

Quaderno SVIMEZ n. 8

MANIFESTAZIONE IN ONORE DI MASSIMO ANNESI, GIURISTA MERIDIONALISTA

Interventi Nino Novacco, Manin Carabba,
Paolo Baratta, Vincenzo Scotti, Sergio Zoppi,
Federico Pica, Luigi Compagna, Antonio Maccanico



Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

Indice

	p.
<i>Massimo Annesi nella SVIMEZ, per il Mezzogiorno,</i> di Nino Novacco	5
RELAZIONI	
Manin Carabba, <i>Il pensiero di Massimo Annesi nel dibattito meridionalista</i>	9
Paolo Baratta, <i>Il dualismo dell'economia italiana nel quadro globale</i>	21
Vincenzo Scotti, <i>La politica meridionalista nel contesto mediterraneo</i>	29
Sergio Zoppi, <i>Legalità e questione amministrativa nel Mezzogiorno</i>	37
INTERVENTI	
Intervento di Federico Pica	47
Intervento di Luigi Compagna	49
<i>Una riflessione finale</i> di Antonio Maccanico	51
<i>Parole conclusive</i> di Nino Novacco	53

Massimo Annesi nella SVIMEZ, per il Mezzogiorno
di Nino Novacco

Quale Presidente *pro-tempore* della SVIMEZ, ho l'onore e il dovere di introdurre questa manifestazione, promossa e voluta dall'*Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno*, un'istituzione cui Massimo Annesi è stato per oltre 50 anni legato, avendo attraverso di essa avuto l'opportunità di occuparsi in modo assai approfondito dei problemi del Mezzogiorno, e di rendere così servizio a questa grande regione di un paese *dualista*, e per tal via all'interesse dell'Italia intera.

Un anno fa, nel ricordarlo nel trigesimo della morte, avevo scritto che mi mancava in quel momento la serenità dei sentimenti per parlare di Massimo con partecipe distacco. Quella serenità mi manca ancora, per ingiuste vicende che talvolta la vita ci impone di soffrire.

Ho dato comunque a queste mie odierne riflessioni introduttive alla manifestazione il titolo di "*Massimo Annesi nella SVIMEZ, per il Mezzogiorno*", perché io stesso ho vissuto nella SVIMEZ e per il Mezzogiorno, con lui o vicino a lui, la parte prevalente della mia vita intellettuale e professionale, coltivando preoccupazioni e speranze comuni seppur diverse, in quanto le diversità tra le nostre reciproche formazioni, radici ed approcci sono state altrettanto importanti quanto le nostre affinità ed attenzioni, soprattutto in ordine ad alcuni comuni obiettivi e convinzioni di fondo.

Mentre da Pasquale Saraceno, quando lo ho conosciuto nel 1949, mi dividevano 25 anni, che per i miei 22 anni di allora erano una vita, da Massimo Annesi, quando lo ho incontrato e conosciuto nel gennaio 1950 alla SVIMEZ, mi dividevano solo 4 anni. Ma alla mia età di allora anche pochi anni possono contare, ed a me parvero assai di più, avendo lui già vissuto delle esperienze che io sentivo far parte della *storia patria*, specie in connessione agli impegni assolti vicino a Massimo Severo Giannini, nella fase preparatoria della Costituzione italiana.

Trovandoci perciò a lavorare insieme nella SVIMEZ, io vissi quel pur piccolo "*divario*" di età – e per un *quantitativo* come me il *divario* è stato sempre una chiave per accostarmi non solo ai fatti ma anche alle persone – come maggiore del reale, avendo riconosciuto da subito in lui conoscenze e competenze che io non avevo, e non avrei mai avuto.

La mia *scoperta* di Annesi nella SVIMEZ riguardò non tanto alcuni dei suoi scritti [che il prof. Alessandro Molinari – direttore allora della SVIMEZ dopo esserlo stato dell'Istituto Centrale di Statistica – e Giorgio Sebreghondi – con il

quale io direttamente fui chiamato a lavorare – mi consigliarono di leggere, testi di cui apprezzai taglio, portata ed implicazioni], quanto è legata all’aver io appreso che già da due anni egli aveva avviato a realizzazione un impegnativo progetto di sistematica raccolta della intera legislazione italiana sul Mezzogiorno, e sui suoi territori e settori; un progetto ambizioso e complesso, le cui difficoltà – documentate nelle annuali Relazioni del Consiglio di Amministrazione ai nostri Associati, che allora rappresentavano l’Italia economica che contava – lo costrinsero a concluderlo solo nel 1957, cioè quasi 10 anni dopo l’avvio di quella sua fatica.

L’impegno di Annesi, la sua acribia in un lavoro che richiese tanto tempo, e che comportò non facili scelte in ordine alla più produttiva “sistematica” dell’opera, ed alla più completa ed efficace sua “indicizzazione”, e l’ampio testo che egli seppe premettere alle 5.200 pagine dei due volumoni pubblicati dall’Editore Giuffrè con il modesto titolo “*Legislazione per il Mezzogiorno, 1861-1957*” (anche se di un vero e proprio “*Codice del Mezzogiorno*” si era parlato all’inizio), mi fecero guardare a Massimo come ad un sicuro e fondamentale punto di forza, che alla sensibilizzazione del Paese in ordine al rilievo della storica “*questione meridionale*” avrebbe contribuito in modo determinante, futuro ruolo già leggibile nel fatto che a sua cura, sia dal gennaio 1948, ogni settimana, sul Bollettino “*Informazioni SVIMEZ*”, non mancavano testi e notizie di leggi, decreti, regolamenti e documenti di interesse legislativo ed istituzionale, nazionale e regionale. Come, per altrettanto significativo verso, quasi mai mancava, in quell’umile ma prezioso Bollettino settimanale, una documentata nota od elaborazione statistica curata dal prof. Molinari, una sorta di *gutta cavans lapidem* su cui si sarebbe formata l’immagine pubblica sia delle non certo felici condizioni del Mezzogiorno, sia del lavoro della SVIMEZ, e del valore e del rigore dei suoi numeri. Un rigore cui da 60 anni l’Associazione non è mai venuta meno, ma che proprio in queste settimane un Ministro della Repubblica – che proprio del Mezzogiorno dovrebbe conoscere anche il passato, visto che del suo futuro è stato chiamato ad occuparsi – ha strumentalmente ritenuto di irridere, evocando infantili “*pallottolieri*”, come già aveva offensivamente fatto all’inizio del 2003 alludendo a noi come interessati *professionisti del pessimismo*, attirandosi però una ironica risposta appunto di Massimo Annesi, allora Presidente della SVIMEZ.

Certo, nella SVIMEZ, con Massimo Annesi – che, godendo della più piena considerazione di Pasquale Saraceno, fu figura sempre influente e determinante nella vita dell’Associazione – hanno nel tempo convissuto culture, anime ed ispirazioni diverse; ma la pur talvolta dialettica frequentazione quotidiana tra economisti, statistici, giuristi, sociologi e urbanisti, – come tra *volontaristi e liberisti*, come tra *centralisti e localisti*, come tra *militanti* nei Partiti e *no* – ha sempre trovato il

suo saldo punto di composizione nella priorità *meridionalista* che tutti noi condividevamo, e di cui le qualificazioni accennate divenivano solo specificazioni.

E' anche per questo che – nel ricordare che la SVIMEZ ha organizzato questo incontro per onorare oggi Massimo Annesi quale “*giurista meridionalista*” – mi prendo tuttavia l'ardire (deludendo forse chi di Annesi ha apprezzato soprattutto le sempre rigorose analisi del “*giurista*”, e rispetto ai contenuti di alcuni dei contributi che seguiranno) di dedicare qualche parola di più su Annesi “*meridionalista*”.

Chi – nel “*Quaderno SVIMEZ*” n. 7, da noi predisposto per questa insieme triste e nobile occasione – avrà la pazienza di scorrere la “*Bibliografia di Massimo Annesi*”, e si sentirà invogliato a leggere alcuni dei tanti frutti e prodotti della sua intelligenza e perspicacia, con occhio attento alle vicende storiche (economiche, politiche, legislative, costituzionali) del tempo, rimarrà colpito – pur nella necessaria ripetitività dei termini che ricorrono nei titoli degli scritti – dalla acutezza dei suoi puntuali riferimenti, applicati volta a volta a “contesti” politico-istituzionali troppo spesso nel tempo mutati anche per il mutar delle politiche, cui talvolta egli stesso ebbe peraltro in non marginale misura l'opportunità di concorrere.

Rispetto all'impegno da mettere nel partecipare e vivere tali mutamenti, Massimo Annesi era certamente un “*saggio*”, perché era capace di guardare con maggiore distacco alle vicende che per oltre 50 anni si sono svolte nel Paese *per il* o comunque *intorno al* Mezzogiorno; ed era forse più “romano” e più “disincantato” – come se sui tempi della storia egli ne sapesse di più – rispetto a molti di noi – da Saraceno a Molinari, da Dell'Angelo a Napoleoni, da Sebregondi e forse fin al “romano” De Rita, per non dire dei tanti altri che nel tempo ed in varia misura hanno orientato la SVIMEZ e hanno lavorato in essa e con essa –, e quindi era più restio a lasciarsi coinvolgere nel manifestare anche lui, con non contenuta passione, la sostanziale *insoddisfazione* per come sono andate tante volte – e così a lungo – le vicende del Mezzogiorno.

Non voglio, a partire da questo spunto, rubare tempo alle personalità chiamate a dare corpo a questa mattinata dedicata a Massimo Annesi. Ma non posso mancare di invitare gli amici a rileggere – e suggerisco agli storici di leggere e contestualizzare – alcuni suoi testi, che dalla stessa “*Bibliografia*” risultano maggiormente connessi a fasi significative della vicenda dell'intervento straordinario del Mezzogiorno, ed alle reazioni che esse suscitavano, o ad occasioni pubbliche di confronto e di dibattito.

I testi a cui ora penso mi pare possano testimoniare che non furono poche le occasioni in cui le pur sempre misurate espressioni e costruzioni dialettiche di Annesi non nascondevano per nulla la chiarezza e la determinazione con cui egli

giudicava gli eventi e le scelte in ordine ai problemi, alle politiche ed agli strumenti connessi all'industrializzazione del Mezzogiorno, storica *ragione sociale* della SVIMEZ.

Penso all'articolo "*Miti e paradossi della programmazione: la «Cassa per il Settentrione?»*", in difesa della *straordinarietà* in un Paese *dualista*, apparso nel febbraio 1968 sulla Rivista "*Nord e Sud*" di Chinchino Compagna, e da leggere con le successive osservazioni di Franco Fiorelli e la replica di Annesi stesso su "*Nord e Sud*" dell'aprile; - penso al suo intervento al Convegno "*Nord-Sud, i nuovi termini di un problema nazionale*", promosso nel novembre 1969 dal "Club Turati" e dalla "Fondazione Olivetti" a Venezia (e per connessione ricordo il mio intervento nella stessa sede ed occasione), ed alle polemiche di allora e di prima tra i *meridionalisti* della SVIMEZ ed i *programmatori* dell'epoca, una delle poche occasioni in cui Massimo rivendicò la sua militanza politica; - penso all'intervento da lui pronunciato alla terza "*Conferenza delle Regioni del Mezzogiorno*" svoltasi a Napoli nel marzo 1975, apparso su "*Nord e Sud*" dell'aprile, col titolo "*Le Regioni e la Cassa*", in cui senza infingimenti Massimo ebbe a denunciare carenze e limiti delle Regioni meridionali di allora, contro la tendenza ad affidare ad esse sempre più vasti ed improbabili ruoli; testo insieme al quale invito a leggere sullo stesso numero 3/1975 di "*Nord e Sud*" il mio parallelo intervento, da lui richiamato, assieme a quelli di Compagna e di Morlino; - penso soprattutto alla sua ampia relazione al Seminario che la SVIMEZ e la rivista "*Delta*" di Vittore Fiore organizzarono nel giugno 1986 nella sede del CNEL su "*La nuova disciplina dell'intervento straordinario*", relazione nella quale la contrapposizione della SVIMEZ col Ministro *pro-tempore* del Mezzogiorno, Salverino De Vito, sulle prevedibili negative conseguenze della Legge n. 64 del 1986, toccò punte assai elevate; ed anche qui non è certo per sciocca vanità, ma semmai per sottolineare unità di intenti ed insieme differenze di *stile* tra me e lui – differenze che ancora invidia e rimpiango –, che penso anche al testo del mio contestuale e più esplicitamente critico intervento, anch'esso pubblicato sul n. 23/1986 di "*Delta*", assieme ad altri significativi scritti di Saraceno e di Cafiero.

Mi fermo qui, augurandomi che altri voglia o sappia meglio di me evidenziare – in una "*Bibliografia*" di 135 titoli – i molti contributi che meriterebbero a diverso titolo di entrare a far parte di una ricostruita *antologia e memoria* non troppo parziale – come finora è stata raccontata – della storia della *tensione nazionale* che la SVIMEZ riuscì a costruire e a mantenere a lungo viva nel Paese rispetto al Mezzogiorno ed al suo futuro. Una tensione – culturale, morale e politica – che oggi non appare diffusa, e per favorire il riemergere della quale, *mutatis mutandis*, la SVIMEZ si sente come ieri impegnata.

Il pensiero di Massimo Annesi nel dibattito meridionalista.
Riflessioni per le scelte di oggi
di Manin Carabba

1. *Il dualismo dell'economia italiana dentro l'Unione Europea.* Il punto di partenza per la riflessione istituzionale di Massimo Annesi, giurista meridionalista, è, sin dall'inizio e fermamente nel tempo, il dualismo dell'economia italiana, segnato dal divario fra Mezzogiorno e resto del Paese.

La consapevolezza dei limiti delle scelte istituzionali assunte con l'Unità d'Italia impostate sulla uniformità dei modelli di amministrazione e l'analisi delle vicende successive dell'intervento meridionalista nei contributi di Annesi¹ sono strettamente connesse all'analisi saraceniiana su "la mancata unificazione economica italiana" che delinea i caratteri strutturali del dualismo². Non a caso la ricostruzione di storia economica di Saraceno conduce alla indicazione dei limiti della uniformità normativa e amministrativa e della spontaneità del mercato, per approdare alla formulazione dei principi di una politica di sviluppo (delle aree arretrate nel contesto di un'economia avanzata) orientata verso gli obiettivi della "effettiva unificazione delle condizioni ambientali" di assetto del territorio e affidata a politiche dei settori produttivi volte "a modificare il quadro di convenienze economiche presentato dal mercato esistente e a rendere convenienti investimenti che non avrebbero altrimenti luogo, anche dopo stabilita la situazione di parità ambientale".

Nella stessa area culturale prossima alle elaborazioni della SVIMEZ, un lavoro di Luigi Spaventa poneva in risalto le caratteristiche del dualismo all'interno di un Paese sviluppato, diverse rispetto a quelle disegnate dalla dottrina per i Paesi in via di sviluppo e non riconducibili esclusivamente alle carenze di accumulazione di capitale ed alla consistenza dei salari; ma da ricondurre principalmente alle condizioni tecnologiche della struttura produttiva; dettando, quindi, strategie orientate verso il progresso tecnico e verso la trasformazione della struttura industriale³.

Mentre il corso del tempo ci avvicina alla storica scadenza dei centocinquanta anni dall'unità d'Italia, ci si può chiedere se è ancora necessario partire

¹ Cito, per tutti, il *Profilo storico della legislazione per il Mezzogiorno*, in SVIMEZ, *Legislazione per il Mezzogiorno*, vol. I, pp. XI-XXV.

² P. SARACENO, *La mancata unificazione economica italiana a cento anni dall'unificazione politica*, in *L'economia italiana dal 1861 al 1961*, Milano, 1961, pp. 692 ss.

³ L. SPAVENTA, *Il dualismo nello sviluppo economico, traduzione italiana dell'autore*, in "Quarterly Review", dicembre 1959.

dalla consapevolezza del permanere del “dualismo”, da identificare, ancora oggi, come fondamentale problema per lo sviluppo del nostro Paese.

Nel recente saggio di Nicola Rossi si adottano quattro indicatori della distanza fra Mezzogiorno e resto del Paese, desunti da elaborazioni internazionali: “ i fenomeni di illegalità diffusa, rappresentati dall’estensione dell’economia sommersa; la dipendenza dell’area, misurata dal rapporto fra importazioni nette e prodotto interno lordo; il *deficit* competitivo della regione, fotografato al meglio dalla capacità di attrazione stessa degli investimenti diretti dall’estero; la difficoltà di promuovere e diffondere processi innovativi, così come approssimata dalle spese in ricerca e sviluppo della pubblica amministrazione, delle università e delle imprese private e pubbliche in rapporto al prodotto interno lordo”. Tutti gli indicatori segnalano il permanere o l’aggravarsi del dualismo⁴.

Da ultimo, nel Rapporto 2005, la SVIMEZ torna a sottolineare il divario di dotazioni infrastrutturali, nel Mezzogiorno, “inferiore sia rispetto alle regioni del Centro-Nord sia rispetto agli *standard* dei principali Paesi dell’Unione europea”; ritardo che riguarda le infrastrutture di trasporto, le infrastrutture di base (in primo luogo le reti idriche), le infrastrutture ambientali (depurazione, rifiuti), le nuove reti di infrastrutture tecnologicamente avanzate.

Resta ferma, sostanzialmente, la diagnosi in virtù della quale “l’apparato produttivo del Mezzogiorno è largamente incompleto: ancora insufficiente è il peso relativo delle produzioni in grado di competere, oltre che sui mercati locali, su quelli nazionali e internazionali; scarsa è l’integrazione sistemica delle imprese, specie di piccola dimensione”. Non mancano segnali positivi, ma “l’emersione di poli di modernizzazione competitiva è rimasta evidentemente circoscritta, non sufficiente per consentire un allargamento degli sbocchi di mercato e compensare le accresciute difficoltà concorrenziali dei settori più tradizionali”⁵.

Sono rilevanti i processi di diversificazione interni alla macroregione Mezzogiorno, tali da richiedere una permanente attenzione ai processi locali, ai casi virtuosi, alle migliori pratiche. Ma il dato di fondo, presupposto maggiore per ogni riflessione sulle politiche per il Sud, resta il permanere del dualismo che separa il Mezzogiorno dal resto del Paese.

2. *Gli indirizzi strategici: regole e programmi.* I meccanismi istituzionali di governo dell’economia hanno registrato, a partire dagli anni ottanta (come risposta alla crisi fiscale dello Stato) la prevalenza dell’area delle “regolazioni” rispetto

⁴ N. ROSSI, *Mediterraneo del Nord, Un'altra idea del Mezzogiorno*, Roma-Bari, Laterza, 2005, p. 31.

⁵ A. ARONICA, R. PADOVANI, G. SERVIDIO, *Incentivi e politica industriale nel Mezzogiorno*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, 2000/4.

all'area dei "programmi". Nell'Unione Europea il rilievo più incisivo spetta alle regole della concorrenza e del mercato ed alla disciplina di un "costituzionalismo fiscale" fondata sui limiti ai disavanzi eccessivi. La stessa tendenza – sia pure con ritardi, tensioni e contraddizioni – prevale nell'evoluzione istituzionale del governo dell'economia in Italia. La accettazione piena dello scenario della disciplina del mercato concorrenziale aperto ha caratterizzato anche la riflessione della SVIMEZ; ma questo non ha significato (e non significa) la rinuncia alla ricerca di migliore equilibrio, in Europa, fra principi della coesione e principi della concorrenza, fra regole di mercato e politiche comuni⁶.

In Italia resta necessaria la individuazione di un equilibrio fra aree riservate alla regolazione (con il nuovo spazio proprio della autorità indipendenti) e politiche pubbliche programmate per il territorio, e per gli impieghi sociali del reddito. Si è discusso se, per quel che attiene ai settori produttivi, sussista uno spazio proprio per una politica industriale a livello nazionale. E' certamente da escludere il ritorno a politiche che affidino ai pubblici poteri il compito di compiere scelte settoriali o, comunque, sovrapposte alle strategie dell'impresa; ma resta uno spazio per politiche volte a perseguire obiettivi orizzontali che orientino verso modificazioni strutturali dell'apparato produttivo (innovazione tecnologica, propensione all'esportazione, localizzazione nelle aree economicamente svantaggiate, crescita dimensionale delle imprese, sostegno della formazione professionale...). Per il Mezzogiorno è essenziale la coerenza e la continuità della effettiva espansione delle regole connesse alla liberalizzazione dei grandi servizi pubblici a rete e dei servizi pubblici locali. Si può ritenere, anche attraverso la ricognizione complessiva che la SVIMEZ compie con il suo Rapporto annuale, che il tessuto economico e sociale del Sud sia danneggiato e frenato dalle incrostazioni connesse a processi di privatizzazione non accompagnati da parallele liberalizzazioni e dal permanere di un settore imprenditoriale pubblico (statale e locale) sostanzialmente privo di una *governance* trasparente, misurabile e valutabile nei suoi impatti effettivi. Si tratta di temi sui quali sono necessarie aggiornate indagini empiriche e approfondimenti economici e giuridici. Ma si può affermare che la situazione e le dinamiche dei settori di pubblica utilità ancora coperti da aree di esclusiva o di privilegio (dalle ferrovie, al sistema autostradale e stradale, alle acque, all'energia) non hanno contribuito a ridurre il divario, nelle dotazioni di base, fra Mezzogiorno e resto del Paese.

La consapevolezza della necessità di inserire un rinnovato ciclo di politiche pubbliche programmate per il Mezzogiorno nel contesto dell'economia di

⁶ M. ANNESI, *La 'costituzionalizzazione' della coesione economica, sociale e territoriale*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 2005/1.

mercato implica la piena accettazione della collocazione anche della macroregione meridionale dentro un'economia aperta, respingendo utopie neoprotezionistiche e tentazioni di chiusura rispetto alle sfide ineludibili della competizione mondiale.

Le regole e i principi della "Costituzione fiscale europea" pongono limiti alla manovra di finanza pubblica che riguardano, ovviamente, anche le politiche meridionalistiche. Su questo terreno vanno ricercate soluzioni di programmazione di bilancio e di utilizzazione del patrimonio statale (in primo luogo culturale e ambientale) eque e razionali; l'analisi dell'impatto di manovre di breve periodo affidate a strumenti di finanza straordinaria, ad artificiosi aggiramenti dei vincoli e ad avventurose operazioni di privatizzazione patrimoniale, mostra come questo arco di terapie di emergenza non si ponga, né possa porsi, obiettivi credibili coerenti con il perseguimento del riequilibrio territoriale. Le riflessioni della SVIMEZ sui temi del contributo della finanza pubblica allo sviluppo si collocano all'interno di una piena accettazione di una razionale e consapevole continuità del risanamento della finanza pubblica italiana in ambito europeo.

In questo contesto di regole (concorrenza e risanamento) deve collocarsi la definizione di politiche pubbliche programmate nel Mezzogiorno, nelle due grandi aree della politica dei settori produttivi e dell'assetto del territorio. Le stesse analisi del Dipartimento per le politiche di coesione del Ministero dell'economia individuano, con onestà intellettuale apprezzabile, la debolezza del quadro unitario di indirizzi nazionali che ha provocato incoerenze e dispersioni delle politiche di programmazione negoziata decentrate sul territorio, privando di un quadro di riferimento saldo la pur necessaria promozione delle iniziative di governo locale.

Le analisi generali sulle cause del "declino" delle strutture produttive italiane (la cui fenomenologia è più accentuata e frenante nel Mezzogiorno) segnalano la necessità di integrare la politica industriale (intesa in senso ampio, comprensivo dell'intero arco dei fattori dello sviluppo produttivo) "con politiche orizzontali di sostegno all'innovazione, alla formazione e all'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese"; e contemporaneamente, sul versante dell'offerta, con la crescita "del capitale umano, attraverso maggiori investimenti nell'istruzione, soprattutto in quella avanzata"⁷.

C'è bisogno di una ripresa di una politica industriale nazionale, partendo dalle rilevanti competenze trasversali che pur restano attribuite allo Stato, anche nel nuovo contesto "federale". Accanto alle essenziali operazioni infrastrutturali e di 'logistica' volte a creare condizioni 'di contesto', "di fronte alle persistenti e specifiche condizioni di debolezza strutturale che limitano la capacità di crescita

⁷ R. FAINI, S. GAGLIARDUCCI, *Competitività e struttura dell'economia italiana*, in AA.VV., *Sviluppo o declino*, Firenze, Passigli, 2005.

dell'apparato produttivo meridionale è ancora indispensabile un'efficace azione di promozione della localizzazione nei confronti degli investimenti produttivi, interni ed esteri»⁸.

Per le politiche del territorio è necessario adottare come termine di riferimento la coerenza di un assetto generale capace di darsi carico della unitarietà ed efficienza delle grandi reti infratutturali ed una ripresa delle politiche per le città, legando le grandi opere al sistema degli interventi regionali e locali. «Il degrado, non solo fisico, dei tessuti urbani – che interessa soprattutto, ma non esclusivamente, le città maggiori – e la debolezza dei processi di decentramento delle residenze e delle attività produttive nel territorio hanno concorso ad ostacolare quei processi di conversione funzionale, che hanno invece esaltato la specializzazione nel terziario avanzato e nella direzionalità dei distretti centrali delle aree urbane nelle altre regioni e il loro ruolo di “incubatori” di iniziative innovative.»⁹.

L'unitarietà di una politica meridionalistica fondata sulla coerenza fra interventi per lo sviluppo produttivo (l'industrializzazione) e interventi infrastrutturali costituisce il motivo conduttore costante del lavoro politico culturale della SVIMEZ e delle riflessioni istituzionali di Massimo Annesi. Questa linea di fondo resta il motivo ispiratore del nostro impegno di meridionalisti.

3. *La debolezza dell'intervento “ordinario”*. Massimo Annesi è lo studioso e meridionalista che meglio di ogni altro ha seguito, commentato, criticato, la vicenda convulsa e non sempre ragionevole che, a partire dagli anni ottanta, ha caratterizzato prima la morte e trasfigurazione (con il passaggio dalla Cassa all'Agenzia) e poi la definitiva chiusura del ciclo quarantennale dell'intervento speciale per il Mezzogiorno. Non è questa la sede per ripercorrere quelle vicissitudini; ma segnalo la utilità di una rilettura dei contributi di Annesi, sempre ispirati ad un realistico esame delle possibilità e opportunità di un più razionale assetto delle scelte da compiere, ispirato ad una, sia pur critica, accettazione del momento della decisione affidata agli istituti politici della democrazia¹⁰.

Il passaggio alla uniformità dell'intervento ordinario, nel 1992-93, ha certamente dato luogo ad un sostanziale arresto dell'azione meridionalistica, testimoniata dalle analisi di finanza pubblica, almeno nell'arco temporale 1993-96. Non ci riproponiamo di ricostruire questo difficile passaggio, del resto già studiato dalla

⁸ Si veda nota 4.

⁹ S. CAFIERO, D. CECCHINI, *Città, innovazione, sviluppo del Mezzogiorno*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, 1991/4.

¹⁰ M. ANNESI, *La ‘cessazione’ della Cassa per il Mezzogiorno e la riforma normativa dell'intervento straordinario*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1985/1, pp. 3-31; M. ANNESI, *L'intervento ordinario e lo sviluppo delle aree depresse del Paese*, in “Rivista giuridica del Mezzogiorno”, 1994/4, pp. 1077-1080.

SVIMEZ (e sul quale anche le relazioni annuali della Corte dei conti hanno fornito con referti specifici e con le relazioni annuali sul rendiconto precise certificazioni).

Vorrei, qui, osservare che il ritorno all'uniformità dell'azione amministrativa e della gestione della spesa pubblica, avrebbe richiesto la adozione di sistemi di programmazione di bilancio tali da consentire la misurazione e valutazione, *ex ante* ed *ex post*, dei risultati e dell'impatto dell'intervento dei pubblici poteri sul Mezzogiorno e sul divario. Le grandi riforme di razionalizzazione della finanza pubblica e della governabilità dell'azione dei soggetti pubblici attuate negli Stati Uniti nel 1993 e in Francia nel 2001 sono caratterizzate da un rilancio delle politiche pubbliche programmate, della pianificazione strategica, dei controlli dei risultati; e sono sorrette da poderose azioni di ammodernamento e revisione dei modelli e delle procedure dell'azione pubblica e dei congegni di misurazione e valutazione dei risultati. In Italia riforme legislative moderne, sostanzialmente coerenti con i modelli ora citati di grandi Stati democratici, sono state varate, per il bilancio con la legge Ciampi del 1997 e, per le amministrazioni e i controlli, con le leggi varate da Cassese nel 1993-94 e da Bassanini nel 1997 (quando ressero il ruolo di Ministro della funzione pubblica). Ma è mancato del tutto l'impegno necessario a sostenere l'effettiva implementazione delle innovazioni immaginate dal legislatore; la debolezza dell'impulso attuativo (o il sostanziale abbandono degli indirizzi in precedenza definiti) a livello politico e le inerzie, le sordità, le resistenze dei grandi corpi amministrativi hanno privato le riforme normative di una effettiva capacità di incidere sull'esperienza amministrativa. Il ritorno all'ordinario si è tradotto, dal punto di vista dell'azione meridionalistica, in una cesura gravissima.

La debolezza del contributo dell'intervento ordinario dal 1992 ad oggi è più marcata se si estende lo sguardo all'intero settore pubblico, comprendendovi, al di là delle classificazioni di contabilità economica nazionale, l'intervento delle imprese in mano pubblica o partecipate dalla mano pubblica. Le privatizzazioni, energeticamente avviate nel 1992 in una drammatica fase della nostra evoluzione economico-finanziaria, hanno finito per essere guidate da una logica puramente orientata verso la massimizzazione finanziaria delle entrate statali, perdendo di vista sia il contesto delle liberalizzazioni che avrebbero dovuto accompagnare il trasferimento a privati dei settori delle *utilities*, sia i compiti di indirizzo e guida a fini di politica produttiva nei confronti di un settore imprenditoriale pubblico ancora molto importante (in questo senso denuncia la devianza rispetto alla concezione

iniziale del percorso lo stesso Giuliano Amato che aveva aperto questo ciclo con il suo primo governo nell'estate del 1992)¹¹.

Anche il contributo al riequilibrio che poteva e doveva essere richiesto al settore dell'impresa in mano pubblica per lo sviluppo del Mezzogiorno (si pensi all'Anas, alle Ferrovie, all'Enel) è venuto a mancare, nel contesto descritto.

4. *Ordinario-speciale; Centro-localismi*. La ripresa dell'intervento nel Mezzogiorno, segnalata dai consuntivi a partire dal 1997 e fino al 2002, è certamente legata all'importante azione, intrapresa nel 1996, di un nuovo ciclo di programmazione negoziata. Ma nel medio e lungo periodo le stesse valutazioni poste a base della preparazione del nuovo orizzonte europeo ed italiano per le politiche di coesione 2007-2013 mettono in risalto la necessità di un deciso rafforzamento del quadro di riferimento nazionale delle politiche di sviluppo del Sud. Il ciclo di interventi a sostegno dello sviluppo locale nasce, come risposta alla fine dell'intervento straordinario, da un'iniziativa del Cnel (allora presieduto da Giuseppe De Rita) alla fine del 1994, costruendo l'istituto dei "patti territoriali" connotati dai principi dell'iniziativa locale "dal basso" e della concertazione fra istituzioni del governo locale e forze imprenditoriali e sociali ("sviluppo *botton up* e *partneriato sociale*")¹². La legislazione e l'attività di governo e amministrativa delineano, poi, una disciplina generale della "programmazione negoziata" (leggi n. 104/95 e n. 662/96) seguendo la via di una configurazione "tipica" di diversi strumenti di concertazione-contrattazione-programmazione, fra istituzioni centrali, governo locale, forze sociali¹³. Sugli andamenti ed i risultati della programmazione negoziata disponiamo ora di una buona documentazione ufficiale fornita dal Dipartimento per le politiche di coesione. In particolare un saggio di Fabrizio Barca pone in rilievo – come spiegazione del divario fra gli obiettivi posti dal Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 e risultati effettivi – il limite derivante dalla "carezza di un sistema di valori e cognizioni condiviso" che ha (sempre nell'analisi di Barca) tre principali profili non positivi: la incoerenza delle politiche settoriali nazionali con gli obiettivi della politica di coesione, anche in termini di non conseguita addizionalità della spesa per il Mezzogiorno; la inadeguata cooperazione di alcune amministrazioni centrali o di grandi enti pubblici (Ferrovie dello Stato); un andamento *stop and go* degli incentivi alle imprese con una accelerazione 2000-2001 e un forte arresto 2002 "che ha prodotto un clima di forte incertezza nel sistema delle

¹¹ G. AMATO, *Privatizzazioni, liberalizzazioni e concorrenza nel sistema produttivo italiano*, in AA.VV., *Sviluppo o declino*, cit.

¹² G.P. MANZELLA, *Patti territoriali: vicende di un istituto di programmazione negoziata*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 1997/3, pp. 789 ss.

¹³ Sul tema si segnala R. GALLIA, *Gli accordi tra Stato e imprese nelle politiche per lo sviluppo*, Bologna, il Mulino, 2004.

imprese”¹⁴. Sul ruolo strategico delle politiche di programmazione negoziata e di sostegno dello sviluppo locale si è delineata una dottrina vivacemente argomentata e condotta sino alla definizione di una teoria dello sviluppo locale, posta, da alcuni autori, come alternativa ad ogni ripresa di una unitaria azione speciale per il Mezzogiorno¹⁵. Credo non sia utile una contrapposizione fra sostenitori della prevalenza del “centro” e teorici dello sviluppo locale. La storia del pensiero meridionalistico è caratterizzata da riflessioni ed esperienze segnate dall’intreccio fra responsabilità nazionali e ruolo delle collettività locali. Fra la fine degli anni cinquanta (con le leggi Pastore del 1957 e del 1959) e l’inizio degli anni sessanta (con la Nota aggiuntiva e l’avvio della programmazione del centro-sinistra Moro-Nenni) il lavoro teorico e l’esperienza amministrativa sono segnate dal contributo di Giovanni Marongiu e di Massimo Annesi, che affida ai consorzi per l’industrializzazione ed ad altri istituti di cooperazione fra governi locali un ruolo strategico. La riflessione istituzionale di Marongiu ed Annesi contrappone ad una concezione “giacobina” della programmazione e dell’intervento straordinario una visione pluralista al cui interno il ruolo delle collettività locali assume una funzione essenziale. Ne nacque una discussione costruttiva fra gli uomini dell’intervento meridionalistico (guidati da Pastore e da Scotti) e gli uomini della programmazione (con alla testa Giolitti, e Ruffolo) che condusse la programmazione nascente ad accentuare l’interesse strategico verso il processo di nascita delle Regioni (istituzione dei Comitati regionali per la programmazione economica) e finì per sfociare in un compromesso importante confluito nelle leggi del 1965 e del 1971; le ultime normative, secondo la mia opinione, capaci di dettare un disegno razionale dell’intervento straordinario, cercando un equilibrio nuovo fra indirizzi generali della programmazione, ruolo della Cassa, compiti delle Regioni (e in primo luogo delle Regioni meridionali inserite nel disegno istituzionale con un ruolo primario), rete dei consorzi, avvio di nuovi modelli contrattuali di rapporti fra pubblici poteri e imprese (la contrattazione programmata). Naturalmente non si tratta di assumere come modello quelle complesse architetture istituzionali poste fuori gioco definitivamente dai mutamenti strutturali intervenuti nell’economia internazionale fra il 1971 e il 1973; ma solo di muovere da una consapevolezza più serena del riproporsi, con le novità del presente, di costanti e invarianti di un dibattito meridionalista

¹⁴ F. BARCA, *Spunti in tema di ritardo di competitività e politica di sviluppo nelle diverse Italie*, luglio 2005; nonché F. BARCA, *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Roma, Donzelli Editore, 2006.

¹⁵ Ci si può riferire, per tutti, a G. VIESTI, *Abolire il Mezzogiorno*, Roma-Bari, Laterza, 2003; C. TRIGILIA, *Sviluppo locale*, Roma-Bari, Laterza, 2005; CSS, A. BAGNASCO, C. TRIGILIA (a cura di), *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia*, Padova, Marsilio, 2005.

che attraversa tutta la nostra storia economica ed istituzionale. La vicenda della programmazione negoziata, dal 1995 ad oggi, ha dato luogo ad una regolazione istituzionale che appare, in uno sguardo d'assieme, eccessivamente complessa. Da ultimo la regionalizzazione degli strumenti di programmazione per lo sviluppo locale (che segue ad una lettura autonomistica delle conseguenze connesse alla competenza regionale in materia di industria) offre un terreno utile di lavoro, ma, al tempo stesso complica ulteriormente il panorama complessivo (delibere CIPE n.14/2000 e n. 26/2003)¹⁶. All'intreccio, non sempre chiaro, della mappa degli strumenti di cooperazione e contrattazione, si aggiungono, nella situazione presente, interrogativi non marginali sul ruolo affidato al settore pubblico dell'economia con strumenti come la nuova Cassa Depositi e Prestiti, la *holding* Sviluppo Italia, e altri numerosi strumenti-contenitore guidati da strategie non evidenti, come quelli chiamati a provvedere alle privatizzazioni immobiliari (Finmeccanica, Consap, Patrimonio S.p.a., Infrastrutture S.p.a.). E' ragionevole ritenere che, da un lato, si debba semplificare l'architettura (divenuta troppo complessa) degli strumenti locali, tornando ad una funzione dal basso più limpidamente tracciata, come quella iniziale delineata dal Cnel (per evitare che le istituzioni della contrattazione divengano una bardatura neocorporativa frenante e distortrice) e che dall'altro, sia necessaria una nuova e trasparente ricostruzione dei meccanismi di *governance* e della strumentazione organizzativa dell'intervento ordinario e, in particolare delle imprese in mano pubblica. Operazioni di razionalizzazione che sembrano porsi come premessa ad un'opera costruttiva più ampia. Il tema fondamentale, per la costruzione di un nuovo assetto delle istituzioni e degli strumenti dell'azione meridionalistica è il federalismo, nel suo disegno tracciato dal nuovo Titolo V della Costituzione (e nelle sue non ancora chiare tendenze evolutive).

La SVIMEZ ha accettato di collocare il proprio contributo all'interno di questa cornice con una riflessione, voluta da Massimo Annesi (con l'apporto essenziale di Antonio Maccanico) producendo, nel 2001, un documento sulle implicazioni della riforma costituzionale del 2001¹⁷. Nella presentazione del documento, dovuta a Massimo Annesi, si afferma che "un'azione integrale finalizzata alla

¹⁶ Si veda R. GALLIA, *Patti territoriali e strumenti regionali di sviluppo locale*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 2005/4.

¹⁷ Il documento della Commissione di studio istituita dalla SVIMEZ, dal titolo *Riforme federaliste e politiche per lo sviluppo delle aree economicamente svantaggiate. Documento sulle implicazioni delle recenti riforme costituzionali*, è stato steso da G. della Cananea e T.E. Frosini, ed è pubblicato in "Quaderno di 'Informazioni SVIMEZ'" n. 10, Roma, novembre 2001. Il dibattito, emerso in un convegno organizzato dalla SVIMEZ sul documento è contenuto in *Riforme federaliste e politiche di sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 2002.

crescita complessiva della macroregione arretrata ed il conseguente potere dello Stato a porre in essere interventi speciali per conseguire l'obiettivo, deve considerarsi pienamente compatibile con l'adozione di un ordinamento "federale" dello Stato". Le considerazioni recate dal documento (da considerare un *work in progress* iniziale) formulano ipotesi di bilanciamento fra uniformità e autonomia dell'ordinamento, di configurazione degli strumenti perequativi e di riequilibrio "speciale" (comma 5 dell'art.119 Cost), di valorizzazione della cittadinanza sociale legata al diritto a livelli di prestazioni essenziali (art. 117 Cost), di cooperazione fra le Regioni del Mezzogiorno (art. 117 Cost.). Sugli stessi temi sono importanti, nel contesto dell'attività della SVIMEZ, gli scritti di Federico Pica¹⁸.

Un importante contributo di Sabino Cassese (non a caso pubblicato, per iniziativa di Annesi sulle due riviste SVIMEZ) partendo da un rigoroso esame dell'esperienza regionalista nel Mezzogiorno indica, anche sulla base degli esempi offerti dall'esperienza francese di riforma costituzionale del 2003 e dal federalismo statunitense, la strada di un "federalismo asimmetrico" inteso come "risposta ai dualismi economici e sociali". "L'introduzione dell'ente Regione, nel 1970,- conclude Cassese – avrebbe dovuto sostituire alla differenziazione statale la diversità degli indirizzi di governo regionali. Portò, paradossalmente, a una nuova uniformità. Lo Stato riacquistò la sua originaria veste uniforme. Le regioni presero a copiarsi l'un l'altra. Invece di porre rimedio alle diversità, queste vennero oscurate. E a tutto questo si aggiunge il fatto nuovo di una forza politica nata e sviluppatasi in contrasto con il Sud e che utilizza proprio il federalismo in chiave antimeridionalistica"¹⁹. La suggestione offerta dal saggio di Sabino Cassese può essere una valida linea – guida per affrontare, nella prossima legislatura, i temi della costruzione del federalismo fiscale, al cui interno si dovrà inserire (con gli strumenti offerti dall'art. 119 comma 5 del nuovo Titolo V) l'intervento per le aree svantaggiate del nostro Mezzogiorno. La XIV legislatura, ora conclusa, ha lasciato questo tema interamente pagina bianca. E' un paradosso ulteriore che rischia di far mancare una base seria a qualunque proposta costruttiva. Il problema è, infatti, quello di costruire il sistema istituzionale delineato dal nuovo Titolo V (e segnatamente dagli articoli 117 e 119) individuando i livelli di eguaglianza legati alla cittadinanza sociale da garantire per tutto il Paese e i margini di diversità affidati ai governi regionali e locali. Si può notare che anche i margini amplissimi di autonomia statutaria affidati alle regioni dalle innovazioni introdotte in Costituzione non sono stati utilizzati

¹⁸ F. PICA, *Del federalismo fiscale in Italia*, Grimaldi, 2004; F. PICA, *Il principio della sufficienza delle risorse finanziarie nel decreto legislativo 56/2000 e nella nuova Costituzione della Repubblica*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 2005/2-3.

¹⁹ S. CASSESE, *Federalismo e Mezzogiorno*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 2004/4.

nella mediocre esperienza di rinnovamento degli Statuti regionali della precedente legislatura regionale, lasciando piena validità alla diagnosi severa di Cassese ora richiamata. E' incoraggiante, nella prospettiva del federalismo asimmetrico, registrare le manifestazioni di indirizzo espresse, nell'ultimo anno (in avvio della nuova legislatura regionale) dalle Regioni del Mezzogiorno, orientate verso la identificazione di soluzioni organizzative e di strumenti comuni di programmazione e di intervento sui problemi comuni della macroregione meridionale. E' un terreno sul quale si potrebbe verificare la piena compatibilità fra assetto federale e interventi programmati unitariamente concepiti e gestiti, per un'azione "speciale" di politica meridionalistica. Mi appare ancora valida (e praticabile nel contesto politico – istituzionale di oggi) la riflessione dovuta a Salvatore Cafiero che torna ad affermare (collegandosi ad una costante della concezione di Annesi e della SVIMEZ) come le politiche di sviluppo del Mezzogiorno debbano "soddisfare due esigenze imprescindibili: da un lato l'individuazione di una struttura di natura tecnica che, nel quadro degli indirizzi di governo, abbia il compito – e quindi le competenze e i poteri – di coordinamento e controllo sui vari interventi, da progettare e realizzare, per la riqualificazione edilizia ed urbanistica; dall'altro, su un piano diverso, la garanzia di un'azione non limitata al settore delle infrastrutture, ma volta al rafforzamento dell'apparato produttivo: la riqualificazione edilizia ed urbanistica, quand'anche fosse realizzata, non potrebbe dare, infatti, che risultati precari, in assenza di una parallela azione di risanamento e di sviluppo del tessuto economico-sociale"²⁰.

5. La politica di coesione europea. La applicazione del principio di coesione definita dagli organi dell'Unione Europea estesa a 15 Paesi appare orientata "a transitare dall'opzione rivolta "alla coesione tra le regioni" dell'Unione a quella della "coesione tra le regioni più deboli dei soli Paesi più deboli" dell'Unione stessa"²¹. La SVIMEZ ha riproposto, dinanzi alla Camera, la propria critica nei confronti della determinazione, come soglia per gli interventi di politica regionale dell'Unione del livello del 75 per cento del PIL, riferita alla media generale europea. La domanda fondamentale è stata formulata da Novacco nei termini che seguono. "Ha senso chiamare Fondo di coesione un meccanismo di aiuti che esclude i Paesi 'dualisti', che proprio di interventi per la coesione hanno più di altri bisogno?". "In effetti – ha sottolineato Novacco – sarebbe in ogni caso opportuno tener

²⁰ S. CAFIERO, *Il divario Nord - Sud nei processi di urbanizzazione*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 1990/2; ma anche, S. CAFIERO, S. CASSESE (a cura di), *L'intervento nelle aree metropolitane del Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè, 1981.

²¹ N. NOVACCO, *Intervento dinanzi alla V e XIV Commissione della Camera, 3 marzo 2005*, in *La coesione del Sud, macroregione "debole", con le aree "forti" dell'Italia e dell'Europa*, "Quaderno SVIMEZ" n. 5, Roma, aprile 2005.

conto della ‘specialità’ della situazione dei Paesi che hanno un’elevata percentuale della loro popolazione (da 1/5 ad 1/3, specie se concentrata fortemente sul territorio) che si trova al di sotto della media delle zone ricche, sia dello stesso Paese, sia dell’Ue; entrambi questi riferimenti – nazionale ed europeo – appaiono infatti essenziali ai fini di una effettiva coesione, in concreto, il problema riguarderebbe oggi soprattutto Germania e Italia”. Le linee esposte da Novacco sono coerenti con la riflessione europeistica della SVIMEZ, che ha le sue radici nel contributo che venne recato all’inclusione del Protocollo sul Mezzogiorno nel Trattato di Roma. Le successive riflessioni di Salvatore Cafiero, di Rosario Sapienza, di Riccardo Padovani sono orientate sia verso una ridefinizione delle strategie della coesione, da aprirsi, da un lato, verso il superamento delle situazioni strutturali di dualismo, e, dall’altro, verso la ricerca di una maggiore autonomia da concedere a Paesi come l’Italia, caratterizzati da una struttura dualistica, nella utilizzazione di misure nazionali di politiche di sviluppo. “E ciò con particolare riferimento all’ammissibilità di misure specifiche (quali ad esempio quelle di alleggerimento degli oneri fiscali e contributivi sul lavoro) a favore delle aree deboli afflitte da una rilevante disoccupazione strutturale e/o da una forte presenza del lavoro nero”²². Una riflessione sulla politica europea nella situazione presente è offerta dallo scritto pubblicato postumo di Massimo Annesi sul Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa. La lettura dinamica del testo della nuova Costituzione appare ad Annesi espressione di un indirizzo generale in virtù del quale il principio di coesione economica e sociale si pone come “un obiettivo generale dell’Unione” determinando un diverso equilibrio, rispetto al passato, fra obiettivi di coesione e regole della concorrenza e del mercato unico. “L’interpretazione più attendibile (delle norme del Trattato) da dare alla formula adottata in materia di coesione è infatti quella – afferma Massimo Annesi – della eventualità che possa venir meno la costante subordinazione delle politiche dell’Unione alla politica della libertà di concorrenza nel libero mercato”²³.

E’ nel segno di questa conclusiva affermazione e di questa “speranza” del riformismo meridionalistica che dovrà collocarsi la prosecuzione dell’impegno della SVIMEZ.

²² R. PADOVANI, *Corsivo*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, 1999/1-2.

²³ M. ANNESI, *La ‘costituzionalizzazione’ della coesione*, cit.

Il dualismo dell'economia italiana nel quadro globale
di Paolo Baratta

1. La ragione che oggi ci vede riuniti è data dal desiderio che ci accomuna di ricordare Massimo Annesi. Si può essere indotti nella tentazione di riandare a tanti ricordi personali che, per quanto mi riguarda, iniziano fin dai primi giorni della mia attività alla SVIMEZ, nella stanzetta di fianco alla sua, che lui assiduamente frequentava, ma che occasionalmente vedeva riuniti Menichella, Saraceno e altri che si davano convegno per amministrare la Fondazione Giordani, una piccola cosa cui si dedicavano con grande solennità, nella sobrietà di un modestissimo ufficio, immagine, indelebile nella memoria, di una antica austerità, propria di chi si era votato alla cosa pubblica.

Ma il titolo attribuito al mio intervento mi richiama subito a un altro tipo di austerità: a quella che suggerisce che il miglior modo di ricordare coloro con i quali siamo stati fianco a fianco alla SVIMEZ, sia quello di proseguire ancora una volta nella riflessione sui temi che ci hanno accomunato, per tanti anni.

2. Quali i problemi e le prospettive per lo sviluppo del Mezzogiorno nella economia internazionale? Dedicheremo al tema qualche riflessione e qualche aggiornamento. Osserviamo alcune tendenze presenti negli sviluppi del commercio internazionale. L'Italia è sottoposta a pressioni concorrenziali in alcuni settori tipici della sua specializzazione industriale: tessile, cuoio, abbigliamento ecc., soffrono in particolare. Ne consegue un minor grado di specializzazione per la nostra struttura industriale. Ma se il confronto lo si fa con le altre economie europee, il grado di specializzazione relativo dell'Italia nei suoi settori tradizionali risulta aumentato. In questi comparti si verificano inoltre aumenti relativi nei prezzi delle nostre esportazioni, segno di una tendenza a reagire modificando le produzioni verso quelle di maggior valore. Queste tendenze sono illuminanti per comprendere alcune forze in gioco nella competizione in atto su scala mondiale. Il costo del lavoro e la nascita di nuova imprenditorialità nelle aree di nuovo sviluppo determinano una riallocazione internazionale delle produzioni senza precedenti; per contro anche nei settori tradizionali il patrimonio locale rappresentato da strutture e conoscenze stabilizzate nel tempo nelle aree industrializzate consente difese e risposte adeguate.

Per il nostro Mezzogiorno come è ben noto il livello del costo del lavoro non costituisce fattore distintivo, e tanto meno è confrontabile con quello delle aree di nuovo sviluppo. Oggi va semmai segnalato che alle vastissime offerte di lavoro

dei paesi emergenti si sommano le sacche di lavoro nero presenti in misura molto significativa nei paesi aggregati alla Unione Europea. Il Mezzogiorno per contro ha sviluppato sì, ma non in misura particolarmente intensa, settori o comparti dai quali possa oggi attendersi quella resistenza e quella risposta competitiva che come si è visto può esserci da parte delle aree dove si è avuta in passato una particolare accumulazione di capacità e conoscenza.

Né il Mezzogiorno è stato in grado di attrarre investimenti stranieri, condizione questa necessaria nella competizione internazionale per poter far fronte alle riallocazioni delle produzioni attualmente in corso.

Non sono per contro immediatamente evidenti, salvo rare eccezioni, centri nei quali si vada accumulando conoscenza e capitale umano secondo particolari specializzazioni come premessa per futuri sviluppi (si pensi *mutatis mutandis* al caso dell'India per la *information technology*).

3. Se osserviamo le economie del Centro-Nord vediamo che il peso dell'industria al loro interno, sia in termini di valore aggiunto, sia in termini di occupati è molto elevato, molto più elevato di quello che si verifica in grandi paesi industrializzati. Il Nord non solo è in grado di subire gli inevitabili ridimensionamenti nell'occupazione industriale determinati dalla riallocazione internazionale delle produzioni, ma tutto sommato una contrazione della componente industriale appare in quell'area auspicabile in funzione dell'aumento previsto nell'attività e nell'occupazione del terziario.

(Il paradosso statistico dell'Italia è che il Sud nella sua fase di sviluppo attuale dovrebbe essere la sacca manifatturiera e il Nord già dovrebbe essere la parte più avanzata terziarizzata).

A differenza di quanto si poteva dire nel corso di passati decenni in presenza di trasformazioni e sviluppi del paese, e cioè che era possibile industrializzare il Sud decentrando parte dello sviluppo che trovava nel Nord la sede propulsiva, è certamente difficile ipotizzare oggi che sia decentrata al Sud parte degli sviluppi terziari ipotizzabili per il Nord mentre per il settore manifatturiero, come si è visto, il decentramento avviene verso paesi terzi e nel nostro cresce semmai l'importanza delle economie di concentrazione e di accumulazione proprie delle aree dove sono già presenti attività produttive.

Ma il Mezzogiorno, non dimentichiamo, rappresenta oltre il 35 % della popolazione italiana e il 25% del suo prodotto lordo. Per poter disporre di un reddito prodotto *pro capite* almeno pari non dico a quello del Centro-Nord ma almeno a quello della media nazionale, mancano al Mezzogiorno circa 7000 euro di prodotto *pro capite* (oltre 20.000 euro per unità di forza lavoro), da realizzare in larga misu-

ra attraverso una maggior attività e produttività del settore privato, creando le condizioni per la sua crescita.

Ma è guardando alla nuova competizione internazionale che il Mezzogiorno deve fare un approfondito esame di quali siano le iniziative da assumere per aumentare la competitività dell'area. Non vi sono ragioni oggettive per poter prevedere nei prossimi anni un nuovo sviluppo del Sud, adeguato agli obiettivi di cui sopra, sulla base delle spontanee tendenze. Né specifici fattori locali su cui adagiarsi in fiduciosa attesa.

Occorre riconsiderare strumenti, priorità e politiche, spesso pensate per altre epoche o in funzione di fenomeni appartenenti al passato, ma che possono non essere coerenti con quello che può offrire o che richiede il futuro.

E' al futuro che occorre guardare con perspicacia, è al presente che occorre guardare con mente sgombra.

4. Sono al lavoro da anni, per la promozione degli investimenti, incentivi di varia natura. Occorre capire bene la loro funzione e la loro possibile efficacia. Come abbiamo ripetuto più volte essa è diversa se lo scopo è quello di favorire il decentramento di impianti, dal caso in cui si pensi di favorire la nascita e lo sviluppo di imprese. La dislocazione di un impianto da parte di una impresa madre avviene sulla base di decisioni prese mettendo a raffronto, conti alla mano, i vantaggi marginali che un incentivo può offrire e cioè la misura con cui con esso si possono ridurre i costi di produzione. Nella realizzazione di un impianto è probabile e lecito aspettarsi che i costi futuri siano effettivamente minori nella misura all'incirca del valore dell'incentivo.

Ma per un imprenditore che crea un'impresa o che ne allarga le potenzialità le cose son ben diverse. Quasi mai i risultati di medio periodo sono quelli attesi. Se investe non è solo o tanto per un calcolo matematico di probabilità, ma perché assume con coraggio una decisione fondandosi sulla fiducia in se stesso. Come scriveva Keynes, l'iniziativa è in parte un'avventura con il risultato finale governato dalla misura in cui le abilità e il carattere dell'imprenditore o del *manager* si dimostreranno al di sopra o piuttosto al di sotto della media. Alcuni falliranno, altri avranno successo. Ma al termine, nessuno saprà veramente se il risultato medio rapportato alle somme investite sarà eguale, maggiore o minore del tasso di interesse. Anzi è altamente probabile che la più parte delle iniziative abbia dato risultati minori di quelli attesi in prima battuta e ciò non impedisce la loro prosecuzione e spesso la loro grande crescita.

Salvo i casi in cui un incentivo è utile in modo riconoscibile per superare una barriera di costi, le misure incentivanti sono agevolazioni dettate da un interes-

se pubblico: lo sviluppo dell'area, da maneggiare con efficacia ma con prudenza, al fine di evitare sprechi e pericolose assuefazioni. Alla loro origine, apparvero necessarie anche per compensare la scarsità di capitali e per sottrarre le decisioni di investimento alle eventuali forti restrizioni monetarie. L'incentivo venne allora visto anche come una forma di concorso del denaro pubblico nel promuovere un'impresa privata, e non posso non ricordare al riguardo, le analisi di Massimo Annesi sulla ipotesi di definire uno statuto speciale per l'impresa incentivata, che tenesse conto di un grado di pubblica utilità connesso alla sua esistenza e al suo patrimonio, pubblica utilità derivante appunto dal fatto che lo Stato aveva concorso alla sua nascita. Oggi, in un mercato caratterizzato da basso costo del denaro e da una sovrabbondante offerta di finanza, questa funzione appare meno significativa.

Grande perplessità, e per quel che mi riguarda, grande contrarietà, suscita l'estensione, deliberata in passato, di incentivi alle numerose attività legate alla domanda locale o protette dai costi di trasporto. E' difficile trovare una giustificazione e una legittimità economica.

Per contro, le incertezze sulle disponibilità finanziarie, le sospensioni, le alterne vicende che hanno caratterizzato la gestione degli incentivi degli ultimi anni rendono oggi più difficile fare un esame sulla loro efficacia. Quanto meno hanno azzerato gli sforzi che nel frattempo sono stati compiuti per una maggior selettività.

Vi è chi giunge a chiederne la totale abolizione, e sulla base di argomenti da non sottovalutare. Senza entrare in dissertazioni complesse mi limiterò ad obiettare che misure di incentivazione sussistono e in misura notevole in varie parti d'Europa, sia in forme palesi ed esplicite sia in forme più mascherate: spesso nella forma di particolari articolazioni di specifiche discipline fiscali o di altra natura. Se oggi addirittura è in pericolo la permanenza dei laboratori della "Stm Microelectronics" ad Agrate, alle porte di Milano, a causa degli incentivi offerti in una area francese, appare semplicemente assurdo proporre l'abolizione al Sud.

Un fatto è certo, se si escludono le attività protette dai costi di trasporto dal mercato locale, anche le decisioni imprenditoriali prese al Sud, anche quelle piccole, dovranno prevedere una "dimensione internazionale" e accordi internazionali per quanto riguarda la dislocazione delle forniture, delle lavorazioni, degli approvvigionamenti e delle destinazioni, accordi che potranno mutare nel tempo dando all'impresa una connotazione varia commerciale e industriale, elastica e mobile. Il tutto sarà ben diverso dall'industrializzazione immaginata nei decenni passati. Ed è oggi di qualche conforto quando si incontrano operatori meridionali attivi nello stabilire collegamenti in paesi lontani piuttosto che in coda agli sportelli degli incentivi.

Gravano poi sul futuro degli incentivi gli indirizzi della Unione Europea volti a ridimensionarli nelle aree non più definibili povere.

Il Mezzogiorno reagisce con iniziative adeguate a questo destino?

5. Eccoci appunto ancora alla necessità di un nuovo approfondito esame delle azioni da intraprendere per aumentare la competitività del Mezzogiorno e delle risorse presenti al suo interno.

Quali indirizzi sono più necessari per l'azione pubblica? Di quale natura devono essere gli interventi che in prospettiva meglio possono accrescere le potenzialità dell'area? Sono esse di ordine generale o si richiedono interventi specifici? Bisogna attendere sviluppi improbabili o anticipar miglioramenti? E poi, per il tipo di iniziative necessarie, quale è la sede istituzionale appropriata? Solo quella locale, o occorre il concorso delle istituzioni centrali?

Domandiamoci innanzitutto quali sono le tendenze e quali gli indirizzi seguiti attualmente. Quale consapevolezza dimostrano oggi le varie Amministrazioni circa i compiti loro spettanti? Come vedono il problema coloro che hanno le competenze per agire?

Sembra di osservare che le Amministrazioni vadano sviluppando sempre più una tendenza a considerare la qualificazione dell'ambiente e del loro territorio nell'ottica di una generale diffusione di interventi nei più disparati settori e località. Interventi singolarmente non contestabili dal punto di vista di una certa equità distributiva e utilità specifica, ma non caratterizzati da una progettualità volta a creare capacità specifiche di nuova competitività nel breve orizzonte temporale.

Quello che accade cioè sembra in contrasto con chi ritiene che la realtà meridionale, per accelerare il proprio sviluppo ed accrescere la propria competitività, debba definire più puntuali priorità in relazione al proprio territorio e alle proprie risorse umane. E con chi evidenzia che certe specifiche arretratezze vadano aggredite con più energico progetto e, per contro, certe opportunità vadano sviluppate con più ricca iniziativa, semmai concentrando le non abbondanti risorse.

Operano al riguardo due condizionamenti istituzionali e politici.

La devoluzione di competenze in ambito nazionale ha aumentato la capacità di rappresentanza di interessi locali e di interessi particolari. Sul piano dell'agire politico delle Amministrazioni ne deriva una ripartizione della spesa pubblica volta alla perequazione tra le varie parti territoriali e sociali. Ne deriva anche un aumentato peso di interessi locali e una maggiore loro capacità di conservazione rispetto ad innovazioni rivolte a costruire interessi futuri.

Un'evoluzione importante al riguardo è stata anche quella intervenuta nell'Unione Europea. All'adozione della moneta unica e alla conseguente perdita

di sovranità sembra essere subentrato un passo nella direzione opposta nella gestione delle risorse pubbliche, non solo si è limitata a livelli modesti la dimensione della fiscalità europea e quindi delle risorse comuni disponibili, ma si è spostata verso le realtà nazionali e locali la sovranità circa il loro utilizzo.

E' ben vero che l'Unione Europea identifica e promuove specifiche infrastrutture di interesse comunitario, soprattutto quelle interessanti tutti i paesi o molti di essi. Per gli altri interventi sul territorio si presenta piuttosto come sportello al quale accedono le amministrazioni nazionali, locali e statali. La Unione si dimostra interessata al rispetto di procedure e a celerità di spesa. Ne è conseguito per la verità un importante risultato per il Mezzogiorno, e cioè una procedura decisionale e amministrativa di miglior qualità, che ha consentito risultati migliori, decisamente migliori, sui tempi della spesa. Ne è però derivata anche una condiscendenza alla genericità degli interventi, prontamente utilizzata dalle nostre autorità regionali in una fase, tra l'altro, di carenza di finanza pubblica interna. Nella gestione di questi interventi risuona sovente la parola coordinamento, ma nel senso delle attività amministrative di messa insieme in tempi utili dei progetti da finanziare, piuttosto che nel senso della convergenza di vari sforzi per il perseguimento di questo o quel concreto obiettivo.

Quanto accade contrasta con l'esigenza di affermare una maggior imprenditorialità nell'azione pubblica volta alla più attenta valorizzazione di risorse territoriali e umane.

6. Per contro è alta la tentazione di recuperare, la concretezza e il respiro progettuale mancanti a questi livelli di intervento sulle risorse del territorio, attraverso generiche adesioni a grandi progetti infrastrutturali, la cui concretezza materiale e dimensionale esercita pur sempre un grande fascino.

Quello delle grandi infrastrutture è invece un campo delicato nel quale occorre chiarezza e visione futura, non cedendo alla tentazione di abbandonarsi alle verità acquisite, che possono dimostrarsi fuori dei tempi e suggerire deformazioni nelle priorità.

Ad esempio occorre verificare attentamente se la nuova organizzazione logistica che va delineandosi per i movimenti internazionali tra Est e Ovest delle merci, nella nuova distribuzione geografica di aree di produzione e di consumo, possa trovare nel Mezzogiorno punti di riferimento da sviluppare o se piuttosto questi nuovi traffici di merci internazionali andranno a interessare le infrastrutture portuali più vicine alle aree continentali.

Occorrerà valutare quale e di che tipo potrà essere lo sviluppo manifatturiero del Sud e quali gli scambi di merci tra Sud e resto d'Europa, per fondare su

basi più precise l'ipotesi del traffico marittimo cosiddetto delle "Autostrade del mare", piuttosto che l'ipotesi del trasporto via terra o via aerea.

Occorrerà valutare l'ipotesi di dare priorità alla ferrovia veloce rispetto allo sviluppo di infrastrutture aeroportuali anche di minor dimensione.

7. Resta un punto essenziale. Se lo sviluppo industriale che poteva essere ipotizzato aver luogo per decentramento di impianti poteva svolgersi in aree attrezzate anche periferiche, lo sviluppo futuro industriale e terziario che si può ipotizzare e promuovere presuppone un ruolo decisivo delle città: delle strutture, delle infrastrutture, delle risorse umane riscontrabili in "ambiti urbani di qualità".

Per contro è nella valorizzazione dei patrimoni territoriali infrastrutturali, umani, terziari delle città che oggi può essere identificato l'intervento che più di ogni altro può stimolare innovazione e competitività e il concorso di energie che l'obiettivo dello sviluppo richiede. Tra le tante forme di qualificazione sono queste quelle che possono mostrarsi più efficaci. Il rinnovamento urbano è oggi nel mondo lo strumento più utilizzato per la promozione di aree in paesi anche emergenti. E non vi sarà recupero della capacità concorrenziale del Mezzogiorno se non verranno affrontate riqualificazioni urbane almeno con la stessa energia e tempistica in atto in altre città del mondo che si candidano alla crescita.

Ed è per questo che anche in questa sede ripeto la proposta, formulata la prima volta quando insieme ricordammo Salvatore Cafiero, di dar vita ad un progetto speciale per Napoli, in forme e modi che possono trarre modello o ispirazione agli interventi speciali previsti da leggi nazionali per Roma e per Venezia, con il concorso di risorse, impegni e supporti centrali.

L'ipotesi si fonda sulla necessità di accelerare il miglioramento della qualità urbana in senso moderno di Napoli e di offrire alle attività locali anche tradizionali (commercio) spazi e strutture più adeguate, ma si fonda anche su un'ipotesi di cui sono personalmente convinto e che merita un approfondimento conoscitivo, e cioè che la città di Napoli dispone di risorse potenzialmente preziose per una riqualificazione urbana, risorse che oggi sono utilizzate in modo inefficiente o che comunque sono destinabili a utilizzi più qualificati di quelli attuali, sia per l'interesse pubblico che privato.

Lo sforzo da compiere può essere grande ed è anche per questo, in analogia ai casi di Venezia e di Roma capitale e ricordando la vicenda di Bagnoli, che occorre un intervento addizionale della comunità nazionale (ed europea).

8. Leggi speciali, ricomposizione di un più saggio rapporto tra centro e periferia dopo gli eccessi astratti di *devolution*, consapevolezza della fragilità delle

amministrazioni locali e della necessità di non lasciarle sole, sono tutti temi cui si dedicò con energia Massimo e sui quali fu frequente il dialogo. Su di essi non temeva di assumere posizioni non alla moda ed era pronto a offrire proposte controcorrente, ispirate alla saggezza e non all'ideologia. Sempre con coraggio intellettuale, che lo portava ad essere contrario alle deviazioni nell'uso delle risorse pubbliche, rispetto ai fini dello sviluppo, causate da eccesso di condiscendenza verso interessi locali e corporativi, e che lo portava sempre a mettere in guardia lo stesso Mezzogiorno dalle proprie tentazioni. Anche per questo suo tratto, al di là dei suoi contributi professionali e scientifici, egli va iscritto nella grande tradizione del meridionalismo etico.

La politica meridionalistica nel contesto mediterraneo
di Vincenzo Scotti

Prima di esporre alcune riflessioni sul tema affidatomi, voglio ringraziare il Presidente Nino Novacco per aver voluto che ricordassimo Massimo Annesi non solo ripercorrendo l'itinerario della sua vita intellettuale e "politica", così come ha fatto Sergio Zoppi nel pregevole ritratto da lui predisposto proprio per questa giornata¹, ma anche cercando di approfondire – partendo dai suoi scritti – ciò che è vivo e ciò che è morto del "nuovo meridionalismo" degli anni del dopoguerra di fronte ai cambiamenti – intervenuti a fine secolo – nelle dinamiche di sviluppo dell'economia mondiale, negli equilibri geo-economici e all'interno dei rapporti tra sviluppo e sottosviluppo. Ma per poter dare una risposta alle sfide del presente è necessario passare attraverso un essenziale chiarimento che riguarda gli anni che hanno portato, nel nostro Paese, all'abolizione dell'intervento straordinario e all'abbandono delle politiche unitarie per il Mezzogiorno fino a sancire la "fine" della storica questione. In questa sede mi sono sufficienti pochi cenni. Gli anni che vanno dalla fine della guerra alla fine degli anni sessanta costituiscono una fase distinguibile abbastanza chiaramente rispetto a quella precedente o successiva. Come scrive Franco Volpi "In quegli anni nei quali, come sappiamo, si attua la decolonizzazione e nasce l'economia dello sviluppo, si delinea una notevole omogeneità o complementarietà, pur con importanti eccezioni (Hirschman per certi aspetti, Bauer per altri) delle posizioni teoriche e delle prospettive politiche dei principali autori (Rosenstein Rodan, Nurske, Lewis, Prebisch, Myrdal, Singer) e una tendenziale uniformità negli orientamenti delle strategie di sviluppo dei diversi Paesi. E' questo il clima culturale e politico alla base del "nuovo meridionalismo" e della politica per il Mezzogiorno che viene definendosi alla fine degli anni quaranta e che trova nella SVIMEZ di Pasquale Saraceno il suo maggior sostegno. Oggi, una più rigorosa ed attenta analisi storica, abbandonando le tradizionali e acritiche vulgate, ha cominciato a studiare la portata e gli effetti di quella strategia, scoprendone la significativa portata innovativa, sia economica che politica ed istituzionale. Questo mutamento di giudizio, anche da parte di chi osteggiò duramente e pregiudizialmente l'intervento della Cassa, è parte della più generale rivalutazione del riformismo degasperiano, a cui si attribuisce, oggi, il merito di aver concorso ad una modifica radicale dei tradizionali assetti economici e sociali del Paese. E' interessante, infatti, annotare non solo il contenuto economico della

¹ S. ZOPPI, *Massimo Annesi. Un ricordo*, Rubbettino Editore, 2005.

azione di sviluppo attuata dalla Cassa ma anche la sua architettura istituzionale (ad esempio il rapporto tra direzione politica e gestione economico-amministrativa dell'intervento, così ben analizzato da Massimo Annesi), come pure l'efficienza nella realizzazione degli interventi (nel giro di pochi mesi dalla sua istituzione un giovane ingegnere del Nord mise in piedi una tecno-struttura agile ed efficiente in grado di gestire, con un numero limitato di funzionari, un rilevante volume di spesa). Questa revisione storica ci fa capire perché vi sia stato tanto interesse, da parte dei maggiori economisti dello sviluppo, all'intervento straordinario.

La domanda che sorge spontanea e che non ha trovato ancora adeguata risposta da parte degli storici dell'economia e degli stessi meridionalisti è perché l'intervento nel Mezzogiorno sia entrato in crisi fino a scomparire e perché esso non sia stato sostituito da una qualche politica degna di questo nome. Una risposta ragionevole non può prescindere dal punto di svolta conseguente ai cambiamenti economici, politici e culturali che, a partire dalla metà degli anni settanta, hanno messo a dura prova il pensiero e le politiche di sviluppo. I cambiamenti nelle strategie di sviluppo si hanno "non tanto perché ne sorgano di nuove, quanto piuttosto perché l'aggravarsi drammatico degli squilibri interni ed esterni di una gran parte dei Paesi periferici, che ha la sua manifestazione più evidente nella crisi debitoria, sposta l'attenzione degli economisti, delle organizzazioni internazionali e dei governi sui problemi della stabilizzazione e contribuisce alla affermazione delle tendenze critiche, già delineatesi nei decenni precedenti, nei confronti delle strategie seguite nel passato, alle quali si attribuisce la responsabilità della grave crisi attuale. A determinare questa svolta, d'altra parte, contribuisce un clima culturale assai diverso da quello che aveva favorito il sorgere dell'economia dello sviluppo nell'immediato dopoguerra: nel mondo accademico il keynesismo ha via via perso la sua egemonia, lo strutturalismo è stato attaccato su più fronti e si affermano i modelli neoclassici dell'equilibrio generale, l'economia del benessere, la macroeconomia monetarista". Su questi fondamenti vengono attaccate le politiche di sviluppo perseguite fino a quel momento. Ciò che cambia "è l'individuazione delle cause della mancata crescita o della persistente povertà che modifica, di conseguenza, la natura delle politiche da adottare."

Le nuove ricette neo-liberiste trovano la loro espressione più completa e radicale nei programmi di aggiustamento del Fondo Monetario e della Banca Mondiale, ai quali è condizionata la concessione dei prestiti – a breve e a lungo termine –, vitali per le economie dei Paesi indebitati (ricordo la trattativa con il Fondo Monetario nel '76 per il prestito al nostro Paese).

In questo scenario va collocata la possibile risposta sulla fine dell'intervento straordinario. La crisi degli anni settanta si abbatte su un Mezzo-

giorno che sta affrontando una fase di intensa trasformazione della sua struttura produttiva e di crescita complessiva della sua economia. Scrive Guido Pescosolido: “fu nel 1957 che ebbe inizio una nuova fase dell’intervento straordinario (...) che modificò la struttura industriale del Mezzogiorno come mai era avvenuto (...). La dinamica complessiva dell’industria meridionale negli anni sessanta-settanta si presentava tale da far parlare per la prima volta, dai tempi dell’unità di Italia, di “spostamento del baricentro industriale verso il Sud (...)”; il rapporto percentuale Mezzogiorno/Centro Nord negli investimenti per abitante registrò per la prima volta in assoluto un accorciamento di distanze; il rapporto medio tra i tassi di investimento totali passò dal 63% – del periodo 1957- 63 – al 76,3% – del 1964-70, con un guadagno di oltre 13 punti percentuali da parte del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. Nel frattempo, la crescita degli investimenti in macchinari ed attrezzature fu ancora più accentuata, salendo il rapporto dalla media del 43,3% nel 1957-63 al 68,9% del 1964-70, con un guadagno dunque di oltre 25 punti. Addirittura, nel triennio 1970-73 il rapporto sarebbe salito al 74,3% per i macchinari e attrezzature, e quello in investimenti totali all’89,0% (...). E i risultati ottenuti sino al 1973, che oggi, a distanza di trenta anni, ci appaiono di rilievo ben maggiore di quanto non apparissero allora, furono, ovviamente, dovuti anche a quell’intervento legislativo”. Di crescita reale si trattò e, soprattutto, di crescita capace di “indurre uno spostamento significativo nella configurazione occupazionale e produttiva del Mezzogiorno e un accorciamento delle distanze dal Nord”. I cambiamenti su scala planetaria a cui ho prima fatto cenno portano, anche in Italia, a profondi cambiamenti nelle strategie di sviluppo, a partire dai primi accenni di una inversione di tendenza del ciclo di crescita dei Paesi industrializzati. In quegli anni inizia il declino dell’apparato industriale italiano al quale si unisce, “quello ancora più grave, dell’industria meridionale non compensato, se non parzialmente, dalla crescita della microimpresa e del sommerso, con tutto ciò che di precario tali strutture comportarono”. Questo declino è conseguenza del modo con cui l’impresa italiana, i sindacati e la politica economica hanno reagito al radicale cambiamento planetario. Già da subito apparve chiara questa difficoltà del sistema produttivo italiano a prendere atto del mutare delle condizioni esterne della competitività e ad adottare quei cambiamenti strutturali funzionali alle mutate condizioni esterne e al rapido cambiamento tecnologico. Per la politica del Mezzogiorno inizia un periodo di crescente involuzione. L’intervento straordinario è costretto progressivamente a farsi carico di una più vasta gamma di bisogni e quindi di interventi privi di alcuna funzione strategica. Ciò fa perdere alla spesa della Cassa il suo carattere “straordinario”, passando, cioè, dalla concentrazione degli interventi su alcune aree – poli di sviluppo – alla diffusione su tutto il territorio di tanti interventi “ordinari”. Il tarlo

che porta alla disintegrazione dell'intervento della Cassa viene anche dalla lotta per conquistare il controllo del cosiddetto "potere" dell'intervento straordinario e dalla progressiva trasformazione della Cassa – da agenzia dello Stato ad agenzia delle regioni, con il conseguente abbandono dei grandi progetti interregionali a favore di tante piccole azioni di dimensione ed efficacia solo locale. La dignità culturale di questo cambiamento viene dalla teoria che vede la fine del "Mezzogiorno" come soggetto e oggetto unitario di una politica di sviluppo. Si delinea infatti l'idea di un nuovo Mezzogiorno con una crescita "a macchia di leopardo" da affrontare con un insieme di progetti di sviluppo affidati al "localismo" come espressione delle forze economiche e sociali presenti sul territorio. Questa impostazione ben si concilia con l'idea – in quel momento vincente – "che lo sviluppo consiste essenzialmente nell'ampliare le possibilità di scelta economica dei componenti di una collettività e può essere ottenuto solo in un sistema in cui tutte le decisioni sono prese liberamente dagli individui e dalle collettività", senza interferenze di strategie e di interventi da parte dello Stato. E' così che un intreccio di cause determina la fine di quello che era stato l'obiettivo del nuovo meridionalismo: quello di trasformare la questione meridionale da "*problema*" a "*risorsa*" per il Paese. I momenti migliori del meridionalismo erano stati infatti quei pochi anni in cui si era percepita la validità di questa risorsa e cioè quando gli effetti della spesa straordinaria si erano rivelati un moltiplicatore per la crescita dell'economia nazionale e quando lo Schema Vanoni aveva assunto il Mezzogiorno come obiettivo unitario della politica nazionale. Ma questa percezione sparisce negli anni della crisi anche perché, alla fine degli anni sessanta, emergono nuove priorità rappresentate dai consumi collettivi forniti dallo Stato a scapito degli investimenti per l'innovazione, la ricerca e la creazione di nuovo capitale produttivo. Ma continuo a chiedermi come e perché il "nuovo meridionalismo" sia uscito sconfitto dal cambiamento degli anni ottanta ed il motivo per il quale sia poi prevalso un meridionalismo "sociologico" ricco di immaginazione nella sua genericità e che rifiuta di fare i conti con i nuovi vincoli economici esterni al nostro Paese e che non fa più riferimento ad una strategia complessiva di sviluppo. Ma dobbiamo essere sinceri, anche da parte dei nuovi meridionalisti c'è stato un ritardo nel prendere atto del cambiamento epocale e nel guardare dentro se stesso per prendere atto di ciò che è vivo o morto nel suo pensiero ed a quali nuove frontiere culturali occorre approdare.

L'analisi di un primo bilancio dei risultati conseguiti dopo la fine dell'intervento straordinario assieme alle novità che faticosamente emergono dalle nuove elaborazioni della economia dello sviluppo consentono di "individuare già l'emergere di alcune controtendenze rispetto alle tesi dominanti nel recente passato e soprattutto una diffusa consapevolezza della necessità di superare l'ottica di

breve periodo, di recuperare alcune acquisizioni alle quali l'economia dello sviluppo era arrivata nei decenni precedenti e di reimpostare una prospettiva strategica, tenendo conto degli errori del passato – messi in evidenza non solo dalla stagnazione e dalla crisi ma anche dei limiti delle politiche introdotte per correggerli”. L'esigenza di una ripresa e di una ridefinizione della strategia di sviluppo passa, dunque, dalla correzione di errori, vecchi e nuovi. “Ad un ripensamento degli obiettivi e delle priorità delle strategie di sviluppo contribuiscono in modo significativo anche alcuni recenti orientamenti della letteratura economica che riprendono, in parte, spunti o tesi già formulate nel passato ma danno ad esse formulazioni più rigorose”. Il punto di attacco attiene al peso da attribuire al vincolo esterno nella definizione di una strategia per lo sviluppo. Nel definire questa strategia occorre tener presente un dato di assoluta novità per una area come il Mezzogiorno che è parte di un Paese certamente sviluppato. Oggi “la redistribuzione delle risorse mondiali, che avviene in modo meno ineguale di quanto è avvenuto nel passato, non assume più l'aspetto di un peggioramento della ragione di scambio dei Paesi industrializzati, come fu venticinque anni fa, ma quello di un allargamento della concorrenza sui mercati dei prodotti manufatti ai Paesi emergenti la cui crescita è stata, in questi anni, meno depressa della scarsa crescita dei Paesi più maturi. La liberalizzazione di tali mercati sta già dando benefici effetti sul commercio mondiale, ma la liberalizzazione seleziona i beneficiari di tale crescita sulla base delle capacità concorrenziali sistemiche che ciascun Paese maturo è in grado di manifestare (...). E, su un diverso piano, le condizioni di ripresa della crescita economica così strettamente legate alla liberalizzazione dei mercati dei beni e dei servizi, stanno spingendo tutti i Paesi a sviluppo maturo verso la ricostruzione di una maggiore efficienza sistemica. Ciò comporterà un intenso spostamento di risorse dai settori meno competitivi ad altri più competitivi, una profonda trasformazione dei settori meno competitivi e l'attuazione di diversificati e mirati interventi per migliorare l'efficienza generale, puntando, soprattutto, su una amministrazione pubblica più snella (...). Man mano che tali ristrutturazioni procederanno sarà necessario un aumento della mobilità del lavoro e, a regime, la mobilità tra le occupazioni, che condiziona la vita individuale, risulterà più elevata che nei decenni passati. La polarizzazione che si creerà tra lavoratori nei settori di successo rispetto a quelli degli altri in declino, tra le occupazioni ad alto valore aggiunto e quelle non qualificate, tra chi potrà cambiare con successo molte posizioni di lavoro e chi sperimenterà lunghi periodi di disoccupazione, si trasformerà in una polarizzazione sociale complessiva”. Per il Mezzogiorno, oltre ai divari esistenti nella produttività e nei costi di localizzazione rispetto al resto del Paese e dell'Europa, vengono oggi ad aggiungersi nuovi vincoli al possibile sviluppo e nuove sfide competitive per le

sue produzioni, così che più complessa e articolata diviene oggi la formulazione di una strategia per il suo sviluppo. Ora, solo ricomponendo l'unità della questione meridionale, come risorsa dell'intera economia nazionale, è possibile immaginare un qualche successo ad una risposta al drammatico bisogno di lavoro che esprime il Mezzogiorno. Ma sulla percorribilità di questa strada si frappone subito il nuovo sistema di *governance* creato dalla riforma del Titolo V della Costituzione e, più recentemente, dalla riforma che va sotto il nome di *devolution*, per fortuna ancora al vaglio di un voto referendario. Una *governance* che, oltre ad essere farraginoso, costosa e inefficiente, rende impossibile una adeguata risposta alla sfida della competizione con i nuovi Paesi emergenti nel mondo – dall'estremo oriente al Brasile. E', infatti, ipotizzabile che, di fronte alle condizioni dello sviluppo planetario, in presenza del ristagno nella crescita dell'economia europea, in presenza del declino della struttura produttiva italiana, un sistema di "governance multilivello" all'italiana sia oggi in grado di promuovere e realizzare una politica di sviluppo del Mezzogiorno nel contesto della grande area mediterranea che costituisce il suo naturale *habitat*? Non è fuori luogo ricordare che quando Roosevelt dovette fronteggiare le conseguenze della grande crisi del ventinove, rafforzò i poteri del governo federale, creando le grandi agenzie federali e sottraendo ai diversi Stati del Sud tutti i poteri necessari a realizzare il grande progetto della "Tennessee Valley". E' questa lezione era ben presente ai padri dell'intervento straordinario. Con grande superficialità è stato sostenuto che esisterebbe già una "nuova centralità del Mezzogiorno declinata come parte strategica di un sistema in grado di assumere il ruolo di piattaforma logistica ad alto valore aggiunto piantata nel cuore del Mediterraneo". Siamo in presenza di sogni fuori da ogni realtà. A monte di questa constatazione ci sono innanzitutto i magri risultati delle politiche perseguite dall'Unione Europea e dal nostro Paese nell'area mediterranea: il cosiddetto euro-partenariato di Barcellona 1. Ma né dal vertice euro-mediterraneo, svoltosi di recente a Barcellona, a dieci anni da Barcellona 1, è emersa una concreta inversione di tendenza nella politica di partenariato, con propositi e progetti credibili. Allo stato esiste solo l'intenzione di dar vita, nel 2010, ad una zona di libero scambio nel Mediterraneo.

Se queste sono le condizioni di partenza è bene mettere subito i piedi per terra e partire dall'elementare constatazione: non è solo con le immaginifiche teorie sul localismo che si può pensare a fare del Mezzogiorno quella "piattaforma" Mediterranea di cui allo stato si vagheggia e si sogna. Certamente lo sviluppo del Mezzogiorno è legato all'assolvimento di un ruolo strategico nello sviluppo dell'area mediterranea, ma ciò può avvenire solo se si ritorna ad una strategia che assuma il Mezzogiorno nella sua interezza e non nella sua frammentazione regio-

nale. Gli stessi Governatori delle Regioni meridionali se ne sono resi conto quando hanno ipotizzato di realizzare un coordinamento delle loro politiche. Ma cosa significa in concreto questa buona volontà? Quando non esiste un potere sovraordinato il coordinamento, come un giorno mi ricordò in un incontro internazionale la Signora Thatcher, “*it is nothing*”. Lo aveva, d’altra parte, già scritto Vittorio Bachelet in un magistrale saggio sul tema del coordinamento nel nostro ordinamento di governo. So bene che sul finire del secolo trascorso, dopo il *referendum* che abolì l’intervento straordinario, si è radicata la convinzione che si siano aperte enormi prospettive alla “vitalità” della società meridionale per cui, appena si ripropone l’abbandono dei cento progetti, si viene subito annoverati tra quei “malfattori centralisti” della vecchia politica di sviluppo. Ma è bene ricordare che proprio le nuove condizioni dello sviluppo planetario richiedono una strategia unitaria e nazionale per il Sud. E tanto meno si può pensare che sia possibile raggiungere, in breve tempo, elevati ritmi di crescita del reddito, tali da consentire all’economia e alla società meridionale di poter svolgere quel ruolo di “piattaforma logistica ad alto valore aggiunto nel Mediterraneo”.

Il nodo da sciogliere è quello dello sviluppo industriale, ancora una volta chiave di volta del cambiamento strutturale dell’economia meridionale. Con il termine “industrializzazione” non mi riferisco certamente alle “ciminiere” del secolo trascorso: penso sì alla produzione di beni fisici e immateriali ma anche all’insieme dei servizi avanzati, alla ricerca e alla “educazione”. Per un obiettivo di questo genere occorre un rilevante volume di investimenti, pubblici e privati, italiani e internazionali, a partire da quei pochi ancora acquisibili dell’Unione Europea. A competere con il Mezzogiorno sul mercato dei capitali e sulle decisioni alternative di localizzazione degli investimenti non ci sono solo i nuovi Paesi emergenti extra-europei ma anche i Paesi entrati recentemente nell’Unione Europea, i quali presentano condizioni complessive di migliore economicità nei costi di investimento, di gestione e di fiscalità. Basti pensare alla delocalizzazione degli impianti e delle società italiane fuori dal nostro Paese e al ruolo che la politica fiscale gioca nelle decisioni di investimento. Nè possiamo continuare a farci illusioni sull’alternativa dei piccoli orticelli locali ricchi dei fiori preferiti; o continuare a proporre pomposi e fantasiosi progetti di sviluppo – tutti autoreferenziali – come se le Regioni del Mezzogiorno fossero il centro del mondo. A volte viene tanta tenerezza, se non ci fosse spreco inutile di risorse, quando pensiamo agli uffici di rappresentanza delle diverse Regioni meridionali nella “grande mela”. La scelta di impostare una strategia di sviluppo realistico sull’integrazione euro mediterranea è certamente è una scelta giusta perché i traffici tra i nuovi Paesi emergenti del lontano Oriente ed i Paesi industrializzati, passano per il Mediterraneo: ma solo per

caso il Mezzogiorno ne è partecipe con Gioia Tauro e Cagliari. La scelta mediterranea ci riporta alla necessità di una strategia unitaria dell'Italia che assuma il Mezzogiorno come la sua "piattaforma" logistica predisponendo un piano pluriennale per realizzare quell'insieme di infrastrutture tecnologiche, finanziarie ed umane che possano consentire al Mezzogiorno di aspirare a contendere con altre metropoli euro-mediterranee il ruolo trainante nella possibile integrazione mediterranea. Ma chiediamoci con grande realismo quali sono attualmente i punti di forza su cui il Mezzogiorno può contare: ricerca scientifica, innovazione, finanza, università. Sulla base dei dati del Ministero degli esteri scopriamo che degli studenti che frequentano università fuori dal proprio Paese solo l'1% è presso università italiane e che di tutti gli studenti universitari – dai Balcani alla sponda sud del Mediterraneo – solo il 2% studia fuori dal proprio Paese e di questo solo lo 0,2% è in Italia. Aveva ragione Tony Blair quando, nello scorso giugno, invitava il Parlamento Europeo ad avere presente la vera dimensione globale dei problemi dello sviluppo, ricordando che in India vi sono più laureati in materie scientifiche di quanti ce ne siano in Europa, che in Cina – nel giro di pochi anni – è stata triplicata la spesa per ricerca e innovazione, che tra le prime venti università del mondo due sole sono europee (e io sottolineo nessuna italiana) e che il 40% del bilancio dell'Unione Europea, in contrasto con l'esigenza prioritaria della spesa per innovazione e ricerca, è dedicato all'agricoltura.

Una riflessione finale. E' necessario in questa prospettiva uno strumento straordinario in grado di programmare unitariamente l'insieme degli interventi ed essere garante della loro attuazione nei tempi e nei modi ipotizzati. Ripensare il modello della Cassa degli anni cinquanta non è espressione di nostalgia inutile, ma forse una necessità a cui far fronte. Se si teme di evocare fantasmi del passato si potrebbe pensare ad esempio al ruolo che svolge la DATAR francese. Ma se vogliamo cogliere nei tempi dettati dalle rapide trasformazioni geo-economiche mondiali, non ci si può assolutamente affidare a questa complessa *governance* pubblica, inefficiente e costosa. Bisogna pensare a qualcosa di straordinario che sia in grado di cogliere le occasioni che si presentano: un piccolo esempio la logistica e i trasporti: noi continuiamo solo a "parlare" di "Autostrade del mare"! I tempi sono oggi dettati dagli altri e non da noi. So bene che il solo porre sul tappeto simili questioni scatena una reazione diffusa che si veste di "novismo" ma che, nella realtà, tenta solo di sfuggire al cambiamento. Le ipotesi a cui ho accennato vengono bollate come vecchie espressioni di una volontà di conservazione e anche di incoffessate malefatte. Quello che però non viene spiegato è quale sia la linea alternativa "realistica" e quindi possibile.

Legalità e questione amministrativa nel Mezzogiorno

di Sergio Zoppi

Ancora oggi, malgrado i significativi progressi compiuti a partire dal secondo dopoguerra, la questione meridionale appare un intreccio tra non risolti fattori economici e sociali, fattori politici e amministrativi e fattori etici, culturali e civili.

All'interno di questo intreccio si colloca la questione amministrativa, di crescente rilievo per l'intero Paese; un fattore di rischio, da certezza di nuovi traguardi quale dovrebbe invece rivelarsi, per un Mezzogiorno che mostra di saper progredire, sia pure in modo diseguale, a dispetto dei tanti ostacoli.

Per esigenze di tempo, ho la necessità di porre all'esame solo alcuni tra i molti problemi che la questione amministrativa evoca. Fisserò l'attenzione prevalentemente sugli enti locali per il significato che essi, in particolare le amministrazioni comunali, assumono per l'armonico dispiegarsi delle comunità e per un duraturo sviluppo economico e sociale. Tengo naturalmente presenti le scelte verso un assetto istituzionale policentrico, con il potenziamento delle competenze e delle funzioni delle autonomie regionali e locali, realizzato a partire dal 1990 e decisamente accelerato nel corso dell'ultimo decennio.

Gli enti locali del Mezzogiorno, così come le Regioni, operano in ambiti territoriali difficili, soffrono di debolezze strutturali e trovano difficoltà a dare le risposte che da loro si attendono. Da qui le brecce nel muro della legalità.

Al tempo stesso aumenta la domanda di buona amministrazione, che passa attraverso il corretto uso del territorio e la razionale erogazione di servizi, così da evitare la formazione di posizioni di rendita e da garantire una reale libertà di scelta da parte dei cittadini. La coesione sociale è elemento strategico sia per la vita rispettosa della comunità che vi risiede, sia per il suo sviluppo economico. Proprio il Comune è oggi chiamato ad assumere il ruolo di regista del sistema di solidarietà pubbliche e private che in quel determinato territorio si è in condizione di attuare. L'insegnamento che ci viene dalle istituzioni europee spinge a esplorare tutte le collaborazioni possibili tra sviluppo economico e sviluppo sociale, tra competitività e giustizia, tra diritti e crescita. Con sempre maggiore consapevolezza, i giovani concepiscono lo sviluppo come dilatazione delle libertà personali e collettive e la libertà come impegno sociale.

Il benessere collettivo deve poter contare su apprezzabili dotazioni di capitale sociale, all'interno del quale emergano valori condivisi, solidarietà e fiducia. Esiste però il fattore corrosione o, addirittura, perdita o non accumulo di capitale sociale, il quale, pertanto, va sostenuto e accresciuto. Di fronte a questi

sociale, il quale, pertanto, va sostenuto e accresciuto. Di fronte a questi scenari il Comune si apre a nuove esperienze: il piano regolatore sociale, il bilancio sociale ambientale. Al bilancio tradizionale (da porre su basi rinnovate) si affianca il bilancio sociale grazie al quale alla conoscenza dei risultati ottenuti dall'azione politico-amministrativa si accompagna la cognizione delle conseguenze delle decisioni poste in essere, al fine di individuare la resa delle spese correnti e di quelle per investimento. E' in gioco quella che viene definita una "catena di senso" che lega tra loro visione politico valoriale del Comune, obiettivi e strategie, risorse, interventi, risultati, conseguenze. In questo quadro la sussidiarietà, nel rapporto tra pubblico e privato, è integrativa: raccorda istituzioni pubbliche e capacità sociali in un tessuto finalizzato allo sviluppo della persona.

Questo disegno, appena sbizzato, richiede, all'interno del nuovo assetto costituzionale, la reale e vigorosa produttività degli enti locali, ancorata alla legalità. Da qui passa la nuova Italia.

Com'è stato scritto, il possedere una cultura della legalità è concetto forte, assai più stringente del mero ottemperare alle leggi dello Stato: significa possedere un proprio codice interno, entro cui l'osservanza della norma venga letta come un dato naturale che non ha bisogno di sanzioni e che contribuisca a dare pienezza di significato alla vita.

Poiché il settore pubblico nel Mezzogiorno ha rappresentato e rappresenta non solo una funzione di sostegno economico generale ma una fonte primaria nella redistribuzione del reddito, esso si è trovato, da tempo, a diventare l'asse intorno al quale ruotano dinamiche e conflitti di natura economica. Addirittura – è stato osservato – lo Stato in vaste aree del Mezzogiorno viene percepito quasi esclusivamente come soggetto erogatore di utilità economiche. Ora uno Stato relegato a prevalenti funzioni economiche non solo non adempie alle funzioni in precedenza evocate ma rischia di allontanarsi dalla legalità, privilegiando i favori, lo scambio di interessi e, subito dopo se non assieme, l'inosservanza delle regole.

Questa possibile deviazione può risultare più marcata di fronte a una politica distaccata dall'amministrazione, mentre nei Paesi avanzati il polo dell'organizzazione pubblica si va spostando proprio sull'amministrazione, luogo d'incontro e di confronto tra interesse pubblico e interessi privati e collettivi, spazio entro il quale si realizzano principi, regole e rapporti fondamentali della convivenza e dove trovano possibilità di conciliazione lo Stato, le comunità sovrastatali e il vasto mondo degli enti regionali e locali. Riescono così a trovare maggiori consensi la solidarietà e la responsabilità, la legalità quale dovere politico e quale dovere civile. E' nella cultura della legalità che libertà e autorità trovano la loro felice sintesi.

Purtroppo, sul piano nazionale, i sintomi di crisi di legalità negli enti locali risultano da molteplici fattori: il profluvio di norme, l'opacità della legislazione, la debolezza del sistema politico e della classe che lo incarna, la personalizzazione esasperata dei vertici, l'ampliamento della discrezionalità politico-amministrativa, l'insufficiente preparazione culturale e tecnica degli apparati burocratici, l'assenza di reali controlli e altro ancora. Questi mali si presentano aggravati nel Mezzogiorno per il ricordato peso delle risorse pubbliche all'interno dell'economia e per il ruolo marginale giocato dalla società civile. Ad appesantire la situazione si aggiunge una diffusa economia sommersa che, alla lunga, facilita la saldatura con l'economia illegale e criminale; un'economia sommersa favorita appunto da istituzioni influenzate dal sistema clientelare che danno luogo a erogazioni senza contropartita, ignorando i valori del modello di mercato.

Come contrastare questa tendenza?

L'imprescindibile principio di legalità esige in uno Stato di diritto, capace a livello centrale di esercitare pienamente il suo irrinunciabile e fondamentale ruolo, che tutta l'attività della pubblica amministrazione sia sottoposta alla legge. Un tema caro a Massimo Annesi e sul quale ripetute volte ci siamo insieme soffermati.

Le riforme che hanno caratterizzato l'Italia a partire dal 1990 hanno puntato alla piena attuazione del dettato costituzionale, nel rapporto tra Stato centrale e autonomie, sopprimendo numerosi controlli, attraverso la riforma del Titolo V e, recentemente, di larga parte della Costituzione, accompagnando scelte positive a non occultabili errori.

L'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi delle Regioni e degli enti territoriali minori da parte della legge costituzionale del 18 ottobre 2001 n. 3, oltre ad avere creato disparità di trattamento, ai fini del controllo di legittimità, fra gli atti amministrativi dello Stato e degli enti locali dotati di autogoverno, pone il problema di come conciliare l'autonomia delle Regioni e degli enti locali con il rispetto della legalità, con particolare riguardo ai principi di buon andamento e di imparzialità che devono caratterizzare la pubblica amministrazione.

Le forme di controllo introdotte, pur alla luce di un'esperienza ancora breve, mostrano la loro inadeguatezza a garantire il rispetto della legalità. Com'è stato osservato, l'autocontrollo non è un vero controllo. Il controllo globale sulla gestione si appalesa incapace di reprimere eventuali irregolarità o addirittura illegalità commesse attraverso i singoli atti amministrativi.

Ora l'abrogazione delle norme sui controlli degli atti amministrativi non fa venire meno, come il legislatore aveva ben chiaro, l'essenzialità del controllo che trova il suo fondamento in tutte le disposizioni che configurano il principio di

legalità. Al tempo stesso, non si può né si deve tornare indietro nel tempo, così da ridurre l'autonomia degli enti, a motivo delle scelte politiche assunte con il cospicuo apprezzamento iniziale dei cittadini.

Se vi è un problema di controlli, ineludibile, esso si proietta ben oltre qualora pensiamo che il vivere quotidiano pone l'esigenza dell'integrazione delle persone, dei ceti sociali all'interno dell'interdipendenza dei sistemi economici, della cultura, dell'informazione. La comunità globale alla quale tendere, passa attraverso comunità urbane capaci di associare crescita economica, efficienza funzionale con i concetti di giustizia sociale, cittadinanza, comunità, rispetto delle diverse culture e pratiche sociali e interesse condiviso, per una cittadinanza attiva che consenta il più ampio e profondo dispiegamento delle capacità umane.

Questa affermazione vale a maggior ragione per il Mezzogiorno dove la debolezza dei Comuni (ai quali è affidata oggi una parte di primo piano nello sviluppo e che sono chiamati a lavorare in rete) è, da sempre, marcata. Ne sono spia gli scioglimenti dei consigli comunali, le situazioni di dissesto, nonché la presenza tuttora insidiosa della criminalità organizzata.

Le statistiche ci evidenziano che, in Italia, tra il marzo 1993 e il dicembre 2002, gli scioglimenti dei consigli comunali sono stati 1865, dei quali 633 al Nord, 240 al Centro e 992 nel Mezzogiorno. Soltanto in tre anni su dieci la percentuale relativa all'Italia meridionale scende, sia pure lievemente, sotto il 50% del totale. La media degli scioglimenti sul totale è molto bassa: oscilla tra l'1,8% nel 1999 e il 3,9% del 1994. Ma, se si scompongono i dati, la Campania risulta la Regione con il maggior numero di scioglimenti, 320, con un'incidenza del 17,2% sul totale. Seguono la Lombardia (13,4%) e la Puglia (11,5%). Le dimissioni dei consiglieri costituiscono la ragione prevalente dello scioglimento dei consigli (65,5%). Va considerato che mentre nell'arco di un decennio il numero dei Comuni sciolti è pari ad un quarto circa del totale (25,6%), la popolazione in essi residente sfiora i due terzi (64%).

Dal gennaio 2003 a oggi sono stati sciolti poco meno di cinquecento consigli comunali e provinciali, dei quali oltre la metà nei territori del vecchio intervento pubblico straordinario. Non vanno dimenticati gli enti locali dissestati. Un numero oggi, ed è un successo rispetto a 10-15 anni fa, esiguo, grazie al patto di stabilità. Sono soltanto tredici in totale, ma tutti nei territori del vecchio intervento straordinario.

Quanto poi all'incidenza, tra le cause di scioglimento, delle infiltrazioni mafiose, essa vede al primo posto la Campania (con il 10,7% del totale dei comuni della Regione), seguita dalla Sicilia (8,7%), dalla Calabria (5,9%) e dalla Puglia (2,7%). Non può essere taciuto che – sempre dal 1991 al 2002 – la provincia che ha

registrato il maggior numero di comuni sciolti per condizionamenti mafiosi è quella di Napoli con 31 amministrazioni comunali, pari al 52,5% del totale regionale e al 24,6% di quello nazionale.

L'ente disciolto per infiltrazioni e condizionamenti mafiosi, oltre a dover essere risanato dal fenomeno inquinante, si trova in una condizione di generale disordine: dissesto finanziario (dichiarato o latente), apparato organizzativo fatiscente, diffusa illegalità nei settori edilizio e commerciale, omissione generalizzata del prelievo fiscale e delle tariffe relative ai pochi servizi pubblici erogati. In tale contesto l'azione di risanamento e di ripristino della legalità passa attraverso l'adozione di provvedimenti impopolari di cui devono farsi carico i commissari. Al momento repressivo è indispensabile accompagnare, invertendo l'attuale situazione, interventi di carattere sociale, culturale e formativo, idonei a far nascere la volontà di ricostruire una comunità democratica.

Nel loro complesso, questi dati evidenziano un malessere non trascurabile, aggravato da una constatazione: troppo spesso, dopo i commissariamenti, le liste elettorali sono largamente formate da politici che hanno portato allo scioglimento di quegli stessi organi.

Una spia di questa sofferenza che allontana il mercato e la concorrenza è fornita da rilevazioni compiute negli ultimi anni e ampiamente documentate. Esse evidenziano come una consistente percentuale di imprenditori risultino convinti che nel Mezzogiorno la concorrenza è distorta, il mercato non viva secondo le regole sue proprie, vi siano irregolarità nelle gare per appalti pubblici. Stime ugualmente preoccupanti concernono le percentuali dei commercianti vittime dell'estorsione a partire dalla Sicilia e dalla Calabria, per passare poi alla Campania e alla Puglia. Una rilevazione, commissionata dal Governo, condotta nel 2004 presso le Business Community di 10 Paesi esteri e del Centro-Nord Italia, ha evidenziato pungenti giudizi critici degli imprenditori sull'area dei servizi pubblici meridionali, in particolare sull'efficienza delle amministrazioni e della giustizia e sulla precarietà della sicurezza.

In quest'ottica, quella che tradizionalmente viene definita come la debolezza storica della società civile del Mezzogiorno, l'assenza cioè di rapporti fiduciari e cooperativi tra individui, associazioni o gruppi, può essere riletta come una barriera all'istituirsi di quelle condizioni di sicurezza e di lealtà, estese e affidabili, che sono tipiche del mercato nelle sue forme legali.

Per entrare nel vivo del nostro tema, la questione amministrativa è di grande rilievo in Italia ove le strutture portanti dell'ordinamento giuridico sono ispirate ai criteri del decentramento e dell'autonomia, senza peraltro che, al presente, si siano trovati il bilanciamento e l'armonizzazione tra poteri dello Stato centra-

le e del sistema delle autonomie. Lo è (la questione amministrativa) ancor più per il futuro del Mezzogiorno la cui competitività si gioca, in misura rilevante, sulle prestazioni delle amministrazioni pubbliche: capacità di regolazione, qualità dei servizi, efficacia delle politiche regionali e locali e così via. Una questione affidata ad amministrazioni deboli, con facile deriva verso l'illegalità.

La questione amministrativa non può tuttavia ridursi al pur doveroso rispetto della legalità e al contrasto, che deve sempre risultare duro, dell'illegalità, anche se quest'ultima, purtroppo – malgrado l'abnegazione delle forze dell'ordine e della magistratura – va diffondendosi nel Paese, trovando nel Mezzogiorno più ampi canali che ne facilitano il radicamento.

Il problema vero è mettere in condizione gli apparati pubblici di operare bene. Che fare?

Autorevoli suggerimenti e articolate proposte sono stati formulati in questi ultimi anni e anche recentemente. Ne faccio miei alcuni, aggiungendone altri che mi auguro risultino meritevoli d'attenzione. Esporrò stringatamente le proposte, a motivo del tempo di cui dispongo.

1. Scelta la strada del regionalismo spinto sotto il profilo delle competenze legislative e della valorizzazione delle autonomie locali e sotto quello delle funzioni amministrative, essa va percorsa sino in fondo, vuoi per quanto attiene al cosiddetto federalismo fiscale che per i contenuti delle leggi secondarie. Non si può rimanere, come hanno fatto le ultime leggi finanziarie, a metà del guado, con costi crescenti tanto al centro quanto sul territorio. Al tempo stesso, va ribadito, si deve poter contare su uno Stato nazionale in grado di realizzare i programmi e i progetti che vengono annunciati.

2. Mentre i procedimenti penali a carico degli amministratori elettivi sono puntualmente censiti, tant'è che gli organi dello Stato intervengono per decretare la sospensione dalla carica nei casi previsti dalla legge, quelli nei riguardi del personale sfuggono a una puntuale ricognizione e, principalmente, restano fuori controllo di un efficace sistema di prevenzione. In effetti, il procedimento disciplinare (primo tra tutti la destituzione) pur nei più gravi casi di conflitto con i pubblici interessi, resta rimesso all'iniziativa facoltativa del singolo ente e soggetto a una disciplina, regolata dalla contrattazione collettiva, ipergarantista e di difficile attuazione. Basti pensare alla classe burocratica inquinata dalla criminalità organizzata negli enti locali sottoposti a scioglimento e delle difficoltà, quasi insormontabili, che incontrano i commissari nel portare a termine l'opera di risanamento. In sintesi, può il personale condannato con sentenza di primo grado, per reati attinenti all'ufficio, continuare a svolgere incarichi comportanti responsabilità esterne?

3. Occorre reintrodurre i controlli preventivi di legittimità sugli atti di maggior rilievo. Oggi, a motivo della distinzione tra funzioni d'indirizzo e compiti di gestione, la disciplina dell'attività di controllo non può tradursi nella riappropriazione da parte degli organi titolari della funzione d'indirizzo dell'area gestionale. Né può immaginarsi il ritorno a una funzione di controllo statale. Si potrebbe agire, su due diversi fronti: in primo luogo, assegnare alla nuova figura del segretario comunale (com'è già stato proposto) la presidenza del nucleo di valutazione e la direzione del controllo di gestione, garantendogli adeguate prerogative d'indipendenza, anche contrattuale; in secondo luogo, sulla scia che si dovrebbe giustamente assecondare della valorizzazione e della responsabilizzazione dei cittadini, prevedere la figura di "auditors" eletti. Dò qualche particolare: nel momento delle elezioni dovrebbero essere presentate più terne di candidati, sorrette da un significativo numero di firme di elettori, con riconosciute competenze professionali ed etico-morali e, per quanto possibile, indipendenti dalle forze politiche in campo. La Corte d'appello competente per territorio sarebbe chiamata a valutare i requisiti delle candidature. La terna che ha ottenuto il maggior numero di voti eserciterà il controllo preventivo di legittimità sugli atti di maggior significato e il controllo "a campione" degli altri atti amministrativi.

Senza dimenticare, com'è stato osservato, che il nuovo regime di controllo sulla gestione regionale e degli enti locali pone problemi di armonizzazione sia nei rapporti tra controlli interni e il controllo della Corte dei conti, sia all'interno di quest'ultimo, tra controlli di regolarità contabile e controlli "collaborativi", attinenti alla gestione finanziaria delle autonomie.

4. Non solo per compensare i costi di funzionamento dei predetti collegi, ma anche per dare snellezza e accrescere incisività all'operare delle amministrazioni, risulterebbe vantaggioso ridurre di un terzo il numero dei componenti gli organi politici degli enti regionali e locali, spesso divenuti pletorici, sia nei Consigli che negli esecutivi.

5. La stabilità degli esecutivi è un traguardo complessivamente raggiunto. E' indispensabile ora un contrappeso, rafforzando i poteri, in primo luogo ispettivi, dei consigli regionali, provinciali e comunali, che devono essere tutti dotati di un contenuto apparato servente estratto dagli organici degli enti amministrati. Nelle attività ispettive dei Consigli andrebbe compreso il controllo sulle procedure di selezione e sui curricula del personale candidato a incarichi di vertice e dei consulenti; avendo cura di evitare fenomeni di cogestione tra maggioranza e opposizione e di indifferenziato cumulo di ruoli tra funzione esecutiva e funzione d'indirizzo, di normazione e di programmazione.

6. Va drasticamente ridotto, a partire dall'amministrazione centrale fino a quella locale, il ricorso a contratti di tipo privatistico a tempo determinato e con emolumenti a volte particolarmente elevati. Si è infatti realizzato, in modo diffuso e penetrante, il sistema delle "spoglie", processo già avviato nella precedente legislatura, una sorta di virus che ha contagiato tutte le amministrazioni italiane. Si è ignorato – si è fatto finta d'ignorare – che se un tecnico d'azienda entra nelle pubbliche amministrazioni deve darsi, e non è automatico, valori diversi, evitando la confusione tra contenuti tecnici e valori deontologici. Che andasse spezzata la situazione di autoreferenzialità, nella quale si compiaceva di vivere buona parte della dirigenza pubblica italiana, appariva tanto necessario quanto urgente; ma il largo dispiegarsi del sistema delle "spoglie" ha, nei fatti, rappresentato il ribaltamento delle attese di chi, con audacia accompagnata alla saggezza, aveva progettato, a partire dall'inizio degli anni Ottanta, le iniziali riforme. Oggi sono numerose le situazioni che evocano la parola scandalo. Quei contratti dovrebbero essere contenuti entro percentuali minime dei posti disponibili in organico, riservandoli a persone con un profilo di elevata professionalità e con curricula resi di conoscenza pubblica e per le esigenze di diretta collaborazione degli organi di governo, senza interferire con l'ordinamento degli apparati stabilmente destinati all'espletamento delle funzioni di amministrazione attiva. Pure i curricula dei consulenti e le motivazioni delle scelte dovrebbero trovare immediata e ampia pubblicizzazione, superando le attuali resistenze.

7. A livello regionale e locale si potrebbe puntare su un unico sistema di reclutamento su base territoriale regionale per il personale destinato alle amministrazioni regionali (ente regione e agenzie collegate) e locali (province, comunità montane e comuni); così da conseguire un risparmio nei costi e ottenendo pure la possibilità di creare corpi specializzati nelle varie tecniche e discipline, con una base comune sui valori, sull'appartenenza, sullo *status* e sul ruolo che si è o si sarà chiamati a svolgere; corpi quindi immediatamente utilizzabili a scala sia regionale che locale, con procedure di mobilità certe. Questa scelta porterà alla creazione di albi regionali articolati per profili professionali ai quali obbligatoriamente attingeranno tutte le amministrazioni del territorio per coprire le esigenze di personale. Le diffidenze tra Regioni ed enti locali andranno superate attraverso la cogestione degli stessi albi. La proposta tiene anche conto della positiva pratica ultradecennale realizzata, nel Mezzogiorno, dal "Progetto Ripam" – efficacemente diretto negli anni d'avvio da Annesi – con le sue modalità di selezione e di formazione.

8. L'esperienza sta poi dimostrando che il ricorso all'*outsourcing* nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici, non rappresenta la strada per ridare efficienza e competitività alle pubbliche amministrazioni. In primo luogo,

l'esternalizzazione comporta problemi di monitoraggio e di controllo che le amministrazioni spesso, in particolare nel Mezzogiorno, non sono in grado di assicurare. In secondo luogo, non è dimostrato in modo univoco che la gestione privata sia sempre più efficiente della pubblica, quale sia la natura dei servizi erogata. Pertanto l'esternalizzazione, se non viene sorretta da regole che ne dimostrino, caso per caso, la convenienza, può rivelarsi più un costo che un beneficio per la collettività. Spesso è un modo per aggirare il patto di stabilità, gravare pesantemente sulle finanze pubbliche e creare nuovi posti per una clientela politica senza fine. Entro pochi anni, se non si adotteranno drastici rimedi, l'attuale finanza pubblica determinerà una consistente esclusione sociale.

9. La classe politica è debole. Sono necessari ambienti e processi che facilitino il nascere e l'affermarsi di una vasta, preparata e motivata classe politica, tenendo ben conto, a partire dal Mezzogiorno, delle insufficienze complessive del sistema scolastico, recentemente documentate dalla SVIMEZ attraverso un volume, edito da il Mulino, dal titolo "*La scuola nel Mezzogiorno tra progressi e ritardi*"¹. Le Università del Sud dovrebbero offrire dei corsi post-laurea (veri e propri master) in formazione politica. Lungo questa linea sono chiamate a impegnarsi e a qualificarsi, venendo incontro alle attese dei cittadini, le formazioni politiche di ancora recente nascita con i loro dirigenti.

Giunto alla conclusione di queste considerazioni e proposte, mi pare di poter asseverare che i comportamenti collettivi possono tendere al bene comune solo se l'autorevolezza della politica, fondata sul rispetto di regole condivise, darà reali certezze ai cittadini. La politica, quella vera, deve trovare la forza per costruire un progetto che abbia un'idea di futuro, abbia testa, corpo e gambe robusti, con un programma pluriennale coraggioso e fattibile, parlando chiaro agli italiani. Nella situazione d'incertezza economica in cui versano, soprattutto nel Mezzogiorno ma ormai non più solo nel Mezzogiorno, molte famiglie e di crescente, inaccettabile conflittualità politica e sociale, occorre – dopo decenni d'assenza di generali politiche meridionaliste degne di questo nome – rinnovare il patto civico, puntando a un orizzonte politico condiviso. Credo pertanto sia indispensabile immettere "qualità" che si fonda su un alto contenuto di relazione (penso alla scuola come ai servizi locali), basandosi su un rapporto fiduciario tra utente e soggetto attuatore. E' anche questo il modo per alzare il livello di legalità.

Gli investimenti, indispensabili per stare in prima fila in Europa e competere efficacemente con il resto del mondo in ricerca, innovazione, scuola e formazione daranno tutti i loro frutti a condizione che l'Italia, a partire dal Mezzogiorno,

¹ L. BIANCHI, S. GATTEI e S. ZOPPI (a cura di), *La scuola nel Mezzogiorno tra progressi e ritardi*, Bologna, il Mulino, 2005.

possa contare su pubbliche amministrazioni democratiche, di robusto sentire etico, professionalmente dotate, fortemente impegnate, con dirigenti e funzionari capaci di guardare lontano, interpretare gli eventi, fungere da integratori di sistemi, in condizione di gestire il giorno per giorno e, al tempo stesso, l'emergenza, anche di fronte all'entrata in campo di una pluralità di forme associative a tutela degli interessi diffusi, per affrontare e risolvere i problemi quotidiani e, contemporaneamente, contribuire a costruire un futuro di certezze e di risultati.

INTERVENTO di Federico Pica

Prendo la parola, brevemente, per dare testimonianza di un impegno durato fino agli ultimi giorni di vita del Presidente Annesi, ultimi giorni di vita in cui ho fortemente rischiato d'essere importuno. Mi riferisco ai temi del federalismo fiscale.

Sul federalismo fiscale Annesi ha posto acribia – per rubare una parola al Presidente Novacco – nel senso di uno sforzo volto alla chiarificazione delle questioni, alla definizione precisa dei contenuti di cui occorre parlare. Questo sforzo, in realtà, parte dal giorno successivo a quello in cui è stata definitivamente approvata la riforma, in virtù della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, vale a dire dal novembre del 2001. Quasi negli stessi giorni, viene approvata definitivamente la riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, e viene pubblicato un volume di discussione dei risultati della riforma. Questo volume pone la questione centrale, di un rapporto dialettico tra uniformità intesa come garanzia, diritti minimali dei cittadini ed autonomia degli enti territoriali. Questo tema è posto in modo netto.

Su questo tema che è, ovviamente, collegato alla perequazione, ancora oggi noi non abbiamo una risposta chiara e, come diceva Sergio Zoppi, non abbiamo ancora scelto una strada. La mia impressione è che il Paese non solo non ha ancora scelto nessuna strada, ma che non ha neppure definito una indicazione specifica di obiettivi plausibili. Ciò per tanti motivi che non è qui il luogo di spiegare, ma le esperienze dell' *“Alta Commissione per il federalismo fiscale”*, di cui sono stato partecipe, confermano che una strada non è stata scelta, ma anche la necessità e l'urgenza di trovarla.

Ora, occorre non soltanto risolvere questo rapporto dialettico, ma considerare i problemi della finanza, della tenuta sostanziale dei servizi e della capacità del sistema di fornire ai cittadini livelli adeguati di prestazioni, tenendo presente il contenuto del Decreto legislativo n. 56 sul federalismo fiscale.

Ricordo una cosa che raramente si richiama: ai sensi dell'art. 9 del Decreto, “date le questioni finanziarie, occorre un monitoraggio del sistema dei servizi”. Questo richiamo alle questioni finanziarie non soltanto concerne la sanità, ma sottolinea “l'esigenza del monitoraggio (che) vale per tutti quei servizi che attonano ai diritti dei cittadini”. Giustamente Manin Carabba ha ricordato che un sistema il quale si avvii ad un sostanziale rinnovamento istituzionale richiede una forte programmazione di bilancio ed un sistema adeguato di contabilità. Noi non abbiamo fatto progressi su questa strada; non solo le cose che sono venute fuori

sono state negate nei fatti, ma la riforma della contabilità regionale non ha prodotto risultati. Allora a noi della SVIMEZ è stato lasciato, da Massimo Annesi, un importante compito, quello di continuare in questo percorso volto a chiarire le questioni, a produrre per quanto possibile ricette, ma anche approfondimenti verso l'operatività, in un campo assai importante per il Mezzogiorno.

INTERVENTO di Luigi Compagna

Mi ha colpito e credo che sia molto indicativa una bella citazione fatta ad un certo punto da Manin Carabba ripercorrendo tutto l'itinerario intellettuale e politico di Annesi fino al tema che più l'aveva travagliato, il federalismo e il Mezzogiorno. L'ho trovata particolarmente efficace, perché è una citazione di Sabino Cassese, il quale – scrivendo nel 2005 sulla “Rivista giuridica del Mezzogiorno” della SVIMEZ – dà un giudizio di sintesi nel modo seguente: “l'introduzione dell'ente regione nel '70 avrebbe dovuto sostituire, alla differenziazione statale, la diversità degli indirizzi di governo regionale”; essa invece portò paradossalmente ad una nuova uniformità, lo Stato riacquistò la sua originaria veste uniforme, le Regioni presero a copiarsi l'un l'altra. Invece di porre rimedio alle diversità, queste vennero oscurate.

Mi è parsa molto efficace questa sintesi di quello che era stato il meridionalismo della SVIMEZ per la generazione di Annesi, ed il senso più profondo mi è parso di ritrovarlo nell'ultima parte delle considerazioni di Vincenzo Scotti. In fondo, che cosa è stato quel meridionalismo che suscitava tanto interesse negli studiosi dell'economia dello sviluppo? Scotti suggerisce che sia stato, soprattutto, un atteggiamento di politica costituzionale, lui dice di *governance*. Zoppi, studioso dell'Università di Firenze, non ama le citazioni non in italiano, ma mi pare che, su concetti quali Costituzione e costituzionalismi, il termine sia efficace.

Scotti ricordava quando l'America democratica di Roosevelt si trovò di fronte al problema della “*Tennessee Valley Authority*”, che i legislatori dell'intervento straordinario, partecipi appunto della cultura della SVIMEZ, conoscevano benissimo. Di qui la malinconia della considerazione di Scotti su tutta quella cultura che non a caso, in contemporanea con le date registrate da Cassese, si butta sul meridionalismo come questione di politica nazionale e di politica costituzionale. Proprio ripensando alle opere e agli scritti di Annesi, noi non dobbiamo, secondo me, incartarci sul quesito “quanto è antimeridionalista il federalismo, o quanto il meridionalismo deve essere centralista”. Nella storia del meridionalismo Maccanico sa bene che ci sono tutti e due i filoni, c'è il centralismo del socio fondatore Giustino Fortunato, per cui il Mezzogiorno è lo Stato italiano, il massimo dell'antifederalismo; però, c'è egualmente un filone non meno importante – qui è utile il lessico di Cassese – che ha invece creduto nell'adempimento costituzionale del regionalismo per migliorare le cose.

Ecco, noi oramai l'esperienza l'abbiamo vissuta; che cosa è stato il regionalismo italiano? Lo possiamo definire “un Comune in grande, solo gestione,

niente programmazione”. Allora, da questo punto di vista, mi permetto di osservare, con lo stesso slancio critico del passato, ma ambientato nel presente – a proposito delle ultime considerazioni di Zoppi, che condivido tutte, anche nel tono – che non ci possiamo nascondere dietro un dito; le riforme della Costituzione sono state quelle che sono state, ma quelle fatte per legge ordinaria, in cui abbiamo abdicato formalmente e sostanzialmente alla democrazia, il Consiglio comunale non esiste più, ed abbiamo creato un verticismo tremendo: ma quali sono le ragioni per le quali l’abbiamo creato, e inoltre che cosa abbiamo creato? Abbiamo dato forza e risalto all’autonomia locale e, alla fine degli anni ’90, per una certa armonia del sistema, si approda all’elezione diretta dei presidenti delle Regioni. Che cosa ne nasce? Sempre di più un professionismo della politica, che non risponde a niente, tutto e soltanto autoreferenziale; allora non è questione di introdurre meccanismi di correzione, come quelli nobilmente indicati da Zoppi, ma, a mio giudizio, si tratta di ripensare tutto su un terreno più stringente e più concreto, quello della politica costituzionale, che è nelle drammatiche urgenze della conclusione di Scotti.

E questo vale in qualche modo – lo accenno soltanto – anche sull’altro grande filone di pensiero che accompagna il meridionalismo, l’Europa. Il meridionalismo è stato sempre europeista, ma se pensiamo che nel bilancio europeo del 2005 valgono le cifre di Blair, allora occorre riflettere sulle drammatiche affermazioni di Scotti, che mi inducono a restare arroccato al modello della “*Tennessee Valley*”.

A proposito di centralismo, ho ripreso una citazione di Cassese; ma credo che renda ugualmente onore alla figura e alla memoria di Annesi un’altra citazione, contenuta nella relazione di Scotti, che parla di coordinamento, con la brutalità della Thatcher, quando dice che il coordinamento è nulla, e affianca a questa teoria una citazione non della Thatcher, ma di un giurista della generazione immediatamente antecedente o comunque contemporanea a quella di Annesi, Vittorio Bachelet. Poi, va ricordato l’immane lavoro di Annesi, che inizia a trattare di meridionalismo proprio a partire dai primi anni ’60. Di qui, a mio giudizio, almeno in questa stagione, una decisa priorità, per il futuro del nostro Mezzogiorno, va data alle questioni connesse alla riforma della politica costituzionale.

Una riflessione finale di Antonio Maccanico

Credo che chi ha l'incarico di trarre le conclusioni di un convegno così ricco di riflessioni, di apporti critici, di considerazioni meditate, abbia l'obbligo di evitare un rischio: quello di ripetere male e in modo ellittico, per esigenze di sintesi, ciò che gli illustri partecipanti hanno esposto nei loro interventi. Per questa ragione mi limiterò ad alcune brevi annotazioni, che mi sono suggerite dall'ampio dibattito che abbiamo ascoltato, in ricordo di una personalità così complessa di giurista e di meridionalista come quello di Massimo Annesi.

Mi pare che sia innanzitutto emerso che Massimo Annesi ha svolto un lavoro titanico di documentazione e di analisi dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e che egli sia stato un "fondamentale punto di forza" nell'opera della SVIMEZ di sensibilizzazione del Paese alla vitale importanza della questione meridionale e della permanenza della irrisolta questione del "dualismo" per la nostra economia nazionale e per il suo sviluppo. Che questo rigoroso lavoro di documentazione e di analisi sia stato sempre coerentemente inserito in una visione strategica della necessità storica, ineludibile di una politica generale permanentemente indirizzata al superamento del divario che colpisce l'intera macroregione che è il Mezzogiorno: obiettivo che egli non ha mai accantonato, anche quando è sembrato divenire impopolare.

Con la sua opera egli ha seguito "passo passo" la vicenda della politica meridionalistica, con attenzione scrupolosa alle novità istituzionali, ai nuovi stimoli e alle nuove tendenze, esprimendo con coraggio apprezzamenti e valutazioni critiche, sempre ispirate a quella esigenza di fondo, che è ancora oggi vitale per il futuro del nostro Paese: superare il "dualismo". Egli visse con lucidità e vigilanza critica l'abbandono della linea La Malfa-Saraceno della programmazione, della Cassa del Mezzogiorno, della politica dei redditi che era emersa prima nelle linee dello "Schema Vanoni", poi nella "Nota aggiuntiva" del Governo Fanfani-La Malfa del '62, con il conseguente declino di quella politica "dell'offerta" degli investimenti pubblici e privati con obiettivi strutturali, che fu sostituita da una indistinta politica di sostegno "della domanda globale", premessa della rovina dei conti pubblici. Crisi petrolifera degli anni '70 e attuazione approssimativa e confusa della riforma regionale contribuirono a porre in difficoltà la politica di intervento straordinario. Esemplare la critica di Annesi nel '75 alla tendenza ad affidare alle Regioni meridionali ruoli nuovi, che erano incapaci di assolvere, e lo scontro che ebbe con il ministro De Vito sulla legge '64 del 1986, della quale prevede le rovinose conseguenze. Fu un inflessibile critico delle debolezze del cosiddetto intervento

“ordinario”, che chiuse il ciclo dell’intervento straordinario, e che dal ’92 si è protratto fino ai nostri giorni. Egli non si lasciò mai irretire dalla polemica sullo “sviluppo locale”, dalla controversia tra la politica “*top-down*” o “*bottom-up*”, e ritenne sempre che la programmazione negoziata decentrata sul territorio fuori da un quadro di indirizzi nazionali non potesse dare risultati apprezzabili.

Straordinaria attenzione egli ebbe sempre per i profili istituzionali di questo ordine di problemi. La riforma del Titolo V della Costituzione richiamò il suo interesse, e promosse un Convegno che giunse per suo impulso ad una conclusione chiara: “un’azione integrale finalizzata alla crescita della macroregione arretrata (...) deve considerarsi pienamente compatibile con l’adozione di un ordinamento federale”. Di fronte alla spinta ad un ordinamento più autonomistico, il suo non fu un orientamento di chiusura, ma era correttivo di tendenze radicali assai pericolose per l’unità nazionale. D’altra parte un Paese ad ordinamento federale come gli Stati Uniti aveva dato l’esempio nel periodo roosveltiano di efficaci politiche federali per le aree arretrate. Ritengo perciò che non sarebbe stato insensibile alla suggestione di Sabino Cassese, sul federalismo “asimmetrico”, del quale del resto è presente uno spunto interessante nell’art. 116 della Costituzione, comma terzo, su “forme e condizioni particolari di autonomia”, purtroppo cancellato dalla riforma costituzionale che sarà sottoposta a *referendum*.

L’insegnamento che ereditiamo dall’opera di Massimo Annesi è la spinta a continuare con coraggio e con fermezza nell’impegno, a 150 anni dall’unità d’Italia, a perseguire l’obiettivo di superare il dualismo della nostra economia attraverso interventi coerenti per lo sviluppo produttivo e le infrastrutture, a considerare sempre più stretto il legame tra il processo di integrazione europea e il destino del Mezzogiorno. Anche questa era una idea chiave del pensiero di Massimo Annesi. Una ripresa della politica di coesione e di sviluppo dell’Unione europea è un obiettivo strettamente connesso ad una ripresa della politica nazionale per il Mezzogiorno. Può sembrare un’utopia, con i tempi che corrono: ma è l’unica via che abbiamo dinanzi.

Concludo perciò richiamandomi a quanto ha dichiarato l’amico Manin Carabba e cioè che “la necessità di inserire un rinnovato ciclo di politiche pubbliche per il Mezzogiorno nel contesto dell’economia di mercato implica la piena accettazione della collocazione anche della macroregione meridionale dentro un’economia aperta, respingendo utopie neoprotezionistiche e tentazioni di chiusura rispetto alle sfide ineludibili della competizione mondiale”.

Europa e Mezzogiorno, coesione e sviluppo, sono le idee guida sulle quali costruiremo il nostro futuro.

Parole conclusive di Nino Novacco

Una manifestazione come quella che oggi si è tenuta qui per onorare Massimo Annesi, e per ricordare gli assai elevati contributi che egli ha saputo professionalmente e civilmente dare alla causa del progresso del Mezzogiorno – cioè a dire al perseguimento dell’obiettivo che, per noi della SVIMEZ, è sempre stato quello della “unificazione anche economica” del Paese, e quindi della “coesione economica e territoriale” dell’Italia – non richiede conclusioni da parte mia, oltre quelle esposte da Maccanico.

Nel ringraziare a nome dell’Associazione quanti hanno reso possibile con i loro contributi e con i loro interventi l’organizzazione, lo svolgimento ed il successo di questa manifestazione, mi pare doveroso, a nome di tutti, porgere un rispettoso ed amichevole saluto ai familiari di Massimo Annesi, ma anche a quanti hanno voluto preventivamente scusarsi per l’impossibilità di essere personalmente oggi con noi, ed a quanti hanno invece voluto assicurare con la loro presenza – per non dire di quelli che lo hanno fatto con i loro interventi – la degna cornice di una manifestazione di cui, a molti titoli, la SVIMEZ manterrà vivo il ricordo.

Avviandoci a concludere questa manifestazione, devo assolvere un dovere che solo formalmente può apparire come un adempimento operativo.

Desidero dare notizia che al momento della scomparsa di Massimo Annesi, su richiesta della famiglia, la SVIMEZ diede la ovvia disponibilità ad utilizzare un proprio conto corrente bancario per eventuali versamenti, da parte di amici e conoscenti di Massimo, di importi destinati ad alimentare una “*Borsa di studio meridionalista*”. Informo qui che l’importo complessivo delle somme che al 31 dicembre 2005 erano confluite sul conto è risultato superiore a 7.000 Euro, importo che la SVIMEZ ha autonomamente deciso di integrare fino ad un totale di 25.000 Euro.

Il prof. Manin Carabba, che è stato designato a succedere a Massimo Annesi nella direzione della “*Rivista giuridica del Mezzogiorno*”, ha convenuto con la famiglia sull’opportunità di utilizzare nel tempo detto importo per offrire contributi a giovani ricercatori e studiosi che si impegnino ad affrontare temi meridionalisti riconducibili agli interessi giuridico-istituzionali di Massimo Annesi; di tali concorsi economici verrà dato atto in sede di pubblicazione *ex-post* dei testi, sia sulla “*Rivista giuridica del Mezzogiorno*” sia altrove.

Le scelte in ordine alla articolata gestione dell’importo – su cui la famiglia verrà tenuta informata – sono state delegate nel merito allo stesso prof. Carabba, che io voglio qui pubblicamente ringraziare sin da ora non solo per aver accettato

di assolvere questo compito, ma anche per aver dato a me – assieme al Vice Presidente prof. Piero Barucci ed al Consigliere prof. Sergio Zoppi – un determinante contributo all’organizzazione dell’odierna manifestazione.

Ringrazio ancora una volta Manin Carabba e Sergio Zoppi, ed insieme a loro Paolo Baratta ed Enzo Scotti, come anche Federico Pica, Luigi Compagna ed Antonio Maccanico – tutti Consiglieri della SVIMEZ e tutti amici di Massimo e del Mezzogiorno – per aver accettato di testimoniare da ottiche diverse la rilevanza del ruolo che Massimo Annesi ha avuto non solo nella SVIMEZ, ma anche nella ideazione delle politiche e nella definizione degli interventi a favore dello sviluppo del Mezzogiorno, contribuendo così ad ancor meglio lumeggiare la figura di un *giurista meridionalista* quale Massimo Annesi è stato, per l’intero arco della sua intensa vita.

BREVI NOTE SUI RELATORI

PAOLO BARATTA, già Sottosegretario di Stato e poi Ministro della Repubblica. E' stato Presidente della "Biennale" di Venezia. E' Consigliere SVIMEZ.

MANIN CARABBA, già Presidente delle Sezioni Riunite in Sede di Controllo della Corte dei Conti, ha ricoperto autorevoli incarichi governativi. E' Consigliere SVIMEZ.

LUIGI COMPAGNA, già Professore ordinario di Storia delle Dottrine Politiche presso la Facoltà di Scienze Politiche della "LUISS Guido Carli" di Roma. Già Senatore della Repubblica. E' Consigliere SVIMEZ.

ANTONIO MACCANICO, già Sottosegretario di Stato e poi Ministro della Repubblica. Già Deputato al Parlamento ed oggi Senatore della Repubblica. E' Consigliere SVIMEZ.

NINO NOVACCO, già Presidente dello IASM, già *Fellow* del "Development Center" dell'OECD. E' Presidente SVIMEZ.

FEDERICO PICA, Professore di Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università "Federico II" di Napoli. E' Consigliere SVIMEZ.

VINCENZO SCOTTI, già Sottosegretario di Stato e poi Ministro della Repubblica. E' Presidente della "Link Campus University of Malta". E' Consigliere SVIMEZ.

SERGIO ZOPPI, già Presidente del FORMEZ, già Sottosegretario di Stato. E' Professore di Scienza dell'Amministrazione nella Facoltà di Scienze Politiche della Libera Università "San Pio V" di Roma. E' Consigliere SVIMEZ.

Finito di stampare il 25 maggio 2006 dalla Failli Grafica s.r.l.
Via A. Meucci 25, Via Tiburtina Km. 18,300 – 00012 Guidonia Montecelio (Roma)
per conto della SVIMEZ
«Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno»
Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma
Tel. 06.478501 – fax 06.47850850 – e-mail: svimez@svimez.it