

Postmeridionalismo. Esiste un'alternativa all'intervento straordinario?

di Francesco Pastore
10 febbraio 2016

Ad oltre un ventennio dalla fine dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno, appare sempre piú evidente che, come aveva previsto Augusto Graziani in un suo saggio del 2000, il Mezzogiorno è ancora piú indietro di quando non era già, non importa quanto male congegnato e realizzato fosse quell'intervento. Se, alla fine degli anni Ottanta, il persistere dei divari del Mezzogiorno dal resto del paese era senz'altro una prova schiacciante del fallimento dell'intervento dello stato, in particolare dell'intervento straordinario e della Cassa del Mezzogiorno, ad oltre vent'anni dalla fine della Cassa, il crescente livello dei differenziali regionali dimostra che il libero mercato, da solo, non porta ad un loro assorbimento, quanto piuttosto ad un loro ulteriore allargamento. Il Mezzogiorno, ora, è tornato ad essere non solo un bell'esempio di fallimento dello stato, ma anche di fallimento del mercato.

Questo importante cambiamento di sfumature si traduce, in termini scientifici, in una crisi dell'approccio liberale e nell'emergere sempre piú pressante e convincente di teorie alternative dei divari geografici nel mercato del lavoro.

Nella letteratura recente, la migrazione interna del lavoro è dipinta come una causa di ulteriore divergenza fra regioni avanzate ed arretrate, poiché ci si attende che i rendimenti del capitale umano e fisico siano piú alti nelle regioni dove tali fattori sono piú abbondanti, non dove essi sono piú scarsi, come invece prevedeva la teoria neoclassica. In effetti, nonostante i crescenti flussi migratori, documentati

in un altro articolo, la convergenza fra regioni italiane sia in termini di PIL che occupazionali è lontana dall'essere acquisita. Le migrazioni dal sud al nord riprendono in modo strisciante, ma sempre piú importante, in termini dimensionali e cambiano moltissimo di natura rispetto a quelle del secolo scorso. Solo i lavoratori piú giovani e qualificati, manuali o non-manuali che siano, riescono a muoversi verso le regioni settentrionali quando non verso l'estero. Si parla sempre piú spesso di una fuga di cervelli (brain drain). Alcuni studi recenti mostrano che la fuga dei cervelli dalle regioni meridionali a quelle settentrionali (più che all'estero) è associata ad una crescita, anziché ad una riduzione dei differenziali salariali.

Inoltre, ritorna l'attenzione sulle cause originarie dei divari regionali. Come documentato anche in un articolo pubblicato su NelMerito qualche tempo fa, fra le cause originarie della disoccupazione delle regioni meridionali vi è una loro maggiore fragilità produttiva ed occupazionale. Tutte le attività produttive sono piú instabili, sicuramente a causa della loro struttura dimensionale piú frammentata, ma anche a causa di una minore redditività economica, dovuta a maggiori costi di produzione e minori occasioni di guadagno nei mercati di sbocco. I tassi d'interesse praticati dalle banche sono piú alti, l'accesso al credito piú difficile, i mercati di sbocco migliori piú lontani e quelli locali con una domanda pagante modesta. I maggiori costi di produzione sono anche associati alla diffusione sempre piú capillare delle attività illegali delle organizzazioni criminali che impongono oltre al piú tradizionale racket, forme piú nuove e subdole di ostacolo alla libera iniziativa economica, come la alterazione dei meccanismi di mercato a favore di imprese proprie o a se legate.

In una fase di ulteriore approfondimento dei divari territoriali, l'intervento pubblico sperimenta un'evidente perdita di intensità ed incisività. Non solo viene meno dal 1992 l'intervento straordinario della Cassa per il Mezzogiorno e quello diretto nella produzione di beni e servizi (partecipazioni statali), ma si riducono anche gli incentivi alle assunzioni

sotto forma di fiscalizzazione degli oneri sociali delle imprese operanti al sud, per estenderli all'intero territorio nazionale.

Più di recente, sono introdotti i due strumenti principe della cosiddetta Nuova Programmazione, che, nel 1998, l'allora Ministro del Tesoro, Carlo Azeglio Ciampi, rilancia in sostituzione dell'intervento straordinario. Il primo, i contratti d'area, prevedono la concessione di agevolazioni in aree limitate caratterizzate da forte crisi industriale per favorirne la reindustrializzazione. Il secondo strumento, i patti territoriali, sono accordi economici fra diverse istituzioni locali, sia a livello della pubblica amministrazione, quali comuni, province e regioni, prima, e lo stato, poi, sia a livello di partners sociali, accordi volti a introdurre interventi che possano favorire lo sviluppo locale. Fino al 1996 gli accordi sono su base volontaristica, mentre a partire dal 1996 prevedono un sostegno da parte dello stato, una volta definiti i termini dell'accordo da parte delle istituzioni locali e delle parti sociali.

Gli interventi realizzati nell'ambito dei fondi strutturali e di coesione europei, che pure diventano centrali rispetto al passato a causa della progressiva riduzione di quelli statali, non sono più entusiasmanti. Le regioni meridionali, tutte regioni obiettivo 1 e perciò, in teoria, privilegiate nella attrazione dei fondi, sono, in realtà, fanalino di coda nella graduatoria delle regioni europee in termini di capacità di assorbimento dei fondi stessi. I fondi europei sono difficili da ottenere per le regioni meridionali, per diversi motivi. Uno dei motivi più importanti è la necessità, per poterne fruire, di contribuire con un cofinanziamento spesso troppo ingente per le casse vuote degli enti locali (non solo regionali, ma anche comunali), di stabilire reti di collegamento europee, di acquisire le competenze necessarie per trasformare idee originali in progetti convincenti e finanziabili. Inoltre, anche i pochi fondi che arrivano alimentano mille rivoli, spesso una condizione sufficiente per la totale irrilevanza.

Cambiano anche gli obiettivi dell'intervento per il Mezzogiorno, che da intervento diretto nell'economia e di incentivazione fiscale o di sostegno al reddito e ai consumi, diventa intervento volto ad accrescere la dotazione infrastrutturale, materiale e immateriale, con una prevalenza della seconda e in particolare del capitale umano e sociale.

In realtà, già a partire dal 2000, i principi della Nuova Programmazione sono sconfessati dalla concreta pratica di politica economica. Sono introdotti incentivi automatici (crediti d'imposta) per gli investimenti nelle aree depresse non solo del Sud, ma anche del Centro-Nord.

Sono approvate tutte le proposte di patto territoriale senza valutazione, né ex ante, né ex post.

Nella fase dal 2001 al 2006, caratterizzata dal ritorno al governo di Silvio Berlusconi, i fondi destinati al Mezzogiorno si riducono ulteriormente. Le risorse europee e gli stessi FAS sono spesi con percentuali superiori che in passato, ma diventano non addizionali, bensì sostitutive delle risorse ordinarie. L'obiettivo programmatico di destinare il 45% della spesa totale in conto capitale e il 30% di della spesa ordinaria in conto capitale al Mezzogiorno non viene mai rispettato. Anzi, a partire dal 2002 essa diviene nel Mezzogiorno inferiore alla media nazionale. Si assiste, infine, ad un ridimensionamento progressivo della spesa degli enti locali per competenza, ciò che incide in particolare nelle aree più arretrate.

Il Mezzogiorno viene penalizzato anche dal nuovo governo di Romano Prodi (2008-'10), suggerendo che le politiche regionali non siano più un discrimine fra diversi schieramenti politici. Le disponibilità del FAS vengono azzerate a favore di una congerie di piccoli interventi di tipo ordinario. Questo provvedimento continua nel periodo successivo, quando a capo del governo ritorna Silvio Berlusconi, decretando per oltre un decennio la cancellazione di qualsiasi politica di riequilibrio regionale.

L'esperienza della Nuova Programmazione e delle stesse politiche UE di sviluppo territoriale e di coesione dà la sensazione che il problema del Mezzogiorno sia irresolubile, creando una sorta di

rassegnazione come non si è mai avuta dall'avvento dell'era repubblicana. In realtà, ciò è la conseguenza di un approccio tradizionale alle politiche regionali, nel quale le politiche stesse non evolvono in base agli studi di valutazione d'impatto, come accade in paesi più evoluti. Ciò porta ad effetti insoddisfacenti che a loro volta spingono a ridurre il ruolo delle politiche, fino a cancellarle del tutto. Ad oltre 10 anni dalla quasi totale cancellazione delle politiche di sviluppo regionale, i divari tornano ad aumentare, facendo ritornare forti le richieste di un intervento nelle regioni meridionali.

Si crea, cioè, un circolo vizioso vittima del manicheismo statalismo/liberismo che ha dominato il dibattito di politica economica sul Mezzogiorno fino ad oggi. È necessario, invece, riformulare l'intervento pubblico e sottoporlo a studi di valutazione approfonditi che consentano di rivederlo e migliorarlo nel corso del tempo. Bisogna che si superi il meridionalismo tradizionale nel quale la spesa pubblica è la soluzione di tutti i mali per qualcuno e solo un grande spreco di denaro pubblico per altri e si approdi ad un nuovo meridionalismo nel quale ogni euro speso sia sottoposto a valutazione, la capacità amministrativa delle regioni meridionali sia sviluppata per capire cosa non va e come cambiarlo, non per abolire ogni forma di intervento.