

## Sommario

**MAASTRICT PER LA RICOSTRUZIONE DEL MEZZOGIORNO**  
Note di commento al Saggio di Carlo Trigilia: "Non c'è Nord senza Sud"

pg. I

### MAASTRICT PER LA RICOSTRUZIONE DEL MEZZOGIORNO

Note di commento al Saggio di Carlo Trigilia: "Non c'è Nord senza Sud"<sup>(1)</sup>

a cura di Leonardo Cuoco

#### I. IL SAGGIO IN SINTESI

Il Saggio del Prof. Trigilia contiene una piattaforma di analisi e di proposte, su cui diventa possibile riordinare riflessioni non rituali sul Mezzogiorno e costruire percorsi possibili per arrestarne il declino in atto.

I passi salienti su cui è stato costruito il Saggio, nei suoi capitoli di analisi, possono essere sintetizzati nel modo seguente:

- L'economia cresce poco e la società italiana appare sempre più bloccata, priva di quella spinta che nei passati decenni ha alimentato un rapido sviluppo.
- La perdita di dinamismo è stata aggravata dalla crisi economica internazionale degli ultimi anni, ma ha radici più profonde e origini più lontane.
- Colpisce nella discussione sulle cause e sui possibili rimedi, l'assenza – o il ritualismo – dei riferimenti al Mezzogiorno.
- Si va rafforzando la convinzione che sia difficile se non impossibile affrontare con successo il problema del Mezzogiorno.
- Viene ritenuto che questa assenza finisce per pregiudicare gravemente diagnosi e terapie dei problemi di sviluppo dell'intero Paese: non ci sarà crescita solida se non verrà sciolto il nodo del Mezzogiorno.

- Le misure adottate anche recentemente non sono sufficienti.

Occorre una svolta consistente nel ridisegnare una politica di sviluppo "che sia insieme efficace e senza aggravari per la finanza pubblica".

Fondamento della svolta: non c'è Nord, senza Sud.

#### 2. PASSI PRELIMINARI PER VALUTAZIONI E RIFLESSIONI

Per ordinare le riflessioni sollecitate dalla lettura del Saggio, è apparso opportuno, utilizzando le tracce aperte dal prof. Trigilia:

- raggruppare in Scuole le varie "posizioni" (analisi, diagnosi, terapie, programmi di interventi), che sono espresse in ordine alle patologie riscontrate nelle aree meridionali, nel loro insieme e/o nelle loro parti (sistemi territoriali, settori, imprese, categorie sociali, aree urbane, aree non urbane etc.);
- individuare e caratterizzare i soggetti decisionali degli interventi in relazione alle posizioni delle varie scuole in cui si identificano ed alle patologie su cui essi decidono di intervenire prioritariamente.

<sup>1</sup>L'intervento di Leonardo Cuoco è stato presentato nel II Seminario di studi "Territorio e Sviluppo" in occasione della presentazione del Saggio del prof. Carlo Trigilia "Non c'è Nord senza Sud". Barletta 18 ottobre 2012. Gli approfondimenti sono stati sollecitati dalla dott.ssa Raffaella Porreca Salerno, organizzatrice del Seminario.



### 3. LE SCUOLE DI ANALISI, DIAGNOSI, TERAPIE ED INTERVENTI

Le scuole che operano, in maniera sistematica e/o episodica, nelle fasi di analisi, diagnosi e terapie per le aree meridionali possono essere classificate, sulla base dei contenuti del Saggio del Prof. Trigilia, in almeno quattro categorie:

- A. La Scuola che fa capo alle posizioni che ritengono il Mezzogiorno “palla al piede” dell’economia italiana. La sintesi di questa posizione è la seguente: *“i territori che vivono di trasferimento hanno finito per soffocare i territori che producono risorse”*. (Ricolfi);
- B. La Scuola che fa capo alle posizioni basate sull’insufficienza della spesa pubblica e segnatamente dei trasferimenti dallo Stato verso le Regioni Meridionali e sulla rivendicazione storica: i trasferimenti sono “dovuti” come riparazione dei “torti” subiti dal Mezzogiorno sin dall’Unità d’Italia;
- C. La Scuola che chiama in causa la scarsa cultura civica ed il basso capitale sociale;
- D. La Scuola della svolta delle politiche per il Sud.

Per quanto diversificate nelle specifiche posizioni, ciascuna delle Scuole, così identificate, assume, tuttavia, punti di partenza solitamente comuni, costituiti:

- o da dichiarazioni di obiettivi e principi che sono generalmente immancabili nelle premesse di ogni attività, per la inevitabile celebrazione dei riti del solidarismo, e che solitamente non producono impatti significativi nelle decisioni di intervento. Le declinazioni sono numerose. Tra le tante: Mezzogiorno = obiettivo prioritario del Paese = opportunità per il Paese, per il Mediterraneo, per l’Europa = risorsa strategica etc; senza Mezzogiorno non c’è sviluppo per il Paese etc;

- o da richiami a vincoli interni od esterni, questi sì fattori che determinano caratteristiche e dimensioni degli interventi e dei trasferimenti finanziari. Nel passato erano i “vincoli nazionali” (emergenze, shock petrolifero, inflazione etc.) a determinare le politiche dei due tempi (es. prima lo sviluppo produttivo del Nord come condizione per lo sviluppo del Sud); oggi sono i vincoli “esterni” della globalizzazione e del mercato finanziario (debito pubblico) a determinare caratteristiche, struttura e dimensione delle politiche di sviluppo nel Sud.

Il Prof. Trigilia traduce in questo modo il richiamo ai vincoli esterni: *“occorre ridisegnare una politica di sviluppo che sia insieme efficace e senza aggravii per la finanza pubblica”*.

### 4. LA SCUOLA MEDICA DEL “MEZZOGIORNO: Palla al piede dell’economia nazionale”

La Scuola nasce, sin dall’Unità di Italia, dalla contrapposizione storica tra “meridionalisti” e non meridionalisti e si fa interprete della posizione “il Nord sfruttato ed il Sud sfruttatore” contro la posizione inversa “il Sud sfruttato ed il Nord sfruttatore”.

Le tesi contrapposte si fondano, ciascuna, su una montagna di argomentazioni e di documentazione, su cui generazioni di meridionalisti, economisti, politologi, storici, sociologi etc. hanno sprecato inutilmente molte energie e riempito molte biblioteche, senza che nessuna delle due scuole abbia raggiunto la prova definitiva della validità di una tesi sull’altra.

La tesi del “Nord sfruttato” prende vigore, tuttavia, negli ultimi decenni, trasformandosi da dibattito in gran parte culturale, come lo era prevalentemente nel passato, in dibattito politico ed in decisioni sui temi del trasferimento di risorse pubbliche verso il Sud, che il Nord non intende più “pagare”.

*Le scuole di analisi, diagnosi, terapie per il Mezzogiorno*

*Il Mezzogiorno: palla al piede dell’economia nazionale?*

*La tesi del Nord sfruttato*

Questo vigore viene alimentato dal riscontro, risultante dalle analisi di lungo periodo, di diffuse situazioni di degenerazione e di inefficienze dei trasferimenti pubblici nel Mezzogiorno, e dalla registrazione che, nonostante i tempi lunghi dei massicci trasferimenti di risorse pubbliche, il divario si è addirittura aggravato tra le due parti del Paese.

Gli approfondimenti, in proposito, hanno messo in evidenza:

- che dopo una prima fase (1950-1970) durante la quale la spesa pubblica si è indirizzata prevalentemente verso l'allargamento della base produttiva, (estensione delle aree irrigue, riforma fondiaria, rete stradale, attrezzature di aree industriali ed artigianali, reti energetiche) è subentrata una fase durante la quale la spesa pubblica ha subito "deviazioni" significative dalla spesa in conto capitale (investimenti) verso la spesa in conto corrente senza investimenti;
- che l'enfasi data alla spesa corrente, giustificata da obiettivi di parificare le condizioni di welfare tra Nord e Sud o da quelli di sostenere redditi e domanda interna per lo sviluppo delle imprese (keynesismo), in realtà si è tradotta spesso in benefici e/o privilegi per gruppi sociali e/o per aree territoriali e/o per settori professionali e/o per talune categorie di lavoro dipendente, concessi dai decisori politici-istituzionali in funzione della conservazione del loro potere, piuttosto che per obiettivi di sviluppo (Keynesismo perverso);
- che per queste deviazioni non solo si sono prodotti crescenti ricorsi al prelievo fiscale, ma è saltato, anche, il legame tra spesa pubblica, efficienza e responsabilità, dando luogo ad una casistica di sprechi ed inefficienze, che sono state recentemente tracciate nella Relazione Giarda (2012) sulla *spending review*.

Conseguenza di questo riscontro è che i trasferimenti di risorse pubbliche ed i conseguenti

prelievi fiscali, accettabili ove indirizzati verso l'allargamento della base produttiva nel Mezzogiorno, diventano insopportabili se indirizzati a sostenere obiettivi "non istituzionali" di consenso politico soprattutto nelle fasi attuali di crisi economica e finanziaria.

Sintesi di queste considerazioni è la considerazione del prof. Ricolfi: *"i territori che vivono di trasferimenti hanno finito per soffocare i territori che producono"*.

Espressione più recente di questa Scuola è la proposta di federalismo, che nella sua articolazione normativa, richiama i valori dell'autonomia e della responsabilità dei soggetti istituzionali centrali e locali della Repubblica, declinandoli sottoforma di regole, di standard nei comportamenti di spesa, ma anche di controlli e di sanzioni.

Si tratta di uno scenario terapeutico, offerto dalla Scuola, il cui approfondimento ed implementazione nelle strutture pubbliche è destinato a facilitare il risanamento e la ristrutturazione della spesa pubblica nel Mezzogiorno, rilanciando il ruolo della spesa in conto capitale, evitando destinazioni non istituzionali, sanzionando i produttori istituzionali degli effetti perversi della spesa pubblica e finalmente normalizzare ed unificare sia nel Sud che nel Nord le strutture pubbliche.

In questa proposta si avverte il monito della Scuola: solo alla condizione di un Sud normalizzato e responsabilizzato, verrebbero rimossi i condizionamenti negativi che il Sud determina all'economia del Nord ed a quella nazionale.

*Il Keynesismo perverso*

*...i territori che vivono di trasferimenti hanno finito per soffocare i territori che producono*

*Autonomia e federalismo*

## 5. LA SCUOLA DELLA CARENZA DI AIUTI DELLO STATO O DELL'INSUFFICIENZA DEI TRASFERIMENTI PUBBLICI VERSO IL SUD

Si tratta della Scuola che più delle altre offre risultati di analisi e terapie per il sostegno delle decisioni di intervento da parte dell'establishment che opera nel Mezzogiorno e, in sedi non meridionali, per il Mezzogiorno.

Le attività principali che si svolgono in questa Scuola sono:

- A. analisi e valutazione dei fabbisogni di intervento. I dati riguardanti: le patologie del Mezzogiorno e delle sue realtà settoriali e territoriali; le dinamiche dei divari Sud-Nord-Regioni Europee sono acquisibili da una mole enorme di rapporti annuali, semestrali, trimestrali, molti dei quali contenenti informazioni non dissimili, e di studi e ricerche che vengono prodotti da molte istituzioni, in gran parte pubbliche, che operano in sedi meridionali o non meridionali per lo sviluppo del Mezzogiorno;
- B. interpretazione e programmazione degli interventi (azioni e dotazioni finanziarie) che gli analisti ritengono coerenti con i fabbisogni individuati. Durante queste attività, particolare attenzione viene prestata all'attivazione di metodologie di condivisione, finalizzate a garantire la partecipazione di tutti i possibili portatori d'interessi;
- C. attività di interrelazioni tra i soggetti pubblici di livello locale (Regione, Comuni, Province, aziende pubbliche autonome, società a partecipazione pubblica etc..) ed i soggetti decisionali nazionali ed europei (Governo, Ministeri, Commissione UE etc.) nelle fasi di determinazione degli stanziamenti finanziari dei programmi e/o dei progetti di intervento;

- D. attività di monitoraggio e di controllo sulla gestione degli interventi

Si tratta di attività che si svolgono entro cornici programmatiche e finanziarie, spesso definite solo nei saldi finali (parità di entrate e di spesa, patti di stabilità, standard massimi e minimi di spesa pubblica etc.) o negli obiettivi genericamente determinati (sviluppo locale, sviluppo rurale, etc.), non già entro quadri di priorità nelle destinazioni o sociali o territoriali o settoriali e/o nelle tipologie di intervento (se grandi progetti e/o micro progetti e/o frammentazione in lotti degli interventi etc.). Esse, di conseguenza, si realizzano, data la scarsità delle risorse pubbliche disponibili, entro scenari di aspettative fortemente conflittuali tra di loro.

Gli esiti di queste conflittualità nell'acquisizione delle risorse pubbliche maturano generalmente fuori dalle attività delle Scuole, nelle sedi dove vengono assunte le decisioni degli interventi, che spesso non corrispondono ai fabbisogni individuati nelle fasi di analisi o ai quadri di priorità "razionali", ma sono invece il risultato dei rapporti di forza e degli equilibri che vengono raggiunti tra le forze politiche e le classi dirigenti dominanti.

Quale che siano le ragioni della conflittualità, gli esiti si traducono generalmente nella definizione di interventi che richiedono finanziamenti superiori a quelli disponibili, alimentando di conseguenza il giudizio di insufficienza degli aiuti e fenomeni di rivendicazioni di risorse finanziarie aggiuntive.

La Scuola, a questo punto, interviene non già sulla valutazione della razionalità dei processi decisionali, bensì per motivare o le decisioni politiche di intervento e/o le rivendicazioni di risorse pubbliche aggiuntive.

Rivendicare, comunque, risorse pubbliche aggiuntive diventa un postulato che ha una giustificazione storica nei "torti" subiti dal Mezzogiorno sin dall'Unità d'Italia, tra i quali ricorrono frequentemente il richiamo:

*La scuola  
dell'insufficienza dei  
trasferimenti  
pubblici verso il sud*

*I torti subiti dal  
Mezzogiorno sin  
dall'Unità d'Italia*

- al drenaggio di risparmio meridionale da parte del sistema bancario;
- all'emigrazione di capitale umano che ha favorito lo sviluppo del Nord;
- all'accaparramento di incentivi da parte di imprese non meridionali;
- alla dominanza delle imprese del Nord negli appalti di opere e di servizi.

L'idea di un Sud penalizzato da una carenza di sostegno dello sviluppo dello Stato è, secondo il Prof. Trigilia, molto radicata e condivisa:

- dalle classi dirigenti meridionali;
- da esponenti politici dei diversi orientamenti;
- dai rappresentanti del mondo imprenditoriale e del lavoro;
- dai media meridionali.

E' naturalmente sulle posizioni della Scuola quello che il prof. Trigilia chiama "esercito elettorale di riserva" costituito dai molti gruppi sociali, dalle molte categorie professionali e del lavoro dipendente, soprattutto pubblico, da una vasta gamma di professionisti, burocrati e politici ("area grigia") e dai "rent seeker" (o "topi nel formaggio", secondo Paolo Sylos Labini) che hanno beneficiato e/o beneficiano della spesa corrente, in cambio di consenso, con privilegi (solitamente rendite da appartenenza) indipendenti frequentemente dall'esercizio di ruoli produttivi.

Scuola ed appartenenti sono uniti, infine:

- nel rivendicare non solo piena autonomia nei processi di decisione della spesa pubblica ma anche nella determinazione della natura e delle destinazioni territoriali, settoriali e sociali della spesa pubblica in conto corrente;
- nel contrastare la proposta federalista espressa dalla Scuola precedentemente individuata del Nord;
- nell'avversare tutte le possibili forme di controllo centralizzato, proprio in nome

del principio "costituzionale" di salvaguardia delle autonomie locali;

- ma anche e soprattutto nel difendere le norme e la giurisprudenza che si è andata accumulando nei decenni dell'interventi pubblico e nella legislazione ordinaria, straordinaria, speciale per proteggere un sistema spesso di privilegi, chiamati frequentemente diritti, acquisiti dai percettori delle rendite indebite.

Nelle attività della Scuola risultano, di conseguenza, generalmente trascurate le analisi sulle cause dei divari e della loro permanenza nel lungo periodo, sulle responsabilità di questi divari, che non siano quelle riportabili alle insufficienze degli aiuti dello Stato e soprattutto sugli effetti "perversi" dei molti interventi in atto, che in assenza di rimozione finiranno per determinare il declino irreversibile del Mezzogiorno.

## 6. LA SCUOLA DELLA SVOLTA DELLE POLITICHE PER IL SUD

I temi trascurati dalla Scuola dell'insufficienza dei trasferimenti pubblici sono, invece, centrali nella Scuola che fa capo alle posizioni contenute nel Saggio del Prof. Trigilia, così sintetizzabili:

- le politiche per il Mezzogiorno hanno generato e generano effetti perversi, aggravando il problema dei divari tra Nord e Sud, piuttosto che favorirne il superamento. Infatti, il divario è rimasto immutato o si è aggravato in un periodo di circa 60 anni (1950-2010) in relazione ai principali indicatori socio-economici: il PIL pro capite, i tassi di occupazione e di disoccupazione, gli standard di dotazione infrastrutturale; gli standard di qualità dei servizi pubblici etc.;
- la spesa pubblica – in termini pro capite – non è insufficiente, in quanto non dissimile da quella del Centro-Nord: si differenzia, invece, dal punto di vista della struttura di

*I sostenitori dell'idea di un sud penalizzato:*

- *le classi dirigenti meridionali;*
- *gli esponenti politici dei diversi orientamenti;*
- *i rappresentanti del mondo imprenditoriale e del lavoro;*
- *i media meridionali.*

*I topi nel formaggio*

*La scuola della svolta*

*...gli effetti perversi delle politiche per il Mezzogiorno*

destinazione e dal punto di vista delle voci di spesa in conto corrente (in aumento) e di quelle in conto capitale (in diminuzione);

- l'aumento delle voci in conto corrente della spesa pubblica ha finito per alimentare il flusso di spesa verso quei gruppi sociali e quelle categorie professionali di tipo assistenziale e/o di tipo clientelare, che formano "l'esercito elettorale di riserva";
- i pochi tentativi di mobilitare e responsabilizzare le forze locali intorno a progetti di sviluppo si sono esauriti con scarsi risultati (gli strumenti di programmazione negoziata, il ruolo attivo dei sindaci etc.);
- sono aumentati, in parallelo, i fenomeni di diffusione del capitalismo politico-criminale, grazie anche alla crescente intermediazione di un'area grigia, costituita, come si è detto, da burocrati, professionisti politici;
- si è consolidato il ciclo perverso: spesa pubblica-ampliamento dell'esercito elettorale di riserva - prelievo fiscale, oggi non più compatibile rispetto al nuovo quadro della globalizzazione e del risanamento del debito pubblico.

Emerge, di conseguenza, la necessità di una svolta nelle politiche di sviluppo del Sud che ne riduca la dipendenza dai trasferimenti, e che sia al tempo stesso efficace e senza aggravii per la finanza pubblica.

I presupposti di questa svolta sono i seguenti:

- è nodo centrale per il Paese che lo sviluppo del Sud avvenga riducendo la dipendenza dai trasferimenti, perché i mercati internazionali e l'integrazione europea rende sempre più difficile alimentare trasferimenti;
- il Sud in quanto possessore di risorse inutilizzate (beni culturali, accumulazione di conoscenze nelle università meridionali, tradizioni produttive e saperi diffusi in agricoltura), in gran parte dotate di vantaggi competitivi naturali, costituisce la più grande opportunità per rilanciare l'economia nazionale.

Si tratta, allora, di approfondire le analisi per determinare una nuova diagnosi sulla natura e caratteristiche degli aiuti pubblici; sulla struttura degli incentivi, sulla carenza di capitale sociale, sul ruolo della società civile e della politica, cui spetta la responsabilità di orientare la propria azione al servizio degli interessi collettivi.

La scuola ritiene che sia possibile una crescita efficace, ma anche poco costosa per rispettare i vincoli della finanza pubblica. I passi, prospettati nel Saggio, sono, in sintesi:

- Ridurre la dipendenza del Mezzogiorno dai trasferimenti, perché i mercati internazionali e l'integrazione europea rende sempre più difficile alimentare detti trasferimenti;
- Mobilitare sia la società civile (più istruzione e formazione per il rafforzamento della cultura civica) sia la politica (più controlli e più verifiche sui risultati);
- Ripartire dal "Mezzogiorno che c'è" puntando di conseguenza sulla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, dell'agro-alimentare specializzato e delle risorse scientifiche disponibili nelle Università Meridionali;
- Ristrutturare la spesa pubblica per liberare le risorse necessarie per utilizzare le risorse che ci sono nel Mezzogiorno, a partire dalla riduzione degli incentivi

## 7. LA SCUOLA DELLA SCARSA CULTURA CIVICA E DEL BASSO CAPITALE SOCIALE

Secondo questa Scuola, infine, il fondamento del divario e la causa degli effetti perversi delle politiche di sviluppo praticate sono da individuare nella scarsa diffusione del senso civico, o, in altri termini, nella scarsa dotazione di capitale sociale, costituito da norme informali condivise, cioè da regole di comportamento socialmente approvate che favoriscono la cooperazione, sostengono la fiducia negli

*...la formazione dell'esercito elettorale di riserva*

*...la prevalenza delle voci di spesa corrente nella spesa pubblica.*

*I passi della svolta:*

- *ridurre la dipendenza del Mezzogiorno;*
- *mobilitare la società civile;*
- *ripartire dal Mezzogiorno che c'è;*
- *ristrutturare la spesa pubblica*

*La scuola della scarsa cultura civica e basso capitale sociale*

altri e nelle istituzioni, limitano i comportamenti opportunistici dei singoli.

Il basso livello di capitale sociale, secondo il Prof. Trigilia:

- condiziona direttamente lo sviluppo locale, perché ne riduce la produttività a causa delle minori capacità di cooperazione del lavoro; scoraggia la crescita delle imprese; ne ostacola l'accesso al credito, in presenza di clima di sfiducia;
- condiziona indirettamente lo sviluppo, perché influisce sull'efficienza della Pubblica amministrazione, riduce il controllo sociale, favorisce il ricorso a rapporti particolaristici per accedere ai servizi, riduce o annulla la fiducia nella partecipazione alla politica;
- alimenta, di conseguenza, una domanda politica particolaristica e di tipo personale, cioè un orientamento a legare il consenso elettorale ad aspettative di vantaggi particolari per la propria famiglia (viene richiamato il familismo amorale di Banfield) o per la comunità e per la categoria sociale cui si appartiene;
- favorisce le classi politiche locali a moltiplicare la spesa pubblica in azioni divisibili, generalmente di piccoli importi, facilmente spendibili per corrispondere al più gran numero di aspettative possibili, a scapito di interventi di medio e lungo termine (solitamente progetti accorpatis e non facilmente divisibili), che sono generalmente quelli di sviluppo.

E' appena il caso di sottolineare che un contributo rilevante alla divisione della spesa pubblica, assecondando verosimilmente gli obiettivi delle classi politiche locali, viene offerto proprio dalle modalità con cui sono articolate le procedure di spesa dei fondi strutturali europei, sia in termini di numero di programmi (PON, POR, PIT, PIS, GAL, PRS, etc..) sia in termini di Assi, Misure, Azioni; sia in termini di creazione di nuovi soggetti gestionali, spesso di sovrapposizione di quelli già esistenti.

La Scuola, infine, mentre offre contributi rilevanti nell'analisi delle cause, non approfondisce a sufficienza le terapie da adottare, che non sia quelle del richiamo ad un maggiore senso civico.

## 8. RIFLESSIONI E APPROFONDIMENTI

La rappresentazione, per quanto sintetica, delle posizioni delle principali Scuole di pensiero sul Mezzogiorno mette in evidenza almeno tre nodi centrali dello sviluppo:

- il nodo concernente la valutazione dell'efficacia o meno delle politiche di sviluppo e dei trasferimenti di risorse pubbliche verso il Mezzogiorno;
- il nodo concernente la valutazione delle cause;
- infine il nodo riguardante la possibilità di rimuovere o meno le cause di inefficacia/inefficienza.

Rispetto ai primi due nodi, sembra ormai dimostrato:

- che lo sviluppo del Mezzogiorno non risulta dalla insufficienza della spesa pubblica, ma dalla sua struttura e dalla sua articolazione tra centro e aree meridionali: quella attuale produce effetti "perversi" nell'economia e nella società meridionali;
- che detti effetti sono il risultato del progressivo incanalamento dei flussi di spesa pubblica, anziché verso l'allargamento delle basi produttive, verso il sostegno di gruppi sociali e categorie professionali, ivi compresi i dipendenti pubblici, a fronte di consenso (esercito elettorale di riserva);
- che molti degli effetti "perversi" sono legittimati da un quadro normativo che di fatto li ha generati, spesso scambiando i privilegi per diritti acquisiti.

Rispetto al terzo nodo (quali terapie), non sembrano esistere alternative a terapie "radicali". In assenza di modificazioni radicali

*Gli effetti del basso livello di capitale sociale:"*

- *riduce la capacità di cooperazione del lavoro;*
- *scoraggia le imprese;*
- *influisce sull'efficienza della Pubblica amministrazione;*
- *riduce il controllo sociale;*
- *alimenta una domanda politica particolaristica e di tipo personale*

*La divisione della spesa pubblica assecondata dalle procedure di spesa dei fondi strutturali europei...*

delle strutture della spesa pubblica, il declino del Mezzogiorno è destinato ad essere irreversibile o, in altri termini, solo modificazioni strutturali radicali sono in grado di arrestare i fenomeni di irreversibilità del declino.

Perdurando il declino, come i dati degli ultimi anni dimostrano, è quanto mai urgente passare da una fase in cui il Mezzogiorno è sommerso dalle analisi, senza terapie (progetto) di medio e lungo periodo, ad una fase di identificazioni e di attuazione di linee di intervento adeguate alle prognosi infauste che vengono enunciate.

Il Saggio del prof. Trigilia, in proposito, è rilevante non tanto per i protocolli terapeutici proposti, tutti da approfondire, quanto piuttosto e soprattutto perché mette a fuoco tracce di analisi e di diagnosi che, se perseguite ed approfondite, possono condurre ad identificare le modificazioni strutturali delle politiche di sviluppo necessarie per arrestare il declino.

Per la identificazione di terapie radicali sulle politiche di sviluppo e sulla spesa pubblica, appare utile ricostruirne il percorso sin dagli anni del secondo dopoguerra, a partire dai quali:

- A. sull'impianto strutturale della spesa pubblica ordinaria si sono sovrapposti;
- B. le strutture della spesa pubblica straordinaria (Cassa per il Mezzogiorno e strutture collegate: ISVEIMER, IRFIS, CIS, Enti di sviluppo, Consorzi ASI, IASM, Formez etc);
- C. le imprese PPSS e le relative strutture di gestione, localizzate in gran parte delle regioni meridionali;
- D. le strutture create ex novo dalle leggi di costituzione delle Regioni (1970) e delle Comunità Montane (1971);
- E. le strutture a partecipazione pubblica delle Regioni, delle Province e dei Comuni, legittimate dalla nuova legislazione sui modelli di gestione di risorse pubbliche e private;

F. le strutture connesse alla gestione degli interventi eccezionali (Commissariati straordinari e strutture collegate: Italstat, Ispredil, Land System, etc.);

- G. e, finalmente, le strutture di gestione delle risorse di provenienza europea, molte delle quali di nome diverso, ma spesso perfettamente sovrapposte negli obiettivi, nei destinatari e nei territori di riferimento, alle strutture ordinarie, straordinarie ed eccezionali già esistenti. Con l'intervento europeo, si è registrata una moltiplicazione delle strutture di gestione delle risorse pubbliche, dei livelli di governo nazionali (PON), Regionali (POR), Interregionali (POIN) o locali (PIS, PIT, GAL, PIR etc.), dei programmi di gestione diretta della Commissione europea (art. 10). In corrispondenza, si sono moltiplicati i compiti di programmazione, i ruoli di gestione, di controllo di primo e secondo livello, di assistenza tecnica, che presuppongono carenze di competenze interne ai soggetti gestori, le autorità di pagamento, a loro volta articolati in relazione ai molti Assi, Misure ed Azioni, nei quali si divide la spesa pubblica per ciascuno dei molti programmi da adottare.

Il Mezzogiorno oggi è coperto da un arcipelago di strutture pubbliche, tutte facenti capo alle risorse pubbliche, ciascuna delle quali ha sedi proprie, personale con contratti propri, ragioni sociali proprie, governance proprie, regolamenti propri, a loro volta facenti capo a strutture di governo di livello o regionale, e/o nazionale e/o europeo, anche queste con proprie sedi, personale, ragioni sociali etc.

Non è raro registrare, a livello regionale e/o locale, veri ingorghi di programmi, di strutture, di misure, di azioni, di addetti pubblici, talvolta in numero superiore al numero degli utenti da servire, con la diffusione di situazioni di vera e propria ipertrofia tra offerta e domanda di beni e servizi pubblici.

*In assenza di modificazioni radicali, il declino del Mezzogiorno è destinato ad essere irreversibile*

*La formazione del sovra settore pubblico*

*Gli ingorghi di programmi, di strutture, di misure, di addetti pubblici, talvolta in numero superiore agli utenti da servire...*

Le modalità attraverso cui si è strutturata la spesa pubblica, anche in applicazione di normativa nazionale ed europea, ha contribuito, in altri termini, a creare un sovra settore pubblico, su cui si è andato alimentando un blocco sociale, quello del terziario pubblico, che ha sostituito il blocco agrario, una volta dominante nelle comunità meridionali.

Si ritiene, allora, che sulla formazione di questo sovra settore pubblico e sui suoi effetti vada concentrata l'analisi, in quanto si ipotizza che al suo interno si annidano i germi patogeni del declino inarrestabile del Mezzogiorno.

Il saggio del prof. Trigilia mette a fuoco uno degli effetti perversi, ancorché importante delle politiche di trasferimento pubblico e cioè la formazione dell'"esercito elettorale di riserva", di cui si ha traccia già negli anni '70, per effetto del "compromesso" tacitamente accettato tra le forze politiche allora al governo e gruppi sociali e categorie professionali, ivi comprese quelle pubbliche, fondato sullo scambio tra consenso politico ed incrementi di spesa pubblica (in termini di concessione di privilegi, di allargamento del welfare e/o di sostegno di interventi assistenziali), indipendentemente da considerazioni sulla produttività e/o sul prelievo fiscale. Basta leggere i sottoscrittori dei vari appelli ai leader politici per avere la dimostrazione di quanto siano forti e ramificate le reti di formazione del consenso politico, offerto senza scambio di azioni di sviluppo ma di concessione di privilegi da appartenenza.

In realtà, altri effetti vanno messi in evidenza, alcuni dei quali, spesso trascurati nelle analisi, sono connaturati alle stesse caratteristiche delle strutture pubbliche e hanno rilevanza nelle dinamiche dello sviluppo.

E' noto, infatti:

- che il settore pubblico è costituito da attività di produzione di beni e servizi, che vengono definiti "non vendibili": si tratta di attività sostenute prevalentemente da ri-

sorse pubbliche di trasferimento, che non hanno vincoli di mercato né di concorrenza, che sono finalizzate a produrre beni e servizi per quantità predeterminate dal numero degli utenti residenti nei confini territoriali ove sono localizzate le sedi delle strutture pubbliche;

- mentre il settore privato è invece obbligato a produrre beni e servizi, da "vendere" sui mercati non solo locali ma anche nazionali ed internazionali, con vincoli di concorrenza. Nel caso del settore privato, le quantità di beni e servizi da produrre sono determinate non in funzione della dimensione degli utenti locali, bensì dalle quote di mercato che il settore riesce a conquistare.

Ne discende che i sistemi economici nei quali prevalgono le attività di produzione di beni e servizi "vendibili" (settore privato) sono strutturalmente dinamici e registrano ritmi di crescita determinati dalla loro capacità di esportazione sui mercati mondiali, mentre i sistemi, nei quali sono prevalenti le attività di produzione di beni e servizi non vendibili sono strutturalmente non dinamici e registrano ritmi di crescita o di decrescita, determinati non dal mercato, ma dalla dimensione e dinamica dei trasferimenti pubblici, cioè da risorse non prodotte al suo interno.

Alla luce di queste considerazioni, un sistema economico nel quale sono prevalenti o sono in crescita le attività di produzione di beni e servizi non vendibili è di per sé debole strutturalmente, in quanto fonda la sua stessa sopravvivenza su trasferimenti esterni, non già su base produttiva interna: le dinamiche dei trasferimenti ne possono determinare la crescita o il declino.

Il Mezzogiorno, sotto questo particolare profilo, è sistema ad alto rischio: in assenza di modificazioni strutturali delle politiche di sviluppo, è da attendersi che il declino possa diventare irreversibile, qualora si prolungasse

*La formazione di un nuovo blocco sociale, quello del terziario pubblico, che ha sostituito il blocco agrario degli anni '50.*

*Il compromesso operante fondato sullo scambio tra consenso politico ed incrementi di spesa pubblica...*

*...il Mezzogiorno: sistema ad alto rischio...*

la tendenza alla riduzione dei trasferimenti di risorse pubbliche.

L'arresto del declino, di conseguenza, può avvenire solo se venisse meno la forte dipendenza dai trasferimenti pubblici, o in altri termini, venissero adottate modificazioni radicali delle politiche di sviluppo finora praticate, consistenti nel taglio delle attività "ipertrofiche" o nelle eliminazioni delle eccedenze di attività di produzione di beni e servizi non vendibili, nel trasferimento di risorse così liberate per il potenziamento delle attività di produzione di beni e servizi vendibili.

## 9. I PASSI DA COMPIERE

Gli approfondimenti analitici sul sovra settore pubblico conducono ad individuare in modo molto più specifico i passi da compiere per rendere praticabile il percorso precedentemente tracciato.

I passi da compiere non consistono solo nel predisporre le modificazioni strutturali coerenti con questo percorso, ma anche, e spesso soprattutto, nel contrastare i soggetti che all'interno del Mezzogiorno o all'esterno avversano queste modificazioni e gli scenari di "normalizzazione" strutturale dei sistemi meridionali.

Si valuta che la normalizzazione possa essere raggiunta:

- riducendo la quota della P.A. dai valori percentuali attuali a quelli medi nazionali o di regioni virtuose, ritenendo le differenze percentuali tra questi valori percentuali indicatori di situazioni di "eccedenza" dell'offerta di servizi pubblici rispetto ai bisogni delle comunità meridionali;
- riportando la composizione % delle voci in conto capitale ed in conto corrente della spesa pubblica nelle regioni meridionali alla composizione percentuale riscontrata in Italia o in una regione virtuosa. L'adozione di questa misura radicale consente di de-

terminare la dimensione delle risorse che possono essere liberate dalle voci in conto coerente per essere trasferite nelle voci di spesa in conto capitale;

- ridefinendo i campi dell'intervento pubblico, i fabbisogni reali delle comunità meridionali, i settori dove vanno unificati i governi, i programmi, il personale, le sedi, per evitare gli ingorghi di istituzioni, di piani, di progetti, di programma, di compiti;
- reintroducendo i concetti di priorità degli interventi, di produttività e di compatibilità rispetto alle risorse disponibili.

Tenendo conto delle recenti valutazioni effettuate nel documento Giarda (8 maggio 2012), viene stimato:

- che "la spesa pubblica che può essere soggetta a revisione e potenzialmente a riduzione" ammonti a circa 295 miliardi di euro, pari a circa il 40% della spesa pubblica al 2010;
- che le voci di maggiore rilevanza della struttura della spesa pubblica aggredibile sono costituite dai consumi intermedi (circa il 45,9%) e dalle retribuzioni lorde (41,4%);
- che la spesa pubblica che può essere soggetta a revisione e potenzialmente a riduzione riguarda le voci di spesa dello Stato per il 32,5% e per il 67,5% le voci di spesa degli altri Enti pubblici e degli Enti Locali, gran parte dei quali contribuiscono a formare il sovra settore pubblico del Mezzogiorno.

Il richiamo al Documento Giarda ha una duplice valenza:

- la revisione della spesa pubblica è necessaria;
- la riduzione della spesa pubblica è possibile.

Si aggiunge che ciò che è necessario e possibile a livello nazionale, lo è in misura ancora più stringente per il Mezzogiorno: la dimensione delle possibili riduzioni è tale non solo da contribuire a ridurre i vincoli nazionali sul

### *I passi da compiere:*

- **normalizzare le strutture della spesa pubblica.**

### *I parametri per la normalizzazione*

**Stima della spesa pubblica soggetta a revisione e potenzialmente a riduzione.**

debito pubblico, ma anche e soprattutto a mettere a disposizione dei settori più dinamici (imprese) del Mezzogiorno le risorse nella misura significativa per il suo rilancio competitivo.

Il riequilibrio tra attività di produzione di beni non vendibili ed attività di produzione di beni e servizi vendibili, in virtù del diverso dinamismo e delle diverse condizioni di efficienza operativa, diventa operazione strategica, che nei tempi tecnici necessari, è in grado di rimuovere molti degli effetti perversi, sia di quelli conosciuti che di quelli nascosti, ugualmente rilevanti, che l'attuale struttura e distribuzione della spesa pubblica ha determinato nei sistemi meridionali.

Si ritiene, infatti, che il riequilibrio tra le attività di produzione di beni e servizi non vendibili e le attività di produzione di beni e servizi vendibili sia in grado, come moltiplicatore di virtuosità, anche:

- di ridurre le disuguaglianze che nel Mezzogiorno si sono andate consolidando tra i beneficiari dei vantaggi pubblici (il blocco sociale del sovra-settore pubblico) e gli esclusi dai benefici (giovani, donne, PMI etc.);
- di recuperare i grandi cicli di investimento pubblico, interrotti da decenni, per effetto degli orientamenti della spesa pubblica verso la spesa corrente (infrastrutture irrigue, attrezzature delle aree industriali ed artigianali, difesa del suolo, completamente azzerata nella agende programmatiche regionali, statali ed europee);
- di riequilibrare i rapporti tra città (luoghi di localizzazione di gran parte del personale e delle sedi delle strutture pubbliche di distribuzione della spesa corrente) e territori non urbani, luoghi prevalentemente esclusi dai vantaggi sia della spesa corrente, sia della spesa in conto capitale, per effetto dell'interruzione dei cicli dei grandi

investimenti infrastrutturali, prevalentemente destinate alle aree non urbane.

## 10. CONCLUSIONI

Gli approfondimenti analitici e le riflessioni effettuate portano a ritenere:

- che la dimensione degli effetti perversi prodotti dalle politiche di sviluppo è molto più estesa, rispetto a quella che, pur grave, emerge dalle analisi contenute nel Saggio del Prof. Trigilia e che di conseguenza le modificazioni da apportare alle politiche di sviluppo debbono necessariamente essere più profonde e radicali.
- e che in assenza di modificazioni "radicali" delle politiche di sviluppo e delle fonti di generazione degli effetti perversi, il Mezzogiorno rischia un declino irreversibile.

Sotto questo particolare profilo, non sembra corrispondano all'altezza dei rischi del declino del Mezzogiorno, i richiami terapeutici che il prof. Trigilia traccia nel suo saggio:

- alla necessità di ridisegnare una politica di sviluppo che sia insieme efficace e senza aggravii per la finanza pubblica;
- o, all'attivazione di percorsi da sempre individuati senza successo, quali la valorizzazione delle risorse locali, ritenuta opportunità per superare il circolo vizioso costituito dal rapporto di influenza reciproca tra una debole cultura civica della società civile meridionale ed una politica - locale e centrale - che basa il suo consenso sulla distribuzione di benefici particolaristici o una politica più efficace dell'istruzione e della formazione;
- o il richiamo all'autorigenerazione della politica e della società civile: questa, intrappolata nel circuito perverso di cui si è detto precedentemente, la politica concentrata anziché sui problemi dello sviluppo, sulle modalità di riposizionarsi negli

*Effetti attesi dalle normalizzazioni delle strutture pubbliche;*

- *ridurre le disuguaglianze tra i beneficiari dei vantaggi pubblici e gli esclusi dai benefici;*
- *recuperare i grandi cicli di investimento pubblico;*
- *riequilibrare i rapporti tra città e territori non urbani.*



assetto di potere, permanendo l'attuale fase di transizione

Più importante è, invece, la proposta di una nuova Maastricht per il Sud che vincoli anche il centro, fondata sulla determinazione di parametri prefissati, cui dovranno essere obbligati i soggetti chiamati a gestire la spesa pubblica del Mezzogiorno.

Si tratta di una proposta, che per quanto solo enunciata dal prof. Trigilia, va invece ripresa, approfondita ed articolata.

Base dell'articolazione della nuova Maastricht sono le proposte di rientro e di normalizzazione del sovra settore pubblico, che possono essere declinate in parametri e scadenze nei tempi tecnici, necessariamente di medio e lungo periodo, che occorrono per riportare a parametri normali le strutture pubbliche meridionali.

L'adozione di nuove regole e di nuovi parametri nella spesa pubblica non significa impostare lo sviluppo delle aree meridionali senza finanza pubblica; significa, invece, anche a parità di finanza pubblica, destinare alle attività di produzione di beni e servizi vendibili per il mercato risorse pubbliche liberate dalle aree in cui sono attualmente immobilizzate, e segnatamente dalle aree di "eccedenza" delle attività di produzione di beni e servizi non vendibili rispetto ai fabbisogni della collettività meridionale.

Si tratta di un percorso, che, protetto da una Maastricht nazionale, dovrà:

- mobilitare le istituzioni pubbliche e private nazionali ed europee dotata delle necessarie capacità tecniche e gestionali per sostenere con successo la trasformazione delle regioni meridionali in regioni di cultura, di regole e di strutture europee;
- e/o ricreare gli impegni "nazionali" che sono stati assunti nell'immediato secondo dopoguerra per la riunificazione del Paese, attualizzando i punti di forza di quella esperienza esemplare di intervento pubbli-

co in un'area sovrappopolata, e correggendo o prevenendo le degenerazioni di quella esperienza.

Il percorso non è tuttavia né senza oppositori né senza sostenitori.

Gli oppositori sono prevalentemente quelli che frequentano la scuola dell'insufficienza della spesa pubblica e che sono i beneficiari del circolo vizioso della spesa pubblica - consenso: una platea molto vasta che, identificata dal prof. Trigilia, come esercito elettorale di riserva, è in realtà molto articolata, gerarchizzata, dotata di cultura di potere e di gestione della spesa pubblica, ed in gran parte protetta da norme e da giurisprudenza e rappresentata dalle principali organizzazioni di categorie.

I sostenitori sono, invece, costituiti da coloro che non beneficiano di benefici pubblici, che non appartengono al circolo vizioso spesa pubblica - consenso e che sono spesso obbligati a stare sul mercato, sopportando i vincoli esterni della concorrenza e gli ambienti interni non competitivi (giovani, donne, piccole e medie imprese, territori non urbani).

Tra i sostenitori sono da inserire le comunità del Nord, oppositori delle politiche di assistenza finora praticate, ma sostenitori di politiche di sviluppo realmente efficaci ed efficienti in quanto coincidenti l'interesse, anche del Nord, a ricostruire il Paese.

Senza una Maastricht per il Sud, sottoscritta anche dall'Europa per le regioni meridionali, gli esiti del conflitto tra oppositori di terapie radicali di intervento e sostenitori non possono che essere impari, a favore della conservazione dello status quo.

La Maastricht per il Sud dovrà:

- A. non solo introdurre, controllare e rispettare e far rispettare i parametri per la normalizzazione del settore pubblico, che possono essere facilmente calcolabili in termini di rientro delle eccedenze tra i valori regionali e quelli medi italiani della regione più virtuosa, riguardante il peso

*Proposta di una nuova Maastricht per il sud finalizzata a:*

- *mobilitare le istituzioni pubbliche e private nazionali ed europee;*
- *lanciare gli impegni nazionali;*
- *introdurre, controllare e rispettare e far rispettare i parametri per la normalizzazione del settore pubblico.*

delle attività pubbliche sul totale ed il peso delle spese correnti sul totale, di cui si è detto precedentemente,

B. ma contenere anche regole in grado di ridurre:

- la “frammentazione/divisione della spesa pubblica”, utile per i soggetti politico-istituzionali esistenti per consolidare i rapporti con i gruppi sociali di appartenenza, ma inefficace per lo sviluppo duraturo;
- le diseguaglianze tra il blocco sociale beneficiario della spesa pubblica e le componenti escluse della società meridionale;
- gli squilibri territoriali tra le aree urbane dove sono concentrate le sedi della gran parte delle strutture pubbliche e le aree non urbane, una volta aree di concentrazione dei grandi cicli di intervento infrastrutturale (irrigazione, industrializzazione, trasformazione agraria etc.) oggi interrotti.

Si attende che l'adozione di nuove regole sia, in ultima analisi, in grado di riportare il Mezzogiorno in Europa e di frenare la degenerazione del capitale sociale, sia delle componenti sociali caratterizzate dalla sindrome culturale, basata sulla preminenza dei legami familiari, che ostacolano le azioni di cooperazione (familismo amorale) sia di quelle componenti, che si sono recentemente formate, caratterizzate dalla sindrome culturale, basata sulla preminenza dei legami di appartenenza ai ceti politico-burocratici dominanti (definibile come istituzionalismo amorale),

che ostacola la diffusione di condizioni di democrazia e di sviluppo.

*Nuove regole per riportare il Mezzogiorno in Europa e superare la sindrome culturale dell'istituzionalismo amorale.*

**Spazio Aperto**  
Aprile 2012

Periodico della  
Territorio s.p.a.

Direttore Responsabile  
Raffaele Paradiso

Direzione, redazione e stampa  
Via Di Giura - Centro Direzionale  
85100 Potenza  
Tel 0971 - 441404  
Fax 0971 - 51852

Registrazione  
Registro Stampa n. 403/10  
Registro della Volontaria Giurisdizione n. 365/10  
presso il Tribunale di Potenza