

GENNARO BIONDI

POLITICHE INDUSTRIALI, FEDERALISMO E SVILUPPO REGIONALE CONSIDERAZIONI A PROPOSITO DEL MEZZOGIORNO

1. – Nel corso dell'ultimo scorcio del «secolo breve», così come è stato definito il Novecento da Eric J. Hobsbawm, si sono succeduti con un ritmo incalzante eventi di enorme portata, che hanno avviato la destrutturazione del modello economico e sociale ereditato dalla rivoluzione industriale. Il fenomeno che più degli altri esprime una forza distruttrice-creatrice è senza dubbio quello dell'innovazione tecnologica, la quale ha rimesso in discussione i tradizionali meccanismi di produzione del valore, il tutto in uno scenario generale che tende verso un unico, immenso, «villaggio globale» nel quale i rapporti di forza tra singole realtà appaiono sempre più definiti dalla capacità di accesso alle nuove reti del potere economico.

In linea generale tre appaiono le caratteristiche del nuovo modo di produrre: la *deconcentrazione e riarticolazione* dei circuiti e delle relazioni tra i fattori produttivi, alla incessante ricerca dei *mix* più idonei ad assicurare competitività nel mercato globale; la *smaterializzazione* dell'economia, ovvero la crescente produzione di valore basata sulla ricerca e sul lavoro intellettuale alla quale si associa un'altrettanto vistosa tendenza verso la finanziarizzazione che si concretizza nel «consumare il futuro», attraverso il ricorso a titoli e prodotti poco coerenti con gli assetti esistenti e sostanzialmente basati su proiezioni e aspettative; la *new economy*, ovvero la produzione di valore basata sullo sfruttamento delle straordinarie potenzialità espresse dalle tecnologie multimediali, informatiche e comunicazionali.

La disponibilità di quote aggiuntive di innovazione e l'accorciamento del ciclo di vita dei beni strumentali e di consumo hanno riportato alla ribalta la piccola e media impresa, che solo recentemente ha cessato di rappresentare nell'immaginario collettivo una componente residuale di modi «pre-moderni» di produzione. Era questa una visione alquanto equivoca che, se aveva una motivazione condivisibile con riferimento ad alcuni settori artigianali chiusi a qualsiasi forma di modernizzazione, non favoriva certo la comprensione dell'alto valore strategico che andavano assumendo, con riferimento allo sviluppo locale e regionale, quegli insiemi di piccole e piccolissime unità produttive tipiche di alcune aree (vedi la cosiddetta «Terza Italia») e di alcuni settori (dei prodotti per la persona e per la casa, della moda, della meccanica di precisione). La piccola impresa dei nostri «distretti» opera il più delle volte in una logica di filiera settoriale e anche intersettoriale ma, soprattutto, in un contesto ambientale in cui i rapporti di interdipendenza tra le diverse organizzazioni economiche, sociali e istituzionali garantiscono un indubbio valore incrementale.

Tutto ciò impone una riflessione sul valore che assume il contesto locale nel nuovo modo di produrre e di essere dell'impresa in un mercato globale nel quale la concorrenza non è più tra singole unità operative quanto piuttosto tra «aree-sistema», ovvero tra territori che devono confrontarsi sul piano dell'offerta dei nuovi fattori localizzativi, richiesti dalla incombente «civiltà della luce».

Il riconoscimento del valore strategico che assume il rapporto tra le reti della produzione e i contesti locali non è un risultato di poco conto, quando si pensi che l'approccio economicistico allo sviluppo si è ostinato a lungo nell'espungere dal discorso sulla competitività e sulla produzione di valore la qualità del territorio, confinato al ruolo di variabile esogena e non considerato come fattore in grado di fare la differenza tra diverse strutture produttive e singole realtà economiche. Il contesto non è, dunque, un dato asettico, ma costituisce insieme la premessa da cui parte la generazione del valore e il risultato che viene co-prodotto insieme al valore. Non solo, ma la divisione del lavoro, i *frames* dell'esperienza cognitiva, le forme della vita socio-istituzionale sono in realtà prodotti della pratica economica e costituiscono anzi anelli essenziali della sua organizzazione. Riprendendo un'espressione di Kuznets secondo cui lo sviluppo economico è un processo di «rivoluzione controllata», si può identificare nella tecnologia il fattore di rottura dell'equilibrio di un sistema, dunque il lato rivoluzionario. Ma esso trova un vincolo nell'assetto istituzionale esistente, che risulta per molti versi inadeguato a rappresentare i grandi processi di modernizzazione in atto. In estrema sintesi, appare evidente che gli effetti di mutua influenza tra progresso tecnico ed evoluzione istituzionale configurano un sistema dove agiscono potenti *feedbacks* positivi in conseguenza dei quali possono innescarsi fenomeni di *path-dependance*, cioè di dipendenza dei risultati dal tipo di percorso seguito. Ciò significa che la struttura istituzionale non è un fattore neutro rispetto agli obiettivi che ci si propone di raggiungere, anche limitatamente al piano economico.

La rivoluzione nel modo di produrre e la neo-centralità della dimensione locale dello sviluppo assumono connotati più problematici se riguardati nell'ottica dello sviluppo delle aree in ritardo e dell'intero Mezzogiorno, le quali si ritrovano ancora una volta a un bivio del proprio destino, stretto tra una nuova forma di dipendenza economica e di marginalizzazione sociale – questa volta a scala globale – e la possibilità di entrare a pieno titolo nei nuovi processi di internazionalizzazione dello sviluppo. E ancora una volta l'elemento di rottura appare di natura economica.

Con l'avvio della moneta unica europea si è messo in moto un processo di omogeneizzazione delle condizioni macroeconomiche, dal punto di vista dei tassi di interesse e dei cambi, oltre che del quadro normativo e fiscale, che hanno legittimato il Mezzogiorno a competere con le altre grandi aree geografiche dell'Unione Europea. Ma tale riconoscimento formale si scontra nella realtà con una serie di diseconomie ambientali che si annidano nelle singole regioni e realtà locali e ostacolano la capacità di attrarre nuovi investimenti. A confermare tale fenomeno basta il semplice dato che indica nello 0,5% la percentuale del flusso annuo di investimenti esteri realizzati nelle regioni meridionali, a fronte del già poco confortante 4% indirizzato verso l'intero paese.

Sono questi i termini più attuali e sintetici della nuova «questione meridionale», la cui risoluzione è affidata innanzitutto alla presa di coscienza della sua nuova complessità, espressa sempre più spesso da una marcata contrapposizione tra realtà estremamente dinamiche, già stabilmente inserite nei nuovi circuiti della globalizzazione e della modernità, e aree ancora caratterizzate da una diffusa arretratezza economica e sociale. Su questa base, la messa in valore delle diffuse potenzialità materiali e immateriali accumulate nei singoli sistemi economico-territoriali non può più essere affidata a una o ad

alcune specifiche politiche d'intervento, di carattere settoriale o anche territoriale, quanto piuttosto deve muoversi contestualmente sui tre piani strategici dello sviluppo postfordista, vale a dire: il riordino istituzionale; le politiche per l'impresa; l'organizzazione del territorio.

2. - Con riferimento alla nuova dimensione regionale, il punto da cui partire è per molti versi semplice e di immediata percezione. Oggi sappiamo di non avere più di fronte un'Italia rurale e contadina, ma un paese che ha percorso, seppure in maniera caotica e controversa, le diverse tappe del capitalismo industriale, espresso da un vistoso riposizionamento della forza lavoro e da un processo di urbanizzazione che ha modificato in maniera profonda i caratteri storici delle nostre città e delle nostre regioni. È cambiata nel complesso la natura stessa dell'ordine territoriale, non più rappresentato da una gerarchia puntuale di luoghi, ma da una sequenza di nodi interconnessi da flussi che tendono a definire reti variamente integrate al loro interno e con il resto del mondo. Non più, dunque, città e centri urbani dotati di un'autonoma forza centripeta con tutto il potere che ne proviene, quanto piuttosto semplici terminali di processi che si sviluppano a scale diverse e rispetto ai quali si misura la propria capacità di incidere nei processi decisionali, di carattere sia economico sia sociale. Ma, a ben vedere, l'affermazione di questi nuovi localismi nei quali la capacità di attrazione e la stessa collocazione nelle reti globali è determinata dall'agire di forze immateriali piuttosto che dall'accumulo di patrimoni dalle forme visibili, non trova ancora rappresentanza adeguata nell'attuale assetto politico-amministrativo. Più in generale le profonde trasformazioni del contesto economico-territoriale e sociale hanno innescato una serie di sollecitazioni a livello politico-istituzionale in direzione della dimensione regionale e del nodo delle autonomie.

Il dibattito su questa delicata problematica vive momenti di grande intensità e altri di arretramento nelle zone d'ombra della vita politica italiana, il che esprime già di per sé la sua estrema complessità. Nello stesso tempo, i contributi sui quali riflettere non mancano e, pur con tutti i distinguo possibili, essi manifestano l'esigenza di dare una risposta in termini di rappresentanza alle nuove soggettività territoriali espresse dal più generale cambiamento in atto nel nostro paese. Alcuni spunti di riflessione su questo tema sono stati offerti dai lavori promossi anni addietro dalla Fondazione Agnelli che, per la ridefinizione delle regioni, ha proposto il riferimento alle principali aree di gravitazione dei sistemi urbani e metropolitani e le interconnessioni esistenti tra le varie polarità urbane per dedurne un'ipotesi di riarticolazione territoriale in dodici entità istituzionali. Tale ipotesi tendeva alla realizzazione di un equilibrio tra le risorse e i fabbisogni, in grado di assicurare migliore autonomia finanziaria all'istituto regionale. Anche questa prospettiva, per quanto utile, non basta più perché le rimane estraneo il vero nodo delle istituzioni, l'intima radice politica della questione regionale. Per tali motivi il problema assume connotati ben più delicati e complessi, in quanto passa attraverso la messa in sintonia di due piani spesso in conflitto tra di loro, quello delle trasformazioni in atto nell'organizzazione economico-territoriale (i nuovi localismi) e quello delle valenze politiche, ovvero delle esigenze di modernizzare – senza distruggere – il fondamentale patto della coesione nazionale. È questa una sfida che dovrebbe appassionare più che dividere le classi dirigenti e che non può non contare sul contributo delle tante coscienze critiche che percepiscono il cambiamento e lavorano per piegarlo a un progetto di sviluppo complessivo del paese. Il tutto prima che le forze dell'economia globale, che si basano non solo sull'accelerazione dell'innovazione tecnologica, ma anche sulla condivisione di regole e codici comportamentali, ridefiniscano a loro specifico uso la destinazione fun-

zionale dei singoli territori, a prescindere dalle loro tradizioni, dalle loro aspettative e soprattutto dalle volontà delle collettività che danno loro un'anima.

In questo scenario, troppo spesso inquinato da preconcetti culturali quando non addirittura da aspetti grotteschi che accompagnano soprattutto le rivendicazioni di alcune parti politiche, è calato il recente progetto federalista avviatosi con l'approvazione della legge costituzionale 3/2001 contenente modifiche al *Titolo V* della parte seconda della Costituzione. Tra le materie di legislazione concorrente (ovvero quelle nelle quali spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservati allo Stato), rientra tutta una serie di competenze che in maniera diretta o indiretta costituiscono l'architettura dello sviluppo regionale. In particolare il nuovo art. 117 elenca: rapporti internazionali e con l'Unione Europea; commercio con l'estero; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; governo del territorio; porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione; produzione, trasporto e distribuzione dell'energia. In queste materie la Regione «può concludere accordi con Stati e intese con Enti territoriali interni ad altri Stati». A ben vedere, la Costituzione demanda alle regioni la definizione del nuovo e delicato rapporto tra la globalizzazione dei mercati e della produzione e i sistemi economico-territoriali locali e regionali.

Di fronte a tali novità, per molti versi ancora non valutate nella loro capacità destabilizzante dei pregressi equilibri, non solo economici e territoriali ma anche sociali e politici, appare lecito chiedersi se il federalismo rappresenti o meno un'opportunità per il Mezzogiorno o se piuttosto esso non si limiti a rimuovere «per decreto» la questione meridionale sostituendola con una sommatoria di «questioni regionali», di diversa natura, consistenza e problematicità.

Innanzitutto bisogna fare chiarezza su due equivoci di fondo che accompagnano l'origine stessa del processo federalista nel nostro paese. Il primo, dalla chiara matrice geografica, sta nell'assunto che il federalismo fondato sulle attuali regioni non corrisponde alla regionalizzazione che dovrebbe avere il paese in conseguenza delle grandi trasformazioni in atto. Come è abbastanza noto esso, infatti, è stato fatto coincidere in maniera acritica con le regioni istituzionali, individuate nel 1864 da Cesare Correnti e Pietro Maestri per rappresentare i dati statistici, ovvero per disegnare l'articolazione territoriale del potere statale. Il secondo nasce da quello che recentemente Calogero Muscarà ha definito un paradosso, vale a dire il percorso culturale del federalismo italiano. Da noi esso nasce non per integrare, ma da una condanna sfrenata dello Stato e dal violento vento iper-liberista che si è attivato nel Nord-est del paese e che, se analizzato nelle sue radici più intime, contiene il tarlo della secessione. Ha, dunque, ragione Domenico Fisichella quando ci ricorda che il processo di transizione dallo Stato unitario allo Stato federale nel nostro paese è inverso a quello auspicato dai padri del *Federalist* americano che lottavano per il passaggio da una situazione altamente decentrata a una più compatta. In Italia non ci sono popoli di diverse lingue e culture, con statualità originarie paragonabili agli Stati americani, né tantomeno ai Länder tedeschi o ai cantoni svizzeri. Che i padani non siano italici, ma celtici, è un espediente mitografico, classico come quello dei pelasgi per l'antica Grecia, allo scopo di ideologizzare il rifiuto e la riforma delle istituzioni storiche e civili esistenti. Non solo, ma a ben vedere i maggiori Stati europei (*in primis*, Francia e Germania) stanno operando in direzione di un rafforzamento – con appropriate politiche regionali – delle identità nazionali, nella giusta convinzione che la grande Europa non sarà governata dal rapporto diretto Unione-Regioni, quanto piuttosto dalla dialettica Unione-Stati, basata a sua volta sulla competitività di tutti interi i singoli «sistemi-paese» e non solo di una parte di essi.

Se tutto ciò ha un senso, il problema del riordino istituzionale del territorio nazionale si sposta sulle caratteristiche che devono connotare la versione italiana del federalismo. Dall'osservatorio geografico appare di immediata percezione il rapporto diretto che esiste tra una maggiore autonomia e la valorizzazione delle specificità locali, il che fa indirettamente riferimento a una salutare competizione tra sistemi economico-territoriali locali e regionali. Ma tale aspirazione contiene un elemento di forte ingenuità, in quanto l'economia insegna che la competizione ha effetti benefici solo se i concorrenti si ritrovano nelle stesse condizioni di partenza, il che vale anche nel caso di confronto tra sistemi territoriali. In caso contrario si rischia solo di amplificare le disparità di partenza, con tutte le conseguenze facilmente intuibili anche sul benessere collettivo.

Se il progetto federalista si pone l'ambizioso obiettivo di affrancare le regioni meridionali dalla tradizionale dipendenza dallo Stato centrale; se esso vuole evitare una nuova forma di marginalizzazione economica (questa volta nel contesto globale) e di emarginazione sociale, di entropia e di generale isolamento; allora c'è bisogno di superare gli egoismi regionali attraverso la condivisione di un percorso di tipo «solidale». Ma attenzione: anche nel caso di applicazione di tale formula restano vaste zone d'ombra nelle quali si annidano ambiguità interpretative dal forte impatto economico e territoriale.

Non è certo questa la sede per approfondire in maniera esaustiva il significato e il contenuto della solidarietà federalista, ma la conoscenza del territorio, patrimonio del geografo, non può non richiamare l'attenzione sulle conseguenze che si possono produrre a proposito delle diverse interpretazioni della «solidarietà» tra regioni. Se la riduzione delle disparità locali e regionali è già apparsa un problema per molti versi appena avviato a soluzione in regime di esclusiva statualità centrale, ben più difficile lo sarà in caso di applicazione di un federalismo a «perequazione orizzontale» che rinvia la solidarietà tra le regioni alla contrattazione tra le parti, con la prevedibile prevaricazione delle aree più ricche su quelle deboli. Altro significato e valore acquisterebbe invece una solidarietà «geografica» a «perequazione verticale», la quale riconosca l'indispensabile ruolo di arbitro allo Stato centrale, cui andrebbero demandate le politiche di convergenza che guardino alle disegualianze territoriali come a un vincolo da rimuovere e non come al risultato di un processo di scelta. Si deve, quindi, salvaguardare il ruolo di un Centro che nel problema della perequazione regionale trovi il suo fine essenziale; le risorse destinate a ciò non possono neppure fittiziamente fare riferimento a un rapporto tra regioni donanti e regioni beneficiarie. Nell'azione perequativa non ci deve e non ci può essere nessun appello al solidarismo; essa è un *prius* che affonda le sue radici nel fondamentale diritto di cittadinanza collettiva.

Tutto ciò attualmente è materia del dibattito politico, allo studioso del territorio il compito di «raccontare» i luoghi del produrre e della socialità, nel loro diverso divenire e nelle differenti problematiche che emergono da un Mezzogiorno (e da un paese) sempre più articolato e complesso. Non si può, dunque, non essere d'accordo con quanto ha recentemente scritto Francesco Paolo Casavola, ricordando che «il federalismo italiano non ha bandiere da sventolare contro il tricolore. Dovrebbe calarsi piuttosto a ricostruire città e metropoli, paesi e territori applicando quel principio di sussidiarietà, elaborato dai giuristi liberali tedeschi dell'Ottocento, dalla Chiesa cattolica e ricevuto nel Trattato di Maastricht costitutivo dell'Unione Europea, per avere risorse e poteri di decisione più prossimi ai cittadini che non ai governanti». Ciò vuol dire che solo dove la comunità minore, o meno dotata di risorse materiali e immateriali, non ce la facesse da sola, verrebbe in soccorso la serie delle comunità maggiori, dalla Regione, allo Stato all'Unione Europea, dando concretezza all'approccio, da tanti condiviso, circa la costruzione dello sviluppo «dal basso».

3. - L'attuale configurazione degli strumenti per incentivare lo sviluppo industriale è in sostanza frutto del progressivo sedimentarsi nel tempo di meccanismi e di filosofie d'intervento profondamente diversi. Le masse finanziarie in gioco sono di enorme rilievo. Si pensi che nel quadriennio 1999-2002, l'intero sistema agevolativo a favore degli investimenti d'impresa ha erogato 88 milioni di euro e che nel solo anno 2002 le agevolazioni, sebbene in calo rispetto agli anni precedenti, hanno toccato la cifra di 16,37 milioni di euro. Nel 2000 il rapporto tra ammontare complessivo degli investimenti agevolati e il totale degli investimenti fissi lordi ha superato il 16%.

Diverso - e variegato - resta tuttavia l'ambito di operatività in cui queste politiche trovano attuazione. Gli strumenti a disposizione sono numerosi, così come diversificate risultano le finalità a cui gli interventi mirano, le modalità di incentivazione, le forme di finanziamento.

L'ultima rilevazione condotta dal Ministero delle Attività Produttive indica in 519 il complesso delle forme di agevolazione attive. Accanto a un'ampia gamma di interventi genericamente rivolti a favorire gli investimenti, alla creazione d'impresa o ai consorzi, significativa appare la presenza delle azioni che si rivolgono all'innovazione tecnologica, alla internazionalizzazione degli interventi e alla razionalizzazione e riconversione produttive. Forte, inoltre, resta la differenziazione rispetto al modo in cui tali politiche incidono nelle diverse aree del paese. Se si considerano i soli stanziamenti di bilancio, oltre il 60% delle risorse dedicate a questi interventi è infatti rivolto alle aree depresse del paese; per quanto riguarda le erogazioni, nel corso del 2002 le regioni meridionali hanno assorbito circa 1.200.000 euro. L'intensità media degli aiuti a livello nazionale ha raggiunto il 28%. Tale dato assume, però, un valore sensibilmente più elevato nel Mezzogiorno (59%) per effetto dei maggiori livelli di aiuti riservati alle regioni «obiettivo 1», rispetto al Centro-Nord, dove si arresta al 20%.

Nel complesso, i dati più recenti indicano che oggi sono vigenti 97 strumenti di incentivazione nazionali e 422 a carattere regionale. Non tutti gli strumenti risultano tuttavia attivi. Ben 23 tra quelli nazionali e 135 regionali non appaiono operanti, oppure risultano caratterizzati da un'operatività di tipo residuale. Tra gli strumenti attivi si ravvisa, peraltro, una forte concentrazione di risorse a favore di un numero esiguo di interventi (nel quadriennio 1999-2002 l'80% delle risorse si è concentrato su soli 15 interventi).

Questo variegato panorama appare ancora più complesso se si osserva la numerosità degli attori coinvolti. I 97 provvedimenti che operano su base nazionale sono affidati a 9 amministrazioni centrali. In molti casi, tuttavia, l'attuazione degli interventi non è curata in proprio dall'amministrazione di riferimento, ma è demandata ad altri organismi pubblici o parapubblici. Si tratta, nel complesso, di ulteriori 9 soggetti i quali portano a 18 il numero degli enti coinvolti nella sola gestione degli interventi di carattere nazionale. A questo numero vanno aggiunte le 20 Regioni e le due Province Autonome di Trento e Bolzano oltre a numerosi altri enti affidatari.

La situazione qui descritta tiene conto del processo di decentramento che si è messo in marcia negli ultimi anni in materia di attribuzione agli enti locali di nuovi poteri amministrativi. Con il dlgs 112/98 molti incentivi alle imprese, tradizionalmente gestiti dallo Stato, sono stati trasferiti per competenza alle Regioni. Tra questi: la legge 949/52 (prestiti Artigiancassa), la 1329/65 (Sabatini), la 49/85 (Marcora), la 341/95, la 449/97 e la 266/97, mentre le risorse a essi attribuite sono confluite in un fondo unico a ripartizione regionale. Il processo non può tuttavia dirsi concluso. Solo 13 Regioni hanno adottato le leggi di recepimento. Ritardi si registrano, in particolare, nelle regioni a statuto speciale, dove il trasferimento è subordinato alla modifica degli statuti regionali. La conseguenza è l'inevitabile mancato avvio della gestione di alcuni strumenti, in particolare di

quelli che prevedono incentivi automatici, per i quali è stata solo di recente ottenuta la nuova autorizzazione da parte della Commissione UE.

Il quadro di riferimento istituzionale è tuttavia destinato a mutare ulteriormente alla luce di alcuni nuovi elementi. Il primo, e forse il più importante, è costituito dal «quadro comunitario di sostegno 2000-2006». Qui l'azione a favore dello sviluppo locale, che per molti versi rappresenta uno degli assi principali lungo cui si indirizza l'azione di riequilibrio strutturale del Mezzogiorno, è infatti affidata in larga parte alla responsabilità delle Regioni. L'idea è che l'organizzazione di una chiara ed efficiente offerta di fondi, accompagnata a un avvicinamento al territorio delle forme gestionali, possa agire positivamente sulla domanda di intervento, riuscendo così a meglio interpretare e rispondere agli effettivi bisogni espressi dal tessuto di piccole imprese su cui si basa il sistema produttivo delle regioni meridionali.

La spinta alla proliferazione di interventi a scala regionale trova rafforzamento nelle previsioni del regolamento CE 70/2001 che, di fatto, consente alle Regioni di dare vita a iniziative a favore delle PMI senza l'obbligo di autorizzazioni da parte di Bruxelles.

Da quanto fin qui illustrato a proposito delle politiche di incentivazione delle imprese, emergono con chiarezza alcune contraddizioni. Gli strumenti sono numerosi; spesso gli ambiti di azione si sovrappongono; i livelli di governo in gioco, al pari dei soggetti istituzionali coinvolti, sono eccessivi, mentre manca una chiara distinzione dei ruoli che sia in grado di far comprendere agli operatori economici chi, in una determinata situazione, è deputato a decidere e quale resta il suo ambito di operatività. L'incisività di ogni *policy* è così condizionata, oltre che dalle decisioni di chi ne ha la responsabilità, anche dall'evolvere (e dal mutuo combinarsi) degli strumenti alternativi gestiti da altri soggetti istituzionali, a scala regionale e nazionale.

È pur vero che la concorrenza tra strumenti e istituzioni non è di per sé dannosa. Nella misura in cui è capace di indurre le amministrazioni a predisporre procedure interne più efficienti, a rendere più trasparenti i propri comportamenti, ad avviare maggiori e migliori attività di promozione, essa può rivelarsi foriera di miglioramenti e di modernizzazione della pubblica amministrazione. Va, però, tenuto conto del fatto che la grande variabilità delle regole, delle convenienze relative e delle competenze istituzionali produce cattiva informazione e incertezza nei confronti di chi è potenzialmente interessato a questo tipo di interventi. La conseguenza è un disorientamento generale e – parallelamente – il determinarsi di fenomeni di selezione al contrario, che fanno sì che gli incentivi arrivino solo alle imprese più attente, meglio informate e, talvolta, meno bisognose del sostegno pubblico. Inoltre, la frammentazione e la perenne evoluzione del quadro di riferimento inducono l'utenza a diffusi fenomeni di arbitraggio tra strumenti. Di qui i pericolosi effetti negativi sulla localizzazione di nuovi investimenti e sulla loro tempistica. A fronte di un quadro normativo mutevole, in cui i vantaggi offerti dai diversi strumenti tendono a rincorrersi, esiste infatti la possibilità che le imprese interessate oggi a investire in un luogo siano portate a posticipare la loro decisione, nell'aspettativa di poter usufruire di una nuova e più vantaggiosa offerta o ad emigrare verso aree ritenute più ospitali.

Le politiche a favore dello sviluppo industriale necessitano, dunque, di un'azione di riorganizzazione profonda che sia in grado di offrire organicità a una situazione in cui la frammentazione degli obiettivi, delle competenze, degli strumenti rende mutevole, confuso e incerto il quadro informativo di riferimento delle scelte di impresa, acuitizzando le difficoltà di attuazione e i caratteri di inefficienza che di per sé sono connaturati a questo tipo di intervento.

Tutto questo non può – e non deve – significare l'omogeneizzazione delle politiche e la rinuncia a rispondere ai bisogni dei sistemi produttivi regionali con azioni mirate, in grado di adattare l'azione alla multiformità delle problematiche in atto nei diversi contesti locali. Essa contraddirebbe quella dinamica di sviluppo che caratterizza gran parte del paese – Mezzogiorno compreso – in cui un ruolo fondamentale è affidato al tessuto di piccole e medie imprese, caratterizzato da un forte radicamento nel territorio e dalla capacità di utilizzare in maniera appropriata le risorse, i saperi e le reti relazionali presenti sul territorio. È altresì vero che le politiche industriali non possono prescindere dal coinvolgimento di tutti i livelli di governo e dei diversi attori istituzionali in gioco; ma resta la necessità che questo gioco trovi delle forme di regolazione che consentano di definire con certezza gli ambiti di azione, le sfere di competenza, i ruoli. Solo stabilendo delle regole generali chiare che siano capaci di disegnare le linee di confine tra l'ambito di operatività dello Stato e quello delle Regioni, gli imprenditori potranno sapere senza difficoltà chi – nelle diverse situazioni – rappresenta l'autorità a cui compete il ruolo di governo, quali le modalità di intervento praticabili, quali i percorsi per acquisire un'informazione corretta, tempestiva, aggiornata.

Questa esigenza solleva il tema della perimetrazione delle sfere di competenza, ovvero della definizione degli ambiti di politica dello sviluppo da assegnare all'autorità centrale, alle regioni, agli altri enti locali. Non si tratta di una questione semplice, né tanto meno si può ragionevolmente pensare che un tema di questa natura possa trovare una risposta univoca. Tuttavia, alcune considerazioni consentono di stabilire importanti elementi di giudizio.

In primo luogo, va osservato come il progressivo affermarsi anche nel Mezzogiorno di sistemi industriali incardinati sulle PMI assegni un ruolo strategico alle politiche in grado di interpretare il contesto territoriale, individuando i punti di debolezza sui quali è necessario intervenire in maniera mirata. La situazione risulta particolarmente critica a proposito dei numerosi sistemi produttivi locali che manifestano un forte dinamismo condizionato, spesso, da complesse relazioni sottostanti che sfuggono a qualsiasi forma interpretativa di tipo standardizzato (si pensi, ad esempio, alle problematiche collegate al lavoro informale).

Una politica di promozione dello sviluppo che vuole fare leva sulle capacità imprenditoriali presenti in sede locale, sulle vocazioni del territorio e sulle sue risorse materiali e immateriali, ha bisogno di una elevata capacità di lettura dei fenomeni economici e territoriali in atto nonché di una spiccata propensione all'«ascolto» sociale. A valle di ciò appare indubbio che l'efficacia degli strumenti di intervento resta collegata alle modalità di organizzazione delle procedure di accesso ai benefici e ai modi con cui è gestito il processo amministrativo da cui essi derivano.

La scelta del livello di governo cui affidare le politiche per l'impresa dipenderà, infine, da due considerazioni contrapposte. La prima, relativa all'esigenza di dar vita a iniziative dotate del massimo grado di conoscenza del territorio, spinge verso una maggiore delega ai governi locali. La seconda, che enfatizza l'importanza delle modalità di attuazione, mette l'accento sui vantaggi organizzativi di un'azione demandata ai livelli di governo d'ordine superiore. L'individuazione del livello di governo migliore per la gestione delle politiche di sviluppo non rappresenta solo una questione politica. Essa costituisce un elemento importante per far sì che l'azione di governo possa risultare il più possibile congruente con le espressioni territoriali dello sviluppo locale e regionale.

Nel caso di interventi rivolti a una platea ristretta di piccole imprese, l'intervento non potrà che prevedere una gestione affidata al livello di governi regionali o sub-regionali, ovvero ai soggetti che hanno maggiore conoscenza del territorio. Opposto è, invece, il

caso di politiche che assumono come interlocutori sistemi produttivi incardinati su iniziative di grandi dimensioni. Qui il vantaggio precedente non potrà che essere limitato, mentre l'ampiezza geografica dell'intervento potrà offrire delle interessanti economie organizzative.

In tale quadro si pone, nella sua riconoscibile urgenza, il problema del diboscamento degli strumenti di intervento per l'incentivazione del sistema produttivo che non può essere affidato esclusivamente allo strumento della legge statale, in quanto la materia industria rientra ormai nella competenza esclusiva delle Regioni (con l'entrata in vigore del *Titolo V* della Costituzione e, in particolare, degli artt. 117 e 119). Sotto il profilo operativo, una prima risposta a queste difficoltà potrebbe venire dalla creazione di un «centro di collaborazione interordinamentale» fra le istituzioni (Stato, Regioni, enti locali) che nell'immediato saranno chiamate a governare il passaggio delle competenze. E sarebbe forse il caso che a tale «tavolo di collaborazione» partecipassero, con i tecnici della «manutenzione giuridica», anche esperti dello sviluppo locale. Ciò permetterebbe di dare una risposta positiva al dettato dell'art. 119 della Costituzione, che prevede la possibilità di definire i «programmi complessi tendenti a promuovere lo sviluppo economico e a rimuovere gli squilibri economico-sociali di determinati territori».

4. – Fino alla metà degli anni Settanta l'impresa industriale, attraverso il rafforzamento dimensionale, aveva teso a far gravitare nella sua area pianificatoria tutte le funzioni e i servizi complementari al processo produttivo, limitando al minimo indispensabile il contatto con l'ambiente esterno. Ma tale modello organizzativo, di chiara ispirazione fordista, entra in profonda crisi negli anni Ottanta, quando si manifesta in tutta la sua entità la forza destabilizzante dell'innovazione tecnologica, alla quale si sommeranno dalla fine del decennio le conseguenze degli immensi sconvolgimenti che hanno ridisegnato la geopolitica dell'Europa. Cambia, dunque, il modo di essere e di produrre dell'industria e si afferma in maniera sempre più evidente un nuovo modello organizzativo. In particolare la diffusa deverticalizzazione e terziarizzazione dei processi produttivi, ovvero il passaggio dall'organizzazione per «punto» onnicomprensivo di tutte le funzioni aziendali alla «rete» dei flussi che interconnettono più unità locali e soggetti con competenze e ruoli complementari, ha riportato al centro dell'attenzione la dimensione territoriale nelle sue diverse componenti, ambientali, antropiche e infrastrutturali.

Le conseguenze di tale cambiamento appaiono già inscritte nella geografia industriale del nostro paese: basta appena ricordare la grande crisi delle aree industriali tradizionali e la rapida affermazione di nuove realtà locali e regionali che non hanno conosciuto le tradizionali fasi storiche dei processi di industrializzazione.

A tutto ciò va aggiunto un fatto del tutto nuovo nella storia dell'industria, rappresentato dal rinnovato interesse delle piccole unità produttive per il sistema territoriale che le ospita, inteso come l'area di riferimento per tutte le funzioni aziendali, dall'acquisizione delle materie prime e della tecnologia, alla realizzazione del prodotto e alla sua collocazione sui mercati. È stato recentemente calcolato che in Europa le industrie con meno di 50 addetti contribuiscono in media per circa il 75% alla creazione di nuovi posti di lavoro, e tale quota tende a crescere quanto più l'ambiente esterno alla «fabbrica» si dimostra capace di sostenere e agevolare la modernizzazione aziendale e l'incremento della sua produttività.

Questo tendenziale cambio di prospettiva nel mondo della produzione, per molti versi ancora difficile da decifrare nelle conseguenze complessive che appare in grado di determinare sui pregressi assetti economico-territoriali, trova nelle regioni meridionali un

interessante laboratorio di sperimentazione nel quale si misura la capacità/volontà di dare risposte mirate sul piano della predisposizione delle infrastrutture e dei servizi per l'impresa.

Il dato di fondo che si coglie dall'osservazione della realtà meridionale è costituito da una sostanziale differenza con il resto del paese, dove pur si è manifestato nel corso degli anni Ottanta un diffuso processo di deindustrializzazione. Mentre nelle regioni settentrionali esso rappresenta il risvolto di una fisiologica terziarizzazione in linea con le più generali tendenze che vanno caratterizzando le economie avanzate, nel Mezzogiorno ci troviamo di fronte a un ridimensionamento netto del comparto industriale. In particolare, nelle principali regioni meridionali si assiste a una forte contrazione dell'impresa di origine esterna, a causa sia del progressivo smantellamento delle imprese pubbliche sia del disimpegno dei maggiori gruppi stranieri, che guardano ormai al mercato delle opportunità localizzative in una logica globale, vale a dire in una visione che tende a cogliere sempre più in tempo reale vantaggi ubicazionali (in termini di economie esterne e infrastrutture) offerti anche da regioni tradizionalmente ai margini dello sviluppo industriale. Il risultato più preoccupante del cumularsi di queste diverse dinamiche sta, come è ben noto, in una vigorosa ripresa del divario Nord-Sud, che trova un oggettivo riscontro nel declino relativo del reddito *pro capite*, fino al punto da riproporre per il Mezzogiorno la stessa situazione dell'inizio degli anni Cinquanta.

Rispetto a tali problematiche, un ruolo strategico nello sviluppo locale e regionale è attribuito alle reti e ai sistemi di infrastrutture, soprattutto di quelle che favoriscono l'accessibilità materiale e immateriale alle «isole» della produzione nonché la loro connettività.

Con riferimento specifico alle aree in ritardo, è ormai ampiamente riconosciuto il ruolo che rivestono le dotazioni del territorio per lo sviluppo economico e sociale, poiché la loro consistenza e qualità influisce direttamente e indirettamente sulla produttività, sul reddito e sull'occupazione. In altri termini, una modesta attrezzatura del territorio rappresenta una «strozzatura» per lo sviluppo – che incide negativamente sulla struttura dei costi aziendali, compromettendo la competitività del prodotto finale. Su un altro versante le carenze infrastrutturali rappresentano un limite al benessere degli utenti e dei cittadini, spingendoli non di rado a richiedere forme di risarcimento nei contratti di lavoro i cui maggiori oneri si riflettono anch'essi sui bilanci aziendali.

Come si presenta il Mezzogiorno al grande appuntamento europeo in termini di dotazioni infrastrutturali? La domanda è più che lecita e merita una risposta adeguata per le conseguenze positive o negative che essa può produrre sul più generale processo di sviluppo economico locale e regionale. Un particolare interesse rivestono innanzitutto le infrastrutture «economiche», intendendo come tali quelle che svolgono più direttamente un ruolo di rete di sostegno allo sviluppo dei sistemi produttivi. In tale comparto il ritardo accusato dalle regioni meridionali rispetto al Centro-Nord è stimato complessivamente intorno al 55%, con un incremento di qualche punto rispetto alla metà degli anni Ottanta. Più in dettaglio è possibile rilevare una diversa partecipazione delle singole infrastrutture alla definizione di tale *gap*, che vede nelle reti di distribuzione dell'energia e dell'acqua i punti più dolenti, mentre meno grave resta la situazione relativa ai trasporti e alle comunicazioni.

Di dimensione altrettanto preoccupante, anche se relativamente più contenuto, risulta il divario esistente nella dotazione delle infrastrutture «sociali», che incidono direttamente sul benessere della popolazione e indirettamente sull'economia complessiva delle regioni meridionali. In tale comparto, l'indice sintetico riferito all'intero Mezzogiorno supera di poco il 60%, fatto uguale a 100 quello relativo al Centro-Nord. Anche in questo caso l'evoluzione recente del differenziale tra le due partizioni geografiche del paese

gioca a danno del Mezzogiorno, con il pericolo di veder vanificato il grosso sforzo compiuto durante gli anni Ottanta, quando alle opere pubbliche furono mediamente destinati finanziamenti annui pari a circa 8.000 miliardi di lire a prezzi 1985.

Nel complesso, il *gap* infrastrutturale del Mezzogiorno resta un grande problema aperto, che rischia di amplificarsi ulteriormente in concomitanza con il progressivo completamento del grande mercato unico europeo, nel quale i termini di confronto vanno individuati in realtà locali estremamente dinamiche e ricche di economie esterne. E ciò va ad aggiungersi a due condizioni di partenza che già di per sé penalizzano il Mezzogiorno: la posizione geografica, che si traduce molto spesso in maggiori costi e tempi di trasporto, e l'assenza di una rete di piccole e medie città in grado di svolgere un moderno ruolo di supporto alle attività produttive attraverso l'offerta di servizi urbani tipici di una società economico-produttiva che evolve verso un modello molecolare, ma fortemente integrato a diverse scale geografiche. I termini del problema appaiono più chiari da una serie di confronti a scala internazionale. Nella graduatoria dei paesi comunitari relativa alla dotazione complessiva di infrastrutture, l'Italia nel suo complesso si colloca all'ottavo posto, precedendo solo Spagna, Grecia, Portogallo e Irlanda. Rispetto ai principali *partners* (Francia, Germania e Regno Unito), il nostro patrimonio infrastrutturale non va al di là del 75% e scende addirittura al 50% circa nel confronto con i paesi più attrezzati (Belgio e Lussemburgo). Se si scende sul piano regionale, è agevole constatare come l'arretratezza dell'Italia sia da imputare sostanzialmente alle regioni meridionali, le quali si posizionano tutte al di sotto della centesima posizione nell'apposita classifica europea. Con riferimento alle regioni di Amburgo, Parigi o Brema, la Campania, la Puglia e la Sicilia segnano un ritardo che sfiora il 75%.

Questi dati concorrono a rappresentare una situazione generale alquanto preoccupante, nonostante che alle infrastrutture sia riconosciuto un ruolo strategico anche nella creazione di occupazione che resta pur sempre la grande emergenza delle regioni in ritardo sulla via dello sviluppo. Recenti stime effettuate dal Centro Studi Confindustria confermano che nel comparto delle costruzioni e opere pubbliche un milione di investimenti attiva direttamente e indirettamente circa 380.000 euro di spesa in altri settori. Ogni milione garantisce, inoltre, occupazione per 20 unità lavorative nel settore e ulteriori 10 posti nel suo indotto.

Da quanto detto finora appare evidente che lo sviluppo del Mezzogiorno, in un quadro generale caratterizzato da una forte accelerazione dei modelli organizzativi dell'impresa e da una tendenziale globalizzazione dei mercati e della produzione, resta legato a una organica e moderna politica di infrastrutturazione che dovrebbe esplicitarsi lungo due diverse linee di intervento, tendenti rispettivamente a realizzare le necessarie reti di sostegno alle attività produttive e la riqualificazione funzionale dei singoli contesti locali.

Le *politiche di rete* vanno definite e progettate con il fine di attivare nuove relazioni e consolidare quelle già esistenti tra i diversi punti dello sviluppo molecolare che va spontaneamente disegnandosi in diverse realtà. Esse comprendono una serie di interventi sul piano della cultura d'impresa, della promozione imprenditoriale, della incentivazione dei rapporti interaziendali e della rimozione di quelle «marginalità geografiche» che ostacolano la messa in valore di alcune risorse strategiche per lo sviluppo (energia, acqua, vie e mezzi di comunicazione ecc.).

Le *politiche di contesto* devono, invece, tendere a modernizzare le condizioni di operatività dei singoli sistemi economico-territoriali attraverso la realizzazione di infrastrutture puntuali, necessarie al radicamento di quelle iniziative che in maniera spontanea stanno contribuendo a far emergere nel Mezzogiorno aggregazioni di nuova imprenditorialità. D'altra parte, esse devono interagire con le politiche di rete per concorrere in un

organico quadro di complementarità alla costruzione di un habitat complessivo in grado di partecipare con successo al mercato dei nuovi siti localizzativi delle attività produttive. Ma attenzione: come è stato ampiamente dimostrato dalle esperienze dei distretti industriali del Centro-Nord, la competitività dei territori nasce da investimenti in infrastrutture e in beni pubblici fatti dall'intera comunità locale, il che significa che non tutte le politiche di infrastrutturazione sono delegabili all'impegno dello Stato centrale, ma è necessaria anche una diretta e condivisa assunzione di responsabilità da parte degli enti locali e di tutti i soggetti coinvolti, seppure a diverso titolo, nella realizzazione del progetto federalista.

La maturazione di tale coscienza collettiva ha oggettivamente registrato degli interessanti passi in avanti nell'ultimo periodo, come dimostra il proliferare di strumenti operativi che prevedono l'assunzione comunitaria di responsabilità e del rischio: in tale prospettiva hanno preso corpo i «patti territoriali» e gli altri strumenti della programmazione negoziata i quali almeno in via di principio sembrano aver recepito il messaggio che proviene da un mondo economico e produttivo che ha imboccato la via di una profonda revisione dei suoi assetti territoriali. Si tratta, in sostanza, di rafforzare lo sviluppo che nasce dal basso, ovvero da un contesto che tende a creare interrelazioni «orizzontali» e «verticali» sempre più complesse e sofisticate. Resta il problema centrale dei tempi, che contrappone, da una parte, la rapida evoluzione del mondo della produzione e, dall'altra, la lentezza nella realizzazione delle indispensabili dotazioni reticolari e di contesto. È forse quest'ultimo il punto di maggiore debolezza dello sviluppo locale, regionale e dell'intero Mezzogiorno.

5. – Alla luce delle precedenti considerazioni verrebbe naturale chiedersi quali debbano essere le politiche di sviluppo regionale in un contesto come il Mezzogiorno, che è stato investito nell'ultimo periodo da vistosi processi di ristrutturazione organizzativa e di riarticolazione territoriale del sistema produttivo. Il dato problematico resta la parziale metabolizzazione sul piano locale e regionale dell'imperversante e irreversibile sfida dell'innovazione tecnologica, che ha finito per sovrapporsi in maniera spesso acritica e disordinata al tradizionale modello economico-territoriale. Il risultato sta nella tendenziale complessificazione della «geografia industriale», espressa da nuovi squilibri tra aree «forti» e aree «deboli» e sul piano della soggettività imprenditoriale tra innovatori e conservatori, ovvero tra coloro i quali già operano sulle nuove frontiere dell'innovazione e nel mercato globale, e quelli che risultano ancorati a forme organizzative ormai consegnate all'archeologia industriale.

In parallelo a tali linee evolutive, si è assistito a un profondo cambiamento di paradigma nell'approccio allo sviluppo locale e regionale, con l'esperienza della programmazione negoziata e la maggiore attenzione da essa dedicata alla valorizzazione delle risorse endogene e alla soggettività degli attori locali. Ma tale evoluzione è avvenuta in un clima «caotico», in cui all'azzeramento dell'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno, che per cinquant'anni aveva ispirato l'intervento straordinario, non ha corrisposto l'elaborazione di nuovi percorsi politici inquadrati in un sistema organico di strumenti. Nel corso degli anni Novanta sono nati e si sono contrapposti sperimentazioni e interventi di natura profondamente diversa, talvolta antitetica, frutto dell'iniziativa di istituzioni diverse. È un dato di fatto che nel Mezzogiorno, pur in presenza di interessanti segnali di inversione di rotta, si continua ad avvertire un profondo disagio nelle condizioni di vita sociale ed economica, sintetizzato in maniera emblematica dal tasso di disoccupazione, che in molte aree sfiora il 40%, e dalla straripante diffusione del lavoro sommerso, che

in numerosi distretti della Puglia e della Campania risulta anche superiore a quello ufficiale.

Il punto debole delle politiche di regionalizzazione nel Mezzogiorno sta probabilmente nella persistente incapacità/volontà di riportare a sintesi l'interpretazione dei profondi cambiamenti in atto nei tre settori strategici per lo sviluppo economico e sociale: il *nuovo modo di produrre* (dalla deverticalizzazione dei processi produttivi alla terziarizzazione delle funzioni organizzative), le *nuove forme di territorializzazione del sistema produttivo* (dai «distretti» alle «aree sistema»), i *nuovi livelli decisionali* (dall'elezione diretta di sindaci e presidenti regionali al federalismo). Manca in altri termini una visione organica della nuova complessità economica, sociale e territoriale che caratterizza le regioni meridionali, dovuta innanzitutto a scarsa informazione di base e carenza di strumenti interpretativi. E ciò non può non chiamare in causa il ruolo, le competenze e l'azione del geografo, il quale possiede gli strumenti per interpretare processi che si manifestano a scale diverse e in continuo mutamento. Il territorio, inteso come espressione formale di tutti i processi che si concretizzano in nuove strutture, è sempre più al centro del dibattito relativo alle politiche regionali: alla nostra comunità la responsabilità di offrire risposte adeguate e tempestive. A patto di accettare fino in fondo un ruolo attivo che faccia definitivamente giustizia di atteggiamenti autoreferenziali, e di partecipare attivamente alla costruzione del nuovo processo di regionalizzazione dello sviluppo economico e sociale nel nostro paese.

INDUSTRIAL POLICIES, FEDERALISM AND REGIONAL DEVELOPMENT. CONSIDERATIONS ABOUT THE «MEZZOGIORNO». – With the Euro entrance, a process of uniformity of macro-economics conditions has started and allowed the «Mezzogiorno» to be more competitive with the other great geographic areas of European Community. A such formal recognition disagrees with the situation of our regions where there is a series of environmental diseconomies, that hampers the capability to pull new investments. On this basis, the valorisation of material and immaterial potentiality has to work on three strategic steps: institutional reorder, support business policies and territorial organization, considering the federalist project started with the constitutional law 3/2001. This project aims to get out the South regions from the traditional dependence of the national Government and to avoid a new form of economic and social marginalization (this way in a global context), of entropy and of general isolation. We need, then, a sharing of a «joint and sympathetic» path to overcome the regional egoisms. The de-industrialization process in Northern Italy has represented the physiologic evolution of economy, towards the tertiary sector; on the contrary, in the South, it's a clear downsizing of industrial sector. This fact is due, more in general, to a constant incapability/willing to sum up the interpretation of deep changes in three strategic sectors of social and economic development: the new approach of production; the new forms of territorial organization of manufacturing system; the new level of decision-making.

Università di Napoli «Federico II», Dipartimento di Analisi dei Processi Economico-sociali, Linguistici, Produttivi e Territoriali

genbiond@unina.it