presidenza. I vertici di partito infatti sono animati dalla convinzione che per vincere in Puglia il centro-sinistra debba conquistare segmenti dell'elettorato moderato e allearsi con l'Udc, il che esclude la candidatura di Vendola (sgradito a Pier Ferdinando Casini), aprendo uno scontro duro interno al PD regionale, che indica inizialmente nel sindaco del comune di Bari, Michele Emiliano, il possibile candidato vincente (secondo la legge regionale vigente considerato tuttavia in condizioni di ineleggibilità, finché sindaco in carica; una controversia sorgerà, sull'istanza di cambiare rapidamente i termini di legge in incompatibilità delle cariche). Vendola e i suoi sostenitori attaccano la logica degli apparati di partito, che vuole imporre candidature dall'alto, dal Centro, senza passare dal confronto con i cittadini pugliesi: invocano le primarie, come modalità di individuazione del candidato del centro-sinistra, ritenendo essenziale dare la possibilità all'elettorato di esprimersi nel merito e di valutare l'operato del governatore uscente, decidendo se riconferirgli o toglierli la fiducia in passato riposta. I toni saranno esagitati per settimane, lo scontro si alza e diventa una questione nazionale, la vicenda Pugliese è seguita sulle pagine dei quotidiani nazionali. Vendola recupera rapidamente di immagine e credibilità, le piazze si riempiono di suoi sostenitori, la gente torna a vivere appassionata la sfida del proprio rappresentante che lotta contro le segreterie dei partiti, che sono percepite come un elemento estraneo al territorio, ree di volere espropriare la cittadinanza pugliese del proprio diritto a scegliere, sulla base di calcoli politici astratti. I giovani, in particolare, si attivano numerosi: l'esperienza di successo delle politiche giovanili diventa un volano per la partecipazione politica, con formule organizzative originali.

³⁵La Puglia si colloca attualmente come grande produttore di energia da fonti rinnovabili, essendo passata negli ultimi sei mesi del 2009 dal terzo al primo posto in Italia per potenza installata, anche grazie ad una legge regionale (n. 31/2008), che ha consentito la semplificazione delle normative (per installare piccoli impianti, sotto un megawatt di potenza, è sufficiente presentare una Dichiarazione d'inizio attività ai Comuni, saltando gli uffici regionali; la risposta è garantita entro trenta giorni). La gestione dei permessi a realizzare gli impianti è stata sostanzialmente affidata ai Comuni. Non mancano, tuttavia, le contraddizioni di questa nuova spinta allo sviluppo. Imprese locali e nazionali sono attratte dalla disponibilità di aree agricole non coltivate (nel foggiano, nelle Murge baresi, nel Salento), ove installare gli impianti. Questo aspetto solleva problemi rilevanti ai fini della tutela e conservazione del paesaggio, da un lato, dello sfruttamento fondiario con fenomeni di vendita, dall'altro, con il rischio di reiterare meccanismi speculativi già conosciuti in passato, nel ciclo edilizio.

L'ultimo errore clamoroso è la decisione di affidare a Francesco Boccia (già nel 2005 sfidante di Vendola alle primarie, e perdente) l'incarico di ricompattare il centro-sinistra in Puglia candidandosi alle primarie. Sembra ripetersi lo strappo del 2005. Vendola vince alle primarie, uscirà vincitore dalla competizione elettorale finale, anche per la frammentazione che, in quei mesi, si produce tra le forze politiche di centro-destra, che affrontano divise le elezioni, non riuscendo a trovare un accordo sulle candidature.

La Puglia (ri)diventa un caso nazionale, in un certo senso una chiave per capire la politica nazionale e il conflitto tra gruppi dirigenti e società civile: emerge il disegno di schemi politici (di alleanze, strategie, selezione di profili) maturati a prescindere dalle dinamiche sociali. Sono logiche aritmetiche di orientamento delle scelte politiche, autoreferenziali, cui una società locale risponde, con una prova di maturità democratica.

Una vicenda parallela, ma significativamente diversa, è quella della Regione Veneto – regione ricca del Nord-Est – che si svolge negli anni dell'implementazione del DocUP (2000-2006)³⁶ e della stesura del Documento Strategico Regionale nel quadro della Programmazione dei Fondi Strutturali (2007-13)³⁷. Ancora una volta in discussione è la sostenibilità dello sviluppo economico regionale, per lungo tempo ampiamente condiviso e socializzato, strutturalmente ad alto consumo di territorio, con il conseguente prodursi nel medio-lungo periodo di costi ambientali e sociali elevati. Va in crisi un modello di sviluppo, con tutto il suo apparato di rappresentazioni e immagini-simbolo. Non si tratta solo di problemi che riguardano l'economia locale (la piccola impresa radicata nel territorio che deve fronteggiare l'internazionalizzazione e la globalizzazione, con difficoltà di ricambio generazionale, di ritardo tecnologico, di scarso investimento nell'innovazione; l'organizzazione nei distretti produttivi deve fare i conti con nuovi livelli di competitività del sistema; l'infrastrutturazione del territorio inadeguata, etc.). Pur nel conseguimento di un innalzamento considerevole dei valori medi di reddito, infatti, in Veneto è aumentata la percezione diffusa di un abbassamento della qualità della vita, del lavoro, dell'ambiente, che ha intaccato gli spazi di socialità, la bellezza del paesaggio, depauperato le risorse naturali. Il territorio regionale è descritto come un tappeto di fabbriche e piccole funzioni produttive, spesso non concentrate in aree artigianali e industriali (che sono comunque moltissime, nella tendenza di ogni piccolo Comune a provvedere ad una opportuna autonoma espansione in tal senso) ma pervasive nei centri abitati. La perdita del consenso si fa sentire chiara ad amministratori locali, agli attori economici e al mondo del sociale. La discussione sugli effetti della crescita economica e sulla sostenibilità dei processi di sviluppo diviene un punto importante dell'agenda politica regionale. Il dibattito si fa sentire accessissimo nel 2005, al momento cioè della conclusione della esperienza amministrativa regionale iniziata nel 2000 (il presidente uscente è Galan, già al secondo mandato consecutivo) e della campagna elettorale subito seguente (che vedrà nuovamente la vittoria di Galan). La ricerca di strategie di innovazione e di innalzamento complessivo della qualità della produzione, la valorizzazione delle risorse umane e ambientali sono le premesse per un discorso pubblico sui valori della sostenibilità, di cui la Regione si fa attore, con programmi espliciti, incorporando "l'obiettivo di sostenibilità dello sviluppo" nella sua agenda politico-programmatica. In altri ter-

³⁶Il DocUP è, nelle Regioni Obiettivo 2 (Regioni Italiane del Centro-Nord), lo strumento di programmazione dei Fondi Strutturali che contiene le strategie di investimento istituzionale, concordate con le parti economiche e sociali, le misure e le azioni previste per ambiti di politica pubblica, gli eventuali progetti integrati, le modalità di attuazione, di monitoraggio, la ripartizione finanziaria.

³⁷La posta in gioco dei fondi strutturali, sotto il profilo finanziario, è di per sé scarsamente rilevante per la Regione Veneto, rispetto alla Regione Puglia, nel senso che le risorse rese disponibili costituiscono una piccola percentuale del bilancio regionale.

mini, c'è continuità politica ma un nuovo movimento di idee che si affermano con forza, riorientando la stessa guida politica³⁸. Il Documento Strategico Regionale 2007-13 segna chiaramente questa svolta, in linea con gli Obiettivi di Lisbona, canalizzando i fondi disponibili in investimenti mirati in innovazione ed economia della conoscenza, a partire dalle imprese, con un rafforzamento del sistema di relazioni tra Università, Enti Locali, Imprese e settori produttivi, e alla protezione e valorizzazione delle risorse ambientali. L'aspetto interessante è che la Programmazione comunitaria 2007-13 vede il superamento della zonizzazione per Obiettivi, precedentemente operata, fondata su parametri e criteri di misurazione standardizzati, di tipo statistico. Cadono pertanto i meccanismi che avevano portato ad una distinzione dei territori tra "aree svantaggiate" e "territori competitivi", con una stigmatizzazione dei primi. Il DocUP 2000-6, concepito nel quadro della precedente programmazione comunitaria, aveva puntato alla riduzione dello squilibrio tra parti del territorio Veneto, riconoscendo alcune aree (quali il Polesine, il Bellunese: come dire, il Meridione del Veneto), che non presentavano i caratteri del modello dominante di sviluppo e di produzione di sopra descritto, come "in ritardo di sviluppo", pertanto necessitate all'adeguamento (con sostegni alla crescita della piccola impresa, ai tradizionali distretti produttivi etc.). In ragione della loro condizione di perifericità rispetto alle aree centrali della crescita, sfuggite in parte agli effetti problematici della stessa, queste aree diventano diversamente valutate nel quadro della successiva programmazione, che ha nella svolta verso la sostenibilità delle politiche di sviluppo la sua vera posta in gioco. Le aree periferiche ai grandi processi di sviluppo diventano così "esemplari" per sperimentare politiche di sostenibilità e si trovano in vantaggio – in un certo senso, infatti, avevano anticipato la svolta, costruendosi come luoghi della penetrazione di nuove idee di sviluppo e di pratiche alternative, contrastando la monocultura produttiva, residenziale, agricola, turistica caratterizzanti il "modello di sviluppo Veneto e del Nord-Est" lungamente di successo.

Anche in Veneto, tuttavia, si assiste ad una crisi del ceto politico, in particolare di sinistra, a capire le culture dello sviluppo locale e a rappresentare le istanze dei territori. Solo per fare un esempio, il cosiddetto "circolo vizioso dell'ICI" (la disponibilità delle amministrazioni comunali a concedere ampliamenti residenziali, industriali, per la realizzazione di nuove aree di espansione che, se da un lato possono impattare problematicamente il tessuto urbano e sottrarre terreni all'agricoltura, dall'altro assicurano un ricavo per il Comune, attraverso il pagamento dell'ICI – da destinare, in tempi di risorse scarse e tagli alla spesa pubblica, all'erogazione di servizi alla popolazione e al soddisfacimento di domande sempre più diversificate di beni pubblici) si rileva nelle scelte politiche, a livello comunale, di tanti amministratori. In particolare sindaci espressione delle forze politiche del centro-sinistra, che in altre sedi e contesti caldeggiavano il cambiamento di rotta verso una cultura della sostenibilità ambientale e sociale dei processi di crescita, sorprendono alla prova dei fatti in un conflitto sui valori, apparendo restii a ritenere che ci siano modalità alternative di gestione e di sviluppo del territorio, difendendo e ricercando tali opportunità di crescita, in specie nei territori "meno sviluppati" del Veneto.

In generale, sembra mancare la capacità di presa diretta con i territori e le popolazioni locali, un problema che emerge con particolare intensità alla scala regio-

³⁸*Differentemente dalla Puglia, la regione Veneto non avvia un processo partecipativo che coinvolge la cittadinanza – il dibattito si svolge in incontri cui partecipano le rappresentanze istituzionali e degli interessi di categoria, gli amministratori, i tecnici e gli esperti di politiche di sviluppo, con una certa attenzione dei media locali.*

nale, non solo in occasione delle elezioni regionali, ma anche dei movimenti partecipativi, nella gestione di rivendicazioni dal basso di rinnovamento o di cambiamento di rotta rispetto a scelte di politiche che non trovano la legittimazione popolare. A fronte di questa difficoltà del centro-sinistra, tra le forze del centro-destra è nuovamente la Lega Nord il soggetto politico che si presenta maggiormente coerente, aperto all'ascolto delle domande, in contatto con i luoghi del cambiamento sociale ed economico. La Lega ha fatto suo (e in parte, scippato, al centro-sinistra) il discorso sul federalismo declinato come necessità di federalismo fiscale ovvero di più equa ed efficace distribuzione delle risorse pubbliche, sensibilizzando rispetto ai problemi della spesa pubblica inefficiente; è cresciuta nelle esperienze di Amministrazione comunale, radicandosi ulteriormente e legittimandosi con esempi di buona gestione. Infine, lavora incessantemente e in parallelo su due piani: quello della ricostituzione di un senso di comunità, localmente, ancorandosi alla dimensione della vita quotidiana, quello della rappresentanza a livello nazionale, nella costruzione progressiva di un soggetto politico capace di dare peso ai territori del Nord e in particolare rappresentazione alle realtà del Nord-Est, un'area che per lungo tempo è stata sottovalutata sul piano del contributo politico; un'opera che compie conducendosi secondo una visione non sempre e non necessariamente localistica ma secondo una prospettiva di governo dell'intero Paese. La trasversalità della Lega Nord, la sua capacità di parlare a più pubblici, penetrando in strati sempre più ampi della società, si è presentata in Veneto come un dato incontrovertibile alle ultime elezioni regionali, che hanno segnato al contempo un insuccesso pesante del centro-sinistra (oltre che un ridimensionamento delle altre forze del centro-destra, del Pdl). Sostanzialmente, in Veneto, si vive l'attesa di vedere svolgersi in concreto e in prima assoluta le "prove di governo regionale" della Lega Nord.

Anche da altri osservatori e percorsi politici viene una riflessione attuale sulle dinamiche che attraversano il Veneto, il Nord-Est, con attenzione alle problematiche del ceto politico e, quasi, in controcanto con la narrazione leghista di successo. Il riferimento è ad un volume pubblicato da Marsilio a ridosso dell'ultima campagna elettorale, scritto a quattro mani da Gianni De Michelis e dal ministro Maurizio Sacconi, che si confrontano nella forma di un dialogo, curato da Luca Romano. Le culture delle classi dirigenti a Nord-Est sono viste come separate o mal conviventi nell'espressione di due orientamenti: quello che si connota come "cosmopolita", rispettato perché capace di conoscere il mondo fuori dalla comunità, che gioca gli interessi economici ed imprenditoriali sulla scena internazionale, dialogando con i processi di globalizzazione e inevitabilmente producendosi in una frattura con il senso comune e con le vicende territoriali, correndo in questo un qualche rischio di isolamento e/o autoreferenzialità, di perdita della presa diretta con i luoghi e le domande sociali; quello più localista, riconosciuto dalla gente perché ha conoscenza delle situazioni, dei problemi quotidiani, ma a rischio di chiusura nel proprio cortile e di comprensione dei cambiamenti globali che impattano i territori e richiedono nuove visioni strategiche, per mantenere competitività e coesione. Gli autori auspicano una politica capace di costruire ponti tra questi due orientamenti contrapposti per evitare scontri paralizzanti e per recuperare la stessa "ragione sociale" che la politica ha perso. In concreto, il soggetto politico immaginato non si costituisce come "partito del

Nord” ma come un partito nazionale a prevalente guida nordista “che sia capace di far muovere la locomotiva e allo stesso tempo di togliere i freni ai vagoni più lenti”. Quello che sconcerta in questa analisi è la rappresentazione del Sud e la riduzione al minimo delle conquiste recenti del pensiero meridiano, l'incomprensione della diversa domanda e orientamento allo sviluppo che viene da alcune realtà del Mezzogiorno, come abbiamo visto nel caso della Puglia. Lasciamo alle parole degli autori, che sono eloquenti nel caldeggiare una neo-visione Nord-centrica dello sviluppo del Paese:

“Sacconi. L'Italia vede messo in discussione il suo tradizionale posizionamento economico, quello di grande fornitore di manufatti per le economie forti come Usa e Germania. Mi sembra di capire che la tua idea è che solo costruendo con determinazione un nuovo spazio possiamo essere allo stesso tempo protagonisti dell'Europa e capaci di sviluppo”

“De Michelis. Certo. In questa logica il Mezzogiorno rappresenta una grande opportunità, tanto per la sua posizione geo-politica quanto per le funzioni geo-economiche che potrebbero collegarsi ad essa. Il Sud rappresenta il pool maggiore di risorse non sfruttate che, se combinate con questo riposizionamento, possono concorrere a dare una risposta alle stesse esigenze di un migliore ruolo del Nord del Paese e quindi dell'Italia tutta intera (...)” (De Michelis e Sacconi, 2010, 53).

Bibliografia

- Ambrosiano M. F., Bordignon M., Cerniglia F. (2008), “Constitutional reforms, fiscal decentralization and regional fiscal flows in Italy”, Università Cattolica del Sacro Cuore Milano, *Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza*, No. 84.
- Bagnasco A. (1977), *Tre Italie. La problematica italiana dello sviluppo territoriale*, il Mulino, Bologna.
- Baldi B. (2006), *Le regioni*, in Capano Giliberto e Gualmini Elisabetta (a cura di) *La pubblica amministrazione in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Barca F. (2006), *L'Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli, Roma.
- Becchi A. (1993), *Economia e Territorio*, Daest-IUAV, Venezia.
- Berta G. (a cura di, 2007) *La questione settentrionale. Economia e società in trasformazione*, Feltrinelli, Milano.
- Berta G., Pichierri A. (a cura di, 2007), *Libro bianco per il Nord Ovest*, Marsilio, Venezia.
- Bigatti G., Meriggi M. (2007), *I mutevoli confini storici del Nord*, in Berta G. (a cura di), pp. 13-42.
- Bonomi A., Abruzzese A. (a cura di 2004), *La città infinita*, Bruno Mondadori, Milano.
- Bonomi A. (2007), *Vie italiane al post-fordismo: dal capitalismo molecolare al capitalismo personale*, in Berta G. (a cura di), pp. 55-142.
- Cafiero S. (2000), *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Piero Lacaita Editore, Bari.
- Capecelatro E., Carlo A. (1973), *Contro la questione meridionale*, Samonà e

Savelli, Napoli.

Coltorti F. (2007), *Un nuovo protagonista economico: la media impresa*, in Berta G. (a cura di), pp. 379-416.

D'Antone L. (1997), *Straordinarietà e Stato ordinario*, in Barca F. (a cura di) *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*, Donzelli, Roma.

De Michelis G., Sacconi M. (2010), *Dialogo a Nordest. Sul futuro dell'Italia tra Europa e Mediterraneo*, Marsilio, Venezia.

Di Palma G., Fabbrini S., Freddi G. (a cura di, 2000), *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*, il Mulino, Bologna.

Di Palma G. (2000), *Istituzioni e politiche nell'Italia che cambia*, in Di Palma G., Fabbrini S., Freddi G., (a cura di), pp. 9-44.

Di Quirico R. (2006), *I fondi strutturali tra centro e periferia*, in Fargion V., Morlino L., Profeti S. (a cura di) *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, il Mulino, Bologna.

Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione – DPS, 1998, *Cento idee per lo sviluppo*.

Donolo C. (2002), “La questione meridionale come questione istituzionale: a partire dai territori”, *Archivio di Studi urbani e regionali*, n. 73/2002.

Donolo C. (2008), “Il riformismo che non c'è”, *Una Città*, n.155/2008.

Gelli F. (2006), *Prove di governo regionale: il caso della Puglia. Appunti per una società pensante*, in Gangemi G. (a cura di) *Le elezioni come processo. Nuove tecniche di indagine e nuovi ambiti di ricerca*, Franco Angeli, Milano, pp. 155-198.

Gangemi G. (1988), *L'imprenditore agricolo ragusano*, in Gangemi G., Saija M., Zetti M., *Economia e società nell'area iblea*, Ila Palma, Palermo, pp. 49-181.

Giannola, A. (1989), *Il ruolo delle piccole e medie imprese nel recente sviluppo industriale italiano. Le differenziazioni territoriali dello sviluppo. I termini del dibattito*, Isve Paper, n. 27.

Gramsci A. (1975), *La questione meridionale*, Editori Riuniti, Roma.

Grasse A., Labitzke J. (2010), *Regions in a Globalisation-Localisation Dialectic and the Italian case*, in Chu Chin-Peng, Grasse A., Park Sang-Chul, Porsche-Ludwig Markus (eds.), *Local Governance in the Global Context: Theory and Practice*, LIT Verlag, Berlin, Wien et al., in corso di pubblicazione.

Gribaudo G. (1991), *Mediatori*, Rosenberg & Sellier, Torino.

Lascoumes P., Le Gales P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Science Po Les Presses, Paris.

Ottieri O. (1963), *La linea gotica. Taccuino 1948-1958*, Bompiani.

Pichierrri A. Pacetti V. (2008), *Il “Progetto Nord”. Riflessioni preliminari*, Ires-Piemonte.

Raniolo F. (2009), *Sui sovvertimenti della qualità democratica nel Mezzogiorno*, in A. Costabile: *Legalità, manipolazione e democrazia. Elementi del sistema politico meridionale*, Roma.

Ricolfi L. (2010), *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Edizioni Angelo Guerini e Associati, Milano.

Sen A. K. (1985), *Commodities and Capabilities*, Oxford University Press, Oxford.

Sen A. K. (1999), *Development as freedom*, Oxford University Press, Oxford.

- Sereni E. (1968), *Il capitalismo nelle campagne*, Einaudi, Torino.
- Rullani E. (2006), *Dove va il nordest. Vita, morte e miracoli di un modello*, Marsilio, Venezia.
- Schön Donald A. and Rein Martin (1994), *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York, Basic Book.
- Vassallo S. (2000), *La politica di bilancio: le condizioni e gli effetti istituzionali della convergenza*, in Di Palma G., Fabbrini S., Freddi G., (a cura di) pp. 287-324.
- Vendola N., Rossi C. (2005), *Nikita. Un'eccezione che non conferma la regola si racconta*, Manifestolibri, Roma.

Tabella 1 (Fonte: Istat, *Conti economici regionali*)

Regioni	Popolazione	Popolazione per età		Pil pro-capite (2006)	Inc. povertà relativa (2006)
		0-14	>65		
Piemonte	4.3301.72	12,4	22,4	23.284	6,6
Valle d'Aosta	122.868	13,2	20,2	27.560	6,5
Lombardia	9.393.092	13,6	19,4	27.429	4,8
Trentino-Alto Adige	974.613	16,1	17,7	26.345	5,2
Veneto	4.699.950	13,9	19,2	24.994	3,3
Friuli-Venezia Giulia	1.204.718	12,0	22,6	24.040	6,6
Liguria	1.592.309	11,1	26,5	21.245	9,5
Emilia Romagna	4.151.369	12,5	22,7	26.344	6,2
Toscana	3.598.269	12,1	23,2	23.307	4,0
Umbria	858.938	12,5	23,3	20.224	7,3
Marche	1.518.780	13,1	22,6	21.675	6,3
Lazio	5.269.972	13,9	19,1	25.131	7,9
Abruzzo	1.299.272	13,4	21,3	17.616	13,3
Molise	321.953	13,4	22,0	15.942	13,6
Campania	5.788.986	17,5	15,3	13.727	21,3
Puglia	4.068.167	15,7	17,3	13.979	20,2
Basilicata	596.546	14,5	19,9	15.247	26,3
Calabria	2.009.268	15,3	18,3	13.797	22,9
Sicilia	5.013.081	16,2	18,0	14.091	27,6
Sardegna	1.650.052	12,9	17,6	16.488	22,9
ITALIA	58.462.375	14,1	19,7	21.307	11,1

Tabella 2 (Fonti: Istat; UIC; OECD)

Ripartizione geografica	Capacità di attrazione di investimenti esteri % su inv. diretti EU15 (2006)	Grado di indipendenza economica % del Pil (2006)	Capacità di esportare % del Pil (2007)	Capacità di esp. prodotti ad elevata o crescente prod. % valore esp. (2007)
Nord	317,6	-4,9	31,1	28,8
Nord-Ovest	287,2	-7,2	29,5	33,7
Nord-Est	30,4	-1,6	33,3	22,7
Centro	37,8	-3,2	16,9	31,2
Centro-Nord	355,4	-4,4	27,1	29,4
Mezzogiorno	2,4	22,4	11,4	34,6
Sud	2,1	20,8	11,0	43,6
Isole	0,3	25,8	12,1	17,7
Italia	374,6	1,9	23,8	29,5

Tabella 3 (Fonte: Istat)

Ripartizione geografica	Tasso di disoccupazione (2007)	Tasso di disoccupazione femminile (2007)	Tasso di disoccupazione giovanile (2007)	Incidenza disoccupazione di lunga durata (2007)
Nord	3,5	4,7	12,1	34,8
Nord-Ovest	3,8	4,9	13,9	36,8
Nord-Est	3,1	4,5	9,6	31,4
Centro	5,3	7,2	17,9	45,4
Centro-Nord	4,0	5,4	13,7	38,9
Mezzogiorno	11,0	14,9	32,3	54,8
Sud	10,5	14,2	30,6	53,4
Isole	12,1	16,4	36,0	57,4
Italia	6,1	7,9	20,3	47,4

Tabella 4 (Fonte: Istat)

Ripartizione geografica	Tasso di occupazione (2007)	Tasso di occupazione femminile (2007)	Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro (2007)	Tasso di attività totale della popolazione femminile (2007)
Nord	66,7	56,8	69,1	59,7
Nord-Ovest	66,0	56,4	68,6	59,3
Nord-Est	67,6	57,5	69,8	60,2
Centro	62,3	51,8	64,2	55,8
Centro-Nord	65,4	55,3	68,1	58,5
Mezzogiorno	46,5	31,1	52,5	36,3
Sud	46,5	30,9	52,0	36,0
Isole	46,7	31,6	53,2	37,8
Italia	58,7	46,6	62,5	50,7

Tabella 5 (Fonti: Ministero della Salute; Istat)

Ripartizione geografica	Diffusione dei servizi per l'infanzia (2005)	Presenza in carico ponderata utenza servizi per l'infanzia (2005)	Presenza in carico anziani servizio assist. domiciliare integrata (2007)	Incidenza costo ADI su totale spesa sanitaria (2006)
Nord	51,2	15,3	4,1	1,2
Nord-Ovest	47,0	14,1	3,0	0,9
Nord-Est	59,9	17,0	5,8	1,6
Centro	49,8	14,3	3,3	1,6
Centro-Nord	51,0	15,0	3,9	1,3
Mezzogiorno	25,1	4,5	1,8	0,7
Sud	25,9	3,3	2,2	0,5
Isole	25,4	6,9	1,1	1,3
Italia	42,8	11,1	3,2	1,1

Tabella 6 (Fonti: Istat; Miur-Cnvsu; Ministero dell'Interno)

Regioni	Indice di attrattività delle università (2006)	Indice di attrattività dei servizi ospedalieri (2005)	Capacità di sviluppo dei servizi sociali (2007)	Legalità e coesione sociale (2006)
Piemonte	-10,2	5,7	13,6	22,5
Valle d'Aosta	-174,5	14,4	13,0	17,4
Lombardia	7,3	3,8	15,3	20,2
Trentino-Alto Adige	-14,3	9,4	24,9	11,3
Veneto	-7,8	3,3	17,6	14,3
Friuli-Venezia Giulia	4,4	5,6	13,3	11,9
Liguria	-9,6	8,5	10,6	19,3
Emilia Romagna	33,4	5,0	16,3	20,3
Toscana	16,7	4,5	16,6	18,0
Umbria	22,6	11,5	9,5	14,1
Marche	3,5	8,2	11,1	13,5
Lazio	19,6	4,6	8,3	18,1
Abruzzo	41,2	10,5	8,1	16,7
Molise	-33,7	18,7	8,6	12,4
Campania	-20,8	9,9	6,9	40,1
Puglia	36,4	7,9	7,6	15,9
Basilicata	-203,0	22,2	10,4	11,4
Calabria	-52,9	16,2	6,8	15,0
Sicilia	-11,5	7,5	5,4	19,8
Sardegna	-24,9	4,7	11,4	15,8
ITALIA	-	6,7	11,8	20,1

Tabella 7 (Fonte: DPS-MEF)

Servizi	Indicatori	Amministrazioni Centrali	Amministrazioni locali (oltre alle Regioni)	Target al 2013
Istruzione	Giovani che abbandonano prematuramente la scuola	Ministero dell'Istruzione pubblica	Province Scuole	Ridurre la percentuale dal 26% al 10%.
	Studenti con inadeguata competenza in lettura			Ridurre la percentuale dal 35% al 20%;
	Studenti con inadeguata competenza in matematica			Ridurre la percentuale dal 47% al 21%
Cura dei bambini e degli anziani	% Comuni con servizi ai bambini	Ministero del welfare Dipartimento per le politiche della famiglia	Municipalità	Incrementare percentuale dal 21% al 35%
	Bambini che usufruiscono dei servizi	Ministero della Salute	Municipalità, ASL	Incrementare percentuale dal 4% al 12%
	Anziani beneficiari di assistenza domiciliare			Incrementare percentuale dal 2% al 4%
Raccolta dei rifiuti urbani	Ammontare di rifiuti urbani raccolti	Ministero dell'Ambiente	Agenzie locali di raccolta dei rifiuti; Municipalità	Ridurre l'ammontare da 395kg a 230kg persona
	Percentuale di rifiuti urbani riciclati			Aumentare percentuale dal 9% al 40%
	Percentuale di compost			Aumentare percentuale dal 3% al 20%
Settore idrico	Percentuale di acqua distribuita	Ministero dell'Ambiente	Agenzie locali di gestione dell'acqua	Aumentare percentuale dal 63% al 75%
	Popolazione servita da acqua resa potabile			Aumentare percentuale dal 56% al 64%

Francesca Gelli è ricercatrice in scienza politica alla Facoltà di Pianificazione Territoriale dell'Università IUAV di Venezia, dove insegna Analisi e Progettazione delle Politiche Pubbliche.

Alexander Grasse è professore ordinario di Scienza Politica del Institut für Politikwissenschaft Justus-Liebig-Universität Gießen e direttore del PIFO, Politische Italien-Forschung.