

Paola De Vivo

I molti volti del Sud

Fra imprenditorialità diffusa, azione pubblica e società locale

Il Mezzogiorno degli ultimi anni è un insieme di più trasformazioni. È solo guardando allo specifico intreccio che si sta generando tra queste che si viene a capo delle ragioni per cui, nonostante i segnali di novità, si nota la persistenza, se non più di una vera e propria «questione meridionale», quantomeno di una specificità delle regioni del Sud rispetto alle altre aree del Paese. Nonostante, infatti, i cambiamenti intervenuti, lo sviluppo del Mezzogiorno può dirsi non ancora del tutto compiuto a ragione del mancato equilibrio tra la sfera del mercato, quella del sociale e quella politico-amministrativa. Mentre il mercato tenta di recuperare ambiti e spazi di competizione ed il sociale lo appoggia in questo gioco, pagando dei costi (di cui sommerso è l'espressione più emblematica), la regolazione politica stenta ad individuare modalità di governo delle economie e della società congruenti con i processi di trasformazione in atto. Le caratteristiche della neo-imprenditorialità emergente in alcuni territori del Mezzogiorno e l'esperienza – tuttora in corso – della programmazione negoziata sono in tal senso il riflesso delle condizioni entro cui le tre sfere menzionate tentano di ridefinirsi, ed il loro combinarsi dimostra in che modo e perché il ritardo del Mezzogiorno è a tutt'oggi imputabile ad una carenza dell'azione pubblica nel sostenere e regolare le nascenti economie locali e le società in cui sono radicate.

Da queste premesse, e dalla specifica angolazione del dibattito che si è avuto negli ultimi anni sullo sviluppo locale del Mezzogiorno, che ha segnato la ripresa di analisi orientate a livello più micro, discuterò su alcuni fattori che possono riorientare l'analisi sulla – presunta – fine della questione meridionale. Un primo elemento riguarda i cambiamenti intervenuti a livello macro – intesi non solo in termini di chiusura dell'intervento straordinario ma, in senso più ampio, come ridefinizione dell'azione pubblica a seguito del processo di riforma amministrativa che investe l'intera pubblica amministrazione in Italia – e l'innescarsi di un processo di sviluppo basato su una imprenditoria diffusa. Un secondo elemento riguarda più specificamente le peculiarità delle economie ad imprenditorialità diffusa, peculiarità che rinviano ai meccanismi su cui fanno leva questi casi di sviluppo. Un terzo elemento attiene all'attuazione delle nuove politiche di programmazione locale e alla loro capacità di indirizzare e sostenere processi di crescita economica senza sviluppo sociale.

Tra riforma amministrativa e fine dell'intervento

In un periodo in cui in molti paesi si discute animatamente di come riformare

fine della questione meridionale?

l'intervento dello Stato e si rilanciano i principi ed i meccanismi di mercato come rimedio per fronteggiare e ridurre l'inefficienza – il «fallimento» – che secondo alcuni sostenitori dell'ideologia liberale l'intervento dello Stato ha generato in molti settori (dalla sanità all'istruzione, dall'economia ai trasporti), anche l'Italia si trova ad affrontare una riforma amministrativa di ampia portata. Una riforma che proprio per l'importanza della posta in gioco nelle prospettive di modernizzazione del Paese richiede di prestare attenzione a quanto accade nella sua area più debole, cioè il Mezzogiorno. L'impressione, infatti, è che l'esito di questa riforma in corso si giochi, più che altrove, in questa area del Paese, diventata sempre più un caso emblematico del modo in cui sta tentando di ridefinire il rapporto tra centro e periferia del sistema amministrativo ed economico nazionale e del modo in cui le modalità di regolazione statale si trasformano sotto la spinta delle direttive imposte a livello sovranazionale.

I percorsi di riforma amministrativa avviati mostrano nelle diverse aree del nostro Paese processi di attuazione differenziati per contenuti e modalità di avanzamento; processi che si giocano soprattutto nella ricerca di un superamento della dicotomia dipendenza/autonomia dal centro: in alcuni casi è la ricerca di autonomia ad essere molto accentuata, mentre in altri il rapporto tra queste due variabili si presenta con delle sfumature meno chiare. La tensione tra accentramento/decentramento, tra dipendenza/autonomia dà vita ad una complessa articolazione di rapporti, che rimandano essenzialmente al problema del coordinamento tra i differenti «centri» decisionali che vanno via via emergendo, con una più elevata dispersione delle competenze e delle responsabilità. La stessa tensione, tuttavia, non riguarda soltanto il carattere di legittimazione delle decisioni politiche sostenute ma, a livello più sostanziale, la distribuzione delle risorse finanziarie ed economiche e i modi della loro gestione. Al di sotto perciò di processi che appaiono in prima battuta piuttosto neutrali, si vanno ridefinendo sia le modalità di scambio e di appropriazione delle risorse pubbliche, sia i contenuti della rappresentanza politica: si va, in altre parole, verso un ridisegno complessivo della società italiana, dei gruppi sociali che la compongono e dei loro modi di essere.

In sito in queste nuove tendenze vi è poi un approccio, la cui natura economicista non potrà non avere ripercussioni sostanziali su quanto di volta in volta sarà l'oggetto della regolazione. Si tratti delle politiche economiche o degli interventi a sostegno di alcuni specifici settori pubblici, l'impostazione «manageriale» sembra ormai prevalere su qualunque altra considerazione, e sembra orientare i comportamenti di quanti si trovino ad essere responsabili o destinatari di tale attività di regolazione. Nel caso del Mezzogiorno la riduzione di risorse, associata alla razionalizzazione delle stesse, non sarà, inoltre, indifferente rispetto al modo in cui la sfera statale, quella di mercato e quella sociale cercheranno un nuovo equilibrio nel caso del Mezzogiorno, capace di temperare le istanze economiche con quelle sociali e di contenere perciò i possibili effetti di esclusione e marginalità sociale a cui la supremazia dei principi di mercato potrebbe condurre.

L'esperienza di riforma amministrativa che sta caratterizzando il Mezzogiorno è interessante proprio per queste ragioni: è nel Mezzogiorno, infatti,

che lo Stato ha attuato una politica economica altamente centralizzata, il cui carattere «dirigista» è stato posto in discussione dalle stesse conseguenze che ha prodotto. Adesso, all'inverso, si ripensa allo sviluppo delle regioni meridionali in una prospettiva differente, la dimensione locale viene posta al centro degli interventi, e questi ultimi rispondono sempre più da una logica di limitatezza temporale e di ricerca di soluzioni specifiche per i singoli problemi che le diverse realtà del Mezzogiorno si trovano ad affrontare. Muta dunque l'impostazione, l'impegno politico e governativo si limita ad accompagnare i processi di cambiamento in corso, l'azione pubblica si configura come di «cornice» e di indirizzo e si misura sulla capacità di pensare programmi, individuare strumenti, generare accordi di collaborazione tra pubblico e privato e tra gli stessi organismi pubblici. Questi fenomeni si accompagnano ad un insieme di profonde modifiche dell'apparato statale, che vede l'amministrazione centrale impegnata in un processo di decentramento delle sue funzioni e compiti, con lo spostamento di alcune attività verso le sue diramazioni periferiche – in primo luogo gli enti locali – confidando nel fatto che spetti a queste ultime, in quanto più prossime ai bisogni della cittadinanza, la funzione di curare gli interessi generali e lo sviluppo delle società locali.

Ma mentre la tendenza a ridimensionare ruoli e compiti dello Stato è un aspetto che accomuna l'intero Paese, l'esigenza di riqualificazione della spesa pubblica è risultato un problema più pressante nel caso del Mezzogiorno che nelle altre aree del Paese.

In questo ha certamente giocato l'affermazione di un altro livello di governo, quale quello europeo, che ha messo in moto un meccanismo tale da rendere necessaria la ricerca di nuovi strumenti per razionalizzare la spesa pubblica ma, al tempo stesso, ha generato la possibilità di attrarre risorse da fonti alternative ai trasferimenti statali. Ciò, tuttavia, in un quadro di stretta competizione con altre regioni e territori presenti nell'Unione, soprattutto quelli – ed è il caso dei paesi dell'Est – che si sono affacciati alla ribalta europea con analoghi problemi di sviluppo economico.

Con l'ingresso in Europa non è perciò più possibile immaginare, per il futuro, che i flussi di spesa verso il Mezzogiorno continuino nella misura e secondo le modalità del passato. E se appare, per ora, ancora legittimo che le regioni più deboli ricevano aiuti finanziari, in cambio ci si attende che si impegnino a che i residui flussi di denaro pubblico abbiano una ricaduta positiva sia in termini di opere pubbliche che di attività produttive.

In questo quadro, non è difficile ipotizzare che la capacità di operare delle amministrazioni pubbliche può divenire uno dei principali fattori che condiziona lo sviluppo delle regioni ancora arretrate del Paese. Il passaggio dalla cultura dell'emergenza – cioè dall'epoca della straordinarietà – alla cultura della ordinarietà si gioca su molti versanti: l'organizzazione delle attività amministrative, la qualità della spesa pubblica ed il suo controllo, la capacità di realizzare le politiche economiche e sociali (che significa oggi capacità di gestire programmi e risorse in tempi limitati e con obiettivi precisi), la stessa capacità delle società a cui tali politiche sono dirette di sostenerle e di controllarne gli esiti indesiderati. Su questi aspetti diventa allora cruciale la natura ed

il ruolo della classe dirigente locale. La fine dell'impostazione gerarchica chiama in causa, a tutti i livelli, la dirigenza pubblica e la sua assunzione di responsabilità nei confronti di quanto accade, rimette in discussione i suoi modi di fare e di essere, richiede una cultura che si basi meno sulla ineccepibilità della forma e più su quella della pragmaticità e dei risultati, induce, in conclusione, a modificarne le identità professionali e sociali. Ma tutto questo, per forza di cose, non può avvenire dall'oggi al domani.

La regolazione pubblica delle attività economiche

L'ultimo decennio è stato per il Mezzogiorno un banco di prova di estrema complessità: l'abolizione dell'intervento straordinario ha scosso dalle fondamenta una società abituata per un lungo arco di tempo ad essere protetta, assistita, tutelata in varie forme e gradi dall'intervento dello Stato. Così per circa cinque anni il Mezzogiorno si è trovato senza alcun «paracadute»: si è passati in modo drastico da una fase in cui la società meridionale si avvaleva in modo consistente di risorse pubbliche, ad una fase in cui la restrizione della spesa pubblica si è fatta sentire ed in modo molto accentuato, come l'analisi dei dati a livello macroeconomico testimonia¹. I flussi di risorse pubbliche di cui aveva beneficiato il Mezzogiorno per compensare la differenza tra reddito prodotto e reddito disponibile per consumi ed investimenti fa registrare, a partire dal '92, una rapida diminuzione: se ancora nel 1992 il peso delle rimesse statali in rapporto al Pil è del 15,5%, nel 1997 lo stesso rapporto si attesta sull'11,7% (negli anni Ottanta, in media, era del 17,1%). Con i trasferimenti pubblici che si riducono, anche la performance economica non è delle migliori: la crescita annua, tra il 1993 ed il 1996, è prossima allo zero (0,3% circa), mentre a livello nazionale il tasso è superiore all'1,5%. Inoltre, nel complesso, la popolazione meridionale cresce più di quanto accada mediamente in Europa, con la conseguenza che si riaccentua il divario del reddito pro capite tra il Mezzogiorno ed il resto dell'Europa (tra il '94 ed '96 il reddito pro capite in sei delle regioni del Mezzogiorno risulta inferiore al 75% della media comunitaria). Altri indicatori confermano la crisi: gli investimenti fissi lordi scendono dal 21,2% del '92 al 16,6% del '97, non era mai accaduto durante tutti gli anni Ottanta che il rapporto investimenti/Pil scendesse al di sotto del 21%.

Anche gli investimenti in opere pubbliche subiscono una rilevante riduzione, a cui contribuisce sicuramente il fatto che le amministrazioni pubbliche, sia perché soggette a ristrettezze finanziarie per via del risanamento in corso sia a causa del blocco susseguitosi a Tangentopoli, divengono più oculate nell'assegnazione degli appalti e nel valutare la concreta utilità delle opere.

Questi processi si riflettono pure sulla struttura dell'occupazione: in cinque anni, dagli inizi del '93, l'occupazione nel settore agricolo e in quello delle costruzioni si ridimensiona (entrambi perdono circa il 2% degli occupati), mentre si mantengono piuttosto stabili, e in alcuni casi si incrementano lievemente, gli addetti dell'industria manifatturiera, del commercio e del turismo, dei servizi alle imprese².

Le peculiarità che il Mezzogiorno continua a mostrare sono: il maggior peso degli occupati nei servizi (più del 65% rispetto al 59,4% del Centro Nord);

la gracilità del comparto industriale al confronto del Centro Nord (un quarto dell'occupazione dipendente nell'industria contro il 40% di quest'ultima area) e, al suo interno, la rilevanza assunta dai lavoratori indipendenti (circa un quarto degli addetti all'industria meridionale); la più marcata consistenza del comparto delle costruzioni (9,5%) sempre in relazione al Centro Nord (6,8%).

In definitiva, nel Mezzogiorno in questo periodo si evidenziano due fenomeni rilevanti: in primo luogo l'occupazione complessivamente scende di più di cinque punti percentuali (-5,5%); in secondo luogo questa flessione riguarda essenzialmente l'ambito del lavoro dipendente. Secondo l'Istat, infatti, «è drastica la contrazione dei colletti blu sia nella categoria ad alta qualificazione (-14,7%) sia in quella a bassa qualificazione (-10,6%)»³.

Il declino del lavoro dipendente nei comparti dell'industria è il segno che la mai raggiunta industrializzazione, soprattutto basata sulla grande impresa, nel Mezzogiorno si allontana sempre di più. Alla persistenza della debolezza della classe operaia del meridione, se si eccettuano naturalmente una particolare fase storica e nuclei industriali consolidati ma anch'essi inesorabilmente in crisi, corrispondono però fenomeni nuovi di vitalità imprenditoriale che hanno una certa consistenza dimensionale, che si nutrono di attività sommerse, che hanno una certa propensione ad esportare.

Crescita economica e costi sociali dello sviluppo

Non è naturalmente facile stabilire una connessione diretta tra i cambiamenti che avvengono nelle modalità di regolazione delle attività economiche da parte della sfera pubblica e gli effetti che essi producono in contesti più circoscritti. Si può, tuttavia, ragionevolmente supporre che nel momento in cui si profila un arretramento dell'intervento dello Stato, con una riduzione delle risorse pubbliche trasferite nelle regioni meridionali, cresce la spinta all'autoimpiego e nuovi fenomeni di imprenditorialità diffusa nel Mezzogiorno vengono alla ribalta.

La manifestazione più evidente di tutto ciò sembrano essere i numerosi casi di sviluppo locale che si segnalano da più parti nel Mezzogiorno: dai pastai di Gragnano ai salotti delle Murge, ai poli del calzaturiero e dell'abbigliamento in Campania e in Puglia⁴, l'emergere e la diffusione di economie che si fondano su unità produttive di piccole dimensioni, concentrate su scala soprattutto comunale e regionale, sembra smentire la presunta «incapacità» dei meridionali di fare impresa, di porsi sul mercato, di accettare situazioni di rischio.

Ciò, inoltre, ha alimentato, proprio a partire dagli anni Novanta, la ripresa del dibattito sulla possibilità per le aree meridionali di innescare una diversa ipotesi di sviluppo, capace di nutrirsi prevalentemente di risorse – capitale, lavoro, conoscenze – disponibili localmente. Trattandosi di fenomeni piuttosto nuovi, che si producono in condizioni di difficoltà che sono oggettivamente riconosciute, il particolare interesse sorto verso l'approfondimento dei meccanismi che hanno consentito la crescita di attività imprenditoriali non stupisce. Su come nascono e come si consolidano questi sistemi produttivi locali, negli ultimi anni si è perciò scritto e discusso molto, per quanto il lavoro di «scavo» su questi percorsi di sviluppo sia ancora lontano dal concludersi.

Le condizioni che hanno permesso e sostenuto la crescita di economie localizzate non rinviano in modo univoco ad un modello precisamente definito – con tutte le conseguenze che questo implica in termini di politica economica – perché i percorsi attivati per giungere a sviluppare delle attività di impresa si basano sulla peculiare combinazione di più elementi, alcuni di natura extra-economica⁵. Nelle sue concrete modalità di funzionamento l'economia si presenta, dunque, come un fatto piuttosto complesso; i processi di sviluppo che si fondano su risorse disponibili localmente hanno, in genere, delle solide radici, alimentate ed infittite da relazioni che si muovono tra le coordinate del mercato e quelle del sociale. Il filone di ricerca che da anni si occupa in Italia di questi temi⁶ pone in luce proprio come le economie locali si radicano nelle società in cui sono immerse e come si strutturano principalmente intorno a una dimensione «comunitaria» che fa leva su di una appartenenza e condivisione di valori e di risorse – sia materiali che immateriali – e crescono intorno a queste.

La novità, nel caso del Mezzogiorno, sta nel fatto che le economie territoriali riescano a nascere e a consolidarsi nonostante i limiti posti dall'ambiente sociale in cui si trovano inserite.

Il degrado sociale ed ambientale che circonda, in molti casi, le economie locali – e che frena il loro ulteriore sviluppo – è un sintomo evidente di come alla crescita economica non si accompagna uno sviluppo sociale. Per dare conto di questa affermazione, si pensi soltanto che la stessa «mappa» dei territori della provincia napoletana in cui lo sviluppo economico appare più diffuso⁷, quasi coincide con quella dei comuni che sono venuti recentemente alla ribalta nazionale per i problemi legati allo smaltimento dei rifiuti. Ad esempio, ad Arzano, definito da alcuni come la Silicon Valley del Sud, per la sua ampia e diversificata diffusione di attività di imprese, molte delle quali specializzate nell'abbigliamento e nel calzaturiero, le strade in questo periodo sono invase da cumuli di rifiuti, molti dei quali provenienti dalle stesse imprese, che da anni richiedono di poter avere dei luoghi appropriati per i loro rifiuti industriali.

Se questo dei rifiuti potrebbe apparire come un caso limite e contingente è, tuttavia, emblematico di un peculiare sviluppo locale dove spesso degrado edilizio ed abitativo e forme diverse di marginalità sociale si combinano con processi di crescita economica.

Dall'esterno, l'immagine che più colpisce è quella di imprese localizzate spesso in locali inadatti – sottoscala, garage – e in aree non specificamente attrezzate per l'uso industriale. Molte di esse si trovano, quindi, a fare i conti con tale limitatezza di spazi, con l'impossibilità di legalizzarsi nel rispetto dell'ambiente e delle norme sulla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Questi ed altri elementi dimostrano come i caratteri della crescita economica cui si assiste abbiano una «ambivalenza» di fondo, per cui fermarsi alle sole dimensioni quantitative di questi casi di sviluppo economico significherebbe celare le reali caratteristiche di questi fenomeni e soprattutto l'importanza che in essi assumono le relazioni sociali e comunitarie.

Le attività imprenditoriali fanno leva principalmente sulla struttura familiare e sui rapporti fiduciari che si instaurano nel mercato e tra le imprese. Le particolari modalità di organizzazione del lavoro, basate su accordi formali e

soprattutto informali, dovuti alla conoscenza reciproca, producono una limitata divisione del lavoro, che seppure in embrione, è la dimostrazione di una certa capacità di cooperare nei mercati locali. Le reti vengono attivate per favorire la crescita economica ed usate soprattutto nella sua fase iniziale, per ovviare e abbattere alcuni «costi» del mercato, ma proprio le condizioni del loro utilizzo, in assenza di tutela istituzionale, mostrano i limiti sociali dello sviluppo di cui stiamo parlando.

Un'altra delle peculiarità dell'emergente industrializzazione di piccola impresa è infatti l'utilizzo piuttosto rilevante di lavoro del tutto o in parte irregolare. Alla base del fiorire di sistemi locali di imprese, soprattutto nel tessile, nell'abbigliamento e nel calzaturiero, vi sono: la ridotta dimensione delle aziende; le barriere d'ingresso non particolarmente elevate in termini di capitali e di impianti; gli intensi rapporti di subfornitura tra le imprese. Non è difficile spiegare perché il sommerso si annida in sistemi con tali caratteristiche: l'occupazione irregolare si diffonde più semplicemente laddove la ridotta dimensione delle aziende consente di aggirare agevolmente i controlli; dove i capitali finanziari di investimento iniziale e di consolidamento delle imprese sono carenti, per cui la compressione dei costi avviene sul lavoro; infine, è più probabile che proliferi in contesti in cui tutta la filiera delle attività segue lo stesso comportamento. Dove vi è inoltre una riserva di lavoro a basso costo, composta soprattutto da donne e giovani avviati precocemente al lavoro, caratterizzati da precari percorsi di studio e di lavoro e da scarsa qualificazione professionale.

Da quanto detto sinora discende come gli attori economici diano luogo a meccanismi «compensativi» per aggirare le condizioni poco favorevoli dei contesti in cui intraprendono. Essi finiscono anzi per trasformare i vincoli sociali ed istituzionali in cui operano in opportunità economiche, e in tale meccanismo un ruolo fondamentale lo gioca «il sociale». Nelle economie territoriali, dunque, seppure attraverso specifiche modalità e combinazioni, l'economico ed il sociale hanno trovato un certo equilibrio, mentre la regolazione politica stenta a seguire questi processi.

Il governo delle economie locali

Come ci ha ricordato Fabrizio Barca, il ridisegno delle politiche economiche per il Mezzogiorno si basa tra l'altro sul convincimento che l'insieme delle attività relative allo sviluppo locale debba essere riportato nell'alveo dell'amministrazione ordinaria. Nonostante nuove logiche e nuovi strumenti siano stati posti in campo per sostenere lo sviluppo locale, il nodo da affrontare rimane il processo di attuazione di queste politiche. Non basta la nuova logica programmatica a dar conto di quanto accade, la parte problematica rimane come la realizzazione delle nuove politiche si radica in società locali che, per quanto indirizzate verso prospettive di cambiamento, ancora non hanno chiuso i conti con il proprio passato (in cui cioè vincoli al cambiamento quali il clientelismo, la mancanza di cultura imprenditoriale, la presenza di una burocrazia tanto pervicacemente corporativa quanto inefficiente ancora condizionano le scelte, la gestione ed il controllo dell'azione pubblica). O, ancora, in società che, sebbene disposte ad accogliere i principi di maggiore respon-

sabilizzazione ed autonomia come opportunità aperte dalle nuove politiche per il Mezzogiorno, talvolta vi riescono solo parzialmente perché i tempi di adeguamento ai nuovi principi – dalla condivisione tra più soggetti locali dell'esperienza di sviluppo, alla capacità di drenare risorse o di generare fiducia – si sono dimostrati più lunghi di quanto si potesse ritenere. In questi casi, mentre avviene l'assimilazione del «linguaggio» politico – fare «patto», «cooperare per un'ipotesi di sviluppo» locale – non si riesce poi a dare vita a realizzazioni concrete perché non si dispone di quelle risorse – come la capacità di regolare lo sviluppo – che la politica mira a creare.

Per questo, è senz'altro prematuro rigettare *in toto* gli strumenti posti in campo – occorre più tempo per capire quali forme di governo e di regolazione delle economie territoriali verranno in essere a seguito della loro introduzione ed applicazione – tuttavia bisogna anche imparare dalle esperienze concrete che, sinora, pur con alcune differenze, sembrano nel complesso segnalare, in relazione agli strumenti della programmazione negoziata, degli andamenti non certo esaltanti.

Ciò dipende anche dal fatto che la stessa esperienza della programmazione la si può intendere in tanti modi: e i significati e i giudizi variano a seconda che la si voglia interpretare come un processo di apprendimento, come un passaggio nella ridefinizione dell'azione pubblica – che abbandona un'impostazione economicistica per ricomprendere al suo interno anche variabili di natura extraeconomica – come parte di una politica più ampia che tenta di risolvere alcuni dei problemi strutturali che le aree del Mezzogiorno continuano ad avere ma tenta altresì di prendere atto che questi problemi non sono ovunque gli stessi, né hanno gli stessi tempi e modalità di risoluzione. Ciò non toglie, però, che proprio a ragione di questi differenti significati nasce anche un certo fraintendimento sugli obiettivi degli strumenti. Bisogna ben chiarire ed esplicitare a quali di queste premesse la politica volesse fare riferimento, perché un conto è dire – o far intendere – che, in fondo, è più importante la logica dell'apprendimento istituzionale rispetto a quella dell'impatto economico, un conto è dire che, invece, queste politiche, pur all'interno di un insieme integrato di altri interventi, possano nel breve periodo avere una ricaduta economica ed occupazionale tale da risolvere i problemi territoriali.

Il gioco di «adattamento» continuo a cui è costretta nei concreti contesti di azione la nuova politica economica, con riferimento allo specifico strumento dei Patti, sembra essere l'elemento che maggiormente caratterizza il loro andamento: anzi, il carattere di «negoziato» in essa insita che sembra quasi voler contenere la divaricazione tra le finalità più o meno intenzionalmente perseguite dalle politiche di sviluppo dal basso e la loro attuazione nelle realtà locali è duramente messa alla prova. Un risultato, in questo senso, è già emerso, ed è che in tale ridefinizione un apporto sostanziale proviene dalle amministrazioni locali, nella loro componente sia politica che burocratica. Esse si trovano sempre più a farsi carico delle problematiche della crescita economica delle comunità e al contempo ad indirizzare tali percorsi di sviluppo verso esiti di natura tanto economica che sociale. Per questo l'analisi dei meccanismi di regolazione politica a livello locale e delle stesse caratteristiche delle

burocrazie pubbliche locali appare come uno degli aspetti più interessanti da osservare nei processi di cambiamento della società meridionale.

Più in generale, in Italia, negli ultimi anni, è stato dato un notevole impulso al processo di modernizzazione della pubblica amministrazione. La delega di alcune competenze e responsabilità amministrative agli enti periferici, l'introduzione di principi di managerialità nell'azione pubblica⁸, l'avvio di forme di concorrenza all'interno del sistema pubblico e nei confronti di quello privato, rappresentano solo alcuni degli aspetti su cui si è concentrata la politica di riforma amministrativa.

Non si può perciò trascurare che di recente la riforma delle amministrazioni pubbliche e, in primo luogo, delle autonomie locali, sta tentando di ovviare ad alcune delle disfunzioni del nostro apparato burocratico. Tuttavia, nemmeno si può sottacere che, tra i molti problemi che il Mezzogiorno ancora dimostra di avere, l'arretratezza della pubblica amministrazione rimane uno degli aspetti che maggiormente condiziona le sue prospettive di crescita e di modernizzazione.

Si può dire però che ora la questione non sta più nel considerare se si sia tuttora in presenza o meno di quell'eccesso di «Stato» che tanto ha condizionato l'economia e la società del Mezzogiorno (e che secondo alcuni ha comportato degli effetti «perversi» per entrambe), quanto nel paradosso che all'eccesso di intervento dello Stato nel Sud corrisponda, a tutt'oggi, un «deficit» da parte dello Stato stesso nel dare certezza agli scambi economici, nel garantire il normale svolgersi della vita associata, nel favorire il rispetto dei diritti dei cittadini e contemporaneamente nel rafforzare la responsabilità di questi ultimi nei confronti delle istituzioni pubbliche⁹.

In queste circostanze, la nuova programmazione ed i suoi strumenti hanno finito per risentire delle modalità con cui opera l'apparato pubblico nel Mezzogiorno. Il carattere che, tra gli altri, ha segnalato con più evidenza la debolezza degli apparati amministrativi durante la realizzazione dei patti è senz'altro la capacità di progettare piani di intervento locale¹⁰. In base a quanto previsto in fase di programmazione, le risorse finanziarie stanziare per attuare le proposte presentate dai vari soggetti coinvolti nel Patto – dalle imprese alle istituzioni, dalle associazioni alle scuole – avrebbero dovuto essere utilizzate per realizzare progetti che rispondessero ai più stringenti bisogni espressi dai territori (da azioni volte a migliorare la qualità della vita comunitaria ad opere infrastrutturali, da interventi per lo sviluppo e la formazione dell'imprenditoria locale a quelli per la qualificazione dei giovani in cerca di prima occupazione). All'interno delle amministrazioni locali è emersa una carenza di personale con competenze professionali adeguate a riconoscere e ad indirizzare i bisogni del mondo imprenditoriale locale e a valutare l'impatto – occupazionale, ambientale, sociale – che le attività di impresa hanno o potrebbero avere sul territorio.

Vi è da dire poi che la formazione delle scelte e delle decisioni politiche sugli interventi da attuare localmente sono risultate spesso condizionate dalle molteplici carenze presenti nei territori coinvolti nell'esperienza «pattizia» (ad iniziare dalle infrastrutture per finire alla carenza di suoli per insediare le atti-

vità produttive). Come conseguenza di ciò, la maggior parte dei progetti presentati dalle amministrazioni locali ha assunto come carattere il superamento delle «emergenze» già presenti da lungo tempo, inducendo a tralasciare altri aspetti che, in relazione alle finalità della politica, apparivano prioritari (si pensi per esempio alla limitatezza di interventi che ha fatto registrare nei patti la questione, tanto dibattuta inizialmente, dell'emersione del lavoro irregolare).

La ricerca di soluzioni collettive ai problemi dei territori ha finito in tal modo per essere esasperata dalle condizioni in cui questi versavano e da un agire amministrativo che si è dimostrato, almeno sinora, impreparato di fronte a nuovi compiti – assolvere la funzione di mediare gli interessi in campo, proporre vie per uno sviluppo congruente con i contesti sociali e culturali di appartenenza – di governo che le nascenti economie locali pongono. Ed è su questi aspetti che emerge come la formazione di una classe dirigente – politica ed amministrativa – capace di gestire, con autonomia e responsabilità, i cambiamenti in corso nelle società locali sia ancora al di là da venire.

note

¹ Svimez, *Rapporto 1999 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1999.

² Istat, *Rapporto sulla situazione del Paese*, Bologna, Il Mulino, 1998.

³ *Ibidem*.

⁴ L. Baculo, *Impresa forte, politica debole*, Napoli, Esi, 1994; P. De Vivo, *Sviluppo locale e Mezzogiorno. Piccola impresa, territorio e azione pubblica*, Milano, Angeli, 1997; L. Meldolesi, *Il Mezzogiorno perduto e ritrovato*, «Sviluppo locale», n. 2-3, 1996.

⁵ G. Viesti, *Mezzogiorno dei distretti*, Roma, Donzelli, 2000.

⁶ A. Bagnasco, *La costruzione sociale del mercato*, Bologna, Il Mulino, 1988; S. Brusco e S. Paba, *Per una storia dei distretti industriali italiani dal secondo dopoguerra agli anni novanta*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Roma, Donzelli, 1997.

⁷ Si tratta per lo più dei comuni che si trovano a Nord Est del capoluogo campano, come Grumo Nevano e San Giuseppe Vesuviano che sono divenuti noti proprio per l'intenso sviluppo economico che sono stati capaci di realizzare. P. De Vivo, *Attività di impresa e società locali nel Mezzogiorno. Il sistema moda della provincia di Napoli*, in G. Viesti (a cura di), *Mezzogiorno dei distretti*, Roma, Donzelli, 2000.

⁸ Sulla costruzione, in Italia, di una «nuova» dirigenza pubblica a livello centrale e periferico, cfr. F.P. Cerase (a cura di), *La nuova dirigenza pubblica. Esperienze e percorsi di una riforma*, Roma, Carocci, 1999.

⁹ Secondo il quadro che annualmente dipinge l'Istat sulle condizioni dell'intero Paese, vi sono alcuni aspetti della vita sociale del Mezzogiorno che appaiono profondamente segnati dalle modalità di funzionamento delle istituzioni pubbliche. A leggere quanto scritto nel Rapporto sulla situazione italiana del '98, si sottolinea, per esempio, che per adempire alle normative che regolano le attività imprenditoriali, le imprese sopportano un costo, per gli obblighi amministrativi, che nel Mezzogiorno è pari all'1,3% del totale dei costi aziendali rispetto all'1% per il Nord Ovest, all'1,1% per il Nord Est, e allo 0,7% per il Centro. Ancora, si considerino le osservazioni relative alle prestazioni di due servizi pubblici come la giustizia e la sanità. Quanto alla giustizia, i curatori del Rapporto scrivono: «I ritardi e le disfunzioni sono un male diffuso su tutto il territorio nazionale, anche se il Mezzogiorno ha il primato negativo per maggiore durata dei procedimenti e minori tassi di estinzione in tutti gli uffici giudiziari, probabilmente a causa della inferiore copertura dell'organico dei magistrati e di una maggiore litigiosità in questa parte del Paese» (Istat, *Rapporto sulla situazione del Paese*, cit., p. 147). Quanto alla sanità, si sottolinea che «a un Mezzogiorno con scarsa disponibilità di strutture (i posti letto sono 4,8 ogni mille residenti), in molti casi sottoutilizzate (in un anno viene mediamente occupato il 70,2% dei posti letto disponibili), corrisponde un Centro Nord che si caratterizza per un'elevata dotazione di posti letto (intorno al 6 per mille) e un buon utilizzo degli stessi (76% circa)» (*ibidem*, p. 155).

¹⁰ P. De Vivo, *Le attuali politiche di sviluppo per il Mezzogiorno: i Patti territoriali e le istituzioni locali*, «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 2, 2000.