

ACCADEMIA DI STUDI STORICI

ALDO MORO

informazioni

APERTURA DEI LAVORI

Alfonso Alfonsi

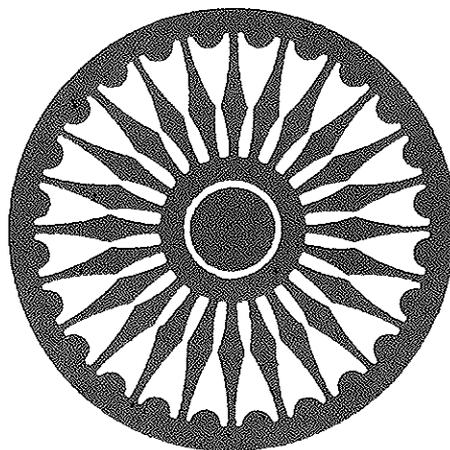
Presidente dello STESAM

Negli ultimi anni è stata messa radicalmente in discussione la stessa ragion d'essere del sistema di politiche pubbliche a sostegno dello sviluppo meridionale che ha operato negli ultimi 40 anni. Cionondimeno, sembra questo il momento per aprire una seria riflessione circa alcune questioni aperte sul Mezzogiorno, senza la quale gli italiani corrono il rischio di essere inseguiti da interpretazioni contraddittorie circa la propria storia recente.

Si tratta, in particolare, di chiedersi quale sia stata l'effettiva consistenza delle risorse destinate dallo stato negli ultimi quarant'anni al Sud; se gli investimenti fatti per il Mezzogiorno siano più o meno cospicui di quelli effettuati nel resto del paese; quali siano stati gli esiti di tali investimenti; quale sia oggi il saldo tra quanto il Sud ha ricevuto e quanto è stato in grado di mettere a frutto; se la crescita economica del Sud è comparabile con quella del paese nel suo insieme.

Si tratta, inoltre, di interrogarsi circa la disponibilità e la significatività degli stessi dati statistici relativi alle regioni meridionali e circa l'influenza delle rappresentazioni e delle immagini prevalenti sul Mezzogiorno.

Per quanto riguarda le immagini, in particolare, andrebbe accertata e documentata l'esistenza di rappresentazioni circa la condizione culturale, sociale ed



FORUM PERMANENTE SULLA QUESTIONE MERIDIONALE

ottava sessione

NUMERI, DATI E IMMAGINI

Bari, 10-11 dicembre 1993

economica del Mezzogiorno e la loro influenza nella elaborazione di scelte politiche e di strategie operative.

Se non si assume una adeguata consapevolezza del peso che hanno le immagini, le rappresentazioni, gli stereotipi e i luoghi comuni nell'orientare le scelte di carattere politico e operativo si rischia di continuare a rimanere vittime di quella che si potrebbe definire una sorta di "complicità cognitiva" con le centrali culturali e politiche che hanno manifestato un orientamento antimeridionale.

Per complicità cognitiva si potrebbe

intendere la più o meno consapevole condivisione (da parte di intellettuali del Nord come del Sud) di un insieme di rappresentazioni della realtà meridionale che giungono fino a considerare reale la metafora del Sud come Terzo Mondo. Al di là dell'intenzionalità di chi la condivide, l'esito complessivo della complicità cognitiva è quello di rafforzare l'idea anodina di una realtà meridionale inemendabile e, pertanto, tale da non dovere essere più oggetto di responsabilità o solidarietà al livello nazionale.

In questo campo restano aperte tre questioni: quella delle autorappresentazioni della borghesia e dei ceti intellettuali meridionali, quella del cosiddetto "mito del nord" e quella relativa al ruolo giocato dai mass media.

Gli svantaggi relativi da cui è caratterizzato il Sud rispetto al Centro-Nord, e rispetto ad altre regioni europee, meritano un'attenzione proporzionata alla loro consistenza ed esigono di essere affrontati nel quadro dei rapporti nazionali e sovranazionali, al fine di impostare politiche realistiche ed efficaci.

PRIMA SEDUTA

I NUMERI E LE IMMAGINI DELLA QUESTIONE MERIDIONALE

Paolo Guglielmetti

SVIMEZ

Nonostante l'aspetto economico del ritardo del Sud sia senz'altro tra quelli più esplorati dalla letteratura meridio-

nalistica, può essere utile trattarne ancora in risposta, tanto agli equivoci che in quest'ambito continuano a manifestarsi, quanto alla recente tendenza a trascurare l'importanza delle politiche di sviluppo economico a vantaggio di una discussione, che, come nella recente ricerca di Robert Putnam, privilegia i fattori civili.

Tutte le cifre che descrivono l'economia reale continuano a registrare il ritardo accentuato del Sud; in particolare, la modestissima quota di produzione industriale costituisce la più precisa misura del divario e il più chiaro indicatore del problema del Mezzogiorno come problema di sviluppo.

La misurazione dello sviluppo operata sulla base del livello di industrializzazione si giustifica, peraltro, in rapporto all'ampiezza demografica del Sud, che è tale da imporre, come dimostrano le analisi economico-statistiche, l'esatta valutazione del fattore-industria come motore dello sviluppo. Ciò s'impone, non solo per il contributo che dall'industria viene al reddito e all'occupazione, ma, nel caso specifico, per il chiaro configurarsi dell'industria manifatturiera come il settore più sensibile alle spinte all'innovazione.

Le cifre denunciano, inoltre, l'eccessiva enfattizzazione dell'eterogeneità dell'area del Mezzogiorno, nella quale, al contrario, gli indici di ritardo si attestano, in linea generale, sui medesimi valori, sottolineando il comune divario dal resto del paese.

In particolare, dalla contabilità nazionale, aggiornata dalla SVIMEZ al 1992, risulta il rilevante divario di consumo con il resto del paese e, al proposito, l'esigenza di ridimensionamento del ruolo dei trasferimenti a integrazione del reddito.

Tali dati circa il divario di consumo sono coerenti con quelli dell'indagine sul reddito familiare della Banca d'Italia. Questi ultimi non mettono in evidenza una forte diversità Nord-Sud nella struttura del reddito familiare. Analoga è, infatti, sia l'incidenza dei diversi redditi, sia quella dei trasferimenti sul reddito complessivo. Così, i trasferimenti netti a famiglie e ad imprese meridionali alimentano un flusso di spesa pubblica che non risulta, in termini pro-capite, superiore a quella del Centro-Nord. E' questo il risultato convergente di diverse analisi, fra le quali il recente Rapporto della SVIMEZ sulla distribuzione Nord-Sud della spesa pubblica.



Da sinistra: Alfonso Alfonsi, Salvatore Di Staso, Giovanni Moro e Carlo Forcella.

Simili dati, relativi alla spesa pubblica, vengono spesso messi a confronto con il contributo del Mezzogiorno alle entrate del bilancio pubblico che è, invece, assai minore.

Tale scarto tra Sud e Centro-Nord riflette semplicemente il dualismo economico del paese. Esso ha, in qualche misura, ragioni oggettive, quali la progressività del sistema dell'imposizione diretta e, tuttavia, potrebbe derivare in parte dalla sottovalutazione dell'effettiva incidenza dei tributi nel Mezzogiorno.

In conclusione, è evidente che il processo di redistribuzione ha assunto in Italia tratti patologici, perché non ha rimosso le cause di fondo del diverso grado di sviluppo e non ha, quindi, favorito un sempre maggiore grado di indipendenza economica delle aree arretrate.

Salvatore Lupu

Vicedirettore di "Meridiana"

Le rappresentazioni della condizione del Mezzogiorno attualmente prevalenti nella cultura e nella politica italiana registrano un vizio strutturale, determinato dalla generale prevalenza di quella che potremmo chiamare la "fotografia" (la situazione sincronica) rispetto a quello che si potrebbe definire il "film" (l'evoluzione diacronica); in altri termini, si tratta dello scarso con-

senso accordato ad una lettura adeguata dell'evoluzione economica e sociale delle regioni meridionali.

A partire dall'indicatore più grezzo, il prodotto interno lordo, è facile rilevare i due corni del dilemma. Se, da un lato, il Mezzogiorno registra un livello di prodotto interno lordo di poco superiore a quello del Centro-Nord, dall'altro, non si può trascurare l'elevato incremento, divenuto fisiologico, che ha interessato il reddito meridionale dall'Unità ad oggi.

Il prevalere della "fotografia" sul "film" ha determinato, viceversa, la tendenza a trascurare la formidabile crescita quantitativa che il Mezzogiorno ha avuto riguardo la ricchezza privata, i servizi, la disponibilità di beni e la produttività di lavoro. Tale prevalenza, ingenua o strumentale che sia, è stata dettata da varie ragioni, fra le quali se ne possono citare almeno due l'"effetto di dimostrazione" e la percezione delle differenze come anomalie.

Nel caso dell'"effetto di dimostrazione", si tende ad attribuire maggiore importanza alla percezione della propria posizione relativa, effetto imperante tanto nei comportamenti collettivi che in quello politico.

Per quanto riguarda la percezione delle differenze come anomalie, Rosario Romeo usava dire che il problema non consiste nel fatto che l'Italia non è diventata come l'Inghilterra, ma piuttosto

nel perché non sia rimasta come la Grecia. Negli ultimi decenni si è teso a misurare il gap sempre con modelli idealtipici, ricavati sulla base di casi di maggiore sviluppo. Sembra, piuttosto, che la pretesa anomalia del Sud non esista.

Esiste, invece, qualcosa di profondamente diverso e con una caratura ideologica molto più bassa. Si tratta, cioè, di una differenza di grado di sviluppo, che è andata soggetta ad enfattizzazioni, in buona parte imputabili ad un problema di immagine del Sud nei confronti dei paesi più sviluppati.

Da qui deriva, però, la costruzione non solo delle immagini ideologiche, ma anche di quelle scientifiche. Va ricordato, infatti, che assieme al meridionalismo nasce in Italia la scienza sociale. E' per questo, poi, che storia del Mezzogiorno e la storia della questione meridionale rimangono incompatibili, perché l'una registra quello che è successo, l'altra quello che non c'è.

A questo proposito, un capitolo a parte spetta ai dati qualitativi portati in auge dal modesto e fuorviante libro di Robert Putnam. In sintesi, Putnam sostiene che il problema e la diversità del Mezzogiorno risiedono nel non avere sufficienti *civiness*. Tale diversità risalirebbe, peraltro, a mille anni fa, a quella fase, cioè, in cui nell'Italia settentrionale ci sarebbero stati i Comuni, che avrebbero insegnato alla gente ad autogovernarsi, e nel Sud la monarchia normanna. Privi di qualsiasi fondamento storico sono tanto i presupposti quanto l'impostazione stessa dell'analisi fatta da Putnam, il quale costruisce anche singolari indicatori della *civiness*, come il voto dato ai partiti di massa nel 1921, come se il voto ad un partito o ad un altro possa essere indicativo di maggiore o minore civismo. Sembra questa una tesi inverosimile, particolarmente in questa fase in cui si esaurisce per l'Italia la prima repubblica.

Il problema da porsi è, tuttavia, se a queste illazioni, come a quelle che si fanno oggi da altre parti, non siano i meridionali stessi ad offrire il fianco; se non siano, cioè, essi stessi a ritagliare sul Sud una falsa immagine di alterità e di anomalia, continuando da sempre ad impostare la storia del Mezzogiorno come questione meridionale. Questo è accaduto, oltre per le ragioni già ricordate, anche perché forse è convenuto alla classe politica meridionale, in quanto le ha consentito di as-

sumere con profili ideologici più alti la sua partecipazione al governo della nazione e, successivamente, le ha permesso di avere flussi finanziari da redistribuire al Sud, per aumentare il proprio potere.

La polemica contro il Mezzogiorno è, oggi, una polemica contro l'idea dell'intervento dello stato ed è, soprattutto, di carattere fiscale. In merito a questo insieme di questioni, la difesa della questione meridionale è senza dubbio una trincea debole. Si tratta, invece, di verificare se ci sia ancora la possibilità che lo stato governi, almeno in parte, lo sviluppo economico.

Paolo Botta

Responsabile dell'Osservatorio sul Mezzogiorno dell'IRSI-CISL

Gli stereotipi che pesano sull'immagine complessiva del Mezzogiorno sono numerosi. Su alcuni di essi, di rilevanza più immediatamente sociale, è opportuno soffermarsi, a tutto vantaggio di una trascurata omogeneità Nord-Sud, che pur non nega le specificità dell'area meridionale.

Un primo stereotipo, largamente smentito da numerose ricerche, è quello dell'uomo meridionale come "sfaticato". Le indagini rilevano, al proposito, un approccio diverso al mondo del lavoro da parte dei giovani, mettendo in evidenza un'assoluta disponibilità, sia verso esperienze lavorative precoci, con la conseguente mancata scolarizzazione, sia verso forme di lavoro precario, di tipo produttivo e a rischio, come conferma l'impatto, sostanzialmente positivo, dell'applicazione della legge 44 per l'imprenditoria giovanile nel Sud.

Ancora da sfatare rimane il ricorrente stereotipo del tradizionalismo meridionale, in evidente contrasto con i dati e i sintomi emersi da recenti ricerche che confermano, viceversa, l'attualità di un processo di modernizzazione che interessa anche il Sud. Numerose sono, al riguardo, le esemplificazioni, fra le quali, in particolare, va ricordato il mutato atteggiamento dei giovani nei confronti del lavoro che, come al Nord, ha lasciato spazio ad una visione cosiddetta "autonomizzativa", tipica della società occidentale contemporanea, pur se essa resta una concezione "strumentale". Tali ricerche confermano, inoltre,

l'avvenuto avvio del processo di modernizzazione, la crescita dei consumi e, soprattutto, la rapida evoluzione che ha interessato la condizione femminile nel Sud.

Un altro stereotipo imperante, alimentato dalla nota e già allora contestata ricerca di Banfield in Basilicata, è quello del familismo amorale, cui è facilmente opponibile l'ovvietà della preminenza accordata nella scala valoriale alla famiglia, documentata da varie ricerche in ambiti geografici e culturali differenti. Ciò va detto senza negare l'importanza maggiore che, comunque, la famiglia può assumere nel Sud e alla quale va, tuttavia, attribuito un carattere contingente e non simbolico.

All'amoralità del familismo meridionale si collega la ricorrente accusa di clientelismo che, al contrario, è, evidentemente, una caratteristica comune tanto al Nord che al Sud; anche se il Sud registra alcune peculiarità che hanno, senza dubbio, favorito la diffusione del clientelismo, quali il potere oggettivamente maggiore di cui è depositaria la classe politica in un contesto di minore sviluppo. Va comunque registrato anche l'atteggiamento fortemente critico manifestato dai giovani nei confronti della pratica del clientelismo, sintomatico di una concezione per così dire universalistica, propria delle società sviluppate.

I risultati di recenti indagini sui giovani meridionali colpiscono, anche, lo stereotipo della sfiducia nelle istituzioni, che si configura, al contrario, come atteggiamento generalizzato diffuso sull'intero territorio nazionale e sul quale, peraltro, la classe politica ha commesso il grave errore di non riflettere abbastanza.

Si registra poi al Sud, ancora in contrasto con le immagini dominanti, una strozzatura tra un segmento di giovani che raggiunge livelli di scolarizzazione molto elevati e uno di giovani che evadono la scuola dell'obbligo. Rimane, quindi, infondata l'ipotesi, per il Mezzogiorno, di un nesso causale fra eccesso di scolarizzazione e disoccupazione.

Nel complesso, dunque, vari segnali e indicatori mettono in evidenza l'esistenza di un processo di modernizzazione che tende ad un'omologazione Nord-Sud, pur configurandosi sempre con specificità proprie del Mezzogiorno.

SECONDA SEDUTA

LE NUOVE PROSPETTIVE NELLA MISURAZIONE DEI FENOMENI SOCIALI

Gabriele Quinti

*Direttore per la ricerca applicata
del C.E.R.FE.*

La considerevole produzione di dati statistici, dovuta sia ai progressi dell'informatica che alla crescente necessità di disporre di informazione e alla consapevolezza della complessità del mondo di oggi, impone una ulteriore riflessione circa il ruolo attuale delle scienze statistiche.

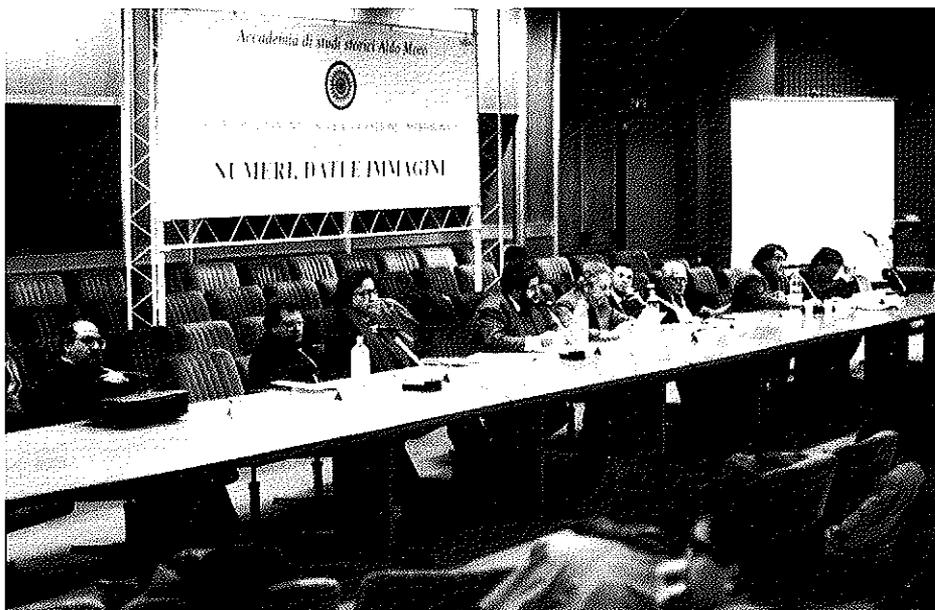
La statistica, per essere efficace, chiede di essere relativizzata; da sola, infatti, non è in grado di produrre informazioni sui fenomeni sociali. Essa è piuttosto una tecnica al servizio delle varie scienze, che non una scienza vera e propria.

Anche la misurazione di un processo sociale e culturale come lo sviluppo impone l'articolazione in una prima fase, quella della "ricerca dei fenomeni misuratori", e in una seconda, nella quale soltanto può intervenire direttamente la statistica, quando cioè ci si pone il problema della quantificazione.

Riguardo ai fenomeni misuratori, si può dire che si è entrati in una terza generazione della misurazione dei fenomeni connessi allo sviluppo. Rispetto alle due generazioni precedenti, fondate su una concezione economicistica dello sviluppo, questa terza generazione è legata a una concezione processuale e dinamica dello sviluppo, nella quale soltanto la sociologia ha assunto reale importanza.

In questa generazione, che si interroga sui processi più o meno complessi che favoriscono o ostacolano lo sviluppo, dando adeguato spazio ai fattori soggettivi di tali processi, rientrano, in particolare, l'indice della povertà messo a punto dalla Banca Mondiale; l'indice dello sviluppo umano e quello della libertà politica messi a punto dal PNUD; l'indice dell'esclusione sociale messo a punto dal CERFE, in collaborazione con il PNUD.

Si tratta di quattro indici di cui è possibile definire le rispettive aree di applicazione, i livelli di applicazione, gli in-



Un momento dei lavori della seconda seduta.

dicatori presi in considerazione e le modalità di calcolo anche nella prospettiva di una loro applicazione al Mezzogiorno italiano.

L'esigenza del ricorso a misurazioni di tipo più complesso, in grado di gestire l'abbondanza di dati relativi alla situazione del Mezzogiorno, potrebbe essere pienamente soddisfatta dalle misurazioni considerate. Alcune prime sperimentazioni di applicazione di tali indici al contesto del Mezzogiorno in relazione ai paesi del Sud del mondo hanno generato una rivoluzione di taluni schemi classici. In particolare, le tradizionali classifiche fra paesi e regioni sono state rivoluzionate sul piano sia internazionale che nazionale, mettendo in crisi il cosiddetto paradigma Nord/Sud.

Va anche sottolineato che l'applicazione di queste misurazioni ha confermato la necessità di sfatare alcuni assunti, ormai ampiamente consolidati, come quello del rischio per l'Italia di essere trascinata dal Mezzogiorno fuori dall'Europa o come quello, ricorrente, del parallelo fra Sud d'Italia e Sud del mondo.

In conclusione, emerge come le nuove procedure di misurazione possano divenire utili strumenti, da un lato, per la comprensione delle effettive capacità di crescita delle regioni meridionali e, dall'altro, per la ridefinizione dei criteri cui informare le politiche d'intervento nel Mezzogiorno.

Bruno Catenacci

*United Nations Development
Program - PRODERE*

In relazione alla misurazione dei fenomeni sociali connessi allo sviluppo, andrebbe prestata maggiore attenzione - in Italia - al tema dello sviluppo umano, uno degli strumenti concettuali ed operativi più rilevanti ed innovativi che le Nazioni Unite hanno elaborato negli ultimi anni.

Il concetto di sviluppo umano nasce dalla constatazione che non esiste un collegamento automatico tra crescita economica e progresso umano e afferma che lo sviluppo deve essere inteso, sia come un processo di ampliamento delle scelte delle persone, che come livello di benessere da loro raggiunto.

Questo approccio ha prodotto anche un "indice di sviluppo umano", il quale costituisce un'espressione sintetica in cui convergono un gran numero di indicatori di sviluppo differenti fra loro.

L'approccio dello sviluppo umano si propone come strumento di lettura critica dei fenomeni attuali di sviluppo mondiale - soprattutto con riguardo alle relazioni Nord-Sud - e, ancora, come spazio di ridefinizione del rapporto tra politiche economiche e sociali, tra politiche di riaggiustamento strutturale e misure di compensazione.

L'approccio dello sviluppo umano,

inoltre, offre uno spazio pratico per la formulazione di modelli appropriati di cooperazione allo sviluppo.

Va segnalato anche che, a partire dal 1990, le Nazioni Unite hanno assunto l'iniziativa di pubblicare un "Rapporto annuale sullo sviluppo umano", che viene redatto da un gruppo interdisciplinare, ma la cui paternità viene assunta dal Programma per lo sviluppo della Nazioni Unite, l'UNDP.

Due sono le funzioni più rilevanti dell'UNDP: quella di rappresentanza politica del sistema delle Nazioni Unite nei vari paesi e quella di gestione di programmi specifici di assistenza tecnica e cooperazione in materia di sviluppo. Va sottolineato, peraltro, che la decisione dell'UNDP di lanciare la teoria dello sviluppo umano si configura come una scelta innovativa e coraggiosa, quasi una sfida a organismi e ambienti attestati, attualmente, su posizioni politiche di segno diverso.

E' possibile, infine, a partire dall'approccio dello sviluppo umano, dedurre strumenti di lettura e schemi operativi applicabili al Mezzogiorno d'Italia, pur nella consapevolezza della profonda diversità che lo separa dal Sud del mondo.

Giuseppe Cotturri

Presidente del Movimento federativo democratico

Per affrontare il tema dello sviluppo del Mezzogiorno, è necessario oggi trattare anche due questioni: il deficit di forme istituzionali idonee allo sviluppo di risorse e di capacità democratiche; la dialettica della cittadinanza che, in contrasto con tale deficit, rende decisiva l'attuale transizione.

La prima linea di riflessione riguarda allora la forma di stato che i cittadini italiani si sono trovati di fronte in questo quarantennio. Dal punto di vista del sistema politico, si è realizzata, in realtà, una riproduzione allargata del sistema dei partiti, che ha investito tutti i livelli della società, producendo una frizione tra istituzioni e autonomia delle forze sociali. Questo sistema è stato messo in crisi dal referendum del '91, anche se tendenze alle "departitizzazione" erano già visibili negli anni '70, e per più di un decennio si è protratto un conflitto tra spinte per "incapsulare" nel sistema e spinte di libera-

zione, che non hanno poi trovato alcuna risposta positiva fino agli anni '90.

Un'altra questione strettamente connessa al modello di stato in Italia è quella relativa alle regioni, per le quali, fin dall'inizio degli anni '80, si è posto il problema dell'identità e della funzione: le regioni come istituzioni di decentramento di spesa o anche strumenti per produrre una volontà nazionale?

Il modello di regione realizzato in Italia è stato quello di una agenzia di spesa. Tale modello è responsabile dello sviluppo ipertrofico di un ceto politico dedito essenzialmente a funzioni di intermediazione e di maneggio di flussi finanziari, piuttosto che portatore di progetti delle forze e delle comunità locali.

Proprio questo approccio e questa politica hanno determinato il progressivo corrompimento a cui è stata sottoposta la politica democratica. Anche gli studi sulla regolazione hanno, peraltro, sfatato quel luogo comune secondo il quale le culture della solidarietà e della cittadinanza, intese come costruzioni del bene comune, fossero risorse "ad esaurimento", cioè il portato di vecchie concezioni destinate a essere travolte dalla modernizzazione.

Studi recenti hanno dimostrato, invece, che in tutto il mondo si sono sviluppati fenomeni di nuova soggettività, portatori di solidarietà, di ricerca del bene comune, di domande etiche che richiedono che lo stato e il mercato, cioè gli attori pubblici e privati della politica e dell'economia, si misurino con la responsabilità in termini di eticità dell'azione verso la società. Si tratta, quindi, di mettere al centro il rapporto con i cittadini e la decisione e l'attuazione delle politiche pubbliche, piuttosto che le erogazioni monetarie alle famiglie, alle imprese e, addirittura, ai nuovi soggetti.

Se la vicenda Nord-Sud in Italia viene interpretata dal punto di vista dei soggetti e delle culture che hanno dominato - individualismo impositivo che si è coniugato con tendenze di identificazione collettiva di tipo nazional-corporativo - la questione non è quella meridionale, bensì quella settentrionale. Proprio la rinuncia delle forze politiche italiane, anche della sinistra, alla scelta nazionale forte e correttiva degli squilibri del paese, ha condotto a quel regionalismo dimezzato nella parte meridionale, che oggi alimenta tanta propaganda "nordista".

Un'occasione è, attualmente, rappresentata dalla discussione della Commis-

sione Bicamerale per le Riforme Istituzionali circa le competenze da attribuire alle regioni. L'approccio scelto è quello del rapporto tra le materie trasferite, i poteri, le competenze e il bilancio, ma la discussione purtroppo si è già avviata in termini "ragionieristici", per cui si è visto che per le regioni del Centro-Nord è possibile trasferire subito tutte le materie, mentre le regioni meridionali non ce la farebbero a sostenerne l'onere. Per queste ultime, si propone allora di non trasferire la voce pubblica istruzione, lasciandola allo stato centrale

TERZA SEDUTA

IL FUTURO DEL MEZZOGIORNO: NUOVE POLITICHE E NUOVE RAPPRESENTAZIONI

Carlo Borgomeo

Presidente del Comitato per lo sviluppo di nuova imprenditoria nel Mezzogiorno

La cultura della rappresentazione del Mezzogiorno è prevalentemente una cultura del divario. Si tende cioè a rappresentare il Mezzogiorno come una realtà che "insegue" il Nord, ma la cui velocità non è sufficiente a raggiungere chi sta avanti. Ciò ha comportato forti conseguenze negative, soprattutto in termini di sottovalutazione delle potenzialità e delle opportunità del Sud, creando una sorta di "cultura di riserva", la quale rappresenta uno dei più clamorosi casi di "evasione" dello stato dall'esercizio del proprio ruolo.

Dal punto di vista politico, un primo effetto di tale rappresentazione è stato quello di verticalizzazione dei processi di decisione, di programmazione, di gestione e di attuazione degli interventi. Per questo, lo stesso respiro autonomistico della legge 64, che aveva offerto alle regioni l'opportunità di "imparare a governare", si è fortemente ridotto.

Un secondo effetto della cultura del divario è stata l'impostazione della gestione politica esclusivamente in termini di ripartizione delle risorse, ignorando che tutto il progetto, che diventava

allora un option comunque slegato dalla distribuzione dei finanziamenti in virtù della quale si può dire che non si finanziavano progetti, ma si progettavano finanziamenti.

Un terzo effetto è stato quello che ha riguardato i modi di selezionare la classe dirigente, legata allo schema della protesta-richiiesta-mediazione, dal momento che il consenso e il potere erano di fatto centripeti.

Nel suo complesso, tutto ciò ha delineato una cultura dello sviluppo che non contiene in sé, come invece si prefigura in alcune pagine di Moro, l'idea del "procedere" e del "percorso", ma che ha prodotto un'azione politica "per eventi" (ad esempio, la centrale di Gioia Tauro, l'ILVA di Bagnoli, ecc.) e non, come avrebbe dovuto, "per processi". La cultura dell'evento appanna responsabilità, e porta a sottovalutare le risorse disponibili e i nodi centrali dello sviluppo.

E' questa cultura che ha portato alla mancanza di progetto e che ha influenzato l'intero modo di fare politica nel Mezzogiorno, poiché l'evento non si costruisce, ma si aspetta.

Giulio Centemero

FORMEZ

Due temi sono particolarmente rilevanti in ordine alla questione dello sviluppo del Mezzogiorno: il ruolo dell'innovazione nella "ricerca e sviluppo" e quello del governo locale e della sua efficienza.

Per quanto riguarda il peso che le politiche di innovazione per la ricerca hanno avuto nel contesto del Mezzogiorno, si può osservare che nel periodo 1970-1992 c'è stato un incremento in assoluto, dovuto in buona parte agli investimenti previsti dalla legge 64, anche se lo scarto tra le diverse aree del paese resta notevole. Ad esempio, la spesa per ricerca e sviluppo nella Pubblica amministrazione nel 1990 è stata del 33,2% al Nord, del 55,9% al Centro e del 10,9% al Sud. Analogamente, si nota un forte divario relativamente alla spesa e ai posti di lavoro nella ricerca e sviluppo nell'industria.

E' necessario, quindi, interrogarsi circa l'eredità che l'intervento straordinario ha lasciato, in termini di iniziative e di fondi, al fine di rendere efficace lo stesso intervento ordinario. Si tratta



Da sinistra: Claudio Della Porta, Saverio Tecli, Antonio Giancone e Alfonso Alfonsi.

di circa 8.000 miliardi disponibili per iniziative che riguardano la ricerca e la formazione, i programmi di cofinanziamento con il CNR e l'ENEA, le attività connesse ai contratti di impresa, la creazione di parchi scientifici e tecnologici. Questo insieme di iniziative, peraltro, sono state concepite nella prospettiva di un forte collegamento tra l'intervento istituzionale e i soggetti che operano nella società.

Per quanto riguarda il tema del governo locale, il nuovo quadro istituzionale determinato dalla fine dell'intervento straordinario trova il suo punto focale proprio nella sua efficienza e nella sua efficacia.

Purtroppo, per ragioni storiche, il Mezzogiorno non ha una grande tradizione in tal senso e lo stesso intervento straordinario, che pure fin dall'epoca di Pastore aveva puntato sulla responsabilizzazione del governo locale in ordine allo sviluppo, ha finito per vedere realizzati gli interventi centralizzati, come quelli connessi all'innovazione, piuttosto che la crescita dei soggetti locali.

Non sono, peraltro, sufficienti le iniziative di formazione attualmente previste e gli interventi di assistenza tecnica e di sostegno progettuale ai governi locali. E' necessaria una vera e propria politica del governo locale, affinché esso diventi uno dei punti chiave del processo di riavvicinamento tra le istituzioni e i cittadini; il che comporta scelte politiche

nazionali che garantiscano la piena autonomia e, insieme, la responsabilizzazione degli enti locali.

Carlo Forcella

Presidente dell'IPRES

Avviato nel 1950, l'intervento straordinario nel Mezzogiorno ha visto, con il decreto legislativo del 3 aprile 1993, sancita la sua cessazione. Non ci si deve rammaricare per questo, soprattutto perché il divario Nord-Sud va considerato come prodotto dell'intervento complessivo dello stato e non del suo carattere straordinario.

Inoltre, quella che si potrebbe definire la "sovracultura" dell'intervento straordinario ha fuorviato attenzioni e interessi dai reali termini del rapporto fra lo stato e le regioni meridionali.

Un terzo motivo per cui non deve essere considerata negativamente la fine dell'intervento straordinario è legato alla generale constatazione che le disfunzioni strutturali dell'intervento stesso ne hanno impedito una realizzazione piena ed aderente ai suoi programmi. Infine, la ragione più rilevante risiede nella mancata costruzione, da parte dell'intervento straordinario, di un quadro coordinato e unitario dell'intervento pubblico, che di fatto ha contribuito alla sua segmentazione.

La fine dell'intervento straordinario, d'altro canto, rende le regioni del Mezzogiorno meno tutelate, ma certamente più sollecitate ad assumere ruoli di responsabilità, alla luce anche della maturata consapevolezza, sia del proprio potenziale di risorse, sia della necessità di pensare lo sviluppo come libera scelta e non più come oggetto di trasferimento.

Questo momento di transizione offre, peraltro, l'opportunità di elaborare un processo politico, oltre che economico, i cui punti salienti potrebbero essere: la riconnessione dei diversi segmenti dell'intervento pubblico; la "ricucitura" di territori, non solo in direzione Nord-Sud, ma anche Est-Ovest; l'acquisizione di responsabilità "nazionali" nella progettualità pubblica e privata; la ristrutturazione del modello complessivo dell'intervento pubblico e quella progressiva dei modelli comportamentali della società civile meridionale.

Alla base del nuovo processo, va posta la necessità di una conoscenza aggiornata e disaggregata dello stato dell'economia meridionale, rispetto alla quale si registra oggi un indebolimento della riflessione.

Valeria Sechi - Antonio Giancane

Esperti di finanza pubblica

Nel dibattito politico più recente trova credito la tesi secondo cui il Sud d'Italia assorbe più risorse di quante ne produce e, soprattutto, che si verifichi un trasferimento di risorse dalle regioni centro-settentrionali a quelle meridionali. Alcune cifre possono aiutare a verificare la fondatezza di questa tesi.

Il prodotto per abitante nel Mezzogiorno è inferiore per il 43% a quello del Centro-Nord; il tasso di inoccupazione nel Sud è del 30,9% contro una media nazionale del 16,1%; il divario tra Mezzogiorno e Centro-Nord nei consumi delle famiglie è del 31%; le aziende municipalizzate realizzano il 91,4% degli investimenti nel Centro-Nord ed appena l'8,6% nel Mezzogiorno; negli ultimi 13 anni gli investimenti delle partecipazioni statali nell'industria meridionale sono diminuiti del 22%.

Nonostante questi dati, tutte le volte che si constatano i deludenti risultati dal gettito di una imposta, c'è chi accusa il Sud.

Per quanto riguarda la spesa pubbli-

ca, dal 1950 ad oggi, le risorse trasferite al Sud non hanno mai superato, in media, lo 0,7% del PIL mentre risulta che sperperi si sono avuti non solo nelle regioni meridionali.

Anche in merito ai benefici di natura previdenziale e assistenziale, dai dati della Banca d'Italia risulta che lo squilibrio tra contributi e prestazioni pensionistiche che si genera al Nord è in valore assoluto più elevato che al Sud e che alla sua formazione concorre in modo decisivo la crisi dell'INPS. A tale riguardo, vanno anche esaminate le cifre relative al sostegno che lo stato fornisce alla crisi produttiva nelle regioni settentrionali.

Per quanto riguarda la distribuzione della spesa per interessi, i dati elaborati dalla Ragioneria di Stato mostrano, tra l'altro, che la maggiore concentrazione di titoli pubblici risiede nelle famiglie del Centro-Nord, soprattutto in Lombardia e che le regioni settentrionali detengono, da sole, il 70% dell'intero debito pubblico. Questo fa pensare che al Nord viene erogato un flusso consistente di interessi passivi che corrisponde alla somma versata allo stato dalle medesime regioni a titolo di imposizione diretta.

Relativamente alla pressione fiscale, il Centro-Nord contribuisce al pagamento delle imposte dirette con una percentuale decisamente più alta del Mezzogiorno, ma se si considerano le imposte indirette, risulta che le regioni settentrionali beneficiano di uno scarto positivo, di fronte al PIL, di cinque punti percentuali, mentre le regioni meridionali, con un reddito pari a un quarto del totale, hanno una tassazione indiretta pari al 29% del gettito totale. L'IVA grava sul reddito medio dei meridionali l'11% in più rispetto ai cittadini del Nord. Nel complesso, il carico fiscale sopportato nel Mezzogiorno raggiunge all'incirca il 41,7%. Tale situazione si spiega anche in riferimento all'IVA che è pagata dai consumatori del Sud, ma viene versata all'erario dalle imprese del Nord.

Riguardo all'evasione fiscale, considerando il divario percentuale medio tra quanto dichiarato dai contribuenti e quanto accertato dagli uffici finanziari, le regioni meridionali risultano "evasori" maggiori di quelle del Nord. Ma se si considera la percentuale di fatturato evaso sul totale nazionale, prendendo in esame l'IVA, in Lombardia si concentra il 40% dell'evasione totale.

L'evasione è distribuita in maniera

uniforme su tutto il territorio nazionale. Se si calcola l'indice medio di evasione delle diverse aree del paese si constata che il Mezzogiorno ha un valore di 0,9, il Nord di 1, il Centro di 1,1. Le regioni in cui si registra un più elevato rapporto tra la ricchezza prodotta e quella occultata sono quelle del Centro, e abbastanza alto esso risulta in Campania e in Lombardia.

In generale, da tale quadro emergono seri dubbi sulla fondatezza della ipotesi di un Sud che produce molte meno risorse di quante ne assorba dal resto del paese.

Claudio Della Porta

CISL

In tema di sviluppo del Mezzogiorno, il sindacato si trova di fronte a tre sfide, sulle quali si deve condurre un serio confronto tra le diverse parti coinvolte nella gestione del futuro delle aree meridionali.

Una prima sfida proviene dalla possibilità di coniugare interventi a sostegno dell'occupazione con l'esigenza di far sì che essi rappresentino una sorta di volano per il mercato del lavoro nel Mezzogiorno. Alcune opportunità potrebbero venire dalla valorizzazione di lavori socialmente utili, in collegamento sia con gli enti locali che con i privati.

Un secondo terreno di confronto è quello legato alla creazione di impresa, che non può essere promossa esclusivamente dal Comitato per l'attuazione della legge 44, ma deve anche trovare risposte forti da parte degli interlocutori istituzionali in termini di formazione professionale, di ricerca e di innovazione tecnologica, di servizi reali all'impresa.

Un terzo ambito problematico, che certamente è il più rischioso per il sindacato, riguarda lo sforzo per la modernizzazione della pubblica amministrazione. Una possibile coordinata, per una impresa così impegnativa, è quella dell'adozione in maniera diffusa di modelli organizzativi nuovi, che consentano di passare dal modello dell'operatore pubblico come custode della legittimità della norma ad un altro fondato sull'idea che la pubblica amministrazione, in ottemperanza ai propri fini, deve raggiungere soprattutto dei risultati, in termini di produttività e di servizi.

E' utile, a questo punto, prendere in considerazione alcune delle contraddizio-



L'intervento di Carlo Borromeo. A sinistra Carlo Forcella e a destra Giulio Centemero.

ni che si sono aperte con la fine dell'intervento straordinario: la diminuzione dei flussi di spesa pubblica destinati agli interventi nelle aree depresse del paese a fronte di un incremento dei compiti attribuiti agli enti locali; l'insufficienza dei fondi residui della legge 64 per la realizzazione di progetti già approvati, che hanno costi ben superiori ai 5.000 miliardi a disposizione (ad esempio: l'agevolazione finanziaria alle imprese, il contratto di programma della FIAT a Melfi, il cofinanziamento dei progetti relativi ai fondi strutturali CEE).

Giovanni Moro

Direttore dell'Accademia di studi storici Aldo Moro

Tra le prospettive che il Forum sembra delineare sembrano emergere le seguenti: l'importanza che la comunità scientifica e i *decision-makers* si pongano le "domande giuste", a partire da una corretta tematizzazione del rapporto tra dati, cifre, numeri - da una parte - e immagini e le rappresentazioni, e ciò che ne discende sul piano dell'operatività politica e amministrativa - dall'altra; la presa d'atto che la questione del Mezzogiorno, così come altre questioni oggi in Italia, si trovino in una situazione che si potrebbe chiamare di "ricostruzione", non perché si sia di fronte a un cumulo di macerie fisiche, ma perché si è di fronte a un cumulo di macerie politiche, amministrative e progettuali.

C'è, infatti, una nuova generazione di problemi con i quali ci si deve misurare che riguardano la ricostruzione del pae-

se ed esiste però anche il rischio di una sorta di vanità delle rappresentazioni più legate alla realtà, dal momento che è molto difficile far valere tali rappresentazioni nei circuiti informativi e nella pubblica opinione.

Per quanto riguarda le immagini, si tratta oggi di superare due immagini della realtà opposte ma paradossalmente legate tra loro, che sono state identificate come "mito del nord" e "questione meridionale". In entrambi i casi esiste una concordanza di opinioni sul fatto che si tratti di visioni ideologiche che producono informazioni sulla realtà ad hoc. Queste due immagini andrebbero abbandonate e si dovrebbe considerare tutta l'Italia come un "paese in via di sviluppo", in cui le condizioni e i problemi sono variamente distribuiti.

Per quanto riguarda le politiche future, vanno tenuti in considerazione due elementi: i soggetti e i processi. Le nuove politiche di sviluppo dovrebbero fare forza sui soggetti che già esistono nella società e rinunciare a una sorta di volontà prometeica di creare soggetti sociali ex novo. A questo proposito, va detto che la società italiana non sembra avere un deficit di *civiness*, ma anzi appare caratterizzata da una considerevole capacità di produrre leadership nell'ambito pubblico e privato, ma anche in quello collettivo e comunitario.

Sul versante dei processi si deve ricordare che lo sviluppo va inteso più come un processo che non un progetto. La politica dovrebbe evitare di incentrarsi sugli eventi e dovrebbe, piuttosto, puntare a due grandi strategie, tradizionalmente neglette in Italia, quella della prevenzione e quella della "manuten-

zione". Le politiche pubbliche subiscono, invece, oggi una tendenza inerziale a produrre eventi e non a guidare processi o a sostenere soggetti.

Una simile svolta sembra peraltro possibile a quattro condizioni. La prima riguarda la necessità di ridare effettività al consenso elettorale, nel senso che ad esso deve essere agganciato il consenso attivo dei cittadini, indispensabile per attuare le leggi e far funzionare le istituzioni. La seconda concerne la questione dell'identità delle regioni proprio nel momento in cui si pensa di affidare alle regioni gran parte dei poteri che competono al governo. La terza consiste nella disponibilità di risorse umane e di una nuova classe dirigente, considerando che quello che si può definire come l'89 italiano non è finito e ha investito tutte le classi dirigenti, non solo quelle partitiche. La quarta riguarda un necessario ripensamento dell'identità della policy community, cioè della comunità di coloro che si occupano di politiche pubbliche, nel senso di una verifica delle rappresentazioni della realtà da essa assimilate e delle sue modalità di interlocuzione con il potere politico e amministrativo e con il mondo dell'informazione.

Alla realizzazione della ottava sessione del Forum permanente sulla questione meridionale hanno collaborato il CE.R.FE. - Centro di ricerca e documentazione Febbraio '74 e lo STESAM - Istituto superiore di scienze e tecnologie per lo sviluppo Aldo Moro.

Hanno reso possibile lo svolgimento della ottava sessione del Forum con il loro patrocinio e il loro contributo: il FOR-MEZ, la Regione Puglia, la Provincia di Foggia, la Provincia di Lecce, il Comune di Bari e il Comune di Foggia.

Accademia di studi storici Aldo Moro - Informazioni; periodico bimestrale a cura dell'Accademia di studi storici Aldo Moro. Nuova serie, anno V n. 1-2. Direttore responsabile: Giovanni Fallani. Direttore: Giovanni Moro. Redazione: Andrea Ambrogetti, Maria Letizia Coen Cagli, Maria Claudia Costantini, Carmela Paolillo. Redazione: Via Savoia, 88 - 00198 Roma, tel. 06-8540382. Registrazione al Tribunale di Roma n. 507 del 7-9-89. Stampato presso "Nuova Tipografia Loffari", Via E. Colorni, 18 - 00195 Roma - Tel./Fax 37514652.

Finito di stampare nel mese di maggio 1994