

NOTA ISRIL ON LINE

N° 19 - 2014

**RICONSIDERARE LE POLITICHE
PER LO SVILUPPO
DEL MEZZOGIORNO**

Presidente prof. Giuseppe Bianchi
Via Piemonte, 101 00187 – Roma
gbianchi.isril@tiscali.it
www.isril.it

istituto
di studi sulle relazioni
industriali e di lavoro



RICONSIDERARE LE POLITICHE PER LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

di Sebastiano FADDA

Come un fiume carsico la questione dello sviluppo del Mezzogiorno di tanto in tanto scompare e riappare nel panorama degli impegni di politica economica. Bisogna riconoscere alla Svimez il merito di tener viva l'attenzione su questo problema, ma bisogna prendere atto dello stato confusionale che caratterizza l'orientamento dei "decision makers" in proposito. Per contribuire a impostare correttamente i termini della questione mi pare necessario mettere a fuoco tre aspetti: la base "istituzionale" del sottosviluppo del Mezzogiorno; l'urgenza di una riforma della "governance" e l'adozione di alcune direzioni strategiche prioritarie.

1. La base istituzionale del sottosviluppo del Mezzogiorno

Parafrasando il titolo di uno stimolante articolo di qualche anno fa ("Why not Africa?") bisogna riproporre una domanda fondamentale: perché il Mezzogiorno no? Perché il Mezzogiorno non cresce?

Schiere di "mezzogiornologi", spesso ingaggiati come "meridionalisti" dai politici, hanno suggerito nel tempo misure e interventi orientati a rimuovere le cause del sottosviluppo e a promuovere i fattori di sviluppo. Schiere di politici e amministratori hanno posto in essere interventi e speso ingenti risorse finanziarie col dichiarato obiettivo di stimolare la crescita economica di questa area del paese.

Nel tempo si sono accavallate e susseguite diverse strategie; si sono recitate litanie invocanti quasi tutti i "fattori di sviluppo": l'innovazione, l'istruzione e il capitale umano, il capitale fisico e il capitale sociale, le economie di scala e la dimensione delle imprese, i distretti industriali e i sistemi produttivi locali, le filiere e le catene di valore, il credito e l'internazionalizzazione, le reti e il fare sistema, la programmazione negoziata e la sussidiarietà. Si sono alimentate e alternate svariate visioni dicotomiche: incentivi automatici o incentivi discrezionali, incentivi finanziari o servizi reali, politiche dei settori o politiche dei fattori, poli industriali o industrializzazione diffusa; politiche industriali o politiche di contesto, riversando grandi quantità di risorse finanziarie in tali politiche.

Se nonostante queste diagnosi e queste terapie lo sviluppo non è veramente decollato la ragione va ricercata in un equivoco fondamentale: come già molto tempo fa facevano notare North e Thomas, tutti quei fattori sopra elencati "non sono fattori di sviluppo, essi *sono* lo sviluppo" (corsivo nell'originale), mentre i fattori di sviluppo vanno fatti risalire alle istituzioni economiche: "le istituzioni sono la causa fondamentale della crescita di lungo periodo" (D. Acemoglu).

Secondo questa visione (già da tempo messa in luce, ma sulla quale non bisogna stancarsi di richiamare l'attenzione), le istituzioni economiche, intese non solo nelle loro espressioni organizzative, ma nell'insieme dei modelli di

comportamento degli agenti economici, sono importanti perché influenzano la struttura degli incentivi economici, l'allocazione efficiente delle risorse, la distribuzione tra profitti, rendite e salari nonché l'accesso stesso alle risorse.

Secondo questa chiave di analisi si può affermare che: a) le caratteristiche strutturali del sottosviluppo del Mezzogiorno sono *spiegabili* in termini di sottosviluppo istituzionale; b) le politiche di sviluppo del Mezzogiorno, qualunque esse siano, *non possono* indurre un cambiamento dei processi e delle dinamiche economiche se non incorporano misure per il cambiamento istituzionale.

Esplicitare in questa sede tutte le implicazioni di queste affermazioni sarebbe impossibile; ma è possibile indicare sommariamente i principali tratti delle istituzioni economiche che vanno cambiati perché impediscono lo sviluppo del Mezzogiorno.

1) Al primo posto si può collocare la prevalenza di modelli di relazione tra gli agenti economici basati su pratiche restrittive della concorrenza, cartelli e monopoli che si concretizzano in una diffusa rete di lobbies e di alleanze intersettoriali a danno della concorrenza e a reciproco sostegno di extraprofiti. Aree di protezione dalla concorrenza godono per ciò stesso di quote consistenti di rendite e quasi-rendite. Dal sistema bancario all'energia, dagli ordini professionali alle aziende municipalizzate, dal sistema dei trasporti al sistema degli appalti: non c'è bisogno di proseguire con gli esempi. Si badi bene che non si tratta qui di pratiche illegali, ma di meccanismi che si sviluppano dentro i limiti della legalità. Interventi delle competenti Autorità (o "Authorities") cosiddette "indipendenti" e nuove regole sarebbero utili per modificare questa situazione.

2) Al secondo posto si può considerare il sistema di allocazione delle risorse umane che nega quasi sempre il criterio della merito e della competenza. Il reclutamento del personale e la attribuzione di responsabilità gestionali seguono criteri familistici, clientelari o di scambio politico. Si parli di bidelli o di professori universitari, di Aziende sanitarie o di municipalizzate, di presidenti di grandi aziende pubbliche o di componenti dei consigli di amministrazione, anche qui non c'è bisogno di proseguire con gli esempi. Il danno si produce sia attraverso la conseguente inefficienza degli organismi coinvolti, sia attraverso gli effetti moltiplicativi che si generano a cascata, sia attraverso l'annullamento di ogni incentivo individuale ad impegnarsi nella acquisizione di competenze e nella accumulazione di "capitale umano", ritenuto inutile ai fini delle posizioni lavorative.

3) Vi è poi la diffusione capillare di comportamenti di "rent seeking". Con una definizione un pò approssimativa si può dire che la funzione obiettivo dei responsabili degli incarichi pubblici (ma anche degli enti privatizzati) sia generalmente quella di utilizzare il potere derivante dalle posizioni occupate al fine di acquisire non solo vantaggi personali immediati, ma anche crediti di natura lobbistico-clientelare spendibili per ottenere successivi incarichi. Le funzioni proprie dell'incarico ricoperto in virtù di inappropriati criteri di attribuzione degli incarichi ricevono una minima attenzione residuale (restando in ogni caso minate dalla assenza di competenza, di cui al punto 2) e sono tollerate solo in quanto non confliggano con la finalità primaria.

4) Un sistema di incentivi e di premi che favorisce le rendite a scapito dei profitti. Non si tratta soltanto di regimi fiscali, ma di un complesso di regole e di meccanismi insiti nelle politiche che favoriscono le rendite finanziarie, le rendite edilizie, le rendite professionali, le rendite di posizione in genere. Si alimenta

come conseguenza di tale sistema un processo di selezione avversa che fa sviluppare negli agenti economici degli "skills" non propriamente legati alla funzione produttiva e alla crescita della produttività, quanto piuttosto alla capacità di conquistare posizioni di rendita attraverso la personalizzazione della contrattazione politica per l'accesso alle risorse economiche. Si potrebbe dire che la matrice dei "pay offs" non è congrua con lo sviluppo.

5) Inefficienza e inefficacia della Pubblica Amministrazione. Questo è forse l'aspetto su cui esiste una maggiore e più diffusa consapevolezza. Dalla arretratezza della P.A. deriva in primo luogo che si aggravano i costi per le imprese e per i cittadini (enormi oneri burocratici, spese giudiziarie, incertezza del diritto generata dall'inaccettabile lentezza della giustizia, etc.); in secondo luogo, che le risorse assorbite dalla P.A. per produrre servizi in realtà vengono sottratte a questa funzione e destinate a mantenere o accrescere strutture che di servizi ne producono ben poco; in terzo luogo che la P.A. produce una inefficace (e per giunta dispendiosa) gestione delle politiche pubbliche.

6) Una generale inadeguatezza delle istituzioni di governance. Il problema centrale della politica economica è un problema di coordinamento degli agenti. Le istituzioni di governance sono lo strumento per realizzare questo coordinamento. Ma la attuale struttura della governance è inadeguata sia nella dimensione "multilevel" (tra i diversi livelli territoriali) sia nella dimensione "multisubject" (tra i diversi soggetti ed organismi). Anziché semplificare le strutture, integrare le politiche, coordinare gli enti esistenti, si diffonde spesso una poderosa e irrazionale moltiplicazione di enti e confusione di funzioni. Altro che "entia non sunt multiplicanda sine necessitate"!

Va sottolineato che gli aspetti istituzionali sopra richiamati non hanno nulla a che vedere con l'illegalità diffusa o con la criminalità organizzata (la cui eliminazione – è forse superfluo ribadirlo - è condizione irrinunciabile per consentire agli agenti economici di operare in mercati efficienti e di attivare processi di crescita economica). Essi consistono in pratiche operative che si sviluppano nell'alveo delle leggi e perciò raramente possono configurare fattispecie di rilevanza penale. Sono modelli di comportamento consolidati per via informale, abitudini incorporate in radicati abiti mentali e non contrastati dal quadro istituzionale formale; anzi, manifestamente compatibili con esso, quando non addirittura da esso favoriti. Ci si potrà domandare come mai, essendo questi tratti abbastanza comuni con l'area settentrionale del paese, possano essere considerati fattori esplicativi della diversa performance del Mezzogiorno. La risposta è che è questione di estensione e di profondità del fenomeno. Va notato, tuttavia, che proprio la loro diffusione nell'intero paese è rilevante concausa della debole performance economica e del valore negativo recentemente assunto dalla "total factor productivity" nella contabilità della crescita in Italia..

Senza un cambiamento di questi modelli di comportamento e di relazioni tra gli agenti, cioè delle istituzioni economiche intese in tal senso, la performance economica del Mezzogiorno non potrà mai avviarsi su un sentiero di crescita sostenuta. Le politiche economiche risulteranno inefficaci a meno che non incorporino, appunto, anche politiche di cambiamento istituzionale. In questo senso si può dire che il cambiamento istituzionale rivesta una priorità assoluta per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Ma qui nasce un grosso problema: cosa fare per cambiare le istituzioni? Questo compito è certo più complicato che deliberare stanziamenti di spesa o riversare risorse finanziarie sul Mezzogiorno (cosa che comunque in questi tempi di crisi diviene altrettanto problematica), ma d'altro lato presenta il vantaggio di essere possibile "a costo zero" (o, almeno, a costo zero sul bilancio pubblico, anche se forse a costo alto per quei soggetti che dal cambiamento istituzionale conseguirebbero perdite).

Smontare le routines comportamentali che sostanziano il quadro istituzionale e sostituirle con nuovi meccanismi va contro la intrinseca stabilità e la tenace vischiosità delle regole comportamentali autosostenute. Inoltre, interessi economici particolari e gruppi di potere consolidati oppongono resistenza al cambiamento delle istituzioni dalle quali traggono vantaggio. Eppure qui si gioca l'impegno e la responsabilità della politica. Alle autorità politiche ed economiche si chiede quindi di operare in due direzioni: da un lato, incorporare negli interventi e nelle strategie di sviluppo meccanismi istituzionali che siano per quanto possibile incompatibili con i tratti comportamentali sopra richiamati e d'altro lato (con un respiro di più lungo periodo) attivare tutti quei processi di apprendimento istituzionale, di "institutional design", di "capacity building", di catalizzazione del cambiamento istituzionale che portino a rendere le istituzioni economiche più congrue con le dinamiche della crescita. Deve essere chiaro che il cambiamento non può essere affidato soltanto ad imperativi morali, ma deve essere costruito con robuste riforme istituzionali. In assenza di ciò, riversare risorse finanziarie sul Mezzogiorno potrebbe essere non solo inutile, ma addirittura controproducente.

2. La necessità di una riforma della governance

La *governance*, ossia la modalità di coordinamento degli agenti economici sia nella formulazione delle scelte strategiche sia nella loro implementazione, è stata uno dei principa

+li fattori del fallimento delle politiche di sviluppo del Mezzogiorno; deve pertanto essere ridefinita e ridisegnata per formare le gambe attraverso cui una reimpostazione delle politiche per il mezzogiorno possa camminare.

Una nuova *governance* per il Mezzogiorno non può non basarsi su tre pilastri fondamentali:

1. Una visione del sistema produttivo nazionale come un insieme di filiere intersettoriali formate da catene di valore che attraversano i diversi territori del paese, e anche superano i confini del paese in un contesto di globalizzazione.
2. Una visione del ruolo e della funzione dei diversi territori (e delle regioni in particolare) in termini di complementarietà nell'ambito del sistema economico-produttivo nazionale nel suo complesso e nella sua complessità.
3. L'individuazione di una "sede istituzionale sovraregionale" dove tale visione possa prendere corpo in termini di coordinamento delle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno.

Su queste tre premesse può svilupparsi un processo capace di realizzare due condizioni fondamentali per una efficace politica di sviluppo del Mezzogiorno.

La prima di queste consiste nell'individuazione dei contenuti delle strategie di sviluppo nazionale e di sviluppo locale. Si tenga presente che al momento non esiste alcuna strategia di sviluppo, o di crescita, o di politica economica: non lo sono stati i cosiddetti Quadri Strategici Nazionali; non lo sono stati i diversi documenti strategici regionali. In essi sono stati sempre assenti obiettivi quantitativamente definiti, priorità selettivamente individuate, strumenti coerenti con gli obiettivi, orizzonti temporali chiari.

La seconda condizione consiste nella definizione dei processi di implementazione di tali strategie, con un recupero, o meglio la reinvenzione, di una programmazione integrata tra i diversi livelli di governo (locale, regionale, nazionale, nonché comunitario) e tra i diversi soggetti titolari delle politiche pubbliche (le varie amministrazioni, i vari ministeri). L'assenza di coordinamento verticale e orizzontale nella programmazione e nella implementazione degli interventi è stata sicuramente una delle maggiori cause di disintegrazione sia della capacità di spesa sia dell'efficacia di quella spesa che si è riusciti a realizzare.

Solo applicando una visione del genere è possibile tirarsi fuori dal pantano delle sterili contrapposizioni tra politiche dei settori e politiche dei fattori, politiche industriali e politiche di contesto, poli di sviluppo o industrializzazione diffusa, programmazione centralizzata o programmazione decentrata, incentivi automatici o interventi finalizzati.

In tale quadro, al contrario, è possibile, ed è necessario, pensare ad una ripartizione di ruoli che veda:

- una definizione condivisa interregionale di *obiettivi strategici nazionali* secondo il principio della complementarietà tra le aree basata sull'incrocio tra filiere e territori. Da ciò dovrebbe ricavarsi un organico quadro di scelte programmatiche, se pure a maglie larghe, nell'ambito della disponibilità delle risorse complessive;
- una pressoché contestuale definizione a livello regionale degli *obiettivi specifici e degli strumenti attuativi* delle politiche di sviluppo del Mezzogiorno (con particolare attenzione alla coerenza interna del quadro programmatico e gestionale e alle linee della programmazione comunitaria anche nelle sue tendenze evolutive);
- una definizione condivisa di *indicatori* per il monitoraggio e la valutazione dei risultati delle misure di politica economica;
- una progressiva *verifica e rimodulazione* di obiettivi e strumenti col metodo della programmazione strategica.
- una *valutazione* comune del grado di raggiungimento degli obiettivi accompagnata da una qualche forma di sanzione inquadrata in un processo di programmazione strategica.

In questo quadro di coordinamento operato dalla sede istituzionale sovra-regionale, il principio di sussidiarietà non assumerebbe quel significato secondo cui i diversi livelli di governo (da quelli subregionali a quelli regionali e a quelli

sovra regionali) si spoglino progressivamente di competenze e della possibilità di influenzare la definizione delle politiche col crescere della scala progettuale e operativa di tali politiche. Al contrario, esso significa che tutte le regioni devono partecipare alla *elaborazione* delle linee strategiche generali e nel contempo *articolare* le loro strategie e i loro programmi in un'ottica di rete interregionale. Non dovrebbero limitarsi alla elaborazione di singole strategie locali da aggiungere successivamente per "confezionare" un pacchetto-programma nazionale. Una strategia nazionale non è la semplice sommatoria delle scelte regionali; deve essere una strategia originale pensata dall'insieme delle regioni, tenendo conto proprio della complementarietà e delle interdipendenze tra di esse, nonché del quadro economico complessivo nazionale e internazionale e delle relazioni quantitative tra le variabili in gioco.

3. Quattro direzioni strategiche

Le linee guida di cui sopra dovrebbero essere rigorosamente applicate per approfondire e programmare gli interventi su un numero limitato di direzioni strategiche selezionate come prioritarie per lo sviluppo del Mezzogiorno (non si può continuare a elencare un numero quasi infinito di "priorità" distruggendo così il concetto stesso di priorità). Oggi queste potrebbero essere individuate nelle seguenti:

a) Integrazione Mediterranea

- L'assunzione della prospettiva dell'integrazione mediterranea è vitale per l'intero sistema economico italiano, ed è auspicabile che la recente evoluzione dei paesi della sponda nordafricana possa favorire nuove opportunità. Tuttavia questa prospettiva non comporta *di per sé* una automatica influenza positiva sui processi di sviluppo del Mezzogiorno. Le aree più forti del paese (e anche degli altri paesi europei più sviluppati) potrebbero trovarsi a giocare un ruolo dominante.

Un'influenza positiva può essere prospettata solo disegnando un ruolo specifico del Mezzogiorno e programmando una serie di interventi organicamente finalizzati allo svolgimento di tale ruolo nell'ambito di un piano organico.

- I programmi di integrazione mediterranea delle diverse regioni dovrebbero essere inquadrati in un piano organico costruito a livello nazionale in sintonia con l'azione del Ministero degli Esteri e nella linea della politica dell'Unione Europea verso l'economia del Mediterraneo.

b) Infrastrutture

- Una distinzione radicale va fatta tra infrastrutture di base (incluse l'infra-tecnologia, le public utilities, la logistica) e infrastrutture specifiche. Le arretratezze delle infrastrutture di base del Mezzogiorno va immediatamente colmata perché essa configura sia un degrado degli standards di vita civile (che soffrono anche per la qualità dei servizi pubblici locali), sia un decisivo ostacolo a un efficiente esplicarsi dell'attività degli operatori economici. Chiaramente, il

superamento di tale arretratezza comporta di per sé un ordinario intervento "straordinario" rispetto alle altre regioni già dotate di infrastrutture superiori.

- Le infrastrutture "specifiche" vanno invece concepite come risposta alla *domanda* proveniente dalle specifiche direzioni di sviluppo intraprese dai sistemi economici locali e devono tendere a supportarle. Pertanto devono essere incorporate nelle linee strategiche delle politiche di sviluppo locale, e in questo senso si deve parlare di "infrastrutture appropriate": non si possono sprecare risorse per infrastrutture create a caso, inidonee a sostenere i processi di sviluppo e magari anche prive di utilizzazione una volta completate.

c) Industrializzazione

- Le politiche di industrializzazione del Mezzogiorno vanno inserite in un quadro di politica industriale nazionale. Non si tratta certo di riesumare i vecchi "piani di settore", ma occorre produrre chiarezza in primo luogo sulle linee strategiche e in secondo luogo sugli strumenti, da incastonare nel quadro delle complementarietà interregionali, secondo quanto si è sopra accennato.

- In tale quadro, particolarmente per il Mezzogiorno, ma in generale anche per il sistema nazionale nel suo complesso, sarebbe forse imprudente inoltrarsi dal nulla su filiere (anche di frontiera) che risultassero inesplorate nel sistema produttivo italiano e sulle quali si trova invece altrove un vantaggio cumulato di conoscenza e know how. Pertanto bisognerebbe ragionare su embrioni già esistenti, oppure su filiere già attive da rafforzare ulteriormente e da articolare sul territorio. In questa ottica vanno considerate sia le filiere di frontiera (es. biotecnologie, chimica farmaceutica, chimica dei materiali, farmaceutica, tecnologie spaziali, etc); sia le filiere tradizionali (es. motonautica, "tac", meccanica, ma anche hi fi, giocattolo, occhialeria, turismo, etc.), che vanno tuttavia *riempite di nuovi contenuti di conoscenza e di qualità*; sia le filiere legate alle "utilities" e alla logistica (energia, trasporti, gas, etc). Per tutte va considerata la necessaria prospettiva di un ricollocamento strategico nello scenario mondiale e, particolarmente per il Mezzogiorno, nello scenario di sviluppo delle economie dei paesi mediterranei.

- Nella formulazione delle politiche per lo sviluppo industriale grande attenzione va riservata alle misure dirette ad incidere su tutti i fattori interni ed esterni alle imprese che ne condizionano la produttività e il costo del lavoro per unità di prodotto. Ciò richiede anche una azione sui processi di innovazione non solo tecnologica, ma anche organizzativa e gestionale, una azione in favore della formazione di "reti di imprese" che favoriscano lo sviluppo delle funzioni superiori anche nelle piccole imprese (innovazione, commercializzazione, gestione strategica, marketing, credito e finanza) ed una riorganizzazione del mercato del lavoro e delle relative politiche.

d) Formazione, ricerca (capitale umano)

- Il primo problema da risolvere a questo proposito è quello della *qualità* della formazione, coinvolgendo non solo l'istruzione scolastica, ma anche l'intero sistema della formazione professionale e sviluppando forme di "life long learning" con la collaborazione delle imprese.

- Il secondo problema riguarda l'evasione dell'obbligo scolastico, che in certe aree del Mezzogiorno costituisce una vera e propria piaga sociale che mina la crescita culturale, sociale e professionale di una gran parte delle nuove generazioni.

- Un terzo problema da affrontare è il superamento della "trappola della domanda". Bisogna infatti superare da un lato il rischio di una "formazione" di basso profilo appena sufficiente a corrispondere alla bassa capacità di assorbimento di figure professionali elevate da parte delle imprese locali e dall'altro quello di una formazione talmente "alta" da alimentare processi di "brain drain" (peraltro già in atto) oppure fenomeni di sottoccupazione. E' necessario adottare misure che favoriscano l'incontro tra mondo della formazione e mondo del lavoro e che agiscano contemporaneamente sulla capacità di assorbimento di forza lavoro altamente qualificata da parte delle imprese e sulla offerta di percorsi formativi corrispondenti da parte dell'intero sistema della formazione e della ricerca.

In conclusione si può affermare che per reimpostare dalle fondamenta una nuova politica per lo sviluppo del Mezzogiorno sulla base delle priorità e dei criteri sopra richiamati occorre un primo impegno di carattere analitico volto ad esaminare in dettaglio quali processi (e con quali strumenti) siano da attivare per il raggiungimento degli obiettivi strategici. La politica economica deve operare sui processi. Non serve quindi il vecchio sguardo di statica comparata adagiato sulla constatazione del "divario" (che spesso si ritiene eliminabile con qualche intervento di "plastica finanziaria") ma una visione di dinamica economica strutturale sulla quale bisogna incidere con una azione articolata, coerente e progressiva inquadrata nella strategia di crescita dell'intero sistema economico e orientata verso il medio – lungo termine.