

Università degli Studi della Calabria
DIPARTIMENTO DI SOCIOLOGIA E SCIENZA POLITICA
DOTTORATO DI RICERCA IN "POLITICA, SOCIETÀ E CULTURA"
XX CICLO

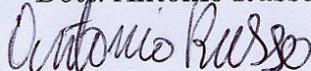
Settore disciplinare: SPS/11 "Sociologia dei fenomeni politici"

Tesi di dottorato

PROGETTARE LO SVILUPPO LOCALE.
ESPERIENZE DI GOVERNANCE A CONFRONTO

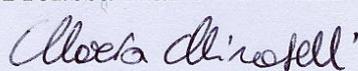
Candidato

Dott. Antonio Russo



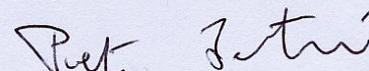
Supervisore

Prof.ssa Maria Mirabelli



Coordinatore

Prof. Pietro Fantozzi



a.a. 2006-07

Indice

Introduzione	4
Capitolo 1 Istituzioni e sviluppo locale	9
1.1 <i>L'istituzionalismo</i>	9
1.2 <i>I diversi approcci allo studio delle istituzioni</i>	12
1.3 <i>Istituzioni e sviluppo locale</i>	19
1.4 <i>Fordismo e postfordismo</i>	28
1.5 <i>Capitale sociale e sviluppo</i>	33
Capitolo 2 Stato e mercato nell'era globale	41
2.1 <i>La globalizzazione</i>	41
2.2 <i>Lo Stato e il mercato nell'era globale</i>	45
2.3 <i>La rispazializzazione della politica e dell'economia</i>	51
2.4 <i>Globalizzazione, mutamento sociale e governance</i>	58
Capitolo 3 La Governance	62
3.1 <i>Le origini della governance</i>	62
3.2 <i>La teoria della governance</i>	66
3.3 <i>Governance e government</i>	70
3.4 <i>Le applicazioni della governance</i>	76
3.4.1 <i>La governance nell'Unione Europea</i>	78
3.4.2 <i>La governance e le politiche pubbliche</i>	82
Capitolo 4 Partecipazione e decisione	87
4.1 <i>I modelli decisionali: dal decisore unico alla crescita partecipativa</i>	87
4.2 <i>L'apertura del processo decisionale: problematiche, democraticità razionalità</i>	90
4.3 <i>Affermazione e sviluppo delle politiche partecipative</i>	93
Capitolo 5 I presupposti della governance nel Mezzogiorno	97
5.1 <i>La questione meridionale</i>	97
5.2 <i>Appartenenze e modernizzazione</i>	110
5.3 <i>Alcuni ostacoli alla crescita del Sud nelle rappresentazioni degli intervistati</i>	117
5.3.1 <i>La mafia</i>	118
5.4.2 <i>Sfiducia e particolarismo</i>	131
5.4.3 <i>La burocrazia</i>	137
5.3.4 <i>Le infrastrutture e l'impresa</i>	144
5.3.5 <i>Innovazione e ricerca</i>	152
5.3.6 <i>L'emigrazione</i>	159
5.4 <i>Globalizzazione e modernizzazione in Calabria e Basilicata</i>	162
Capitolo 6 Calabria e Basilicata a confronto	175
6.1 <i>I contesti socioeconomici</i>	175
6.1.1 <i>La Calabria</i>	179

6.1.2 <i>La Basilicata</i>	188
6.2 <i>La Calabria nella rappresentazione degli intervistati: la politica, l'economia e la società nel contesto regionale</i>	196
6.3 <i>La Basilicata nella rappresentazione degli intervistati: la politica, l'economia e la società nel contesto regionale</i>	208
Capitolo 7 La progettazione integrata in Calabria e Basilicata	216
7.1 <i>Il modello partecipativo nella progettazione integrata territoriale</i>	216
7.2 <i>Modalità di attuazione e strutture di gestione dei PIT in Calabria</i>	222
7.2.1 <i>I Progetti Integrati calabresi</i>	227
7.3 <i>Modelli di gestione e di attuazione dei PIT in Basilicata</i>	230
7.4 <i>I Progetti Integrati lucani</i>	234
Capitolo 8 Progetti Integrati a confronto: analisi di contesto e strategie	238
8.1 <i>Il PIT Serre Cosentine</i>	238
8.1.1 <i>Il contesto</i>	238
8.1.2 <i>Strategie e obiettivi</i>	244
8.2 <i>Il PIT Locride</i>	249
8.2.1 <i>Il contesto</i>	249
8.2.2 <i>Strategie e obiettivi</i>	259
8.3 <i>Il PIT Alto Basento</i>	263
8.3.1 <i>Il contesto</i>	264
8.3.2 <i>Strategie e obiettivi</i>	269
8.4 <i>Il PIT Metapontino</i>	274
8.4.1 <i>Il contesto</i>	275
8.4.2 <i>Strategie e obiettivi</i>	279
Capitolo 9 Percorsi di progettazione	285
9.1 <i>Il PIT Serre Cosentine</i>	285
9.1.1 <i>Partecipazione e leadership</i>	285
9.1.2 <i>Reti di relazioni e integrazione</i>	287
9.1.3 <i>Potenzialità e criticità</i>	290
9.1.4 <i>Concertazione e governance</i>	295
9.2 <i>Il PIT Locride</i>	301
9.2.1 <i>Partecipazione e leadership</i>	301
9.2.2 <i>Reti di relazioni e integrazione</i>	306
9.2.3 <i>Potenzialità e criticità</i>	316
9.2.4 <i>Concertazione e governance</i>	322
9.3 <i>Il PIT Alto Basento</i>	326
9.3.1 <i>Partecipazione e leadership</i>	326
9.3.2 <i>Reti di relazioni e integrazione</i>	328
9.3.3 <i>Potenzialità e criticità</i>	333
9.3.4 <i>Concertazione e governance</i>	336
9.4 <i>Il PIT Metapontino</i>	340
9.4.1 <i>Partecipazione e leadership</i>	340
9.4.2 <i>Reti di relazioni e integrazione</i>	343
9.4.3 <i>Potenzialità e criticità</i>	346
9.4.4 <i>Concertazione e governance</i>	351
9.5 <i>L'esperienza dei PIT in Calabria: bilancio complessivo</i>	352

<i>9.6 L'esperienza dei PIT in Basilicata: bilancio complessivo</i>	358
Capitolo 10 Concertazione e governance: dalla partecipazione alla gestione dei processi	365
<i>10.1 Procedure decisionali, incentivi politici e regolazione</i>	365
<i>10.2 Mobilitazione e sviluppo locale</i>	375
<i>10.3 Le forme della partecipazione</i>	379
<i>10.4 Integrazione e regolazione</i>	385
<i>10.5 La concertazione nella rappresentazione degli attori locali</i>	391
<i>10.6 Le reti di relazioni e i partenariati</i>	395
<i>10.7 Governance e government</i>	401
Conclusioni	405
Appendice	411
<i>Interviste realizzate</i>	411
Bibliografia	413

Introduzione

Questo lavoro riguarda i rapporti che si stabiliscono tra sfera politica, economica e sociale in due regioni del Mezzogiorno: la Basilicata e la Calabria. In particolare si è cercato di analizzare il ruolo del sistema politico-istituzionale in relazione allo sviluppo locale. Per affrontare tale tematica abbiamo scelto come oggetto di studio alcuni Progetti Integrati Territoriali (PIT) che si stanno realizzando in queste regioni¹. I PIT si configurano come una modalità attuativa dei Programmi Operativi Regionali cofinanziati nelle regioni Obiettivo 1 dai Fondi Strutturali 2000-2006 e consistono in un insieme di azioni, tra loro integrate, che hanno come finalità la crescita del territorio. La valorizzazione delle potenzialità territoriali avviene attraverso l'attuazione di un percorso condiviso nel quale vengono coinvolti gli attori pubblici e privati protagonisti dello sviluppo locale. La progettazione integrata territoriale, incentivando forme di concertazione, può essere considerata come uno strumento rivolto ad intensificare ed estendere le reti di relazioni fra gli attori locali e migliorare il funzionamento istituzionale. L'obiettivo della ricerca è quello di studiare le dinamiche di avvio e di realizzazione dei Progetti Integrati Territoriali nelle regioni individuate, e di verificare se le politiche pubbliche, stimolando processi di azione collettiva a livello locale, possono modificare la struttura delle relazioni favorendo la crescita di valori, comportamenti e prassi congrui con lo sviluppo economico. In particolare si è cercato di capire se, e in che modo, i soggetti pubblici e privati sono stati capaci, nei contesti studiati, di far fronte alle esigenze poste dal mutamento delle politiche per lo sviluppo. L'attenzione è stata rivolta a verificare la capacità degli attori politico-istituzionali di recepire le opportunità di cambiamento, a partire dalla loro attitudine ad interagire con la realtà esterna, ad intrecciare reti di relazioni, individuando risposte adeguate e innovative alle istanze poste dal mutamento.

Il percorso di ricerca seguito ha cercato di determinare se, e in quale misura, tali forme di progettazione hanno contribuito al miglioramento nel tessuto economico e socio-istituzionale locale, aumentato la dotazione di fiducia e la propensione dei soggetti a collaborare, prodotto beni pubblici locali. In altri termini si è tentato di capire se le esperienze analizzate nei diversi contesti hanno realmente rappresentato un'opportunità di innovazione sociale, economica e istituzionale, oppure se sono state localmente interpretate come strumenti ordinari di distribuzione delle risorse; se i PIT hanno rappresentato una reale occasione di partecipazione inclusiva alle scelte da parte degli attori locali, oppure sono stati reinterpretati sulla base di previgenti meccanismi distorti di regolazione istituzionale.

Per analizzare gli esiti determinati dai PIT nei contesti territoriali studiati, nella ricostruzione del quadro teorico si è fatto ampio riferimento al rapporto tra istituzioni ed economia, alla teoria della governance, al dibattito sul capitale sociale, alle nuove modalità di partecipazione all'assunzione di decisioni pubbliche. In particolare nel primo capitolo è stato ricostruito il quadro teorico dell'istituzionalismo e del neoistituzionalismo, focalizzando l'attenzione sui meccanismi di istituzionalizzazione e sugli elementi che influiscono sul funzionamento delle istituzioni politiche. Si è posta particolare attenzione al ruolo che le istituzioni possono assumere nei processi di crescita. Specifiche caratteristiche istituzionali agiscono da fattori catalizzanti dello sviluppo, mentre altre ne ostacolano il

¹ Nella ricerca empirica sono stati comparati 4 differenti PIT: Serre Cosentine e della Locride per la Calabria, mentre in Basilicata sono stati analizzati il PIT Alto Basento e quello del Metapontino.

dispiegarsi. Tra i fattori extraeconomici che incidono sui processi di crescita, il capitale sociale gioca un ruolo rilevante, facilitando le relazioni sociali ed economiche su scala locale. Si è perciò dedicata particolare attenzione alla ricostruzione della teoria del capitale sociale, al fine di evidenziare l'influenza potenziale di tale *risorsa per l'azione* nei processi di mutamento, ma anche evidenziarne alcuni limiti². Attraverso la strutturazione di network locali includenti attori che controllano risorse differenziate, la governance può contribuire alla crescita dello stock di capitale sociale e della propensione alla cooperazione, elementi propedeutici all'innescio di percorsi di sviluppo locale se accompagnati, nelle regioni del Mezzogiorno, «dalla capacità della politica di modernizzarsi e di funzionare secondo una logica più universalistica bilancia e orienta il particolarismo insito nelle reti»³. E' perciò opportuno valutare nei differenti contesti quali sono le condizioni che possono favorire gli esiti positivi del capitale sociale e quali i fattori che, invece, fanno emergere le forme degenerative di questa risorsa (corruzione, clientelismo, dipendenza politica). L'affermarsi di una crescente competizione (virtuosa) fra i territori ci ha indotti a focalizzare l'attenzione sulla globalizzazione, come uno dei fenomeni che ha contribuito a ridefinire luoghi, spazi e funzioni istituzionali. Nel secondo capitolo sono state sintetizzate le principali trasformazioni indotte dalla globalizzazione, che ha posto in discussione i poteri regolativi degli Stati, determinando una complessiva rispazializzazione della politica e dell'economia nella sfera sociale. In tale ambito la governance sembra profilarsi, secondo alcuni studiosi, quale modalità di regolazione dei processi alternativa ai modelli gerarchici, delegittimati e depotenziati dalle trasformazioni sociali ed economiche attuali. Secondo altri studiosi, governance e government non costituiscono forme alternative di regolazione, ma risultano piuttosto complementari, essendo basate sulla cooperazione pubblico-privata. Nel terzo capitolo è esposta la teoria della governance e le critiche che circondano tale concetto analitico quale nuova modalità di regolazione dei processi pubblici.

I diversi approcci teorici sono stati funzionali allo studio delle esperienze di progettazione integrata. I PIT coinvolgono i diversi livelli di governo locale chiamati ad attivarsi per l'attuazione della programmazione individuata, privilegiando la realizzazione di partenariati, l'applicazione del metodo concertativo, la mobilitazione delle risorse locali. L'attuazione della progettazione integrata rappresenta un'opportunità per stabilire nuove forme di relazione tra la Regione e gli altri attori dello sviluppo locale in un'ottica che valorizza l'iniziativa dal basso e secondo un modello di integrazione fra i diversi soggetti. Sono stati analizzati 4 casi di studio afferenti a due ambiti regionali diversi. Per quanto attiene la Calabria, sono stati presi in considerazione i PIT Serre Cosentine e della Locride, mentre in Basilicata il PIT Alto Basento e quello del Metapontino. Due di questi casi di studio (Serre Cosentine e Alto Basento) sono stati oggetto di studio della ricerca PRIN "Élite politiche ed Élite economiche in Calabria" alla quale si è preso parte. La selezione dei casi di studio risponde a criteri temporali (sono stati scelti i PIT tra i primi approvati nei due contesti regionali, per poterne valutare meglio l'evoluzione nel tempo). I casi riguardano aree con esperienze pregresse nel campo della governance e della programmazione negoziata. Il PIT del Metapontino e della Locride ricomprendono sia una fascia costiera che zone interne, mentre il PIT Alto Basento e Serre Cosentine

² Cfr.: Bagnasco A., *Teoria del capitale sociale e political economy comparata*, in Stato e Mercato, n. 57, 1999; Trigilia C., *Capitale sociale e sviluppo*, in Stato e Mercato, n. 57, dicembre 1999; Mutti A., *Capitale sociale e sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 2003.

³ Trigilia C., *op. cit.*, p. 431, 1999.

si presentano come aree prive di sbocchi sul mare e prevalentemente collinari, territorialmente contigue con città capoluogo di Provincia. La scelta dei quattro casi di studio ha inoltre permesso di compiere una comparazione su molteplici livelli: tra i singoli casi di studio e, trasversalmente, tra sistemi regionali, attraverso una metodologia quantitativa e qualitativa. Concretamente, l'indagine empirica è stata finalizzata all'analisi dei modi in cui tali politiche sono state attuate nei due differenti contesti regionali. In particolare si è proceduto:

- alla ricostruzione analitica dei contesti regionali e locali entro cui l'attività di progettazione integrata si è svolta, da un punto di vista socioeconomico ed istituzionale, al fine di individuare punti di forza e debolezza, criticità e potenzialità delle differenti aree;
- all'analisi delle dinamiche d'interazione localmente sviluppatesi congiuntamente agli esiti determinati sul piano progettuale e relazionale;
- alla comparazione dei differenti casi di studio relativamente alla qualità della progettazione, alle modalità di attuazione della concertazione, alle forme della partecipazione, ai risultati prodotti in termini di innovazioni socio-istituzionali.

La parte quantitativa della ricerca ha consentito di delineare, la condizione socioeconomica riscontrabile a livello regionale e locale nei casi territoriali analizzati. La ricostruzione dei contesti si è basata su dati ISTAT e Svimez relativi all'ultimo quarantennio, attraverso i quali si è proceduto all'analisi SWOT, volta a determinare punti di forza e criticità, potenzialità e vincoli allo sviluppo degli ambiti studiati. Il lavoro di raccolta dei dati è stato organizzato sulla base di un'impostazione metodologica che, oltre alla ricostruzione dei contesti, ha consentito la comparazione delle diverse situazioni⁴. L'analisi dei dati statistici si è accompagnata alla ricostruzione del quadro normativo comunitario, nazionale e regionale dello strumento. Tale studio è stato integrato dall'analisi delle decisioni relative all'attuazione della progettazione integrata attraverso la partecipazione a convegni e seminari, la lettura di quotidiani e riviste, la consultazione di siti internet. I PIT scelti sono stati studiati relativamente alla qualità delle strategie individuate e degli obiettivi previsti.

L'analisi ha riguardato specificamente le opzioni progettuali selezionate, al fine di esaminare il livello di integrazione ottenuto tra gli interventi definiti, la congruità degli stessi con l'idea-forza, la compatibilità del percorso di sviluppo intrapreso con le risorse localmente presenti ed i vincoli che ne condizionano la crescita. Si è tenuto conto, nella valutazione dei casi analizzati, non solo della qualità della progettazione, ma anche del livello di mobilitazione territoriale che questi strumenti sono riusciti ad indurre, il raccordo con precedenti esperienze di programmazione negoziata, la continuità programmatica su scala territoriale, essenziale per una concentrazione delle risorse ed una necessaria integrazione funzionale tra i vari interventi e rispondente ai requisiti indicati dal Quadro Comunitario di Sostegno.

La parte qualitativa della ricerca è stata condotta attraverso la somministrazione di interviste a soggetti individuati sulla base di un piano di rilevazione con finalità conoscitive e utilizzando uno schema d'intervista flessibile e

⁴ Il nostro riferimento è stato il metodo storico-comparativo. Weber M., *Il metodo nelle scienze storico-sociali*, Mondadori, Milano, 1980.

non standardizzato. Sono state realizzate complessivamente 80 interviste⁵ a testimoni privilegiati nei territori analizzati: sindaci, amministratori comunali, provinciali e regionali, imprenditori, sindacalisti di livello regionale e provinciale, dirigenti di Confindustria, PIT Manager, parlamentari.

Ovviamente le rappresentazioni fornite dagli intervistati corrispondono a punti di vista personali, e in questo modo sono state valutate. Mediante tali rappresentazioni sono state raccolte informazioni sul clima nel quale si è svolto il processo di policy building, le cui tappe fondamentali sono state ricostruite anche sulla base dei documenti ufficiali, e sugli esiti fin qui determinati dai PIT. Sulla base delle indicazioni fornite dagli intervistati è stata valutata l'eventuale distanza tra aspettative e risultati concreti. È stato, inoltre, delineato un quadro dei principali ostacoli alla crescita locale. Le rappresentazioni fornite dagli intervistati hanno consentito di focalizzare gli effetti che l'attività di progettazione integrata ha sin qui determinato, nei contesti locali analizzati, in termini strutturali e di evoluzione istituzionale, elementi che il Quadro Comunitario di Sostegno indica quali finalità primarie dell'azione nelle regioni italiane Obiettivo 1. Gli output della policy sono stati vagliati anche rispetto agli effetti indotti in termini di capacity building e di rafforzamento delle reti cooperative, sia orizzontali che verticali, tra le sfere politiche, economiche e sociali, nel processo di creazione di nuovi raccordi interistituzionali, di miglioramento della capacità progettuale locale.

Se l'analisi dei dati statistici è risultata funzionale alla ricostruzione della struttura socioeconomica locale, l'analisi qualitativa ha consentito cogliere le dinamiche localmente sviluppatesi, le forme di partecipazione emerse, la congruità dell'azione dispiegata con le direttive regionali, nazionali e comunitarie. Il percorso di sviluppo seguito da ciascun PIT, le modalità gestionali emerse in esso e l'impatto fin qui determinato sul territorio sono stati analizzati al fine di comprendere se le forme di concertazione e di governance localmente realizzate sono risultate funzionali o meno allo sviluppo ed in quale misura tali processi hanno prodotto innovazioni istituzionali o sono state reinterpretate sulla base delle effettive possibilità di delazione dei soggetti locali.

I risultati della ricerca empirica sono esposti a partire dal V capitolo, in cui vengono analizzati alcuni degli ostacoli allo sviluppo del Mezzogiorno, quelli cui gli intervistati hanno fatto riferimento più frequentemente e con i quali la progettazione integrata deve costantemente confrontarsi. Nel capitolo successivo sono invece ricostruiti, da un punto di vista socioeconomico, i contesti regionali di riferimento, ossia la Calabria e la Basilicata. La ricostruzione è stata effettuata avvalendosi, oltre che dei dati demografici e macroeconomici, delle rappresentazioni fornite nelle interviste dalle élite regionali. Il quadro emerso è risultato funzionale alla comprensione approfondita del contesto d'impatto dell'attività progettuale. Si è poi proceduto ad una ricognizione dei differenti assetti normativi regionali ai PIT, al fine di delineare analogie e differenze nei modelli di attuazione dei progetti integrati nelle varie regioni Obiettivo 1. L'analisi è si è successivamente focalizzata sulle quattro aree PIT, ricostruendo il contesto socioeconomico, con i suoi punti di forza e debolezze, per raffrontare tali elementi con le strategie di sviluppo individuate dagli organi locali e valutarne la congruità. Nel IX capitolo i PIT sono stati analiticamente esaminati, in ogni aspetto, anche attraverso le rappresentazioni fornite dagli attori locali nel corso delle interviste. Sono state così ricostruite le dinamiche della

⁵ Diciotto di queste, relative al PIT dell'Alto Basento e delle Serre Cosentine, sono state effettuate da altri intervistatori nell'ambito della ricerca PRIN 2004 "Elite politiche ed élite economiche in Calabria".

partecipazione, le modalità di gestione, le reti di relazione localmente create e l'integrazione progettuale ottenuta, i punti di forza ed i limiti dell'esperienza, la concertazione e le dinamiche di realizzazione della governance. Nel capitolo conclusivo del lavoro sono invece sintetizzate le dinamiche trasversalmente riscontrate nei PIT analizzati, per quanto attiene gli esiti determinati dalle procedure decisionali, l'impatto della mobilitazione locale sullo sviluppo, le forme della partecipazione riscontrate tra le differenti categorie di partecipanti, gli esiti ottenuti in termini di realizzazione della concertazione e della governance.

Capitolo 1

Istituzioni e sviluppo locale

1.1 L'istituzionalismo

Le istituzioni possono essere definite come il «complesso di valori, norme consuetudini che con varia efficacia definiscono e regolano durevolmente, in modo indipendente dall'identità delle singole persone, e di solito al di là della durata della vita di queste: a) i rapporti sociali ed i comportamenti reciproci di un determinato gruppo di soggetti la cui attività è volta a conseguire un fine socialmente rilevante, o a cui si attribuisce comunque una funzione strategica per la struttura di una società o di importanti settori di essa; b) i rapporti che un insieme non determinabile di altri soggetti hanno ed avranno a vario titolo con tale gruppo senza farne parte, ed i loro comportamenti nei suoi confronti»⁶. Esse influenzano la valutazione individuale dei comportamenti, la percezione della legittimità e dell'appropriatezza degli stessi.

Nel campo degli studi istituzionali due differenze risultano piuttosto significative. La prima distingue gli *istituzionalisti* dagli *neoistituzionalisti*⁷, una distinzione che rimanda ad autori classici quali Weber, Durkheim, Parsons. Il neoistituzionalismo⁸, invece, ricomprende autori contemporanei come March e Olsen⁹, Huntington¹⁰, Granovetter¹¹, Powell¹² e Scott¹³. A tale distinzione "temporale" segue una frattura "metodologica" che contrappone gli studiosi che si avvalgono della teoria economica neoclassica per analizzare la nascita e lo sviluppo delle istituzioni¹⁴, nonché l'impatto concretamente prodotto dalle stesse (*teoria economica delle istituzioni*), a quelli riconducibili alla scuola *istituzionalista* o *neoistituzionalista*¹⁵. Queste prospettive considerano le preferenze individuali plasmate dalle istituzioni sociali, ciascuna delle quali per sopravvivere ha bisogno del supporto di altre istituzioni. Gli attori si trovano così immersi in una fitta trama di

⁶ Gallino L., *Dizionario di sociologia*, p. 392, UTET, Torino, 2006.

⁷ Cfr.: Lanzalaco L., *Istituzioni, organizzazione, potere. Introduzione all'analisi istituzionale della politica*, NIS, Roma, 1995.

⁸ Gli approcci neo-istituzionali si sono concentrati sui sistemi di regolazione (governance systems) che vengono adottati per ordinare o gestire gli scambi economici. I *neoistituzionalisti* enfatizzano il ruolo regolativo delle istituzioni: esse condizionano e regolano il comportamento. I processi regolativi implicano la capacità di stabilire regole e comminare sanzioni. Tali processi possono operare attraverso meccanismi diffusi e informali, o attraverso meccanismi altamente formalizzati e gestiti da attori professionisti. Per l'impatto che determinano, le istituzioni costruiscono ruoli sociali, contribuendo a selezionare specifiche tipologie di comportamento che condizionano le risposte ai problemi di adattamento. *Ibidem*.

⁹ Cfr.: March J. G., Olsen J. P., *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Il Mulino, Bologna, 1992.

¹⁰ Cfr.: Huntington S. P., *Ordine politico e mutamento sociale*, Angeli, Milano, 1975.

¹¹ Cfr.: Granovetter M., *Azione economica e struttura sociale. Il problema dell'embeddedness*, in Magatti M. (a cura di), *op.cit.*, pp. 49-81, 2000.

¹² Cfr.: Powell W. W., Di Maggio P. J., *The new institutionalism in organizational analysis*, University of Chicago Press, Chicago, 1991.

¹³ Scott R. W., Mayer J. W., *Institutional environments and organizations: structural complexity and individualism*, Sage, London, 1994.

¹⁴ Cfr.: Coase R. H., *Impresa, mercato e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2006; North D. C., *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 2002; Williamson O. E., *Le istituzioni economiche del capitalismo. Imprese, mercati, rapporti contrattuali*, Franco Angeli, Milano, 1987.

¹⁵ Cfr.: Lanzalaco L., *op. cit.*, 1995.

relazioni istituzionali, talvolta conflittuali, che complessivamente contribuiscono alla produzione dell'ordine sociale e alla sua conservazione nel tempo.

L'istituzionalismo si caratterizza dunque per tre aspetti fondamentali:

- 1) l'interesse per gli aspetti stabili e formali delle interazioni (norme, regole, aspetti convenzionali e procedurali);
- 2) l'attenzione rivolta agli aspetti costanti della vita sociale, ai percorsi seguiti dall'evoluzione culturale e degli schemi cognitivi nel lungo periodo;
- 3) l'importanza del contesto cognitivo e normativo per l'influenza che determina sull'interazione¹⁶.

L'approccio istituzionale considera la soggettiva definizione della situazione fondamentale per comprendere come l'attore agirà e le decisioni che verranno da lui assunte. Le istituzioni, secondo la prospettiva delineata dagli autori classici, sono dunque dotate di supporti materiali e simbolici che sopravvivono e persistono ai soggetti che di volta in volta, per il loro ruolo, ne garantiscono la conservazione. Le preferenze individuali risultano plasmate da esse, socialmente influenzate. Vi è ovviamente spazio per l'azione intenzionale, ma molti comportamenti sono assunti in modo quasi automatico conformandosi a regole ritenute socialmente valide¹⁷. In ciò, la teoria istituzionalista diverge da quella economica, considerando una pluralità di livelli di coscienza dell'individuo. Se l'attore economico agisce sulla base di un criterio utilitaristico, quello contemplato dalla prospettiva istituzionalista tende ad assumere decisioni ripetitive, per limitare l'impatto di eventi imprevedibili e della sua *razionalità limitata*¹⁸. Per cui la razionalità del comportamento, che nell'analisi economica è un assunto di base, in quella istituzionale diviene un esito delle istituzioni sociali¹⁹.

¹⁶ Cfr.: Lanzalaco L., *op. cit.*, 1995.

¹⁷ Cfr.: March J. G., Olsen J. P., *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Il Mulino, Bologna, 1992.

¹⁸ Secondo Simon le procedure amministrative e le strutture organizzative servono a semplificare e a sostenere i processi decisionali degli individui operanti all'interno delle organizzazioni, consentendo loro di adottare un comportamento più razionale e coerente, benché limitato nei suoi scopi e nelle sue capacità (*razionalità limitata*), di quello che potrebbero adottare in mancanza di tali strutture (cfr.: Simon H., *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2004). Entrando in una certa organizzazione gli individui sono tenuti a prendere decisioni sulla base di specifici valori e assunti organizzativi. Questi assunti hanno sia natura normativa (regole, procedure, routine operative), sia fattuali (credenze in ordine al rapporto mezzi/fini). Con March, Simon ipotizzò che le organizzazioni influenzano e definiscono il comportamento dei partecipanti attraverso lo sviluppo di programmi di azione standardizzati e la formulazione di specifici corsi d'azione per la soluzione di specifici problemi (March J. G., Simon H. A., *Teorie dell'organizzazione*, Comunità, Milano, 1971). In tal modo, i processi della ricerca di alternative e della scelta formale risultano abbreviati. Gran parte del comportamento organizzativo è governato da programmi d'azione standardizzati, da routine prestabilite che aiutano a risolvere i problemi che emergono ordinariamente. Tali routine riducono in modo drastico la libertà d'azione di gran parte dei partecipanti all'organizzazione. Assunti normativi, sistemi cognitivi, regole e routine aiuterebbero gli individui a comportarsi in modo più razionale. Per Simon «l'individuo razionale è, e deve essere, un individuo organizzato ed istituzionalizzato»¹⁸.

¹⁹ Gli sviluppi della psicologia cognitiva contribuirono anche allo studio del comportamento degli individui all'interno delle istituzioni. L'approccio cognitivo parte dall'idea che gli individui, per processare le informazioni, usino *programmi*, indicati alternativamente come schemi cognitivi, frame, sistemi o set inferenziali. Questi termini designano le strutture cognitive, i sistemi di classificazione e di ordinamento dei dati, che agendo sulla registrazione, l'archiviazione, il recupero e la memorizzazione dei dati, influenzano le valutazioni, i giudizi, le aspettative degli attori individuali nei processi decisionali. Gli psicologi oscillano tra posizioni che considerano gli individui esseri essenzialmente razionali e posizioni che enfatizzano i pregiudizi ed i limiti cognitivi. I principali errori inferenziali sarebbero dovuti alla tendenza alla semplificazione eccessiva dei dati, senza impiegare le regole logiche e statistiche che razionalmente guiderebbero a scelte ottimali.

La continuità e la persistenza diventano gli aspetti più rilevanti della vita sociale. «*Il rapporto tra stabilità e mutamento si ribalta: non è più la stabilità ad essere vista come assenza di cambiamento, ma è il cambiamento ad essere visto come una forma di riproduzione mancata (...) I momenti in cui rapporti sociali e i modelli di comportamento vengono ridisegnati e sono oggetto di negoziazione (e conflitto) sono rari e corrispondono a fasi di crisi delle vecchie relazioni e identità sociali e strutturazione genetica di quelle nuove. Nei periodi di stasi istituzionale, che si collocano tra una crisi e l'altra, la persistenza (di durata talvolta secolare) delle relazioni sociali e dei modelli di comportamento non è spiegabile sulla base di continue ed esplicite decisioni degli attori*»²⁰. Tali meccanismi conducono ad una condizione in cui le azioni individuali passate influenzano quelle future attraverso un processo che altera o rafforza gli schemi cognitivi appresi dall'individuo²¹. «*I meccanismi di causazione cumulativa danno luogo a circoli viziosi o virtuosi, cioè percorsi causali retroattivi tra azione e istituzione in cui una data istituzione genera determinati comportamenti i quali a loro volta generano quelle specifiche forme d'azione, dando così il via a processi involutivi (circoli viziosi) o evolutivi (circoli virtuosi)*»²². Le scelte operate vincolano ovviamente le possibilità future, mentre il presente è *path dependent*, in quanto le scelte passate condizionano il significato attribuito dagli attori agli eventi correnti²³. Sulla base di tale prospettiva «*viene attribuito potere esplicativo all'influenza delle istituzioni formali ed informali, che sono considerate una costruzione sociale e soggette a un lento cambiamento evolutivo; ai valori e alle logiche di intervento nascosti in reti e istituzioni; all'insieme di caratteristiche culturali e comportamentali racchiuse nella vita istituzionale collettiva; alla composizione delle reti di rapporti di natura economica, e in particolare al loro ruolo nella diffusione di informazioni, della conoscenza e dell'apprendimento in funzione dell'adattabilità economica; e, infine, alle istituzioni intermedie tra mercato e Stato, che costituiscono forme di accordo partecipative e orientate allo scopo*»²⁴. Le istituzioni possono essere quindi considerate sia un complesso di risorse materiali e costrutti normativi (*approccio oggettivo*), sia un insieme simboli, mappe cognitive che conferiscono significato all'agire individuale (*approccio soggettivo*)²⁵. Un'altra rilevante distinzione è contingente agli approcci che considerano l'istituzionalizzazione come proprietà intrinseca delle organizzazioni, delle regole, e altri orientamenti che la considerano un processo²⁶. Per i primi, una procedura o una regola può essere istituzionalizzata o meno, sostenendo

²⁰ Lanzalaco L., *op. cit.*, p. 30, 1995

²¹ Ciò porta ad una «*causazione cumulativa e circolare, secondo cui quella che al tempo T è una variabile indipendente al tempo T+1 è una variabile dipendente*». Lanzalaco L., *op. cit.*, p. 30, 1995.

²² *Ibidem*, p. 30.

²³ In funzione di tali dinamiche le istituzioni tendono a rafforzare la preferenza per gli elementi istituzionalizzati; gli aspetti istituzionalizzati, dati per scontati, non sono oggetto di azioni riflessive tese a individuare alternative maggiormente efficaci; più sono convalidati intersoggettivamente, tanto più le istituzioni tendono a risultare efficaci, indipendentemente dalle loro caratteristiche intrinseche; essendo il mutamento delle istituzioni costoso, per le risorse richieste dalla loro edificazione, è considerato poco esperibile; il cambiamento per certi versi comporta una delegittimazione dei modelli precedenti e delle relazioni sociali connesse, aumentando l'incertezza e frantumando consolidate interpretazioni coerenti della realtà; i nuovi modelli, anziché sostituire i precedenti, più frequentemente si affiancano ad essi, integrandosi e coesistendo. Cfr.: *Ibidem*.

²⁴ Amin A., *Una prospettiva neo-istituzionalista dello sviluppo locale*, p. 3, Relazione svolta alla Conferenza CECO sullo sviluppo regionale, Borås, Svezia, 19 Gennaio 1998.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Cfr.: Lanzalaco L., *op. cit.*, 1995.

una visione dicotomica, mentre per i sostenitori dell'istituzionalizzazione come processo, essa non è una variabile dicotomica ma continua.

1.2 I diversi approcci allo studio delle istituzioni

«Le istituzioni consistono in strutture cognitive, normative e regolative e in attività che danno stabilità e significato al comportamento sociale. Le istituzioni vengono portate avanti in molti modi – attraverso vettori culturali, strutturali e procedurali (come nel caso della routine) – e operano in molteplici livelli o in molteplici sfere d'autorità»²⁷. Secondo questa definizione le istituzioni sarebbero sistemi multiformi comprendenti al loro interno anche apparati simbolici – costrutti cognitivi e regole normative – e processi regolativi in grado di influenzare il comportamento sociale (che a sua volta contribuisce a rafforzarli). Sistemi di significati, azioni e processi di controllo e monitoraggio sono tutti aspetti delle istituzioni, correlati tra loro. Benché costituite e tenute in vita da attori individuali, le istituzioni assumono la forma di realtà impersonali e oggettive. Sistemi regolativi, normativi e cognitivi sono componenti vitali delle istituzioni²⁸. Il dibattito fondamentale si concentra soprattutto sull'importanza relativa da attribuire alle varie componenti istituzionali. Invece di dare lo stesso peso alle varie componenti istituzionali (regolative, normative e cognitive) alcuni studiosi hanno privilegiato l'una o l'altra come componente centrale.

I processi regolativi implicano la capacità di stabilire regole, di controllare gli individui che si conformano ad esse e di comminare sanzioni²⁹. Tale dimensione è stata enfatizzata soprattutto dagli economisti. North, ad esempio, nelle sue analisi parla di sistemi di regole e dei loro meccanismi di applicazione. Per l'economista «le istituzioni sono le regole del gioco di una società o, più formalmente, i vincoli che gli uomini hanno definito per disciplinare i loro rapporti»³⁰. Si tratta di regole formali e scritte, di modi e consuetudini che sottostanno ad esse integrandole. In alcuni contesti lo svolgersi dell'interazione può essere controllata direttamente dalle parti in gioco, ma in molti casi è necessario richiedere l'intervento di un terzo operatore neutrale. Questa necessità implica lo sviluppo di un'organizzazione statale dotata di forza coercitiva e capace di controllare efficacemente, ad esempio, i diritti di proprietà. «Le

²⁷ Cfr.: Scott R. W., *Istituzioni e organizzazioni*, Il Mulino, Bologna, 1998.

²⁸ Ognuno di questi sistemi, fra loro interdipendenti, potrebbe essere visto come parte integrante di un network sociale che ne racchiude la persistenza. Secondo tale visione integrata le istituzioni sarebbero sistemi sovradeterminati, nel senso che le sanzioni sociali, i valori, le domande di conformità e le gratificazioni associate, agirebbero tutti in modo da imprimere una particolare direzione ad un certo sistema di significati.

²⁹ Williamson è stato il primo studioso contemporaneo a proporre di interpretare gli assetti istituzionali interni alle organizzazioni come sistemi regolativi, o come strutture di governance. L'incertezza del processo di scambio spinge gli attori ad avvertire il bisogno di un'organizzazione che coordini tutte le altre organizzazioni operanti in un certo campo. Tali organizzazioni creano regole organizzative che vincolano i propri membri ed un sistema di autorità in grado di farle rispettare. Queste regole rendono possibile l'attuazione degli scambi con un margine di prevedibilità e stabilità altrimenti impossibile. Cfr.: Williamson O. E., *op. cit.*, 1987.

³⁰ North D. C., *op. cit.*, p. 23, 2002. Per North non può esserci crescita economica se non esistono meccanismi in grado di allineare o armonizzare i benefici marginali individuali con i benefici marginali sociali. Gli individui sono motivati a svolgere attività socialmente desiderabili solo se queste attività offrono loro vantaggi privati e personali maggiori dei loro costi. Affinché tale preconditione si verifichi è necessario che i diritti di proprietà siano stabiliti e garantiti, anche se non basta volere istituzioni regolative affinché queste si sviluppino. La creazione di queste istituzioni, infatti, comporta dei costi, i quali possono ostacolare l'emergere di assetti istituzionali.

istituzioni riducono il tasso di incertezza creando delle regolarità nella vita di tutti i giorni»³¹.

Un secondo gruppo di teorie enfatizza l'aspetto normativo delle istituzioni. L'attenzione è incentrata sulle regole che in un dato contesto sociale specificano i mezzi appropriati al conseguimento di fini determinati, introducendo nella vita sociale una dimensione prescrittiva, di obbligo morale. I sistemi normativi comprendono sia norme che valori, alcune delle quali valide erga omnes, altre soltanto per specifiche tipologie di attori o di posizioni sociali. In quest'ultimo caso costruiscono *ruoli*³², ovvero concezioni di comportamento appropriate per particolari individui o specifiche posizioni sociali. In funzione di tali ruoli, che limitano il comportamento individuale e lo rendono prevedibile, si creano delle aspettative condivise da altri attori salienti in un dato contesto. Anche March e Olsen hanno sviluppato una concezione delle istituzioni largamente normativa. Per questi due autori le regole guidano i comportamenti individuali, anche se ciò non avviene in modo deterministico: esse vengono selezionate sia interpretate, adattate di volta in volta alle situazioni particolari che si presentano³³. *«Essi ribadiscono il principio secondo cui il significato viene “costruito” nel contesto di un orientamento all'azione e aggiungono che le istituzioni politiche – caratterizzati da grappoli di credenze e di norme che si formano in modo endogeno – modellano i valori e le scelte degli attori politici. Esse danno forma a interpretazioni, strutturano credenze e presiedono alla formazione del significato»³⁴*. Parsons tentò invece di cogliere la dimensione soggettiva ed oggettiva dell'azione sociale sostenendo che, se gli aspetti normativi esistono indipendentemente dagli attori sociali, un sistema sociale può ritenersi istituzionalizzato nella misura in cui un gruppo di attori agisce in base a un certo insieme di standard normativi e giudizi di valore condivisi³⁵. L'azione istituzionalizzata è orientata perciò da motivazioni di ordine morale più che strumentali³⁶. Le istituzioni vengono quindi considerate dal sociologo americano come sistemi di norme che regolano i rapporti tra individui e definiscono i criteri cui questi, nel loro agire, dovrebbero ispirarsi³⁷. Affinchè il sistema delle azioni individuali sia socialmente integrato è necessario che le norme istituzionali orientino l'agire individuale a valori comuni e condivisi. L'osservanza alle norme può essere così ottenuta attraverso un duplice meccanismo: il coinvolgimento morale dell'individuo o il suo timore di sanzioni. Le istituzioni, quindi, constano di norme sociali che vincolano gli individui a comportamenti congruenti con valori socialmente condivisi³⁸. Perciò le strutture sociali concrete (le burocrazie, le imprese, ecc.)

³¹ *Ibidem*, p. 24.

³² I ruoli possono essere formali o informali: nel primo caso gli individui in specifiche posizioni sociali sono chiamati ad adottare comportamenti specifici e ben definiti, nel secondo i comportamenti si modificano col tempo, col variare delle aspettative normative e sociali.

³³ Cfr.: March J. G., Olsen J. P., *op. cit.*, 1992.

³⁴ Sola G., *op. cit.*, p. 848, 2004.

³⁵ Cfr.: Parsons T., *La struttura dell'azione sociale*, Il Mulino, Bologna, 1970; Parsons T., *Il sistema sociale*, Edizioni di comunità, Milano, 1996.

³⁶ L'analisi parsonsiana tende ad enfatizzare la dimensione morale rispetto ai condizionamenti esterni, gli elementi soggettivi rispetto a quelli oggettivi.

³⁷ Cfr.: Parsons T., *Prolegomeni ad una teoria delle istituzioni sociali*, Armando, Roma, 1995.

³⁸ Nonostante le grandi istituzioni (dal linguaggio al governo, dalle leggi alla famiglia) sembrano fenomeni oggettivi ed autonomi, essi si sviluppano e vengono preservati attraverso interazioni intersoggettive. Esistono in quanto modalità usuali di pensiero e azione, largamente inconscie perché condivise da tutti i membri di un gruppo. Sono nel contempo risultato e causa delle azioni individuali, benché le istituzioni esprimano una certa continuità e persistenza, esse esistono solo in quanto tenute in vita dalle interazioni individuali standardizzate ed integrate tra loro.

assumono forme e assetti coerenti non solo a fattori economici, politici o tecnologici, ma le forme sono direttamente collegate ai valori ultimi dell'assetto sociale, alle istituzioni. La tesi istituzional-culturale di Parson esamina anche il rapporto che si innesca tra le organizzazioni e gli ambienti sociali in cui operano, sostenendo che il sistema di valori dell'organizzazione viene influenzato e legittimato dalle norme istituzionali socialmente dominanti. Essendo le organizzazioni sotto-sistemi sociali, i loro obiettivi e le loro procedure tendono ad acquisire una valenza stabile e pregnante, diventando così istituzionalizzate. L'istituzionalizzazione è un processo che richiede un certo arco di tempo, implica una differenziazione e una spersonalizzazione delle relazioni sociali e dei modelli di comportamento, assumendo un'intrinseca legittimità e indipendenza dai soggetti coinvolti nelle relazioni³⁹. Essa conferisce valore intrinseco a delle procedure organizzative⁴⁰, aldilà della reale utilità strumentale⁴¹.

Un terzo gruppo di istituzionalisti, comprendente principalmente antropologi, ha invece posto il focus dell'analisi sulla centralità della componente cognitiva delle istituzioni, in particolare delle regole che costituiscono una determinata realtà e gli schemi mentali attraverso i quali le si attribuisce significato: le istituzioni condizionano e regolano il comportamento. L'attenzione agli schemi cognitivi è tipica dell'approccio neoistituzionalista in sociologia⁴². Tale approccio conferisce notevole importanza alla dimensione cognitiva, che si frappone tra gli stimoli ambientali esterni e la risposta individuale a tali stimoli e consiste in rappresentazioni del mondo interiorizzate, di carattere simbolico⁴³. I comportamenti individuali risultano quindi legati alle rappresentazioni interiorizzate dell'ambiente circostante. La centralità dei ruoli nello studio delle istituzioni è stata enfatizzata nell'analisi di Berger e Luckman, per i quali «ogni condotta istituzionalizzata implica dei ruoli. Così i ruoli partecipano del carattere di controllo dell'istituzionalizzazione. Non appena sono tipizzati come titolari di un ruolo, la loro condotta è ipsofacto suscettibile di costrizione (...) I ruoli rappresentano l'ordine istituzionale»⁴⁴. Le istituzioni si sviluppano quindi attraverso la ripetizione di schemi di comportamento

³⁹ Cfr.: Lanzalaco F., *Istituzioni, organizzazioni, potere. Introduzione all'analisi istituzionale della politica*, NIS, Roma, 1995.

⁴⁰ Adottando un determinato sistema di valori, l'organizzazione acquisisce una certa personalità strutturale, una sua identità in funzione della quale persegue obiettivi concreti. Man mano che le organizzazioni acquistano valore intrinseco, non vengono più considerate come strumenti transitori ma, al contrario, inizia a farsi strada il problema della loro persistenza.

⁴¹ Cfr.: Selznick P., *La leadership nelle organizzazioni*, Angeli, Milano, 1984.

⁴² Cfr.: Magatti M., *Sociologia economica e teoria sociale*, in Stato e mercato, n. 51, Dicembre 1997.

⁴³ I comportamenti individuali spesso cercano di coniugare il rispetto delle norme istituzionali con la ricerca della massima utilità individuale. Per contemperare queste due dimensioni, l'attore deve disporre di informazioni e conoscenze, relative al contesto ambientale in cui opera, e riuscire ad elaborarle razionalmente. Lo scarto tra le conoscenze individuali e quelle necessarie ad assumere decisioni ottimali risulta dipendente sia dalla complessità della situazione esterna, sia dalla capacità individuale di utilizzare al meglio le informazioni disponibili, nonché le competenze per padroneggiarle propriamente. Maggiore sarà il gap tra potenzialità computazionali/cognitive e complessità ambientale, tanto maggiore sarà l'incertezza che circonda la decisione stessa, rendendo per l'attore complicato l'identificazione della linea di condotta migliore rispetto al set disponibile. Al fine di ridurre tale incertezza ed il rischio d'errore, l'attore opererà per prassi consolidate, escludendo quelle meno praticate o inusuali, escludendo questi corsi d'azione e preferendo conformarsi a quelli istituzionalizzati. Gli elementi istituzionali tendono però a frenare l'innovazione, anche quando comporterebbe l'adozione di comportamenti ottimizzanti: l'incertezza circa le conseguenze riduce la flessibilità decisionale.

⁴⁴ Berger P. L., Luckmann T., *La realtà come costruzione sociale*, p. 108-109, Il Mulino, Bologna, 2006.

Vettore	Pilastro		
	Regolativo	Normativo	Cognitivo
Culture	Regole, leggi	Valori, aspettative	Categorie, tipizzazioni
Strutture sociali	Sistemi di governance, sistemi di potere	Regimi, sistemi di autorità	Isomorfismo istituzionale, identità
Routine	Protocolli, procedure standardizzate	Conformità, compiere il proprio dovere	Programmi di azione/esecuzione

che evocano significati condivisi dai partecipanti⁴⁵. La legittimazione di questo ordine dipende dal suo riferimento a schemi cognitivi, a norme e a regole più vaste⁴⁶.

I tre diversi approcci all'analisi istituzionale⁴⁷ appena illustrati si distinguono non solo per le componenti che privilegiano, ma anche in base alla tipologia di *vettori istituzionali* che enfatizzano. Il concetto di vettore si ricollega alla *teoria della strutturazione* di Giddens, nella quale viene sottolineata l'interdipendenza tra struttura e azione in tutti i comportamenti sociali⁴⁸. Attraverso i vettori le istituzioni si conservano nel tempo. Jepperson ha individuato, nella sua analisi delle istituzioni, tre tipologie di vettori istituzionali: le *culture*, i *regimi* e le *organizzazioni*⁴⁹. Ogni organizzazione è sostenuta e condizionata da forze istituzionali e ogni struttura può incorporare e fare proprie certe componenti istituzionali sottoforma di culture,

⁴⁵ Cfr.: Berger P. L., Luckmann T., *op. cit.*, 2006.

⁴⁶ I tre approcci (regolativi, normativo e cognitivo) rimandano a tre diverse tipologie di legittimità. L'approccio regolativo enfatizza la conformità alle regole: vanno considerate legittime solo le istituzioni che soddisfano precisi requisiti legali. L'approccio normativo propone criteri morali quali fondamento della legittimità: gli incentivi alla conformità possono assumere natura intrinseca, a seguito di un processo di interiorizzazione, oltre che natura estrinseca. L'approccio cognitivo sottolinea come la legittimità derivi dall'adozione di uno schema di riferimento comune o di una comune definizione della situazione. Cfr.: Scott R. W., *op. cit.*, 1998.

⁴⁷ Tutti i diversi approcci enfatizzano comunque il contributo delle istituzioni alla stabilità sociale. Con la loro persistenza temporale, le istituzioni stabilizzano le regole ed i poteri che le costituiscono. Sui meccanismi che producono tale stabilità, invece, non c'è accordo tra gli studiosi.

⁴⁸ Per Giddens la struttura rappresenta l'aspetto più durevole e istituzionalizzato del comportamento.

Le strutture sono sia il risultato di azioni passate (prodotti sociali), sia il contesto o il medium attraverso il quale si producono i comportamenti attuali. Dal canto suo, l'azione contribuisce a produrre, conservare o modificare la struttura. Cfr.: Giddens A., *La costituzione della società*, Comunità, Milano, 1990.

⁴⁹ Le *culture* sono vettori che si basano essenzialmente su strutture interpretative, ovvero su schemi codificati di significati e di sistemi di regole. Tali schemi informano e condizionano il comportamento individuale attuale e ne sono al tempo stesso influenzati: gli ambienti in cui le istituzioni operano costituiscono sistemi culturali che le legittimano, stimolandone la riproduzione nel tempo. Le istituzioni possono essere anche tramandate attraverso le strutture sociali, vettori che si basano su precise aspettative associate a una certa configurazione di posizioni sociali o sistema di ruoli. Esse rafforzano il comportamento degli attori e lo condizionano. A sua volta tale comportamento si riproduce e le trasforma. Infine le istituzioni possono essere incorporate in attività strutturate sotto forma di abitudini e routine. Molti dei primi istituzionalisti avevano individuato proprio nelle abitudini, nelle routine e nelle procedure operative standardizzate le caratteristiche fondamentali delle istituzioni. Le competenze dei partecipanti e le routine organizzative svolgono un ruolo stabilizzante all'interno delle istituzioni. Gli schemi d'azione ripetitivi conferiscono anch'essi stabilità al comportamento organizzativo, incrementandone efficienza e prevedibilità, ma anche rendendolo più rigido. Cfr.: Jepperson R. L., *Institutions, institutional effect, and institutionalism*, in Powell W. W., Di Maggio P. J., *New institutionalism in organizational analysis*, University of Chicago Press, Chicago, 1991.

strutture e routine: in tal senso è possibile parlare di istituzionalizzazione delle componenti organizzative⁵⁰.

La densità di una forma organizzativa, ovvero il numero di organizzazioni di un certo tipo⁵¹, può essere vista come una misura di legittimità di tale forma, cioè del suo livello di *istituzionalizzazione*⁵². La densità è anche indicativa del suo stato cognitivo, della misura in cui tale forma è data per scontata e fino a che punto gli attori la considerano come una modalità naturale di organizzazione per perseguire determinati fini⁵³. L'istituzionalizzazione si realizza quando modelli comportamentali o relazioni sociali diventano indipendenti dalla discrezionalità dei soggetti coinvolti nell'interazione, divenendo *vigenze collettive*⁵⁴.

Da un punto di vista strutturale, l'istituzionalizzazione⁵⁵ può considerarsi completata quando l'oggetto del processo – sia esso una politica, una organizzazione o un modello di comportamento – è capace di persistere e riprodursi indipendente dalle preferenze dei soggetti coinvolti. Le istituzioni sopravvivono così agli individui, circoscrivono gli ambiti della scelta razionale, ampliando nel contempo l'incidenza di norme e routine sul comportamento individuale. Vincolandosi ad una condotta di comportamento, in ogni momento le scelte degli individui sono condizionate dalle decisioni assunte nei periodi precedenti⁵⁶.

Il mutamento istituzionale⁵⁷ si produce quando alcuni elementi vengono deistituzionalizzati, cioè subiscono una contrazione nel loro livello di

⁵⁰ Alcune forme strutturali sono largamente diffuse all'interno di organizzazioni che operano negli stessi settori. Si parla, in tal senso, di isomorfismo o di equivalenza strutturale (relazioni simili tra forme diverse).

⁵¹ Meccanismi di natura mimetica – connessi a meccanismi competitivi – coercitiva – derivanti dai rapporti di potere – e normativa portano le organizzazioni appartenenti ai medesimi settori a sviluppare strutture simili. All'aumentare del grado di istituzionalizzazione tende perciò ad aumentare anche il livello di isomorfismo.

⁵² Sotto il profilo cognitivo il processo di istituzionalizzazione risulta dispiegato nella misura in cui una certa istituzione viene data per scontata: all'aumentare del livello di istituzionalizzazione diminuisce parallelamente l'attenzione rivolta all'oggetto. Esso tenderà ad essere applicato in modo incondizionato dagli attori: l'applicazione sarà tanto più incondizionata quanto maggiore sarà il livello di istituzionalizzazione. La componente prescrittiva è volta alla determinazione del livello d'influenza che una certa istituzione è in grado di esercitare sul comportamento individuale. Infine, sotto il profilo normativo, il livello di istituzionalizzazione dipende dal livello di regolazione giuridico dei rapporti. Più bassa è la formalizzazione, minore è l'istituzionalizzazione.

⁵³ Cfr.: Carroll G., Hannan M. T., *Density dependence in the evolution of populations of newspaper organizations*, in *American Journal of Sociology*, n. 91, p. 838-873.

⁵⁴ In tale processo è possibile individuare quattro aspetti rilevanti: la componente strutturale, la componente cognitiva, la componente prescrittiva, la componente giuridico-formale. Cfr.: Lanzalaco L., *op. cit.*, 1995.

⁵⁵ Costituiscono spinte all'istituzionalizzazione gli interessi alla conservazione dell'oggetto in questione, la coagulazione di un substrato materiale e simbolico che consente all'istituzione di conservarsi e riprodursi nel tempo e la mancanza del controllo delle risorse da parte di un soggetto specifico. Cfr.: *ibidem*.

⁵⁶ Le decisioni restringono quindi la gamma di opzioni esperibili nei futuri corsi d'azione, attraverso pressioni sociali e obbligazioni. Se nelle teorie economiche le istituzioni sono considerate variabili dipendenti e le azioni individuali variabili indipendenti, nell'approccio sociologico allo studio delle istituzioni sono le azioni individuali ad assumere i connotati di variabili dipendenti dalla configurazione istituzionale. Il primo parte da una visione iposocializzata delle azioni, considerando l'individuo immune dai condizionamenti sociali, mentre la seconda prospettiva è ipersocializzata, descrivendo un individuo completamente condizionato dal sistema sociale.

⁵⁷ Il mutamento può avere sia natura endogena che esogena. I modelli di mutamento esogeno correlano il mutamento istituzionale ai cambiamenti che intervengono nelle preferenze degli attori, la tecnologia e le risorse disponibili, inevitabilmente trasformano anche le istituzioni. Le rinegoziazioni che determinano la deistituzionalizzazione è favorita anche dagli interessi degli imprenditori istituzionali.

istituzionalizzazione, mentre altri elementi vengono nel contempo istituzionalizzati. Il modello emergente si innesta su quello deistituzionalizzato, risultandone comunque condizionato e ridefinendone i connotati. Il processo può essere graduale, di natura incrementale, oppure può avvenire in modo traumatico. Individuare le spinte alla base del mutamento istituzionale risulta più complesso che identificare le dinamiche alla base dell'istituzionalizzazione.

Sia l'istituzionalizzazione⁵⁸ che la deistituzionalizzazione possono essere analizzati come processi politici, in quanto richiedono la mobilitazione di potere, contribuendo sia alla sua produzione che al suo esercizio. Attraverso l'istituzionalizzazione il potere acquisisce autonomia dalle contingenze. Divenendo autonome dai singoli gruppi sociali, le istituzioni politiche⁵⁹ possono così perseguire e promuovere l'interesse generale. «*Il processo di istituzionalizzazione è un processo essenzialmente politico in quanto: a) richiede la mobilitazione di risorse del potere; b) contribuisce alla produzione di potere; c) è orientato all'esercizio di potere*»⁶⁰. Affinchè il processo di istituzionalizzazione avanzi è condizione necessaria, sebbene non sufficiente, il sostegno da parte di gruppi che controllano risorse strategiche. La disponibilità di risorse non si traduce automaticamente nell'utilizzazione delle stesse, laddove si frappongono norme socioculturali. L'erosione di legittimità morale e politica che essa comporta non necessariamente verrà rimpiazzata in modo rapido e completo. Più verosimilmente le componenti fondamentali degli elementi deistituzionalizzati, anche se obsolete, continueranno a sopravvivere per lungo tempo *come frammenti di rotte catene, pendenti dalle volte di vecchi edifici*⁶¹, senza alcuna funzione specifica, o subiranno un lento processo di mutamento, assumendo gradualmente nuove funzioni e significati col passare del tempo. L'istituzionalizzazione è essa stessa fonte di potere, «*nella misura in cui riduce l'incertezza radicale degli attori all'interno di un campo sociale*»⁶². Le istituzioni politiche, circoscrivendo lo spazio di una comunità, consentono la costruzione di relazioni stabili tra individui ed organizzazioni che occupano tale spazio⁶³ e, nel farlo,

Per quanto attiene il mutamento endogeno questo viene prodotto dalla completa istituzionalizzazione: essa contiene già in sé gli elementi che, dispiegandosi, ne determineranno il superamento (attraverso dinamiche competitive, per fenomeni di permeabilità o rigidità istituzionale – o iperistituzionalizzazione). Cfr.: Lanzalaco L., *op. cit.*, 1995.

⁵⁸ Le istituzioni politiche, col tempo, possono trasformarsi in strutture rigide, ostacolando il mutamento, impermeabili alle innovazioni che intervengono su altre sfere istituzionali. In questo caso i mutamenti e le innovazioni, anziché prodursi attraverso evoluzioni lente e incrementali, avvengono attraverso rotture traumatiche con l'ordine precedente. Il rafforzamento delle istituzioni politiche, quando va oltre certi limiti, può determinare anch'esso effetti controproducenti quali:

la deistituzionalizzazione strisciante, ovvero uno svuotamento delle organizzazioni e delle loro funzioni, divenendo strutture incapaci di influenzare i processi;

l'iperistituzionalizzazione politica – l'istituzionalizzazione non sempre coincide con l'interesse generale. Anzi, alcune organizzazioni possono ostacolare l'innovazione, la modernizzazione ed il mutamento, per cui la loro istituzionalizzazione può risultare in contraddizione con lo sviluppo dell'intero sistema politico. Mentre le società in via di sviluppo devono affrontare il problema relativo alla creazione di istituzioni autonome, capaci di perseguire l'interesse generale, quelle avanzate devono invece favorire la capacità di adattamento delle istituzioni già esistenti, la loro innovazione flessibile.

⁵⁹ Il grado di autonomia delle istituzioni politiche è in funzione: dello sviluppo di istituzioni svincolate dagli interessi particolaristici di singoli gruppi; del diretto controllo di risorse materiali, cognitive ed umane; del livello di identificazione degli individui nelle istituzioni; dell'indipendenza, nel funzionamento delle istituzioni, dalle caratteristiche soggettive degli individui che le compongono.

Cfr.: Huntington S. P., *Ordinamento politico e mutamento sociale*, Franco Angeli, Milano, 1975.

⁶⁰ Lanzalaco L., *op. cit.*, p. 157, 1995.

⁶¹ Cfr.: Tocqueville A., *La democrazia in America*, BUR, Milano, 2002.

⁶² Lanzalaco L., *op. cit.*, p. 158, 1995.

⁶³ Cfr.: Huntington S. P., *Ordinamento politico e mutamento sociale*, Franco Angeli, Milano, 1975.

consolidano il loro potere, attraverso processi di politicizzazione per mezzo dei quali regole, valori e pratiche vengono dati per scontati, sottratti agli ambiti di valutazione strumentale, di conflitto o di decisione discrezionale. «*La sfera politica concerne il controllo dell'uso della forza all'interno di una società e il mantenimento della pace interna ed esterna ai confini della società, così come la mobilitazione delle risorse per la realizzazione di vari obiettivi e l'articolazione e la realizzazione di determinati fini per la collettività*»⁶⁴. Solo nelle società moderne la sfera politica si istituzionalizza pienamente, divenendo autonoma da altre strutture che espletavano funzioni simili (istituzioni economiche, militari, religiose), nel corso di un processo evolutivo che ha implicato la specializzazione e la differenziazione funzionale delle istituzioni sociali, ma anche l'accrescimento della dipendenza e della complementarità delle stesse. Il livello di autonomia della politica rispetto alle altre sfere non è costante, ma risulta soggetto a consistenti oscillazioni nel corso del tempo, a causa di continui processi di depoliticizzazione, ossia a seguito della rimessa in discussione di norme, regole e valori consolidati, elementi che nel loro complesso contribuiscono alla creazione dell'ordine politico. L'istituzionalizzazione della sfera politica, difatti, implica la riduzione delle aree di conflitto e di frizione, contestualmente all'aumento della prevedibilità delle interazioni che si innescano nel mondo sociale, come effetto congiunto della monopolizzazione dell'uso della forza da parte dello Stato e della legittimazione di cui sono investite le strutture pubbliche, condizioni che riducono drasticamente le occasioni di instabilità sistemica. Le strutture statali attuali sono dunque basate su una forte istituzionalizzazione del potere politico⁶⁵: il potere politico ed il suo esercizio sono perciò *spersonalizzati*⁶⁶. Alla stregua di questo orientamento, lo Stato può essere considerato un costrutto del processo di istituzionalizzazione del potere politico, ricomprendente al suo interno relazioni di autorità e di potere che implicano elevati livelli di istituzionalizzazione. In quanto tale, la struttura statale è soggetta per sua stessa natura a deistituzionalizzazione e la sua sovranità, espressione concreta del livello di istituzionalizzazione raggiunto, risulta esposta ai processi deistituzionalizzanti in atto sia su scala interna che internazionale. Proprio in relazione al processo di deistituzionalizzazione delle strutture statali, innescato dalle complesse dinamiche della globalizzazione e della costruzione di uno spazio politico europeo, derivano consistenti problemi di governabilità della sfera economica. La prospettiva neoistituzionale individua nel *rafforzamento delle reti relazionali* e nella compartecipazione alle scelte da parte di una *pluralità di organizzazioni decentrate ed autonome*, gli elementi sui quali puntare per migliorare il controllo sul sistema economico⁶⁷. Nell'ambito delle strutture di governance così configurate il ruolo dello Stato si limiterebbe alla definizione degli obiettivi strategici dell'azione pubblica e al continuo monitoraggio delle *autorità decentrate*, favorendo le negoziazioni tra privati funzionali alla strutturazione di *forme intermedie di governabilità* idonee a produrre *ispessimenti istituzionali*⁶⁸. Una volta accresciuta la capacità di progettare interventi locali autonomi, il sistema territoriale diviene fonte di notevoli vantaggi competitivi, per le economie di scala derivanti dai processi agglomerativi e dalla *relazionalità*⁶⁹ in esso presente.

⁶⁴ Eisenstadt S. N., *Social institutions: the concept*, in Lanzalaco L., *op. cit.*, p. 176, 1995.

⁶⁵ Cfr.: Poggi G., *Lo Stato. Natura, sviluppo, prospettive*, Il Mulino, Bologna, 1992.

⁶⁶ Cfr.: Popitz H., *Fenomenologia del potere*, Il Mulino, Bologna, 1990.

⁶⁷ Cfr.: Amin A., *op. cit.*, 1998.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Cfr.: Capello R., *Economia regionale*, Il Mulino, Bologna, 2006.

1.3 Istituzioni e sviluppo locale

Il moltiplicarsi negli ultimi anni di studi sui fattori istituzionali che concorrono a determinare lo sviluppo locale⁷⁰. Le istituzioni influenzano e sono influenzate dal complesso intreccio di relazioni che si stabiliscono tra sfera politica, economica e sociale⁷¹. Weber, nella sua analisi relativa alle comunità politiche, pose in evidenza il condizionamento bidirezionale che «*le varie forme di potere hanno sulla vita economica*» e, contestualmente, «*il condizionamento economico sulla sfera politica*»⁷². L'*agire economico*⁷³, le comunità⁷⁴ e le associazioni risultano, nella prospettiva weberiana, interconnesse da rapporti di reciproca influenza: né fattori economici, né fenomeni sociali sono suscettibili di auto-esplicazione, pertanto non possono essere rappresentati attraverso modelli esplicativi mono-causali. Le istituzioni sociali influenzano quelle economiche e viceversa. «*Weber definisce istituzione (Anstalt) come “un gruppo sociale, i cui ordinamenti statuiti vengono imposti con (relativo) successo, entro un dato campo di azione, ad ogni agire che riveste determinate caratteristiche”*»⁷⁵. Tutte le opere del sociologo tedesco sono permeate dal tentativo di *comprendere* e *spiegare*⁷⁶ le modalità attraverso le quali le regole culturali arrivano a definire strutture e comportamenti sociali⁷⁷, compresi quelli economici⁷⁸.

Nell'analisi di Veblen le istituzioni, intese come abitudini ed atteggiamenti consolidati, influenzano il comportamento economico in misura ancora più rilevante dei calcoli razionali⁷⁹. Gran parte dell'agire individuale risulta governato da abitudini e convenzioni, differentemente da quanto postulato dagli assunti impliciti della disciplina economica. Esso risulta socialmente condizionato per mezzo delle istituzioni e dai cambiamenti storici che si verificano nel corso del tempo. Mutamenti che si riflettono anche sugli atteggiamenti degli attori economici di cui la teoria

⁷⁰ Cfr.: Almond G., Verba S., *The civic culture revisited*, Little Brown, Boston, 1990; Inglehart R., *Modernization and postmodernization. Cultural, economic and political change in 43 societies*, Princeton University Press, Princeton, 1997.

⁷¹ Cfr.: Magatti M. (a cura di), *Azione economica come azione sociale. Nuovi approcci in sociologia economica*, Angeli, Milano, 2000.

⁷² Cfr.: Weber M., *Economia e società*, vol. I, 1999.

⁷³ Per *agire economico* il sociologo tedesco intendeva «*un esercizio pacifico di un potere di disposizione, che sia orientato economicamente in modo primario e per agire economico razionale*», ovvero l'agire tipico del capitalismo, «*un esercizio orientato razionalmente allo scopo*». Weber M., *op. cit.*, vol. I, p. 57, 1999.

⁷⁴ «*Una relazione sociale deve essere definita “comunità” se, e nella misura in cui, la disposizione all'agire poggia (...) su una comune appartenenza soggettivamente sentita (affettiva o tradizionale) degli individui che ad essa partecipano*»⁷⁴, mentre «*una relazione sociale deve essere definita “associazione” se, e nella misura in cui, la disposizione dell'agire sociale poggia su una identità di interessi, oppure su un legame di interessi motivato razionalmente*». Weber M., *op. cit.*, vol. I, p. 38, 1999.

⁷⁵ Sola G., *Storia della scienza politica. Teorie, ricerche e paradigmi contemporanei*, p. 825, Carocci, Roma, 2004.

⁷⁶ La stessa sociologia, secondo Weber, «*si propone di intendere in virtù di un procedimento interpretativo l'agire sociale, e quindi di spiegarlo causalmente nel suo corso e nei suoi effetti*». Weber M., *op. cit.*, p. 4 vol. I, 1999.

⁷⁷ Nella sfera sociale è attraverso l'agire politico che si creano le basi per un'organizzazione razionale e stabile: la monopolizzazione dell'uso della forza fisica operata dallo Stato è funzionale alla riproduzione dell'ordine sociale e delle sfere istituzionali connesse. Cfr.: Weber M., *op. cit.*, 1999.

⁷⁸ Nel comparto economico la prevedibilità di comportamenti razionalmente orientati, riducendo l'incertezza, risulta funzionale alla strutturazione di relazioni stabili. *Ibidem*.

⁷⁹ Cfr.: Backhouse R., *L'istituzionalismo americano: Veblen*, in Backhouse R., *Storia dell'analisi economica moderna*, Zanichelli, Bologna, 1990.

economica classica, essenzialmente storica, non riesce però a rendere conto. Al centro delle riflessioni di Veblen ci sono dunque le istituzioni, e non gli individui⁸⁰. Il mutamento sociale è così ricondotto ad un processo di selezione di istituzioni diverse, che modificano la tipologia di comportamenti individuali ammessi in risposta agli eventi esterni. Veblen rigettava le ipotesi di isomorfismo, di convergenza istituzionale indotta dalle innovazioni tecnologiche, sostenendo l'esistenza di percorsi di sviluppo differenziati basati sulla commistione tra tecniche moderne e valori tradizionali, particolare mix capace di ridurre le spinte centrifughe determinate dal processo di modernizzazione. Esistono quindi *equilibri multipli*⁸¹, diversi mix ottimali di innovazione e tradizione, egualmente capaci di sostenere uno sviluppo privo di forti tensioni.

Polanyi riteneva lo sviluppo stesso del capitalismo riconducibile all'influenza delle istituzioni sociali e politiche⁸². L'agire economico non è quindi comprensibile prescindendo dalle istituzioni o adottando una prospettiva individualistica che non tenga conto della dimensione sociale: «*l'economia dell'uomo, di regola, è sommersa nei suoi rapporti sociali*»⁸³. L'influenza della dimensione sociale su quella economica appare chiara nelle economie primitive, le cui relazioni risultano quasi prive di connotazioni utilitaristiche, regolate da obbligazioni reciproche che influenzano il comportamento individuale⁸⁴. La ricerca del profitto, quale motore del sistema economico, è divenuta rilevante solo negli ultimi secoli⁸⁵.

Nell'analisi sociologica di Polanyi risulta centrale il complesso rapporto tra società ed economia, l'influenza che la dimensione istituzionale esercita sulla sfera dei rapporti economici. Un po' come Marx, egli riteneva il sistema capitalistico, nella sua variante liberista, una formazione destinata a modificare radicalmente le istituzioni socio-politiche che ne hanno accompagnato lo sviluppo. La sua opera più importante, *La grande trasformazione*, venne appunto dedicata all'analisi del doppio movimento originato dal tentativo sociale di controllare i meccanismi di trasformazione indotti dal capitalismo, creando nel contempo un difficile equilibrio tra le istituzioni del libero mercato ed esigenze di stabilità sociale⁸⁶.

Marx reputava la variabile strutturale preminente su quella culturale per spiegare il fenomeno dello sviluppo economico, essendo la cultura proiezione della base materiale della società nella costruzione teorica marxiana⁸⁷. Thomas aveva

⁸⁰ Anche Commons, in aperto contrasto con l'enfasi tradizionale posta sulla scelta individuale, suggerì una spiegazione del comportamento economico basata sulle *regole di condotta*, ovvero le istituzioni sociali. Queste ultime sono considerate da Commons soluzioni pragmatiche ed imperfette a conflitti emersi in passato e consistono in un insieme di diritti e doveri fatti rispettare da un'autorità centrale. Secondo gli istituzionalisti, dunque, gli economisti avrebbero dovuto sviluppare modelli di comportamento economico più pragmatici e più aderenti alla realtà psicologica degli individui, invece di avallare semplici assunti razionali di stampo utilitaristico. Cfr.: Commons J., *I fondamenti giuridici del capitalismo*, Il Mulino, Bologna 1981.

⁸¹ Cfr.: Trigilia C., *Sociologia economica*, vol. I, Il Mulino, Bologna, 2005.

⁸² Cfr.: Polanyi K., *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino, 2004.

⁸³ Polanyi K., *Economie primitive, arcaiche, moderne*, p. 68, Einaudi, Torino, 1980.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Polanyi individuò tre diverse forme di regolazioni delle attività economiche, che corrispondono ad altrettante modalità di integrazione dell'economia: la reciprocità, la redistribuzione e il mercato. Ciascuna forma di regolazione si differenzia dalle altre per i rapporti che in essa si sviluppano tra sfera economica e sfera sociale. Tali differenti forme di regolazione non corrispondono a stadi di sviluppo temporalmente sequenziali, ma tendono a ripresentarsi nelle diverse formazioni storiche.

⁸⁶ Cfr.: Polanyi K., *op. cit.*, Einaudi, 2004.

⁸⁷ «*Il modo di produzione della vita materiale condiziona, in generale, il processo sociale, politico e spirituale della vita. Non è la coscienza degli uomini che determina il loro essere, ma è, al contrario, il*

messo in evidenza come le condizioni materiali possano facilitare o ostacolare determinati atteggiamenti e linee d'azione: in ultima analisi, secondo il sociologo, il modo in cui le risorse vengono concretamente utilizzate dipende dalle persone⁸⁸. Di qui la portata prescrittiva dell'analisi di Thomas: le strutture sociali, le istituzioni, dovrebbero sviluppare sia le condizioni materiali che gli atteggiamenti corrispondenti (tentativo introdotto, come si è visto, dalle politiche comunitarie). Ma, qualora non fosse possibile una parallela crescita, la precedenza andrebbe accordata allo sviluppo di favorevoli atteggiamenti culturali più che alle condizioni materiali, in quando le tendenze sociali trovano il modo di esprimersi modificando la struttura materiale, mentre non sempre la relazione inversa si verifica: la dimensione istituzionale può mutare le condizioni materiali, ma non sempre le condizioni materiali mutano gli orientamenti diffusi nella struttura sociale. Atteggiamenti e valori presenti nella sfera sociale possono dunque agire da fattori stimolanti oppure ostacolare la crescita. Ad esempio la voglia di indipendenza è considerata da Schumpeter uno dei quattro motivi che spingono gli individui a diventare imprenditori (con la voglia di potere, il gusto per la competizione e la voglia di creare qualcosa di nuovo o migliore)⁸⁹. Alla stregua del medesimo orientamento culturalista,

Entrambe le dimensioni (struttura e cultura) sembrano dunque coesistenti allo sviluppo. L'influenza, positiva o negativa, che tali dimensioni esercitano sui processi di crescita dipende dall'esito delle interazioni che si instaurano tra esse. La vicendevole influenza che ne deriva innesca processi circolari di causa-effetto che possono risultare talvolta virtuosi (come nel caso del Nord-Est), talaltra viziosi (come nel caso del Sud). I rapporti che si innescano tra dimensione strutturale e culturale, che in qualche misura rispondono alla dialettica tra struttura economica e struttura sociale, dipendono essenzialmente dalle forme della *regolazione sociale* presenti. L'antinomia tra cultura e struttura si attenua, fino a dissolversi nel corso del processo di modernizzazione, se localmente sussiste una modalità regolativa compatibile con lo sviluppo. «*La natura di questa capacità, sostiene Eisenstadt, è essenzialmente politica, in quanto si regge sulla mediazione degli interessi, su forme istituzionalizzate di regolazione sociale e, soprattutto, sulla redistribuzione di vantaggi*»⁹⁰. Per il sociologo israeliano, difatti, la modernizzazione implica la crescita degli «*indici di mobilità sociale e di crescente differenziazione strutturale, ma anche lo sviluppo di un sistema sociale, economico, e politico capace non solo di generare ininterrottamente dei cambiamenti ma anche, a differenza di molti altri tipi di sistemi sociali e politici, di assorbire cambiamenti che vanno oltre le originarie premesse istituzionali*»⁹¹. Nel Mezzogiorno la tipologia di regolazione affermata, conformemente agli interessi affaristico-clientelari della classe dirigente, ha indotto una distorsione complessiva delle dinamiche emerse nel quadro della modernizzazione. Le reti preesistenti non sono scomparse, ma semplicemente si sono riadattate flessibilmente ai mutamenti nel frattempo determinatisi, inibendo la generalizzazione degli atteggiamenti tipicamente associati alla modernità.

loro essere sociale che determina la loro coscienza». Marx K., *Prefazione*, in Marx K. *Per la critica dell'economia politica*, p. 5, Editori Riuniti, Roma, 1974.

⁸⁸ Cfr.: Thomas W. I., Znaniecki F., *Il contadino polacco in Europa e in America*, Comunità, Milano, 1968.

⁸⁹ Cfr.: Schumpeter J., *op. cit.*, 1977.

⁹⁰ Fantozzi P., *Politica, clientela e regolazione sociale*, p. 92, Rubettino, Soveria Mannelli, 1993.

⁹¹ Eisenstadt S. N., *Mutamento sociale e tradizione nei processi innovativi*, p. 44-45, Liguori editore, Napoli, 1974.

Collateralmente, le politiche di sviluppo destinate al Sud implementate nell'arco degli ultimi 50 anni hanno privilegiato l'aspetto materiale⁹², con interventi redistributivi, infrastrutturali ed incentivativi, risentendo di un'impronta strutturalista, a scapito della dimensione immateriale, ovvero istituzionale, del fenomeno dello sviluppo. La convinzione di fondo che ha animato tali interventi riteneva che gli agenti dello sviluppo economico avrebbero spontaneamente seguito le trasformazioni materiali indotte dall'intervento straordinario, adeguandosi meccanicisticamente ad esse. Sottovalutando, nel contempo, la notevole capacità distorsiva-regolativa degli agenti economici e politici locali, dimostrazione tangibile dell'influenza delle dinamiche istituzionali sui processi di crescita⁹³. Lo sviluppo può essere inteso come una fase di intensa *mobilizzazione sociale*⁹⁴ in cui gli attori riorganizzano in modo efficiente relazioni sociali e utilizzazione delle risorse⁹⁵, siano esse interne o esterne al contesto in cui lo sviluppo si determina. Incrociando la dimensione delle risorse con quella degli attori che partecipano al processo si ottengono quattro differenti modelli di crescita economica⁹⁶. Quando sia gli agenti che le risorse provengono dall'esterno, lo sviluppo è considerato *esogeno*, indotto e di tipo transitorio⁹⁷. Di per sé «non è sufficiente per impiantare una qualsiasi unità produttiva in un qualsiasi ambiente per ottenere lo sviluppo. È necessaria una politica che scelga le unità che inducono lo sviluppo e che contribuisca a interventi sull'ambiente in cui tale unità

⁹² Di Nardi G., *Politiche pubbliche e intervento straordinario per il Mezzogiorno: scritti di un'economista meridionale*, Il Mulino, Bologna, 2006.

⁹³ La preesistenza di vincoli culturali può compromettere gli effetti di politiche di riequilibrio territoriale, specie se sussistono forti ostilità al mutamento, come ha ampiamente dimostrato l'esperienza del Mezzogiorno. Anche quando risulta deficitaria l'apertura a valori come l'autonomia individuale e la responsabilità personale, i sistemi culturali diventano un ostacolo per la crescita. La contestuale attenzione conferita nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno allo sviluppo dell'apparato produttivo ed alla creazione di atteggiamenti culturali compatibili con la crescita, mostra una nuova consapevolezza circa il ruolo espletato dalle variabili culturali nel corso dei processi di modernizzazione.

⁹⁴ Per *mobilizzazione sociale* «si intende un processo che comporta il passaggio da un tipo di comportamento ad un altro. Questo processo è meglio concettualizzato se lo si concepisce in tre stadi: rottura dei vecchi moduli di comportamento, isolamento e disponibilità, induzione in nuovi moduli di comportamento e loro accettazione e interiorizzazione (...) Essa implica un insieme di processi nei vari settori del sistema sociale. nella sfera sociale propriamente detta significa mobilità sociale e urbanizzazione; nella sfera economica significa ampliamento dell'economia di mercato e industrializzazione; nella sfera sociale significa istruzione universale e esposizione ai mezzi di comunicazione di massa». Bobbio N., Matteucci N., Pasquino G., *Il dizionario di politica*, p. 580, UTET, Torino, 2004.

⁹⁵ Per Hirschman «lo sviluppo economico dipende non tanto dal trovare le combinazioni ottimali delle risorse e dei fattori di produzione dati, quanto dal riuscire a utilizzare risorse e capacità nascoste, disperse o malamente utilizzate». Hirschman A., Hirschman A. O., *La strategia dello sviluppo economico*, p. 6, La Nuova Italia, Firenze, 1968.

⁹⁶ Picchieri A., *Lo sviluppo locale in Europa. Lo stato dell'arte e prospettive*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2005.

⁹⁷ Raramente i nuclei aziendali inoculate sui territori in ritardo di sviluppo sono riusciti ad instaurare un rapporto organico con essi, inducendo effetti di trascinamento, creando così uno shock esogeno in grado di rimodulare le modalità di utilizzazione delle risorse. «Interventi legislativi volti a favorire la semplice rilocalizzazione aziendale o l'investimento in certe zone non rappresentano strumenti idonei per lo sviluppo di nuove imprese, né la mera formazione di impianti di produzione è condizione sufficiente per creare imprenditorialità, come dimostrano il fallimento degli interventi per il Mezzogiorno d'Italia (...) gli effetti positivi indubbiamente legati alla creazione di posti di lavoro in aree a bassa industrializzazione non sono meccanismi legislativi capaci di innescare un vero e proprio sviluppo di nuova imprenditorialità». Zanni L., *Imprenditorialità e territorio*, p. 163, CEDAM, Padova, 1995.

esercita i suoi effetti propulsivi (ambiente di propagazione)»⁹⁸. Del resto, nessun paese prospera in modo uniforme e compatto⁹⁹. Se la mobilitazione riguarda attori e risorse interne al processo, si parlerà allora di sviluppo *endogeno*, il cui idealtipo è ricalcato dal *distretto industriale*¹⁰⁰. Lo sviluppo è invece *indotto* quando le risorse autoctone (occupazionali, infrastrutturali e anche finanziarie) sono utilizzate da soggetti esterni. Infine, nel modello dello sviluppo *accompagnato* flussi di risorse esterne vengono utilizzate da attori locali¹⁰¹.

Un'ulteriore distinzione può essere effettuata in ordine alla natura del bene prodotto (privato o pubblico) e natura del produttore (privato o pubblico). Attori privati possono produrre beni pubblici¹⁰², così come attori pubblici possono produrre beni privati a vantaggio di privati. A causa del «*progressivo radicarsi della logica elettorale (...)* gli Stati-nazione sono divenuti soprattutto elementi propulsori straordinariamente inefficienti di distribuzione della ricchezza»¹⁰³, mentre le istituzioni locali stanno vivendo una fase di intensa legittimazione come produttori di beni pubblici. Esse risultano tanto più efficienti, nei processi di sviluppo, quanto maggiore è la capacità di produrre ed utilizzare in modo competitivo i beni pubblici. L'Università, ad esempio, diventa localmente un bene pubblico competitivo nella misura in cui è utilizzata per compiere ricerche con ricadute scientifiche ed economiche¹⁰⁴, per sviluppare nuove tecnologie sfruttabili da aziende operanti in settori emergenti¹⁰⁵.

⁹⁸ Russo M., *Le unità di indagine per le politiche del cambiamento economico locale*, p. 48, in Bellandi M., Russo M., *Distretti industriali e cambiamento economico locale*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1994.

⁹⁹ I comparti propulsori dell'economia nazionale e la competitività dei diversi territori variano nel tempo. La competitività è prerogativa, temporalmente limitata, di alcuni settori e di alcune aree territoriali, non di un'intera economia o di un intero Paese. Anche quando il Giappone era all'apice della sua competitività internazionale, quasi il 90% della sua forza lavoro era impiegata in settori scarsamente competitivi. Cfr.: K. Ohmae, *Economy and business «fighting it out»: competition at home leads to success abroad*, in *Time*, 01/08/1983.

¹⁰⁰ La legge n. 317 del '91 denomina distretti industriali «*le aree territoriali caratterizzate da elevata concertazione di piccole imprese, con particolare riferimento al rapporto tra la presenza delle imprese e la popolazione residente nonché alla specializzazione produttiva dell'insieme delle imprese*». Legge 5 ottobre 1991 n. 317, Capo VII, Articolo 36, Comma 1.

¹⁰¹ I PIT, di cui si tratterà ampiamente nel corso dei capitoli successivi, ricalcano tale prototipo: i fondi europei, quindi risorse esterne, finanziano la realizzazione di idee progettuali sviluppati da attori locali.

¹⁰² All'interno dei distretti industriali sono i soggetti privati, attraverso le interazioni che instaurano tra loro, a creare beni pubblici. Cfr.: Picchieri A., *op. cit.*, 2005.

¹⁰³ K. Ohmae, *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, p. 30, Baldini & Castoldi, 1996.

¹⁰⁴ L'accesso alle tecnologie più aggiornate, la vicinanza alle fonti dell'innovazione (Università, centri di ricerca), in prospettiva, potrebbe essere più rilevante dei bassi salari nell'influenzare le strategie d'investimento delle aziende. Già oggi «*diventa fondamentale la localizzazione in prossimità delle fonti delle conoscenze di tipo scientifico e tecnologico che rappresentano un fattore chiave per l'introduzione di innovazioni*» (Ciciotti E., *op. cit.*, p. 108, 2000). La vicinanza delle imprese alle Università accelererebbe il processo di trasferimento tecnologico, rendendolo più semplice e meno costoso. Gli istituti di ricerca creerebbero un *ambiente innovativo*, cioè un insieme di «*relazione che all'interno di un certo spazio geografico unificano un sistema di produzione, diversi attori, una cultura industriale e un comune sistema di rappresentazioni, generando appunto un processo di apprendimento collettivo e una riduzione del livello di incertezza dinamica dei processi innovativi*» (Ciciotti E., *op. cit.*, p. 196, 2000). Gli start up aziendali di diretta espressione accademica sono correlati ad elevate aspettative di rendimenti economici. I settori che registrano più spin-off universitari sono ovviamente quelli ad alta tecnologia.

¹⁰⁵ Cfr.: Gibson D. V., Smilor R. W., *The role of the research University in creating and sustaining the U. S. technopolis*, in Brett A. M., Gibson D. V., Smilor R. W., *University spin-off companies*.

Sebbene non siano chiare le dinamiche che determinano l'innestarsi di processi di sviluppo in un'area, risulta comunque determinante l'apporto della società civile e delle istituzioni quali fattori trainanti della crescita: condizionamenti storici, interessi economici, specifiche visioni del mondo, atteggiamenti culturali influenzano l'affermarsi di uno specifico modello di sviluppo¹⁰⁶. Le decisioni degli operatori economici, infatti, sono profondamente influenzate da molteplici fattori dipendenti dal contesto ambientale esterno. Le risorse istituzionali a disposizione delle strutture locali risultano cruciali per affrontare le sfide globali¹⁰⁷. La competitività dei contesti locali viene a dipendere dalla *capacità regolativa*¹⁰⁸ degli attori e delle istituzioni operanti in loco, dalla loro propensione all'apertura ai grandi network internazionali nei quali circolano conoscenze ed informazioni essenziali per restare sui mercati, senza perdere l'identità derivante dall'appartenenza primaria ad un territorio. La capacità di adattamento al mercato è anche influenzata, oltre che dalla capacità regolativa, dalla dimensione culturale, intesa come *abitudine etica ereditata*¹⁰⁹, cioè «*la fonte della fiducia e costituisce fundamentalmente il capitale sociale. Entrambi sono attratti dalle lunghe durate di culture originarie*»¹¹⁰. Il sistema sociale, divenuto multicentrico e frammentato, ha favorito il «*riemergere regionale in un passaggio epocale verso un sistema di specializzazione flessibile (...) di networks (agglomerati o dispersi, con prevalenza di grandi e piccole imprese) (...) di governance del sistema produttivo*»¹¹¹. Tali sistemi tendono a edificare *infrastrutture relazioni*, ossia risorse strategiche per i processi di sviluppo, al pari di quelle fisiche ed immateriali. Esse configurano modalità interattive del tutto nuove tra agenti pubblici e privati, costituiscono aree di raccordo, ma anche zone di intense frizioni tra strutture di government locali e attori non elettivi, influenzando positivamente le variabili che incidono sull'incubazione nel territorio di attività imprenditoriali, unitamente alla dimensione socioculturale (tradizioni imprenditoriali, reti sociali, ecc.), economica (le caratteristiche dell'economia locale, la presenza o meno di un tessuto industriale nell'area), tecnica (la presenza di centri di ricerca o di formazione ad alta specializzazione, come le Università), istituzionale (connessa alla presenza o meno di politiche di sostegno)¹¹².

L'incubazione e la proliferazione d'impresе è agevolata in contesti già contraddistinti da un'atmosfera imprenditoriale diffusa, da consistenti processi agglomerativi¹¹³, come evidenziato nei numerosi studi sui distretti industriali italiani¹¹⁴. «*La presenza di un tessuto di imprese con dosi di imprenditorialità limitate*

Economic development, faculty entrepreneurs, and technology transfer, Rowman and Littlefield Publishers, Savage, 1991.

¹⁰⁶ Cfr.: Graziani A., *Sulla teoria dello sviluppo economico*, in D'Antonio A., *Il Mezzogiorno: sviluppo o stagnazione?*, Il Mulino, Bologna, 1992.

¹⁰⁷ «*L'unico modo che il sistema locale ha per far fronte agli shock esterni è quello di essere inserito in un network mondiale, (...) in una fase storica segnata da una crescente globalizzazione dei mercati*». Ciciotti E., *op. cit.*, p. 203, 2000.

¹⁰⁸ Cfr.: Fantozzi P., *Politica e regolazione sociale*, in Costabile A., Fantozzi P., Turi P., *Manuale di sociologia politica*, Carocci editore, Roma, 2006.

¹⁰⁹ Fukuyama F., *op. cit.*, 1996.

¹¹⁰ Bagnasco A., *op. cit.*, p. 362, 1999.

¹¹¹ Zanni L., *op. cit.*, p. 192, 1995.

¹¹² Cfr.: Zanni L., *op. cit.*, 1995.

¹¹³ Cfr.: Camagni R., *Principi di economia urbana e territoriale*, La Nuova Italiana Scientifica, Roma, 1993.

¹¹⁴ Per lo sviluppo degli stessi risulterebbe rilevante «*anzitutto, una rete di piccoli e medi centri con tradizioni artigianali e commerciali che costituiscono il serbatoio primario delle risorse di imprenditorialità; in secondo luogo, la diffusione della famiglia appoderata in agricoltura, che ha*

ma a carattere diffuso è un'opportunità e uno stimolo per la nascita e lo sviluppo di forme di organizzazione interaziendali e per il mantenimento di rapporti consolidati tra le imprese»¹¹⁵. Un background istituzionale favorevole allo sviluppo imprenditoriale, ricco di risorse impiegabili, determina una naturale spinta a sfruttarle. Il sedimentarsi di una tradizione imprenditoriale apre la strada alla creazione di nuovi sentieri di crescita per le esperienze già maturate¹¹⁶, determinando spinte agglomerative analoghe a quelle emerse nei *distretti industriali*¹¹⁷ della cosiddetta *Terza Italia*¹¹⁸. I distretti risultano contraddistinti da una concentrazione spaziale di un numero elevato di imprese dalle dimensioni unitarie ridotte, sebbene siano talvolta presenti anche aziende di grandi dimensioni¹¹⁹, e costituiscono un chiaro esempio dell'importanza delle relazioni di reciprocità e della strutturazione di un clima di fiducia per la fluidificazione delle relazioni economiche. Gli effetti catalizzanti della qualità delle istituzioni locali sulla costruzione di un sistema economicamente dinamico si evincono da queste esperienze¹²⁰. Il tessuto industriale esistente ha consentito alle aziende operanti in essi di beneficiare di un notevole stock di *capitale sociale* spendibile per ridurre costi d'informazione e transazione¹²¹. L'essere inseriti in social network imprenditoriali, oltre a fornire vantaggi competitivi, può agire anche da stimolo psicologico individuale per intraprendere un'attività economica, sapendo di poter contare sui vantaggi competitivi della filiera

sostenuto la formazione originaria di un'offerta di lavoro flessibile, a costi ridotti, e con conoscenze e motivazioni congruenti con lo sviluppo di piccola impresa; la presenza di tradizioni e istituzioni politiche locali legate al movimento cattolico e a quello socialista e comunista» (Triglia C., *Contesto socio-politico e cambiamento dei distretti industriali*, p. 59-60, in Bellandi M., Russo M., *op. cit.*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1994.). Il riassorbimento delle discrasie derivanti dalla penetrazione nel tessuto locale della grande impresa e dello Stato, a partire sin dal XIX secolo, è avvenuto grazie alla forti subculture politiche, cattolica e comunista, che hanno frenato processi di disgregazione sociale. Nel contempo, tali subculture hanno favorito l'emergere di un potere politico poco sensibile alle pressioni clientelistiche, orientato piuttosto al soddisfacimento di bisogni generali ed alla produzione dei beni pubblici coesenziali allo sviluppo industriale. La regolazione localistica dei processi economici e dei mutamenti sociali, realizzata nell'ambito dei distretti, è stata resa possibile dalla preesistenza di un substrato associativo-cooperativistico, preconditione culturale ed istituzionale che ha agito da catalizzatore allo sviluppo industriale. Cfr.: Bagnasco A., *La costruzione del mercato sociale*, Il Mulino, Bologna, 2001.

¹¹⁵ Ciciotti E., *Competitività e territorio*, p. 106, Carocci, Roma, 2000.

¹¹⁶ Cfr.: Amatori F., Colli A., *Comunità di imprese*, Il Mulino, Bologna, 2001.

¹¹⁷ Secondo la tradizione visione marshalliana il distretto industriale può essere definito come «un'entità socio-economica caratterizzata dalla compresenza attiva, in un'area territoriale circoscritta, naturalisticamente e storicamente determinata, di una comunità di persone e di una popolazione di imprese industriali. Comunità ed imprese tendono, per così dire, ad interpretarsi a vicenda». Becattini G., *Piccole e medie imprese e distretti industriali nel recente sviluppo italiano*, p. 401, in Note economiche, n. 3, 1989.

¹¹⁸ Le ragioni della concentrazione produttiva nel Nord-Est vanno ricondotte ad una serie di fattori localmente diffusi: la disponibilità di capitali provenienti da una ricca agricoltura; la presenza di ammortizzatori sociali nella famiglia e nei rapporti comunitari del posto; la lunga sedimentazione di capacità imprenditoriali e di conoscenze tecniche esplosa al manifestarsi di condizioni di mercato favorevoli; lo stretto contatto, in queste aree, con strutture produttive evolute, che funzionano sia da mercato di sbocco che da fornitori di prodotti e capitali. Cfr.: Bagnasco A., *op. cit.*, 2001.

¹¹⁹ Cfr.: Mistri M., *Distretti industriali e mercato unico europeo. Dal paradigma della localizzazione al paradigma dell'informazione*, Franco Angeli, Milano, 1994.

¹²⁰ Cfr.: Bagnasco A., *op. cit.*, 2001.

¹²¹ «Il vantaggio del distretto industriale marshalliano, rispetto ad altri sistemi di produzione, si fonda sulla Industrial Atmosphere (IA), che si traduce – a parità di regola del conflitto di concorrenza – in una riduzione dei costi di informazione e di coordinamento». Bianchi P., *Concorrenza dinamica, distretti industriali e interventi locali*, in Gobbo F. (a cura di), *Distretti e sistemi produttivi alla soglia degli anni '90*, p. 46, Franco Angeli, Milano, 1989.

produttiva. Alcuni contesti territoriali, perciò, costituiscono un terreno fertile più idoneo di altri per la maturazione di esperienze imprenditoriali¹²², creando un aggregato di piccole imprese che, in competizione tra loro, determinerebbero effetti macroeconomici di lungo periodo migliori rispetto quelli riconducibili alla presenza nel settore di un'unica grande azienda dotata di risorse finanziarie maggiori¹²³. La prossimità spaziale delle imprese consente non solo una notevole flessibilità economica, ma anche una redistribuzione locale delle esternalità¹²⁴, positive e negative, connesse ai processi di sviluppo¹²⁵. La dimensione ridotta delle aziende operanti nei distretti e le moderne tecnologie produttive permettono a tali strutture aziendali di adattarsi flessibilmente ai mutevoli trend dei mercati¹²⁶. Le relazioni che si innescano all'interno di tali strutture produttive territoriali sono fittissime, ma non tali da implicare una benché minima perdita d'autonomia per gli attori coinvolti¹²⁷. *L'atmosfera industriale*¹²⁸ creata dal distretto consente un'agevole circolazione delle

¹²² «A partire dagli anni '70 emerge una maggiore dinamicità nei comportamenti imprenditoriali connessa ai profondi processi di ristrutturazione che coinvolgono le grandi imprese e all'emergere di aree locali dominate da imprese minori. Ciò pare riflettersi sull'interpretazione spaziale dei fenomeni economici: al modello di impresa rete sembra ora corrispondere una visione di spazio economico che enfatizza l'aspetto collaborativi dei rapporti (quindi non solo in chiave gerarchica) e valorizza il contesto storico-sociale di appartenenza dell'impresa (il territorio). Si assiste così a un recupero della dimensione locale dell'imprenditorialità che, però, si inserisce in reti complesse e diffuse dal punto di vista spaziale». Zanni L., *op. cit.*, p. 197, 1995.

¹²³ Cfr.: Porter, M., *Il vantaggio competitivo delle nazioni*, Mondadori, Milano, 1991.

¹²⁴ Le esternalità di conoscenza, denominate anche esternalità *Marshall-Arrow-Romer*, favoriscono la crescita locale in quanto le imprese, territorialmente contigue, possono imparare l'una dall'altra. Tale particolare forma di esternalità implica che un monopolio locale è preferibile, ai fini della crescita, alla competizione, in quanto impedisce la circolazione delle nuove idee a favore delle innovazioni, internalizzando le esternalità. L'analisi sui distretti industriali considerava invece la concorrenza locale funzionale all'innovazione, in contrasto non solo con l'esternalità di Marshall, ma anche con l'analisi di Schumpeter. Cfr.: Capello R., *op. cit.*, 2006.

¹²⁵ Cfr.: Bagnasco A., *op. cit.*, 2001.

¹²⁶ «Il fenomeno dei distretti industriali, intesi come agglomerati territoriali di produttori specializzati e tra loro integrati lungo intere filiere produttive, non è un fenomeno recente, né solo italiano. L'Inghilterra della prima metà del secolo ne aveva una discreta dotazione (...) prima che l'espandersi di settori ad elevate economie di scala (...) ne provocassero un progressivo esaurimento». Onida F., *Introduzione*, in Onida F., Viesti G., Falzoni A. M., *I distretti industriali: crisi o evoluzione?*, p. 1, EGEA, Milano, 1992.

¹²⁷ «Con la sua struttura di potere non unitaria, un distretto industriale è poco capace – certo meno di grandi organizzazioni più centralizzate – di influenzare l'ambiente esterno in modo da ridurre gli elementi di imprevedibilità e di variabilità. Ne consegue che il mantenimento nel tempo dell'identità di distretto richiede una capacità sistematica di adattamento delle formule produttive, di mercato, organizzative allo stesso distretto». Bellandi M., *Le logiche del cambiamento economico locale*, in Bellandi M., Russo M., *Distretti industriali e cambiamento economico locale*, p. 31, Rosenberg & Sellier, Torino, 1994.

¹²⁸ L'atmosfera creata dal distretto determina: «una forte accumulazione di conoscenze sia a carattere tecnologico che gestionale, che costituiscono un background unico di patrimonio comune. Un background che ciascuna impresa può incorporare e che costituisce fonte di vantaggio competitivo nei confronti di altre piccole e medie imprese dello stesso settore localizzate fuori distretto; la disponibilità di forza lavoro qualificata; la disponibilità di una buona rete di servizi che agevola sia l'attività di produzione in senso stretto che il collegamento con mercati di sbocco; la presenza di un positivo orientamento dell'autorità pubblica verso un'attività produttiva fortemente concentrata sul suo territorio. In presenza di gravi fattori di crisi l'autorità pubblica cercherà di mobilitare le proprie risorse (finanziarie e creative) per salvaguardare assieme all'occupazione il patrimonio di conoscenze connesso all'industria». Uttili G., *Mutamenti organizzativi nei distretti industriali: osservazioni su due casi*, in Gobbo F. (a cura di), *Distretti e sistemi produttivi alla soglia degli anni '90*, p. 83, Franco Angeli, Milano, 1989.

informazioni all'interno di esso¹²⁹, informazioni spesso contingenti il miglioramento del processo produttivo e dei prodotti¹³⁰.

La specializzazione flessibile che si realizza entro i distretti industriali produce un particolare mix tra innovazione e specializzazione, mentre il tessuto fiduciario crea un equilibrio tra cooperazione e competizione¹³¹, condizioni istituzionali altrove difficilmente riproducibili. Il connubio concorrenza-cooperazione nei distretti industriali non si configura come una dicotomia di modelli relazionali antitetici, ma diviene un continuum lungo il quale i rapporti tra le organizzazioni vengono continuamente ridefiniti in funzione degli interessi contingenti. Tali strutture istituzionali risultano strategiche nell'attuale contesto, in cui «*il vantaggio competitivo deriva essenzialmente dalla capacità di cogliere meglio di altri i mutamenti che avvengono nel mercato, dando vita a strategie complesse frutto dell'interazione fra imprese, sistemi di imprese ed ambiente esterno*»¹³². L'economie di scala conferiscono, nei mercati globali, consistenti vantaggi competitivi ai grossi trust, alle multinazionali che «*sfruttano meglio il nuovo, lungo, ciclo positivo della domanda mondiale*»¹³³.

Particolari condizioni istituzionali hanno dunque consentito alle aree del Centro-Nord di cogliere le opportunità di sviluppo per le piccole e medie imprese, con conseguente modernizzazione delle strutture socioeconomiche¹³⁴. Nei distretti, un modello di sviluppo industriale di tipo localistico e cooperativo, si crea di fatto una particolare dialettica tra struttura sociale ed economica, il cui effetto è quello di espandere l'efficienza aziendale¹³⁵. «*La comunità di persone preesiste al distretto industriale (...) Una politica di sviluppo può quindi contribuire a rafforzare i caratteri di una comunità, ma non è sufficiente a costruire la comunità. La "costruzione" di una comunità di persone ha, infatti, modi e tempi che richiedono la mobilitazione di processi di lunga durata, processi storici della formazione della società*»¹³⁶. L'organizzazione sociale, che contraddistingue i distretti, non è solo una condizione che consente di comprimere la struttura dei costi, ma in funzione di essa viene organizzata la produzione e riprodotti i fattori strategici che conferiscono competitività al distretto stesso¹³⁷: il capitale sociale¹³⁸ ed il capitale umano. La

¹²⁹ «È ormai chiaro che il fattore strategico su cui oggi si basa la competizione è rappresentato dall'informazione. Il successo dei distretti industriali si è poggiato essenzialmente sulla capacità dell'informazione tecnologica (...) di "scorrere" all'interno dei cluster imprenditoriali, assicurando quella che è stata definita capacità innovativa diffusa. Oggi l'informazione tecnologica non è più sufficiente ad assicurare un vantaggio competitivo, deve essere integrata da quella sui mercati». Pieraccioni L., *Distretti industriali e mercato unico europeo: le ragioni di un impegno*, in Mistri M., *Distretti industriali e mercato unico europeo. Dal paradigma della localizzazione al paradigma dell'informazione*, p. 10, Franco Angeli, Milano, 1994.

¹³⁰ Cfr.: Viesti G., *Crisi ed evoluzione dei distretti industriali*, in Onida F., Viesti G., Falzoni A. M., *I distretti industriali: crisi o evoluzione?*, EGEA, Milano, 1992.

¹³¹ «Il primo vantaggio dell'agglomerazione riguarda la possibilità di ridurre i comportamenti opportunistici e quindi di incrementare la collaborazione tra imprese (...) La vicinanza sia fisica sia culturale e sociale tipica dei distretti industriali tende a ridurre i rischi di comportamenti opportunistici e quindi a favorire le relazioni formali e informali che si instaurano all'interno di questi sistemi». Gobbo F. (a cura di), *Distretti e sistemi produttivi alla soglia degli anni '90*, Franco Angeli, Milano, 1989.

¹³² Mistri M., *op. cit.*, p. 27, 1994.

¹³³ Viesti G., *op. cit.*, p. 14, 1992.

¹³⁴ Cfr.: Bagnasco A., *op. cit.*, 2001.

¹³⁵ Proprio per il particolare rapporto osmotico che si instaura tra imprese e territorio, tra dimensione economica e cultura sociale, la frammentazione degli ultimi anni ha inciso negativamente sulle prime.

¹³⁶ Russo M., *op. cit.*, p. 50, in Bellandi M., Russo M., *op. cit.*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1994.

¹³⁷ Cfr.: Favaretto I., *Le componenti territoriali dello sviluppo*, Carocci, Roma, 2000.

politica di sviluppo può incidere solo sulla dimensione economica, ma gli effetti economici delle variabile extraeconomiche (istituzionali), nonché le relazioni che si instaurano tra questi due ordini di fenomeni, non possono essere controllate dalle policy, sebbene essenziali nel corso del processo di sviluppo. «Per un lungo periodo i distretti industriali hanno percorso un sentiero di sviluppo, assicurando integrazione sistemica e integrazione sociale»¹³⁹, ma negli anni '90 i distretti industriali¹⁴⁰ sono entrati in crisi, «scomparsi gli iniziali vantaggi da basso costo del lavoro, sotto la spinta del cambio più stabile della lira e del crescente ingresso dei paesi emergenti produttori sul mercato internazionale dei manufatti»¹⁴¹. Lo sviluppo dei distretti ha comunque dimostrato come un adeguato ambiente istituzionale locale faciliti la crescita economica. L'attivazione di risorse relazionali su scala locale consente un migliore coordinamento fondato sulla reciprocità, ma anche sul mercato, favorito dalla prossimità geografica, determinando l'addensamento di un modello di sviluppo territoriale alternativo alla grande impresa integrata verticalmente di tipo *fordista*.

1.4 Fordismo e postfordismo

La rapida crescita economica del secondo dopoguerra affonda le sue radici nel particolare mix tra sistema fordista di produzione e *Stato sociale keynesiano*¹⁴². Il rapporto osmotico instauratosi tra modo di produzione dei beni materiali e struttura statale¹⁴³ ha ridotto notevolmente gli spazi dell'economia nei confronti della

¹³⁸ «L'economia dei distretti utilizza tipicamente il capitale sociale informale ereditato dalla storia sociale di quelle società locali». Bagnasco A., *Il capitale sociale nel capitalismo che cambia*, p. 281, in *Stato e mercato*, n. 65, Agosto 2002.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 280.

¹⁴⁰ Parallelamente alla crisi economica che ha attraversato i distretti, anche il concetto di distretto industriale è stato rapidamente rimpiazzato da quello di *cluster*, termine adottato sempre più frequentemente nei programmi di sviluppo governativi e internazionali. Come i distretti, anche i cluster fanno riferimento a concentrazioni territoriali network interconnessi di imprese specializzate, i cui rapporti oscillano competizione e cooperazione. L'appartenenza ad un cluster non è connessa ad un rapporto di cooperazione diretto tra aziende, ma piuttosto all'utilizzo di risorse comuni presenti all'interno di quel cluster, dei beni pubblici presenti in esso (beni pubblici locali, o beni di club, dato che escludono i soggetti che non risiedono in un'area geograficamente delimitata). Ciò che maggiormente distingue i cluster dai distretti è la possibilità d'inocularli artificialmente in un'area priva di un esteso tessuto produttivo, o comunque industrialmente debole. L'esperienza dei distretti, invece, per la spontaneità con cui si generavano, era ritenuta difficilmente replicabile. La naturalezza con cui si formavano le connessioni tra aziende operanti in una certa area sembrava escludere a priori la possibilità di ricostruire in altre zone, artificialmente attraverso politiche industriali deliberate, questi processi di concentrazione. Cfr.: Porter M., *Cluster and the new economics of competition*, Harvard Business Review, novembre-dicembre 1998.

¹⁴¹ Onida F., *op. cit.*, p. 1, 1992.

¹⁴² Keynes riteneva che i meccanismi di mercato fossero incapaci di assicurare autonomamente il pieno e contemporaneo impiego di tutti i fattori produttivi, ma che in ogni momento l'equilibrio fosse subottimo. Di qui la necessità di sostenere la domanda aggregata, dalla quale dipende direttamente la ricchezza nazionale. Il PIL è infatti condizionato, nella formula del *moltiplicatore* proposta da Keynes, da due entità fondamentali: propensione al consumo e investimenti, sia privati che pubblici. La politica economica keynesiana suggerisce così di ricorrere al debito pubblico (*deficit spending*) nelle fasi di recessione economica, per sostenere la domanda globale insufficiente. L'esigenza del riassorbimento della disoccupazione può giustificare un bilancio statale passivo anche per lunghi periodi. La spesa pubblica divenne una leva per sostenere attivamente lo sviluppo economico, non solo per alimentare la domanda aggregata nelle congiunture recessive, come auspicato da Keynes. Cfr.: Keynes J. M., *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta e altri scritti*, UTET, Torino, 2006.

¹⁴³ Bartolini S., *Tra formazione e trascendenza dei confini- integrazione europea e stato-nazione*, in *Rivista italiana di scienza politica*, a. XXXIV, n. 2, Agosto 2004.

politica¹⁴⁴, con conseguente strutturazione di un capitalismo fortemente regolato¹⁴⁵. La dottrina economica keynesiana, interpretata in senso decisamente estensivo, portò alla formulazione di un “*keynesismo della crescita*”¹⁴⁶ che, unitamente all’espansione dei programmi di welfare, causò un incremento abnorme e senza precedenti della spesa pubblica¹⁴⁷. Oltre allo Stato sociale keynesiano, l’altro pilastro sul quale i capitalismi occidentali post-bellici hanno fondato l’eccezionale sviluppo della base produttiva è costituito dal *fordismo*¹⁴⁸. La produzione in serie, ottenuta attraverso una radicale *divisione del lavoro*¹⁴⁹, diede un impulso notevole allo sviluppo della base produttiva. Affinché i prodotti in serie fabbricati venissero consumati, però, era necessario che i lavoratori ottenessero salari più elevati, tali da consentire loro di accedere ai nuovi mercati creati dalla rapida espansione industriale¹⁵⁰. Ed ecco emergere la seconda innovazione introdotta da Ford: l’aumento dei salari¹⁵¹. I

¹⁴⁴ La celebre affermazione hobbesiana secondo cui lo Stato si alimenta operando affinché vi sia abbondanza di beni sintetizza in modo paradigmatico la funzione del welfare state. Cfr.: Hobbes T., *Il Leviatano*, Cap. XXIV, Editori Riuniti, Roma, 1998.

¹⁴⁵ Questa trasformazione rispetto all’assetto liberale «*si basò sull’assunto che la mano dello Stato è indispensabile sia nei buoni che nei cattivi momenti; che anzi soltanto lo Stato può garantire una crescita economica continuata in un’atmosfera di armonia sociale*» (Landes D., *Prometeo liberato. La rivoluzione industriale in Europa dal 1750 ai giorni nostri*, p. 522, Einaudi, Torino, 2000). Il rovesciamento di prospettiva che ne scaturì implicò la diffusione nel senso comune dell’idea che dovesse essere l’economia a «*porsi al servizio dello Stato e non viceversa*» (*Ibidem*, p. 522).

¹⁴⁶ Cfr.: Skidelsky R., *Keynes*, Il Mulino, Bologna, 1998.

¹⁴⁷ In alcuni contesti nazionali, definiti *keynesiani deboli* (Cfr.: Bordogna L., Provasi G., *Politica, economia e rappresentanza degli interessi*, Il Mulino, Bologna, 1984) l’intervento statale nell’economia restò a livelli piuttosto marginali, con funzioni essenzialmente anticicliche. Altrove, nei *keynesianismi forti*, la costante difesa della piena occupazione e dello sviluppo economico portò all’adozione di politiche macroeconomiche quasi dirigiste, con evidenti problemi di sostenibilità di lungo periodo. La spesa sociale media nei paesi europei tra gli anni ’50 e ’70 passò dal 5% al 13% (Cfr.: Albert J., *Dalla carità allo stato sociale*, Il Mulino, Bologna, 1987). La domanda di prestazioni sociali sempre più estese crebbe parallelamente al soddisfacimento delle stesse da parte degli organi pubblici, secondo un meccanismo che vedeva l’offerta pubblica alimentare la domanda sociale.

¹⁴⁸ Il termine fa riferimento al complesso d’innovazioni introdotte nelle fabbriche automobilistiche di Henry Ford nel primo ventennio del ‘900. In particolare, la catena di montaggio consentì di razionalizzare i tempi di lavorazione allo scopo di ridurre i costi di produzione, operativizzando i *Principi di direzione scientifica dell’azienda* formulati da F. Taylor. Gramsci, che formulò il concetto di *fordismo*, riteneva che tali trasformazioni avrebbero ridimensionato la propensione rivoluzionaria della classe operaia. Partecipando direttamente ai benefici dello sviluppo della base produttiva, gli operai iniziarono a sentirsi parti del modo di produzione capitalistico, superando così l’atteggiamento antisistema e la lotta di classe. Si veda: Gramsci A., *Quaderno 22: americanismo e fordismo*, Einaudi, Torino, 1978.

¹⁴⁹ A proposito della divisione del lavoro, Adam Smith, nella sua opera più importante, scrisse: «*La causa principale del progresso nelle capacità produttive del lavoro, nonché nella maggior parte dell’arte, destrezza e intelligenza con il lavoro viene svolto e diretto, sembra sia stata la divisione del lavoro*» (Smith A., *La ricchezza delle nazioni*, p. 66, Newton Compton editori, 2006). Tuttavia, nel I capitolo del Libro V egli stesso evidenziò i rischi di alienazione, intesa come assopimento delle facoltà intellettuali dei lavoratori esposti a cicli produttivi altamente segmentati. Spettava al governo, secondo il principale teorico del libero mercato, scongiurare tale evenienza.

¹⁵⁰ Per questo, Ford, considerò tale nuovo sistema di produzione un innovativo principio di organizzazione sociale, più che un’innovazione strettamente tecnica: «*la preconditione necessaria della produzione in serie – egli affermava – è il consumo di massa, latente o sviluppato, e cioè la capacità di assorbire un’ampia produzione. Le due cose procedono insieme e nell’una si possono rintracciare le ragioni dell’altra*». Villari P., *L’età contemporanea*, p. 407, Il Mulino, Bologna, 1998.

¹⁵¹ In conseguenza di ciò «*il tasso annuale di turnover (il rapporto tra interruzione del rapporto di lavoro ed occupati) crollò dal 370% nel 1913 al 16% del 1915. Il tasso di licenziamento scese dal 62% a quasi lo 0%. Altri indicatori vanno nella stessa direzione (...) le stime degli aumenti di produttività vanno dal 30 al 50%. Nonostante gli elevati salari, anche i profitti furono più elevati*» (Blanchard O.,

benefici salariali connessi al fordismo erano tuttavia limitati ai settori economici caratterizzati da una domanda stabile di lungo periodo, che rendeva remunerativo investire in innovazione tecnologica per incrementare la produttività¹⁵². Laddove l'instabilità della domanda rendeva la programmazione degli investimenti più incerta e rischiosa, invece, la flessibilità salariale e occupazionale continuò a persistere¹⁵³. Il modello fordista incorporava dunque le seguenti caratteristiche essenziali¹⁵⁴:

- 1) *integrazione verticale tra imprese* – le imprese svolgono al loro interno fasi della produzione precedentemente eseguite da aziende distinte;
- 2) *produzione di massa* – le imprese, accrescendo i volumi di produzione dei prodotti standardizzati attraverso tecnologie produttive sempre più efficienti, riducono i costi unitari di produzione;
- 3) *organizzazione taylorista del lavoro* – le attività sono scomposte in minuscoli compiti specifici.

«Una caratteristica essenziale del fordismo è che esso tendeva a differenziare maggiormente l'economia dalla società: riduceva l'importanza di fattori come l'imprenditorialità personale e il contesto istituzionale locale, e quindi del capitale sociale nello sviluppo economico»¹⁵⁵. L'impresa integrata verticalmente, difatto, risulta operare in un ambiente relativamente isolato dal contesto esterno, impermeabile dunque a elementi istituzionali. Gli unici fattori extraeconomici che influenzavano le performance delle unità produttive fordiste erano riconducibili all'organizzazione aziendale e alle politiche di sostegno pubblico all'economia¹⁵⁶. Così, Stato sociale keynesiano e fordismo prosperarono per lungo periodo alimentandosi a vicenda: l'incremento della produttività dei lavoratori dei grandi complessi industriali consentì di drenare risorse da destinare all'espansione dei programmi di welfare state¹⁵⁷. Negli anni '70 l'accumularsi delle inefficienze¹⁵⁸ e l'esplosione della crisi economica¹⁵⁹ rimisero in discussione la concezione dello Stato che si era consolidata nel corso dei decenni precedenti¹⁶⁰. Sotto il peso di una spesa pubblica sempre più onerosa¹⁶¹, la riduzione della spesa sociale e un complessivo ridimensionamento dell'apparato pubblico apparivano ormai scelte inevitabili per la

Macroeconomia, p. 409, Il Mulino – Prentice Hall Internazionale, Bologna, 1998). Ford, in altri termini, colse il nesso che lega i salari all'efficienza dei lavoratori (teoria degli *efficiency wages*).

¹⁵² Cfr. Harvey D., *La crisi della modernità*, EST, Piacenza, 1997.

¹⁵³ *Ibidem*.

¹⁵⁴ Cfr.: Trigilia C., *Sociologia economica*, Vol. II, Il Mulino, Bologna, 2005.

¹⁵⁵ Trigilia A., *Capitale sociale e sviluppo locale*, p. 424, in *Stato e mercato*, n. 57, Dicembre 1999.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ Cfr.: Albert J., *Dalla carità allo stato sociale*, Il Mulino, Bologna, 1987

¹⁵⁸ «A partire dagli anni Sessanta e soprattutto Settanta, i progetti nazionali globali si esauriscono, paralizzati al loro interno e attaccati dall'esterno (...) la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale (...) spingevano tutti i paesi ad attuare aggiustamenti strutturali che hanno comportato innanzi tutto la demolizione dei vecchi controlli politici sull'economia». Touraine Alain, *Dall'economia di mercato agli attori della produzione*, in Ceri P., Borgna P, (a cura di), *La tecnologia per il XXI secolo. Prospettive di sviluppo e rischi di esclusione*, p. 28, Einaudi Editore, Torino, 1998.

¹⁵⁹ I vantaggi connessi alle economie di scala ottenuti dal settore industriale, attraverso i grandi apparati produttivi, vennero progressivamente erosi dalla competizione dei paesi di nuova industrializzazione. Cfr.: Piore M., Sabel C., *Le due vie dello sviluppo industriale*, Isedi, Torino, 1987.

¹⁶⁰ Cfr.: Trigilia C., *op. cit.*, 2005.

¹⁶¹ «Sia l'esperienza del collettivismo sovietico sia, antitetivamente, la dottrina di J. M. Keynes definivano due diversi modelli di economia sociale: la prima senza mercato, la seconda riformatrice del mercato. L'esperienza degli ultimi decenni ha riproposto la questione in altri termini, mettendo in rilievo come in entrambi i casi i costi sociali tendessero a diventare troppo elevati per essere economicamente tollerabili sia da un'economia collettivistica sia da un'economia riformistica» Di Nolfro E., *Storia delle relazioni internazionali*, p. 1388, Laterza, Roma-Bari, 2006.

maggior parte dei governi, preparando il terreno ad una radicale ristrutturazione economica dei capitalismi nazionali, protrattasi per tutti gli anni '80. Le innovazioni introdotte erano improntate ad una regolazione più flessibile dei processi di ordine politico, economico o sociale. «*The extend of public debt has forced government to “do better with fewer resources” and to use management methods borrowed from private sector, regarded as more effective*»¹⁶². La flessibilità, incorporata nei processi produttivi come nei modelli di consumo, nel mercato del lavoro e in quello delle merci, ha trasformato profondamente i sistemi produttivi fordisti. «*Questi mutamenti sono stati la naturale risposta delle imprese: a) alle modificazioni intervenute nel costo dei fattori produttivi; b) ai cambiamenti del ritmo di crescita e del contenuto della domanda; c) all'intenso procedere dell'innovazione tecnologica; d) al forte aumento della concorrenza internazionale su tutti i mercati, anche per l'apparizione sulla scena di paesi di nuova industrializzazione, in un quadro di mercati sempre più aperti ed integrati. Recuperi sensibili di efficienza sono stati il risultato dei processi di ristrutturazione e di ammodernamento posto in essere*»¹⁶³. Le trasformazioni verificatesi negli ultimi decenni hanno fatto riemergere l'importanza delle caratteristiche dell'ambiente esterno in cui l'azienda si trova ad operare, delle reti di relazione cui questa ha accesso producendo in un determinato contesto territoriale piuttosto che in un altro. In ultima analisi, le trasformazioni postfordiste hanno posto nuovamente i fenomeni sociali al centro dei processi economici, in funzione dei vincoli di comune dipendenza che l'integrazione orizzontale crea tra unità produttive nell'ambito dei network locali, i distretti. Assumendo la cooperazione un ruolo strategico nei processi di mercato, il correlato incremento dei costi di transazione conferisce ai contesti ricchi di relazioni fiduciarie e di capitale sociale un valore aggiunto notevole per influenzare le scelte localizzative delle aziende. Queste ultime risentono ovviamente anche della dotazione localmente riscontrabile di capitale umano, essendo l'economia attuale basata sulla conoscenza. Ma resta indubbio il ruolo catalizzante, espletato nei processi economici, dalla dimensione relazionale e dal capitale sociale, elementi capaci di migliorare considerevolmente le performance aziendali nel mutato quadro produttivo.

Il processo è tuttavia ambivalente: da un lato la *territorialità*, con i beni pubblici che mette in rete per gli operatori locali, pare assumere un rilievo competitivo, dall'altro nell'economia attuale risultano operanti vigorose spinte alla *deterritorializzazione*. «*L'atto centrale dell'era a cui ci stiamo affacciando è il connettere tutto con tutto*»¹⁶⁴: con le trasformazioni postfordiste anche le aziende rispondono a tale imperativo funzionale, interfacciandosi in reticoli sia locali che globali. La possibilità di trasmettere in tempo reale informazioni relative alla progettazione ed alla produzione in qualsiasi parte del pianeta ha spezzato i vincoli territoriali che tradizionalmente limitavano l'attività industriale. Le strategie di multinazionalizzazione hanno determinato una differenziazione e una pluralizzazione dei modelli produttivi. Le economie di scala possono essere oggi sfruttate sia all'interno delle grandi fabbriche verticalmente integrate, sia attraverso una pluralità di piccole unità produttive altamente specializzate operanti in modo integrato

¹⁶² Sanarclens P., *Governance and the crisis in the international mechanisms of regulation*, p. 56, Unesco, 1998.

¹⁶³ Battaglia A., Valcamonici R. (a cura di), *Nella competizione globale. Una politica industriale verso il 2000*, p. 3, Laterza, Roma-Bari, 1989.

¹⁶⁴ Kevin Kelly, cit. in Rifkin J., *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, p. 25, Mondadori, Milano, 2000.

nell'ambito di distretti industriali¹⁶⁵, ad ognuna delle quali è delegato uno specifico segmento del processo produttivo¹⁶⁶. La persistenza del modello *fordista* o *neofordista* nei settori della produzione di massa si è coniugata con la *specializzazione flessibile*¹⁶⁷, che si avvale di manodopera più qualificata¹⁶⁸ e delle moderne tecnologie elettroniche¹⁶⁹, sfruttando nel contempo i vantaggi conferiti dall'operare in contesti istituzionali locali densi di risorse relazionali, di capitale sociale. «*The traditional models of the large, vertically integrated firm of the 1960^s, and of the small autonomous, single-phase firm of the 1970^s and part of the 1980^s, are replaced by a new type of large networked firm, with strongly centralized functions extending in several directions, and by a new form of small enterprise, integrated into a multi-company local network. Across the network, a system of constantly evolving power relationship governs both the dynamics of innovation and the appropriability of returns to the partners involved*»¹⁷⁰. Quest'ultima configurazione organizzativa è basata su unità produttive altamente specializzate, leggere, spazialmente e operativamente contigue, aperte alla cooperazione, con rapporto non gerarchico, economicamente molto efficiente¹⁷¹. Tali strutture, grazie alla loro flessibilità, hanno consentito anche di accelerare i ritmi di rinnovamento dei processi produttivi¹⁷².

L'innovazione continua è l'unica carta vincente nell'era globale¹⁷³: nel *capitalismo tecnoscientifico*¹⁷⁴ prevale chi innova prima degli altri. La capacità di adattamento immediato ai mutamenti esterni è divenuto un fattore cruciale per la competitività sui mercati globali, in un clima costantemente segnato dalla necessità di

¹⁶⁵ In tal senso, il distretto industriale è considerato «una sorta di alternativa funzionale alla grande impresa, (...) è una rete di imprese. A differenza della piccola impresa tradizionale isolata e del subfornitore dipendente, il distretto può avere quindi un dinamismo tecnologico e produttivo e una capacità di sostenere alti salari ed elevata occupazione (...) È inoltre possibile, anche se non vi è alcuna logica di sviluppo unilineare, che in particolari circostanze le forme meno dinamiche di piccola impresa evolvano verso modelli di tipo distrettuale». Trigilia C., *Contesto socioeconomico e cambiamento nei distretti*, p. 58, in Bellandi M., Russo M., *op. cit.*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1994.

¹⁶⁶ Onida F., *Introduzione*, in Onida F., Viesti G., Falzoni A. M., *I distretti industriali: crisi o evoluzione?*, p. 1, EGEA, Milano, 1992.

¹⁶⁷ Il modello si contrappone a quello fordista per il suo dinamismo tecnologico e le potenzialità innovative. Cfr.: Piore M., Sabel C., *op. cit.*, 1987.

¹⁶⁸ Nei paesi industrializzati, contestualmente a queste trasformazioni, la piramide delle qualificazioni professionali si è rovesciata: le categorie altamente qualificate sono aumentate, mentre quelle a bassa specializzazione hanno subito un drastico ridimensionamento. Cfr.: Ceri P., Borgna P. (a cura di), *op. cit.*, 1998.

¹⁶⁹ Cfr.: Trigilia C., *op. cit.*, 2005.

¹⁷⁰ Capello R., *Industrial enterprises and economic space: the network paradigm*, p. 490, *European planning studies*, 4, 1996.

¹⁷¹ La tradizionale correlazione che legava la scala produttiva allo sviluppo di nuove tecnologie risulta smentita dall'esperienza dei distretti industriali. Cfr.: Bagnasco A., *op. cit.*, 2001.

¹⁷² Se la vita di mercato di un prodotto in epoca fordista oscillava tra i 5 ed i 7 anni, nei settori di punta dell'economia attuale (software ed hardware per computer, tecnologie di telefonia mobile e altri prodotti high-tech) si raggiungono a stento i 18 mesi. «*Scrivendo nel 1967, Daniel Bell faceva rilevare che il tempo medio tra la scoperta iniziale di un'innovazione tecnologica ed il riconoscimento delle sue possibilità commerciali è stato di 30 anni nel periodo tra il 1880-1919, di 16 anni tra il 1919 ed il 1945, e di 9 tra il 1945 ed il 1967. Da allora questo tempo è diminuito ulteriormente, tant'è vero che nelle tecnologie più avanzate, come quelle dei computer e del software, i cicli di vita del prodotto si misurano ora in mesi invece che in anni*». Fukuyama F., *La fine della storia e l'ultimo uomo*, p. 111, Rizzoli, Milano, 1997.

¹⁷³ Eloquentemente «Klaus Schwab, del Davos World Economic Forum, ha osservato: "Siamo passati da un mondo in cui il pesce grosso mangiava il pesce piccolo a un mondo in cui quello veloce mangia quello lento"». Friedman T. L., *op. cit.*, p. 224, 2000.

¹⁷⁴ Cfr.: Beaud M., *Storia del capitalismo. Dal rinascimento alla new economy*, Mondadori, Milano, 2006.

innovazione. Il superamento dell'isolamento produttivo postfordista ha esposto ogni azienda alle medesime pressioni dell'ambiente internazionale. «*Nel contesto di mercati deregolati e liberalizzati e di cicli vitali dei prodotti estremamente brevi la concorrenza per il tempo diventa la dimensione critica per il successo sul mercato globalizzato (...) L'obiettivo generale è l'accelerazione del ciclo dei capitali: il capitale incorporato nei materiali e nelle macchine deve tornare libero per un nuovo impiego*»¹⁷⁵. La “velocizzazione” dei cicli è resa possibile dall'impiego di tecnologie che consentono un utilizzo flessibile dei fattori produttivi, oltre che dai nuovi modelli produttivi flessibili. L'obiettivo è produrre sempre di più e sempre più velocemente, ottenendo così un rapido disinvestimento dei capitali che riduce, almeno sull'asse temporale, l'incertezza dell'impiego. «*La società moderna sembra obbedire a due imperativi: produrre il più possibile, trattare tutti suoi membri come eguali*»¹⁷⁶. I modelli organizzativi postfordisti prevedono un utilizzo esteso di addetti con capacità di adattamento ai costanti mutamenti delle tecniche applicate alla produzione¹⁷⁷, ma determinante risulta anche l'accesso a network relazionali attraverso i quali ridurre l'incidenza dei costi di transazione e di usufruire dei beni pubblici localmente presenti. Lo stock di capitale umano e finanziario all'interno delle aziende, unitamente al capitale sociale a disposizione nell'ambiente esterno, costituiscono i fattori sui quali i sistemi produttivi locali post-fordisti attuali fondano il loro successo.

1.5 Capitale sociale e sviluppo

Accanto al capitale fisico ed umano¹⁷⁸, quello sociale appare con sempre maggiore frequenza negli studi sullo sviluppo economico. Il primo autore ad evidenziare l'importanza del capitale sociale nei processi di crescita fu Tocqueville, sostenendo che la democrazia in America si era consolidata grazie all'elevata propensione all'associazionismo diffusa tra i cittadini, elemento che rafforzò la propensione alla cooperazione e il senso di fiducia essenziale per garantire il buon funzionamento delle istituzioni democratiche¹⁷⁹. L'intuizione di Tocqueville venne confermata dalla ricerca quantitativa condotta Almond e Verba¹⁸⁰. Sebbene il concetto poi venne utilizzato da Hanifan¹⁸¹ nei primi decenni del secolo scorso, da Jane Jacobs¹⁸² agli inizi degli anni '60, da Loury nel suo studio sulle differenze

¹⁷⁵ Mahnkopf B., *Globalisierung am Ende del 20. Jahrhunderts*, cit. in Beck U., *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*, p. 82, Il Mulino, Bologna, 2003.

¹⁷⁶ Aron R., *Le delusioni del progresso. Saggio sulla dialettica della modernità*, p. 37, Armando editore, Roma, 1991.

¹⁷⁷ «*Oggi il lavoratore tende a vendere non più la propria forza lavoro ma la propria competenza o, meglio, la capacità continuamente aggiornata e perfezionata di apprendere e di innovare che può attualizzarsi in modo imprevedibile e in contesti mutevoli*». Lévy P., *Il virtuale*, p. 52, Raffaello Cortina Editore, Varese, 2005.

¹⁷⁸ Nella sua accezione economica, per capitale si intende uno stock di risorse impiegabili per la produzione di beni e servizi. Il concetto ricomprende sia l'attivo circolante (capitale finanziario), sia le immobilizzazioni materiali (impianti e macchinari). Ai fini del ciclo produttivo, assume una dimensione rilevante anche il capitale umano. Ad accrescere la dotazione di capitale umano a disposizione di una data azienda concorre il know-how dei dipendenti, sviluppato attraverso specifici investimenti nella formazione, attraverso la routine lavorativa. Cfr.: Bagnasco A., *Teoria del capitale sociale e political economy comparata*, in Stato e Mercato, n. 57, 1999.

¹⁷⁹ Cfr.: Tocqueville A., *La democrazia in America*, BUR, Milano, 2002. Ovviamente Tocqueville non utilizzò mai esplicitamente il concetto di capitale sociale.

¹⁸⁰ Almond G., Verba S., *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*, Princeton University Press, Princeton, 1963.

¹⁸¹ Cfr.: Hanifan L. J., *The community center*, Silver, Boston, 1920.

¹⁸² Cfr.: Jacobs J., *The death and life of great american cities*, Vintage books, New York, 1961.

etniche e di genere nella distribuzione dei redditi¹⁸³, negli anni '80 da Bourdieu¹⁸⁴ (che esplicitamente lo distinse dal capitale economico e culturale), la sistemazione teorica arrivò solo negli anni '90 grazie al lavoro di Coleman¹⁸⁵, che lo introdusse descrivendolo come una risorsa per l'azione derivante «dal tessuto di relazioni cooperative in cui una persona è inserita»¹⁸⁶: «il suo valore sta in primo luogo nel fatto che esso identifica determinati aspetti della struttura sociale in base alla loro funzione (...) la funzione identificativa del concetto di capitale sociale è il valore che questi aspetti della struttura sociale hanno per gli attori, in quanto risorse che essi possono utilizzare per realizzare i propri interessi»¹⁸⁷. Dalla prospettiva di Coleman, di tipo *relazionale* o *interattiva*¹⁸⁸, si distingue un secondo approccio, *sistemico-culturalista*, che considera il capitale sociale «l'attitudine a cooperare che deriva da una cultura cooperativa condivisa, capace di generare fiducia interpersonale diffusa»¹⁸⁹. Per il sociologo americano «il capitale sociale è un dato dell'organizzazione sociale, è il potenziale di interazione cooperativa che questa mette a disposizione delle persone»¹⁹⁰. È altresì possibile distinguere un capitale sociale di *solidarietà*¹⁹¹, basato su legami forti, da un capitale sociale di *reciprocità*¹⁹², fondato su legami deboli.

Gli individui perseguono interessi concreti. Nel farlo si condizionano a vicenda, sia nel corso delle loro azioni, sia nel conseguimento dei rispettivi fini. Partendo dall'idea che gli attori sociali attivino complessi processi di negoziazione nel corso dei quali utilizzano le risorse che controllano per ottenerne altre desiderate, dando luogo a scambi e trasferimenti, Coleman indica nella sedimentazione delle relazioni sociali nel tempo l'elemento generativo del capitale sociale, che plasma network relazionali adoperabili in modo strumentale nelle strategie individuali. Le obbligazioni che creano dipendenze intersoggettive¹⁹³, le informazioni che si diffondono attraverso i network sociali facilitando l'agire individuale, l'insieme di reti che l'individuo si costruisce o eredita, cui può attingere per conseguire obiettivi concreti, la *fiducia*¹⁹⁴ presente in una struttura circa il rispetto delle obbligazioni

¹⁸³ Cfr.: Loury G., *A dynamic theory of racial income differences*, in Wallace P. A., Munds A., *Woman, minorities and employment discrimination*, Lexington books, Lexington (Ma), 1977.

¹⁸⁴ Per Bourdieu il capitale sociale evidenzia i vantaggi derivanti per un individuo dalla sua collocazione in una rete di relazioni con altri individui, prodotto di strategie d'investimento orientate razionalmente o meno alla riproduzione di relazioni sociali direttamente utilizzabili. Cfr.: Bourdieu P., *Le capital social: notes provisoires*, in *Actes de la recherche en science sociales*, n. 31, 1980.

¹⁸⁵ Cfr.: Coleman J. S., *Fondamenti di teoria sociale*, Il Mulino, Bologna, 2006.

¹⁸⁶ Bagnasco A., *Il capitale sociale nel capitalismo che cambia*, in *Stato e mercato*, p. 272, n. 65, Agosto 2002.

¹⁸⁷ Coleman J. S., *op. cit.*, p. 391, 2006.

¹⁸⁸ Cfr.: Bagnasco A., *op. cit.*, 2002.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 271.

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 272.

¹⁹¹ Cfr.: Pizzorno A., *op. cit.*, 1999.

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ Il capitale sociale tende a rafforzarsi nelle situazioni che rendono gli individui reciprocamente dipendenti, mentre tende a distruggersi quando la dipendenza viene meno. Cfr.: Coleman J. S., *op. cit.*, 2006.

¹⁹⁴ «Chi studia la fiducia distingue la fiducia interpersonale dalla fiducia nelle istituzioni, che non necessariamente coincidono; distingue poi fra una fiducia interpersonale allargata nel confronto di altri, o ristretta a certe cerchie, più o meno ampie. Sono distinzioni importanti perché individuano capitale sociale di tipi diversi, utile a usi diversi, anche contrastanti. Il capitale sociale depositato nella rete clientelare di un leader locale può essere funzionale allo sfruttamento esercitato da una clique, in un contesto di mantenimento dell'arretratezza; non c'è un serbatoio di capitale sociale utilizzabile per lo sviluppo. In altri casi, la combinazione di fiducia istituzionale (che può essere diversa nei confronti di istituzioni diverse) e fiducia interpersonale di diverso raggio, più o meno

future, i flussi informativi che circolano nei network sociali¹⁹⁵ facilitando l'azione e la prevedibilità dei risultati, le relazioni di reciprocità che agevolano la propensione cooperativa costituiscono tutti esempi delle molteplici forme che il capitale sociale assume¹⁹⁶, la cui produzione è spesso correlata alla proiezione esogena ed involontaria di altre attività, frutto quindi di esternalità (positive). Non è dunque una singola entità, ma un insieme di differenti entità che facilitano l'azione dei soggetti che interagiscono nella medesima struttura sociale. Il controllo di risorse importanti per alcuni attori da parte di altri attiva trasferimenti e scambi che danno luogo a durevoli relazioni fiduciarie. Emergono così forme di reciprocità e strutture d'interazione da utilizzare nel corso delle azioni come risorse per conseguire i propri fini, altrimenti difficilmente conseguibili, o conseguibili sostenendo costi maggiori. Il concetto enfatizza implicitamente l'importanza delle istituzioni sociali come strutture capaci di produrre consistenti effetti sistemici. Applicato ai processi di modernizzazione, porta al centro dell'attenzione analitica il ruolo espletato dalla società civile, la propensione cooperativa in essa presente, la propensione degli individui ad aggregarsi per conseguire obiettivi comuni. La crescente attenzione al capitale sociale da parte dell'analisi sociologica e politologica ha posto in rilievo l'importanza dei legami informali e personalistici nelle interazioni politiche ed economiche. Il supporto offerto dal capitale sociale può consentire l'acquisizione di informazioni attraverso le reti di relazioni in cui un soggetto è inserito, con una conseguente riduzione dei costi dell'informazione stessa¹⁹⁷. Il capitale sociale può altresì implicare la creazione di un corpus di norme e sanzioni efficaci, che consentono di standardizzare e rendere prevedibili i comportamenti, limitando l'incidenza di quelli devianti. *«Come altre forme di capitale, il capitale sociale è produttivo: è una risorsa per l'azione che rende possibile all'attore (individuale o collettivo) il conseguimento di fini non altrimenti (o con costi molto alti)*

personalizzata, costituiscono dotazioni diverse di capitale sociale, in strutture di relazione più chiuse o più aperte, capaci di essere orientate all'innovazione al variare di strutture e circostanze di opportunità». Bagnasco A., *Imprenditoria e capitale sociale: il tema dello sviluppo locale*, p. 413, in *Stato e mercato*, n. 78, Dicembre 2006.

¹⁹⁵ Sebbene apparentemente strettamente connessi, il concetto di capitale sociale è distante concettualmente da quello di network sociali. Le reti sociali, se generalmente facilitano le interazioni e la realizzazione degli obiettivi degli attori, in alcuni casi possono condurre a rigidità che ostacolano innovazioni, percorsi d'azione più efficienti, per i vincoli che produce. Il capitale sociale, anch'esso influenzato dalle relazioni sociali in cui è inglobato, non coincide con esse e dispiega, in ogni contesto, esclusivamente effetti benefici.

¹⁹⁶ Cfr.: Coleman J. S., *op. cit.*, 2006.

¹⁹⁷ Considerando il capitale sociale come una risorsa per l'agire individuale, diversi studi sulla mobilità occupazionale hanno correlato l'inserimento nel mercato del lavoro con l'attivazione di reti relazioni forti o deboli. La tesi della *forza dei legami deboli* sostenuta da Granovetter (Granovetter M., *La forza dei legami deboli ed altri saggi*, Liguori, Napoli, 1998), individua nei legami deboli la principale fonte d'informazioni utili ai fini della mobilità professionale. Sarebbero le persone cui un soggetto è legato da rapporti formali e distaccati, non appartenenti alla cerchia familiare o amiche, i migliori veicoli di informazioni utili ai fini della mobilità occupazionale. Se tra due cerchie non vi è ancora una relazione sussiste una elevata potenzialità di trasmissione di informazioni non ridondanti, con maggiori benefici informativi (Burt R. S., *Structural Holes*, Harvard University Press, 1992). Nonostante Granovetter mostri l'importanza delle reti sociali, non usa mai esplicitamente il concetto di capitale sociale, pur applicandolo praticamente nella sua analisi. Altri autori, viceversa, sostengono la forza dei legami forti, individuando nelle relazioni familiari la principale fonte di mobilità occupazionale (Grieco M., *Keeping in the family*, London-New York, Tavistock Publication, 1987). Sebbene manchi l'accordo sulla ampiezza delle maglie dei network relazionale, questi studi enfatizzano comunque l'importanza del capitale sociale quale meccanismo di mobilità.

raggiungibili»¹⁹⁸. È una risorsa flessibile, spendibile in più contesti, anche diversi da quello in cui è emerso. Viene riplasmato e ridefinito continuamente da interazioni che possono accrescerlo o ridimensionarlo. La fruibilità dei benefici può riguardare i singoli individui o interi gruppi sociali, con benefici quasi sempre selettivi, limitati a determinati gruppi¹⁹⁹. Il mantenimento nel tempo dello stock di capitale sociale disponibile comporta costi che i partecipanti alle reti devono essere disposti a sostenere, per mantenere stabili i network creati. L'evoluzione di questa risorsa dipende in particolare:

- 1) dall'apertura della rete sociale. Maggiore sarà la stabilità e la densità di un network, tanto migliori saranno le possibilità di monitoraggio reciproco e di prevedibilità dei comportamenti;
- 2) dalla stabilità delle reti relazionali nel tempo. La mobilità degli individui distrugge il capitale sociale generato in precedenza;
- 3) dalla persistenza di condizioni che determinano dipendenza reciproca e propensione alla cooperazione²⁰⁰.

Il capitale sociale presente in un dato contesto risulta difficilmente quantificabile, così come spesso resta indeterminabile la reale portata ed estensione dei benefici ad esso associati. «*Il capitale sociale è un concetto situazionale e dinamico; un concetto, pertanto, che non si riferisce a un "oggetto" specifico, non può essere appiattito in rigide definizioni, ma deve essere interpretato, di volta in volta, in relazione agli attori, ai fini che perseguono, e al contesto in cui agiscono*»²⁰¹. Il concetto non è dunque facilmente individuabile oggettivamente: esiste se, e nella misura in cui, gli individui sfruttano il potenziale di risorse relazionali a loro disposizione per attuare programmi concreti. «*Il capitale sociale fa riferimento alla disponibilità di risorse collocate in reticoli di relazioni*»²⁰². In ultima analisi, la dotazione di capitale sociale presente in una determinata struttura è in funzione diretta dell'intensità delle dipendenze intersoggettive. Diversamente dal capitale privato, quello sociale ha le caratteristiche di bene pubblico: non è assoggettabile all'appropriabilità, è inalienabile, determina benefici diffusi e non escludibili per coloro che non hanno partecipato alla creazione delle reti relazionali. È una risorsa intangibile, anche da un punto di vista concettuale. Come specifica lo stesso Coleman il valore del concetto di capitale sociale consiste principalmente nel fatto che identifica certi aspetti della struttura sociale attraverso la loro funzione²⁰³. L'approccio suggerito dal sociologo americano «è in genere utilizzato per interpretare processi di sviluppo e modernizzazione. In realtà si tratta di uno strumento duttile: il capitale sociale può favorire lo sviluppo o ostacolarlo, così come a livello individuale può favorire certe azioni e ostacolarne altre»²⁰⁴. Può favorire la cooperazione sociale, ma non necessariamente tale cooperazione è orientata al perseguimento degli interessi generali²⁰⁵. Ad esempio, la presenza elevata di capitale

¹⁹⁸ Piselli F., *Capitale sociale: un concetto situazionale e dinamico*, p. 396-397, in *Stato e Mercato*, n. 57, 1999.

¹⁹⁹ Cfr.: Coleman J. S., *op. cit.*, 2006.

²⁰⁰ Cfr.: Bagnasco A., *op. cit.*, 1999.

²⁰¹ Piselli F., *op. cit.*, p. 395, 1999.

²⁰² Sciarrone R., *I sentieri dello sviluppo all'incrocio delle reti mafiose*, p. 273, in *Stato e mercato*, n. 59, Agosto 2000.

²⁰³ Cfr.: Piselli F., *op. cit.*, 1999.

²⁰⁴ Sciarrone R., *op. cit.*, p. 271, 2000.

²⁰⁵ Cfr.: Pizzorno A., *Perché si paga il benzinaio. Nota per una teoria del capitale sociale*, in *Stato e Mercato*, n. 57, 1999.

sociale di tipo mafioso può costituire un ostacolo allo sviluppo endogeno delle aree in cui il fenomeno è maggiormente impattante²⁰⁶.

La concezione *individualista* di Coleman si contrappone al paradigma *olista* di Putnam e Fukuyama. Secondo questi ultimi due, per le sue proprietà intrinseche il capitale sociale favorirebbe lo sviluppo economico e migliorerebbe la qualità della democrazia, facilitando la strutturazione di dense di relazioni fiduciarie²⁰⁷. In particolare Putnam²⁰⁸ ha messo in relazione di proporzionalità il rendimento istituzionale delle strutture politiche delle Regioni italiane alla diversa dotazione di capitale sociale localmente disponibile²⁰⁹. Le *virtù civiche*²¹⁰ incrementerebbero sostanzialmente l'efficienza sociale, limitando l'incidenza di comportamenti opportunistici²¹¹. Le scarse performance istituzionali delle Regioni Meridionali sarebbero riconducibili, sulla base di questa prospettiva, alla tradizionale debolezza del capitale sociale, ad un *familismo amorale*²¹² persistente (atteggiamento predispone gli individui a «*massimizzare i vantaggi materiali a breve termine del nucleo familiare*»²¹³), al clientelismo strisciante²¹⁴, all'endemica assenza di associazionismo.

²⁰⁶ Sciarrone R., *op. cit.*, 2000.

²⁰⁷ Cfr.: Putnam R. D., *La tradizione civica delle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993.

²⁰⁸ Per Putnam il capitale sociale consiste in aspetti della vita sociale (reti, norme e fiducia) che consentono ai membri il dispiegamento di azioni sinergiche efficaci volte al conseguimento di obiettivi comuni. Cfr.: Putnam R. D., *Bowling alone: America's declining social capital*, in *Journal of democracy*, vol. 6, n. 1, Gennaio 1995.

²⁰⁹ Secondo Putnam il contesto sociale e la peculiare evoluzione storica seguita da ciascuna società producono capitale sociale che, a sua volta, influenzerà il comportamento concreto delle istituzioni. Maggiore è lo stock di capitale sociale disponibile, tanto migliore sarà il rendimento istituzionale e l'efficienza economica. Ricollegandosi a Toqueville, Putnam ritiene che un sistema di governo democratico sia rafforzato dal confronto con una dinamica società civile, intessuta di fitte trame fiduciarie e di reti sociali orizzontali. In questi assetti, i cittadini domandano servizi pubblici efficienti e sono disposti ad agire collettivamente per conseguire obiettivi comuni. Lo stesso rendimento del governo è potenziato dalle infrastrutture sociali e dai valori civici diffusi tra i cittadini. In presenza di un simile background sociale, le istituzioni politiche finiscono per rivelarsi efficaci e responsabili nei confronti dei cittadini. L'estensione della solidarietà oltre i vincoli parentali è considerato da Putnam un prerequisito indispensabile per il buon funzionamento di un assetto democratico. Cfr.: Putnam R. D., *op. cit.*, 1993.

²¹⁰ Per *civiness* Putnam intende un orientamento verso la politica non mosso da aspettative particolaristiche, ma da una visione legata al bene comune. Così le virtù civiche sono identificate nella diffusione della fiducia interpersonale, che facilita cooperazione tra cittadini ed il funzionamento delle istituzioni politiche. Le radici di queste differenze sono ricondotte da Putnam ai diversi regimi politici consolidatisi nell'Italia medioevale: i comuni al Centro-Nord e la monarchia al Sud. L'evoluzione successiva ha accumulato ed accresciuto le differenze iniziali, portando alla diffusione di logiche istituzionali divergenti: verticali al Sud, a seguito dell'esperienza gerarchica della monarchia, orizzontali al centro Nord. Cfr.: Putnam R. D., *op. cit.*, 1993.

²¹¹ Cfr.: Putnam R. D., *op. cit.*, 1993.

²¹² Tale assunto sarebbe comunque smentito dalla recente industrializzazione dei paesi del sud-est asiatico, nei quali regimi autoritari intessuti di solidarietà parentali estese hanno plasmato strutture istituzionali capaci di fornire un'adeguata regolazione dello sviluppo. Cfr.: Mutti A., *Capitale sociale e sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 2003.

²¹³ Banfield E. C., *Le basi morali di una società arretrata*, p. 85, Il Mulino, Bologna, 1976.

²¹⁴ Il fitto tessuto relazionale che avviluppa le società meridionali sarebbe stato tuttavia utilizzato per finalità particolaristiche, determinando la riproduzione nell'ambito delle strutture politiche e partitiche di tali dinamiche, al fine di sfruttare vantaggi redistributivi offerti dalle politiche destinate al Mezzogiorno. Attraverso un'accorta prassi, fatta di scambi risorse/consenso, i networks esistenti sono stati utilizzati per migliorare le condizioni degli individui inseriti all'interno delle reti clientelari. Non necessariamente, comunque, particolarismo e clientelismo ostacolano i processi di modernizzazione (cfr.: Mutti A., *op. cit.*, 2003). Possono talvolta consentire l'attuazione di politiche economiche coerenti, capaci di avviare uno sviluppo autosostenuto. Il risultato dipende dalla capacità di creare un

La carenza di *civiness*, diagnosticata da Putnam, avrebbe impedito lo sviluppo di un tessuto di valori a sostegno dell'impegno civico, della solidarietà e fiducia reciproca, valori che preordinano gli attori a perseguire i loro interessi funzionalizzandoli alla massimizzazione alla realizzazione del più ampio interesse generale²¹⁵.

Il rendimento istituzionale, nella prospettiva proposta da Putnam, è strettamente connesso alla quantità di capitale sociale²¹⁶ presente nel sistema: maggiore è il capitale, tanto migliore sarà il rendimento istituzionale e, di conseguenza, l'efficienza del sistema economico. Le correlazioni proposte da Putnam sono state sottoposte a molteplici critiche, essenzialmente per la sottostima del ruolo potenzialmente attivo ed autonomo che gli attori possono espletare. La rigidità dello schema interpretativo appiattisce l'analisi ad una sola dimensione del capitale sociale, quella delle reti associative, tralasciando i legami di reciprocità e solidarietà ampiamente diffuse nelle società meridionali²¹⁷. Tale ricchezza, messa in evidenza dalla Piselli, è sistematicamente sottovalutata da Putnam, dalla cui analisi esce ridimensionato anche il ruolo autonomo espletato dal sistema politico sul rendimento istituzionale e sul livello di capitale sociale, variabile indipendente nella spiegazione delle performance dei sistemi politici. L'influenza emerge, invece, in condizioni di strutturale scarsità di capitale sociale, e risulta comunque negativa. Nel Sud d'Italia la presenza di condizioni sociali che hanno disincentivato storicamente l'espansione del ristretto tessuto fiduciario, favorendo invece l'organizzazione gerarchica della società, cristallizzarono il sottodimensionamento del capitale sociale a vantaggio dell'influenza politica, con effetti frenanti in termini di sviluppo e modernizzazione²¹⁸.

Proprio i differenti livelli di fiducia localmente riscontrabili sono utilizzati da Fukuyama per spiegare le differenze tra i vari capitalismi nazionali²¹⁹. La fiducia e la propensione cooperativa sono maggiori in contesti omogenei da un punto di vista valoriale e culturale²²⁰, e facilitano la produzione di capitale sociale. Nell'analisi proposta da Fukuyama il capitale sociale è posto in relazione indiretta alla cooperazione²²¹, definita da Coleman come «*capacità delle persone di lavorare*

ambiente relazionale e infrastrutturale, dotato di capitale sociale e fisico, compatibile con lo sviluppo economico capitalistico.

²¹⁵ Cfr.: Putnam R. D., *op. cit.*, 1993.

²¹⁶ Le reti di associazionismo civico, la fiducia e le norme costituiscono per Putnam lo stock di capitale sociale localmente disponibile. Cfr.: Putnam R. D., *op. cit.*, 1993.

²¹⁷ Cfr.: Piselli F., *Capitale sociale: un concetto situazionale e dinamico*, in Stato e Mercato, n. 57, dicembre 1999.

²¹⁸ Diversi autori, ed in particolare Putnam, hanno sostenuto l'importanza delle dotazioni pregresse di capitale sociale per la buona riuscita delle politiche pubbliche e per il buon funzionamento degli assetti istituzionali. Queste posizioni hanno attirato aspre critiche (cfr.: Bagnasco A., *op. cit.*, 1999), sebbene appaia ragionevole pensare che gli assetti esistenti, le condizioni istituzionali influiscano sull'esito dispiegato dalle policy. Le caratteristiche del contesto non sono certo azzerabili, sebbene possano essere modificate dalle politiche pubbliche.

²¹⁹ Cfr.: Fukuyama F., *Fiducia*, Rizzoli, Milano, 1996;

²²⁰ Fukuyama F., *op. cit.*, 1996.

²²¹ Secondo Fukuyama esistono tre diverse strade per la cooperazione: la prima è basata sulla famiglia e la parentela, la seconda sulle associazioni volontarie esterne al gruppo parentale, la terza è basata sullo Stato. A ciascuna di esse corrisponde una specifica forma d'impresa: le società a bassa dotazione di capitale sociale saranno caratterizzate da imprese di piccole dimensioni, a proprietà e gestione familiare; le società ad elevata dotazione di capitale sociale tenderanno ad avere un assetto industriale basato sulla grande impresa, con separazione tra proprietà e gestione; il terzo modello, invece, implica imprese sostenute o gestite dallo stato. Nei contesti in cui il centro della socievolezza è costituito dal nucleo familiare e parentale, sussistono forti ostacoli strutturali alla creazione di organizzazioni economiche su vasta scala, le quali per emergere e svilupparsi dovranno ricorrere al sostegno pubblico.

*insieme per scopi comuni in gruppi o organizzazioni*²²², propensione che deriverebbe dal livello di fiducia sociale presente in un dato contesto. La fiducia è per Fukuyama «*l'aspettativa che nasce all'interno di una comunità, di un comportamento prevedibile, corretto e cooperativo, basato su norme condivise, da parte dei suoi membri*»²²³. Il capitale sociale si origina dalla propagazione della fiducia nel tessuto sociale o in ampi strati di esso. La diversa dotazione di capitale sociale è in relazione diretta all'ampiezza del *raggio di fiducia* culturalmente creato dai codici etici condivisi in un dato contesto. Per Fukuyama la diversa cultura familistica crea la matrice che configura le qualità specifiche delle relazioni sociali più estese, l'apertura a legami fiduciari e a forme associative allargate. La socializzazione svolge un ruolo primario nel creare e preservare un ambiente sociale caratterizzato da fiducia diffusa²²⁴ e legami di solidarietà, accumulando capitale sociale. Tale processo di crescita dello stock disponibile è comunque lungo e complesso: il capitale sociale, costruito sulla fiducia e sulla reciprocità, risulta una risorsa volatile e fragile, difficile da ottenere, ma facilmente compromissibile. L'intervento dello Stato è considerato da Fukuyama un surrogato poco efficiente della *socievolezza spontanea*²²⁵. Specie in presenza di elevata centralizzazione del sistema politico l'intervento statale tenderebbe a distruggere le reti fiduciarie ed il capitale sociale²²⁶.

Analizzando il familismo in società a bassa dotazione di capitale sociale, come l'Italia, la Francia e la Spagna, emergono invece forti anomalie. Specie in Italia le piccole imprese del Nord-Est, organizzandosi a rete, sono spesso riuscite ad ottenere economie di scala da grande impresa efficiente, sebbene le barriere all'ingresso in settori ad alta intensità di capitali sono tali da precludere l'accesso ai distretti industriali della cosiddetta Terza Italia²²⁷. In tale contesti il *familismo* è d'ostacolo a strutture economiche più complesse, come le multinazionali, emerse in ambiti nei quali la famiglia non costruisce barriere alla creazione di organizzazioni sociali articolate. Il Sud d'Italia è considerato da Fukuyama esempio di *familismo*

La centralità della famiglia e della parentela nell'assetto sociale sono correlate ad un basso livello di fiducia e di capitale sociale. La generalizzazione della fiducia implica il superamento del ristretto orizzonte della solidarietà parentale. Se ciò non avviene, il panorama economico è destinato ad essere dominato da piccole imprese gestite su basi familiari. Una struttura industriale così dimensionata non è, comunque, d'ostacolo allo sviluppo economico. Anzi, la flessibilità della piccola impresa fornisce un vantaggio competitivo rispetto alla rigidità della grande impresa verticalmente integrata, anche se i settori ad alta tecnologia, capital intensive, richiedendo forti investimenti in ricerca e sviluppo, restano preclusi alle aziende a conduzione familiare. Cfr.: Fukuyama F., *op. cit.*, 1996.

²²² Fukuyama, *Fiducia*, p. 23, Rizzoli, Milano, 1996.

²²³ *Ibidem*, p. 40.

²²⁴ Le società a più elevata disponibilità di capitale sociale individuate da Fukuyama sono il Giappone, la Germania e gli Stati Uniti. Di riflesso, queste hanno una struttura industriale dominata da grandi corporation, aziende gestite da un management professionalizzato.

²²⁵ La politica può distruggere facilmente il capitale sociale. Molte misure di welfare state hanno contribuito ad eliminare meccanismi di self-help comunitario, network di sostegno sociale, impoverendo il tessuto associati e le capacità di auto-organizzazione sociale.

²²⁶ Come Putnam, anche Fukuyama ricollega la bassa fiducia diffusa all'esperienza di forte centralizzazione politica che ha segnato la storia del Mezzogiorno, distruggendo il capitale sociale disponibile.

²²⁷ L'analisi comparata sui gruppi economici svolta da Granovetter (Cfr.: Granovetter M. S., *Rivisitare Coase: i gruppi economici nell'economia*, in Magatti M., *Potere, mercati, gerarchie*, Il Mulino, Bologna, 1995) ha rivelato che la tesi secondo cui le imprese familiari sono destinate a restare di piccole dimensioni ed a non produrre un management professionalizzato incontra un buon numero di eccezioni. Così come esistono diversi casi in cui il ruolo attivo dello Stato ha favorito la crescita di grandi corporations, della cooperazione e del capitale sociale. Le società a forte impronta familistica richiedono un competente ed efficace intervento pubblico per conseguire significative economie di scala, soprattutto attraverso la creazione di network d'impres.

*ristretto*²²⁸, con strutture familiari deboli e reti fiduciarie a corto raggio: di riflesso le imprese difficilmente acquisiranno configurazioni organizzative complesse²²⁹. Il passaggio dai legami fiduciarî su scala ridotta a quelli pi ampi richiede la diffusione delle norme di reciprocità e l'emergere di strutture sociali reticolari di tipo orizzontale. La scarsa modernizzazione economica e la forte diffusione della criminalità viene ricondotta alla debolezza endemica dei network sociali estesi ed alla mancanza di un familismo esteso nell'assetto comunitario locale. Il *familismo amorale* di Banfield è quanto di pi distante ci possa essere dagli atteggiamenti che favoriscono la maturazione democratica. Pi in generale, l'avvento della globalizzazione ha stimolato un vasto dibattito sociologico e politologico circa la relazione tra istituzioni e sviluppo politico-economico, sull'incidenza delle istituzioni nei processi di crescita del benessere nazionale²³⁰. Una prospettiva, quest'ultima, che riconduce spesso monocausalmente l'agire individuale alla dimensione culturale ed economica²³¹.

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ Anche i paesi del sud-est asiatico sono espressione di società familistiche, con scarsa apertura verso l'esterno, ma il freno derivante da tale configurazione all'evoluzione delle imprese è stato superato attraverso la creazione di reti di imprese. Un'estesa rete d'impresе funziona efficacemente e consente di comprimere i costi di transazione solo in contesti ad alto livello di fiducia sociale. Anche l'intervento dello Stato ha agevolato la formazione di grandi network organizzativi integrati verticalmente in grado di reggere la concorrenza internazionale in settori ad alta tecnologia, nonostante il controllo e la gestione resti incentrata sulla base familiare. Cfr.: Fukuyama, *op. cit.*, 1996.

²³⁰ Cfr.: Fukuyama F., *op. cit.*, 1996; Putnam R. D., *op. cit.*, 1993.

²³¹ Cfr.: Bagnasco A., *op. cit.*, 1999. 'è

Capitolo 2

Stato e mercato nell'era globale

2.1 La globalizzazione

«Per la prima volta, l'umanità vive un'unica e stessa storia (...) L'inglese è diventata la lingua franca di questa civiltà planetaria, come il francese lo era stato per la civiltà europea. L'idea classica dell'unificazione umana attraverso la tecnica di produzione, di trasporto, di comunicazione, d'informazione, idea ormai banale, è entrata nella coscienza comune (...) L'ubiquità dell'immagine visiva, dopo l'istantaneità dell'informazione, dà (o dovrebbe dare) all'umanità odierna il senso di una vocazione di universalità contemporaneamente all'orgoglio di una potenza che appare più illimitata alla massa quanto più questa, incapace di comprenderne l'origine, la ritiene miracolosa»²³².

Sebbene l'origine del termine resti piuttosto incerta, il concetto di globalizzazione presenta una certa assonanza sia con quello di *mondializzazione*²³³ descritto da Wallerstein²³⁴, sia con il *villaggio globale* delineato da Mc Luhan²³⁵. Nell'accezione suggerita da Habermas il sostantivo *globalizzazione* può essere utilizzato *«per descrivere un processo, non uno stato finale. Esso designa l'estendersi e l'intensificarsi delle relazioni di traffico, comunicazione e scambio al di là dei confini nazionali»*²³⁶. Nelle parole di Habermas riecheggiano le immagini della *mondializzazione* e del *villaggio globale*, quali effetti sulla dimensione comunicativa e economica della globalizzazione. *«La diffusione accelerata e generalizzata delle tecnologie di comunicazione è solo uno degli aspetti di quella che si definisce globalizzazione. Il secondo è l'interdipendenza dell'insieme dei paesi del mondo, prodotta dall'aumento del volume e della varietà delle transazioni transfrontaliere di beni e servizi e dai flussi internazionali di capitali»*²³⁷. Nel linguaggio corrente il termine designa un processo di profonda ristrutturazione delle coordinate spaziali, che annullando le distanze cancella le frontiere e genera uno spazio transnazionale *«allergico ai confini certi e definitivi, attraversato e continuamente ridefinito dai mercati»*²³⁸. La globalizzazione è un processo globale in una duplice accezione: sia perché riguarda tutte le società, sia perché riguarda ciascun ambito della vita sociale. Secondo Alain Touraine *«ciò che noi viviamo sotto la definizione allo stesso tempo impressionante e vaga di globalizzazione, è una nuova rivoluzione capitalistica»*²³⁹.

²³² Aron R., *op. cit.*, p. 179-180, 1991.

²³³ Raymond Aron parlò nel 1969 di *mondializzazione* o *planetarizzazione*. Si veda Aron R., *op. cit.*, 1991.

²³⁴ Per *mondializzazione* Wallerstein intende il processo di formazione di un sistema economico mondiale, fondato su una divisione internazionale del lavoro, in cui le diverse aree, integrate tra loro, sono contraddistinte da un differente grado di centralità/marginalità, a cui corrisponde un maggiore/minore livello di sviluppo. Cfr.: Wallerstein I., *Il sistema mondiale dell'economia moderna*, Il Mulino, Bologna, 1995.

²³⁵ Il villaggio globale di cui parla Mc Luhan è conseguenza della diffusione capillare dei mezzi di comunicazione che, mettendo in contatto istantaneamente anche le zone più remote del pianeta, lo riconfigurano come un unico villaggio globale. Il globale diviene così l'orizzonte cognitivo al quale nessuno può sottrarsi. Cfr.: Mc Luhan M., Powers R. B., *Il villaggio globale*, Sugarco, Milano, 1989.

²³⁶ Habermas H., *Europa: istruzioni per realizzare un sogno*, in *Reset*, p. 47, n. 49, 1998.

²³⁷ Cassese S., *Lo spazio giuridico globale*, p. 3, Laterza, Roma-Bari, 2003.

²³⁸ Ferrarese M. R., *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, p. 7, Il Mulino, Bologna, 2002.

²³⁹ Touraine A., *op. cit.*, p. 27, 1998.

Per Ian Clark, sebbene l'utilità teorica di tale neologismo sia oggetto di accesi dibattiti, è proprio «*la grande flessibilità del concetto (...) la sua capacità di essere inserito entro quadri teorici altamente incompatibili*»²⁴⁰ a renderlo interessante. Touraine ritiene la globalizzazione semplicemente un insieme di tendenze tutt'altro che coerenti, sebbene rilevanti²⁴¹. «*Secondo molti dei suoi sostenitori, è una forza travolgente e benigna che fa crollare le frontiere, rovescia i governi totalitari, limita l'imposizione di tasse, rende libere le persone e migliora tutto ciò che tocca. Per molti suoi oppositori, è una forza altrettanto travolgente ma dannosa (...) una forza maligna che impoverisce le masse, cancella il patrimonio culturale, mette in pericolo la democrazia, impone l'americanizzazione, manda in rovina lo Stato-sociale, danneggia l'ambiente e legittima l'avidità*»²⁴². La difficoltà di ricondurre l'analisi del processo di globalizzazione ad una cornice teorica coerente rende ambigua la valutazione degli effetti determinati. Sinteticamente, è possibile individuare tre diverse macroprospettive che tentano di fornire una chiave di lettura del complesso fenomeno della globalizzazione: quella liberale, quella marxista e quella realista²⁴³.

Per i teorici liberali, la globalizzazione è una sorta di gioco a somma positiva in cui ciascuno guadagna più di quanto punta aprendosi ad un'economia capitalista priva di "lacci e laccioli". Frenare il processo schumpeteriano di *distruzione-creatrice*²⁴⁴ equivale a perdere terreno nella competizione mondiale: la scomparsa di interi settori produttivi, poco competitivi su scala globale, sarebbe comunque compensata dall'espansione di altri comparti, maggiormente efficienti, e dai benefici complessivamente associati agli scambi internazionali. Secondo la legge del *vantaggio comparato*²⁴⁵ di David Ricardo, infatti, il libero commercio internazionale, svolto indipendentemente dai confini dei singoli Stati nazionali, incrementando il livello di specializzazione e quindi la produttività di ciascun sistema produttivo, comporta benefici reciprocamente vantaggiosi per tutti i soggetti coinvolti negli scambi²⁴⁶. L'esito netto della specializzazione produttiva su scala internazionale sarebbe dunque un aumento della ricchezza globale: «*in un sistema dove il commercio è perfettamente libero, ciascun paese destina naturalmente il proprio capitale e la propria forza-lavoro agli impieghi che risultano più vantaggiosi per tutti e per ciascuno. Il perseguimento del vantaggio individuale si connette mirabilmente con il bene di tutti. Stimolando l'industrialità, premiando l'abilità inventiva (...) facendo aumentare il volume globale delle varie produzioni, esso diffonde l'utilità generale e lega insieme, mediante il vincolo del comune interesse, la società universale delle nazioni in tutto il mondo*»²⁴⁷. La tesi di Thomas Friedman della "pax da McDonald"²⁴⁸ riprende la tradizionale visione liberale del *vincolo d'interesse comune*, in virtù del quale «*l'effetto naturale (...) è portare la pace. Due nazioni che commerciano insieme si rendono reciprocamente dipendenti; se una ha interesse di acquistare, l'altra ha interesse di vendere; e tutte le unioni sono fondate su bisogni*

²⁴⁰ Clark I., *Globalizzazione e frammentazione. Le relazioni internazionali del XX secolo*, p. 35, Il Mulino, Bologna, 2001.

²⁴¹ Cfr.: Touraine A., *Come liberarsi del liberismo*, Il Saggiatore, Milano, 2000.

²⁴² Wolf M., *Perché la globalizzazione funziona*, pp. 39-40, Il Mulino, Bologna, 2006.

²⁴³ Cfr.: Jackson R., Sorenson G., *op. cit.*, 2005.

²⁴⁴ Cfr.: Schumpeter J. A., *Capitalismo, socialismo e democrazia*, ETAS, Milano, 2001.

²⁴⁵ Cfr.: Samuelson P. A., Nordhaus W. D., *op. cit.*, 2006.

²⁴⁶ Cfr.: Jackson R., Sorenson G., *op. cit.*, 2005.

²⁴⁷ Ricardo D., *I principi dell'economia politica e della tassazione*, cit. in Jackson R., Sorenson G., *op. cit.*, p.191, 2005.

²⁴⁸ L'idea nasce dalla constatazione che mai due paesi che ospitano fast-food della catena sono entrati in guerra tra loro. Cfr.: Friedman T. L., *op. cit.*, 2000.

scambievoli»²⁴⁹. Seguendo una tradizione che risale ad Adam Smith²⁵⁰, i liberali considerano l'economia di mercato e la democrazia politica ad essa associata promotrici di relazioni internazionali pacifiche. Sebbene il capitalismo possa funzionare anche in sistemi non democratici²⁵¹ (che, alla lunga, tendono a democratizzarsi²⁵²), non esiste democrazia che non sia basata sulla proprietà privata dei mezzi di produzione e sul coordinamento di mercato²⁵³. Nel connubio tra questi due sistemi – capitalismo e democrazia – la ricchezza di una nazione diviene dipendente dalla combinazione tra sviluppo e scambi internazionali, piuttosto che dalla dimensione del suo territorio o dal numero dei suoi abitanti.

I neomarxisti non condividono tale visione armonizzante del commercio internazionale. Anzi, sostengono, il processo di apertura dei mercati costituisce un'ulteriore fonte di impoverimento per i paesi del Terzo Mondo e di arricchimento per gli Stati capitalistici sviluppati, alla continua ricerca della massimizzazione dei profitti²⁵⁴. I paesi in via di sviluppo, infatti, sarebbero costretti da uno *scambio ineguale*: vendono materie prime a basso costo ai paesi ricchi ed acquistano dagli stessi, a prezzi elevati, i prodotti di cui hanno bisogno. Per cui, sono gli Stati capitalistici, il centro del *Sistema-Mondo*²⁵⁵, gli unici ad avvantaggiarsi delle leggi del libero commercio internazionale. Mentre per gli *Stati periferici*, o *semi-periferici*, le perdite sarebbero più o meno elevate. Il modello prevede che i paesi poveri possano acquisire posizioni meno periferiche nel Sistema-Mondo, che possano salire nella posizione gerarchica occupata nel capitalismo globale, ma si tratta di un'evenienza piuttosto remota. Il capitalismo globalizzato è dunque, per i marxisti, un ulteriore forma di sfruttamento a danno del Terzo Mondo²⁵⁶.

I realisti, infine, considerano l'attività economica strumentale alla costruzione di uno Stato forte, funzionale al perseguimento dell'interesse nazionale²⁵⁷. Essa dovrebbe quindi essere orientata dallo Stato, in grado di perseguire i propri interessi

²⁴⁹ Montesquieu C., *Lo spirito delle leggi*, cit. in Bassani M. L., Lottieri C. (a cura di), *Piccola antologia del pensiero liberale*, p. 21, Società libera, Milano, 1999.

²⁵⁰ Cfr.: Smith A., *op. cit.*, 2005.

²⁵¹ Cfr.: Sen A., *op. cit.*, 2000.

²⁵² Cfr.: Wolf M., *op. cit.*, 2006.

²⁵³ Cfr.: Kornai J., *What the change of system from socialism to capitalism does and does not mean*, in *Journal of economic perspective*, 2000.

²⁵⁴ Cfr.: Wallerstein I., *op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 1995.

²⁵⁵ *Ibidem*.

²⁵⁶ L'economista statunitense Jeffrey Sachs ha riutilizzato questo schema analitico per tracciare una nuova mappa mondiale delle divisioni create dalla diversa capacità di sviluppare ed utilizzare tecnologie. Nella sua *teoria dei tre insiemi*, Sachs distingue:

- 1) il Primo insieme (il nucleo centrale della nuova geografia tecnologica del sistema-mondo) che sviluppa tutte le innovazioni tecnoscientifiche; comprende circa il 15% della popolazione mondiale e ne fanno parte gli USA, alcuni paesi europei (solo i più avanzati), il Giappone, l'Australia, Israele e Taiwan;
- 2) il Secondo insieme (la semiperiferia) ricomprende i paesi, circa la metà della popolazione mondiale, capaci di utilizzare e consumare le innovazioni prodotte dal centro del sistema; sono importatori di tecnologie aree dell'India, della Cina, ma anche Spagna, Portogallo e paesi dell'Est Europa;
- 3) il Terzo insieme (la periferia del mondo tecnologico), infine, risulta completamente disconnesso, incapace non solo di innovare le tecnologie importate, ma anche di riceverle; in questo terzo gruppo rientrano i paesi più poveri, circa 1/3 della popolazione mondiale. Gran parte dei paesi dell'ex Unione sovietica, ampie zone dell'India e della Cina, le aree isolate dell'Asia e dell'America Latina e l'intero continente africano (Sud escluso) sono completamente escluse da ogni forma di innovazione e, di riflesso, dalla partecipazione reale ai benefici della globalizzazione. Cfr.: Sachs J., *A new map of the world*, in *The Economist*, 22/06/2000.

²⁵⁷ Cfr.: Jackson R., Sorenson G., *op. cit.*, 2005;

in modo tale da accrescere la propria potenza. I realisti, in altri termini, sostengono il primato della politica sull'economia, dello Stato sul libero mercato, attraverso il quale la regolamentazione politica crea un quadro di riferimento per l'attività economica. Questi diversi approcci teorici, complessivamente, propongono un'interpretazione molto diversa – assolutamente discordante – dei processi in atto su scala globale.

La globalizzazione, in ultima analisi, può essere considerato un ciclo d'intensa modernizzazione²⁵⁸ che riconfigura gli assetti politici e socioeconomici su scala globale, al fine di operativizzare le potenzialità produttive insite nelle continue innovazioni tecnologiche attuali. L'obiettivo generale dell'incalzante ritmo innovativo è la compressione temporale del ciclo di ritorno dei capitali²⁵⁹. L'applicazione delle innovazioni produce ulteriori spinte innovative acceleranti, in una corsa senza sosta imposta dalla *gabbia d'acciaio*²⁶⁰ del capitalismo globale (un idealtipo diverso rispetto al *capitalismo occidentale moderno* weberiano). «*L'opulenza sembra accelerare la folle corsa verso la produzione superflua*»²⁶¹, con il risultato, onnipervasivo, di una società che produce innovazioni alle quale stenta ad adattarsi, riorganizzandosi in funzione di queste, per ricomporre il caos scaturito da processi di rapido cambiamento e sviluppare le basi che generano ulteriori spinte propulsive. I multilineari sentieri della modernizzazione seguono percorsi incerti, in un alternarsi ciclico di rotture radicali e riequilibri dell'ordine infranto dal procedere della modernizzazione. Da ciò scaturisce un evidente paradosso: «*sembra a volte che le stesse società abbiano tanto meno il dominio del proprio destino quanto più hanno acquisito, grazie alla tecnica, il dominio dell'ambiente naturale*»²⁶². L'adeguamento immediato alle innovazioni tecnologiche è il principio organizzativo delle società attuali.

Una volta avviato, il meccanismo prosegue per inerzia e «*determina con strapotente costrizione, e forse continuerà a determinare finché non sia stato consumato l'ultimo quintale di carbon fossile, lo stile di vita di ogni individuo che nasce in questo ingranaggio, e non soltanto di chi prende parte all'attività esplicitamente economica*»²⁶³. Le parole di Weber sono quanto mai attuali: l'individuo, inserito in un contesto che per complessità ed estensione assume caratteristiche quasi trascendenti, ha come unico destino l'adeguamento, che comporta anche il suo annullamento. Nel mondo globalizzato, egli è difatti «*dominato da un meccanismo impersonale, perfettamente autoregolantesi, un meccanismo che non ha bisogno di soggetti, ma solo di mezzi o di strumenti per il proprio svolgimento*»²⁶⁴. Lo stesso discorso pare applicabile alle strutture sociali e statali, sebbene su scala più ampia. L'immanenza degli Stati nazionali sembra dissolversi al cospetto della trascendentale onnipotenza dei mutamenti dispiegati dall'economia globale. Tanto lo Stato quanto l'individuo, avendo perso la primordiale prospettiva cognitiva costituita dal territorio, «*l'orizzonte culturalizzato oltre il quale non può andare e dentro il quale consuma i suoi "oltre" operativi*»²⁶⁵, sembrano aver smarrito

²⁵⁸ Berger P., *Four faces of global culture*, in *National interest*, n. 49, 1997.

²⁵⁹ Come sostenuto da Mahnkopf, il capitale fisico, immobilizzato nella produzione, deve tornare libero per un nuovo impiego entro un lasso di tempo sempre più ridotto. Cfr.: Mahnkopf B. cit. in Beck U., *op. cit.*, 2003.

²⁶⁰ Cfr.: Weber M., *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, BUR, Milano, 2006.

²⁶¹ Aron R., *op. cit.*, p. 177, 1991.

²⁶² *Ibidem*, p. 258.

²⁶³ Weber M., *op. cit.*, p. 305, 1974.

²⁶⁴ Baldassarre A., *Globalizzazione contro democrazia*, p. 224, Laterza, Roma-Bari, 2002.

²⁶⁵ De Martino E., *La fine del mondo. Contributo all'analisi delle apocalissi culturali*, p. 480, Einaudi, Torino, 2002.

anche i loro fini, gli scopi che ne legittimavano le funzioni strumentali. La ricerca di nuovi orizzonti di senso stabili si rivela evanescente: la fluidità del mutamento è tale da rendere puramente illusoria l'individuazione di ancoraggi stabili di tipo spazio-territoriali. Accanto ai teorici che preconizzano la fine dello Stato, altri studiosi ritengono i poteri statali soggetti semplicemente ad una fase di intensa ridefinizione, restando centrale l'azione di regolazione espletata attraverso le sue strutture.

2.2 Lo Stato e il mercato nell'era globale

Nella definizione di Max Weber lo Stato è considerato «un'impresa istituzionale di carattere politico»²⁶⁶ che detiene il monopolio dell'uso della forza legittima su un determinato territorio²⁶⁷. Per il sociologo tedesco il radicamento territoriale dell'organizzazione statale è un elemento che ne costituisce l'essenza. Nella definizione classica di Stato, formulata da Costantino Mortati, si vede in esso «un ordinamento giuridico ai fini generali esercitante il potere sovrano su un dato territorio, cui sono subordinati in modo necessario i soggetti ad esso appartenenti»²⁶⁸. L'indipendenza dagli altri Stati e la supremazia rispetto alle comunità che vivono sul territorio trovano fondamento nella sovranità statale. Lo Stato, in quanto organizzazione che controlla la popolazione occupante un determinato territorio, è autonomo, centralizzato, e le sue parti componenti sono formalmente coordinate le une con le altre²⁶⁹. La concezione spaziale dell'organizzazione politica risponde dunque agli imperativi di permanenza e di continuità temporale del controllo su un certo territorio²⁷⁰. La deterritorializzazione attuale avvia una crescente virtualizzazione dei poteri statali, come conseguenza della perdita di spazialità²⁷¹. I principi territoriali in funzione dei quali è stata tradizionalmente plasmata l'organizzazione socio-politica, sono oggi minati alla base dalle attività che trascendono i confini nazionali, dando origine a nuove forme di organizzazione che disgregano e ridefiniscono i contenuti della sovranità nazionale. Per gli scenari che le potenzialità tecnologiche attuali dischiudono, la globalizzazione può essere interpretato come processo di *despazializzazione* e *rispazializzazione*²⁷².

«Come illustra in modo figurato il famoso adagio pecunia non olet, la moneta, fluida, trasferibile, anonima, costituisce l'antitesi del territorio»²⁷³. L'economia attuale «è una economia della deterritorializzazione»²⁷⁴. I confini dello spazio economico sono continuamente ridisegnati e ridefiniti dalle esigenze

²⁶⁶ Cfr.: Weber M., *op. cit.*, 1995.

²⁶⁷ *Ibidem*.

²⁶⁸ Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, p. 23, vol I, Cedam, Padova, 1991. Degli elementi che tale definizione considera costitutivi – sovranità, popolazione e territorio – due hanno natura fattuale (popolazione e territorio), mentre il terzo elemento, la sovranità, conferisce ai primi due un valore che li proietta oltre la pura fattualità.

²⁶⁹ Cfr.: Tilly C., *La formazione degli stati nazionali nell'Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna, 1984.

²⁷⁰ «La stabilità dei confini ha rappresentato la condizione, oltre che il principio guida, della modernità societaria: una società esiste in tanto in quanto è in grado di determinare con (relativa) certezza l'esercizio del potere». Magatti M., *Il potere istituzionale della società civile*, p. 3, Editori Laterza, Roma-Bari, 2005.

²⁷¹ «Fino ai giorni nostri, ogni ordine internazionale è sempre stato essenzialmente territoriale. Esso consacra un accordo tra sovranità, la divisione in compartimenti dello spazio». Aron R., *Pace e Guerra tra le nazioni*, p. 221, Edizioni di Comunità, Milano, 1970.

²⁷² Cfr.: Giaccardi C., Magatti M., *op. cit.*, 2003; Harvey D., *op. cit.*, 1997;

²⁷³ Lévy P., *op. cit.*, p. 118, 2005.

²⁷⁴ *Ibidem*, p. 43.

contingenti allo scambio²⁷⁵. Varcando in tempo reale i confini geopolitici, i flussi economici transnazionali ne ridefiniscono significati e contenuti, creando connessioni evanescenti orientate dalle opportunità di profitto. «Con la globalizzazione si aprono e si spostano i confini tra le società (che si identificano meno che in passato con gli stati nazionali), mentre cresce il grado di interdipendenza sistematica tra entità e ambiti sopranazionali, macroregionali (che tagliano trasversalmente i territori nazionali) e subregionali (che tagliano trasversalmente i territori nazionali)»²⁷⁶. L'intensificazione dell'attività economica in macroaree ben definite²⁷⁷ fa anche definire i processi in atto di *internazionalizzazione*²⁷⁸ o di *triadizzazione*²⁷⁹, termini che ricalcano il carattere comunque circoscritto dei mutamenti in atto.

Le tecnologie delle telecomunicazioni annullano completamente le distanze fisiche, portando all'estremo la compressione spazio-temporale resa possibile dall'introduzione di mezzi di trasporto sempre più veloci²⁸⁰, che accrescono a dismisura le possibilità di scambio. Le comunicazioni in tempo reale hanno consentito di riorganizzare la produzione su scala globale con logiche completamente nuove²⁸¹, ma hanno anche reso i confini statali permeabili, continuamente attraversati da flussi reali e virtuali di merci ed informazioni. «È difficile negare che il progresso della tecnica comporti di per sé una certa liberazione dell'umanità, una riduzione della costrizione esercitata dall'ambiente (...) Non sarebbe meno pericoloso assimilare questa liberazione progressiva e parziale a una libertà totale»²⁸². L'impatto sull'attività produttiva della caduta delle barriere fisiche indotta dalle tecnologie è ancora limitato, ma già tale da rendere il legame tra produzione e territorio labile e indurre una integrale ridefinizione dei business system delle aziende. «Le distanze geografiche come confini concorrenziali "naturali" tra luoghi di produzione perdono significato. Nello spazio senza distanza della vicinanza prodotta dalla tecnologia informatica d'ora in poi tutti i luoghi del mondo concorrono potenzialmente con tutti per investimenti di capitali (...) e per i

²⁷⁵ «L'attività bancaria (...) sta rapidamente diventando insensibile ai limiti di tempo, luogo e valuta. (...) I fondi pensionistici raccolgono quantità così grandi di fondi di investimento da essere i principali market makers, mentre il capitale industriale, commerciale e immobiliare è così integrato nelle operazioni e nelle strutture finanziarie che è sempre più difficile dire dove cominciano gli interessi commerciali e industriali e dove finiscono gli interessi puramente finanziari». Cfr. Harvey D., *op. cit.*, p. 203-204, 1997.

²⁷⁶ Martinelli A., *op. cit.*, p. 141, 1998.

²⁷⁷ Cfr.: Beck U., *op. cit.*, 2003.

²⁷⁸ Cfr.: Beck U., *op. cit.*, 2006.

²⁷⁹ La riallocazione su scala globale delle attività economiche ha finora privilegiato tre macroaree: quella europea, quella America e ed il Sud-Est asiatico, blocchi a crescente interdipendenza, mentre le restanti zone del pianeta sono sostanzialmente escluse dal mercato globale. Le tre zone citate, inoltre, sono caratterizzate da distinte forme di capitalismo, le cui differenze sono state attenuate solo in parte dall'ondata neolibera degli anni '90: l'Europa resta essenzialmente caratterizzata da un modello di capitalismo misto, gli Stati Uniti da un'economia liberista, mentre la crescita dei paesi asiatici è sostenuta da un ruolo forte degli Stati. Cfr.: E. Rullani, L. Bordogna, *National diversity and global capitalism*, Stato e mercato, n. 51 dicembre 1997; Ohmae K., *op. cit.*, 1997.

²⁸⁰ «Tocqueville impiegò altrettante settimane, rispetto alle ore che impieghiamo noi, per attraversare l'Atlantico: la rapidità del viaggio risulterà moltiplicata per 148 in un secolo e mezzo» (Aron R., *op. cit.*, 1990). David Harvey afferma che potremo considerare la dimensione del mondo attuale pari ad un cinquantesimo di quella del 1500, poichè la velocità di un moderno aereo è cinquanta volte superiore a quella di un veliero, uno dei più efficienti mezzi di trasporto dell'epoca. Cfr.: Harvey D., *op. cit.*, 1997.

²⁸¹ «I mezzi messi a disposizione degli uomini per spostarsi o per trasportare merci hanno modificato il senso dello spazio. L'istantaneità delle comunicazioni, le conversazioni dirette tra i ministri e i loro ambasciatori, tra gli imprenditori e i loro clienti da un capo all'altro della Terra hanno cancellato, come si è soliti ripetere, le distanze e la durata». Aron R., *op. cit.*, p. 180, 1991.

²⁸² Aron R., *op. cit.*, p. 247, 1970.

corrispondenti posti di lavoro»²⁸³. Se fino a diversi anni fa il trasferimento di capitali al di là dei confini nazionali coinvolgeva comunque soggetti appartenenti alle pubbliche amministrazioni, oggi ai due estremi delle transazioni ci sono sempre più frequentemente operatori privati. Non sono solo i capitali a spostarsi: tecnologie e conoscenze seguono i flussi finanziari, ridistribuendosi anch'esse su scala globale²⁸⁴. Il processo di globalizzazione appare, dunque, inestricabilmente associato a tre fenomeni fondamentali:

- 1) alla delocalizzazione delle attività produttive e all'acuirsi della concorrenza dei paesi tecnologicamente maturi e con un costo del lavoro basso (*multipolarizzazione del sistema produttivo*);
- 2) all'espansione dei flussi monetari e commerciali²⁸⁵;
- 3) al rapido sviluppo tecnologico nel settore delle telecomunicazioni e dell'informatica²⁸⁶.

L'intrinseca antinomia tra la logica spaziale dello Stato e quella dell'economia appare quanto mai chiara. Gli effetti socialmente destrutturanti del mercato rendono il mondo attuale regnato da una frammentazione che indebolisce ogni forma di regolazione, ridimensionando il ruolo *societas* politica centrale espletato tradizionalmente dello Stato²⁸⁷. «Siamo forse entrati in un nuovo modo di produzione (...) o viviamo il passaggio da un'economia fortemente controllata dagli Stati nazionali a una forma di reti economiche mondiali che distruggono o indeboliscono

²⁸³ Cfr.: Beck U., *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*, p. 82, Il Mulino, Bologna, 2003.

²⁸⁴ La barriera della maturità produttiva risulta infranta all'emergere della capacità di migliorare le tecniche produttive, non solo di utilizzarle passivamente come spesso avviene nei paesi emergenti: «non si deve scambiare la disponibilità di un impianto avanzato con la sua padronanza. La presenza di unità produttive industriali avanzate potrebbe semplicemente stare ad indicare l'avvenuto trapianto di industrie piantagione (...) cellule di modernità in un ambiente altrimenti arretrato. Simili economie mostreranno una crescita e uno sviluppo apparente, ma lo sviluppo reale non avrà luogo se non quando venga raggiunta l'autonomia tecnologica». Landes D. S., *Industria autonoma e industria «piantagione»*, p. 53, in Ceri P., Borgna P., *op. cit.*, 1998.

²⁸⁵ In un articolo che ebbe vasta risonanza, pubblicato sul *Financial Times* del 18/09/1995, Martin Wolf ha evidenziato che il volume corrente degli scambi internazionali era, in termini relativi, inferiore rispetto ai flussi registrati negli anni antecedenti al primo conflitto mondiale. La stessa internazionalizzazione economica ha conosciuto, nel corso dell'ultimo secolo, ondate cicliche di espansione e di riflusso.

²⁸⁶ «Nel 1930, un minuto di conversazione telefonica tra New York e Londra costava l'equivalente di 300 dollari del 1996; oggi, con Internet, è quasi gratuito. Queste nuove tecnologie mettono non solo le nazioni e le grandi imprese, ma anche i singoli individui, in grado di ampliare e approfondire il proprio raggio d'azione e di raggiungere in modo rapido, economico ed efficace ogni angolo del mondo». Friedman T. L., *Le radici del futuro. La sfida tra la Lexus e l'ulivo: che cos'è la globalizzazione e quanto conta la tradizione*, p. 11, Mondadori, Milano, 2000.

²⁸⁷ Anche il concetto di "interesse nazionale" assume un significato nuovo, più sfocato, dai contorni imprecisi e dai contenuti indeterminati. «Senza dubbio, in epoche precedenti il concetto di interesse nazionale aveva un significato diverso. Esso rappresentava uno spartiacque chiaro e inequivocabile tra ciò che era nostro e ciò che era altrui (...) Ma com'è possibile applicare oggi questo tipo di logica a uno stabilimento Honda in Ohio o a un impianto Nissan nel Tennessee, oppure a strutture produttive IBM o Motorola ubicate rispettivamente in Giappone e in Malaysia? Di chi tutela gli interessi ognuna di queste strutture? Non è facile dare una risposta precisa» (Ohmae K., *op. cit.*, p. 113, 1996). Hirst, a differenza di Ohmae, ritiene che le multinazionali, anche quando «ricorrono all'investimento estero diretto nelle sussidiarie e nelle filiali di altri paesi (...) restano decisamente "nazionali": la Ford è una società inequivocabilmente americana nonostante la sua presenza globale e la Sony è chiaramente giapponese nonostante le consistenti acquisizioni negli Stati Uniti. Le società continuano a ricavare vantaggi considerevoli dall'aver una base nazionale, anche se sono finiti i giorni della politica industriale interventista dello Stato e dei campioni della nazione» (Hirst P., *op. cit.*, p. 151, 1999).

*in modo durevole queste vecchie forme di controllo*²⁸⁸. La capacità degli Stati d'accrescere il livello di benessere dei propri cittadini appare oggi limitata: «*il destino di una comunità nazionale non è più nelle sue mani*»²⁸⁹. Gli aumentati vincoli esterni inducono taluni a presagire la fine della sovranità nazionale²⁹⁰, l'emergere di convergenze che annullano ogni differenza, o sostanziali ridefinizioni della sovranità statale dei contesti in cui si addensa²⁹¹. A questa crisi di sovranità si affianca una crisi di legittimazione, indotta dall'indebolimento delle politiche keynesiane e del welfare state, strumenti attraverso i quali i governi dei paesi industrializzati hanno costruito per decenni il consenso²⁹². Se «*nel secondo dopoguerra, particolarmente importanti furono i sistemi di welfare, che arrivarono a far coincidere sicurezza personale e sviluppo istituzionale, favorendo quella reciproca interpenetrazione da cui sono derivati successi e fallimenti di quel periodo*»²⁹³, oggi la globalizzazione minaccia di infrangere «*l'alleanza storica tra economia di mercato, stato sociale e democrazia*»²⁹⁴, in contesti come quello europeo, in cui lo Stato ha fondato la sua legittimità e contenuto la conflittualità sociale tessendo un delicato equilibrio tra capitalismo e politiche di welfare.

Il processo di offshoring crea una dimensione economica parzialmente immune dalla capacità regolativa del singolo Stato²⁹⁵. «*Oggi nel mondo industrializzato così come quello in via di sviluppo, l'unità di business naturale per attingere all'economia globale e produrre ricchezza è la Regione, non la nazione*»²⁹⁶. La crisi generalizzata degli apparati politici centrali amplia l'influenza della dimensione locale: le grandi città e le regioni in rapida ascesa stanno diventando gli epicentri dell'economia mondiale multipolare²⁹⁷. Intorno alle metropoli globali si coagula la produzione di servizi finanziari e specializzati, i settori più avanzati dell'epoca post-industriale, che accompagnano il processo di internazionalizzazione, con potenzialità di profitto enormemente superiori a quelle dei settori tradizionali. I contesti privi di collegamenti con le città globali sono tagliati fuori dalla nuova geografia economica delineata dalla globalizzazione²⁹⁸. La rispazializzazione delle

²⁸⁸ Touraine A., *op. cit.*, p. 25-26, 1998.

²⁸⁹ Held D., McGrew A. G., *op. cit.*, p. 92, 2001. La crescita dei flussi finanziari internazionali, influenzando il mercato azionario e quello dei cambi valutari, condiziona le politiche macroeconomiche interne agli Stati, più dei flussi commerciali. Premiando i paesi finanziariamente più stabili, i mercati finanziari riducono la praticabilità di politiche macroeconomiche unilaterali, sebbene l'ampia oscillazione della percentuale della spesa pubblica sul PIL (dal 20% di Singapore al 70% della Svezia) sollevi qualche interrogativo sull'effettiva capacità delle forze economiche globali di condizionare le politiche macroeconomiche degli Stati nazionali, almeno nel contesto attuale.

²⁹⁰ K. Ohmae, *op. cit.*, 1996.

²⁹¹ Cfr.: S. Sassen, *Fuori controllo*, Il Saggiatore, Milano, 1998.

²⁹² Cfr.: Ferrera M., *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna, 2000; Hill M., *Le politiche sociali*, Il Mulino – Prentice Hall International, Bologna, 1999; Ranci C., *Oltre il welfare state*, Il Mulino, Bologna, 1999.

²⁹³ Magatti M., *op. cit.* p. 4, 2005.

²⁹⁴ Beck U., *op. cit.*, p. 21, 2006.

²⁹⁵ Cfr.: Antonimi E., *La sovranità tra multicentrismo e governance globale*, in Montanari A., Ungaro D. (a cura di), *Globalizzazione, politica e identità*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli, 2004.

²⁹⁶ K. Ohmae, *op. cit.*, p. 224, 1996.

²⁹⁷ Cfr.: Ohmae K., *op. cit.*, 1996; Sassen S., *Città globali: New York, Londra, Tokio, Utet, Torino*, 1997; Sassen S., *Le città nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna, 2000.

²⁹⁸ «*Possiamo pensare che tali mutamenti vadano creando una nuova geografia della centralità e della marginalità (le cui demarcazioni sono trasversali alla vecchia linea di divisione tra poveri e ricchi), sempre più evidente nel mondo meno sviluppato quanto in quello più avanzato. L'asse più importante di questa nuova geografia della centralità è quello che collega i principali centri finanziari e d'affari internazionali: New York, Londra, Tokio, Parigi, Francoforte, Zurigo, Amsterdam, Sydney, Hong Kong*». Sassen S., *op. cit.*, p. 15-16, 2000.

attività produttive è supportata da un collaterale processo di accentrimento funzionale, nei grandi agglomerati urbani, delle attività gestionali²⁹⁹. Tra i nodi in cui si addensano le attività direzionali si creano strette connessioni, che determinano l'emergere di una nuova geografia del potere ed una *centralizzazione senza concentrazione*³⁰⁰ dello stesso. Già Weber, in un celebre saggio scritto tra il 1909 e il 1912, aveva intuito la capacità delle città, in determinate epoche storiche³⁰¹, di trasformarsi in strutture completamente autosufficienti d'organizzazione politica e sociale³⁰². Secondo lo schema analitico proposto dal sociologo tedesco, il tessuto urbano assumerebbe il ruolo di centro nevralgico di controllo della vita politica ed economica nei periodi segnati dalla ridefinizione, o dall'indebolimento, dei poteri delle strutture politiche superiori.

«*Lo sviluppo economico si sottrae al controllo dello Stato*»³⁰³, in quanto unità politica troppo ridotta per dominare i processi globali ma troppo estesa per valorizzare adeguatamente la dimensione locale, per cui «*non rappresenta più un'unità significativa e distinta sulla mappa aggiornata dell'attività economica*»³⁰⁴. La frammentazione territoriale delle attività economiche trova una sua composizione ordinata solo in una dimensione globale. L'intermedia dimensione statale non fornisce uno spazio di riferimento sufficientemente ampio per comporre la dispersione territoriale della produzione, sebbene questa venga controllata e gestita dalle sedi direzionali ospitate nelle megalopoli globalizzate³⁰⁵. La nuova rilevanza assunta dalla dimensione locale, con le sue istituzioni e tradizioni, ha fatto evocare l'*indigenizzazione culturale*³⁰⁶ o l'immagine della *glocalizzazione*, «*termine appropriato con cui Roland Robertson illumina l'inestricabile unità delle spinte alla "globalizzazione" e alla "localizzazione", un fenomeno che il concetto unilaterale di globalizzazione invece oscura*»³⁰⁷.

Simmel, nel suo saggio sulla differenziazione sociale, ricollegava l'ascesa della centralità dell'individuo e l'aumento della differenziazione interna di un gruppo alla crescita quantitativa dello stesso³⁰⁸. «*Le differenze interindividuali nelle disposizioni esteriori ed interiori e nella realizzazione delle stesse, differenze che sono originariamente minimali, si acutizzano per la necessità di acquisire, con mezzi sempre più appropriati, il conteso sostentamento vitale*»³⁰⁹. L'acuta osservazione simmeliana pone l'attenzione su una tendenza: al dilatarsi della sproporzione tra la totalità e le singole componenti, queste ultime tendono a riaffermarsi, a riprendere vigore per acquisire visibilità, in un contesto generale che rischia di annullarle. Gli individui ed i gruppi riscoprono la rilevanza del locale, in un frangente storico segnato dall'esplosione delle componenti di un *frame cognitivo* individuale allargato

²⁹⁹ Sassen S., *op. cit.*, 1997; Sassen S., *op. cit.*, 2000.

³⁰⁰ Cfr.: Sennet R., *L'uomo flessibile. L'usura psicosociale nel neocapitalismo*, Feltrinelli, Milano, 1999.

³⁰¹ I periodi di massima espansione del ruolo delle città sarebbero quelli della Grecia antica, del Medioevo e del Rinascimento. Secondo Weber, inoltre, il ruolo assunto dalle città italiane durante il Medioevo e il Rinascimento non trova eguali nella storia occidentale.

³⁰² Cfr.: Weber M., *La città*, Bompiani, Milano, 1979.

³⁰³ U. Beck., *op. cit.*, p. 29, 2006.

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 128.

³⁰⁵ Cfr.: Sassen S., *op. cit.*, 1997;

³⁰⁶ Cfr.: Huntington S. P., *op. cit.*, 2000.

³⁰⁷ Bauman Z., *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, p. 79, Laterza, Roma-Bari, 2006.

³⁰⁸ Cfr.: Simmel G., *La differenziazione sociale*, Laterza, Roma-Bari, 1998.

³⁰⁹ *Ibidem*, p. 54.

su un orizzonte ormai globale³¹⁰. Parafrasando Tonnies³¹¹ si potrebbe affermare che i rischi potenziali di distruzione progressiva delle differenze locali derivanti dal passaggio dalla *comunità* nazionale alla *società* globale, determinino come risposta una radicale riaffermazione della primordiale appartenenza al territorio, l'*indigenizzazione*³¹². Se il passaggio dalle comunità alle società favorisce l'emergere dell'*individualismo*, la transizione verso una società globale comporta un sempre più diffuso *territorialismo* e *regionalismo*, creando una un'inedita compenetrazione tra globalizzazione e localizzazione: la *glocalizzazione*³¹³. La densa rete di interdipendenze che emergono tra locale e globale, saltando la dimensione nazionale, mette in discussione sia dal basso che dall'alto il ruolo dello Stato-nazione. «Per una breve parentesi storica, esso ha rappresentato la risposta migliore per rispondere alle esigenze di sviluppo. Oggi quella parentesi è conclusa»³¹⁴, nonostante «il capitalismo ha potuto fiorire perché l'economia-mondo ha racchiuso al suo interno non una ma più giurisdizioni politiche»³¹⁵. Le risposte alle sfide globale vengono quindi ricercate attraverso il recupero della sfera di appartenenza primaria, delle relazioni comunitarie che il processo di modernizzazione aveva disgregato a favore delle *Gesellschaft*³¹⁶, nel tentativo di ricostituire l'orizzonte di senso frantumato dal caos globale. La policentricità che caratterizza le società contemporanee determina il sovrapporsi di molteplici appartenenze e differenti livelli d'identificazione alle istituzioni, condizioni esogene ed endogene che rendono complessivamente i cittadini «meno disposti a prestare fedeltà incondizionata ad una collettività o a subordinare i loro interessi a un'unica entità politica, sia essa il partito, il sindacato o lo Stato»³¹⁷. La diffusa *anomia*³¹⁸ che ne deriva comporta un'inevitabile delegittimazione dell'assetto democratico, del principio di legalità su cui si fondano i moderni assetti giuridici³¹⁹. In prospettiva, le stesse democrazie nazionali rischiano di essere messe in discussione³²⁰: con la crisi dei valori universalistici socialmente condivisi, la propensione del singolo al rispetto delle norme si attenua considerevolmente³²¹.

Il rapporto tra dimensione locale e globale funziona talmente bene che il tradizionale ruolo d'intermediazione statale appare a taluni superfluo o addirittura controproducente. Esaurita la sua funzione di promotore dello sviluppo capitalistico³²², lo Stato-nazione non avrebbe più alcuna giustificazione funzionale³²³.

³¹⁰ Cfr.: Giaccardi C., Magatti M., *op. cit.*, 2003.

³¹¹ Cfr.: Tonnies F., *Comunità e società*, Comunità, Milano, 1979.

³¹² Cfr.: Huntington S. P., *op. cit.*, 2000.

³¹³ Cfr.: Polito A. (a cura di), *Dahrendorf. Dopo la democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

³¹⁴ Ohmae K., *op. cit.*, p. 157, 1996.

³¹⁵ Wallerstein I., *op. cit.*, p. 449, vol. I, Il Mulino, Bologna, 1995.

³¹⁶ Cfr.: Tonnies F., *op. cit.*, 1979.

³¹⁷ Held D., McGrew A. G., *op. cit.*, p. 34, 2001.

³¹⁸ Per *anomia* Durkheim intendeva l'assenza di norme morali socialmente condivise. Il concetto venne ripreso e rielaborato da Robert K. Merton. Nell'accezione mertoniana l'*anomia* venne a descrivere la discrepanza tra mete proposte dai modelli culturali dominanti ed i mezzi concreti di cui i diversi gruppi sociali dispongono per conseguire tali mete. Cfr.: Durkheim E., *op. cit.*, 1999; Durkheim E., *Il suicidio*, UTET, Torino, 1997; Merton R. K., *Teoria e struttura sociale*, vol. II, Il Mulino, Bologna, 2000.

³¹⁹ Cfr.: Baldassarre A., *op. cit.*, 2002.

³²⁰ *Ibidem*.

³²¹ Cfr.: Denigter E. *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, Giappichelli, Torino, 1998.

³²² Le politiche statali hanno svolto un ruolo fondamentale nello sviluppo dei primi mercati di capitali; lo Stato ha consentito l'evoluzione di istituzioni finanziarie e di mercati efficienti, nella misura in cui si è vincolato al rispetto della proprietà privata e all'astensione dall'uso arbitrario del potere coercitivo. Cfr.: North D. C., *Institutions, transaction costs, and the rise of merchant empires*, in Tracy J. (a cura di), *The political economy of merchant empires: state power and world trade 1350-1750*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

Il processo di *distruzione creativa*³²⁴ capitalistica, dopo avere prodotto strutture statali idonee e funzionali ad una specifica fase del suo sviluppo – quella del capitalismo industriale –, distrugge le configurazioni statali non più funzionali alla sua crescita. Persa la sua utilità, appare delegittimato nelle sue interferenze sulla sfera economica. «*Se gli economisti di riferimento del sistema della guerra fredda erano Karl Marx e John Maynard Keynes che – ciascuno a suo modo – volevano porre un freno al capitalismo, quelli dell'era della globalizzazione sono Joseph Schumpeter e il presidente di Intel, Andy Grove, promotori del capitalismo senza freni*»³²⁵. Un capitalismo che può fare a meno dello Stato essendo sufficienti le forze di mercato a regolare l'economia internazionale³²⁶. In questa fase «*la caratteristica dominante può venire descritta come un allentare i freni: deregolamentazione, liberalizzazione, flessibilità, fluidità crescente*»³²⁷.

Il modo di produzione capitalistico, rimossa l'etica protestante dopo averne ricevuto il soffio vitale, al suo apogeo si libera anche dello Stato, pur avendo prosperato sotto la sua ala protettiva³²⁸. Nel XXI le inefficienze statali sono un inaccettabile fardello per mondo dominato dalla logica dall'efficienza produttivista, una *gabbia d'acciaio* dalla quale liberarsi, che imbriglia lo spirito capitalista dell'homo oeconomicus globale. La storia sembra ripetersi, ed «*il capitalismo vittorioso in ogni caso, da che posa su di un fondamento meccanico, non ha più bisogno del suo aiuto*»³²⁹. La rispazializzazione dell'economia nel contesto sociale espelle dal contesto in cui opera i contenuti superflui al suo funzionamento, decretando la *fine della politica*³³⁰. Oggi è l'economia l'unica fonte riconosciuta di produzione del benessere. Il mantenimento di istituzioni estranee al tessuto economico diviene conseguentemente insensato, *irrazionale rispetto allo scopo* – parafrasando Weber.

2.3 La rispazializzazione della politica e dell'economia

Il capitalismo globale, attraverso il meccanismo della mano invisibile del mercato, starebbe cancellando la necessità dell'azione regolatrice statale, proprio come preconizzato da Adam Smith oltre 200 anni fa nella sua opera più importante³³¹. Una profezia che rischia di autoavverarsi, se i governi locali e nazionali abdicano alle loro funzioni, ritenendole esaurite. Nella *Grande trasformazione* Polanyi, nel delineare i cambiamenti radicali prodotti dall'integrazione dei mercati e dall'*haute finance* nel periodo interbellico³³², ha enfatizzato la fiducia nel progresso spontaneo ed autoregolato del mercato che accompagnava tali mutamenti. Fiducia che impediva «*di vedere il ruolo del governo nella vita economica. Questo consiste spesso nell'alterare il ritmo del cambiamento accelerandolo o rallentandolo a seconda dei casi*»³³³. Le affermazioni relative alla nascita di una società mondiale, dai connotati

³²³ «*L'economia che agisce in maniera globale sgretola i fondamenti dell'economia nazionale e degli Stati nazione, provocando una subpolitizzazione di dimensioni totalmente nuove con conseguenze imprevedibili*». Beck U., *op. cit.*, p. 14, 2006.

³²⁴ Cfr.: Schumpeter J. A., *op. cit.*, 2001.

³²⁵ Friedman T. L., *op. cit.*, p. 24, 2000.

³²⁶ Cfr.: Weiss L., *State capacity: governino the economy in a global era*, Polity press, Cambridge, 1998.

³²⁷ Bauman Z., *op. cit.*, p. 77, 2006.

³²⁸ Cfr.: Rokkan S., *Stato, nazione e democrazia in Europa*, Il Mulino, Bologna, 1999.

³²⁹ Weber M., *op. cit.*, p. 305, 1974.

³³⁰ Cfr.: Fukuyama F., *op. cit.*, 1997.

³³¹ Cfr.: Smith A., *op. cit.*, 2005.

³³² Cfr.: Polanyi, *op. cit.*, 2004.

³³³ *Ibidem*, p 50.

ultraliberisti, governata dai mercati ed *immune dagli interventi politici nazionali*, appare allo stato attuale frutto più di una visione *puramente ideologica*³³⁴ che fondata su un'analisi oggettiva della situazione. Una visione che appiattisce la globalizzazione «*su un'unica dimensione – quella economica – che viene anche pensata in maniera lineare come tutto ciò che dipende permanentemente dalle regole del mercato. Tutte le altre dimensioni (...) vengono, generalmente, tematizzate solo presupponendo il dominio della globalizzazione economica. La società mondiale viene così ridotta e contraffatta nella società mondiale del mercato. In questo senso il globalismo neoliberale è una manifestazione del pensiero e dell'agire unidimensionale, un'espressione della visione del mondo monocausale, cioè dell'economicismo*»³³⁵. Nel *Manifesto del partito comunista* Marx ed Engels scrissero: «*sfruttando il mercato mondiale la borghesia ha reso cosmopoliti la produzione e il consumo di tutto i paesi. Con gran dispiacere dei reazionari, ha tolto all'industria la base nazionale. Le antichissime industrie nazionali sono state e vengono, di giorno in giorno, smantellate. Esse vengono soppiantate da nuove industrie, la cui introduzione è questione di vita o di morte per tutte le nazioni civili (...) In luogo dell'antico isolamento locale e nazionale, subentra un traffico universale, una universale dipendenza delle nazioni l'una dall'altra. E come nella produzione materiale, così anche in quella culturale. I prodotti culturali delle singole nazioni diventano patrimonio comune. Diventa sempre più impossibile considerare l'ambito nazionale in modo chiuso e ristretto, e dalle molte letterature nazionali e locali esce una letteratura mondiale*»³³⁶. Le descrizioni dei processi di delocalizzazione, della crescita dei flussi globali e dell'interdipendenza economica fatta da Marx ed Engels sembra sintetizzare lo scenario attuale, mentre si riferiscono a processi in atto più di 150 anni fa. La rispazializzazione dell'economia capitalistica è un processo continuo, ben antecedente alla globalizzazione, connesso alle intime dinamiche dei sistemi economici di mercato.

Il *mercato mondiale*, sia in passato che nel presente, è rappresentato come un'entità *metafisica*³³⁷ capace di condizionare tutte le altre sfere sociali ma intangibile nella sua continua azione rispaziante. Una dimensione eterea che sfugge all'umana capacità di controllo. Del resto, proprio lo sviluppo dei paesi del Sud-est asiatico mostra l'importanza di un'efficace azione statale per la promozione dei mercati, nonché implica la necessità di un'ampia azione statale indirizzata a conferire competitività al sistema economico interno per fronteggiare l'agguerrita concorrenza dei paesi emergenti. Nei prossimi anni «*la Cina, con tassi di crescita vicini al 10% annuo, un forte senso di coesione nazionale e una forza militare sempre più temibile, dimostrerà il maggior aumento di statura tra le grandi potenze*»³³⁸. Con oltre 50 miliardi di dollari di investimenti esteri annui³³⁹, esportazioni in crescita esponenziale, un rapido processo di modernizzazione sociale e l'acquisizione continua di primati macroeconomici³⁴⁰, la Cina ha edificato, nel giro di pochi

³³⁴ Cfr.: Touraine A., *Come liberarsi del liberismo*, Il Saggiatore, Milano, 2000.

³³⁵ Beck U., *op. cit.*, p. 142, 2006.

³³⁶ Marx K., Engels F., *Il Manifesto del partito comunista*, in Codino F. (a cura di), *Opere complete*, p. 489-490, vol. IV, Editori Riuniti, Roma, 1973.

³³⁷ Cfr.: Beck U., *op. cit.*, 2006.

³³⁸ Kissinger H., *op. cit.*, p. 648, 2006.

³³⁹ Dal 2003 la Cina è la prima destinazione degli investimenti dal resto del mondo, seguita dagli Stati Uniti, che per decenni avevano primeggiato nella classifica. Cfr.: Rampini F., *Il secolo cinese*, Mondadori, 2006.

³⁴⁰ Cfr.: Di Nolfo E., *op. cit.*, 2006.

decenni, un'economia tra le più competitive sullo scenario internazionale³⁴¹. Per la Banca d'affari Goldman-Sachs, entro i prossimi 30 anni, il PIL cinese sarà 3 volte maggiore di quello statunitense³⁴²; il reddito pro-capite reale è aumentato del 400% negli ultimi 20 anni³⁴³, sebbene ancora oggi 40 milioni vivano sotto la soglia di povertà (erano 270 milioni nel 1978)³⁴⁴. La spinta alla crescita del Made in China non è ovviamente destinata a protrarsi in modo indefinito. *«Troppo spesso si presume che gli ostacoli extraeconomici svaniscano come nebbia al sole di fronte alle opportunità economiche. In realtà essi sono straordinariamente resistenti, ed è la tensione che si crea dietro questa resistenza che spiega in larga misura la rapidità dello sviluppo una volta scattata la molla. Di conseguenza c'è nella crescita uno slancio iniziale, un recupero del tempo perduto. Ma non c'è ragione di presumere, come fanno alcuni, che questa andatura possa essere mantenuta in definitivamente. Anche i paesi seguaci hanno le loro fluttuazioni nel tasso di crescita; e anch'essi maturano»*³⁴⁵. La maturazione induce nuovi processi di rispazializzazione, parallelamente all'emergere di nuovi competitor globali sulla scena mondiale: India, Thailandia, Vietnam³⁴⁶, con costi del lavoro ancora più bassi rispetto quello cinese che, parallelamente allo sviluppo, è lievitato³⁴⁷. Complessivamente, la *«competitività dell'arcipelago capitalistico dell'Asia orientale e sud-orientale come nuova "officina del mondo" è il fattore più importante tra quelli che stanno costringendo i centri tradizionali del potere capitalistico – Europa occidentale e America del Nord – a ristrutturare e riorganizzare le proprie industrie, le proprie economie e i propri stili di vita»*³⁴⁸. Tutti i settori, anche quelli tecnologicamente più avanzati, sono ormai esposti alla concorrenza dei giganti asiatici. *«Quando la velocità del movimento del capitale e dell'informazione eguaglia quella del segnale elettronico, l'annullamento della distanza è praticamente istantaneo e lo spazio perde la sua materialità, la sua capacità di rallentare, arrestare, contrastare o comunque restringere il movimento, tutte qualità che sono normalmente considerati i tratti distintivi della realtà. In questo processo la località perde valore»*³⁴⁹. Lo spazio, tuttavia, non diviene irrilevante: semplicemente muta di significato³⁵⁰, senza che ciò implichi necessariamente l'abbattimento delle barriere alla costruzione di una società globalizzata, se è vero che *«non abbiamo davanti alcuna società globale, a meno che per società globale si intenda genericamente il fatto che gli uomini vivono sulla terra. Molto più modestamente ci troviamo sulla soglia di uscita dai mondi rispazializzati nel corso dell'era moderna»*³⁵¹. Le connessioni create dal processo di globalizzazione,

³⁴¹ Ha il più vasto mercato di consumatori e il più grande bacino di forza-lavoro, eccelle nella ricerca scientifica, da quella biotecnologica a quella spaziale. Cfr.: Rampini F., *op. cit.*, 2006.

³⁴² Ibidem.

³⁴³ Cfr.: Wolf M., *op. cit.*, 2006.

³⁴⁴ Cfr.: Weber Maria, *La Cina alla conquista del mondo. La società la politica, l'economia e le relazioni internazionali*, Newton Compton Editori, Roma, 2006.

³⁴⁵ Landes D. S., *op. cit.*, p. 714, 2000.

³⁴⁶ Cfr.: Wolf M., *op. cit.*, 2006.

³⁴⁷ *«La liberalizzazione ha effetti positivi sulla remunerazione dei fattori produttivi relativamente abbondanti. Il vantaggio comparato iniziale dei paesi dell'Asia orientale era una forza del lavoro a basso costo; ne consegue che l'integrazione nei mercati internazionali avrebbe dovuto far aumentare soprattutto il reddito relativo dei poveri, ed infatti così è stato, complessivamente»*. Ibidem, p. 255.

³⁴⁸ Arrighi G., *Il lungo XX secolo. Denaro, potere e le origini del nostro tempo*, p. 44, NET, Milano, 2003.

³⁴⁹ Bauman Z., *La solitudine del cittadino globale*, p. 124, Feltrinelli, Milano, 2000.

³⁵⁰ Cfr.: Harvey D., *op. cit.*, 1997.

³⁵¹ Magatti M., *Globalizzazione e politica*, p. 300, in Costabile A., Fantozzi P., Turi P. (a cura di), *Manuale di sociologia politica*, Carocci editore, Roma.

conseguenti alla crescita della mobilità, costruiscono traiettorie evanescenti, insufficienti a coagulare la formazione di una società realmente globale, ma sufficientemente ampie per spezzare la corrispondenza univoca tra spazio fisico e spazio sociale, politico ed economico. La *riconnessione dello spazio delocalizzato*³⁵² e il *processo di rispazializzazione*, complessivamente riconfigurano i sistemi territoriali locali: «*mentre alcune macroaree sono in grado avvantaggiarsi dai processi in corso, rafforzandosi e acculando nuova centralità, altre restano depauperate. E addirittura all'interno delle stesse aree in cui si concentra un traffico intenso di flussi e connessioni – in cui dunque l'accesso alle risorse strategiche è garantito – si producono fenomeni complessi, che pongono nuovi problemi di organizzazione sociale*»³⁵³. I contesti locali rispondono al processo di globalizzazione in modo estremamente diversificato. Sulla capacità di cogliere le sfide della globalizzazione incide la regolazione sociale, l'abilità nel trasformare i rapidi mutamenti attuali in occasioni di sviluppo, senza subirli passivamente, ma adeguandoli alle condizioni preesistenti³⁵⁴. L'imperativo dell'efficienza economica e le pressioni esercitate dal libero mercato non determinano, comunque, l'isomorfismo delle strutture economiche e politiche interne agli Stati nazionali o lo sviluppo di uno specifico modello storico, né la globalizzazione si riduce alla proiezione su scala globale della modernità occidentale. Anche nello scenario attuale, tuttavia, «*il paese industrialmente più sviluppato non fa che mostrare all'altro l'immagine del suo avvenire*»³⁵⁵: «*una nazione*», affermava Marx, «*deve e può imparare da un'altra (...)* Anche quando una società è riuscita ad intravedere le leggi di natura del proprio movimento (...) non può né saltare né eliminare per decreto le fasi naturali di svolgimento»³⁵⁶. Le modalità concrete attraverso le quali i singoli contesti locali affronteranno le tappe successive del percorso di modernizzazione variano però in modo considerevole. Nei sistemi sociali in cui la capacità di riconfigurare adeguatamente le strutture tradizionali nel corso del processo di mutamento è debole, la risposta alle pressioni esogene della globalizzazione viene formulata importando strutture ed istituzioni ritenute adeguate a fronteggiare i problemi e già sperimentate altrove con successo, cercando di imitare le best practices internazionali³⁵⁷. La globalizzazione più che uniformare le istituzioni economiche, tende ad uniformare stimoli, vincoli e problemi che devono essere fronteggiati dai diversi capitalismi

³⁵² *Ibidem*, p. 310.

³⁵³ *Ibidem*, p. 310.

³⁵⁴ «*Il mutamento, esattamente come la persistenza, è ancorato al passato (...)* Qualsiasi novità è una modificazione di ciò che è già esistito in precedenza (...) i meccanismi della persistenza non sono del tutto distinti dai meccanismi del mutamento. Vi è una persistenza nel mutamento e intorno al mutamento, ed anche i meccanismi del mutamento esigono che il meccanismo della persistenza operi; senza di esso l'innovazione svanirebbe e si ristabilirebbero le condizioni precedenti». Shils E., *Centro e periferia. Elementi di macrosociologia*, pp. 71-72, Morcelliana, Brescia, 1984.

³⁵⁵ Marx K., *Il capitale*, p. 6, Newton Compton editori, 2006.

³⁵⁶ *Ibidem*.

³⁵⁷ Anche questo processo di importazione comporta adattamenti alla situazioni del contesto locale che, per quanto limitati possano essere, vanno a modificare il modello iniziale, discostandosene in modo più o meno accentuato e sviluppando forme ibride che accrescono, anziché ridurre, le differenze tra modelli. Del resto, «*i giardini, per essere rigogliosi, devono essere l'uno diverso dall'altro perché ciò che cresce bene in un posto non sarebbe vitale ad un'altra latitudine o con un altro clima. Nessun giardiniere globale si sognerebbe di fare una teoria della convergenza dei giardini dell'Artico ai tropici. Dunque perché farla per i comportamenti umani e le istituzioni sociali?*» (Rullani E., Bordogna L., *National diversity and global capitalism*, p. 499, Stato e mercato, n. 51 dicembre 1999). L'esplosione dei contatti tra modelli rimasti finora sostanzialmente isolati accresce enormemente le possibilità d'ibridazione e di contaminazione, indotte dall'imperativo di fronteggiare l'incremento della pressione selettiva dei mercati globali.

nazionali, attraverso l'adozione di soluzioni "rispazianti" differenti, proiezioni di rappresentazioni culturali eterogenee. Se è vero, come sostenuto da Berger, che «*la modernità pluralizza*»³⁵⁸, sicuramente lo stesso vale per la globalizzazione, proiezione su scala globale e accelerazione dei processi di modernizzazione.

«*I centri nei quali vengono prodotti i significati e i valori sono oggi extraterritoriali e avulsi da vincoli locali – mentre non lo è la stessa condizione umana che a tali valori e significati deve dar forma e senso*»³⁵⁹. Ciò porta ad un «*progressivo sfilacciarsi delle comunicazioni tra élites, sempre più globali ed extraterritoriali, e gli altri, sempre più "localizzati"*»³⁶⁰. La transnazionalizzazione dei processi decisionali politici è correlata ad un deflusso del potere decisionale, che si *rispazializza* nei livelli di governo più prossimi ai cittadini. La dimostrazione più tangibile si è avuta in Europa: l'avanzamento del processo di unificazione è proceduto contestualmente all'emergere di spinte regionalistiche e localistiche³⁶¹. L'effetto che i due processi hanno parallelamente determinato è stato un consistente deflusso riallocativo della sovranità statale, sia verso le istituzioni comunitarie, sia verso le strutture regionali³⁶². L'esito netto del processo di rispazializzazione dello Stato nella sfera economica ne ha ridimensionato la capacità regolativa, sebbene il ruolo dello Stato resti tutt'ora vitale in molteplici contesti³⁶³. D'altro canto i cittadini avvertono l'affievolirsi dell'incidenza statale nel governo dei processi economici, e ciò crea ansie ed insicurezze³⁶⁴: la paura che i vuoti di potere e di sovranità si estendano rapidamente anche ad altri contesti, contagiando aree sempre più vaste della sfera pubblica, fa levitare la domanda finalizzata a frenare i flussi globali e tutte le spinte disgregative connesse.

La riaffermazione della centralità della regolazione statale, ridimensionata nella sfera economica, riemerge come spinta sociale volta a riconferire coerenza ad un quadro frammentato, ad ottenere isole d'ordine non attraversate dai processi tumultuosi innescati su scala globale. Già agli inizi del Novecento era stata paventata l'imminente *fine dello Stato* causata del crescente pluralismo sociale³⁶⁵. Le strutture statali, riconfigurandosi, si adattarono adeguatamente ai mutamenti dell'epoca. Oggi la sfida ai poteri dello Stato viene dall'esterno, dal contesto internazionale: «*i rapporti internazionali hanno già assunto – e per la prima volta – dimensioni autenticamente globali: le comunicazioni avvengono in tempo reale, l'economia mondiale funziona sincronicamente in tutti i continenti e si è già presentata una serie di problemi che possono trovare soluzione solo se si opera su scala mondiale, come la proliferazione nucleare, l'ambiente, l'esplosione demografica e l'interdipendenza economica*»³⁶⁶. «*L'internazionalizzazione, la liberalizzazione, la*

³⁵⁸ Berger P. L., *L'imperativo eretico*, p. 52, Elle Di Ci, Torino, 1987.

³⁵⁹ Bauman Z., *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, p. 5, Laterza, Roma-Bari, 2006.

³⁶⁰ *Ibidem*, p. 5.

³⁶¹ «*Con regionalizzazione s'intende un insieme di riforme con le quali il potere centrale dello Stato trasferisce competenze e funzioni a strutture periferiche. [è stato] uno degli sviluppi istituzionali più rilevanti nell'Europa occidentale alla fine del XX secolo. Sembrerebbe che ci sia stata una reazione a catena*». Caciagli M., *Regioni d'Europa*, p.11, Il Mulino, Bologna, 2006.

³⁶² *Ibidem*.

³⁶³ «*In un sistema di regolamentazione internazionale gli Stati diventano strumenti cruciali di rappresentanza, sono gli "elettori globali" il mezzo per garantire che gli organismi internazionali siano responsabili*». Hirst P., *op. cit.*, p. 160, 1999.

³⁶⁴ Cfr.: Bauman Z., *La solitudine del cittadino globale*, Feltrinelli, Milano, 2000.

³⁶⁵ Hirst P., *Dallo statalismo al pluralismo. Saggi sulla democrazia associativa*, Bollati Boringhieri, Torino, 1999.

³⁶⁶ Kissinger H., *op. cit.*, p. 6, 2006.

*multinazionalizzazione, l'uropeizzazione, il progresso tecnologico, la riforma del settore pubblico, la riforma del settore pubblico, la perdita d'importanza delle preoccupazioni politiche e gli inviti al decentramento si sono combinati in maniera dinamica*³⁶⁷ nel periodo di crisi mondiale³⁶⁸ successivo al crollo dei regimi comunisti, mettendo in discussione il modello Stato-centrico³⁶⁹, la lunga simbiosi tra Stato e mercato³⁷⁰ ed il rapporto di reciproco rafforzamento³⁷¹, la convinzione che «il capitalismo può trionfare solo quando si identifica con lo Stato, quando è lo Stato»³⁷², o quella secondo cui è lo «Stato nazionale chiuso ciò che assicura al capitalismo le opportunità per continuare a sussistere: fino a che non farà posto a un impero mondiale, durerà il capitalismo»³⁷³.

Allo stato attuale, la rispecializzazione del settore pubblico ha indotto solo un limitato alleggerimento delle politiche di welfare³⁷⁴ e dell'intervento diretto nell'economia. Nel complesso, la struttura degli impianti statali ha continuato ad espandersi, come evidenziato da indicatori come l'incremento rapporto spesa pubblica/PIL o l'aumento la percentuale complessiva dei dipendenti pubblici sul totale della forza lavoro impiegata³⁷⁵. Alla contrazione di alcune funzioni tradizionalmente espletate dagli Stati ha fatto da contrappeso l'ascesa di nuove attribuzioni orientate al sostegno dell'economia nazionale e dell'innovazione tecnologica³⁷⁶. Il ruolo dello Stato è fondamentale per stimolare la crescita di grandi

³⁶⁷ Wright V., Cassese S., (a cura di), *La ricomposition de l'Etat en europe*, La Découverte, Paris, cit. in Le Galès P., *op. cit.*, p. 54, aprile 1998.

³⁶⁸ Cfr.: Hobsbawm E. J., *Il secolo breve*, Rizzoli, Milano, 1995.

³⁶⁹ «La crescente integrazione dei mercati internazionale pone limiti all'autonomia dei governi in campo macroeconomico. Governi con bilanci in deficit sono infatti costretti ad alzare i tassi di interesse per evitare uno spostamento di capitali all'estero, e per non correre il rischio di attacchi alla stabilità della moneta nazionale da parte dei mercati finanziari. In questa situazione, i governi hanno meno risorse pubbliche da distribuire per favorire forme di scambio politico neocorporativo, anzi sono spesso costretti a ridurre quelle in precedenza elargite». Trigilia C., *op. cit.*, p. 133, vol. II, 2005.

³⁷⁰ Per Weber, «quella caratteristica alleanza tra i poteri costitutivi degli stati e le forze capitalistiche privilegiate, che fu tra i più importanti fattori dello sviluppo capitalistico moderno» (Weber M., *op. cit.*, p. 50, vol. II, 1995) è riconducibile alla concorrenza tra Stati volta all'acquisizione di quote sempre maggiori di capitali circolanti, per coprire il crescente fabbisogno.

³⁷¹ Cfr.: J. Habermas, *L'inclusione dell'altro. Saggi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano, 1998.

³⁷² Braudel F., *La dinamica del capitalismo*, pp. 66-67, Il Mulino, Bologna, 1981.

³⁷³ Weber M., *Storia economica. Linee di una storia universale dell'economia e della società*, p. 293-294, Donzelli, Roma, 1993.

³⁷⁴ Cfr.: S. Cassese, Guarino G. (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Giuffrè, Milano, 2000.

³⁷⁵ *Ibidem*.

³⁷⁶ Dalla campo aerospaziale a quello biotecnologico, nei settori più avanzati della ricerca scientifica il ruolo-guida degli Stato diventa essenziale, per gli elevati costi connessi. In passato le grandi corporation finanziavano direttamente l'attività di ricerca e sviluppo. Oggi tale funzione è espletata dalle strutture statali, data la strategicità della conoscenza tecnologica nello scenario attuale. In un discorso tenuto dall'ex Presidente Ciampi ai componenti della Conferenza dei Rettori, nell'ottobre 2004, questo aspetto emerge chiaramente: «Stanno affermandosi sulla scena mondiale importanti attori di altre regioni del mondo, quali la Cina, l'India, alcuni paesi dell'America Latina, la cui dinamicità avrà profonda influenza sulla ricerca e sullo sviluppo. Il tempo della terza rivoluzione industriale è il tempo delle tecnologie trasversali: la microelettronica, l'informatica, le biotecnologie, le nanotecnologie modificheranno profondamente l'intero assetto industriale attuale. I paesi che sapranno cogliere il senso profondo della innovazione saranno quelli che ne avranno vantaggio. La debolezza europea, e in particolare quella italiana, risiede nella scarsa capacità di conservare ed attrarre talenti, nella insufficiente capacità di trasformare la conoscenza tecnologica e scientifica in effettive opportunità imprenditoriali. L'Italia deve adottare una nuova strategia competitiva: la formazione e la ricerca sono questioni prioritarie per il governo del Paese in un sistema di alleanze e

gruppi industriali, capaci di operare sui mercati internazionali nei settori di punta. Il *capitalismo tecnoscientifico*³⁷⁷ richiede infatti elevati investimenti pubblici nella ricerca e un forte ruolo statale a sostegno all'operatività dei privati³⁷⁸. Un ruolo che con la globalizzazione non viene meno, non si appiattisce a quello di semplice garante dell'ordine pubblico³⁷⁹, ma anzi si rafforza su molteplici fronti. La competizione mondiale non riduce, ma rende ancora più vitale la regolazione pubblica³⁸⁰: solo all'ombra di Stati forti i settori più avanzati prosperano³⁸¹. Lo Stato nazionale dunque è una necessità economica. In generale, la capacità dell'economia di emanciparsi, o addirittura di assoggettare la politica, appare sistematicamente sopravvalutata: *«la storia dimostra il primato della politica sull'economia. Lo stesso dominio dei finanziari sulla politica internazionale è piuttosto – nelle parole di Schumpeter – una favola giornalistica, assurda e contraria ai fatti»*³⁸².

La globalizzazione ha senz'altro indotto una metamorfosi dei poteri statali, ma non ha certo ridotto lo Stato-nazione a spettatore passivo dei grandi mutamenti attuali subordinato alle esigenze dell'economia. Anzi, proprio le pressioni provenienti dal contesto internazionale spingono gli Stati a processi di rispazializzazione nella sfera socioeconomica, di razionalizzazione interna³⁸³, a intense riorganizzazione volte a ridurre gli sprechi e le inefficienze, al fine d'incrementare la competitività economica: *«The member countries of the OECD have lost some of their fiscal, monetary and financial independence, because budgetary deficits and policies likely to encourage inflation are heavily penalized by the market»*³⁸⁴. Sebbene nello scenario attuale *«gli Stati-nazione non detengono più quella fonte apparentemente inesauribile di risorse alla quale erano soliti attingere impunemente per finanziare le proprie ambizioni»*³⁸⁵ il successo economico dei paesi del Sud-Est asiatico, caratterizzati da strutture statali

di impegni comune. È un problema che riguarda l'Italia, ma anche l'Europa intera». Ciampi C. A., *Dizionario della democrazia*, p. 96, Edizioni S. Paolo, Torino, 2005.

³⁷⁷ Beaud M., *Storia del capitalismo. Dal rinascimento alla new economy*, Mondadori, Milano, 2006.

³⁷⁸ *«Essere al vertice di questo nuovo capitalismo implica la capacità di controllare i progressi tecnologici nelle loro combinazioni. Oggigiorno siamo di fronte alla convergenza tra due sfere strategiche: quella delle vere e proprie tecnologie (informatica, telecomunicazioni, biotecnologie e soprattutto ingegneria genetica, scienze dei materiali, ecc.) e quella delle combinazioni delle varie tecnologie, con mercati caratterizzati da una domanda solvibile espressa o potenziale (settore spaziale, informatica e multimedialità mondializzate, salute, sistemi antinquinamento, ecc.) in queste due sfere, soltanto i grandi gruppi, legati a Stati potenti e coadiuvati da imprese a fortissima specializzazione, sono in grado di operare»*. *Ibidem*, p. 332.

³⁷⁹ Cfr.: Bauman Z., *op. cit.*, 2006.

³⁸⁰ *«Da una forma di competizione statica, basata su costi e vantaggi comparati, si è passati a una competizione dinamica, basata sulla capacità, attraverso il controllo del capitale e dei processi innovativi, di governare i cambiamenti»*. Ciciotti E., *op. cit.*, p. 187, 2000.

³⁸¹ *«Alla luce di questo scenario di radicale trasformazione, il ruolo degli Stati e delle politiche istituzionali assume carattere centrale (...) nello specifico della politica industriale, per sostenere lo sforzo innovativo delle industrie nazionali ed il loro avanzamento verso le frontiere tecnologiche»*³⁸¹. *«Gli Stati continueranno ad avere una funzione; senza di loro una regolamentazione economica internazionale è inconcepibile e senza una regolamentazione economica globale la maggior parte delle imprese avrà più da perdere che da guadagnare: in un mondo di mercati instabili (...) gli investimenti e i profitti sul capitale sono fortemente incerti. Un mondo siffatto è a tal punto insostenibile da non poter durare (...) Quindi, paradossalmente, proprio il grado di internazionalizzazione del mondo rafforza la necessità del tradizionale Stato democratico nazionale»*. Hirst P., *op. cit.*, p. 160-161, 1999.

³⁸² Morgenthau H. J., *Politica tra le nazioni. La lotta per il potere e la pace*, p. 95, Il Mulino, Bologna, 1997.

³⁸³ Fukuyama F., *op. cit.*, 1997.

³⁸⁴ Senarclens P., *op. cit.*, p. 60, 1998.

³⁸⁵ K. Ohmae, *op. cit.*, p. 16, 1996.

forti, mostra la sostanziale compatibilità dei mercati aperti con le sovranità nazionali³⁸⁶.

2.4 Globalizzazione, mutamento sociale e governance

Nelle ultime pagine di Guerra e Pace Tolstoj s'interrogava su quale fosse la forza che muove le nazioni, individuando la risposta negli spostamenti delle masse. Già negli anni '50 Lerner aveva descritto la mobilità come potente meccanismo di modernizzazione³⁸⁷. Sulla base di considerazioni molto simili, Appadurai oggi, considera i flussi migratori e la comunicazione globale un tratto costitutivo della modernità³⁸⁸. Tali flussi ridisegnano e trasformano la società contemporanea. Il motore della globalizzazione sono queste entità diasporiche, socialmente subalterne nei contesti di approdo. La deterritorializzazione, l'irregolare e diffusa disarticolazione di informazioni, tecnologie e individui, creano complessivamente un sistema di disgiunzioni e di differenze che impediscono di considerare le unità culturali come omogenee e soprattutto definite da confini delimitati spazialmente come quelli dello Stato nazionale. Il concetto di luogo, in quanto prodotto materiale di dinamiche culturali, è ridefinito da tali flussi culturali globali, eterogenei e difficilmente controllabili. La deterritorializzazione ha un impatto socialmente e politicamente decisivo sull'*immaginazione*³⁸⁹: essa fornisce un repertorio sempre più vasto di vite possibili e contribuisce alla produzione di un'identità di gruppo sempre più trans-locale o iper-locale. Tale processo determina fratture profonde nello Stato nazione tradizionalmente inteso. Le dinamiche economiche della globalizzazione, liberando dalle briglie del potere statale i flussi transnazionali di merci e capitali, hanno rafforzato la percezione di una sovranità statale ormai ridimensionata nelle sue funzioni e nelle sue facoltà da una società divenuta frammentata e complessa, orizzontale³⁹⁰, in cui gli individui possono simultaneamente optare tra molteplici appartenenze culturali, valoriali e territoriali.

*«La mediazione elettronica di massa e la mobilitazione transnazionale hanno infranto il monopolio degli Stati nazionali autonomi sul progetto della modernizzazione»*³⁹¹. L'alterazione del rapporto tra politica ed economia determina il deflusso di poteri dallo Stato verso il mercato, o addirittura verso soggetti privati³⁹². Il privato si svincola dallo Stato: *«non solo il primo non cede il passo al secondo, ma adesso pretende di strutturarli sulla base delle proprie esigenze»*³⁹³, nell'ambito di un assetto sociale complesso e frammentato, popolato da molteplici protagonisti *«che*

³⁸⁶ La perdita o il ridimensionamento della sovranità dei singoli Stati non è uniforme, ma grava maggiormente sui paesi con strutture politico-economiche più deboli, mentre l'incidenza è inferiore per gli Stati industrializzati i quali, più che subire passivamente il processo di globalizzazione, ne definiscono caratteristiche e regolamentazione. Cfr.: Weiss L., *The myth of the powerless state: governing the economy in a global era*, Cambridge, Polity Press, 1998.

³⁸⁷ Secondo Lerner la modernizzazione prende avvio con gli spostamenti degli individui sul territorio. Dalla *mobilità geografica*, cui consegue l'urbanizzazione, scaturirebbe quella *sociale*. Dalle due forme precedenti di mobilità deriverebbe, infine, quella *psichica* ossia la capacità d'immaginarsi in ruoli diversi e di identificarsi empaticamente con gli altri il cui sviluppo è riconducibile al ruolo giocato dai mezzi di comunicazione di massa e dell'istruzione. Cfr.: Martinelli A., *op. cit.*, 2000.

³⁸⁸ Cfr.: Appadurai A., *op. cit.*, 2001.

³⁸⁹ Sia Lerner che Appadurai enfatizzano il ruolo della mobilità psichica nei processi di cambiamento.

³⁹⁰ Cfr.: Friedman L., *La società orizzontale*, Il Mulino, Bologna, 2002.

³⁹¹ Appadurai A., *Modernità in polvere*, p. 25, Biblioteca Meltemi, Roma, 2001.

³⁹² *«Ad un privato ben poco competitivo, molto protetto e spesso clientelare (...), invertendo il rapporto tra interesse particolare e interesse generale»*. Cassano F., *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, p. 34, Edizioni Dedalo, Bari, 2004.

³⁹³ *Ibidem*, p. 34.

pure non hanno ne i requisiti statali ne una chiara identità pubblica»³⁹⁴. Gli spazi di controllo del sistema economico da parte delle democrazie nazionali si ridefiniscono entro confini più limitati³⁹⁵: non sarebbe più il singolo Stato a condizionare i trend economici ma, viceversa, sarebbero questi ultimi a condizionare le scelte dei governi, limitandone evidentemente il potere sovrano³⁹⁶ e producendo «una collocazione del politico al di fuori del quadro categoriale dello Stato-nazione»³⁹⁷. La globalizzazione, dunque, non ha decretato la fine dello Stato-nazione in quanto tale, ma piuttosto di un modello storicamente determinato di Stato: quello emerso dopo il II conflitto mondiale nei paesi dell'Europa occidentale. Il modello statale post-keynesiano, strutturato dall'esigenza di ristabilire un equilibrio tra il differenziale di crescita degli impegni statali e delle risorse finanziarie³⁹⁸, è caratterizzato da una configurazione snella e poco lesiva dell'autonomia della sfera economica.

In molti contesti strategici la regolazione statale è subentrata ad un coinvolgimento più esteso e diretto degli organismi pubblici, come nel settore delle telecomunicazioni o nei mercati finanziari. Anche nei processi negoziali il ruolo (ed il prestigio internazionale) degli Stati coinvolti ne influenza l'esito, ed i vantaggi connessi per i singoli attori. I risultati ricalcano le posizioni di potere occupate dalle diverse entità statali nel panorama geopolitico mondiale. I destini economici delle nazioni sono dunque indissolubilmente connessi alla capacità ed alla qualità della regolazione dei poteri sovrani statali, e non sono in balia delle forze cieche del mercato globale. La stessa *infrastruttura economica internazionale*³⁹⁹, che rende possibile lo spostamento dei flussi, è costruita sulle reti, materiali e immateriali, fornite dai singoli Stati in funzione del loro prestigio e potere su scala mondiale. L'influenza delle scelte politiche nazionali sui processi di crescita resta ancora notevole, così come resta essenziale l'azione statale per favorire l'inserimento del paese nella rete commerciale e produttiva mondiale. «*Il denominatore comune ai principi regolativi classici è, paradossalmente, lo Stato. Anche rispetto al mercato il suo è un ruolo decisivo*»⁴⁰⁰. Lo Stato è uno dei presupposti ad una libera economia di mercato e dei diritti dei cittadini. «*Se lo Stato nazionale sparisse, quali meccanismi garantirebbe il rispetto delle minoranze, la distribuzione essenziale dei diritti democratici e la ragionevole speranza di crescita della società civile?*»⁴⁰¹. Il ruolo espletato dalle istituzioni politiche nazionali resta centrale almeno in ordine a tre funzioni fondamentali⁴⁰²:

³⁹⁴ Ferrarese M. R., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, p. 105, Il Mulino, Bologna, 2000.

³⁹⁵ Con la conseguenza che «i governanti oggi devono soddisfare due elettorati: il loro elettorato nazionale e il mercato internazionale dei capitali. Poco inclini a rivelare ai loro elettori il "vergognoso segreto" della loro mancanza di potere sulla politica economica del proprio paese, i governanti devono riuscire, in un modo o nell'altro, a far sì che dai processi democratici escano delle politiche conformi alla volontà generale dei "mercati"». Crouch C., Streeck W., (a cura di), *Les capitalism en Europe*, La Découverte, Paris, 1996, cit. in Le Galès, *op. cit.*, p. 53-54, aprile 1998.

³⁹⁶ Badie B., *La fine dei territori. Saggio sul disordine internazionale e sull'utilità sociale del rispetto*, Asterios, Trieste, 1996.

³⁹⁷ Beck U., *op. cit.*, p. 13, 2006

³⁹⁸ Il destino delle società e degli Stati che spendono al di sopra delle proprie possibilità è l'inevitabile declino, che inesorabilmente subentra quando si spezzo il fragile equilibrio impegni/risorse. Cfr.: Kennedy P., *Ascesa e declino delle grandi potenze*, Garzanti, Milano, 2001.

³⁹⁹ Cfr.: Lake D. a., *Leadership, hegemony and the international economy. Naked emperor or tattered monarch with potential?*, in *International studies quarterly*, n. 37, 1993.

⁴⁰⁰ Mastropaolo A., *La democrazia: una ipotesi di restaurazione*, in Hirst P., *op. cit.*, p. 12, 1999.

⁴⁰¹ Appadurai A., *op. cit.*, p. 38, 2001.

⁴⁰² Cfr.: P. Hirst, *op. cit.*, 1999.

- 1) regolare il mutamento sociale, che modifica le dinamiche di interazione tra i gruppi sociali, moltiplica le reti attive e le domande di partecipazione ai processi che incidono sulla dimensione collettiva, amplificando anche le aree di frizioni, con conseguente aumento delle potenzialità di conflitto;
- 2) plasmare un ambiente funzionale all'attrazione dei flussi finanziari esteri, fornendo le infrastrutture materiali, immateriali e giuridiche necessarie per cavalcare l'onda della globalizzazione, sostenendo e legittimando la regolazione economica internazionale;
- 3) sostenere la coesione sociale interna attraverso l'ordinata composizione degli interessi economici di cui i molteplici gruppi sociali sono portatori.

Tali funzioni, tuttavia, vengono espletate dalle strutture pubbliche con logiche diverse rispetto al passato, lasciando maggiori spazi di manovra alle potenzialità di autoregolazione e auto-organizzazione della società civile. Dal complessivo quadro di mutamenti indotto dalla globalizzazione, che stanno ridisegnando ruoli, ambiti d'azione e poteri dell'attore pubblico, è uscito senz'altro rafforzato lo spazio d'azione e la capacità d'incidere sui processi dei soggetti privati. In tale frangente «*a new expression has appeared in the 1990⁸, first in the countries of Northern Europe and now worldwide, namely, "governance", a term sufficiently vague to admit of a plethora of uses, even if these are quite obscure at first sight (...) it has been used in Europe in particular, in the context of the growing integration between the public and private sectors, in criticism of the welfare state or, in the sphere of international relations, to express the increasing distrust of certain intergovernmental organizations*»⁴⁰³. La *governance* rimpiazza il tradizionale controllo gerarchico con «*un'interazione tra Stato e attori non statuali all'interno di reti decisionali miste pubblico/private*»⁴⁰⁴, una nuova forma di regolazione dei processi che segnerebbe il passaggio dallo *Stato-nazione* allo *Stato-rete*⁴⁰⁵ e l'emergere del paradosso del *governing without government*⁴⁰⁶. La *governance* designa un sistema multicentrico, in cui attori autonomi e strutture istituzionali sviluppano reti relazionali orientate alla regolazione ed al controllo congiunto di processi di policy-making, caratterizzate da un elevato grado di interazione cooperative tra strutture statali⁴⁰⁷ e attori socio-economici⁴⁰⁸. Tale inversione di tendenza risulta osservabile anche nel contesto giuridico, con l'affermazione di legislazioni soft, meno rigide, più informali, meno sistematiche e con consistenti zone grigie⁴⁰⁹.

⁴⁰³ Gaudin J. P., *Modern governance, yesterday and today: some clarifications to be gained from French government policies*, p. 47, *International social science journal*, vol. 50, 1998.

⁴⁰⁴ R. Mayntz, *Le teorie della governance: sfide e prospettive*, in *Rivista Italiana di Scienza politica*, vol. 29, 1999, n. 1 p. 3.

⁴⁰⁵ Cfr.: Bobbio L., *La democrazia non abita a Gordio*, Franco Angeli, Milano, 1996.

⁴⁰⁶ Cfr.: Rosenau J. N., *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

⁴⁰⁷ «*The role of government is certainly not obsolete, but other organizational structures are appearing alongside them, driven by new social actors, to make over those functions that public administrations appear incapable of discharging satisfactorily*». Cfr.: Senarclens P., *op. cit.*, 1998.

⁴⁰⁸ L'emergere della *governance* si colloca in una fase storica segnata da:

- 1) «*la perdita di competenza degli Stati nell'ambito economico (o la sua riorganizzazione) e lo scarto tra il processo di globalizzazione e lo spazio politico dello Stato-nazione*
- 2) *la frammentazione delle società nazionali e il declino grandi istituzioni nazionali (partiti politici, sindacati, Chiesa)*
- 3) *la progressiva strutturazione di uno spazio politico europeo*». Le Galès P., *La nuova political economy delle città e delle regioni*, p. 32, in *Stato e mercato*, n. 52, aprile 1998.

⁴⁰⁹ Cfr.: Cassese S., Guarino G., *op. cit.*, 2000.

Complessivamente, dunque, i cambiamenti in atto, più che decretare la morte degli Stati-nazione, sembrano prefigurare una transizione da un modello di *Stato-gestore* ad un modello di *Stato-regolatore*⁴¹⁰, con strutture flessibili continuamente ridefinite dotate di poteri fluidi, non cristallizzati. Stato-regolatore che deve essere comunque distinto dallo Stato minimo: «*diversamente da quest'ultimo, infatti, il primo si ispira al principio secondo cui le attività economiche vadano in misura minore o maggiore controllate, con riguardo tanto alla dinamica interna quanto ai loro effetti esterni*»⁴¹¹. La regolazione diviene «*strumento di governance, di fronte a sfide inconsuete, a problemi prima sconosciuti*»⁴¹². Oggi la struttura statale delle democrazie mature è «*un'arena di policy making frammentata, attraversata da reti trans-nazionali, sia governative sia non-governative, così come da agenti e forze interne*»⁴¹³. La frammentazione delle arene decisionali riflette quella della società civile, «*attraversata da forze di natura transnazionale che ne hanno alterato la forma e le dinamiche*»⁴¹⁴.

Le vecchie forme di regolamentazione dei processi lasciano spazio a nuove, più flessibili, azioni regolative poste in essere dalle strutture statali che, lungi dall'essere annientate dalla globalizzazione, si ricollocano negli spazi economici e sociali con un assetto più snello ed efficiente, adeguato ad affrontare le nuove sfide. Lo Stato, spogliatosi progressivamente del suo ruolo di *gestore* e acquisito contestualmente quello di *regolatore*⁴¹⁵, «*sembra tornare al centro, in una vicenda che non ha esiti irreversibili*»⁴¹⁶. L'emergere della governance va dunque ricercata nella riformulazione delle logiche organizzative dell'azione collettiva, in una fase segnata da intensi mutamenti indotti dalla globalizzazione, nell'accresciuta complessità sociale, da cui deriva una minore governabilità politica: il ridimensionamento del centralismo delle istituzioni statali implica l'abbandono dei principi di gerarchia e subordinazione, con approdo alla cooperazione e alla contrattazione.

⁴¹⁰ A. La Spina, G. Majone, *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna, 2000.

⁴¹¹ *Ibidem*, p. 34.

⁴¹² *Ibidem*, p. 60. Tra le tecniche di regolazione individuate dagli autori: la fissazione di standards, la fissazione di tariffe d'accesso ai servizi, le allocazioni di benefici effettuate in base al pubblico interesse, la proibizione di pratiche anticoncorrenziali, l'utilizzo di strumenti contrattuali e l'autoregolazione da parte dei potenziali destinatari dei servizi pubblici.

⁴¹³ Held D., McGrew A. G., *Globalismo e antiglobalismo*, p. 34, Il Mulino, Bologna, 2001.

⁴¹⁴ *Ibidem*, p. 34.

⁴¹⁵ Cfr.: La Spina A., Majone G., *op. cit.*, 2000.

⁴¹⁶ Cassese S., Guarino G., *op. cit.*, p. 22, 2000.

Capitolo 3

La Governance

3.1 Le origini della governance

La globalizzazione, secondo Thomas Friedman, avrebbe favorito tre distinti processi di democratizzazione, che avrebbero riguardato rispettivamente il mondo della finanza, dell'informazione e della tecnologia⁴¹⁷. In funzione di tali processi le organizzazioni che, come gli Stati, hanno tradizionalmente funzionato con logiche top-down, sono state colpite da una *Sindrome da immunodeficienza al microchip (MIDS)*⁴¹⁸, una *patologia politica* il cui superamento implica il dispiegarsi della «“quarta democratizzazione”, che comporta una maggiore partecipazione al processo decisionale e al flusso delle informazioni insieme a un decentramento del potere che permetta la condivisione della conoscenza e velocizzi il processo di sperimentazione e innovazione»⁴¹⁹. Il modello organizzativo della guerra fredda⁴²⁰, in cui il vertice delle strutture deteneva tutte le informazioni ed assumeva le relative decisioni che le strutture subordinate si limitavano ad applicare, risulta oggi assolutamente inidoneo per dirigere l'azione pubblica, a causa della frattura che si è aperta nella società globalizzata tra politica e sfera economica, nonché del crescente pluralismo sociale, che rendono complessa qualsiasi azione regolativa. La fluidificazione sociale ed economica degli ultimi decenni, ridimensionando il ruolo delle gerarchie, ha contribuito a rafforzare la rilevanza di legami reticolari intensi ed interdipendenti, formali ed informali. «*Gli Stati nazionali e la loro sovranità vengono condizionati e connessi trasversalmente da attori transnazionali, dalle loro chance di potere, dai loro orientamenti, identità e reti*»⁴²¹. Lo *Stato-rete*⁴²², abbandonato il ruolo di decisore unico, diviene così un intermediario delle interazioni che si sviluppano nei network sociali, basati sulla condivisione delle risorse, materiali e cognitive. La *governance* si candida così a favorire l'adattamento alla frammentazione, ai networks, al caos e alla disarticolazione della società contemporanea. La *governance*, in tal contesto, appare come un tentativo di rimediare alle difficoltà riscontrate dai governi nell'implementare scelte collettivamente vincolanti e nello sviluppare soluzioni efficaci ai problemi sociali più rilevanti⁴²³.

In concomitanza con la *terza ondata di democratizzazione*⁴²⁴ e all'espansione quantitativa su scala globale dei sistemi politici democratici, si è assistito ad una parallela crescita qualitativa della democrazia nei paesi in cui tali sistemi erano già consolidati. In tal senso, questi paesi hanno visto emergere essi stessi una nuova ondata di democratizzazione, di apertura del sistema politico alla partecipazione di cittadini istruiti e maturi. La continua espansione delle libertà individuali prodotta dalle politiche democratiche ha stimolato l'avanzata di nuove domande, volte ad assicurare livelli più articolati di partecipazione alle decisioni, per andare oltre la

⁴¹⁷ Friedman T. L., *op. cit.*, 2000.

⁴¹⁸ *Ibidem*, p. 88.

⁴¹⁹ *Ibidem*, p. 89.

⁴²⁰ *Ibidem*, p. 89.

⁴²¹ Beck U., *op. cit.*, p. 24, 2006.

⁴²² Cfr.: Bobbio L., *La democrazia non abita a Gordio*, Franco Angeli, Milano, 1996.

⁴²³ Cfr.: Bauman Z., *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

⁴²⁴ Huntington S. P., *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, Il Mulino, Bologna, 2005.

semplice selezione dei governanti. L'idea che «*la democrazia significa soltanto che il popolo ha l'opportunità di accettare o rifiutare gli uomini che dovrebbero governarlo*»⁴²⁵ è stata ampiamente superata attraverso le nuove forme di partecipazione alle decisioni pubbliche.

Gran parte della letteratura colloca l'emergere della governance entro il quadro dell'ampio riassetto delle strutture statali e di frammentazione sociale, in una fase in cui viene meno la coincidenza univoca tra territorio e strutture politico-economiche ed emergono nuove domande di partecipazione. Spinte alla deterritorializzazione si mescolano a forme di nuova territorializzazione. La governance, in tale congiuntura storica segnata da cambiamenti vorticosi e incongruenti, consentirebbe di comporre adeguatamente gli interessi locali e di sintetizzarli in strategie sviluppate sinergicamente da attori coinvolti nell'implementazione delle stesse.

Afferma Easton: «*verso la fine degli anni '60 stava diventando chiaro che le decisioni vanno distinte nettamente e sistematicamente dai loro effetti sociali. La strada verso la catastrofe sociale può essere lastricata delle migliori intenzioni*»⁴²⁶. La constatazione di questi vistosi insuccessi della politica è alla base della svolta neoliberista degli anni '80. La deregulation reganiana fu seguita, nel corso degli anni '90, dal tentativo di ribaltare la logica dell'agire amministrativo portata avanti dall'amministrazione Clinton. Le politiche furono resettate su un'impostazione bottom-up che ribaltava le logiche d'azione precedenti, conferendo alle comunità locali un ruolo paritetico a quello degli attori istituzionali nella definizione e gestione degli interventi su questioni d'interesse generale. Tale riassetto era del resto conforme alla *democrazia alle radici (grass roots democracy)*⁴²⁷ che ha caratterizzato l'assetto costituzionale americano sin dalle sue origini⁴²⁸. Essa implica un diretto e continuo coinvolgimento, a tutti i livelli di governo, dei cittadini nella gestione dell'apparato pubblico. Un coinvolgimento sostanziale nei processi decisionali. I tentativi di migliorare il rapporto con i cittadini e le performance della pubblica amministrazione si concretizzarono nell'approvazione del *Government performance and Result Act* (1993). L'insieme di riforme attuate accoglieva molte delle indicazioni di David Osborne e Ted Gaebler sintetizzate nel libro, scritto a quattro mani, *Reinventing government*⁴²⁹. «*At times in Osborne and Gaebler (1992) governance appears to be used in place of government as if government was a difficult world to sell in a privatized, market-oriented society (...) Governance for them is about the potential for contracting, franchising and new forms of regulation*»⁴³⁰. Tale nuova modalità regolativa⁴³¹, per dispiegarsi compiutamente, richiede un arretramento della politica:

⁴²⁵ Bauman Z., *op. cit.*, p. 294, Laterza, Roma-Bari, 2006.

⁴²⁶ Easton D., *Il sistema politico*, p. 403, Comunità, Milano, 1973.

⁴²⁷ Cfr.: Bognetti G., *Lo spirito del costituzionalismo americano*, Giappichelli editore, Torino, 2000.

⁴²⁸ Già Tocqueville aveva messo in evidenza, nel suo classico lavoro sulla democrazia in America, come, mentre in Europa la politica emerse nelle sfere superiori della struttura sociale, per poi diffondersi nei diversi ambiti inferiori, negli Stati Uniti il potere seguì un percorso inverso. Partendo dalla base, diede progressivamente origine a strutture politiche di rango via via più elevato. Cfr.: Tocqueville A., *La democrazia in America*, BUR, Milano, 2002.

⁴²⁹ Cfr.: Peters G. B., *op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 1999.

⁴³⁰ Stoker G., *op. cit.*, p. 18, 1998.

⁴³¹ La governance è considerata essenzialmente una nuova modalità di regolazione dei processi. In generale, è possibile individuare tre diverse modalità regolative:

- 1) la regolazione statale, di tipo gerarchico e politico, in cui l'allocazione delle risorse e la gestione dei conflitti è demandata allo Stato ed ai suoi organi;
- 2) la regolazione attraverso il mercato, divenuta rilevante con la nascita dei sistemi economici capitalistici;

«this transformation of the public sector involves less government (...) but more governance»⁴³².

Il termine *governance*, pur mancando di una definizione chiara, è entrato prepotentemente nel lessico politico a seguito di tali riforme, con una rapida diffusione che ha generato molteplici interpretazioni, nonché confusione, in assenza di una delimitazione unificante delle diverse accezioni. Il concetto continua a mantenere una certa opacità per via dell'eterogeneità semantica che lo caratterizza.

Si tratta di un neologismo dalle antiche radici. L'etimologia può essere fatta risalire al greco *kubernân* ed al latino *gubernare*: parole che indicano l'esercizio di un controllo sulla direzione e sui movimenti di un corpo, la capacità di *tenere il timone*⁴³³. Nella Francia del XIII secolo il termine *gouvernance* era usato con riferimento alla modalità concreta di governo della sfera interna, politico-amministrativa⁴³⁴, mentre nell'Inghilterra del XIV secolo descriveva sia l'atto di governare, sia il sistema di norme e consuetudini che costituivano la trama dei diritti e dei poteri propri dell'organizzazione socio-politica inglese dell'epoca⁴³⁵. Per lungo tempo il concetto di *governance* è stato utilizzato come sinonimo di *governing*, di direzione politica⁴³⁶. Il vocabolo venne recuperato nel 1937 da un economista americano, Ronald Coase, in un articolo sulla riduzione dei costi di transazione, ovvero dei costi sostenuti per la stipulazione, per la valutazione e l'attuazione degli accordi, oltre quelli previsti dagli stessi⁴³⁷. In sistemi di mercato concorrenziali la competizione riduce drasticamente tali costi, sebbene possano aumentare considerevolmente in presenza di condizioni di forte incertezza relativa al rispetto degli impegni contrattuali assunti. Coase notò come la cooperazione interna alle imprese ne consentisse un sostanziale abbattimento⁴³⁸. Le intuizioni dell'economista americano costituiscono il fondamento dell'approccio neoistituzionalista e contribuirono alla definizione moderna del concetto di *governance*.

Sulla scia della prospettiva delineata da Coase, negli anni '70 le relazioni interne alle aziende vennero analizzate in termini economici, di rendimento e di efficacia: iniziò così a emergere l'idea di *governance nelle imprese* e di *strutture di governance*. In particolare Williamson studiò le dinamiche interne alle imprese finalizzate all'ottenimento di un coordinamento efficace tra le varie strutture dell'organizzazione aziendale o tra più aziende. Nell'analisi delle forme di coordinamento volte a comprimere i costi di transazione risulta particolarmente

3) la regolazione attraverso la cooperazione, la reciprocità, basata su norme e valori che favoriscono l'insorgenza di vincoli fiduciari e solidaristici tra i membri di un gruppo sociale. (cfr.: Regonini G., *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2001). La regolazione politica non si dispiega solo attraverso il rispetto del principio gerarchico, ma anche attraverso la definizione di norme che si limitano a regolare l'interazione tra attori sociali, economici o istituzionali. Questa forma di regolazione soft è particolarmente adatta a fronteggiare i problemi connessi alla crescente frammentazione dell'arena pubblica.

⁴³² Rhodes R. A. W., *op. cit.*, p. 49, 1997.

⁴³³ Cfr.: Jessop B., *The rise of governance and risks of failure: the case of economic development*, International Social Science Journal, vol. 50, 1998.

⁴³⁴ Cfr.: Della Sala V., *The unequal sides of a triangle: democracy, civil society and governance*, International Social Science Journal, vol. 50, Unesco, 1998.

⁴³⁵ Cfr.: Iacovino A., *Teorizzare la governance*, Aracne Editrice, Roma, 2005.

⁴³⁶ Cfr.: Mayntz R., *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 1, a. XXIX, 1999; Stoker G., *Governance as theory: five propositions*, International Social Science Journal, vol. 50, Unesco, 1998.

⁴³⁷ Cfr.: Williamson O. E., *Le istituzioni economiche del capitalismo. Imprese, mercati, rapporti contrattuali*, Franco Angeli, Milano, 1987.

⁴³⁸ Cfr.: Trigilia C., *Sociologia economica*, Il Mulino, Bologna, 2002.

rilevante la dimensione relazionale. Riprendendo l'intuizione di Coase, Williamson sostenne che i costi di transazione aumentano in presenza di due condizioni: quando la razionalità individuale, per definizione limitata, si trova di fronte situazioni molto complesse ed incerte, e quando l'opportunismo individuale, una minaccia onnipresente, si combina con l'assenza di partner di scambio alternativi. In queste condizioni, è probabile che gli scambi si svolgano al di fuori del mercato e vengano regolati, con controlli più o meno estesi e capillari, all'interno di una organizzazione⁴³⁹. Emergono così forme di regolazione diverse dai mercati, forme ibride, alleanze economiche e forme gerarchiche come le corporazioni multisettoriali. Il neo-istituzionalismo in campo economico si concentra principalmente sulle questioni micro-analitiche relative all'efficienza comparata di forme alternative di regolazione o governance, orientate alla riduzione dei costi di transazione. In funzione del cosiddetto paradigma *Coase-Williamson-Scott*, «la governance fa riferimento alle istituzioni (strutture e procedure) che possono gestire queste transazioni nella maniera più efficace possibile»⁴⁴⁰. Il termine iniziò così ad essere usato per indicare ogni modello di coordinamento tra attori coinvolti in azioni reciprocamente orientate⁴⁴¹. Nel corso degli anni '80, con le sfide poste dalla globalizzazione finanziaria, dalla deregulation e dalla necessità di creare un clima di fiducia tra gli investitori, si parlò molto di *corporate governance*, intesa come un insieme di regole rivolte ai dirigenti ed agli azionisti e finalizzate alla promozione della trasparenza. Nella sua accezione politica, il termine governance emerse già alla fine del secondo conflitto mondiale, in relazione ai problemi incontrati dall'azione del governo nella promozione della modernizzazione economico-sociale, in anni di forte espansione della pubblica amministrazione e di vigorose politiche keynesiane: in tale frangente storico la governance era intesa quale strumento per «indirizzare lo sviluppo sociale ed economico dei paesi verso obiettivi specifici»⁴⁴². I teorici della governance inizialmente si concentrarono sulle funzioni di orientamento dei processi socioeconomici espletate dai governi, senza tenere conto dei soggetti cui queste politiche erano destinate. Si riteneva sostanzialmente che successi ed insuccessi delle politiche pubbliche fossero riconducibili esclusivamente all'azione più o meno efficiente delle agenzie pubbliche preposte all'erogazione delle politiche. Successive ricerche smentirono tale postulato evidenziandone il riduzionismo: mantenendo il focus dell'analisi concentrato sui policy-makers, veniva completamente sottovalutato il ruolo, altrettanto importante, giocato dai fruitori di queste politiche, dai policy takers. Lo stesso concetto di governance politica si basava sull'assunto che lo Stato fosse la struttura primaria preposta alla direzione politica della struttura sociale. In base a questo orientamento, i teorici della governance ritenevano la struttura statale capace d'espletare tale funzione anche in presenza di un'opposizione alle policy selezionate. Ma l'evidenza empirica mise in dubbio questa concezione. In particolare, entrò in crisi l'idea stessa di controllo politico della società, su cui si basava la teoria della *political governance*. Come conseguenza del mutato orientamento, la teoria della governance iniziò a prendere in considerazione la prospettiva bottom up, ponendo in rilievo l'influenza che i destinatari espletano sulla riuscita della policy. Il paradigma fù ulteriormente arricchito con il riconoscimento del partenariato pubblico-privato nella fase di formulazione delle politiche pubbliche e

⁴³⁹ Cfr.: Williamson O. E., *op. cit.*, 1987; Scott R. W., *Istituzioni ed organizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 1998.

⁴⁴⁰ Le Galès P., *op. cit.*, p. 73, aprile 1998.

⁴⁴¹ Cfr.: Mayntz R., *op. cit.*, 1999.

⁴⁴² Mayntz R., *op. cit.*, p. 5, 1999.

dell'implementazione attraverso strutture auto-organizzate orizzontalmente. Al controllo politico gerarchico furono così affiancati altri due meccanismi di regolazione: il mercato e l'auto-organizzazione orizzontale.

3.2 La teoria della governance

Il termine *governance* condensa dunque in sé una valenza normativa ed un aspetto analitico, proponendosi sia come strumento per l'azione pubblica, sia come strumento di analisi. L'approccio normativo è a sua volta scomponibile in due diversi orientamenti. Il primo di questi concepisce la governance come uno strumento di allargamento della partecipazione ai soggetti interessati, enfatizzando la democraticità delle decisioni così ottenute. La governance risulterebbe quindi funzionale alla strutturare policy bottom-up, mobilitando gli attori socioeconomici finora esclusi dai processi decisionali. Il secondo orientamento normativo considera invece la governance strumentale al miglioramento dell'efficienza dell'azione dei poteri pubblici, in un quadro caratterizzato dal riemergere dello Stato minimo e sotto forti spinte deregolamentative. L'approccio prescrittivo risulta utile per la comprensione delle nuove relazioni che si instaurano tra attori pubblici e privati nell'ambito dei processi di definizione e d'implementazione delle policy. In una fase come quella attuale, contrassegnata da una crisi di governabilità generalizzata degli Stati nazionali, la produzione di politiche pubbliche è legittimata attraverso l'intervento di numerosi partner, intervento ritenuto essenziale per incrementare la governabilità dei processi implementativi. Il potere stesso, nelle politiche basate sulla governance, diviene difficilmente identificabile, impalpabile. Più che la tradizionale definizione weberiana di potere, sembra valere quella di Foucault, secondo cui il potere «non è un'istituzione, e non è una struttura, non è una certa potenza di cui alcuni sarebbero dotati: è il nome che si dà ad una situazione strategica in una società data (...), è una strategia senza stratega perché le relazioni di potere sono contemporaneamente intenzionali e non soggettive»⁴⁴³. La natura e le forme il cui il potere politico si manifesta entro i network strutturati sulla base delle logiche della governance risultano molto diverse dal tradizionale approccio top-down. «*Governance must obviously be distinguished initially from the conventional idea of government (...)* The underlying role of command and control, which is rooted in institutional construction, is rejected in favour of a plural and interactive approach to power»⁴⁴⁴.

Il termine governance «is used deliberately with reference to the plan for an international order, as a portmanteau term for institutions and practice that are favourable to peace and development. It reflects the idea that national governments do not have the monopoly of legitimate power, that there are other institutions and actors that contribute to maintaining order and participate in economic and social regulation. The mechanism of managing and controlling public affairs involve – at local, national and regional level – a complex set of bureaucratic structures, political powers ranked in a more or less rigid hierarchy, enterprises, private pressure groups and social movements»⁴⁴⁵. Sul finire degli anni '80 si iniziò a parlare di *good governance*⁴⁴⁶, espressione adoperata dalle istituzioni internazionali per indicare i criteri di un'efficace azione pubblica nei paesi sottoposti a programmi di adeguamento strutturale. Gli Stati membri del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale ricevono regolarmente raccomandazioni per l'attuazione di una

⁴⁴³ Foucault M., *La volontà di sapere*, p. 83-84, Feltrinelli, Milano, 1978.

⁴⁴⁴ Gaudin J. P., *op. cit.*, p. 47, 1998.

⁴⁴⁵ Senerclens P., *op. cit.*, p. 57, 1998.

⁴⁴⁶ Cfr.: Fondo Monetario Internazionale, *Good Governance: the IMF role*, Washington D. C., 2003.

buona governance, a partire dagli anni '90, sebbene varino sia la definizione che i contenuti concreti di quest'ultimo concetto in base all'istituzione di riferimento.

Per la Banca Mondiale, che ha fornito una delle più accreditate definizioni del concetto di *governance*, essa attiene essenzialmente alle modalità di gestione delle risorse socio-economiche da parte del potere, nel corso dei processi di sviluppo⁴⁴⁷. «*The World Bank uses the terms to mean the way in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources with a view to development*»⁴⁴⁸. La *good governance* richiesta dalla Banca Mondiale implica servizi pubblici efficienti, un sistema giudiziario indipendente, un'amministrazione affidabile dei fondi pubblici, il rispetto delle leggi e dei diritti umani da parte delle autorità governative, la presenza di strutture istituzionali pluralistiche e di una stampa libera⁴⁴⁹: è dunque strettamente connessa allo Stato di diritto, ad un apparato burocratico capace di gestire in modo efficiente ed efficace le risorse pubbliche, ad un atteggiamento responsabile degli attori coinvolti nei processi e la trasparenza dei processi stessi. Mutuando parzialmente la definizione della Banca Mondiale, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico definisce la *governance* «*as the use of political authority and exercise of control in society in relation to the management of its resources for social and economic development (...)* The OECD intends to promote, in the poor countries, respect for the rule of law, sound administrative management, and responsible and honest government»⁴⁵⁰.

Altre definizioni utili all'analisi della *governance* è quella fornita dalla Commissione delle Nazioni Unite sulla *governance* globale: «*governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest*»⁴⁵¹. Come punto di riferimento sono prese quelle istituzioni che hanno la capacità di assumere decisioni, di creare strutture cooperative improntate alla cooperazione, quale riflesso di un nuovo approccio nelle interazioni tra interesse pubblico e privato. Con la *governance* la regolazione dei processi sociali avviene mediante network privi di un'autorità centrale detentrica del monopolio del potere⁴⁵². La complessità dei processi politici e l'elevato numero di istituzioni ed organizzazioni partecipanti limitano le possibilità di controllo e d'influenza del governo sui network creati con tale logica. L'interdipendenza che si crea tra le organizzazioni coinvolte, le continue interazioni tra i membri delle reti ed il significativo livello di autonomia dallo Stato rendono il processo complessivamente indipendente dalle istituzioni centrali, mentre lo Stato «*becomes a collection of interorganizational networks made up of governmental and societal actors with no sovereign actor able to steer or*

⁴⁴⁷ Cfr.: Banca Mondiale, *Governance: the World Bank's experience*, World Bank, Washington D. C., 1994.

⁴⁴⁸ Senerclens P., *op. cit.*, p. 58, 1998.

⁴⁴⁹ Per garantire l'efficienza della pubblica amministrazione, la World Bank ha da sempre stimolato la liberalizzazione dei mercati, la privatizzazione delle imprese pubbliche, lo snellimento degli apparati burocratici e la collaborazione con le organizzazioni non governative. Cfr.: Rhodes R. A. W., *op. cit.*, 1997.

⁴⁵⁰ Senerclens P., *op. cit.*, p. 58, 1998.

⁴⁵¹ United Nation's Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, su <http://www.libertymatters.org/chap1.htm>.

⁴⁵² Cfr.: Della Sala V., *op. cit.*, 1998.

regulater»⁴⁵³. Ciò rende le reti auto-governate, autonome, dotate di ampi spazi per l'autoregolazione⁴⁵⁴. «Given a world where the governance is increasingly operative without government, where lines of authority are increasingly more informal than formal, where legitimacy is increasingly marked by ambiguity, citizens are increasingly capable of holding their own by knowing when, where, and how to engage in collective action»⁴⁵⁵.

Nella letteratura sociologica e politologia sono state proposte, negli anni più recenti, molteplici e variegate definizioni di governance. In una prima classificazione, Rhodes propone «six separate uses of governance:

- 1) as the minimal state;
- 2) as corporate governance;
- 3) as the new public management;
- 4) as “good governance”;
- 5) as a socio-cybernetic system;
- 6) as self-organizing networks»⁴⁵⁶.

Renate Mayntz individua tre differenti significati del termine, che emergono in relazione ai diversi contesti di utilizzazione del concetto. In una prima accezione, la governance allude ad «un nuovo stile di governo, distinto dal modello di controllo gerarchico e caratterizzato da un maggior grado di cooperazione e dall'interazione tra Stato e attori non statuali all'interno di reti decisionali miste pubblico/private»⁴⁵⁷. Lo stile di governo imposto dalla governance, implicando processi negoziali diffusi, favorisce l'autoorganizzazione di network sociali. L'emergere di reti di policy, la proliferazione di tali nuovi attori creati per sviluppare forme innovative di azione collettiva, sono da ricondurre ad un nuovo dinamismo della società civile, al «passaggio a un mondo personale e senza fili» che «rende possibile un individualismo reticolato, nel quale ognuno può passare tra legami e reti. Le persone possono rimanere connesse, ma come singoli individui invece che soggetti radicati (...) Ogni persona ha la possibilità di attivare separatamente i propri network al fine di ottenere informazioni, collaborazioni, ordini, sostegno, socialità e un senso di appartenenza»⁴⁵⁸. I network, intessuti nell'interazione tra attori pubblici e privati, sviluppano la loro azione alla ricerca di soluzioni collettive efficaci⁴⁵⁹. «E' in questi casi che le associazioni di rappresentanza degli interessi, da fonte di “disordine” nella regolazione politica dell'individualismo liberale, si trasformano in fonti possibili di “ordine” politico, sociale, economico»⁴⁶⁰.

Una seconda definizione di governance fornita dalla Mayntz attiene alle «modalità distinte di coordinamento delle azioni individuali, intese come forme primarie di costruzione sociale»⁴⁶¹. Tale accezione, derivata «dall'analisi del

⁴⁵³ Rhodes R. A. W., *op. cit.*, p. 57, 1997.

⁴⁵⁴ Cfr.: Rhodes R. A. W., *op. cit.*, 1997.

⁴⁵⁵ Rosenau J. N., *Citizenship in a changing global order*, p. 291, in Rosenau J. N., Czempiel E. O., *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge University press, Cambridge, 1992.

⁴⁵⁶ Rhodes R. A. W., *op. cit.*, p. 47, 1997.

⁴⁵⁷ Mayntz R., *op. cit.*, 1999.

⁴⁵⁸ Wellman B., *Little boxes, globalization and networked individualism*, Springer Verlag, Berlin, 2002, cit. in Magatti M., *op. cit.*, p. 317, 2006.

⁴⁵⁹ Cfr: Bevir M., *Una teoria decentrata della governance*, in *Stato e Mercato*, n. 66, 2002.

⁴⁶⁰ Cella G. P., *Governance europea, rappresentanza democratica, relazioni pluralistiche*, p. 6, Working papers del Dipartimento di studi sociali e politici n. 16, Università degli Studi di Milano, 2003.

⁴⁶¹ Mayntz R., *op. cit.*, p. 4, 1999.

mercato e della gerarchia quali forme alternative di organizzazione economica»⁴⁶², riguarda essenzialmente la sfera delle relazioni economiche. Estendendola ad ogni forma di coordinamento sociale, emerge la terza accezione: la governance intesa come forma di coordinamento sociale⁴⁶³. Le accezioni proposte dalla Mayntz non sono tuttavia esaustive ed aprono la strada ad altrettante teorie della governance, contingenti la sfera politica, economica e sociale, finendo col delineare un «programma di lavoro ciclopico per i cultori della governance, contaminando descrizione e prescrizione; la pianificazione del cambiamento, i processi di formulazione delle politiche, l'implementazione di queste, la governabilità e il ruolo dello Stato, il terzo settore e i policy networks, l'uropeizzazione e il deficit democratico»⁴⁶⁴.

Se la tripartizione operata dalla Mayntz rimane su un astratto piano teorico, Hirst distingue cinque significati del termine, scendendo sul piano funzionale e contestualizzando le varie accezioni⁴⁶⁵. Il termine governance indicherebbe:

- 1) un nuovo tipo di rappresentanza, realizzata attraverso il coinvolgimento allargato ad un elevato numero di attori sociali;
- 2) un insieme di misure orientate a garantire la massima trasparenza delle attività aziendali nei rapporti tra management e azionisti (corporate governance);
- 3) un'adeguata regolazione dei processi di crescita economica;
- 4) una regolazione internazionale dei processi che sfuggono alla giurisdizione dei singoli Stati nazionali;
- 5) il mantenimento di elevati standard nei servizi e nelle prestazioni delle aziende pubbliche privatizzate⁴⁶⁶.

Kooiman⁴⁶⁷ ha invece descritto addirittura dodici diversi campi di applicazioni della governance, cui corrispondono altrettante accezioni. Oltre la già menzionata *corporate governance* e *good governance* Kooiman, tra le altre, identifica un concetto di governance intesa come *minimal-State*, in funzione del quale definire l'estensione e le forme dell'intervento pubblico; una *governance socio-cibernetica*, tipica degli assetti di governo non centralizzati e caratterizzati da una molteplicità di attori; una *governance europea*, attuata attraverso il concorso di molteplici livelli di governo nei processi d'implementazione delle politiche pubbliche (*multilevel governance*)⁴⁶⁸.

In funzione del differente grado di influenza esercitato dallo Stato, dagli attori privati e sociali sui processi, Newman⁴⁶⁹ individua quattro diversi modelli di governance, intesa come tipologia d'organizzazione del governo:

- 1) il modello *gerarchico*, centralizzato, con una forte autorità formale che controlla e standardizza i processi al fine di preservare lo status quo;
- 2) il modello dello *scopo razionale*, anch'esso caratterizzato da una certa centralizzazione del potere, ma orientato all'innovazione ed al mutamento, all'efficacia dei risultati ed all'efficienza economica;

⁴⁶² *Ibidem*, p. 4.

⁴⁶³ *Ibidem*.

⁴⁶⁴ Ieraci G., *Governance. Appunti per la discussione critica di un concetto*, p. 33, CEDAM, Padova, 2004.

⁴⁶⁵ Cfr.: Hirst P., *Democracy and governance*, in Pierre J., *Debating governance*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

⁴⁶⁶ *Ibidem*.

⁴⁶⁷ Cfr.: Kooiman J., *Governance. A social-political perspective*, in Grote J. R., Gbikpi B. (a cura di), *Participatory Governance*, Beske and Budrich, Opladen, 2002.

⁴⁶⁸ *Ibidem*.

⁴⁶⁹ Newman J., *Modernising governance: new labour, policy and society*, Sage, London, 2001.

- 3) il modello di *sistema aperto*, decentralizzato, orientato all'innovazione ed alla flessibilità;
- 4) il modello di *autogoverno*, caratterizzato da una forte devoluzione dei poteri a favore dei cittadini, al fine di favorire la partecipazione di questi.

Nei modelli di Newman la governance costituisce una prassi di governo della società, uno strumento per risolvere problemi di natura pubblica attraverso diversi gradi di coinvolgimento dei soggetti interessati. La governance «è portata a ricomprendere tutte le forme di regolazione, e dunque anche quelle attuate attraverso le iniziative della società civile, non coinvolge solo la rappresentanza politica ma anche la rappresentanza funzionale ed è chiaramente un esito della crisi delle capacità regolative delle istituzioni pubbliche, e dei profondi cambiamenti nei rapporti fra pubblico e privato»⁴⁷⁰. L'ambiente socioeconomico ed il sistema politico cessano di essere strutture in conflitto o competizione per diventare meccanismi istituzionali di regolazione delle politiche.

Tra le molteplici classificazioni riportate, gli unici denominatori comuni identificabili riguardano il rilievo dei processi deliberativi, la cooperazione tra attori coinvolti nel processo come forma di legittimazione delle decisioni assunte e garanzia di efficacia delle stesse, la compenetrazione tra sfera dello Stato, del mercato e della società civile. «*Literature on governance reject this rigid polarization between the anarchy of the market and the hierarchy of imperative coordination in favour of the concept of "heterarchy", horizontal self-organization among interdependent actors. It recognizes the equivalence of the twin tendencies to market and state failure and proposes to reconcile and transcend them by relying of procedures which cut across the market and state divides*»⁴⁷¹. L'attuazione delle logiche organizzative della governance, implicando un mix tra attori pubblici e privati, attenua il tradizionale trade-off tra mercato e politica, Istituzioni che, in una società interdipendente ma frammentata, hanno perso la connotazione di meccanismi alternativi di allocazione delle risorse. «*A fundamental secular shift in state-market-society relations has occurred. This implies that important new economic and social conditions and attendant problems have emerged which cannot be managed or resolved readily, if at all, through top-down state planning or market-mediated anarchy. This secular shift reflects the dramatic intensification of societal complexity which flows from growing functional differentiation of institutional orders in an increasingly global society – which leads in turn to greater systemic interdependencies across various social, spatial, and temporal horizons of action. As Scharpf notes:*

... the advantages of hierarchical co-ordination are lost in a world that is characterized by increasingly dense, extended, and rapidly changing patterns of reciprocal interdependence, and by increasingly frequent, but ephemeral, interactions across all types of pre-established boundaries, intra and international»⁴⁷².

3.3 Governance e government

Nell'accezione attuale il concetto di governance appare dunque strettamente connesso a tre premesse:

- 1) l'esistenza di una crisi di governabilità;

⁴⁷⁰ Cella G. P., *o. cit.*, p. 6, 2003.

⁴⁷¹ Jessop B., *The dynamics of partnership and governance failure*, p. 6, Department of Sociology, Lancaster University, su <http://eprints.lancs.ac.uk/210/>, 1999.

⁴⁷² Jessop B., *op. cit.*, p. 32, 1998.

- 2) la perdita di efficacia delle forme tradizionali d'intervento, conseguente alla crisi di governabilità;
- 3) l'emergere di forme convergenti d'intervento nei paesi sviluppati capaci di adattarsi flessibilmente ai contesti cui sono destinate⁴⁷³.

Dagli anni '70 il concetto di *governance* iniziò ad essere contrapposto a quello di *government*, per sottolineare le caratteristiche di un nuovo modello gestionale emergente nell'ambito delle amministrazioni locali, centrato su un sistema di attori multipli ed in concorrenza tra loro, in qualità di fornitori di servizi pubblici in un contesto policentrico e pluralistico. «*Government suggests activities that are backed by formal authority, by police powers to insure the implementation of duly constituted policies, whereas governance refers to activities backed by shared goals that may or may not derive from legal and formally prescribed responsibilities and that do not necessarily rely on police powers to overcome defiance and attain compliance*»⁴⁷⁴. La teoria politica angloamericana «*uses the term government to refer to the formal institutions of the state and their monopoly of legitimate coercive power. Government is characterized by its ability to make decisions and its capacity to enforce them*»⁴⁷⁵. La *governance*, in relazione al *government*, può essere dunque considerata «*a change in the meaning of government, referring to a new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed*»⁴⁷⁶. La distinzione tra *governance* e *government* emerge nella dimensione processuale, nelle modalità di strutturazione dell'azione più che nei risultati ottenuti attraverso la stessa. «*Governance is ultimately concerned with creating the conditions for ordered rule and collective action. The outputs of governance are not therefore different from those of government. It is rather a matter of a difference in process*»⁴⁷⁷. Il modello designato dalla *governance* è di tipo non gerarchizzato e autoregolato dalle interazioni che si instaurano tra gli attori coinvolti: «*the essence of governance is its focus on governing mechanism which do not rest on recourse to the authority and sanctions of government*»⁴⁷⁸. Lo Stato, nella *governance*, non assume un ruolo sovraordinato rispetto agli altri soggetti. La sua funzione regolatrice viene ridimensionata, a vantaggio della partecipazione di altri attori interessati al processo⁴⁷⁹. «*The governance concept points of creation of a structure or an order which cannot be externally imposed but is the result of the interaction of a multiplicity of governing and each other influencing actors*»⁴⁸⁰. Tale funzione, sebbene attenuata, resta comunque fondamentale per la definizione e l'implementazione delle politiche pubbliche. «*Focus on "governance without government" does not require the exclusion of national or sub-national governments from the analysis*»⁴⁸¹. La

⁴⁷³ Cfr.: Merrien F. X., *Governance and modern welfare states*, International Social Science Journal, Unesco, vol. 50, 1998.

⁴⁷⁴ Rosenau J. N., *Governance, order, and change in world politics*, p. 4, in Rosenau J. N., Czempiel E. O., *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge University press, Cambridge, 1992.

⁴⁷⁵ Stoker G., *op. cit.*, p. 17, 1998.

⁴⁷⁶ Rhodes R. A. W., *The new governance: governing without government*, p. 47, in *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press, Philadelphia, 1997.

⁴⁷⁷ Stoker G., *op. cit.*, p. 17, 1998.

⁴⁷⁸ *Ibidem*, p. 17.

⁴⁷⁹ Cfr.: Segatori R., *Governance e democrazia nell'esperienza italiana*, Paper presentato al Convegno "Potere politico e globalizzazione" della Sezione di Sociologia politica dell' AIS, Rende, 2002.

⁴⁸⁰ Kooiman J., Van Vliet M., *Governance and public management*, p. 64, in *Managing public organisations*, Sage, London, 1993.

⁴⁸¹ Rosenau J. N., *op. cit.*, p. 7, 1992.

differenziazione strutturale e la specializzazione dei sottosistemi sociali ha accresciuto l'indipendenza di tali strutture, rendendole relativamente immuni ed impermeabili al controllo statale. In aggiunta a ciò, l'inestricabile groviglio tra piano locale, nazionale, europeo e globale ha indebolito la classica regolazione top-down dei processi, limitando la capacità dei governi d'incidere sui problemi collettivi. La governance dunque, appare un tentativo di fornire una risposta alla crisi generalizzata di governabilità e di legittimazione, uno strumento per superare tali problematiche che attanagliano l'esercizio dei pubblici poteri democratizzando i processi. La creazione di reticoli cooperativi e negoziali informali, contrapposti alle strutture gerarchiche del government, favorisce la strutturazione di social network multipolari, riflesso della frammentazione e della complessità socioeconomica dell'era globale. Le società complesse contemporanee sono sempre meno disposte ad accettare norme prescrittive imposte autoritativamente: «non più norme-regole, bensì norme-guida, che tracciano delle linee per il funzionamento dei soggetti che operano sul mercato (...) non più provvedimenti di autorità, bensì procedimenti di concertazione, negoziazione, accordo con i soggetti la cui attività produce risultati di sviluppo»⁴⁸². Le logiche della governance si contrappongono sia a quelle del mercato che del coordinamento gerarchico⁴⁸³, consentendo alle istituzioni di dotarsi di un repertorio di risposte flessibili, «ossia altamente compatibili con il cambiamento, nonché allergiche a modelli troppo restrittivi»⁴⁸⁴, capaci di fronteggiare le mutevoli condizioni dell'era globale e «la verticalizzazione della compagine sociale in corporazioni che reclamano ed ottengono rimedi e statuti giuridici differenziati»⁴⁸⁵. La governance si candida così a favorire l'adattamento alla frammentazione, ai networks, al caos e alla disarticolazione della società contemporanea, a costruire forme di coordinamento in attività interdipendenti⁴⁸⁶. La pubblica amministrazione viene riorganizzata per reti e con approcci inter-giurisdizionali, al fine il coordinamento di processi multi-livello o multipolari⁴⁸⁷. «Since they operate in the absence of any central authorities, regimes can readily be described as forms of governance without government»⁴⁸⁸.

L'interazione tra Stato e privati, volta a garantire maggiore efficacia dell'azione collettiva, consente di ottenere un coordinamento orizzontale tra partner interessati: istituzioni pubbliche, aziende, associazioni di cittadini. La condivisione di responsabilità che consegue l'allargamento delle arene decisionali ad attori extraistituzionali dovrebbe ridare vigore, secondo i sostenitori della governance, ai processi attuativi, e nel contempo favorire la condivisione di conoscenze, risorse e

⁴⁸² Ferrarese M. R., *I diritti tra ragione e passione*, in *Quaderni Costituzionali*, p. 148, n. 1, 2001.

⁴⁸³ Cfr.: Jessop B., *op. cit.*, 1998.

⁴⁸⁴ Vitale A., *Diritto pubblico*, p. 558, Edisud, Salerno, 2001.

⁴⁸⁵ Bussani M., *Funzioni e limiti del diritto globale*, in Annunziato P., Calabrò A., Caracciolo L. (a cura di), *Lo sguardo dell'altro. Per una governance della globalizzazione*, p. 131, Il Mulino, Bologna, 2001.

⁴⁸⁶ Jessop individua tre diverse tipologie di coordinamento nelle strutture basate sulla governance. «These are: interpersonal networking, in which individuals represent themselves and/or functional system but are not mandated to commit specific agencies or organizations; the self-organization of inter-organizational relations, based on negotiation and positive co-ordination in task-oriented "strategic alliances" based on a coincidence of interests and dispersed control of the interdependent resources needed to produce a joint outcome which is deemed to be mutually beneficial; and more programmatic or mission-oriented inter-systemic steering based on noise reduction and on negative co-ordination, that is, taking account of the possible adverse repercussions of one's own actions on third parties or other system». Jessop B., *op. cit.*, p. 33, 1998.

⁴⁸⁷ Cfr.: Gaudin J. P., *op. cit.*, 1998.

⁴⁸⁸ Rosenau J. N., *op. cit.*, p. 8, 1992.

capacità progettuali, capaci di compensare le carenze cognitive e operative dell'attore unico⁴⁸⁹. Le decisioni non vengono perciò assunte e fatte valere attraverso il potere coercitivo legittimo di cui dispongono le istituzioni di governo⁴⁹⁰: sebbene queste tuttora conservino il monopolio del potere, la devoluzione, la dilatazione dell'autonomia decisionale dei livelli locali di governo e la globalizzazione ne hanno intaccato l'efficacia. La cooperazione e la fiducia, nelle politiche basate sulla governance, dovrebbero rendere governabile il processo anche sul fronte implementativo, pur in assenza di una forte autorità, gerarchicamente sovraordinata, con funzioni di guida del processo. Le strutture reticolari e multilivello costituiscono le nuove arene pubbliche entro cui i processi pubblici si strutturano con un approccio pluralistico ed interattivo. L'assetto che ne deriva risulta funzionale sia ad una radicale liberalizzazione, nella misura in cui limita il ruolo del governo coinvolgendo attori non governativi e promuovendo processi di deregolamentazione, sia ad una democratizzazione dei processi pubblici attraverso il coinvolgimento e la mobilitazione della società civile. Anche le finalità della governance (liberalizzazione, democratizzazione o mobilitazione sociale) sono dunque eterogenee e non delimitabili a priori.

Le teorie della scelta pubblica ritengono l'arena politica popolata da attori che hanno come principale obiettivo la massimizzazione del loro interesse personale⁴⁹¹, esattamente come gli attori economici cercano di massimizzare la loro utilità sul mercato. Le politiche pubbliche sono la merce di scambio con cui i governanti acquistano il consenso dei governati e dispongono di una parte del loro reddito, attraverso il prelievo fiscale. Gli elettori-contribuenti cooperano al gioco, perché interessati ai servizi erogati dallo Stato. Il problema di queste interazioni è che il punto di equilibrio tra domanda di politiche pubbliche, da parte dei governati, e di offerte, da parte dei governanti, rischia di essere sistematicamente inefficiente in senso paretiano⁴⁹², determinando situazioni in cui l'interesse miope e particolaristico del decisore pubblico si tramuta in problemi collettivi. Le politiche pubbliche aprono infatti enormi opportunità riallocative, utilizzate storicamente dai politici per alimentare le reti clientelari⁴⁹³. Il rischio che i cittadini si comportino da free rider, cadendo nella trappola della mutua defezione, è sempre in agguato⁴⁹⁴: se nella sfera economica agiscono all'insegna dell'autointeresse, è difficile presumere che nell'arena politica cambino logiche di azione, diventando disinteressati promotori

⁴⁸⁹ Cfr.: Simon H., *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2004.

⁴⁹⁰ Cfr.: Cella G. P., *Governance europea, rappresentanza democratica, relazioni pluralistiche*, Working papers del Dipartimento di studi sociali e politici n. 16, Università degli Studi di Milano, 2003.

⁴⁹¹ Downs A., *op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 1996.

⁴⁹² Un'allocatione di risorse è considerata Pareto-efficiente se non è possibile, attraverso un processo riallocativo, migliorare la condizione di un soggetto senza peggiorare la condizione di un altro. Il concetto di ottimo paretiano non tiene conto dell'equità dell'allocatione delle risorse, prendendo in considerazione solo il parametro dell'efficienza. Se fosse il solo parametro in base al quale decidere se effettuare o meno una politica pubblica, il concetto d'efficienza paretiana sarebbe piuttosto vincolante. La sensibilità del criterio d'efficienza ai costi, più facilmente quantificabili, è maggiore rispetto ai benefici di una policy. Questi ultimi, specie quando riguardano settori come i diritti, la sanità, la crescita sociale, sfuggono ad una realistica rappresentazione monetaria. Pareto era pienamente consapevole del fatto che governare è, in molti casi, violare il suo criterio di efficienza. Cfr.: Pareto V., *Corso di economia politica*, Boringhieri, Torino, 1961.

⁴⁹³ Cfr.: Fantozzi P., *op. cit.*, 1993.

⁴⁹⁴ Jessop elenca quattro diversi dilemmi con i quali si confronterebbero i partecipanti alle partnership istituzionali: cooperazione/competizione, apertura/chiusura, governabilità/flessibilità, affidabilità/efficienza. Cfr.: Jessop B., *op. cit.*, 1999.

dell'interesse generale. L'*inclusività* (*inclusiveness*)⁴⁹⁵ rischia perciò di creare arene decisionali dominate da logiche clientelari e particolaristiche, quali atteggiamenti domanti risultanti dell'interazione tra politici a caccia di voti ed elettori a caccia di privilegi. Il processo dovrebbe essere orientato alle soluzioni più che dagli interessi, altrimenti l'esito non sarà più soddisfacente di quello ottenibile attraverso altre procedure decisionali, meno articolate e costose. La questione diviene problematica al generale prevale degli interessi concentrati di pochi⁴⁹⁶, a cui viene riconosciuto un continuo e sistemico vantaggio rispetto a quelli diffusi tra la totalità dei cittadini⁴⁹⁷. La struttura degli incentivi del sistema politico finisce quasi sempre col penalizzare i cittadini rispetto alle lobby, i distratti fruitori delle politiche ai riconoscenti clienti, gli interessi diffusi ma deboli per quelli circoscritti ma intensi⁴⁹⁸. Per il politico è razionale negoziare misure a sostegno di piccoli gruppi d'interessi, ben organizzati ed identificabili, piuttosto che per l'insieme indifferenziato dei cittadini della sua circoscrizione.

Nel processo di policy making risulta anche rilevante il profilo degli attori coinvolti. Di questi, qualcuno assumerà il ruolo di leader, determinando così un riallineamento delle preferenze dei partecipanti coerente con quelle di cui è portatore. Altri soggetti, la maggioranza, avranno ruoli defilati, con limitata capacità di ricollocare le preferenze altrui. Le preferenze delle categorie d'attori che possono condizionare la formazione delle politiche pubbliche, e le norme con cui questi soggetti devono confrontarsi per far prevalere i loro orientamenti, sono due delle dimensioni fondamentali che condizionano il processo decisionale. Il diverso potenziale organizzativo dei gruppi incide inevitabilmente sulla loro capacità d'accesso alle arene decisionali che, anche se espressioni della democrazia deliberativa, risentono inevitabilmente dalla compresenza di soggetti con bagagli culturali e capacità organizzative disomogenee, nonché detentori di informazioni distribuite in modo asimmetrico. Tali differenze di base si ripercuotono sul processo decisionale, determinando un differenziale d'influenza tra i partecipanti, che si costituisce nel corso del processo sulla base della dinamiche relazionali che si instaurano nell'arena deliberativa. E' da ritenere che questo trend sia valido anche per i processi decisionali inclusivi, i quali accrescono ulteriormente la rilevanza della

⁴⁹⁵ Cfr.: Dahl R. A., *Poliarchia, partecipazione e opposizione ai sistemi politici*, Angeli, Milano, 1981.

⁴⁹⁶ Nei gruppi di piccole dimensioni, che sostengono interessi concentrati e circoscritti, i pochi destinatari dei benefici sono disposti a subire i costi della mobilitazione. Difficilmente in questi gruppi prevarrà la logica del free rider. Nell'azione collettiva, quindi, la quantità può essere un grosso ostacolo, in quanto indebolisce le motivazioni individuali e le propensioni alla partecipazione. Per questo «una minoranza organizzata, la quale agisce coordinatamente, trionfa sempre sopra una maggioranza disorganizzata». Mosca G., *Teoria dei governi e governo parlamentare*, cit. in Jedlowski P., *Il mondo in questione*, p. 162, Carocci, Roma, 1998.

⁴⁹⁷ La prospettiva dell'economia del benessere ammette la possibilità che i costi per le policy possano gravare, seppur temporaneamente, su alcuni membri della società, al fine di migliorare la condizione di altri. Unica condizione affinché ciò si verifichi è che tali costi presenti siano compensati da vantaggi futuri per i soggetti penalizzati, assicurati dal successo della policy. Una politica è dunque giustificata, sulla base di questa prospettiva, se i soggetti avvantaggiati saranno in grado di compensare i costi sostenuti da altri attori per rendere possibile la policy, e l'allocazione finale delle risorse consenta il raggiungimento di un livello di benessere sociale superiore a quello di partenza. Questo criterio di compensazione è noto come principio di Kaldor-Hicks. Tuttavia, risulta difficile quantificare gli effettivi vantaggi e i costi di una politica pubblica sostenuti dai vari gruppi sociali. Inoltre, pur non richiedendo l'effettivo pagamento di un risarcimento per coloro che si sono accollati i costi affinché altri potessero migliorare la loro condizione, rimane la stessa prospettiva dell'indennizzo futuro ad apparire poco realistica. Cfr.: Cosciani C., *Scienze delle finanze*, Utet, Torino, 2001; Walras L., *Elementi di economia politica pura*, Utet, Torino, 1974;

⁴⁹⁸ Peters G. B., *op. cit.*, 1999.

capacità di accesso alle sedi decisionali. Il problema non riguarda solo l'accesso formale, quanto piuttosto la partecipazione attiva ed effettiva al processo decisionale, la possibilità concreta di incidere sui processi. Sussiste perciò il rischio che la differente posizione socio-istituzionale iniziale dei soggetti si rifletta nelle arene decisionali, differenziando la capacità d'incisione sui processi decisionali. Nelle arene partecipative si riproporrebbero le stratificazioni sociali preesistenti e il differente stock di know-how di cui i diversi gruppi sociali sono depositari. Queste articolazioni inclusive portano con sé il germe dell'esclusione: gruppi con scarse capacità organizzative, come disoccupati o immigrati, difficilmente riusciranno ad accedere proficuamente a queste esperienze. Le risorse organizzative richieste sono elevate, in termini di specializzazione, impegno, e competenza, affinché sia possibile seguire la policy in tutte le sue fasi. L'apertura dei processi deliberativi alla società civile rischia di creare nuove forme di esclusioni tra i soggetti privi del know-how essenziale per accedervi. Permane anche il rischio che le interazioni possano essere distorte da informazioni o schemi cognitivi semplicistici di problemi articolati, come evidenziato da Jessop⁴⁹⁹.

L'allargamento della partecipazione, non sostenuto da un'adeguata azione volta a ridurre l'influenza delle disparità di base, può gettare le basi per ulteriori forme di esclusione anziché creare nuove modalità di partecipazione democratica e di cittadinanza attiva. *«Dalla governance, orientata alla regolazione degli interessi, non può nascere una cittadinanza, che per definizione deriva dalla estensione di aree di solidarietà. In determinate circostanze potrà forse nascere una cittadinanza economicosociale, dove l'aggettivo sociale, derivante dal riconoscimento di diritti sociali, ha il compito decisivo di concorrere con il mercato nella definizione della cittadinanza stessa»⁵⁰⁰*. Anche le caratteristiche della rappresentanza democratica nelle arene deliberative, alla luce di tali considerazioni, appaiono piuttosto controverse. Ormai possono essere considerati policy makers non solo i politici eletti ed i dirigenti di agenzie pubbliche, ma anche i delegati di gruppi d'interesse, i funzionari sindacali, i rappresentanti di associazioni professionali, i soggetti portatori d'interessi legittimi. *«Sono proprio i rappresentanti gli agenti fondamentali della moderna democrazia politica e il carattere democratico della rappresentanza è dato non solo dalle possibilità e dalle modalità di scelta dei rappresentanti stessi da parte dei cittadini ma anche dai processi con i quali si accerta la responsabilità delle loro azioni (accountability). La governance non dovrebbe trasformarsi in una opportunità di aggiramento dei vincoli di accountability. Proprio per questo è necessario che anche nei canali della rappresentanza pluralista o funzionale vengano affrontati in modo esplicito le dinamiche e le esigenze di controllo delle rappresentanze»⁵⁰¹*. Il consolidarsi di contatti tra i soggetti pubblici competenti per una certa area di policy e le organizzazioni rappresentative degli interessi che gravitano intorno essa, indotti dalla governance, implica non solo scambi di risorse politicamente cruciali, come nei modelli neocorporativi, ma potenzialmente anche lo stabilizzarsi di attenzioni e favori di mutua convenienza o clientelari.

Con la governance si è ormai affermata una legittimazione cognitiva della partecipazione, cui però non ha fatto seguito l'identificazione di regole precise in funzione delle quali definire la legittimità sociopolitica dell'accesso dei partecipanti al processo decisionale. Questo nodo resta irrisolto. Chi decide chi partecipa? In base a quali criteri? E in base a quali norme escludere taluni soggetti dalla partecipazione?

⁴⁹⁹ Cfr.: Jessop B., *op. cit.*, 1998.

⁵⁰⁰ Cella G. P., *o. cit.*, p. 6, 2003.

⁵⁰¹ Cella G. P., *o. cit.*, p. 6, 2003.

Schumpeter definiva la democrazia uno strumento istituzionale che investe gli individui di poteri decisionali attraverso il voto popolare⁵⁰². Nelle democrazie attuali il potere decisionale viene disperso, dai nuovi strumenti partecipativi, in molteplicità di soggetti privi la cui selezione è effettuata attraverso norme eterogenee e non univoche, che conferiscono una dubbia legittimazione democratica ai decisori.

Sussistono, infine, differenti orientamenti anche per quanto attiene il concetto stesso di governance, difficilmente collocabile: si tratta di una nuova categoria per analizzare la realtà, oppure è quest'ultima ad essere mutata ed a necessitare di nuove chiavi di lettura? Questi cambiamenti sono transitori o strutturali? Sono state le complesse trasformazioni socio-economiche e politiche attuali a determinare l'emergere della governance, oppure la sua origine va rintracciata in nuovi orientamenti gestionali dei processi pubblici? È stato osservato che le basi epistemologiche della governance sono troppo fragili per potere considerarla considerare come una teoria scientifica dei fenomeni sociali⁵⁰³. La teoria della governance risulterebbe priva del requisito di falsificabilità, per cui sarebbe poco più di un artificio retorico⁵⁰⁴, un modo per collegare tra loro processi assai eterogenei, che si sviluppano in diversi contesti istituzionali, con molteplici protagonisti. Per altri autori, invece, «*the value of the governance perspective rests in its capacity to provide a framework for understanding changing processes of governing*»⁵⁰⁵.

3.4 Le applicazioni della governance

La governance consiste in «*un processo di elaborazione, di determinazione, di realizzazione e di implementazione di azioni di policies, condotto secondo criteri di concertazione e di partenariato tra soggetti pubblici (Stato e/o istituzioni di livello sovranazionale o intranazionale) e soggetti privati o del terzo settore*»⁵⁰⁶. Tale definizione pone al centro delle politiche di governance l'azione sinergica espletata da soggetti pubblici e privati nella realizzazione delle policies, attraverso «*reti decisionali miste pubblico-private*»⁵⁰⁷, in cui lo Stato assume un ruolo di primus inter pares. «*Its monopoly is now challenged on a number of fronts: from other levels of formal government, from parts of civil society (especially markets), and by regulatory agencies that may be created or recognised by the state but are not part of the state*»⁵⁰⁸. La negoziazione che presuppone la governance è basata sul contraddittorio, sul dibattito e la deliberazione, ossia *per mezzo di argomenti offerti dai e ai partecipanti sulla base di valori di razionalità e imperzialità*⁵⁰⁹, attraverso un approccio alternativo alla semplice aggregazione delle preferenze che dovrebbe consentire di assumere decisioni con la totale consapevolezza dei fatti pertinenti e dopo un'accurata valutazione delle conseguenze⁵¹⁰. La decisione è modellata dalla necessità che nessun interesse rilevante rimanga inascoltato. Viene riconosciuto ai cittadini la fondamentale possibilità d'influenzare il comportamento delle istituzioni pubbliche che esercitano una diretta influenza sui loro diritti e doveri.

⁵⁰² Cfr.: Schumpeter J. A., *op. cit.*, 2001.

⁵⁰³ Cfr.: Ieraci G., *op. cit.*, 2004.

⁵⁰⁴ *Ibidem*.

⁵⁰⁵ Stoker G., *op. cit.*, p. 18, 1998.

⁵⁰⁶ Segatori R., *op. cit.*, p. 1, 2002.

⁵⁰⁷ Mayntz R., *op. cit.*, p. 1, 1999.

⁵⁰⁸ Della Sala V., *op. cit.*, p. 2, 1998.

⁵⁰⁹ Cfr.: Elster J., *Deliberative democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

⁵¹⁰ Cfr.: *razionalità deliberativa* in Rawls J., *Un teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano, 1999.

I *policy network*⁵¹¹ così strutturati mutano in continuazione, plasmati dalle informazioni che li attraversano. Il modello in questione risulta ricco di interconnessioni multiple, legami ridondanti, in mancanza di un nucleo centrale, di un flusso multidirezionale delle informazioni. «*In a governance relationship no one organization can easily command, although one organization may dominate a particular process of exchange. National-level government or another institution may seek to impose control, but there is a persistent tension between the wish for authoritative action and dependence on the compliance and action of others*»⁵¹². Il governo della governance è un processo interattivo e cooperativo, in quanto nessun soggetto, privato o pubblico che sia, detiene le conoscenze e le risorse necessarie per risolvere unilateralmente il problema in questione⁵¹³. Essa prevede meccanismi di aggiustamento reciproco tra gli interessi particolari, interazioni cooperative volte a ridurre i conflitti. Il coordinamento gerarchico si ridimensiona ed il potere diviene disperso tra gli attori, anziché monopolizzato dall'autorità centrale. Lo scopo è rendere il processo decisionale più efficace riassorbendo al suo interno la complessità degli interessi in gioco nell'ambiente sul quale la policy interverrà. Tenendo conto di tale articolazione sin dalle fasi iniziali della progettazione degli interventi, le probabilità d'ottenere risultati apprezzati e condivisi dai destinatari aumentano. Le specifiche politiche pubbliche agiscono quindi da coagulanti relazionali tra organismi pubbliche ed attori privati, sullo sfondo della segmentazione della sfera pubblica e della decentralizzazione delle organizzazioni sociali.

Attraverso i networks emergono forme di partnership pubblico-privato che rendono possibile la gestione di complessi programmi, la cui implementazione sarebbe problematica o impossibile senza il supporto organizzativo privato. I networks, grazie alla loro adattabilità, possono colmare i vuoti e le discontinuità tra giurisdizioni, gestire relazioni gerarchiche e paritetiche, seguire i continui mutamenti delle competenze formali. «*I governi locali tornano a presentarsi come entità dinamiche. Rappresentano un punto di osservazione decisivo per capire i processi di trasformazione che investono la democrazia*»⁵¹⁴. Le strutture reticolari locali occupano così gli spazi lasciati liberi dalla contrazione delle strutture di vertice tipiche degli assetti top-down e le politiche pubbliche diventano il risultato di complesse negoziazioni e continui aggiustamenti reciproci tra interessi di parte, consentendo di affrontare problematiche difficilmente risolvibili attraverso le forme classiche di regolazione. La *crisi di governabilità*⁵¹⁵ che attraversa le democrazie occidentali impone la necessità di sviluppare nuove modalità efficaci di gestione dei processi, in presenza di fratture indotte dalla crescente complessità e frammentazione sociale. «*A growing portion of the theory of governance is being devoted to consideration not of domination and the exercise of power, but of the most effective and efficient ways of managing society. The questions being raised thus concern how societies can be better managed in a world where there is increasing globalization and increasing uncertainty. Taking an examination of the crisis of governability as its*

⁵¹¹ «*Un policy network comprende tutti gli attori coinvolti nella formulazione e realizzazione di una politica in uno specifico settore di intervento. È caratterizzato da interazioni preminentemente informali fra attori pubblici e privati con interessi distinti, ma interdipendenti, che cercano di risolvere problemi di azione collettiva ad un livello centrale non gerarchico*». Borzel T. A., *Le reti di attori pubblici e privati nella regolazione europea*, pp. 401-402, in *Stato e Mercato*, vol. 54, n. 3, 1998.

⁵¹² Stoker G., *op. cit.*, p. 18, 1998.

⁵¹³ Cfr.: Kooiman J., *Modern governance*, Sage, Londra, 1993.

⁵¹⁴ Bobbio L., *La democrazia non abita a Gordio*, p. 130, Franco Angeli, Milano, 1996.

⁵¹⁵ Cfr.: Kooiman J., *Modern governance*, Sage, London, 1993.

starting-point, the theory of governance asserts that solutions are emerging and they represent the best possible answer to the current problem»⁵¹⁶.

Lo Stato, smessi i panni di decisore unico, diviene un mediatore dei processi che si sviluppano nei network sociali, guidando gli stakeholders o i policy takers all'assunzione di decisioni che promuovano l'interesse generale. Il ruolo dell'attore pubblico resta essenziale per la strutturazione di reti comunitarie basate sulla cooperazione e la reciproca fiducia. La governance, dunque, «*is a continuous process through which diverse or conflicting interest can be brought together in order to find cooperative solutions»⁵¹⁷*, in un frangente in cui lo Stato non detiene più né le risorse né la legittimazione necessarie per intraprendere politiche autonome. «*The new theory (...) asserts that good governance is when the state retrenches, becomes less powerful, assumes a low profile and operates in a network with private interests and groups as a partner scarcely more important than the other. According to new governance, all those who are involved join together with the state institutions, pool their resources, expertise, skills and plans and form a new coalition for action based on the sharing of responsibilities. This is tantamount to transfer from top-down process of government to an interactive process. A low-profile state represents the only possible future for government»⁵¹⁸*. La governance diviene sinonimo di Stato-minimo, di passaggio dalla supervisione alla contrattazione, quale conseguenza della crisi dello Stato sociale. L'impulso all'autoorganizzazione sociale per il conseguimento d'obiettivi meta individuali ha alimentato l'affermazione di *comunità di interesse (business communities)*⁵¹⁹, ovvero strutture che raccolgono attori portatori d'interessi specifici (imprenditoriali, sindacali, politici, sociali), il cui obiettivo è la realizzazione di progetti di sviluppo locale definiti da tali aggregazioni. Tali infrastrutture relazionali stanno progressivamente rimpiazzando i circuiti tradizionali di mediazione, dimostrando maggiore efficienza nella produzione di beni pubblici e nel favorire l'avvio di circoli virtuosi di cooperazione.

3.4.1 La governance nell'Unione Europea

L'ambito di riferimento della teoria della governance si è complicato ulteriormente col dispiegarsi del processo d'integrazione europea: la teoria della governance aveva considerato sino ad allora i singoli Stati nazionali gli unici organismi produttori di policy, mentre i paesi aderenti all'Unione sperimentavano nuove e complesse modalità di realizzazione di politiche pubbliche capaci di innovare radicalmente le forme tradizionali di regolazione statale, sia da un punto di vista formale che operativo. La governance europea è emersa nel quadro delle azioni di rinnovamento delle istituzioni europee avviate dalla Commissione Prodi⁵²⁰. Tra gli obiettivi strategici della Commissione, accanto al rafforzamento dell'Unione sul piano internazionale e la sua stabilizzazione interna, è chiaramente indicata la promozione di nuove forme di governance su scala continentale⁵²¹. L'Unione Europea, non essendo uno Stato nel senso proprio del termine, non avendo un governo in senso stretto ed un vertice forte, ha da sempre prodotto decisioni fluide,

⁵¹⁶ Merrien F. X., *op. cit.*, p. 57, 1998.

⁵¹⁷ Senerclens P., *op. cit.*, p. 58, 1998.

⁵¹⁸ Merrien F. X., *op. cit.*, p. 58, 1998

⁵¹⁹ Cfr.: Trigilia C., *op. cit.*, 1994.

⁵²⁰ Cfr.: Cartabia M., Ninatti S., *Il Libro Bianco sulla Governance europea: verso un rafforzamento delle istanze democratiche dell'Unione?*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXII, n. 1, marzo 2002.

⁵²¹ Cfr.: Prodi R., *Dal 2000 al 2005: un progetto per la nuova Europa*, su http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=it&type_doc=COMfinal&an_doc=2000&nu_doc=154.

dotate di procedure esecutorie disgiunte dal principio gerarchico, con ampi spazi demandati al coordinamento orizzontale ed ai network capaci di autoorganizzazione. Mancando di un government («*The EU in fact has a “governance system” which simultaneously incorporates traditional national “governments” and the “decision-making process” of the UE*»⁵²²), l'Unione ha sviluppato la governance, diventando uno spazio di sperimentazione di nuove reti per l'azione pubblica, in cui gli attori partecipano direttamente alla progettazione e all'attuazione delle policy in un assetto socio-politico interattivo⁵²³.

Si è venuto così configurando un modello di governance in cui coesistono le tradizionali strutture democratiche dei governi nazionali con le istituzioni europee, producendo approcci e prassi innovative⁵²⁴, arene in cui interagiscono attori locali, regionali, nazionali e internazionali. Nell'ordine “post hobbesiano” degli Stati europei, in cui le decisioni non sono promanate esclusivamente da istituzioni formali ma scaturiscono da reti policentriche, emerge chiaramente la natura relazionale e negoziale del potere e della politica, fondate essenzialmente sullo scambio. La riforma dell'assetto europeo ha portato alla creazione di un organismo di governance a carattere transnazionale, che si affianca ai tradizionali livelli nazionali e locali. Di *governance europea* si parla in una duplice accezione. S'intende anzitutto la suddivisione dei poteri tra le istituzioni europee, ripartizione che ha garantito l'efficienza e l'equità dei processi decisionali, stabilendo una correlazione diretta tra il peso dei singoli Stati e la loro rappresentanza⁵²⁵. E, più in generale, il concetto ricomprende tutte quelle amministrazioni in grado di esercitare un'influenza più o meno diretta sui processi comunitari.

Lo scopo che la riforma intendeva conseguire era quello di promuovere un riavvicinamento dei cittadini alle istituzioni comunitarie, una loro più attiva partecipazione, al fine di mutare la percezione diffusa tra i cittadini di un'Unione «*incapace di agire efficacemente*»⁵²⁶, la visione di un organismo politico «*troppo lontano e, al tempo stesso, troppo invadente*»⁵²⁷. «*European citizens have not been able to identify a clear locus of political authority that will respond to their demand to know who is responsible for decisions taken that shape their lives*»⁵²⁸. Per supportare le amministrazioni coinvolte in tale radicale mutamento degli schemi procedurali, la Commissione europea ha provveduto alla stesura di un vademecum, pubblicato col titolo di *Libro bianco sulla governance europea*, diffuso nell'agosto 2001. Il Libro è volto alla promozione di una *buona governance*, attraverso l'attuazione di 5 principi generali: l'**apertura** delle istituzioni comunitarie alla partecipazione dei cittadini; la **partecipazione** di tutte le strutture inferiori ai processi decisionali; sostenere la **responsabilizzazione** diffusa all'interno delle diverse strutture pubbliche; incrementare l'**efficacia** delle policy; diffondere la **coerenza** tra le diverse politiche pubbliche attuate a livello comunitario⁵²⁹.

Nella fattispecie, il principio di apertura ha come obiettivo l'avvicinamento dei cittadini ai centri decisionali dell'Unione, al fine di «*garantire una partecipazione*

⁵²² Sbragia A. M., *The dilemma of governance with government in the EU White paper*, p. 6, Jean Monnet Working Paper, n. 3, 2002.

⁵²³ Cfr.: Rhodes R. A. W., *op. cit.*, 1997.

⁵²⁴ Cfr.: Sbragia A. M., *op. cit.*, 2002.

⁵²⁵ Cfr.: Busi B., *La governance europea*, in Rapporti Europa-Stato-Regioni, 2001.

⁵²⁶ Commissione delle Comunità Europee, *La governance europea: un Libro Bianco*, p. 7, su http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2001/com2001_0428it02.pdf, Bruxelles, 2001.

⁵²⁷ *Ibidem*, p. 3.

⁵²⁸ Della Sala V., *op. cit.*, p. 10, 1998.

⁵²⁹ Cfr.: *Ibidem*.

*ampia dei cittadini e delle organizzazioni alla definizione e presentazione di tali politiche. Esso incoraggia una maggiore apertura e responsabilizzazione di tutte le parti in causa. Ciò dovrebbe rendere più percepibile ai cittadini europei il fatto che gli Stati membri, operando assieme all'interno dell'Unione, possano offrire risposte più efficaci alle loro preoccupazioni»⁵³⁰. L'intento di conferire ai processi una struttura meno verticistica e trasparente si coniuga con i principi di apertura e partecipazione attraverso una più «stretta interazione con le autorità regionali e locali e con la società civile»⁵³¹, attori con i quali instaurare un dialogo stabile, da responsabilizzare in vista della costruzione di uno spazio europeo. Tali orientamenti traspaiono chiaramente dal Libro Bianco, laddove viene rimarcato il bisogno di «accrescere la partecipazione nei lavori di elaborazione e di attuazione delle politiche dell'Unione»⁵³² al fine di «migliorare la qualità e l'applicazione delle varie politiche»⁵³³. «Here we find the Commission proposing to complete with national governments for linkages with both subnational governments and actors in civil society (...) The "multilevel partnership" desired by the Commission therefore might well provide a channel for subnational actors interested in circumventing national constraints on their participation in national decision-making»⁵³⁴. La promozione di una cittadinanza attiva così configurata, da realizzare soprattutto a livello locale, consentirebbe di comporre e coniugare interesse individuale ed interesse collettivo, responsabilità individuale e collettiva nell'ambito delle reti create a livello territoriale, basate sulla cooperazione e la fiducia. La partecipazione, evocata dal Libro Bianco, è anche volta a limitare il *deficit di democraticità*⁵³⁵ che caratterizza da sempre le deliberazioni emanate in sede europea. La responsabilizzazione di cui parla il documento in questione, invece, è volta a ridurre l'opacità dei processi comunitari attraverso una chiara ripartizione funzionale tra legislativo ed esecutivo. L'efficacia, a sua volta, deve essere caratteristica di ogni politica europea, attuata al livello esecutivo più idoneo a conseguire gli obiettivi per cui è stata posta in essere. La complessità ed il frequente ricorso alle definizioni di dettaglio che caratterizzano l'attuale iter legislativo comunitario dovrebbero essere dunque superate per garantire efficienza legislativa. I principi enumerati non riguardano il solo ambito europeo, ma dovrebbero trovare applicazione a tutti i livelli, da quello nazionale a quello individuale (*multi-level governance*). La governance dovrebbe così sorreggere ed accompagnare il processo d'integrazione, insieme al principio di sussidiarietà ed a quello di proporzionalità. Nel sistema di governance delineato in sede europea le risposte collettive ai problemi pubblici verrebbero strutturate sulla base di processi autoorganizzati, luoghi per la pratica della democrazia partecipativa. A tal scopo «il modello lineare, secondo il quale le politiche sono adottate ed imposte dall'alto, deve essere sostituito con un "circolo virtuoso" basato su feedback, sulle reti e su una partecipazione a tutti i livelli, dalla definizione delle politiche fino alla loro attuazione»⁵³⁶. Ciò richiede un'interazione più stretta tra strutture comunitarie ed enti locali, migliorando le interazioni tra i differenti livelli: «the White Paper assumes that the project of integration is well anchored and focuses on the Commission developing better relationships with regional and local governments on the one hand and*

⁵³⁰ Commissione delle Comunità Europee, *op. cit.*, p. 3, 2001.

⁵³¹ *Ibidem*, p. 4.

⁵³² *Ibidem*, p. 11.

⁵³³ *Ibidem*, p. 11.

⁵³⁴ Sbragia A. M., *op. cit.*, p. 11, 2002.

⁵³⁵ Cfr.: Strozzi G., *Diritto istituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli editore, Torino, 1998.

⁵³⁶ Commissione delle Comunità Europee, *op. cit.*, p. 11, 2001.

organizer segments of civil society on the other»⁵³⁷. Le nuove politiche si innestano sulle preesistenti reti socio-istituzionali presenti sul territorio per creare meccanismi di autoregolazione nei processi implementativi, fondati sulla consapevolezza degli interessi comuni. La strutturazione di processi di governance, ed il contestuale abbandono della dimensione gerarchica, ha consentito di aprire una fase autoriflessiva nei vari contesti territoriali finalizzata al superamento delle «difficoltà di instaurare, tra i soggetti istituzionali che vi aderiscono, modalità di interazione basate su rapporti di fiducia reciproca, su una comunanza di interessi che superi il ristretto ambito comunale, per giungere ad ipotesi e prospettive di sviluppo mirate a bisogni territorialmente più ampi»⁵³⁸. Il Libro bianco risulta tuttavia privo di una visione d'alto profilo sul ruolo futuro delle istituzioni comunitarie e sulle tappe successive del processo d'integrazione europea, esaurita la spinta propulsiva fornita dalla realizzazione del mercato unico e dall'unione monetaria⁵³⁹. La scarsa capacità progettuale lascerebbe sostanzialmente irrisolto anche il problema del deficit democratico delle istituzioni europee. Il rafforzamento della governance europea attraverso la stretta interazione con i governi regionali e locali, strutture a diretto contatto con la società civile, va letto come tentativo di colmare la scarsa legittimazione diretta delle istituzioni dell'Unione e la disaffezione dei cittadini: «*Citizen disaffection, therefore, is more serious for the new institution than for the old*»⁵⁴⁰.

Complessivamente, la determinazione del livello (nazionale, regionale, ecc.) più adeguato per l'implementazione delle politiche dovrebbe portare ad una struttura meno verticistica e più partecipativa delle policy. Nel modello di "circolo vizioso" delineato dal Libro bianco il feedback alle policy, le reti e le strutture collaterali dovrebbero innescare un processo di apprendimento che favorirebbe il miglioramento, ciclo dopo ciclo, dei rendimenti delle politiche. Anche quest'aspetto, tuttavia, non può essere dato per scontato: «*I policy makers non sono capaci di sperimentare e di trarre lezioni dalle loro esperienze in modo affidabile. Quando cercano di imparare, sono vincolati da limiti cognitivi. Quando riescono a imparare, non hanno la capacità di implementare, conservare e trasferire le conoscenze che hanno acquisito*»⁵⁴¹. In linea di massima, le scelte in materia di policy sono compiute da organismi comunitari che non hanno alcun potere in materia d'implementazione delle stesse. La messa in opera delle politiche resta di competenza degli stati nazionali e delle rispettive strutture burocratiche. Il modello input/output⁵⁴² proposto da Easton risulta così interrotto in più punti, da strutture ed istituzioni che configurano un intricato e complesso sistema di relazioni articolato su livelli multipli, dominato da relazioni reticolari piuttosto che gerarchiche. Con riferimento alla governance europea si parla spesso di *multi-level governance*, per indicare dinamiche che non rientrano nella cornice concettuale propria della governance degli Stati nazionali. Il processo decisionale si sviluppa e coinvolge diversi livelli, nei quali operano istituzioni sopranazionali, subnazionali e transnazionali, soggetti pubblici e privati collegati da network informali e funzionali agli obiettivi strategici perseguiti.

⁵³⁷ Sbragia A. M., *op. cit.*, p. 8, 2002.

⁵³⁸ De Vivo P., *Le attuali politiche di sviluppo per il Mezzogiorno: i Patti Territoriali e le istituzioni locali*, in Cersosimo D., (a cura di), *Istituzioni, capitale sociale e sviluppo locale*, p. 95, Rubettino, Soveria Mannelli, 2001.

⁵³⁹ Cfr.: Cartabia M., Ninatti S., *op. cit.*, 2002.

⁵⁴⁰ Sbragia A. M., *The dilemma of governance with government in the EU White paper*, p. 5, Jean Monnet Working Paper, n. 3, 2002.

⁵⁴¹ March J. G., Olsen J. P., *Governare la democrazia*, p. 207, Il Mulino, Bologna, 1997.

⁵⁴² Cfr.: Easton D., *L'analisi sistemica della politica*, Casale Monferrato, Marietti, 1984.

«Essendo le interazioni tra i diversi livelli molteplici e varie, e le frontiere degli Stati poco impermeabili (...) risulta ormai impossibile concepire l'azione pubblica a partire da un'unica dimensione»⁵⁴³ La sovrapposizione dei livelli locali, regionali, nazionali, europeo e mondiale, ha ormai prodotto una compenetrazione tale da dare vita ad un sistema policentrico di produzione e d'implementazione delle policy. Ciascun livello possiede diversificate competenze funzionali e costituisce nodi di potere aventi relazioni proprie ed indipendenti dal corpus gerarchico e territoriale cui appartengono. L'intervento degli attori territoriali rende ormai generalizzata l'adozione di un modello di governo a più livelli, quale conseguenza dell'europeizzazione dei modelli di policy-making che si irradiano nei singoli Stati membri⁵⁴⁴, mutando le logiche consolidate d'intervento dei poteri pubblici. Le relazioni tra l'Unione europea, gli Stati membri e ed i livelli governativi infranazionali che le politiche intergovernative possono essere efficacemente raffigurate attraverso la metafora dei *policy network*⁵⁴⁵, come le politiche basate sui partenariati. In alcuni contesti sono gli attori pubblici a svolgere un ruolo chiave, mentre in altri sono i privati: gli attori rilevanti devono essere necessariamente coinvolti in relazione alle esigenze contingenti⁵⁴⁶.

3.4.2 La governance e le politiche pubbliche

Nella categoria generale delle *politiche pubbliche* rientrano tipologie molto diverse d'interventi a disposizione dei policy maker, riconducibili a quattro differenti macrocategorie: distributive, redistributive, regolative e costituzionali⁵⁴⁷. In esse il ruolo dello Stato e dei privati varia sia per intensità d'intervento che per estensione. In funzione del differente mix pubblico-privato che implicano, possono essere individuate due differenti soluzioni d'angolo: da un lato si ergono le politiche tradizionali, basate su una netta distinzione tra fini (individuati dalla struttura politica) e mezzi (ambito della discrezionalità tecnica a disposizione delle strutture burocratiche), ripartizione in funzione della quale la politica definisce gli obiettivi, la burocrazia traduce le decisioni politiche in atti amministrativi e politiche concrete.

⁵⁴³ Larat F., *Le Regioni nel sistema di multilevel governance. Adottare e trasformare la governance e le sue sfide*, in *Le istituzioni del federalismo*, p. 92, n. 1, 2004.

⁵⁴⁴ Cfr.: Muller P., Quermonne J. L. (a cura di), *Politiques publiques en Europe*, L'Harmattan, Paris, 1995.

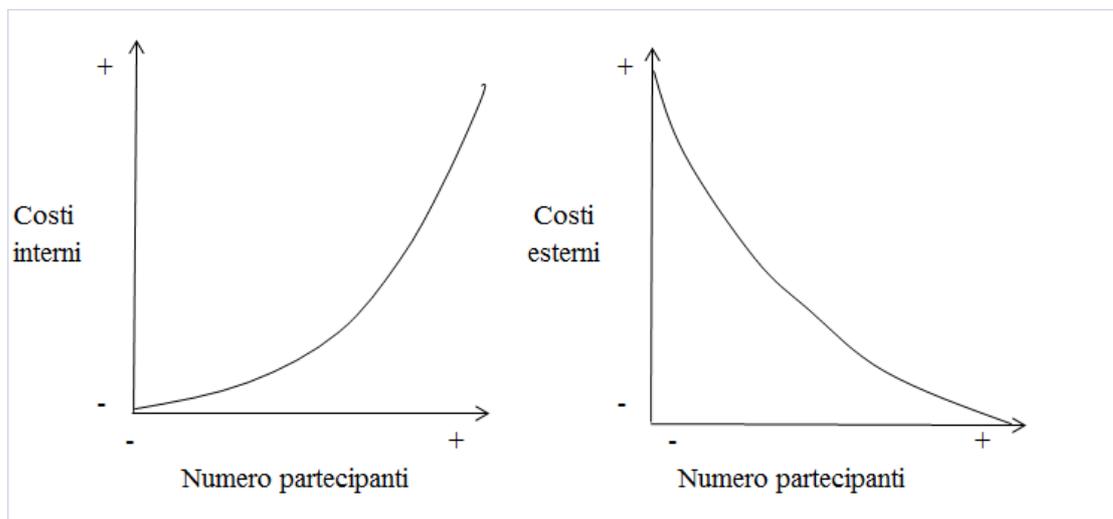
⁵⁴⁵ Borzel T. A., *op. cit.*, 1998.

⁵⁴⁶ Cfr.: Wallace W., *Collective governance*, in Wallace H., Wallace W. (a cura di), *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

⁵⁴⁷ Cfr.: Lowi T., *La scienza delle politiche*, Il Mulino, Bologna, 1999. Appartengono al primo genere le policy che forniscono specifici benefici a gruppi sociali o ambiti territoriali ben delimitati. Questa tipologia di politiche risulta essere a bassa conflittualità: «non vi è mai bisogno di un conflitto diretto tra chi viene beneficiato e chi viene penalizzato» (*ibidem*, p. 20). Le politiche redistributive erogano benefici a larghi strati sociali, modificando l'allocazione delle risorse. «Le issues di tipo redistributivo si avvicinano più di qualunque altra alle divisioni in classe e attivano interessi più o meno in termini di classe» (*ibidem*, p. 31-32). Le politiche regolative mirano a condizionare il comportamento di determinate categorie, imponendo il rispetto di standard e la comminazione di sanzioni alle inottemperanze. Il processo decisionale che porta all'approvazione d'interventi regolativi può essere conflittuale, rispecchiando le fratture presenti nella società su determinate tematiche, o gli interessi contrapposti di gruppi sociali diversi. Le politiche costituzionali, infine, istituiscono le strutture, i procedimenti ed i poteri legittimati a creare nuove policy. Ad ogni tipologia di policy corrisponde una diversa arena di potere, ovvero una diversa rete di attori coinvolti in differenti prassi decisionali, in molteplici sfondi istituzionali. Le politiche, in ultima analisi, per Lowi tendono a sviluppare molteplici assetti dalle caratteristiche eterogenee: le *politiche* determinano la *politica*. Le prime non sono più considerate variabili dipendenti dalla politica. Il rapporto causale si ribalta: «Non vi è un singolo sistema politico (...) Ci sono almeno quattro sistemi politici» (*ibidem*, p. 88-89).

All'opposto si collocano le politiche basate sulla governance, le quali sviluppano le politiche in relazione alle esigenze dei fruitori, coinvolgendoli attivamente nel processo decisionale e nell'implementazione delle policy prescelte.

Secondo la rappresentazione struttural-funzionalista del policy making⁵⁴⁸ le politiche nascono su input di organizzazioni, partiti o cittadini che formulano domande specifiche in merito, dando luogo a complesse negoziazioni centralizzate tra organizzazioni di interessi e responsabili dell'esecutivo. L'attenzione dedicata ad un problema non è connessa né alla sua gravità, né alla sua urgenza: l'accesso nell'agenda pubblica dipende essenzialmente dalla capacità dello stesso di suscitare attenzione e dalla sua risolvibilità. L'attenzione dei policy makers, come evidenziato da March e Olsen⁵⁴⁹, è una risorsa scarsa e temporalmente limitata. Le situazioni di disagio che si pongono all'attenzione delle strutture politiche sono un'infinità, a fronte di capacità organizzative ridotte. Solo poche riusciranno ad entrare nell'agenda dei policy makers. Dopo una prima fase più acuta, di *montatura*⁵⁵⁰, i problemi iniziano a scemare. La resistenza dipende anche dalla valenza simbolica o emotiva della questione, dalla capacità di catturare l'interesse dell'opinione pubblica e di essere veicolata attraverso i mezzi di comunicazione. Queste due dimensioni sono essenziali per l'ingresso della questione nell'agenda politica. Il problema dello sviluppo del Mezzogiorno, ad esempio, è presente nell'agenda politica dei governi che si sono succeduti dall'unità d'Italia ad oggi, sebbene con intensità alterna nelle diverse fasi. Le istituzioni politiche, recepite tali istanze, le elaborano, producendo risposte adeguate sotto forma di politiche pubbliche⁵⁵¹, decise dalla sfera politica ed attuata da quella amministrativa. Le reazioni agli output generati dal sistema producono dei feedback che consentono di affinare le politiche in relazione agli effetti già prodotti e agli esiti imprevisi⁵⁵². In questo modello, il processo decisionale è



⁵⁴⁸ Cfr.: Almond G. A., Powell B. G., *Politica comparata. Sistema, processi e politiche*, Il Mulino, Bologna, 1998; Easton D., *op. cit.*, 1984.

⁵⁴⁹ Cfr.: March J. G. e Olsen J. P., *Sulla scelta organizzativa in condizioni di ambiguità*, in S. Zan, *Logiche di azione organizzativa*, Il Mulino, Bologna, 1988.

⁵⁵⁰ Cfr.: Kingdon J. W., *Agendas, alternatives and public policy*, Brown, Boston, 1984.

⁵⁵¹ Il policy making si articola, essenzialmente, nelle seguenti fasi: emergere di una situazione percepita come problema, da risolvere attraverso l'intervento pubblico; l'ingresso della questione nell'agenda politica; la formulazione delle proposte; l'adozione di scelte vincolanti; l'implementazione delle scelte assunte; la valutazione dei risultati; l'estinzione o la prosecuzione della politica intrapresa. Cfr.: Regonini G., *op. cit.*, 2001.

⁵⁵² Cfr.: Almond G. A., Powell B. G., *op. cit.*, 1998.

escluso da qualsiasi interferenza esterna. Anzi la decisione è ritenuta il risultato d'interazioni non analizzabili, prodotte nell'ambito della *black box* (così chiamata per rimarcare l'opacità). Oggi la scatola nera si è dischiusa alla partecipazione degli stakeholders, ai soggetti dai quali è partito l'input all'attivazione del processo decisionale. In conseguenza di ciò la frammentazione del processo decisionale è aumentata ma, in compenso, gli esiti sul piano decisionale dovrebbero risultare maggiormente rispondenti alle esigenze ed alle preferenze dei policy takers, trasformati in decisori.

La partecipazione dei soggetti su cui ricadranno gli effetti delle politiche pubbliche assunte favorisce l'apporto di risorse cognitive e relazionali di primaria importanza. La situazione che la policy intende fronteggiare è probabilmente meglio conosciuta dai policy takers che dai policy makers. L'interazione tra le due parti può ridurre considerevolmente l'asimmetria delle informazioni che talvolta conduce all'insuccesso delle politiche oppure a scartate opzioni sgradite ai fruitori. Secondo Lindblom soltanto chi ha un interesse di parte è affidabile perché, proprio in quanto autointeressato, porterà alla luce ogni fatto ed ogni argomento a sostegno del suo interesse⁵⁵³. L'effetto sulle performance del processo, anche in presenza di un maggiore stock informativo, resta comunque incerto: «*i decisori raccolgono informazioni e non le usano; ne chiedono ancora di più e le ignorano; prima decidono, poi cercano le informazioni cruciali; raccolgono ed elaborano una gran massa di informazioni che hanno poca o nessuna diretta rilevanza per le loro decisioni*»⁵⁵⁴. Il decisore pubblico, dal canto suo, può avere un maggiore o minore disposizione all'interazione con i soggetti coinvolti nel processo decisionale: può optare per un processo decisionale partecipativo non solo per reale convinzione circa l'efficacia di tale sistema, o per venire incontro alle esigenze delle parti coinvolte. Le motivazioni possono essere altre, come l'ottenimento di maggiore visibilità o consenso.

I risultati concretamente ottenuti attraverso la concertazione, i partenariati e le strutture che prevedono un'apertura del processo decisionale a soggetti privati, sono imprescindibilmente connessi alle motivazioni che spingono le parti alla partecipazione. Solo quando lo scopo ultimo della partecipazione alle strutture di concertazione non è l'accaparramento di risorse o la visibilità istituzionale, ma è realmente orientato al superamento del problema posto alla base della policy, quest'ultima avrà reali chance di successo. La concertazione che la governance richiede non è facilmente attuabile, ma promette risultati che ripagano ampiamente questi sforzi iniziali, producendo output conformi agli input immessi nel sistema. «*The conditions for successful heterarchic governance depend on the modes of coordination adopted, the constitution of the objects of governance, and the environments within which relevant actors co-ordinate their activities to achieve their objectives (...) Finally, turbulent environments pose different governance problems from those that are relatively stable*»⁵⁵⁵. Le dinamiche che possono condurre ad un fallimento nei processi concertativi sono senz'altro molteplici, disseminati lungo ciascuna tappa del percorso di strutturazione della policy. Il processo decisionale, ad esempio, anziché svolgersi coerentemente con i valori cui l'azione dovrebbe informarsi o con una visione d'insieme, potrebbe essere plasmato da aspettative, identità e definizioni della situazione che ne condizionano i risultati. La stessa dilatazione del numero di partecipanti può determinare un'eccessiva semplificazione

⁵⁵³ Cfr.: Lindblom C. E., *The policy making process*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1980.

⁵⁵⁴ March J. G., *Prendere decisioni*, p. 226, Il Mulino, Bologna, 1998.

⁵⁵⁵ Jessop B., *op. cit.*, p. 36, 1998.

dei contenuti, con conseguente perdita di aspetti rilevanti ai fini decisionali, o un incremento dei costi decisionali non compensato dai risultati. La struttura di tali costi varia in funzione della tipologia di processo decisionale adottato: i *costi interni*⁵⁵⁶ ed i *costi esterni*⁵⁵⁷ negli approcci inclusivi⁵⁵⁸ presentano un andamento speculare a quelli sostenuti nell'ambito di dinamiche top-down. I costi decisionali risultano quindi in funzione diretta al numero dei partecipanti, mentre quest'ultimo è negativamente correlato ai costi connessi all'implementazione. Il processo decisionale migliore è, di volta in volta, quello che minimizza i costi totali, in corrispondenza del punto di minimizzazione dei costi interni ed esterni. Dato che nelle varie situazioni di scelta concrete l'andamento dei costi interni ed esterni assume andamenti differenti, risulta difficile identificare un principio decisionale ideale, valido per tutte le decisioni pubbliche. Nemmeno la regola della maggioranza detiene questa caratteristica.

Se la fase decisionale comporta enormi problemi e rischi di fallimento, non meno complessa risulta la fase volta all'implementazione di una policy, la quale non si concretizza nella semplice messa in opera sequenziale di un piano prestabilito. Anzi, la relazione decisione/implementazione risulta assolutamente non-unidirezionale. In realtà, il processo decisionale è continuo, accompagna l'implementazione in ogni sua tappa. Le politiche pubbliche, quindi, non hanno natura lineare nel loro corso, ma bensì circolare: richiedono il ciclico ripetersi di decisioni ed attuazioni, con feedback da cui scaturiranno altri stimoli decisionali. Molti attori, appartenenti a molti livelli diversi, prendono molte decisioni del corso della vita di una policy. La messa in opera delle politiche pubbliche viene processata in reti relazionali assai complesse sulle quali la struttura pubblica non avrebbe alcun controllo dispiegando la policy attraverso un approccio top-down. L'intreccio preliminare di una fitta rete di comunicazione e di cooperazione tra amministrazione e soggetti privati, la creazione di task force pubblico/privati può rendere meno traumatico il processo di conversione delle decisioni in azioni concrete. Le policy creano una connessione tra elementi e soggetti eterogenei, appartenenti a diversi contesti istituzionali, operanti in luoghi e momenti differenti ma, nonostante queste sostanziali differenze, vengono mobilitati simultaneamente per fronteggiare un problema collettivo. L'azione concomitante di una pluralità indefinita di soggetti rende l'attribuzione di responsabilità per i fallimenti delle policy complicata sotto tre diversi profili:

- 1) la molteplicità degli attori – le arene decisionali si ampliano, aprendosi ad attori non pubblici. I processi decisionali diventano il frutto di una complessa rete d'interazioni e di negoziazioni. La decisione finale è conseguenza della mediazione delle diverse posizioni, ma non può essere ricondotta alla specifica volontà di nessuno.

⁵⁵⁶ I costi interni quantificano gli oneri sostenuti in termini di tempo e di energie che gli individui devono investire per approdare ad una decisione condivisa: crescono in proporzione all'inclusività del processo decisionale (maggiore è il numero dei decisori coinvolti minore è la probabilità di individuare subito un risultato gradito a tutti). Cfr.: Buchanan J. M., Tullock G., *The calculus of consent. Logical foundation of constitutional democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962.

⁵⁵⁷ I costi esterni sono connessi all'implementazione e ricomprendono quelli che gli individui rischiano di registrare se le loro preferenze non sono tenute in considerazione nel corso del processo decisionale. Risultano perciò elevati quando decisioni d'interesse pubblico sono assunte da un unico decision-maker. *Ibidem*.

⁵⁵⁸ Lo scopo delle democratizzazione dei processi è appunto l'assunzione di decisioni ponderate sugli interessi in gioco, attraverso il diretto coinvolgimento degli interessati. Decisioni gradite saranno anche facilmente implementabili.

- 2) le complessità delle situazioni sulle quali agire – spesso non possono essere codificate entro categorie esaustive, sviluppare chiare catene di relazioni causali certi tra l'azione e le conseguenze sul sistema;
- 3) la difficoltà d'individuare standard ottimali per la valutazioni delle performance – tra i diversi parametri di valutazione delle policy (efficienza, efficacia, equità), esistono consistenti trade-off⁵⁵⁹.

Qualunque sia l'esito di un programma pubblico, è il risultato di complesse interazioni tra una miriade di soggetti dotati d'influenza differenziata, collocati lontani dai centri decisionali. Cambiando gli ambiti e gli attori, non è detto che una politica che abbia dato risultati eccellenti altrove otterrà le medesime performance. Le organizzazioni e le istituzioni preposte all'implementazione delle politiche non sempre e non necessariamente agiscono in modo coerente. Le carenze cognitive dei singoli si sommano a quelle comunicative delle organizzazioni.

⁵⁵⁹ Cfr.: Regonini G., *op. cit.*, 2001.

Capitolo 4

Partecipazione e decisione

4.1 I modelli decisionali: dal decisore unico alla crescita partecipativa

Il decision maker attraverso le policy dovrebbe individuare i mezzi più idonei per risolvere efficacemente il problema che la politica pubblica intende fronteggiare. Di per sé i problemi che entrano nell'agenda politica sono questioni altamente complesse, che non hanno trovato soluzioni soddisfacenti in altre sfere istituzionali, come il mercato o la società civile. Problemi, evidentemente, di difficile soluzione, dalla struttura confusa, il cui superamento è connesso alla scelta tra una molteplicità di alternative, ciascuna delle quali caratterizzata da specifici costi e benefici, con impatti diversi sulle varie categorie sociali. L'analisi dei processi attraverso cui le autorità pubbliche, monarchiche o collegiali che siano, pervengono alle decisioni in materia di policy possono sintetizzarsi entro quattro modelli o schemi decisionali:

- 1) razionalità sinottica;
- 2) razionalità limitata;
- 3) incrementalismo;
- 4) cestino della spazzatura⁵⁶⁰.

Il modello basato sulla razionalità sinottica risulta poco idoneo a fornire una rappresentazione realistica dei processi attraverso cui si perviene all'assunzione di una decisione, a causa della presupposta capacità del decisore di tenere contemporaneamente sotto controllo tutte le variabili in gioco. Appare inverosimile che il decision maker riesca a padroneggiare razionalmente ed in modo onnicomprensivo la complessità del mondo esterno, optando per linee d'azione esaustive e completamente soddisfacenti⁵⁶¹. Anche il modello della razionalità limitata contempla un decisore unitario, sebbene caratterizzato da una ridotta capacità computazionale e dotato di informazioni incomplete circa mezzi e conseguenze delle decisioni assunte⁵⁶². Gli altri due modelli mettono in dubbio che il decision maker persegua scelte razionali. Le opzioni prescelte sarebbero piuttosto riconducibili alla capacità di *arrangiarsi* del decisore⁵⁶³, ad *approssimazioni*⁵⁶⁴ o alla *casualità e all'improvvisazione*⁵⁶⁵.

Per gli analisti delle politiche pubbliche che ritengono il decision maker dotato di una visione onnicomprensiva questi avrebbe sostanzialmente delle caratteristiche analoghe al re-filosofo platoniano. Una concezione astratta che offusca i limiti cognitivi individuali: la visione d'insieme che un individuo può acquisire non è mai

⁵⁶⁰ Cfr.: Sola G., *Storia della scienza politica. Teorie, ricerche e paradigmi contemporanei*, Carocci, Roma, 2004.

⁵⁶¹ «In realtà, quanto si sostiene è semplicemente che se tutte le conoscenze disperse fra molte persone potessero essere padroneggiate da una singola mente, e se questa mente superiore potesse costringere tutti quanti ad agire secondo i suoi desideri, si potrebbero ottenere certi risultati; ma naturalmente questi risultati potrebbero essere noti solo a una simile mente superiore». Hayek F. von, *Conoscenza, mercato, pianificazione*, p. 147, Il Mulino, Bologna, 1988.

⁵⁶² Cfr.: Simon H., *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2004.

⁵⁶³ Cfr.: Lindblom C. E., *The science of "muddling through"*, in *Public administration review*, n. 19, 1959.

⁵⁶⁴ Cfr.: Braybrooke D. Lindblom C. E., *A strategy of decision: policy evaluation as a social process*, The free press, New York, 1963.

⁵⁶⁵ Cfr.: Cohen M., March J. Olsen J., *A garbage can model of organization choice*, in *Administrative science quarterly*, n. 17, 1972.

abbastanza ampia da cogliere la realtà nella sua sfuggente complessità. Un processo decisionale sinottico risulterebbe enormemente dispendioso, in termini cognitivi, economici e temporali⁵⁶⁶: le risorse organizzative richieste per potere svolgere un esame esaustivo delle alternative sono tali da renderlo poco efficiente. «*In modelli globali di scelta razionale, si valutano tutte le alternative prima di fare una scelta. Negli effettivi processi decisionali umani, le alternative vengono spesso esaminate sequenzialmente*»⁵⁶⁷. Le variabili e le informazioni che un individuo elabora razionalmente nel processo di formulazione di una decisione sono numericamente limitate rispetto a quelle operanti nel complesso scenario reale sul quale intende intervenire⁵⁶⁸. Le considerazioni che concorreranno ad orientarlo saranno inoltre sensibili anche a dimensioni diverse dall'interesse generale: risentiranno delle possibili conseguenze in termini di carriera, degli orientamenti dell'opinione pubblica, mentre tralascieranno aspetti come la coerenza con provvedimenti precedentemente assunti o con altre politiche. L'output del processo decisionale, perciò, difficilmente costituirà *la soluzione ottimale* al problema. In considerazione di ciò, il decisore finirà con limitarsi all'individuazione di qualche soluzione apparentemente efficace per fronteggiare il problema da risolvere, e la scelta cadrà su questa: «*quando si esaminano le alternative sequenzialmente, possiamo considerare la prima alternativa soddisfacente esaminata come quella effettivamente scelta*»⁵⁶⁹.

Nella prassi quotidiana le opzioni prescelte sono quasi sempre assunte ricorrendo all'intuitività personale, al buon senso, a soluzioni già praticate, a conoscenze tecniche, all'esperienza sedimentata. Tutti elementi che concorrono a creare frame cognitivi ed etichette di riferimento, cui attingere per assumere decisioni in condizioni d'incertezza. Ciò conduce il decision maker a privilegiare soluzioni subottimali ma già sperimentate piuttosto che valutare tutti i possibili stati del mondo per approdare a soluzioni innovative ma dagli esiti incerti: «*le decisioni sono strutturate dalle convinzioni che definiscono il problema che deve essere affrontato, le informazioni che devono essere raccolte e le dimensioni che devono essere valutate. Chi prende decisioni adotta dei paradigmi che raccontano da quale prospettiva vedere un problema, quali questioni porsi (...) Queste strutture focalizzano l'attenzione e semplificano l'analisi; dirigono l'attenzione su diverse opzioni e diverse preferenze*»⁵⁷⁰. I paradigmi costituiscono delle chiavi di lettura per orientarsi nella complessità della realtà attraverso una rappresentazione schematica semplificata. Semplificando l'analisi, semplificano il problem solving. Il decisore, ricorrendo ad uno specifico policy frames, ottiene così schemi di scelta con soluzioni preconfezionate. Gli attori, in qualsiasi campo dell'agire umano, hanno una spiccata preferenza per la routine e resistono alle innovazioni delle loro azioni pratiche, nella

⁵⁶⁶ Cfr.: Simon H., *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2004.

⁵⁶⁷ Simon H. A., *Un modello comportamentale di scelta razionale*, in *Causalità, razionalità, organizzazione*, p. 133, Il Mulino, 1985.

⁵⁶⁸ Il successo dell'economia di mercato è riconducibile, appunto, alla capacità di conseguire risultati relativamente efficienti anche in presenza di informazioni incomplete. Il contenimento dei costi dell'informazione derivanti dalle proprietà autoregolatrici del mercato, unitamente alla sua capacità di giungere ad un ordine razionale generale, partendo dalle caotiche ed incoerenti azioni individuali, hanno fatto del mercato «*il primo calcolatore automatico al servizio dell'uomo*» (Braudel F., *La dinamica del capitalismo*, p. 58, Il Mulino, Bologna, 1981). Ottenere razionalmente risultati comparabili a quelli ottenuti automaticamente dal mercato determinerebbe il sostenimento di costi d'informazione e decisionali enormemente più elevati. Braudel F., *La dinamica del capitalismo*, p. 58, Il Mulino, Bologna, 1981.

⁵⁶⁹ Simon H. A., *op. cit.*, p. 133, 1985.

⁵⁷⁰ March J. C., *Prendere decisioni*, p. 14, Il Mulino, Bologna, 1998.

misura in cui ciò mette in dubbio il normale corso delle loro azioni⁵⁷¹. Se da un lato le procedure routinizzate riducono i costi di coordinamento, dall'altro il loro sedimentarsi nel tempo può rallentare l'introduzione di necessarie innovazioni. La routine crea dei frames: l'apprendimento di nuove modalità interattive richiede una fase di transizione dai vecchi ai nuovi schemi costosa e impegnativa. L'analisi razionale delle informazioni assume perciò un ruolo sostanzialmente residuale. *«Nessuna mente singola può conoscere più che una frazione di quello che è noto a tutte le menti degli altri individui: questo fatto pone dei limiti precisi all'entità dei miglioramenti che una direzione consapevole può conseguire rispetto ai risultati raggiunti dai processi sociali inconsapevoli»*⁵⁷². Specie per quanto attiene i bisogni individuali e sociali, l'asimmetria delle informazioni risulta incolmabile: *«tutti gli interessati, presi nel loro complesso, ne sapranno sempre infinitamente di più di quanto ne potrà mai sapere l'autorità più competente»*⁵⁷³.

Nei processi di problem-solving che precedono la selezione di una politica pubblica e coinvolgono un decisore unico, l'influenza dei limiti cognitivi individuali è tale da condizionare negativamente i risultati dell'intero processo. La percezione soggettiva dei problemi da parte del decisore, in funzione della quale sarà individuata la soluzione, è infatti derivata dagli elementi della realtà che passano attraverso i suoi filtri cognitivi, assumendo così rilevanza agli occhi del decisore, pur non essendo necessariamente congruenti alla realtà stessa. Secondo Pareto, gli individui guardano la realtà attraverso i vetri colorati dei sentimenti, i quali possono determinare percezioni non corrette delle situazioni, deformando la valutazione cognitiva, impedendo di effettuare inferenze corrette⁵⁷⁴. Questi elementi, nel complesso, concorrono alla costruzione di un modello semplificato dei fenomeni⁵⁷⁵, un'astrazione inficiata dalla limitatezza della capacità individuale di interpretare correttamente gli stimoli esterni a causa della razionalità limitata e dell'incompletezza informativa. *«E' impossibile, per il comportamento di un individuo solo ed isolato, raggiungere un grado apprezzabile di razionalità. Infatti il numero di alternative che egli deve affrontare è così grande, e le informazioni così occorrentigli per valutarle sono tante, che è arduo pretendere anche solo una approssimazione alla razionalità*

⁵⁷¹ Cfr.: Garfinkel H., *Studies in Ethnomethodology*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1967. La pubblica amministrazione è la dimostrazione più evidente delle tesi *etnometodologiche*: le procedure burocratiche, per quanto irrazionali, difficilmente riescono ad essere modificate. Le procedure consolidate non vengono messe in discussione e, quando succede, l'azione si dimostra spesso infruttuosa.

⁵⁷² Hayek F. von, *op. cit.*, p. 207, 1988.

⁵⁷³ *Ibidem*, p. 207.

⁵⁷⁴ Cfr.: Pareto V., *Trattato di sociologia generale*, Comunità, Milano, 1964.

⁵⁷⁵ Il modello costituisce la percezione soggettiva del decisore. Il processo di produzione di un modello passa attraverso le seguenti fasi: delimitazione delle questioni da affrontare e identificazione degli obiettivi da perseguire; scomposizione del problema nelle sue parti fondamentali ed elementari; rappresentazione semplificata del sistema su cui si vuole intervenire, con l'individuazione delle variabili da tenere in considerazione; verifica delle risorse disponibili e delle strategie per un uso efficiente delle stesse; individuazione di strategie la cui applicazione si è già dimostrata soddisfacente. Ciascuna fase risentirà dei limiti cognitivi del decisore. La rappresentazione che ne scaturisce non è dunque la semplice e meccanica riproduzione mentale della realtà oggettiva. Risulta, piuttosto, il frutto di un processo di astrazione e di ricombinazione dei nessi causali. In questo processo, anche l'istituzione di cui il decisore è membro gioca un ruolo non secondario. Essa contribuisce a diffondere significati condivisi con le sue norme e le sue procedure standardizzate. Le istituzioni, in ultima analisi, espletano una funzione regolativa che orienta il comportamento dei membri. Nel complesso, preferenze e l'identità dell'attore non costituiscono variabili esogene al processo decisionale, ma risultano essere fortemente endogene. Cfr.: Regonini G., *op. cit.*, 2001.

obiettiva»⁵⁷⁶. Il decisore unico assumerà inevitabilmente una visione molto parziale, che potrebbe agevolmente essere migliorata attraverso la creazione di una fitta rete d'interazioni tra una molteplicità d'attori e di decisori⁵⁷⁷. Tali policy network bypasserebbero i problemi derivanti da conoscenze limitate ed asimmetrie informative, costanti che minano l'attuazione di interventi pubblici realizzati con logiche top-down, e nel contempo consentirebbero di assorbire le nuove domande di partecipazione provenienti dalla società civile.

4.2 *L'apertura del processo decisionale: problematiche, democraticità razionalità*

I sostenitori dei processi inclusivi ritengono la partecipazione essenziale non solo ai fini della maturazione democratica, ma funzionale anche all'innalzamento degli standard qualitativi delle decisioni stesse. Le arene partecipative, sebbene dispendiose in termini di tempo e di risorse economiche⁵⁷⁸, compenserebbero i limiti cognitivi e computazionali del decisore unico. Sussistono, tuttavia, ostacoli oggettivi all'espansione del numero dei decisori, dato il trade-off tra estensione dell'inclusione e partecipazione in funzione del quale «più alto è il numero dei cittadini di un insieme democratico, minore è la possibilità per i cittadini di partecipare direttamente alle decisioni di governo e più essi devono delegare ad altri»⁵⁷⁹. Un altro aspetto che occorre discutere relativamente all'apertura dei processi decisionali riguarda la razionalità e l'intrinseca coerenza delle decisioni assunte. Le opzioni prescelte in contesti cui è garantita una partecipazione democratica ad una pluralità di soggetti risultano scelte razionali? Su un piano strettamente logico, prassi democratica ed razionalità decisionale appaiono contrastanti, come dimostrato dal teorema dell'impossibilità di Arrow⁵⁸⁰. Secondo tale teorema, «nel caso di 3 o più alternative e di una popolazione con almeno 3 individui, non esiste alcuna funzione di scelta sociale o nessun processo di decisione collettiva che sia in grado di soddisfare contemporaneamente i requisiti minimali di coerenza e democraticità (...) e di razionalità»⁵⁸¹. Esso dimostra che l'adozione di regole che implicino il rispetto di elementari condizioni di par condicio tra i votanti può condurre a decisioni illogiche. Il teorema pone dunque in rilievo il trade off esistente tra coerenza e democraticità delle scelte collettive: solo accettando qualche compromesso circa l'eguaglianza dei

⁵⁷⁶ Simon H. A., *op. cit.*, p. 141, 1985.

⁵⁷⁷ Cfr.: Lindblom C. E., *Inquire and change: the troubled attempt to understand and shape society*, Yale University Press, Yale, 1990.

⁵⁷⁸ Dahl R. A., *Sulla democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

⁵⁷⁹ *Ibidem*, p. 117.

⁵⁸⁰ Arrow parte dalla definizione di cinque requisiti minimi che una buona regola decisionale, per essere tale, deve soddisfare:

1. deve portare a risultati che obbediscano agli stessi criteri di razionalità richiesti ai processi ordinativi individuali (rispetto della proprietà transitiva);
2. ogni ordinamento* individuale delle alternative si deve riflettere in quello sociale: ciascuno deve poter ordinare come preferisce le diverse alternative, e nessuna forma di preferenza individuale dev'essere esclusa;
3. deve garantire l'indipendenza dalle alternative irrilevanti: ciò che non è oggetto di una scelta non può influire sui criteri della scelta;
4. deve rispettare la regola paretiana. Se tutti gli individui preferiscono x a y, anche la collettività deve considerare x come socialmente preferito a y.
5. deve impedire l'affermazione di un dittatore, o di individui in grado di imporre le loro preferenze personali come preferenze sociali. Le preferenze di tutti gli individui devono pertanto avere eguale influenza.

(*) Per *ordinamento* s'intende una *graduatoria* di tutte le alternative possibili, *completa* e *coerente*.

⁵⁸¹ Arrow K. J., *Scelte sociali e valori individuali*, p. 53, Etas, Milano, 2003.

cittadini e l'uguale valore delle loro preferenze si potranno ottenere decisioni coerenti⁵⁸². In una situazione di scelta che comporti l'opzione tra più di due alternative e le preferenze individuali sono sufficientemente diversificate, non è possibile approdare ad una decisione univoca e coerente, a meno che questa non venga imposta, da un decisore unico, al resto della società, violando il principio di democraticità. Afferma Arrow: «*gli unici metodi che permettono di passare dalle preferenze individuale alle preferenze sociali e che sono allo stesso tempo soddisfacenti (...) debbono essere o imposti o dittatoriali*»⁵⁸³. I requisiti richiesti dal teorema per l'assunzione di decisioni nel contempo razionali e democratiche, benché ragionevoli ed accettabili, si rivelano in realtà talmente restrittivi da escludere l'esistenza di qualsiasi procedura in grado di trasformare le preferenze individuali in preferenze collettive, soddisfacendo contemporaneamente requisiti minimi di razionalità e democraticità. Ad esempio, la transitività delle preferenze, il loro razionale ordinamento (requisito minimo di razionalità decisionale), contraddice il principio di non dittatura. Se, viceversa, quest'ultimo viene rispettato la scelta risulta non transitiva (ovvero, non razionale), nel caso contrario risulterà non democratica. Oppure può emergere il paradosso delle maggioranze cicliche: mettendo in votazione le diverse alternative non si ottiene una maggioranza stabile a favore di una delle alternative, ma prevale di volta in volta un'alternativa diversa in relazione all'ordine con cui sono messe in ballottaggio⁵⁸⁴. Anche «*Riker e Dahl hanno dimostrato, in modi diversi, che un meccanismo di scelta sociale intransitivo [puramente democratico] può produrre di fatto delle decisioni chiaramente insoddisfacenti. Riker sottolinea la possibilità di regole legislative che possano condurre alla scelta di una proposta rifiutata dalla maggioranza; Dahl sottolinea invece la possibilità che le regole conducano ad una situazione in cui non c'è la possibilità di mettersi d'accordo e perciò ad una situazione di inazione socialmente indesiderata*»⁵⁸⁵. Regole procedurali che assolutizzano i principi democratici e partecipativi possono quindi condurre ad una «*paralisi della democrazia, una incapacità di agire non dovuta ad un desiderio di inazione ma ad una incapacità di mettersi d'accordo sull'azione appropriata*»⁵⁸⁶. Quando invece una decisione assunta in un'arena deliberativa risulta razionale bisogna capire quali dei requisiti del teorema di Arrow risultano violati. Il teorema evidenzia l'opinabilità delle teorie che fondano la legittimità delle istituzioni democratiche e dei processi decisionali inclusivi su una presunta capacità di rispecchiare l'orientamento generale dei fruitori delle policy. Arrow ha dunque dissolto l'illusoria percezione di una relazione tra fini individuali e scelte sociali, non accordabili razionalmente senza il ricorso alla coazione, sebbene l'esigenza di approdare a decisioni univoche sia in contrasto con la necessità di garantire eguali possibilità di espressione ai diversi interessi in gioco. Le analisi

⁵⁸² Cfr.: Arrow K. J., *Scelte sociali e valori individuali*, Etas, Milano, 2003.

⁵⁸³ *Ibidem*, p. 63.

⁵⁸⁴ Nei policy network chi ha potere d'agenda, ha potere d'influenzare il risultato, lasciando assolutamente liberi i votanti di esprimere le loro preferenze: basta mandare allo sbaraglio per prime le alternative meno gradite. Specie se l'arena decisionale è composta da un numero di partecipanti relativamente basso, le informazioni sugli ordinamenti delle preferenze altrui circolano più facilmente, creando le condizioni ideali per lo scambio di voti e di accordi sottobanco. Nei processi decisionali, gli attori detengono preferenze secondarie, che sono disposti a mettere tra parentesi, e preferenze su cui non sono disposti a negoziare. Ciò rende il possibile i meccanismi di scambi di voti: si cede sulle condizioni secondarie alle preferenze altrui in cambio di un sostegno corrisposto sulle condizioni ritenute non negoziabili.

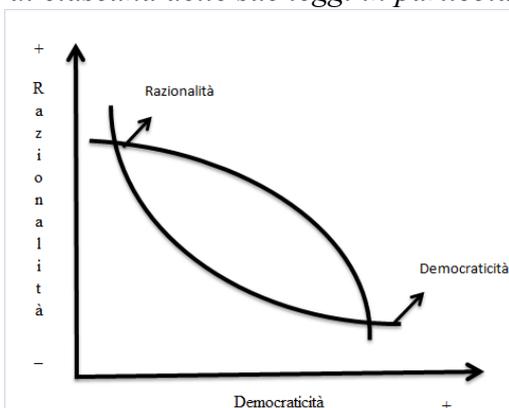
⁵⁸⁵ Arrow K. J., *op. cit.*, p. 125-126, 2003.

⁵⁸⁶ *Ibidem*, p. 126.

concrete delle dinamiche che portano a sintetizzare le diverse preferenze individuali in una preferenza di gruppo evidenzia i potenziali limiti del procedimento democratico. Le possibilità concrete delle aperture dei processi decisionali ai cittadini possono realisticamente offrire a quest'ultimi sono spesso inferiori a quelle attese. *«Che questa conclusione non sia una mera acquisizione tecnica, ma abbia profonde implicazioni per il nostro modo di valutare le istituzioni della democrazia è sottolineato da Samuelson, in occasione del conferimento del premio Nobel per l'economia ad Arrow: "Aristotele deve essersi rivoltato nella tomba: la teoria della democrazia non può essere la stessa (e in effetti non lo è più stata) dopo Arrow"»*⁵⁸⁷.

Le conclusioni del teorema di Arrow sono ulteriormente inasprite dalle ricerche sulle proprietà formali delle regole decisionali. A finire sul tavolo degli imputati è il più diffuso dei principi democratici: quello che richiede che le preferenze a maggioranza prevalgano su quelle delle minoranze. Il raggiungimento di esiti stabili nei processi decisionali può causare situazioni in cui non esiste alcun rapporto tra la scelta collettiva e le preferenze individuali. Le condizioni necessarie per garantire la stabilità degli esiti nelle votazioni sono estremamente difficili da rispettare: quando un gruppo approda ad una decisione, nonostante questa situazione, è possibile che l'opzione prescelta finisca con lo scontentare tutti, o la maggior parte, di coloro che hanno partecipato al processo decisionale.

Il teorema di Arrow prova efficacemente che, quando i decisori sono pochi, è possibile che si approdi ad una scelta coerente, priva di ambiguità. Un'intuizione presente nella riflessione razionalistica sin dai tempi di Cartesio. Scriveva infatti il filosofo francese: *«credo che Sparta sia stata a lungo così fiorente non per la bontà di ciascuna delle sue leggi in particolare, giacché molte erano assai strane, e persino*



*contrarie ai buoni costumi; ma perché, uscite dalla mente di uno solo, tendevano tutte allo stesso fine»*⁵⁸⁸. I processi inclusivi e democratici, viceversa, appaiono idonei a generare qualsiasi esito, anche il più contraddittorio o improbabile. Così come i modelli decisionali basati sul decisore unico⁵⁸⁹, anche quelli che prevedono l'intervento di una pluralità di soggetti portatori d'interessi mostrano potenziali e notevoli limiti, dei quali non c'è ancora una

consapevolezza chiara, analoga a quella emersa nella discussione delle problematiche dei processi top-down. Il divario che può generare una distorta applicazione della governance tra aspettative e risultati concretamente conseguiti è notevole.

Un detto latino afferma: *Senatores boni viri, Senatus mala bestia* (i senatori sono brave persone, il Senato è una brutta bestia). Occorrono buone regole per favorire l'approdo a buoni risultati, che le strutture inclusive non garantiscono a priori, per quanto democratiche. Il rendimento delle decisioni assunte sulla base della logiche della governance non è, di per se, migliore, più innovativo e rispondente alle esigenze dell'interesse generale rispetto quelle assunte attraverso processi decisionali

⁵⁸⁷ Regonini G., *Paradossi della democrazia deliberativa*, p. 6, in Stato e Mercato, n. 73, aprile 2005.

⁵⁸⁸ Cartesio, *Discorso sul metodo*, da www.loescher.it/filosofia_web/Cartesio_Disc.rtf.

⁵⁸⁹ L'evidenza empirica ha dimostrato, comunque, che spesso anche le decisioni assunte da un unico soggetto violano l'assioma della transitività delle preferenze. Cfr.: Girotti V., Legronzi P., *Psicologia del pensiero*, Il Mulino, Bologna, 1999.

tradizionali. La qualità delle decisioni nelle politiche multi-attore deve essere conseguita attraverso appositi sforzi da parte dei soggetti coinvolti nel processo decisionale, ma non nasce dal procedimento inclusivo in quanto tale. Quest'ultimo, anzi, può rallentare e problematizzare ulteriormente il processo di problem-solving, se non adeguatamente governato in tutte le fasi. Ecco perché la *governance without government* rischia di generare solo caos decisionale, quando oltre all'autorità centrale mancano attori responsabili all'interno del procedimento. Le scelte assunte nelle deliberazioni inclusive non sono ovviamente indipendenti dalle caratteristiche del processo che ha portato alla loro identificazione: gli esiti possono essere i più disparati, con diversi gradi di accettabilità e coerenza, in quanto non esiste *la volontà del gruppo*, ma quella che emerge è strettamente dipendente dal processo, dalle sue regole e dalle sue caratteristiche. La materializzazione concreta della volontà del gruppo è un esito di interazioni complesse che tendono ad amalgamare gli orientamenti dei votanti verso scelte condivise da molti, e non completamente sgradite al resto del gruppo.

Per innalzare la qualità della progettazione è essenziale dunque incidere sulle strutture e le regole che incanalano la negoziazione decisionale, impedendo che il progetto finale sia la sommatoria delle pretese egoistiche dei partecipanti. Ma, in assenza di correttivi istituzionali, *«quanto più debole è l'elemento logico nei processi mentali collettivi e quanto più sono assenti una critica razionale e l'influsso razionalizzatore dell'esperienza e della responsabilità personale, tanto maggiori saranno le possibilità d'influenza di gruppi interessati a sfruttare la situazione. Questi gruppi possono consistere di politici professionali o di esponenti di un interesse economico»*⁵⁹⁰. La trasformazione delle dinamiche decisionali realizzatasi negli ultimi decenni non è stata preordinata da una collaterale trasformazione culturale ed istituzionale capace di supportare adeguatamente la crescita dell'inclusività. Tuttora i *«processi decisionali partecipativi continuano a essere più l'eccezione che la regola [poiché] la maggior parte delle decisioni a tutti i livelli di governo sono nelle mani di diverse combinazioni di politici, burocrati ed esperti, con un possibile ruolo complementare per le consultazioni informali con gruppi di cittadini»*⁵⁹¹.

4.3 Affermazione e sviluppo delle politiche partecipative

L'ingresso della rappresentanza legittimata degli interessi nella sfera pubblica è ben antecedente alla recente affermazione dei processi inclusivi e della governance. Bentley, già nel 1908, individuava in coloro che hanno interessi da sostenere i principali promotori di policy⁵⁹². Gli interessi cui Bentley si riferiva non erano necessariamente materiali o particolaristici. Del resto, lo strumento classico di affermazione degli interessi è costituito dall'attività di pressione (lobbying) sui detentori del potere⁵⁹³. Nel decennio successivo alla prima guerra mondiale

⁵⁹⁰ Schumpeter J. A., *Capitalismo, socialismo e democrazia*, p. 272, Etas, Milano, p. 2001.

⁵⁹¹ Font J., *Public participation and local governance*, cit. in Gbikpi B., *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in Stato e Mercato, n. 73, aprile 2005.

⁵⁹² Cfr.: Bentley A. F., *Il processo di governo: uno studio delle pressioni sociali*, Giuffrè, Milano, 1983.

⁵⁹³ I gruppi d'interesse cercano di partecipare alle definizioni ed alle rinegoziazioni delle politiche pubbliche per vedere riconosciute le specifiche convenienze. In tutti i paesi democratici esistono associazioni di grandi dimensioni, espressioni d'interessi organizzati, che cercano d'esercitare la loro influenza sin dalla fase di progettazione degli interventi e, grazie alla loro stabilità, di mantenere il controllo sull'evoluzione della policy nel tempo. Cfr.: Melis G., *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna, 1998; Peters B. G., *op. cit.*, 1999; Regonini G., *op. cit.*, 2001;

comparvero sulla scena delle democrazie continentali arene decisionali organizzate in funzione del principio di rappresentanza degli interessi⁵⁹⁴. Tali strutture riemersero negli anni '70, dopo l'esperienza del *corporativismo*⁵⁹⁵ statale fascista, facendo parlare di *neocorporativismo*⁵⁹⁶: l'arena decisionale principale diviene il cosiddetto *tavolo negoziale*, intorno al quale si riuniscono autorità pubbliche, leaders sindacali e rappresentanti degli interessi organizzati per prendere parte alle negoziazioni decisionali con un ruolo sostanzialmente paritetico⁵⁹⁷. Nel medesimo frangente temporale si registrò una notevole espansione della partecipazione politica, pur mancando adeguati canali volti a recepire in modo ordinato e fecondo le istanze della società civile. L'overload di input e la conseguente erosione dell'autorità politica⁵⁹⁸, non più in grado di accogliere e soddisfare, attraverso modalità tradizionali, le pressioni provenienti dalla struttura sociale, ha fatto emergere la necessità di elaborare istituzioni capaci di assorbire le diversificate forme di partecipazione politica⁵⁹⁹. Tuttavia le domande relative a incisive modalità di intervento nella sfera pubblica da parte della società civile non hanno mai trovato completa soddisfazione nei canali politici predisposti per assorbire le istanze esterne. Secondo Huntington solo un riassetto più ampio del sistema, un nuovo equilibrio democratico, può garantire tale risultato, sostituendo «*la minore emarginazione di alcuni gruppi con una maggiore autolimitazione di tutti i gruppi*»⁶⁰⁰, limitando nel contempo l'espansione indefinita della partecipazione politica, potenzialmente dannosa per la qualità concreta degli assetti democratici⁶⁰¹. Tra i decisori politici e la maggioranza dei cittadini la frattura è andata ulteriormente divaricandosi nel corso degli anni '80 e '90. La tradizionale visione schumpeteriana di un sistema democratico in cui i decision makers sono individuati sulla base di regolari elezioni è divenuta progressivamente insufficiente a legittimare efficacemente le policy decise da

⁵⁹⁴ Cfr.: Maier C., *La rifondazione dell'Europa borghese. Francia, Germania e Italia nel decennio successivo alla prima guerra mondiale*, De Donato, Bari, 1979.

⁵⁹⁵ «*Il corporativismo può essere definito come un sistema di rappresentanza degli interessi in cui le unità costitutive sono organizzate in un numero limitato di categorie uniche, obbligatorie, non in competizione tra loro, ordinate gerarchicamente e differenziate funzionalmente, riconosciute o autorizzate (se non create) dallo Stato, che deliberatamente concede loro il monopolio della rappresentanza all'interno delle rispettive categorie in cambio dell'osservanza di certi controlli sulla selezione dei leader e sull'articolazione delle domande*». Schmitter P., in Maraffi M. (a cura di), *La società neocorporativa*, p. 52, Il Mulino, Bologna, 1981,

⁵⁹⁶ Cfr.: Schmitter P., *Neocorporativismo: riflessioni sull'impostazione attuale della teoria e sui possibili sviluppi della prassi*, in Lehmruch G., Schmitter P. (a cura di), *La politica degli interessi nei paesi industrializzati*, Il Mulino, Bologna, 1984.

⁵⁹⁷ Questo modello di regolazione appare particolarmente adatto a descrivere il processo di policy making nell'ambito dei paesi socialdemocratici europei. Qui, le principali politiche macroeconomiche sono gestite tramite accordi di tipo corporativo, con i rappresentanti dei sindacati, del governo, degli interessi organizzati economici e professionali. Cfr.: Berger S. (a cura di), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa Occidentale*, Il Mulino, Bologna, 1983.

⁵⁹⁸ Cfr.: Huntington S. P., *La crisi della democrazia*, Angeli, Milano, 1977.

⁵⁹⁹ Anche la modernizzazione socioeconomica, che ha reso disponibile risorse economiche per incanalare la domanda di politica e determinato un incremento generalizzato dei livelli medi di scolarizzazione, ha indotto l'emergere di una nuova e pressante domanda di partecipazione ai processi. Tuttavia, la relazione tra modernizzazione socioeconomica e sviluppo politico non determina sempre dinamiche congruenti: la modernizzazione non produce automaticamente uno assetto politico capace di contenere e soddisfare le richieste di partecipazione riconducibili ai fenomeni di mobilitazione causati dalla stessa modernizzazione. E, quando ciò non avviene (come spesso accade) l'autorità e la legittimità delle istituzioni politiche ne esce ridimensionata. Cfr.: Cotta M., Della Porta D., Morlino L., *Fondamenti di scienza politica*, Il Mulino, Bologna, 2006.

⁶⁰⁰ Huntington S. P., *op. cit.*, p. 109, 1977.

⁶⁰¹ *Ibidem*.

rappresentanti liberamente eletti. I cittadini richiedono un accesso diretto, non mediato, ai centri di decision making. L'affermarsi di processi decisionali inclusivi, aperti ad una pluralità di soggetti, sembra offrire nuove opportunità ed incisive forme di partecipazione dal basso alla definizione delle policy, ed allo stesso tempo di recuperare consenso e legittimazione nell'attività di governo della società. Con la sostituzione del tradizionale modello gerarchico con modelli di regolazione a rete⁶⁰² gli interessi di cui sono portatori gli attori costituiscono la garanzia più solida dell'effettiva implementazione degli accordi⁶⁰³. Le dinamiche relazionali assumono particolare rilevanza nei processi interattivi che si sviluppano nei network, influenzando gli esiti che la struttura produrrà. Quando le connessioni sono particolarmente strette tra i partecipanti si parla di "comunità di policy". Il concetto di comunità fa riferimento alle caratteristiche dalle relazioni personali tra gli attori coinvolti nel network, che possono assumere anche connotati conflittuali, ma restano comunque basate su un frame condiviso ed una struttura coesa, orientata alla soluzione del problema. La creazione di una comunità di policy può essere il primo passo di un lungo processo di collaborazione, da cui possono scaturire altre esperienze simili. Per restare "nel giro", è essenziale per ciascun partecipante costruirsi una buona reputazione, attirare su di se la fiducia degli altri. Quella che si crea all'interno dei PIT può essere considerata una policy community. Le aggregazioni tra policy makers, le community, tendono ad accrescere col tempo il livello di specializzazione, con effetti moltiplicativi sulle reti significative, all'interno di un ambiente caratterizzato già da consistente complessità. La condivisione di idee e cultura, la conoscenza personale, senz'altro contribuiscono a creare coesione, ma possono anche radicalizzare il confronto tra soggetti portatori di visioni diverse, con polarizzazione delle posizioni e instabilità. Mentre i politici ed i rappresentanti di interessi economici tendono ad agire piuttosto pragmaticamente, conformemente ad interessi stabili nel tempo o soggetti a lente evoluzioni, i funzionari, le organizzazioni con scopi ben definiti, possono essere animati più dalle idee che dagli interessi, con conseguente minore propensione alla mediazione su principi di fondo il cui rispetto è considerato irrinunciabile. Le idee, non meno degli interessi, nell'ambito dei network hanno la capacità di unire, creare alleanze o spaccature tra i policy maker appartenenti alla community. Le regole e le norme sono messe continuamente in discussione e ridefinite dalle interazioni che si instaurano nel sistema in cui operano. I networks hanno una forte tensione verso i risultati, tensione che spesso legittima la loro intraprendenza, anche quando le regole vengono "ridefinite". In virtù di tali propensioni le reti consentono di affrontare e risolvere in modo soddisfacente il problema della discrezionalità e dell'interpretazione. La comune interpretazione della situazione, il frame condiviso che viene generato dal network può utilmente indirizzare il margine di discrezionalità di ciascuna norma, generando orientamenti compatibili con la soluzione del problema. Gli aggiustamenti sperimentati all'interno di un policy network possono diffondersi nel sistema, istituzionalizzandosi. Inoltre i vantaggi delle reti possono proiettarsi anche all'esterno delle stesse, divenendo fruibili da soggetti che non sostengono attivamente le strutture di reciprocità, le quali diventano, per la diffusione dei benefici connessi, un bene pubblico a tutti gli effetti. Il passaggio da modelli decisionali chiusi a forme partecipate di scelta pubblica ha costituito una transizione lenta, snodatasi parallelamente ai complessi mutamenti della sfera sociopolitica ed economica avvenuti nel corso degli ultimi 50 anni. In qualche misura lo stravolgimento degli schemi decisionali rispecchia e nel contempo

⁶⁰² Cfr.: Osborne D., Gaebler T., *Dirigere e governare*, Garzanti, Milano, 1995.

⁶⁰³ Cfr.: Regonini G., *op. cit.*, 2001.

recepisce la complessità delle società attuali, ma costituisce anche un tentativo concreto di superare i fallimenti in cui l'azione pubblica è incorsa nell'azione di trasformazione sociale.

Capitolo 5

I presupposti della governance nel Mezzogiorno

5.1 La questione meridionale

5.1.1 Excursus storico

L'intervento straordinario nel Mezzogiorno ha rappresentato una classica azione d'ingegneria politica volta ad indurre per via esogena le trasformazioni che la società locale non è riuscita a generare autonomamente. L'azione è stata dispiegata infruttuosamente per decenni dimostrando, paradigmaticamente, la capacità di distorsione dei processi propria dalle reti clientelari che, mimetizzatesi nel mutato quadro della modernizzazione, hanno costantemente subordinato le opportunità di sviluppo a logiche particolaristiche, ostacolando il normale dispiegamento della modernità. Molte barriere così generate, divenute ormai congenite alla struttura istituzionale locale, costituiscono l'eredità più pesante di un passato nel quale il mancato sviluppo del Mezzogiorno ha creato il terreno fertile alla riproduzione di perversi meccanismi di appartenenza. Esigenze operative esterne si sono intrecciate alle condizioni strutturali endogene, generando un mix poco idoneo a generare sviluppo. L'approccio verticistico dell'azione modernizzatrice ha reso tale processo compatibile con forme di sfruttamento delle politiche pubbliche da parte di reti politico-affaristiche, che si sono adattate flessibilmente a tutti i cambiamenti legislativi e congiunturali nel frattempo verificatisi, fino agli sviluppi più recenti.

Dopo la nascita della Repubblica, nonostante il dibattito emerso circa la necessità di una trasformazione profonda del sistema economico produttivo italiano⁶⁰⁴, prevalsero scelte dettate dalla necessità di dare immediata risposta ai problemi occupazionali⁶⁰⁵. La ricostruzione si sviluppò secondo le direttrici di una sostanziale continuità con il periodo prebellico. Se ciò favorì una rapida ripresa, che consentì all'Italia d'entrare nel novero delle nazioni industrializzate⁶⁰⁶, determinò al contempo la cristallizzazione degli squilibri territoriali preesistenti. La struttura industriale italiana, infatti, sin dai suoi esordi tese a concentrarsi in un ristretto numero di grandi imprese che monopolizzarono interi comparti economici⁶⁰⁷. Intorno ad esse, mediamente modernizzate, orbitavano una miriade di piccole unità produttive dagli orizzonti tecnologici e commerciali assai ristretti. Tale dualismo tecno-dimensionale si sovrappose agli squilibri territoriali che separavano il Nord dal Sud del paese⁶⁰⁸. Le attività industriali più moderne e dinamiche, quindi, si concentrarono in aree circoscritte delle Regioni settentrionali. Nel Mezzogiorno, il persistere dell'arretratezza nella struttura produttiva e la presenza di estese sacche di povertà, confermarono la persistenza di una *questione meridionale* che andava urgentemente

⁶⁰⁴ Cfr.: Bevilacqua P., *Breve storia dell'Italia Meridionale*, Universale Donzelli, Roma, 1997.

⁶⁰⁵ Cfr.: Saraceno P., Villari L. (a cura di), *Intervista sulla ricostruzione 1943-1953*, Laterza, Roma-Bari, 1977.

⁶⁰⁶ Cfr.: Mori G., *L'economia italiana tra la fine della seconda guerra mondiale e il secondo miracolo economico*, in *Storia della Repubblica italiana. La costruzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni cinquanta*, Einaudi, Torino, 1994.

⁶⁰⁷ Cfr.: Bonelli F., *Il capitalismo italiano. Linee generali d'interpretazione*, in *Storia d'Italia Einaudi. Dal feudalesimo al capitalismo*, Einaudi, Torino, 1978.

⁶⁰⁸ Zampagni V., *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia. 1861-1981*, Il Mulino, Bologna, 1990.

risolta. Iniziò così a configurarsi l'idea di un *intervento straordinario*, un'azione d'urto finalizzata a modernizzare economicamente e socialmente il Sud.

Come constatava Pasquale Saraceno, gli squilibri Nord-Sud erano ormai tali da porre un limite allo sviluppo dell'intera economia italiana. Per ridurre la crescente divaricazione economica territoriale sarebbe stata insufficiente la sola «*creazione in queste zone di una dotazione infrastrutturale analoga a quella presente nelle Regioni più sviluppate se non accompagnata da un processo di industrializzazione (...) solo l'industrializzazione può creare la pienezza di tali condizioni ambientali*»⁶⁰⁹. La nuova politica meridionalistica, inaugurata con l'intervento straordinario, conferì allo Stato centrale consistenti competenze e responsabilità nel programma d'incentivazione e di sostegno all'industria meridionale⁶¹⁰ nella convinzione, allora diffusa, che «*non solo la creazione delle condizioni ambientali ma anche il processo di industrializzazione deve trovare il suo centro propulsore nello Stato*»⁶¹¹.

In funzione della concezione dirigista e verticistica che animava tale visione della modernizzazione economica, una forte iniezione di intervento pubblico era considerata sufficiente per indurre esogenamente lo sviluppo industriale nelle aree arretrate. Per accendere localmente la scintilla dell'industrializzazione, l'azione statale doveva essere inizialmente focalizzata sulla crescita del capitale fisico ed umano (*big push*)⁶¹². Affinchè si innescassero circoli virtuosi di crescita, erano considerati indispensabili investimenti simultanei concentrati in molteplici settori industriali: se focalizzati su una singola industria, in mancanza di una complementarietà fra aziende, il processo era considerato destinato al fallimento. Le esternalità positive determinate dall'innescarsi della crescita avrebbero dovuto determinare forti incentivi all'investimento capaci di potenziare ulteriormente il processo in itinere. L'intervento straordinario nel Mezzogiorno, sostanzialmente, cercava di dare concreta attuazione a tali prescrizioni di politica economica che, alla prova dei fatti, risultarono inefficaci, scontrandosi con molteplici ostacoli locali di natura socio-istituzionale.

L'azione autonoma delle forze di mercato per promuovere lo sviluppo meridionale all'epoca venne qualificata come insufficiente, se non indirizzata direttamente e indirettamente dall'azione statale. Il ruolo propulsivo dell'azione governativa nel processo di sviluppo meridionale venne ribadito anche dallo *Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-64*, meglio noto come *Schema Vanoni*⁶¹³. Nel 1957 venne istituita la Cassa per il Mezzogiorno,

⁶⁰⁹ Saraceno P., *Il meridionalismo dopo la ricostruzione*, p. 164, Giuffrè, Milano, 1974.

⁶¹⁰ Cfr.: Amato G., *Il governo dell'industria italiana*, Il Mulino, Bologna, 1972.

⁶¹¹ Saraceno P., *op. cit.*, p. 164, 1974.

⁶¹² Il *big push* era considerato propedeutico al superamento della soglia minima di investimento al di sotto del quale l'industrializzazione delle aree depresse non si innesca per due differenti ordini di motivi: la mancanza di manodopera specializzata e qualificata (da ottenere trasformando i contadini in operai industriali) e l'assenza di un mercato di sbocco sufficientemente ampio per i prodotti. Attraverso la strutturazione simultanea di un sistema complementare di imprese lo Stato può eliminare i disincentivi all'investimento in un'economia arretrata, mancando in essa una domanda adeguata per i prodotti. Lo sviluppo economico, nelle parole di Rosestein-Rodan, è simile al decollo di un aereo: affinché possa avvenire è necessario un certo spazio ed una certa velocità. Una volta avvenuto il take-off, nel sistema sono presenti sufficienti spinte propulsive capaci di rendere il mercato un'istituzione autoregolante. Tali incentivi, tuttavia, non operano pienamente, e sono perciò insufficienti, fin quando la soglia dello sviluppo non è stata superata. Cfr.: Rosestein-Rodan P. N., *Problemi riguardanti l'industrializzazione dell'Europa Orientale e Sud-Orientale* in Agarwala A. N., Singh S. P. (a cura di), *L'economia dei paesi sottosviluppati*, Feltrinelli, Milano, 1966.

⁶¹³ Cfr.: Bruno G., *Le imprese industriali nel processo di sviluppo*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, Einaudi, Torino, 2001.

attuazione pratica della teoria dei poli di sviluppo formulata dall'economista francese Francois Perroux⁶¹⁴. Attraverso la Cassa per il Mezzogiorno si cercò di ricreare artificiosamente le condizioni che, tra la fine dell'800 e gli inizi del 1900, determinarono l'avvio di meccanismi agglomerativi nelle regioni industrialmente più forti. L'idea era quella di concentrare in ristrette aree del territorio meridionale impianti industriali di grandi dimensioni, in prospettiva i centri propulsivi per lo sviluppo delle aree circostanti, secondo un meccanismo di trascinamento. Tuttavia, meccanismi clientelari favorirono una proliferazione di questi poli di sviluppo privilegiati (definiti *nuclei di industrializzazione* o aree di *sviluppo industriale*), arrivando a ricoprire addirittura il 27% del territorio meridionale nel 1971. In tali *nuclei di industrializzazione* si collocarono sia aziende pubbliche, come l'IRI e l'Eni, che aziende private, beneficiando di cospicui aiuti economici⁶¹⁵.

In generale è possibile individuare due macrosistemi di politiche adottate per rispondere alla domanda di sviluppo proveniente dal Sud. Un primo insieme ingloba le politiche finalizzate all'infrastrutturazione delle aree meridionali, cui hanno fatto seguito le politiche basate sull'incentivazione fiscale. In entrambi i casi la spesa pubblica ha prodotto un incremento del reddito e dei consumi, creando un ambiente economico completamente dipendente dall'intervento pubblico e segnato da uno scarso sviluppo autonomo, nel quale «*non tutti i contesti locali sono stati in grado di cogliere le opportunità messe a disposizione dalla cornice normativa ordinaria e straordinaria*»⁶¹⁶. Si è alimentata una crescita di breve periodo del settore privato, che non ha posto le basi per un rafforzamento di lungo termine della struttura produttiva. Non sono neanche emersi i beni collettivi essenziali al consolidamento della crescita: il sostegno alla formazione di competenze professionali specialistiche, alla ricerca, al trasferimento tecnologico. Più in generale, la carenza ha riguardato la produzione di tutti i beni pubblici indivisibili capaci d'influenzare positivamente i rendimenti delle imprese. Così, le iniziative imprenditoriali inoculate artificialmente sul territorio, in mancanza di una situazione di contesto favorevole, non riuscirono ad adattarsi e sopravvivere autonomamente sui mercati.

L'enorme massa di risorse finanziarie convogliate al Sud negli ultimi 60 anni ha prodotto una modernizzazione sociale non accompagnata da una contestuale modernizzazione economica. Le azioni intraprese dai vari governi che si sono succeduti non sono riuscite nell'intento di eliminare, o quantomeno contenere, le differenze ormai consolidate tra le aree meridionali e quelle industrializzate del Nord, ponendo in evidenza la complessità di un problema che evidentemente non affonda le sue radici nella sola dimensione economica, ma si proietta anche nello spazio sociale e culturale. Perfino negli anni in cui l'intervento straordinario raggiunse il suo apice, la spesa pubblica rimase costantemente più elevata nelle Regioni del Nord che in quelle meridionali, sebbene da queste ultime lo Stato ottenesse un gettito fiscale

⁶¹⁴ Cfr.: Perroux F., *L'economia del XX secolo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1964.

⁶¹⁵ Su tutte spiccavano le società operanti nel comparto siderurgico e petrolchimico, che nel tempo si rivelarono poco adatte ad espletare il ruolo di motrici del tessuto produttivo locale. Anche per gli stabilimenti automobilistici che si collocarono nelle aree meridionali l'indotto fu molto limitato, essendo un settore radicato nelle Regioni di provenienza delle aziende. Per converso, questi sostanziosi investimenti esterni ebbero un impatto devastante sul già debole tessuto industriale locale. Solo nelle aree più urbanizzate, come quelle di Napoli e Bari, o quelle più prossime all'Italia centrale, si determinò uno sviluppo indotto di qualche rilievo. Di certo, in nessuna zona il fall-out determinato dall'intervento straordinario per il Mezzogiorno fu in grado di arrestare i flussi migratori diretti verso le aree industrializzate.

⁶¹⁶ Cfr.: Faraoni N., *Coesione sociale e dinamismo economico nel Mezzogiorno contemporaneo*, p. 85, in *Stato e mercato*, n. 70, Aprile 2004.

decisamente inferiore ai fondi stanziati⁶¹⁷. Inoltre, le risorse che comunque giungevano nel Mezzogiorno, erano utilizzate dalle classi dirigenti locali per alimentare i circuiti clientelari. Apparve subito chiaro che l'intervento straordinario stesse stimolando maggiormente le capacità delle classi dirigenti d'intercettare tali flussi finanziari, piuttosto che quelle economiche delle imprese connesse all'impiego di tali risorse⁶¹⁸.

Parallelamente al protrarsi dell'intervento straordinario nel Sud si faceva rapidamente strada l'idea, divenuta poi consapevolezza, che l'ostacolo principale allo sviluppo del Mezzogiorno non fosse di ordine solo economico. La constatazione che le peculiari caratteristiche istituzionali (socio-politiche e culturali) locali hanno un'incidenza considerevole sulle variabili puramente economiche ha contribuito all'acquisizione di una visione più realistica circa la capacità effettiva delle politiche di sviluppo calate dall'alto di produrre gli esiti previsti. Gli effetti degli interventi esogeni di modernizzazione, volti a mutare le caratteristiche strutturali locali, dipendono linearmente dalla rielaborazione che subiscono dalle dinamiche sociopolitiche localmente operanti. Il quadro istituzionale ha finito col favorire l'emergere di una *sindrome di Sisifo*⁶¹⁹ che per decenni ha alimentato «*la richiesta di maggiori e più efficienti aiuti dallo Stato per spostare avanti la pietra dello sviluppo, chiudendo però gli occhi sulle potenti forze che dall'interno stesso del Mezzogiorno tendono ad usare le risorse pubbliche secondo modalità che ostacolano poi tale sviluppo*»⁶²⁰. L'elevato consenso di cui ha goduto la classe politica meridionale, a fronte della sua bassa legittimazione⁶²¹, può essere messo in relazione alle dinamiche clientelari le quali hanno complessivamente accresciuto la dipendenza sociale dalle strutture politiche, ostacolato lo *spirito pubblico* e legittimato *l'uso privatistico delle istituzioni pubbliche*⁶²². Anche negli anni della cosiddetta *supercrecita*⁶²³ dell'economia italiana, in cui si era registrata una qualche tendenza al riassorbimento del divario Nord-Sud, le dicotomie territoriali si sono tradotti in dualismi settoriali: mentre al Nord si sviluppavano aziende tecnologicamente avanzate, in grado di competere con quelle degli altri paesi occidentali, al Sud le aziende manifatturiere risultavano segnate dall'obsoleta tecnologia che ne manteneva bassi i livelli di produttività. Tali orientamenti strutturali perpetuarono il gap industriale Nord-Sud, rendendolo una frattura soggetta a periodiche fluttuazioni ma sostanzialmente mai sanata.

Agli inizi degli anni '70 l'economia calabrese cresceva al ritmo del 4,5% annuo. Nel 1975 il PIL per abitante della Calabria toccò il 58% di quello delle Regioni del Centro-Nord⁶²⁴, il picco più elevato registrato fino ad oggi. Già a partire dalla seconda metà degli anni '70, tuttavia, l'economia meridionale finì per avvitarsi nella spirale della dipendenza, facendo nuovamente crescere il gap con il PIL delle aree più avanzate del paese. Il progressivo divaricarsi delle differenze Nord-Sud è imputabile ad un notevole divario in termini di produttività e di impiego della forza lavoro attiva. La sottoindustrializzazione si accompagnò ad una ipertrofica ed abnorme presenza, nell'economia locale, di servizi non vendibili del settore pubblico.

⁶¹⁷ Cfr.: Trigilia C., *Sviluppo senza autonomia. Gli effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 1994.

⁶¹⁸ *Ibidem*.

⁶¹⁹ Cfr.: Trigilia C., *op. cit.*, 1994.

⁶²⁰ *Ibidem*, p. XIII,

⁶²¹ Cfr.: Fantozzi P., *Politica, clientela e regolazione sociale*, Rubettino, Soveria Mannelli, 1993.

⁶²² Cfr.: Trigilia C., *op. cit.*, 1994.

⁶²³ Cfr.: Allen K., Stevenson A., *Introduzione all'economia italiana*, Il Mulino, Bologna, 1976.

⁶²⁴ Cfr.: Ania G. (a cura di), *op. cit.*, 2001.

La situazione peggiorò ulteriormente con la costituzione degli enti Regione e l'assunzione, attraverso la Legge 285 del 1977, di migliaia di disoccupati destinati al settore dei servizi non orientati alla vendita, sui quali si abatterà successivamente la scure del rigore finanziario.

Mentre al Sud la modernizzazione forzata segnava il passo, nell'area centro-orientale del paese andava emergendo la *Terza Italia*⁶²⁵, caratterizzata da uno sviluppo incentrato sulla piccola azienda a base familiare, quale cellula economica e imprenditoriale fondamentale, e l'integrazione tra l'agricoltura specializzata, l'artigianato e nuove iniziative industriali⁶²⁶. Il Nord-Est, con i suoi distretti industriali, intraprese un sentiero di sviluppo del tutto inedito, che ha alimentato un processo di industrializzazione rapido ma privo di tensioni sociali, diventando un nuovo paradigma di modernizzazione economica⁶²⁷. Uno sviluppo cresciuto dal basso ed alimentato dalle reti sociali preesistenti, che mette ben in evidenza come le connessioni tra ambiente sociale e sfera economica possano agevolare la modernizzazione. Per certi versi, il caso del Mezzogiorno è speculare a quello della cosiddetta Terza Italia: costituisce anch'esso una prova, in negativo, di come l'ambito istituzionale, esterno alla sfera dei rapporti economici, possa ostacolare la crescita. Per questo, le cause del ritardo economico del Sud andrebbero ricercate in un complesso di "fattori ambientali".

Il sostegno allo sforzo di ristrutturazione delle aziende settentrionali, più produttive, a metà anni '70 portò ad una prima riallocazione delle risorse pubbliche a favore di queste, quale conseguenza di un riorientamento della politica industriale nazionale⁶²⁸. Tuttavia, proprio sul finire degli anni settanta, nei cambiamenti in atto vennero intraviste delle tendenze che fecero ipotizzare uno spostamento dell'epicentro della crescita economica dal Centro-Nord al Sud, dove pareva finalmente decollare, sulle ali della piccola e media impresa, il meccanismo dello sviluppo autonomo⁶²⁹. In realtà, ciò che venne scambiato per uno sviluppo endogeno era conseguenza dell'impatto, nel breve periodo, dei forti investimenti concentrati sul tessuto produttivo meridionale, nel vano tentativo di trasmettergli il soffio vitale dello sviluppo. Sebbene l'economia meridionale fosse "drogata", nelle sue performance, dalle forti iniezioni di capitali statali, è anche vero che in alcune aree iniziarono a coagulare le prime iniziative imprenditoriali autoctone. Sarà uno studio del Censis, allora guidato da De Rita, a fotografare l'evoluzione del *Mezzogiorno emergente*, non più *luogo privilegiato dell'arretratezza*, bensì realtà profondamente diversificata in cui si manifestano *frantumazioni e dualismi interni*⁶³⁰. Questi dati sembravano confermare il quadro già tracciato da alcuni osservatori, che avevano sottolineato l'insorgere di «*fenomeni interessanti di sviluppo diffuso nel territorio*»⁶³¹ e l'affermazione di «*nuovi piccoli imprenditori industriali espressioni del substrato*

⁶²⁵ Cfr.: Bagnasco A., *Le tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo economico italiano*, Il Mulino, Bologna, 1987.

⁶²⁶ Cfr.: Becattini G., *Mercato e forze sociali. Il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna, 1987.

⁶²⁷ Nei distretti gioca un ruolo determinante l'organizzazione del lavoro e della produzione, fortemente interconnesse con il peculiare tessuto sociale locale. Cfr.: Bagnasco A., *op. cit.*, 2001.

⁶²⁸ Cfr.: Svimez, *Rapporto sulla distribuzione Nord-Sud della spesa pubblica*, pp. 49-84, Il Mulino, Bologna, 1993.

⁶²⁹ Cfr.: Lizzeri G., *Politica industriale e sviluppo economico nel Mezzogiorno*, in *Quaderni Isveimer*, n. 11-12, 1978.

⁶³⁰ Cfr.: Censis, *Il Mezzogiorno emergente*, in id., *Gli anni del cambiamento. Il rapporto sulla situazione sociale del paese dal 1976 al 1982*, p. 360, Franco Angeli, Milano, 1982.

⁶³¹ De Rita G., *Nuovi termini della questione meridionale*, in *Quindicinale di note e commenti Censis*, p. 933, XV, n. 324, 1979.

locale»⁶³². Le Regioni adriatiche meridionali mostravano il più spiccato trend di crescita, con l'affermazione di concentrazioni territoriali di piccole imprese a forte specializzazione e di aree industriali polisettoriali. Sintomi di risveglio industriale si manifestarono anche in aree periferiche, fino ad allora poste ai margini del sistema industriale e non direttamente interessate da interventi esterni. Nello sviluppo delle nuove realtà industriali meridionali erano ravvisabili caratteristiche morfologiche comuni:

- 1) la ridotta dimensione delle imprese, con una debole articolazione organizzativa;
- 2) la collocazione in segmenti produttivi connotati da un basso livello tecnologico e da scarse barriere all'entrata;
- 3) la dispersione territoriale delle aree in crescita, con l'emersione di nuovi assi di sviluppo.

Le aree in espansione sembravano corrodere gli spazi del ritardo atavico, in una dinamica a cui venne applicata l'immagine esotica dello sviluppo *a pelle di leopardo*⁶³³. «I territori a maggior dinamismo economico avevano in comune caratteristiche che l'impostazione prevalente negli indirizzi di intervento straordinario non considerava risorse per lo sviluppo: dimensioni urbane medio-piccole e bassa pressione demografica; lontananza dalle principali aree metropolitane e dai poli creati dalla Cassa del Mezzogiorno nei settori base; un tessuto industriale composto da piccole imprese prevalentemente manifatturiere. Tutto questo associato a una scarsa presenza di criminalità organizzata»⁶³⁴. Gli entusiasmi suscitati dagli effetti di breve termine dell'azione del libero mercato e dei localismi, in un Mezzogiorno in cui il massiccio intervento pubblico non era riuscito ad inoculare per via esogena l'industrializzazione, non tenevano tuttavia conto dei limiti e dei pesanti condizionamenti che le relazioni sociali, le tradizioni politiche e le strutture istituzionali ponevano alle potenziali trasformazioni territoriali operabili dallo sviluppo economico. All'epoca Bagnasco avanzò precise riserve sull'effettiva portata strutturale dei processi di modernizzazione in atto al Sud, per via della tradizionale mancanza, nelle aree meridionali, delle particolari condizioni socio-ambientali che normalmente sostengono ed accompagnano l'industrializzazione diffusa⁶³⁵. Pur essendo evidenti gli effetti di alcuni processi di cambiamento in atto, questi non alteravano sostanzialmente l'omogeneità della situazione meridionale rispetto a dati strutturali quali la disoccupazione cronica, connessa all'inadeguatezza della struttura produttiva, e la scarsa articolazione organizzativa delle strutture interne alle aziende, incapaci di rispondere prontamente alle innovazioni tecnologiche in atto sui mercati mondiali. L'esperienza dei paesi di nuova industrializzazione ha dimostrato la necessità di un protratto periodo di protezione all'industria nazionale e di sostituzione delle importazioni con prodotti locali per ottenere uno sviluppo industriale duraturo⁶³⁶. Se adeguatamente protetti, anche i protodistretti meridionali, almeno quelli che mostravano in nuce i caratteri del successo, avrebbero forse potuto resistere alla crescente concorrenza internazionale e imboccare esperienze di crescita virtuosi attraverso l'accumulo di esperienza e competenze, per poi aprirsi alla

⁶³² *Ibidem*, p. 936.

⁶³³ Cfr.: Censis, *La nuova geografia socio-economica del Mezzogiorno in relazione ai modelli diffusivi di imprenditorialità locale*, Censis, Roma, 1981.

⁶³⁴ Faraoni N., *op. cit.*, p. 86, 2004.

⁶³⁵ Cfr.: Bagnasco A., *op. cit.*, 2001.

⁶³⁶ Cfr.: Boggio L., Serravalli G., *Sviluppo e crescita economica. Un'introduzione*, McGraw-Hill, Milano, 1999.

concorrenza mondiale. Per sviluppare un'industria meridionale capace di competere sui mercati esteri, sarebbe necessario predisporre non soltanto incentivi che aiutassero l'imprenditore a ridurre i costi, ma anche strutture che assistessero le aziende nelle attività di innovazione, di ammodernamento tecnologico e nell'internazionalizzazione, per penetrare nei mercati esteri⁶³⁷. «Senza questo completamente, l'industria del Mezzogiorno non potrà che svilupparsi come decentramento dell'industria del Centro-Nord»⁶³⁸. Anche la scelta europeista, d'integrazione monetaria e finanziaria, pose un limite alle politiche di riequilibrio regionale, con una complessiva riduzione dei progetti industriali destinati al Mezzogiorno alla scadenza della legislazione straordinaria del 1980⁶³⁹.

A metà anni '80 il governo Craxi presentò una proposta di legge per il rilancio della politica d'intervento straordinario, allo scopo di evitare che il Sud fosse tagliato fuori dalle trasformazioni della struttura produttiva che si stava profilando sia sul piano interno che internazionale. Il governo cercò di conservare lo spirito iniziale dell'intervento straordinario, ma rinnovandolo radicalmente negli aspetti strutturali e funzionali. Vennero ampliate le competenze alle amministrazioni locali, venne creato il *Fondo nazionale per lo sviluppo del Mezzogiorno* e conferite funzioni di controllo, sul piano degli indirizzi programmatici, al Cipe. Il tutto completato da un massiccio impiego di risorse: 120.000 miliardi delle vecchie Lire in 9 anni. Le varie proposte sfociarono nell'adozione della *legge n. 64* del 1° marzo 1986. Tale normativa pose fine all'accentramento amministrativo nella Cassa per il Mezzogiorno, conferendo all'intervento una fisionomia decentralizzata, caratterizzata dalla molteplicità di soggetti pubblici e privati che avrebbero dovuto concorrere alla definizione delle linee programmatiche. In forza della legge 64, amministrazioni centrali e periferiche, aziende pubbliche e private, erano legittimate a ottenere finanziamenti per iniziative previste nel quadro del *Programma triennale di sviluppo*, e inserite nei *Piani annuali di attuazione*⁶⁴⁰. Ma la mancanza di meccanismi di controlli efficaci sui flussi di denaro pubblico continuò ad alimentare un sistema di potere che distorceva lo sviluppo. La scarsa progettualità delle Regioni meridionali, unitamente alla complessità dei meccanismi e degli adempimenti, decretarono nel giro di qualche anno il fallimento della 64⁶⁴¹, definita dall'On.le Soddu «più un costo pagato alla pace sociale che un serio tentativo di inserire il Mezzogiorno nel processo di ristrutturazione dell'economia nazionale»⁶⁴². L'astrattezza delle linee programmatiche e progettuali della legge ha consentito di soddisfare gli interessi particolaristici dei soggetti coinvolti nella definizione delle linee programmatiche, più che gli interessi generali delle Regioni meridionali⁶⁴³, contribuendo maggiormente «a perpetuare le tradizioni dei sussidi clientelari che non la formazione di nuove capacità produttive»⁶⁴⁴. L'orientamento alla spesa pubblica, verso la distribuzione di sussidi, ed il consolidamento di sistemi di controllo politico-consociativistici,

⁶³⁷ Cfr.: Graziani A., *Il blocco sociale del Sud*, in id., *I conti senza l'oste. Quindici anni di economia italiana*, Bollati Boringhieri, Torino, 1997.

⁶³⁸ *Ibidem*, p. 160..

⁶³⁹ Cfr.: Cafiero S., *Le difficili prospettive della politica meridionalistica*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 1, II, 1988.

⁶⁴⁰ Cfr.: Meoli C., *Le Regioni e il nuovo intervento straordinario*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, II, 1988.

⁶⁴¹ Cfr.: Amnesi M., *Bilancio di una legge*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2, III, 1989.

⁶⁴² Cit. in Cammelli M., *Mezzogiorno e sistema amministrativo: le istituzioni della diversità*, in *Meridiana*, p. 124, n. 4, 1988.

⁶⁴³ *Ibidem*.

⁶⁴⁴ Graziani A., *Mezzogiorno oggi*, in *Meridiana*, p. 215, n. 1, 1987.

aggravava la disgregazione sociale meridionale, determinando una stratificazione confusa che accresceva i poteri dei politici locali e degli amministratori, gli unici soggetti in grado di consentire l'accesso al mercato del lavoro, alle retribuzioni ed alle diverse forme di sostegno previste dal welfare state. L'autonomia ed il decentramento amministrativo, aumentati anche nel Mezzogiorno, non garantivano perciò forme di partecipazione più articolate ed efficaci, o maggiore trasparenza nei processi decisionali. Al contrario favorirono *«la malizia di quanti, i policy makers, si candidano a fare da mediatori tra la grande industria e la popolazione del luogo, oppure la malizia di quelli tra i dirigenti delle grandi imprese industriali che pianificano l'acquisizione di risorse pubbliche in nome del futuro industriale da assicurare al Mezzogiorno»*⁶⁴⁵. Tra le aziende beneficiarie delle sovvenzioni statali erogate nell'ambito della legge 64, la Fiat ottenne quasi 2.000 miliardi per la ristrutturazione dello stabilimento di Cassino. Ricerche svolte nel corso degli anni '80 misero inoltre in luce un aspetto inedito dell'impatto prodotto dalle politiche di riequilibrio territoriale. Non essendo ancora avviata una dinamica di sviluppo autocentrata, la domanda meridionale non attivava valore aggiunto al Sud, ma veniva soddisfatta dalla struttura produttiva del Centro-Nord⁶⁴⁶. Tale dinamica non riguardava solo la domanda di prodotti, ma anche gli investimenti infrastrutturali. Sostanzialmente il comparto industriale meridionale non era neanche capace di soddisfare la domanda interna di prodotti. Attraverso questo meccanismo, gran parte delle risorse pubbliche indirizzate allo sviluppo del Mezzogiorno ritornava alle aree produttive dell'Italia centro-settentrionale sotto forma di domanda di prodotti. Per cui, l'espansione dei redditi meridionali sosteneva indirettamente lo sviluppo produttivo nel resto del paese⁶⁴⁷. Mancando in loco aziende tecnicamente capaci di eseguire i lavori, *«quando si tratta di gestire i grossi appalti o le grandi opere, gli appalti infrastrutturali, bè, la Calabria concorre ma in minima parte, concorre in subappalto. L'imprenditore calabrese non è ne in grado di ammodernare la A3, non è nemmeno in grado di affrontare il lavoro, l'avvio (anche se è molto faticoso) della 106. Non abbiamo in Regione un'impresa tale da poter eseguire gli interventi necessari»*⁶⁴⁸. Dati gli incentivi distorti creati alla normativa, il sistema produttivo meridionale ha perso progressivamente la sua già ridotta capacità di produrre ricchezza, diventando un sistema orientato *«semplicemente all'arricchimento di pochi, dei "prenditori" di fondi pubblici e non degli imprenditori veri e propri»*⁶⁴⁹. Il controllo decentrato di cospicui flussi di spesa pubblica portò alla formazione di un nuovo ceto di politici locali con atteggiamenti estremamente consociativi. Gli enti locali si trasformarono, così, in distributori di risorse pubbliche a beneficio privato di gruppi d'interesse, con un salto di qualità ulteriore: da intermediari ad erogatori diretti di risorse. Questa forma di "mercato politico" ha imposto le sue regole ad un'economia e ad una società rese deboli dalla scarsa autonomia produttiva.

Il degrado crescente della società civile ed il distorto funzionamento delle istituzioni locali al Sud stimolò, sul finire degli anni '80, analisi che ponevano in risalto l'importanza dei fattori politico-istituzionali nei processi di sviluppo.

⁶⁴⁵ D'Antonio M., *Sviluppo economico e redistribuzione: il caso del Mezzogiorno*, in *Economia & lavoro*, p. 13, n. 1, XXII, 1988.

⁶⁴⁶ Cfr.: D'Antonio M., Colaizzo R., Leonello G., *Un modello a due regioni. Centro-Nord Mezzogiorno dell'economia italiana*, in *Rassegna economica*, n. 6, LI, 1987.

⁶⁴⁷ Cfr.: Del Monte A., Giannola A., *I problemi dello sviluppo industriale del Mezzogiorno*, in Battaglia A., Valcamonici R. (a cura di), *Nella competizione globale. Una politica industriale verso il 2000*, Laterza, Roma-Bari, 1989.

⁶⁴⁸ Intervista al Dott. Castagna, Segretario Regionale UIL Calabria.

⁶⁴⁹ Intervista alla Dott.ssa Dodaro, imprenditrice.

Riprendevano quota, così, le analisi weberiane e schumpeteriane sull'influenza delle variabili istituzionali nei processi di sviluppo, mentre si dissolvevano gli entusiasmi per gli effetti, appena intravisti, di crescita della piccola impresa sul versante adriatico del Mezzogiorno. In primis fu Bagnasco a stigmatizzare gli effetti perversi prodotti dalla subordinazione del mercato al sistema politico-amministrativo consolidatosi nel Sud: «*la società meridionale è oggi la parte nazionale con maggiore regolazione politica, al contrario delle Regioni centro-nordorientali che sono la parte della società nazionale a maggiore componente di regolazione di mercato. Inoltre si tratta di un sistema politico organizzato per gestire il sottosviluppo. Da questo punto di vista, un presupposto essenziale per l'industrializzazione diffusa è una grande trasformazione politica*»⁶⁵⁰. La condizione di tradizionale debolezza del Mezzogiorno appare dunque conseguenza, e non causa, dei rapporti di potere interni, organizzati con la specifica finalità di *gestire il sottosviluppo*. Il mutamento della dimensione strutturale è stato frenato e distorto da perversi meccanismi di regolazione politica, da radicati atteggiamenti culturali che hanno sistematicamente deformato in senso particolaristico le occasioni di cambiamento. È perciò ritenuto illusorio «*credere di poter mutare il Mezzogiorno dall'esterno quasi malgrado la sua esistente struttura politico-economico-sociale (...) è fuori dubbio che la prospettiva temporale appropriata per una simile rivoluzione politica e culturale è il lungo periodo*»⁶⁵¹. Anche la Chiesa ha denunciato il carattere *incompiuto, distorto, dipendente e frammentato* dello sviluppo realizzato nel Sud. «*L'ostacolo principale a una crescita auto-propulsiva del Mezzogiorno viene quindi proprio dal suo interno e risiede nel peso eccessivo dei rapporti di potere politico, lungo una linea che nel Meridione può dirsi di continuità storica. I gruppi di potere locale si presentano verso il centro come garanti di consenso, e verso la base come imprescindibili trasmettitori di risorse, più o meno clientelari, più o meno soggette all'arbitrio, all'illegalità, al controllo violento*»⁶⁵². Le politiche solidali di sviluppo economico sono state per troppo tempo svincolate dall'efficienza, condizionate dalla *mobilitazione individualistica*⁶⁵³ attraverso cui i politici acquisivano consenso, politicizzando il tessuto economico. Così, un intervento pubblico che per proporzioni ed estensione temporale non ha avuto eguali in nessun altro paese sviluppato, ha sostanzialmente fallito nei suoi obiettivi. Appare dunque chiaro che le politiche di sviluppo destinate al Sud costituiscono il prototipo peggiore di un italianissimo «*keynesianismo perverso che ha drogato lo sviluppo economia degli ultimi decenni, spostando i costi sul futuro*»⁶⁵⁴. La spesa pubblica nel Sud ha incrementato i redditi ed i consumi individuali, ha consolidato un sistema di potere politico-amministrativo di tipo affaristico-criminale, ha rafforzato la posizione di mercato delle imprese centrosettentrionali, ma non ha attivato una struttura produttiva e servizi pubblici efficienti in loco.

Alla soglia degli anni '90 le politiche d'industrializzazione esogena cessarono senza aver ottenuto modifiche strutturali di rilievo⁶⁵⁵, infrangendosi sullo scoglio rappresentato dalla cultura locale e generando esclusivamente un insieme di paradossi macroeconomici: il reddito cresciuto parallelamente alla disoccupazione, una distanza

⁶⁵⁰ Bagnasco A., *Le tre Italie rivisitate*, in *Progetto*, p. 27, n. 14, 1983.

⁶⁵¹ Zampagni V., *Industrializzazione e squilibri regionali in Italia: bilancio dell'età giolittiana*, p. 216, Il Mulino, Bologna, 1978.

⁶⁵² Episcopato italiano, *Sviluppo nella solidarietà. Chiesa italiana e Mezzogiorno*, p. 9, Bologna, 1989.

⁶⁵³ Cfr.: Pizzorno A., *I soggetti del pluralismo*, Il Mulino, Bologna, 1980.

⁶⁵⁴ Trigilia C., *Dinamismo privato e disordine pubblico*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, p. 715, Einaudi, Torino, 2000.

⁶⁵⁵ Compasso F., *Dopo la legge 64: una strategia europea per il Sud*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1994.

sempre più marcata dai centri produttivi del resto d'Italia e dalle aree avanzate d'Europa. *«L'economia meridionale è un'economia ha prodotto sempre meno ricchezza, cosa che ha fatto comodo alla classe politica, perché il trasferimento di denaro è un modo per avere un potere sulle persone, sulla collettività in genere»*⁶⁵⁶. Da un punto di vista sociale, la mancanza di prospettive lavorative e l'aggravarsi delle condizioni della convivenza civile a causa del dilagare della criminalità, ha favorito la ripresa dei flussi migratori verso le aree sviluppate del paese. Nel Sud, dirla con Weber, la rappresentatività dei partiti politici – e della politica – sempre meno si è riferita a determinate concezioni del mondo, funzionando essenzialmente come *«organizzazioni di patronato delle cariche»*⁶⁵⁷. La legge 488 del 1992 ha disposto la cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, marcando una decisiva discontinuità nella storia di queste Regioni e lo sfaldamento del blocco d'interessi economici e politici che si era cristallizzato negli anni. Il crollo del sistema, almeno apparentemente, è arrivato nella primavera del 1993, per effetto delle indagini avviate, dopo anni di silenzi e collusioni, dalle procure di Napoli e Palermo.

L'intervento straordinario, partito nel secondo dopoguerra in un Paese a due velocità ma con un gap più ristretto di quello attuale, è giunto al capolinea senza aver conseguito le sue finalità, lasciando il Sud in una condizione di scarsa autonomia, dopo aver *«impigrito ulteriormente la classe politica, la classe imprenditoriale, la società in generale, perché noi e la nostra economia siamo fortemente legati alla spesa pubblica»*⁶⁵⁸. L'intervento straordinario per il Mezzogiorno ha dato vita a una modernizzazione apparente, ad una parvenza di modernità che non ha rigenerato le strutture sociali e le basi economiche fondamentali, bensì le ha preservate e conservate, lasciando inalterati gli equilibri di poteri preesistenti, riadattandoli al nuovo contesto. Meccaniche di asservimento, che sembrano affondare le loro radici in un'oscura epoca feudale, incombono tutt'oggi sul meridione, laddove non emerge una chiara distinzione tra pubblico e privato, dove operano scambi tra protezioni e fedeltà personali. L'incoerenza di queste pesanti eredità storiche con la modernità pesa sulle prospettive di crescita, ma costituisce anche un terreno fertile sul quale hanno prosperato per decenni assistenzialismo, corruzione e criminalità. *«A partire dal 1957 esiste una politica pubblica per lo sviluppo di questa grande area depressa, ma la forbice con le regioni sviluppate rimane (...) Il sud è diventato l'area principale di intervento dell'industria pubblica, che però spesso ha risposto a imperativi di controllo politico e sociale di zone determinate, o a compromessi di vertice, piuttosto che a criteri di efficienza e indirizzi precisi di politica economica»*⁶⁵⁹.

Nel corso degli oltre 50 anni d'intervento straordinario nel Mezzogiorno le politiche di sviluppo dirette alle aree economicamente depresse erano concepite per essere implementate da un unico protagonista: il governo centrale, almeno nei calcoli dei soggetti che predisponavano le modalità attuative delle stesse, secondo un'impostazione eminentemente accentrata e gerarchizzata. Tale ripiegamento esclusivo sulla politica ha sottostimato la rilevanza dell'impatto socio-istituzionale delle politiche pubbliche sull'esito complessivo delle stesse, le quali non dipendono meccanicamente dalle leggi e dalle istituzioni preposte all'attuazione. L'esito che dispiegheranno è connesso, in larga parte, alle motivazioni e al comportamento degli individui, siano essi appartenenti all'apparato politico-burocratico, siano essi appartenenti al pubblico dei fruitori. La politicizzazione dell'economia e la collaterale

⁶⁵⁶ Intervista alla Dott.ssa Dodaro, imprenditrice.

⁶⁵⁷ Weber M., *Parlamento e governo e altri scritti*, p. 87, Einaudi, Torino, 1982.

⁶⁵⁸ Intervista alla Dott.ssa Dodaro, imprenditrice.

⁶⁵⁹ Bagnasco A., *op. cit.*, p. 24, Il Mulino, Bologna, 2001.

economicizzazione della politica, dinamiche parallele che hanno accompagnato l'intervento straordinario nel Sud, concorrono alla formazione di un giudizio decisamente negativo verso una più generale filosofia di modernizzazione: quella dello sviluppo esogeno, o "calato dall'alto". La condizione di dipendenza che tuttora insiste nelle aree meridionali è considerata in parte causa, ma in parte anche conseguenza di tale approccio alla crescita. Ovviamente la condizione di dipendenza non è uniformemente distribuita tra le Regioni meridionali, ed anche all'interno di esse varia considerevolmente da zona a zona. La Calabria è spesso vista dagli intervistati come un caso a sé, molto diverso non solo dalle Regioni centro-settentrionali, ma nettamente distinto dalle altre realtà meridionali, sia per le carenze della classe dirigente che per le condizioni di strutturale precarietà economica. Dimensioni, queste due, connesse da una stretta relazione di causa-effetto nelle rappresentazioni emerse dalle interviste. «*La Calabria, a differenza di altre Regioni del Mezzogiorno e del resto del paese, ha avuto un'economia fortemente condizionata dalla politica. Nelle altre Regioni, le Regioni più forti, l'economia non è condizionata dalla politica, ma semmai avviene il contrario: è l'economia condiziona la politica. A questo dobbiamo aggiungere che da molti anni in Calabria la classe dirigente costituisce un altro ostacolo al rilancio e allo sviluppo di questa Regione. La classe dirigente è al di sotto del mediocre. Per cui abbiamo un forte condizionamento esercitato dalla politica sull'economia calabrese, un condizionamento espletato da una classe dirigente mediocre, che sicuramente non può produrre risultati positivi*»⁶⁶⁰. Gli interventi pubblici non hanno inciso significativamente sugli *assetti istituzionali locali* anche a causa degli *assetti istituzionali locali*: tale relazione "circolare" pone in rilievo l'incidenza dei fattori istituzionali, e culturali, sui processi di sviluppo. La stretta relazione tra struttura e cultura determina l'esigenza d'incidere simultaneamente su entrambe le dimensioni per superare i limiti che hanno inficiato l'efficacia di decenni di spesa strutturale. Mentre nel corso della Prima Repubblica i territori erano terminali passivi degli interventi decisi dal governo centrale, approccio che ha riempito il Sud di proverbiali cattedrali nel deserto, la nuova impalcatura delle politiche di sviluppo struttura i provvedimenti in funzione delle risorse presenti sui territori e alle esigenze che emergono da essi, rendendoli parti integranti dei processi di trasformazione. Strategie e linee guida risultano così definite da attori locali e territorialmente differenziate.

La progettazione territoriale, diversamente dagli interventi antecedenti, presenta il non indifferente vantaggio di mettere in rete le risorse locali, creando network che coinvolgono i principali soggetti pubblici e privati operanti sul territorio. Il limite potenziale di queste policy è ricondotto dagli intervistati alla preparazione culturale e alle capacità cooperative degli attori coinvolti nel partenariato, superando i particolarismi ed esprimendo sofisticate visioni progettuali. Nelle aree economicamente più depresse gli attori locali non brillano certo per queste capacità. L'individualismo, l'autoreferenzialità, la superficialità nelle scelte e l'inadeguatezza culturale della classe dirigente creano barriere formidabile alla possibilità di progettare autonomamente percorsi ed interventi condivisi, finalizzati a realizzare obiettivi di crescita e di sviluppo. Riemerge così, nelle conversazioni con gli intervistati, la relazione "circolare", questa volta declinata al presente: gli interventi pubblici non incidono significativamente sugli *assetti istituzionali locali* anche a causa degli *assetti istituzionali locali*. «*L'inefficienza istituzionale dipende anzitutto dall'assenza di una cultura del fare e da una capacità alta di mettere in campo scelte,*

⁶⁶⁰ Intervista al Dott. Castagna, Segretario Regionale UIL Calabria.

*strategie, interventi orientati alla costruzione dello sviluppo, della crescita economica, del bene comune»*⁶⁶¹. Il meccanismo della mano invisibile, teorizzato da Adam Smith, nel Mezzogiorno sembra operare al contrario, guidando i soggetti investiti di funzioni pubbliche (che dovrebbero quindi perseguire l'interesse generale) a massimizzare le rispettive utilità personali, armonizzando così la carica pubblica con i loro interessi privati, mentre gli interessi generali vengono perseguiti dagli stessi in via residuale o incidentale.

La trasformazione copernicana della logica d'azione prodotta dall'avvio di politiche inclusive avviene però in un clima segnato da difficoltà e tensioni. L'impatto iniziale delle nuove politiche d'intervento ha risentito delle problematiche relative al rodaggio di questi meccanismi, ancora non ben assimilati, e di deficit strutturali, quali l'endemica difficoltà a creare solidi percorsi di crescita. *«Ma quando supereremo i problemi attuali, e si inizieranno a mettere insieme tutti gli ingredienti, credo che le cose avranno una risposta, forse più lenta di quella che si attende. Una volta si facevano le previsioni connesse agli investimenti, valutando la ricaduta in funzione del principio del moltiplicatore. Ma non è sempre possibile prevedere in modo meccanicistico le ricadute degli investimenti. Molte volte queste previsioni devono scontrarsi con delle variabili extraeconomiche, come l'identità di un popolo. Un'identità che deve trasformarsi e riconvertirsi a nuove logiche»*⁶⁶². Nello stralcio d'intervista riportato emerge la tensione dialettica tra dinamiche strutturali e culturali nei processi di crescita. Politiche che si configurano come sterili inoculazioni esogene del germe dello sviluppo, decise centralmente con un approccio razional-illuministico, determinano spesso reazioni di rigetto da parte dei contesti locali che le subiscono, rielaborandole. Vengono fagocitate dai territori, distorte nelle loro finalità, funzionalizzate al perseguimento di interessi particolaristici, determinando effetti spesso distanti da quelli ricercati dal decisore centrale. Gli esiti della rielaborazione sfuggono ad ogni tentativo di controllo esterno, dipendendo dall'ambiente socio-culturale locale. La totalità degli intervistati si trova concorde nell'affermare che *«lo sviluppo non può venire dall'alto. Gli attori locali devono sentirsi partecipi e dire la loro, altrimenti il processo non sarà mai digerito»*⁶⁶³. La governance internalizza tale dimensione, rendendola variabile endogena al processo, consentendo un'espressione continua delle tensioni locali. L'annullamento delle distanze tra decisori e fruitori delle politiche dovrebbe altresì incrementare la coerenza tra risorse localmente disponibili, potenzialità del contesto e azioni da implementare, oltre ad incanalare la deliberazione verso opzioni gradite ai destinatari delle policy, o quantomeno poco sgradite. Queste le aspettative che aleggiano intorno alla governance ed ai processi inclusivi più in generale, intesi come strumenti volti a superare i limiti che segnano negativamente le decisioni assunte da organismi monocratici e imposte per via gerarchica. Oggi si è diffusa la consapevolezza che il problema del Mezzogiorno non ha una soluzione esclusivamente economica, perché determinato da un complesso intreccio di fattori culturali, sociali, storico-politici. Ma serpeggia anche apprensione per la rimozione del questione meridionale dal dibattito pubblico, per la sua perdita di rilevanza nell'agenda politica. Dopo decenni di attenzione altalenante verso i problemi del Sud, il mancato superamento degli stessi ha determinato una smobilitazione, una sorta di resa del Paese da una battaglia, quella per lo sviluppo del Mezzogiorno, che molti considerano ormai irreversibilmente persa, dopo avere sperimentato ogni arma politica ed economica con esiti deludenti. *«Non esiste più la*

⁶⁶¹ Intervista al Dott. Sbarra, Segretario Regionale CISL Calabria.

⁶⁶² Intervista al Geom. Roselli, Comune di Bernalda.

⁶⁶³ Intervista al Geom. Roselli, Comune di Bernalda.

*questione Meridionale. Ci sono dei grandi problemi storici in ogni Paese. Noi abbiamo avuto questo bel problema e non l'abbiamo risolto»*⁶⁶⁴. Nonostante il quadro desolante, tuttora sussistono segnali incoraggianti sia sul piano imprenditoriale che istituzionale. Il limite è che si tratta di iniziative rarefatte, spazialmente disperse e scollegate. L'attecchimento di progetti di successo, pur quantitativamente limitati, può alimentare la speranza sociale nel cambiamento, rendendolo una prospettiva credibile. La sindrome da fallimento che attanaglia le regioni meridionali, viceversa, crea un clima di sfiducia e rassegnazione poco compatibile con la crescita economica. Sul versante istituzionale, negli anni '90 la nuova legge elettorale ha previsto l'elezione diretta dei sindaci ed è emerso con più intensità il protagonismo dei comuni come attori dello sviluppo. Il dinamismo delle amministrazioni comunali è stato altresì accentuato anche azioni di sviluppo e coesione locale, attraverso il finanziamento di progetti come il Leader I e II e Urban.

Il mancato avvio di uno sviluppo auto sostenuto ha posto in rilievo la persistenza di vincoli culturali interni alle società meridionali che frenano le potenzialità di crescita. Proprio tenendo conto della rilevanza degli assetti istituzionali locale nei processi di sviluppo «*il 1° ottobre 1999, in occasione dell'annuncio dell'ennesimo, massiccio finanziamento europeo destinato al Mezzogiorno per il periodo 2000-2006, il direttore generale alle politiche regionali dell'Unione, l'italiano Ranieri Di Carpegna, così commentava l'avvenimento ai microfoni del giornale radio di Calabria: "Il Mezzogiorno d'Italia, tra tutti i poli di sottosviluppo esistenti in Europa, è quello che ci preoccupa di più"»*⁶⁶⁵. L'importanza della dimensione istituzionale è rilevabile, a-contrario, dall'insuccesso dei molteplici tentativi esogeni, volti a porre rimedio alla questione meridionale, i quali non hanno prodotto risultati apprezzabili, sebbene «*lo sviluppo del Mezzogiorno abbia evidenziato due distinte dinamiche, una fino alla metà degli anni '70 in cui le regioni meridionali recuperarono sostanzialmente rispetto al Centro-Nord, e una a partire dalla metà degli anni '70 in cui le divergenze si accentuarono nuovamente»*⁶⁶⁶ e nel contempo si rafforzano i connotati assistenziali degli interventi diretti alle aree meridionali.

Nel contesto meridionale sono stati replicati gli interventi e le politiche prodotte a livello nazionale, almeno formalmente, con risultati ben diversi da quelli prodotti altrove. Sul piano sostanziale, del funzionamento concreto, le distorsioni sono volte a rafforzare il radicamento sociale ed economico del ruolo di mediazione espletato dai politici. Ciò ha creato, mertonianamente, uno sdoppiamento tra le *funzioni manifeste*⁶⁶⁷ delle politiche dallo loro finalità reali, le *funzioni latenti*⁶⁶⁸. Queste ultime hanno solo ed esclusivamente mirato a consolidare e rafforzare, in ogni modo e con ogni mezzo, il sistema clientelare che ha soffocato lo sviluppo territoriale con logiche di subordinazione e dominio di stampo premoderno. In un simile contesto, conferire agli attori territoriali ampi poteri decisionali, equivale a ratificare spesso il potere delle reti clientelari e dei soggetti che le compongono. Per questo l'esito delle politiche basate sulla governance non può essere dato per scontato, anzi. In passato, la devoluzione di maggiori poteri decisionali ai territori meridionali ha

⁶⁶⁴ Intervista al Sen. Zito, Sindaco di Roccella Jonica.

⁶⁶⁵ Marini M. (a cura di), *Le risorse immateriali. I fattori culturali dello sviluppo economico*, p. 11, Carocci, Roma, 2000.

⁶⁶⁶ Del Monte A., Giannola A., *Istituzioni economiche e Mezzogiorno. Analisi delle politiche di Sviluppo*, p. 130, NIS, Roma, 1997.

⁶⁶⁷ Cfr.: Merton R. K., *op. cit.*, 2000.

⁶⁶⁸ *Ibidem*.

determinato un rafforzamento dei fenomeni di corruzione e degli atteggiamenti collusivi, scontrandosi con le caratteristiche sedimentate nei contesti locali, ambiti in cui le appartenenze esercitano un peso ancora notevole sui processi sociali, conservando integra la capacità di distorsione degli stessi.

5.2 *Appartenenze e modernizzazione*

Per Pasquale Turiello il cittadino meridionale era tipicamente un *individuo sciolto*⁶⁶⁹, privo cioè di qualsiasi vincolo comunitario, senza alcun sentimento di appartenenza ad un contesto sociale più ampio. Banfield parlò invece di *familismo amorale*⁶⁷⁰, per descrivere il contesto sociale meridionale dominato da logiche particolaristiche d'interesse familiare, svincolate dall'orientamento comunitario. Putnam, analizzando il contesto meridionale, vi ha diagnosticato una carenza di *civiness*⁶⁷¹, Fukuyama ha invece ricondotto la condizione patologica localmente diffusa ad una bassa dotazione di *fiducia*⁶⁷². In tutti i casi appena elencati c'è il tentativo di descrivere il substrato antropologico di una società, quella Meridionale, attraversata da tensioni particolaristiche che hanno operato senza soluzioni di continuità deformando i percorsi di crescita intrapresi. Atteggiamenti che la modernizzazione non ha ridimensionato, ma paradossalmente ha ulteriormente rafforzato, a causa della dipendenza del processo di mutamento dalla regolazione politica e dalle reti clientelari da questa strutturate. «*Le società a forte pervasione clientelare (...) si fondano sulla inscindibilità di appartenenze ed interessi di scambio e sulla debolezza del diritto, delle identità e dei valori in genere. Cosicché l'unico elemento che assicura stabilità sistemica è proprio l'appartenenza*»⁶⁷³. Le notevoli trasformazioni avvenute negli ultimi decenni nel Sud sono così state distorte dai meccanismi delle appartenenze clientelari e dei vincoli particolaristici che esse strutturavano, alimentando disequaglianze interne alla struttura sociale locale quale riflesso della differente capacità d'accesso al sistema politico. La meritocrazia, inevitabilmente, è divenuta aliena alla realtà del Mezzogiorno come meccanismo primario di allocazione delle risorse e dei posti di lavoro. La distruzione sistematica della logica meritocratica, come di ogni altro aspetto universalistico, è risultata funzionale al perpetuarsi di una situazione di dipendenza e subordinazione alla classe politica locale, alla dilatazione smisurata della sua capacità di dominio. Agli aspetti universalistici, che normalmente accompagnano lo sviluppo di una moderna struttura sociale, il sistema politico ha preferito la diffusione di culture particolaristiche e clientelari, più consone alle proprie esigenze di riproduzione. La cristallizzazione delle forti disequaglianze sociali hanno concorso ad alimentare la conservazione di una stabile rete clientelare. Quest'ultima, difatti, presuppone quale elemento fondante un'asimmetrica ed ineguale relazione tra soggetti, il patrono ed il cliente, con dotazioni di potere e risorse drasticamente diseguali⁶⁷⁴. Per patrono si intende «una

⁶⁶⁹ Cfr.: Turiello P., *Governo e governanti in Italia*, Zanichelli, Bologna, 1882.

⁶⁷⁰ Cfr.: Banfield E. C., *op. cit.*, 1976.

⁶⁷¹ Cfr.: Putnam R., *op. cit.*, 1993.

⁶⁷² Cfr.: Fukuyama F., *op. cit.*, 1996.

⁶⁷³ Fantozzi P., *op. cit.*, p. 123, 1993.

⁶⁷⁴ Roniger e Eisenstadt sintetizzano in nove aspetti essenziali il rapporto tra patrono e cliente: «*Le relazioni patrono-cliente sono usualmente particolaristiche e diffuse. L'interazione su cui si basano è caratterizzata dallo scambio simultaneo di tipi diversi di risorse, soprattutto strumentali: economiche e politiche (sostegno, lealtà, voti, protezione) da un lato, e promesse di solidarietà e di lealtà dall'altro. Lo scambio di queste risorse avviene, usualmente, come un pacchetto*": cioè nessuna risorsa può essere scambiata separatamente, ma solo in una combinazione che include entrambi i tipi di risorse descritti. Idealmente, in queste relazioni è implicito un forte elemento di credito e di obbligazione reciproca di lunga durata e senza condizioni. Come corollario, in queste relazioni c'è un

persona che usa la sua influenza per assistere e proteggere un'altra persona che diventa quindi suo "cliente" e che fornisce in cambio certi servizi al suo patrono»⁶⁷⁵. La relazione clientelare, fondata sulla protezione e sullo scambio, ha costituito tradizionalmente la forma prevalente di interazione tra le sfere della politica, dell'economia e della società nel Sud.

Le reti clientelari hanno dimostrato la loro capacità di adattamento al mutamento ed alla modernizzazione sociopolitica. Scomponendosi e rimodulandosi, sono sopravvissute ai cambiamenti ambientali nel frattempo verificatisi. Queste reti di potere detengono un'elevata capacità di distorcere i processi, limitandone l'impatto per evitare la riformulazione degli equilibri consolidati basati sulle logiche dell'appartenenza. *«Cambiamo tutto a livello di meccanismi, ma quando queste nuove regole arrivano nel Sud vengono rispettate formalmente, ma vengono riadattate al sistema di interessi esistenti. Che poi qualcosa funzioni, questo è nell'ordine delle cose, inevitabile o quasi funzionale. Qualcosa che funzioni la si deve pur lasciare: l'importante è che non metta in discussione gli equilibri del resto del sistema di cose»⁶⁷⁶. La politica tende naturalmente ad espandersi, se non adeguatamente controbilanciata da altre forze. La società civile, storicamente, ha costituito l'argine principale al processo di politicizzazione della società. Nel Mezzogiorno d'Italia la cosiddetta società di mezzo ha avuto un ruolo irrilevante per la sua debolezza strutturale, lasciando ampi spazi all'azione delle forze politiche, specie nella regolazione dei processi di sviluppo. *«Il politico ha agito un po' da patrono, si è occupato dell'erogazione delle risorse con logiche clientelari. Ma alla politica quasi mai è stato chiesto di svolgere il proprio ruolo dal punto di seguire i processi di sviluppo, di accompagnarli»⁶⁷⁷. Paradossalmente proprio il ruolo dell'establishment meridionale, dei gruppi dominanti, ha concorso in misura determinante al mancato innesco di uno sviluppo autonomo: *«il Mezzogiorno è una realtà attraversata da profondi e intensi cambiamenti di tutti i tipi: la manipolazione, quindi, non frena la trasformazione, ma ne condiziona e distorce i caratteri ed i contenuti»⁶⁷⁸. Le classi dirigenti e gli amministratori meridionali, più che favorire lo sviluppo socioeconomico secondo le regole del mercato e del diritto, sono probabilmente da annoverare tra i più efficaci avversari di tale prospettiva. Realizzare una moderna economia di mercato, nel Mezzogiorno, avrebbe sostanzialmente messo in crisi gli interessi politici e sociali che, negli anni si sono stratificati, arrivando a controllare l'erogazione dei flussi di spesa pubblica drenati dal centro con l'obiettivo di alimentare le reti di clientele politiche, assistite e dipendenti, estranee a qualsiasi logica di mercato, informati a soli criteri di appartenenza. Accanto ai deficit economici, di per se gravi, qualsiasi politica di sviluppo che voglia raggiungere realmente risultati concreti, deve confrontarsi con tale – enorme – freno politico-***

forte elemento di solidarietà – un elemento spesso manifestato in termini di lealtà interpersonale e di attaccamento reciproco tra patroni e clienti – anche se spesso queste relazioni possono essere ambivalenti (...) Nello stesso tempo, le relazioni stabilite non sono pienamente legali o contrattuali; sono spesso opposte alle leggi ufficiali del paese e sono più basate su presupposti di tipo informale – anche se fortemente vincolanti. Nonostante il carattere apparentemente vincolante, protratto nel tempo e, almeno nel suo ritratto ideale, lungo quasi un vita, delle relazioni clientelari, in esse si entra volontariamente, almeno in linea di principio, e, almeno ufficialmente, è possibile abbandonarle altrettanto ufficialmente. Queste relazioni vengono stabilite in modo verticale tra individui o tra reti di individui. (...) Le relazioni patrono cliente si basano su forti elementi di ineguaglianza e su forti differenze di potere». Fantozzi P., *op. cit.*, pp. 17-18, 1993.

⁶⁷⁵ Fantozzi P., *op. cit.*, pp. 16,

⁶⁷⁶ Intervista al Dott. Linarello, Presidente Consorzio GOEL.

⁶⁷⁷ Intervista al Dott. Occhiuto, Vice-Presidente del Consiglio Regionale della Calabria.

⁶⁷⁸ Fantozzi P., *op. cit.*, p. 54, 1997.

sociale ed istituzionale. Un blocco che ha tenuto sotto scacco il Sud in tutta la sua storia postunitaria. Alla deriva clientelare-assistenziale hanno contribuito anche i dirigenti nazionali, con opportune alleanze politiche. Per cui, nella storia dello mancato sviluppo del Mezzogiorno, sono riscontrabili sia molteplici fattori ostacolanti esogeni, ma anche insormontabili resistenze interne al cambiamento. Forze, interessi, personalità con diversi ruoli che hanno operato apparentemente come artefici di un ipotetico sviluppo (mai realizzato), che concretamente agivano in senso opposto, data l'organica incompatibilità tra la costruzione di una struttura economico-sociale moderna ed il mantenimento di un sistema di potere politico fondato, legittimato ed alimentato attraverso una gestione assistenziale e clientelare dei cospicui fondi drenati nel quadro dell'intervento straordinario. La gestione politica di questo intervento protrattosi infruttuosamente per decenni ha prodotto, al posto dell'auspicato sviluppo, un sistema di potere totalizzante. Un modello politico inedito che univa strettamente il centro del potere (governo, parlamento, amministrazioni statali) alla periferia (politici ed amministratori locali, burocrati), fondato sulla stretta integrazione tra politica, economia e società. L'analisi di Lowi ha dimostrato come il settore pubblico può divenire facilmente preda di interessi privati, finanziati col denaro del contribuente⁶⁷⁹. Taluni comportamenti, razionalmente validi da un punto di vista individuale, possono condurre ad esiti collettivamente disastrosi, quando si crea una sproporzione insanabile tra interesse generale e gli interessi di cui sono portatori particolari gruppi sociali⁶⁸⁰, che diffondono nel sistema una diffusa *credenza nell'illegalità*⁶⁸¹. Nel Sud, il clientelismo ha giocato un ruolo distorsivo dei normali processi pubblici. Anche nel quadro mutato dalla modernizzazione sociale *«la cultura della famiglia e dell'appartenenza particolaristica si aggiorna conservando il suo nucleo originario, penetra così subito nei partiti e nelle istituzioni democratiche e li condiziona fortemente. È una cultura che, per motivi storici, religiosi, ambientali – la mancata industrializzazione e la solo parziale affermazione del processo di razionalizzazione “formale” – privilegia la dimensione personale del potere e riduce e svalorza la dimensione impersonale, propria in genere della modernità. È una cultura secondo la quale il potere, in ultima istanza, è sempre e solo – in tutti i settori della società ed a tutti i livelli – potere dell'uomo sull'uomo, per cui anche nella realtà più complessa la legge primaria del potere va ricercata nella persona, e non nel principio impersonale, che è secondario»*⁶⁸². Le strutture di controllo del sistema non si sono opposte al cambiamento in sé, ma hanno osteggiato i mutamenti che avrebbero portato all'autonomia sociale, cambiamenti che avrebbero potuto ridurre le condizioni di dipendenza di vasti strati sociali. Sono riuscite a guidare i processi in modo da regolare le trasformazioni socioeconomiche nel modo più consono ai propri interessi ripristinando, nel mutato quadro generale, le strutture preesistenti e le relazioni di subordinazione che le caratterizzavano. La regolazione imposta al Mezzogiorno dalle sue strutture politiche ha comportato, accanto alla scarsa rilevanza delle regole impersonali del mercato, un crescente potere delle organizzazioni criminali, che si sono poste al centro delle relazioni sociali, economiche e politiche, negli spazi che dovrebbero essere occupati dalla società civile. I clan mafiosi, collusi ai potentati politici e alle aziende appaltatrici, sia interne che esterne, hanno monopolizzato a lungo il terreno dei lavori pubblici. Così è accaduto che la

⁶⁷⁹ Cfr.: Lowi T. J., *op. cit.*, 1979.

⁶⁸⁰ Cfr.: Olson M., *Ascesa e declino delle nazioni. Crescita economica, stagflazione e rigidità sociali*, Il Mulino, Bologna, 1984.

⁶⁸¹ Cfr.: Fantozzi P., *op. cit.*, 1993.

⁶⁸² Costabile A., *Modernizzazione, famiglia e politica*, p. 39, Rubettino, Soveria Mannelli, 1996.

realizzazione di opere infrastrutturali sia risultata spesso costosa quanto inutile, se non per le imprese ed i politici di riferimento. Dati questi intrecci perversi investire al Sud può significare «*promuovere, insieme allo sviluppo delle infrastrutture, anche quello dell'economia criminale*»⁶⁸³. Perciò «*la promozione di una più incisiva azione dello Stato nell'ordine pubblico e nella sicurezza interna del Sud è ormai conditio sine qua non per la sua accumulazione sia pubblica che privata*»⁶⁸⁴. Le organizzazioni criminali hanno strutturato abilmente la congiuntura determinata dall'evoluzione del quadro politico ed esteso il loro dominio in simbiosi con il sistema consociativo creato dalla politica, che ha diffuso su tutti i livelli comportamenti illegali ed illegittimi, con una saldatura sempre più evidente degli interessi della politica con quelli della criminalità. Ai precedenti rapporti di subordinazione delle organizzazioni mafiose nei confronti degli esponenti politici e delle istituzioni, sono progressivamente subentrate forme di cointeressenza, con la strutturazione di lobby politico-criminali, coalizioni affaristiche impegnate nell'acquisizione e nella spartizione di quote consistenti di spesa pubblica. Si è così determinata una sorta di sospensione della legalità democratica: l'esercizio del potere, non più regolato dalla legge, risultava condizionato dal dominio sulle istituzioni di gruppi ristretti, oltre che dalla massiccia penetrazione della mafia sia nel tessuto economico che in quello politico. «*La grande trasformazione post/bellica, le nuove forme di integrazione ed incorporazione nei circuiti nazionali ed internazionali hanno provocato la rapida disgregazione dei sistemi socioeconomici tradizionali e la loro fusione in sistemi pluralistici di più ampie dimensioni (...) In questo processo, le catene parentali, clientelari, residenziali non sono scomparse, ma hanno subito importanti trasformazioni per ciò che riguarda le loro funzioni (...) Le catene familiari, parentali, residenziali si sono ricomposte all'interno dei partiti politici intorno alla funzione redistributiva del reddito sociale. parentela, clientela, comunità non sono più strutture coesive locali: non soltanto sono aperte verso l'esterno, ma agiscono nell'ambito delle strutture dello Stato, in sintonia, in concorrenza, o in alternanza con esso (...) influenzando in vario modo i mutamenti indotti dallo sviluppo e intrecciandosi con la nuova pratica del potere*»⁶⁸⁵. La conseguenza fu uno svuotamento delle funzioni delle sedi istituzionali, dei partiti, dei luoghi della rappresentanza democratica. Questa perdita d'identità, tale svilimento della politica fu brillantemente sintetizzato nelle illuminanti parole di Berlinguer: «*i partiti di oggi sono soprattutto macchine di potere e clientela: scarsa o mistificata conoscenza della vita e dei problemi della società, delle gente, idee, ideali, programmi pochi e vaghi, sentimenti e passioni civili, zero. Gestiscono interessi, i più contraddittori, talvolta anche loschi, comunque senza alcun rapporto con le esigenze e i rapporti umani emergenti, oppure distorcendoli, senza perseguire il bene comune. La loro stessa struttura organizzativa si è conformata a questo modello*»⁶⁸⁶. Gli interessi di differenti gruppi sociali si coagularono proficuamente al fine d'inserirsi nei molteplici meccanismi spartitori di risorse pubbliche politicamente controllate, strutturando un sistema politico-amministrativo che ha gestito, secondo principi di appartenenza antitetici a quello di legalità e di interesse pubblico, i circuiti dei mercati elettorali, degli appalti e del lavoro. Il vertice di tale struttura politico-affaristica era occupata da

⁶⁸³ Padoa Schioppa Koskoris F., *L'economia sotto tutela. Problemi strutturali dell'intervento pubblico in Italia*, p. 91, Il Mulino, Bologna, 1990.

⁶⁸⁴ *Ibidem*, p. 129.

⁶⁸⁵ Arrighi G., Piselli F., *Parentela, clientela e comunità*, p. 368, in Bevilacqua P., Placanica A. (a cura di), *La Calabria*, Torino, 1985.

⁶⁸⁶ Tatò A. (a cura di), *Conversazioni con Berlinguer*, p. 250, Editori Riuniti, Roma, 1984.

imprenditori, politici e gruppi criminali, mentre la base era composta da ampi strati della società, che premevano per trovare risposte soddisfacenti ai loro bisogni. La convergenza di tali poteri forti ha bloccato un autentico sviluppo socio-economico, conformemente agli interessi del politico-imprenditore, alla sua ricerca di profitti illeciti attraverso accordi lobbistici nel triangolo di ferro delle policy meridionali: gli imprenditori, i politici ed i gruppi criminali.

Il ruolo guida di questo sistema perverso era espletato dai dirigenti politici che governavano, dal centro e localmente, il processo di erogazione della spesa pubblica nelle diverse realtà meridionali. L'apparato politico e quello produttivo generati dalla particolare cultura meridionale avevano in comune la dipendenza dall'assegnazione di risorse esterne. Per cui, entrambi cooperarono ad osteggiare l'evenienza di uno sviluppo autonomo che, ridimensionando la spesa pubblica aggiuntiva, avrebbe di riflesso annientato le rispettive strutture di potere create dai *politici-mediatori* e dagli *imprenditore-mediatori*⁶⁸⁷. Erano queste le due figure chiavi, i due idealtipi – qualificati come mediatori per l'azione di negoziazione svolta tra dimensione centrale e dimensione locale, tra politica ed economia – sui quali si è fondata una moderna e complessa gestione clientelare della spesa pubblica, con il supporto di un'imprenditorialità atipica completamente dipendente dall'assistenza statale. L'intervento straordinario ha fornito una base legale ed una legittimazione al ruolo dei regolatori di un processo di modernizzazione socioeconomica che resterà impigliato nelle reti clientelari, nel parassitismo assistito e speculativo, senza mai riuscire ad intraprendere la strada di uno sviluppo produttivo ed innovativo. L'aggregazione su base localistica di ceti sociali e gruppi politici, collocati su posizioni diverse, ha finito per tutelare un sottosistema di potere regolato non dai meccanismi di mercato, bensì da scambi di sussidi, protezioni, affari col governo centrale. La convergenza tra gli ipotetici fautori di un decollo produttivo ed industriale del Mezzogiorno ed i beneficiari, politici e sociali, dell'espansione assistita della spesa pubblica ha determinato la conservazione dei tradizionali assetti di potere.

Il sistema politico, dal canto suo, ha bloccato il progresso democratico ed esteso gli interessi e la forza di soggetti esterni all'ambito della legalità, ai quali la politica ha prestato il fianco, facilitando così la penetrazione delle organizzazioni criminali nella vita civile e democratica. Consistenti ed autorevoli pezzi delle stesse istituzioni si legarono alle associazioni criminali per una spartizione di affari legali ed illegali, per barattare sostegni elettorali in cambio di provvedimenti legislativi e giudiziari. Il connubio tra gli interessi consociativi affaristico-mafiosi e gli interessi delle imprese centro-settentrionali, ha sostenuto per diversi decenni l'espansione della spesa pubblica nel Sud. Tra il 1978 e il 1990 il deficit del settore pubblico in percentuale del PIL è stato in media del 10,8% annuo, contro il 2,6% medio dei paesi industrializzati⁶⁸⁸. Un livello ovviamente insostenibile nel lungo termine. La saldatura divenne ancora più forte con l'espansione dei poteri straordinari d'intervento previsti dalla legge 219, per la ricostruzione post-terremoto dell'Irpinia, che all'articolo 2 dichiarava «*preminente interesse nazionale l'opera di ricostruzione e sviluppo delle zone delle regioni Basilicata e Campania degradate per effetto del terremoto*». Abbinando la ricostruzione allo sviluppo, affidava ampi poteri straordinari in tal senso ai commissari governativi designati. Di tali prassi in Basilicata si conserva memoria viva per le inefficienze, gli sprechi e le connivenze cui ha dato luogo. La semplificazione e la velocizzazione delle procedure, dettate dall'emergenza, aprirono

⁶⁸⁷ Cfr.: Graziano L., *Clientelismo e sviluppo politico*, Franco Angeli, Milano, 1974.

⁶⁸⁸ *Ibidem*.

prospettive nuove al perverso ingegno operativo dei politici locali, specie in Campania, complicando l'intreccio tra istituzioni ordinarie e poteri straordinari che dilatò a dismisura la delega alle imprese assegnatarie di grandi opere, la cui progettazione era rimessa alla discrezionalità tecnica delle stesse. Ogni intervento infrastrutturale venne ben presto ricollegato alla ricostruzione, finanziato e gestito con i poteri straordinari e affidato alle stesse imprese che costruivano le case per i senzatetto⁶⁸⁹.

Il campo d'azione preferito da questa triade (politici, imprenditori e criminali) è dunque costituito tradizionalmente dalle grandi opere pubbliche. I soggetti operativi sono le imprese edili⁶⁹⁰ e il loro braccio progettuale: le società d'ingegneria e di servizi. Imprese e società di progettazioni, sia pubbliche e che private, predisponivano i progetti d'intervento, a carattere infrastrutturale o abitativo, che gli enti, guidati dai politici collusi, dovevano solo approvare, assicurando gli appalti ai progettisti. Il politico-imprenditore individuava i flussi pubblici più idonei ad essere dirottati sui progetti. I partiti si trasformarono, così, in veri e propri comitati d'interessi. Lo scambio politico di lavori, sussidi e affari ha portato alla formazione di un sottosistema locale di potere politico tipico delle economie dei paesi sottosviluppati e delle società dipendenti. Per mantenere in vita questo sistema è essenziale bloccare la formazione di un contesto economico-sociale regolato dai meccanismi impersonali del capitalismo. Gli atteggiamenti ostili verso ogni forma di emancipazione della società civile dalla politica, ad ogni apertura che potesse allentarne la dipendenza, ha generato l'attuale situazione di stagnazione, in cui la criminalità è diventata protagonista dei processi politici ed economico-finanziari.

Diversamente da quanto avvenuto nelle altre aree del paese, in cui il mercato e l'economia industriale hanno avuto un'incidenza maggiore, l'intervento pubblico nel Sud è stata la principale leva della modernizzazione sociale, alimentando una commistione-confusione tra Stato e mercato, tra pubblico e privato, e la preservazione delle logiche dell'appartenenza. Con il venir meno di una politica mirata di sostegno alle strutture economiche, la spesa pubblica nel Mezzogiorno si è sempre più trasformata in uno strumento assistenzialistico, utilizzata per alimentare i rapporti clientelistici tra ceto politico e vari tra gruppi sociali. La scarsa incidenza dei sistemi di controllo hanno ben presto trasformato l'erogazione dei finanziamenti in strumenti discrezionali di potere per i diversi gruppi politici locali. Il risultato, ovvero la complessiva subordinazione dell'apparato pubblico alle pressioni provenienti dall'esterno, ha ridimensionato considerevolmente la legittimità dello Stato agli occhi dei cittadini: venendo meno la percezione di una struttura pubblica orientata al conseguimento dell'interesse generale, è prevalsa l'immagine di uno Stato incapace di governare adeguatamente la società. Tali dinamiche trovano continuo riflesso nelle rappresentazioni degli intervistati, che individuano in tali meccanismi un ostacolo costante alla crescita del Sud: *«in Calabria prevale il clientelismo, l'assistenzialismo. Le logiche clientelari prevalgono soprattutto nel mercato del lavoro. Non c'è più un*

⁶⁸⁹ Cfr.: Barbagallo F., *Napoli fine Novecento. Politici, camorristi, imprenditori*, Einaudi, Torino, 1997.

⁶⁹⁰ *«Il primato permanente dell'impresa edilizia su quella manifatturiera mostra difatti, in Calabria e Lucania, una serie di legami con la rendita fondiaria, con le attività speculative, con la committenza politica (...) che alla lunga indeboliscono tutti gli altri rami dell'imprenditoria. Difatti, da questa posizione di forza, che stimola scelte e comportamenti aziendali ispirati più alla rendita che al profitto e al rischio d'impresa, l'edilizia rivendica sempre per sé la quota maggiore dei finanziamenti pubblici, sottraendo in tal modo risorse preziose da destinare ad altri settori, capaci di più avanzati processi organizzativi e produttivi, ma il cui sviluppo danneggerebbe il controllo politico sull'economia».* Costabile A., *Comunità, politica e istituzionalizzazione*, p. 27, Rubettino, Soveria Mannelli, 1999.

giovane che trova il lavoro tramite i servizi per l'impiego, lo trova tramite la rete delle amicizie e delle conoscenze»⁶⁹¹. Per ottenere un posto di lavoro la via privilegiata è costituita dall'azionamento della rete relazionale personale o familiare – il capitale sociale. Ovviamente l'accesso al mondo del lavoro mediato dal patrono politico non ha costo zero, ma fa insorgere un obbligo nel cliente per il favore ricevuto, dando vita a un intreccio di scambi destinato a protrarsi indefinitamente. Meccanismi di questo tipo alla lunga generano conseguenze insopportabili per una moderna società industriale, facendo dipendere il destino sociale e il futuro professionale di giovani laureati e diplomati dai calcoli politici di soggetti politici privi di qualsiasi spirito pubblico. La selezione basata su queste dinamiche politiche, sostituite forzatamente alle logiche meritocratiche del mercato, non tiene ovviamente conto delle competenze, ma semplicemente delle appartenenze. Perciò, la selezione dell'élite professionali, figure che avrebbero dovuto essere artefici dello sviluppo economico e garanti del buon funzionamento delle strutture statali, avvenendo per cooptazione, ha invece premiato spesso l'incompetenza ed incoraggiato l'irresponsabilità degli assunti, protetti dal patrono politico e dunque intoccabili, anche quando palesemente incapaci di svolgere le mansioni connesse alle loro posizioni. Per converso, le intelligenze migliori spesso non sono state adeguatamente valorizzate nel contesto locale Meridionale, andando ad arricchire col loro know-how i territori del Centro-Nord, dove alla meritocrazia sono riconosciuti spazi decisamente maggiori rispetto al Sud. Le gravi inefficienze derivanti dal clientelismo, gli sprechi che si verificano copiosamente nelle pubbliche amministrazioni meridionali, sono ascrivibili al monopolio politico della selezione del personale. Il lavoro, da luogo primario di affermazione della libertà individuale, è stato trasformato nel Sud in un contesto in cui affermare nel modo più subdolo il dominio della politica sulla società, per rafforzare i legami di dipendenza e sottomissione della sfera sociale.

Nel rapporto clientelare il patrono evita di dare una risposta complessiva e definitiva al problema del cliente, per non renderlo autonomo dal legame. *«La risposta data è sempre molto parziale rispetto al bisogno, affinché quel soggetto torni successivamente a chiedere un'altra cosa»⁶⁹², creando una dipendenza continua e duratura che perpetua e quasi legittima socialmente il sistema clientelare. L'unico argine a tale degenerazione del sistema politico è costituito dallo sviluppo economico, che determinerebbe una radicale emancipazione sociale dalla struttura politica e dai trasferimenti pubblici, spezzando le catene del sistema clientelare che imbrigliano la società e l'economia meridionale. *Lo sviluppo è libertà*, in quanto concorre a *«liberare la forza lavoro da una condizione servile implicita o esplicita che le nega l'accesso ad un mercato aperto»⁶⁹³. Tale accesso è inibito illegittimamente da una politica che continua a detenere saldamente il controllo dei varchi d'entrata nel mondo del lavoro, per allocare i posti disponibili secondo convenienze contingenti all'alimentazione del sistema clientelare. Superare la *condizione servile* che deriva da esso costituirebbe il raggiungimento di un'importante pietra miliare nella lunga marcia del Sud verso la modernizzazione. Gli intervistati hanno continuamente indicato il particolarismo, le logiche dell'appartenenza e clientelari quali principali ostacoli alla crescita del Mezzogiorno.**

Storicamente il sottodimensionamento della società civile e le logiche di appartenenza consolidate hanno indebolito le diverse strategie di sviluppo che hanno

⁶⁹¹ Intervista al Dott. Zumpo, esperto di concertazione della CGIL Calabria.

⁶⁹² Intervista al Prof. Maiolo, Consigliere Regionale della Calabria con delega alla programmazione nazionale e comunitaria.

⁶⁹³ Sen A., *Lo sviluppo è libertà*, p. 13, Mondadori, Milano, 2000.

interessato le aree meridionali. Per rendere efficaci tali interventi, i fattori politico-istituzionali sono determinanti. Un piano organico di sviluppo per il Mezzogiorno non può prescindere da una profonda riorganizzazione delle istituzioni, in primis «*gli organi rappresentativi e andando poi alla pubblica amministrazione, alla giustizia, alle scuole*»⁶⁹⁴. Per cui il «*vincolo forse principale a una crescita auto propulsiva del Mezzogiorno viene oggi proprio dal suo interno: risiede nel peso eccessivo dei rapporti di potere politico nella società*»⁶⁹⁵, dall'abnorme estensione del ruolo regolativo delle strutture politiche, nelle quali si annida ed addensa la commistione politico-mafiosa. L'importanza del tessuto sociale per lo sviluppo economico sono ribadite anche dalla ricerca di Putnam, al quale il ritardo del Sud è sembrato connesso ad una cultura sociale e politica «*che rende difficile e addirittura irrazionale la cooperazione e la solidarietà (...) Un'efficace riforma politica del Sud avrà sicuramente una dimensione morale, ma deve aver di mira innanzitutto la trasformazione della società, la sostituzione dei legami verticali di sfruttamento e di dipendenza con quelli orizzontali di reciproco aiuto, collaborazione e fiducia*»⁶⁹⁶. I vincoli allo sviluppo del Sud appaiono dunque molteplici, di natura essenzialmente endogena, ramificati in molti contesti.

5.3 *Alcuni ostacoli alla crescita del Sud nelle rappresentazioni degli intervistati*

Sulla base di un consolidato schema interpretativo il sottosviluppo meridionale è considerato spesso il subprodotto di specifici ostacoli da rimuovere per avviare il processo di modernizzazione, intesa in termini di azioni volte a determinare una drastica rottura con le tradizioni socio-culturali locali⁶⁹⁷. I successi che pure sono stati ottenuti in alcune aree del Sud sulla strada della modernizzazione, sulla base di tale prospettiva sono stati bollati come casi effimeri o eccezioni non generalizzabili, non avendo inciso sui meccanismi di fondo che regolano e distorcono i processi nel contesto meridionale. Il tutto ha concorso all'emergere di una sorta di *sindrome del fallimento*⁶⁹⁸. Quando tale sindrome si diffonde tende a produrre profezie che si autoavverano, come evidenziato da Hirschman nella sua analisi sugli ostacoli alla percezione del cambiamento nei paesi latinoamericani⁶⁹⁹. Nel caso in cui gli attori principali della modernizzazione, quali le élite politiche, economiche ed intellettuali, si lasciano prendere da questo circolo vizioso del pessimismo, vengono meno proprio quelle aspettative positive che sono alla base della mobilitazione endogena necessaria al buon esito del processo di modernizzazione. Per decenni la cultura dominante ha invece indotto un assopimento delle energie autoctone, imponendo di guardare al centro del potere politico nazionale alla ricerca di occasioni di sviluppo, per inseguire i grandi scenari e le grandi strategie che venivano costruite artificialmente dal governo centrale per poi irradiarsi alle aree periferiche. Queste politiche, nella rappresentazione collettiva, costituivano una sorta di azione salvifica che, calata dall'alto, avrebbe liberato le Regioni in ritardo di sviluppo dalla condizione di bisogno, di miseria, di povertà, dallo stato di disoccupazione. Per molto tempo il Sud ha assistito da spettatore passivo alle strategie elaborate in realtà esterne e lontane.

⁶⁹⁴ Sylos Labini P., *Intervista su sottosviluppo e Mezzogiorno*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, p. 22, II, 1988.

⁶⁹⁵ Trigilia C., *Le condizioni non economiche dello sviluppo: problemi di ricerca sul Mezzogiorno d'oggi*, in *Meridiana*, p. 184, n. 2, 1988.

⁶⁹⁶ Putnam R. D., *op. cit.*, p. x, 1993.

⁶⁹⁷ Cfr.: Mutti A., *Politiche di sviluppo per le regioni meridionali*, in *Il Mulino*, n.1, 1995.

⁶⁹⁸ *Ibidem*.

⁶⁹⁹ Cfr.: Hirschman A. O., *Come complicare l'economia*, Il Mulino, Bologna, 1988.

Tutto questo non ha fatto altro che incrementare forme che oggi vengono definite dagli attori locali «di assistenzialismo parassitario»⁷⁰⁰, alimentando contestualmente una condizione di rassegnazione, di solitudine, di debolezza, di precarietà economica e sociale. Poi, terminata la stagione delle partecipazioni statali e dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno, lo Stato si è ritirato, si è allontanato, ma il mercato e i privati, il capitalismo imprenditoriale italiano non ha fatto niente per aiutare il Mezzogiorno. Ancora una volta la spinta al cambiamento è arrivata dall'esterno: i fondi strutturali erogati nell'ambito delle politiche comunitarie hanno determinato una vigorosa sollecitazione all'attività di animazione territoriale. In conseguenza anche dello shock esogeno prodotto dalla globalizzazione, negli ultimi anni è maturata una nuova consapevolezza, di una nuova cultura volta al protagonismo territoriale. «Molti sindaci si muovono ora in una logica di protagonismo, di cooperazione istituzionale, in una logica di richieste e di rivendicazioni di forme anche di confronto con le forze del partenariato economico e sociale dall'altro»⁷⁰¹. I fermenti in atto conferiscono al territorio un ruolo baricentrico che tradizionalmente è stato negato, rendendo la dimensione locale l'ossatura portante e punto di riferimento primario per l'introduzione di strategie di sviluppo dal basso, capaci di captarne le potenzialità, le peculiarità, ma anche i limiti. Diventando i nuovi centri di elaborazioni delle visioni progettuali programmatiche, i territori potrebbero determinare dei fermenti culturali capaci di liberare i sistemi regionali dalle attuali forme di dipendenza esterna. Le svariate forme di concertazione che hanno visto protagonisti gli attori economici, sociali e istituzionali locali (patti territoriali, contratti d'area, PIT) possono preconfigurare un salto di qualità capace di porre i territori e le classi dirigenti locali al centro della battaglia per lo sviluppo, in una delicata fase di transizione verso un mondo globalizzato. Sussistono tuttavia ostacoli vigorosi al mutamento ed allo sviluppo auto sostenuto. Nei seguenti paragrafi saranno appunto analizzati alcuni tra i principali ostacoli allo sviluppo della Basilicata e della Calabria, quelli indicati con maggiore frequenza dagli intervistati. Di tali problematiche, alcune risultano trasversali ad entrambe le Regioni analizzate, altri concentrate in misura maggiore in una delle due.

5.3.1 La mafia

Nel Sud, la bassa legittimazione della classe politica ha impedito lo svilupparsi di identificazioni collettive stabili, come avvenuto in altre zone del paese. Conseguentemente il consenso politico non aveva basi ideologiche, non è stato ancorato e sostenuto da valori condivisi, risultando così instabile, volatile, sensibile al soddisfacimento di domande particolaristiche e favori clientelari⁷⁰². L'estensione dell'intervento pubblico ha determinato un'utilizzazione delle stesse per il finanziamento d'interventi volti a massimizzare il consenso elettorale, anziché alla predisposizione di beni collettivi e di infrastrutture, creando un potente vincolo all'autonomia economica, all'emergere di uno sviluppo autoctono⁷⁰³. Ne è conseguito:

⁷⁰⁰ Intervista al Dott. Sbarra, Segretario Regionale CISL Calabria.

⁷⁰¹ Intervista al Dott. Sbarra, Segretario Regionale CISL Calabria.

⁷⁰² Cfr.: Caciagli M., *Democrazia cristiana e potere politico nel Mezzogiorno*, Guaraldi, Firenze, 1977; Fantozzi P., *Politica, clientela e regolazione sociale*, Rubettino, Soveria Mannelli, 1993; Fantozzi, *op. cit.*, 1997; Trigilia C., *op. cit.*, 1983;

⁷⁰³ Cfr.: Trigilia, *op. cit.*, 1983.

- lo sviluppo di un'impresoria con forti legami e vincoli con la politica, che ha prosperato grazie alle protezioni politiche più che attraverso la sua capacità di stare sul mercato;
- lo sviluppo di una microimpresorialità politica che ha manipolato le appartenenze familiari, parentali ed amicali per ottenere favori in concorsi e accedere alle prestazioni sociali⁷⁰⁴;
- una modernizzazione della criminalità organizzata, nei contesti in cui la violenza ha consentito alla mafia di condizionare la politica e controllare risorse pubbliche⁷⁰⁵.

La pervasiva azione della politica ha quindi imbrigliato l'impresoria locale sia direttamente, ostacolandone l'azione, sia indirettamente, attraverso la concorrenza sleale di attività portate avanti attraverso la protezione politica o mafiosa. L'esito netto del controllo politico è stato una redistribuzione assistenzialistica delle risorse che ha sostenuto i redditi ma impedito uno sviluppo autonomo. Il saldarsi degli interessi della mafia con quelli della politica ha alimentato e perpetuato uno stato di dipendenza cronica sul quale entrambe hanno fondato i rispettivi poteri.

Per Deutsch la mobilitazione sociale si concretizza in un «*processo in cui i nodi dei legami sociali, economici, psicologici, storicamente di maggiori rilievo, vengono corrosi ed infine spezzati, e la gente si dispone a nuove forme di socializzazione e di comportamento*»⁷⁰⁶. Nel Mezzogiorno non è mai emerso un fenomeno di mobilitazione sociale tale da spezzare il *nodi dei legami* intessuti dalla mafia. Essa ha progressivamente rafforzato la propria posizione, penetrando nelle istituzioni e orientando i processi di mutamento che hanno interessato su vasta scala la realtà meridionale. La mafia «*è un insieme di organizzazioni criminali (...) che gestiscono attività illecite all'interno di un vasto e ramificato contesto relazionale, configurando un sistema di violenza e di illegalità finalizzato all'accumulazione del capitale e all'acquisizione e gestione di posizioni di potere, che si avvale di un codice culturale e gode di un certo consenso sociale*»⁷⁰⁷. Il controllo del territorio operato da tale organizzazione criminale è garantito da fitte connessioni con l'ambiente socioeconomico e politico esterno, che agevolano la formazione del potere assoluto e premoderno gestito dalle organizzazioni criminali⁷⁰⁸. Come affermato dal pentito Antonino Calderone «*il mafioso è come un ragno che costruisce ragnatele di amicizie, di conoscenze, di obbligazioni*»⁷⁰⁹. Specie nelle aree ove la presenza di tali reti è più densa, la penetrazione nelle istituzioni è considerevole, coesistente allo sfruttamento dei vantaggi connessi al processo di modernizzazione da parte di tali reti illecite, articolate in modo informale nelle più disparati sfere della vita sociale e funzionali alla mobilitazione di risorse manipolate attraverso la *forza dei legami esterni* della criminalità⁷¹⁰. Nel Sud per decenni le organizzazioni criminali hanno tratto enormi proventi dai finanziamenti pubblici che la strutturale arretratezza economica del Mezzogiorno ha alimentato. Sfruttando abilmente ricavi derivanti da

⁷⁰⁴ Cfr.: Piselli F., *Il compare politico*, in L'Uomo, Vol. XI, n. 1.

⁷⁰⁵ Cfr.: Arlacchi P., *La mafia imprenditrice*, Il Mulino, Bologna, 1983.

⁷⁰⁶ Deutsch K., *Social mobilization and political development*, in American political social science, p. 494, 1961, cit. in Fantozzi P., *Comunità, società e politica nel Sud d'Italia*, p. 20, Rubettino, 1997.

⁷⁰⁷ Santino A., *La mafia interpretata. Dilemmi, stereotipi, paradigmi*, p. 129-130, Rubettino, Soveria Mannelli, 1995.

⁷⁰⁸ Cfr.: Siebert R., *Mafia e quotidianità*, Il Saggiatore, Milano, 1996.

⁷⁰⁹ Arlacchi P., *Gli uomini del disonore. La mafia siciliana nella vita del grande pentito Antonino Calderone*, p. 152, Mondadori, Milano, 1992.

⁷¹⁰ Cfr.: Sciarrone R., *Il capitale sociale della mafia. Relazioni esterne e controllo del territorio*, in Quaderni di sociologia, a. XLII, n. 18, 1998.

traffici illeciti e occasioni legali di guadagno, la mafia ha accresciuto il suo potere di controllo sul territorio meridionale divenendo onnipervasiva, forte di migliaia di aderenti concentrati soprattutto in Campania, Calabria e Sicilia⁷¹¹. Nel corso del tempo, grazie anche alla debolezza della struttura sociale locale coniugata ad una fiacca azione di contrasto dispiegata dallo Stato, le organizzazioni mafiose hanno stretto d'assedio territori sempre più estesi. Una lettura simmetrica delle vicende di 'ndrangheta, mafia e camorra non è ovviamente praticabile. Si tratta di fenomeni molto diversi.

La 'ndrangheta, che interessa più da vicino la realtà calabrese, ha acquisito una sua fisionomia solo dopo il secondo dopoguerra. A partire dagli anni '70 essa ha assunto un ruolo da protagonista nella vita regionale. Tangibilmente, tale escalation ha decretato un incremento consistente del livello di violenza e di scontro con lo Stato, con assassini eccellenti e stragi, gli arresti ed i processi di massa, la creazione di autentiche fortune dai proventi delle attività illecite, con vaste operazioni di riciclaggio nell'economia legale. Per complicità con tali organizzazioni criminali sono stati processati professionisti, imprenditori, magistrati e poliziotti, politici e parlamentari. Uno dei rilevanti punti di forza della criminalità organizzata, sia essa mafia o 'ndrangheta, consiste nella «capacità di ottenere la cooperazione di altri attori, esterni al suo nucleo organizzativo, vale a dire la capacità di stringere rapporti di collusione e complicità con sfere della società civile e delle istituzioni»⁷¹². Tale capacità di *networking*, «cioè di allacciare relazioni, instaurare scambi, creare vincoli di fiducia, incentivare obblighi e favori reciproci»⁷¹³, è volta non solo «a incorporare nella propria rete un determinato soggetto, ma anche ad accedere ed eventualmente attivare il network in cui, a sua volta, questo è inserito»⁷¹⁴. La riproduzione nel tempo delle reti criminali è riconducibile appunto alla peculiare capacità di accumulazione e di impiego del capitale sociale propria di tali network⁷¹⁵.

In Calabria, la Provincia di Reggio conserva il suo netto (quanto triste) primato in fatto di capillarità dell'influenza criminale. La dilatazione spaziale del potere delle organizzazioni criminali ha in qualche misura ridimensionato l'ancoraggio territoriale del fenomeno: oggi rappresenta una vera e propria struttura multinazionale, con saldi collegamenti sul resto del territorio nazionale ed europeo. «Io sono abbastanza anziano per ricordare cosa era la Calabria nell'immediato dopoguerra, negli anni '50. C'era naturalmente la presenza della 'ndrangheta, ma era infinitamente più ristretta da un punto di vista geografico. C'era in questo o in quel paese, ma non era dappertutto. Anche dal punto di vista dell'influenza sulla vita del posto era infinitamente inferiore. Oggi il vero sovrano in alcune zone del Mezzogiorno è la mafia e non lo Stato»⁷¹⁶. Il salto di qualità compiuto dalla 'ndrangheta è di tipo anche culturale. Abbandonata definitivamente la connotazione contadina e rurale, le organizzazioni criminali si sono rapidamente modernizzate acquisendo il know-how essenziale per la regolazione diretta dei processi economici e politici che li riguardano. La 'ndrangheta – quella «più moderna ed industriale»⁷¹⁷ – controlla risorse, conoscenze e competenze, in grado di conferirle un ruolo importante nella classe dirigente. Una criminalità ormai ben distante da quella descritta da Danilo

⁷¹¹ Cfr.: Violante L., *Non è la piovra. Dodici tesi sulle mafie italiane*, Einaudi, Torino, 1994.

⁷¹² Sciarrone R., *op. cit.*, p. 272, 2000.

⁷¹³ *Ibidem*, p. 272.

⁷¹⁴ *Ibidem*, p. 272.

⁷¹⁵ Cfr.: Sciarrone R., *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma, 1998.

⁷¹⁶ Intervista al Sen. Zito, Sindaco di Roccella Jonica.

⁷¹⁷ Intervista a Mons. Bregantini, Vescovo di Locri.

Dolci nel suo *Banditi a Partinico* e dall'equazione da lui proposta *analfabetismo = povertà = disperazione = banditismo*⁷¹⁸. «Nella zona del peggior banditismo siciliano (...) dei 350 fuorilegge solo uno ha entrambi i genitori che abbiano frequentato la quarta classe elementare. A un totale di 650 anni di scuola (...) corrispondono 3000 anni di carcere»⁷¹⁹. Anche Albert Cohen ipotizzò una maggiore incidenza di comportamenti devianti tra soggetti appartenenti alle classi sociali inferiori, esclusi dai circuiti scolastici⁷²⁰. La nuova 'ndrangheta è invece istruita, professionalizzata, capace di assurgere al ruolo di classe dirigente. Inserendo gli uomini giusti ai posti giusti il suo potere di controllo anche delle strutture pubbliche aumenta esponenzialmente.

Si tratta, dunque, di un conflitto che si combatte su molteplici dimensioni e coinvolge diversi attori, con ruoli dietro i quali si celano appartenenze a cui dar conto del proprio operato. Dietro le fila poteri occulti orchestrano abili macchinazioni per ottenere il massimo vantaggio da ogni singola risorsa che arriva sul territorio, escludendo i pezzi di società sana dall'accesso alle stesse. In Calabria il mercato è governato dalla violenza e dalle reti clientelari⁷²¹. È prevalentemente un mercato pubblico: chi riesce a governare il mercato dei voti, sostanzialmente governa anche il mercato economico regionale, la ripartizione dei fondi, ecc. Nel mercato privato operano due elementi di controllo dell'imprenditorialità: burocrazia (le imprese vengono piegate anche attraverso la burocrazia, considerata «*la mafia con la penna*»⁷²²) e la 'ndrangheta, un sistema di controllo più brutale, più diretto. «*Alla fine, andando a creare un'impresa su un territorio dove ce n'è già un'altra, aprendo la concorrenza su un settore in cui opera un'impresa a titolarità mafiosa o di un prestanome, certamente li dovrai chiudere*»⁷²³. Il controllo del territorio da parte della criminalità organizzata modifica radicalmente la struttura degli incentivi economici nel contesto locale, creando vincoli all'esercizio dell'attività imprenditoriale con riflessi negativi sui processi di sviluppo⁷²⁴. In tal senso, Becattini ha sottolineato «*la responsabilità che le connessioni, le commistioni, le connivenze mafiose hanno nel*

⁷¹⁸ Cfr.: Dolci C., *Banditi a Partinico*, Laterza, Bari, 1955.

⁷¹⁹ *Ibidem*, p. 19.

⁷²⁰ Cfr.: Parini E. G., *Devianza e criminalità*, in Grande T., Parini E. G. (a cura di), *Studiare la società. Questioni, concetti, teorie*, Carocci editore, Roma, 2007.

⁷²¹ La presenza estesa nel tessuto socio-economico della criminalità organizzata: «*impedisce una piena e libera fruizione dei diritti di proprietà; scoraggia la formazione di nuova imprenditorialità; rende poco attraenti gli investimenti esterni; regola e selezione a proprio vantaggio l'ingresso di imprese e lavoratori in determinati mercati; provoca una diminuzione della competitività, ovvero un'allocazione non razionale delle risorse; alimenta la crescita dell'economia illegale e sommersa; oltre una certa soglia può indurre a un atteggiamento di autolimitazione dell'acquisitività di mercato; può provocare una fuga di persone e di capitali; impedisce l'estensione della fiducia da ambiti interpersonali ad ambiti impersonali, impedisce cioè l'affermazione della fiducia sistemica o istituzionale; aumenta i costi di transazione delle attività economiche, in particolare quelli per la garanzia di applicazione e il rispetto dei contratti; distrugge il capitale sociale "benefico" utilizzabile a fini collettivi e di sviluppo*». Sciarra R., op. cit., p. 276, 2000.

⁷²² «*Noi in Calabria abbiamo la mafia con la pistola e la mafia con la penna. La mafia con la penna fa tantissimi danni e tantissimi morti, non cadaveri, ma morti che sono posti di lavoro, perché quando uno si scoraggia per avere una cosa e non fa niente, non opera e se ne va fuori dalla Calabria come molti calabresi hanno fatto lei capisce che non sono morti ma sono cadaveri ambulanti che sono disoccupati o gente che dalla Calabria deve andare via*». Intervista al Dott. Callipo, ex Presidente di Confindustria Calabria.

⁷²³ Intervista al Dott. Linarello, Presidente Consorzio Goel.

⁷²⁴ Sciarra R., op. cit., 2000.

bloccare il processo di industrializzazione di vaste zone del Mezzogiorno»⁷²⁵, dato che «la rete mafiosa strangola la piccola imprenditorialità e devia dal “retto cammino” economico la media e la grande»⁷²⁶. In questo scenario complesso, lo Stato gioca il ruolo del grande assente, paralizzato da chi, al suo interno, resta fedele alle sue appartenenze primarie, sebbene in contrasto con le sue funzioni. Il capitale sociale di cui dispongono massoneria deviata e associazioni criminali consente loro di governare i principali interventi per lo sviluppo dell'area, di utilizzarne le risorse per creare nuove dipendenze e legami che ne accrescono il potere. Se finora tale influenza è stata gestita in modo occulto, l'apertura dei processi, in assenza di una valida azione di controllo e contrasto, ne determinerà la monopolizzazione da parte delle strutture colluse con la criminalità.

Secondo le testimonianze, raccolte soprattutto nella Locride, si starebbe profilando all'orizzonte una nuova rivoluzione culturale e organizzativa della 'ndrangheta, al fine di accedere a meccanismi di scambio tipici, storicamente, della massoneria. Nick Gentile e Tommaso Buscetta paragonarono la mafia alla massoneria⁷²⁷, per il senso di appartenenza comune che, dalle affiliazioni di tipo massonico, ricavano professionisti e uomini d'affari, analogo a quello che, dalle affiliazioni mafiose, ricavano gli appartenenti alle cosche. Le massonerie deviate e la 'ndrangheta tradizionalmente in Calabria raccolgono voti, scambiandoli con la politica. Mentre precedentemente la massoneria deviata veniva ricompensata ricevendo incarichi di governo, assessorati, direzioni di enti pubblici, di scuole o università, la 'ndrangheta veniva remunerata per il suo sostegno attraverso gli appalti a valle del processo. Da 30 anni a questa parte ha istituzionalizzato la sua compenetrazione nella politica, nelle istituzioni, attraverso la figura del *santista*, soggetto apicale della gerarchia della 'ndrangheta dotato di ampi poteri discrezionali nei confronti della stessa organizzazione criminale. *«La prerogativa principale del santista è entrare nella massoneria. Adesso quindi si sta verificando questa contaminazione»⁷²⁸. Oggi, tuttavia, la 'ndrangheta è cresciuta culturalmente, guidata da una nuova generazione che ha studiato nelle università. Una maturazione avvenuta parallelamente a quella realizzata sul fronte economico, reinvestendo nell'economia legale gli enormi proventi derivanti dai traffici di droga, strutturando così un potere economico che conferisce ancora maggiore influenza politica, potendo movimentare sul mercato elettorale una massa più consistente di voti. Nelle amministrazioni locali si assiste così ad una presenza sempre più diretta degli affiliati piuttosto che dei collusi. Una nuova 'ndrangheta, dunque, che ha sviluppato una propria classe dirigente, politica e professionalizzata, pronta ad invadere i circuiti istituzionali acquisendo direttamente le posizioni di vertice, che rivendica una posizione di guida diretta ed esclusiva dei processi politici. «Sostanzialmente, con l'omicidio Fortugno si dice: adesso, in cambio dei voti, non bastano più gli appalti, vogliamo governare anche noi. L'omicidio Fortugno, a chi più a chi meno, ha fatto percepire la gravità della situazione»⁷²⁹. L'azione di contrasto all'innalzamento del livello di sfida della 'ndrangheta diviene così ancora più complessa. La spinta della 'ndrangheta a diventare classe dirigente si combina con una saldatura con la massoneria deviata*

⁷²⁵ Becattini G., *Distretti industriali e mady in Italy. Le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*, p. 147, Bollati Boringhieri, Torino, 1998.

⁷²⁶ *Ibidem*, p. 148.

⁷²⁷ Cfr.: Chilanti F. (a cura di), *Vita da capomafia. Nick Gentile*, Editori Riuniti, Roma, 1993.

⁷²⁸ Intervista al Dott. Linarello, Presidente Consorzio GOEL.

⁷²⁹ Intervista al Dott. Linarello, Presidente Consorzio GOEL.

«storicamente inedita, una fusione che, in prospettiva, determinerebbe una devastazione totale»⁷³⁰.

Che sia emersa una saldatura, capace di accrescere i canali di comunicazione, di conoscenze e di influenze delle due organizzazioni appare plausibile in funzione del comune interesse che *«la massoneria e la 'ndrangheta hanno nel mantenere nell'area un basso livello di sviluppo. La precarietà è l'elemento essenziale sul quale fondano il mantenimento dei loro privilegi»⁷³¹*. In tal senso, alla persistenza dello status quo risulta funzionale all'alimentazione di uno stato di precarietà che, senza sfociare nell'emergenza sociale, continui a potenziare i flussi assistenziali essenziali a sostenere, senza rendere autonomi, le persone, le comunità locali, le imprese. Attraverso la gestione degli accessi a tali flussi, politica, 'ndrangheta e massoneria deviata cristallizzano il loro potere sociale, facendo "manutenzione della precarietà", *«un gioco veramente delicato: tanto quanto basta per sopravvivere, non troppo per diventare autonomi»⁷³²*. All'interno di tale quadro di precarietà, che sostanzialmente induce nei cittadini e nelle imprese una continua richiesta d'aiuto, si fonda il mantenimento solido dei privilegi di tali gruppi di potere, più che ancora la violenza.

Adam Smith scrisse che il commercio e l'industria non possono prosperare in contesti in cui la giustizia non è ben amministrata ed i cittadini non si sentono sicuri⁷³³. L'attuazione d'investimenti esterni, che sarebbe un traino per lo sviluppo delle aree depresse del Sud, sono scoraggiati dall'imperante presenza di strutture criminali. *«Queste aggregazioni, già solitamente di natura familistica, proprio attraverso le opportunità di mercato e le enormi disponibilità finanziarie derivanti dalle attività illecite, accrescono enormemente la capacità diffusiva delle loro appartenenze. In società dove esiste una debolezza dello stato di diritto (ad esempio quelle clientelari) questi gruppi, possedendo una capacità coercitiva propria, non solo conservano la loro coesione interna ma tendono ad imporre i propri interessi in tutte le sfere dell'agire sociale»⁷³⁴*. È un problema d'ampissima portata, che inevitabilmente condiziona le potenzialità di crescita. La criminalità organizzata può, essa stessa, divenire fonte di crescita economica, e in qualche misura ha già assunto tale funzione. I proventi derivanti dalle attività illecite vengono reinvestiti in attività commerciali o industriali, le quali si trovano a competere con altre aziende non colluse con la mafia, che spesso vengono spinte fuori mercato dalle prime. Si realizza dunque una sorta di selezione avversa, per effetto della quale il mercato risulta dominato da aziende gestite direttamente dalla criminalità.

Tali dinamiche risultano palesi nella Locride, dove le aziende che non hanno chiuso deliberatamente tra gli anni '70 ed '80 successivamente, per problemi finanziari di liquidità e di rapporti con le banche, sono state decimate. La 'ndrangheta *«di capitali ne ha: provengono da tutte le attività illecite che controlla (droga, armi). L'impresa pulita invece vive col lavoro. Nel momento in cui le banche hanno un atteggiamento di chiusura, sono le imprese pulite a non reggere. Ed è molto più facile trovare aziende pulite che non pagano puntualmente i lavoratori, che un'impresa della 'ndrangheta. Io ho fatto la sindacalista per tanti anni e non ricordo una sola volta che i lavoratori di aziende della 'ndrangheta si sono rivolte al sindacato. E non dico alla CGIL, ma a tutti i sindacati»⁷³⁵*. Muovendosi sul piano legale e su quello

⁷³⁰ Intervista al Dott. Linarello, Presidente Consorzio Goel.

⁷³¹ Intervista al Dott. Linarello, Presidente Consorzio GOEL.

⁷³² Intervista al Dott. Linarello, Presidente Consorzio GOEL.

⁷³³ Smith A., *op. cit.*, 2005.

⁷³⁴ Fantozzi P., *op. cit.*, p. 125, 1993.

⁷³⁵ Intervista all'On. Frascà, Deputato Regionale.

illegale, impongono un controllo invisibile su consistenti e redditizi settori economici, con solidi vantaggi competitivi sulle imprese “pulite”. Il potere finanziario acquisito con traffici illeciti, unitamente al ricorso sistematico a mezzi illegali, pone le aziende concorrenti che operano nella legalità in una situazione di subalternità. Ogni prospettiva di crescita e di sviluppo appare compromessa dal tentacolare controllo del territorio operato dalle organizzazioni criminali. Non solo ciò scoraggia investimenti esterni: gli stessi attori locali sono dissuasi da tale stato di cose ad intraprendere. «*Le imprese nascono per trarre profitto dalle opportunità, definite dall'insieme di vincoli esistente. Ma in presenza di diritti di proprietà incerti, di leggi scarsamente applicate, i barriere all'entrata e di restrizioni monopolistiche esse avranno un orizzonte temporale corto e una bassa dotazione di capitale, in sostanza, saranno di piccole dimensioni. Gli affari che offrono maggiori occasioni di profitto si trovano nel commercio, nelle attività di redistribuzione o nel mercato illegale. Grandi imprese dotate di ingenti capitali fissi esisteranno solo con l'aiuto pubblico, ossia dipendendo da sussidi, protezione tariffaria e vantaggi politici: una miscela che difficilmente porta all'efficienza*»⁷³⁶. La criminalità struttura una rete complessa di vincoli informali all'agire economico che limita considerevolmente il set delle opzioni praticabili dagli operatori di mercato, compromettendo l'efficienza del sistema.

Nel complesso, l'influenza assunta nel tempo ha finito col modificare la struttura istituzionale del sistema economico locale e le sue possibilità di crescita. La forte presenza sul mercato è rafforzata da un controllo anche sulla politica locale, che consente di ottenere appalti, concessioni, finanziamenti. Il potere economico della 'ndrangheta viene costantemente convertito in potere politico, accrescendo così l'influenza complessiva sul tessuto sociale locale. Un'escalation che rende la 'ndrangheta ancora più capace d'incidere sui processi di cambiamento in atto, sull'insieme delle opportunità sociali, piegandole alle sue esigenze ed interessi particolari, ovviamente incoerenti con uno sviluppo complessivo del Mezzogiorno. Essa contrasta gli incentivi propri di una libera economia di mercato, preferendo il monopolio alla concorrenza, la persistenza di politiche redistributive allo sviluppo di un tessuto produttivo autonomo, la riduzione all'espansione delle opportunità sociali.

L'individualismo orientato all'arricchimento personale tende a rifuggire da ogni norma, a violare qualsiasi regola considerando tutto ciò che è pubblico possibile oggetto di uso o appropriazione privata. Anche nelle società più avanzate i vincoli formali costituiscono solo una frazione limitata delle regole che presiedono il funzionamento del sistema sociale ed economico. Molto frequentemente sono i vincoli informali il riferimento immediato dell'agire sociale. Laddove manca la capacità di autoregolazione e di autolimitazione, laddove le regole informali non forniscono una struttura sulla base della quale organizzare le attività e produrre ordinati comportamenti individuali, i costi dell'agire economico si innalzano considerevolmente. L'assenza di codici morali che frenano comportamenti massimizzanti e il diffuso utilizzo di mezzi illegali, compromette l'efficienza del sistema economico, impedendo ai soggetti che operano seguendo le norme formali ed utilizzando esclusivamente mezzi legali di emergere nel gioco della libera competizione. La *pianta delicata della concorrenza*⁷³⁷, di cui parlava Einaudi, difficilmente attecchisce in un contesto simile. Le barriere all'entrata create dall'economia illecita, la concorrenza sleale delle aziende legate alla malavita ledono

⁷³⁶ North D. C., *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, p. 105, Il Mulino, Bologna, 2002.

⁷³⁷ Cfr.: Antiseri D., *Cattolici a difesa del mercato*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2006.

il fondamentale diritto all'iniziativa economica individuale e compromettono il funzionamento del sistema nel suo complesso. *«La nascita di liberi mercati in generale, e in particolare della libera ricerca di un impiego, è stata esaltata dagli storici; perfino un grande critico del capitalismo come Karl Marx ne vedeva nel suo emergere un gran progresso»*⁷³⁸. La possibilità di uno sviluppo endogeno risulta un'evenienza remota in assenza del requisito fondamentale alla crescita, ovvero la costruzione di mercati liberi da condizionamenti clientelari, la cui allocazione di risorse risulti condizionata esclusivamente dal principio di prestazione. *«Oggi in Calabria per andare avanti bisogna scendere a compromessi con i politici, scendere a compromessi con la mafia, altrimenti deve fare la valigia e andare via. Rispetto al passato non ci sono differenze di rilievo, solo è diventato tutto più sofisticato, però cambiamenti non ce ne sono. L'unica cosa è avere il potente amico sovvenzionando le campagne elettorali o aiutarlo anche così, se sei portatore di voti. Allora questo ti permette di andare avanti e realizzare anche l'illecito. Altrimenti non c'è sbocco qui in Calabria»*⁷³⁹. L'ingresso sui mercati, siano essi della produzione o del lavoro, nel Sud è stato storicamente controllato dai poteri forti locali. Spezzare tale controllo sarebbe il primo passo verso la costruzione di un sistema economico di tipo moderno, la cui edificazione è inibita dal *«blocco mafia-politica-affari, che costituisce oggi il principale ostacolo allo sviluppo»*⁷⁴⁰.

Sebbene la relazione tra ritardo nello sviluppo e presenza criminale risulti stretta (nonostante sia *«arduo dire se la densità criminale sia la conseguenza dello scarso sviluppo e dell'elevata disoccupazione, o viceversa. Ambedue i meccanismi sono evidentemente all'opera»*⁷⁴¹), le esternalità delle attività mafiose non necessariamente determinano una contrazione degli indicatori economici. Anzi, l'attività di riciclaggio può favorire la coagulazione di investimenti sul territorio. La criminalità organizzata ha imparato a sfruttare molto bene i meccanismi di mercato per accrescere la dotazione di capitali. *«Una certa mafia impedisce lo sviluppo. Non che esista una mafia buona, ma anche all'interno della mafia c'è n'è una più moderna ed industriale. L'altra invece no»*⁷⁴². Oggi il più grande problema della 'ndrangheta non è guadagnare soldi, ma impiegarli. Anche gli investimenti sul territorio hanno subito una sorta di saturazione: sono così grandi i capitali da reinvestire che diventa troppo evidente reinvestirli in loco. Di conseguenza si cerca di individuare mercati di sbocco alternativi ove rimpiegare i capitali, con consistenti reimpieghi nella finanza o nelle attività immobiliari sui circuiti internazionali. Lo sviluppo abnorme di attività commerciali nelle zone a maggiore presenza criminale, come nella Locride, è sintomatico di tali estese attività di riciclaggio. La fitta trama di legami tra poteri occulti e politica crea reti stabili in grado d'influenzare, manipolandoli, i processi di produzione e distribuzione della ricchezza, le decisioni politiche, rafforzando le rispettive posizioni di potere. Data l'influenza economica assunta dalle organizzazioni criminali, pensare che la criminalità organizzata sia un problema relegato esclusivamente all'Italia meridionale è riduttivo e fuorviante. La penetrazione è qui molto più capillare, non circoscritta territorialmente. L'enorme espansione organizzativa della criminalità negli ultimi anni consente d'irradiare il potere ben al di là dei ristretti confini regionali.

⁷³⁸ Sen A., *Lo sviluppo è libertà*, p. 118, Mondadori, Milano, 2000.

⁷³⁹ Intervista al Dott. Callipo, Presidente di Confindustria Calabria.

⁷⁴⁰ Becattini G., *op cit.*, p. 152.

⁷⁴¹ Becchi A., *Le politiche per il Mezzogiorno*, p. 56, in Meridiana, n. 31, 1998.

⁷⁴² Mons. Bregantini, Vescovo di Locri.

Lo stretto controllo del territorio operato dalla ‘ndrangheta non è fondato esclusivamente sulla violenza ma anche, e principalmente, su forme di connivenza con gli apparati statali che consentono alla criminalità organizzata di svolgere tranquillamente i propri affari “puliti”. *«Pensiamo a quello che sta avvenendo che oggi è l’élite economica calabrese», cioè la grande distribuzione, uno dei pochi settori economici calabresi ancora dinamico sul piano degli investimenti, il canali fondamentale del riciclaggio del denaro proveniente dall’attività mafiosa. Ieri abbiamo cancellato in Commissione Bilancio una parte della legge finanziaria regionale dove qualcuno, in maniera rocambolesca, aveva inserito che tutte le aree degradate della Calabria (degradate significa che non sono utilizzate al positivo sviluppo del territorio a prescindere da quella che è la destinazione urbanistica) sono suscettibili di insediamenti di ipermercati e supermercati. Questo che significa? Significa che in ogni Comune della Calabria superiore a 50.000 abitanti tutte le aree degradate sarebbero state disseminate di ipermercati. La legge finanziaria è stata fatta il 15, il 16 – il giorno dopo – c’erano già 35 domande di apertura di ipermercati in Calabria. Ciò che è accaduto con la legge finanziaria regionale, mostra la profondità dell’azione della mafia nelle istituzioni, come sia pregnante e condizioni il lavoro politico in fondo»⁷⁴³. La mafia ha creato legami duraturi di obbligazione con soggetti esterni, appartenenti al mondo della politica e della finanza. Accanto a questo mondo sommerso di collusione tra mafia, politica ed affari, si colloca una consistente zona grigia d’illegalità diffusa, intendendosi qualunque tipo di violazione di norme. «Sono fatti di rottura delle regole di non elevata gravità, se presi singolarmente. Ma nel complesso provocano una situazione grave. Ed è l’illegalità di cui siamo tutti colpevoli»⁷⁴⁴.*

Oltre che fare da collante ai network politico-amministrativo per l’ottenimento dei finanziamenti pubblici e delle autorizzazioni, il mafioso-imprenditore è anche interessato a diffondere un clima di serenità e sicurezza – apparente – che culmina in nell’assenza di furti, di scippi e di rapine. Garantisce una sorta di pace sociale contro gli episodi di microcriminalità che suscitano maggiore allarme tra i suoi cittadini-clienti, ovvero coloro che fanno la spesa nei suoi ipermercati e frequentano i suoi ristoranti. Dietro tale atteggiamento si cela un cambio di strategia finalizzato al recupero del consenso sociale, essenziale all’organizzazione *«per restare se stessa attraverso altre vie. Le vie degli affari, della ricostruzione di una salda rete di relazioni economiche, della proposta di un nuovo patto di tranquillità sociale»⁷⁴⁵. Del resto, i proventi maggiori non vengono dagli scippi e dalle rapine, ma dagli appalti multimiliardari e dal narcotraffico, attività finanziarie su vasta scala. Scippi e rapine determinerebbero una presenza ancora più soffocante di forze dell’ordine sul territorio che rischierebbe di mettere a rischio, o quantomeno rallentare, i lucrosi traffici illeciti. «Siderno riesce a imprimere anche un forte senso di sicurezza sul suo territorio, pur essendo nel centro della Locride: nel 2003 la stampa nazionale ha riconosciuto a Siderno il titolo di città più sicura d’Italia rispetto alla microcriminalità, e quindi la città più sicura per fare turismo»⁷⁴⁶. L’assenza di microcriminalità, portata ad esempio dall’intervistato per segnalare un presunto clima di legalità diffusa, costituisce un segnale tra i più evidenti della pervasività del*

⁷⁴³ Intervista al Prof. Maiolo, Consigliere Regionale della Calabria con delega alla programmazione nazionale e comunitaria.

⁷⁴⁴ Intervista al Dott. Barbaro, ex Sindaco di Locri.

⁷⁴⁵ Castiglione F. P., *Le strategie politiche di Cosa Nostra, Intervista a Guido Lo Forte*, p. 11, in Segno, n. 196, 1998.

⁷⁴⁶ Intervista al Dott. Figliomeni, Presidente del Comitato di Gestione del PIT e Sindaco di Siderno.

controllo operato della 'ndrangheta, «non vuol dire che la pericolosità si sia ridotta, anzi, può voler dire il contrario»⁷⁴⁷, ossia «un controllo più ferreo del territorio funzionale alla ricerca di consenso»⁷⁴⁸. Non bisogna dimenticare che «stiamo parlando della Locride, una realtà nella quale la 'ndrangheta è onnipresente in qualunque tipo di realtà umana. Questo condizionamento è estremamente pregiudicante. Ammesso e non concesso che uno abbia la capacità, la voglia e la consistenza economica per iniziare un'attività, deve scontrarsi prima con la burocrazia, poi con la 'ndrangheta. Parlando con operatori della sicurezza, direbbero che molte delle attività commerciali diffuse sul territorio sono "lavatrici"»⁷⁴⁹. Arrivando nella Locride, si resta colpiti dalla vitalità commerciale dell'area: lungo la 106 ipermercati, ristoranti, negozi lussuosi si susseguono senza soluzione di continuità. Una simile concentrazione di strutture in un'area, almeno sulla carta, dovrebbe essere tra le più povere della Calabria, fa sorgere evidentemente enormi dubbi sulla natura di tali attività. «Ho trovato un'analogia molto forte quando sono stato in Colombia. Nella città di Cali c'era un'economia molto fiorente, un fiorire di attività commerciali molto forti. Con il colpo duro inflitto al cartello della droga di Cali, in questi anni si sta provocando un'immensa crisi economica locale, stanno chiudendo una marea di negozi»⁷⁵⁰. L'assenza di microcriminalità e il dinamismo commerciale, in altri contesti, avrebbe significati diversi. Nella Locride sono invece espressioni di una pax criminale funzionale alla *terziarizzazione* della 'ndrangheta, che sposta capitali, merci e droga sui mercati internazionali, gestisce appalti e reinveste i proventi delle attività illecite nei mercati legali, generando ulteriori profitti. Ha assunto i connotati di una vera e propria multinazionale reticolare, con sedi estere ed investimenti sparsi nei nuovi centri dell'economia globale.

Nell'analizzare l'impatto prodotto in Calabria dalla 'ndrangheta "industriale" bisogna tuttavia spostarsi dalla Locride per approdare poco distante, nell'area di Gioia Tauro. La Piana di Gioia Tauro ha costituito il nucleo di irradiazione primario in Calabria della criminalità organizzata dal dopoguerra in poi, e nel contempo il luogo di una grande trasformazione fondiaria, olivicola e agrumicola. La storia del porto sorto nell'area costituisce un esempio tipico del terreno fertile che il sistema degli appalti pubblici ha offerto alla 'ndrangheta. Il porto si erge su terreni nei quali, fino agli inizi degli anni '70, erano ubicati i migliori agrumeti della Regione. I lavori per rimuovere tali agrumeti vennero affidati a imprese notoriamente colluse con la 'ndrangheta⁷⁵¹. Il progetto iniziale prevedeva la realizzazione di un impianto siderurgico da 50.000 ettari, con un indotto occupazionale di decine di migliaia di posti di lavoro. Ma non verrà mai realizzato: nel 1978 i lavori vennero interrotti, dopo che era stato realizzato solo il porto. Successivamente l'Enel rilevò l'area, per realizzarvi una centrale a carbone. Ma il cantiere, avviato abusivamente, venne sequestrato nel 1990, dopo che erano stati appaltati lavori per oltre mille miliardi di Lire ad imprese del Nord e, da queste, subappaltate ad aziende locali controllate dalla criminalità. Nel 1991 venne ultimato il porto, dopo il dissequestro del cantiere. Costato complessivamente oltre 500 miliardi, a fronte dei 30 inizialmente previsti, entrò in funzione dopo qualche anno, seppure tra ritardi, inefficienze e polemiche. Nel campo dei lavori pubblici, l'applicazione più ovvia del principio del controllo

⁷⁴⁷ Sales I., *Il Sud al tempo dell'euro*, p. 108, Roma, Editori Riuniti, 1999.

⁷⁴⁸ *Ibidem*, p. 108.

⁷⁴⁹ Intervista al Dott. Zito, Segretario Provinciale Uil di Reggio Calabria.

⁷⁵⁰ Intervista al Dott. Linarello, Presidente Consorzio GOEL.

⁷⁵¹ Cfr.: Dematteis G., *Le trasformazioni territoriali e ambientali*, in *Storia dell'Italia repubblicana Einaudi*, Einaudi, Torino, 2000.

territoriale da parte della criminalità organizzata comporta una divisione del lavoro tra aziende esterne appaltatrici e quelle locali colluse, in vesti di subappaltanti. Sullo scenario degli appalti si muovono mafiosi-imprenditori o imprenditori collusi, che sfruttano i vantaggi derivanti dall'appartenenza alla rete criminale. Attraverso tale modus operandi, perfettamente adeguato ad un'economia dipendente dai finanziamenti pubblici, la 'ndrangheta ha esteso il suo campo d'azione, non trovando in ciò alcuna opposizione da parte della politica.

«C'è un meccanismo di regolazione sociale che consente a poteri ben strutturati ed organizzati, quali le massonerie e la 'ndrangheta, di poter governare un'ampissima parte della cosa pubblica, del territorio, dell'economia»⁷⁵². La capacità di regolazione dei processi dimostrata dalla criminalità non ha avuto eguali in nessuna istituzione politica, economica e sociale del Mezzogiorno ed in Calabria. Tale potere regolativo si è affermato ed ha prosperato grazie alla debolezza dell'ambiente circostante. Un'interazione, quella tra 'ndrangheta e società civile, che ha strutturato l'instaurazione di una sorta di *catena schismogenetica complementare*⁷⁵³: l'apparente ed artificiale superiorità del potere criminale si riflette negli atteggiamenti remissivi della società locale, atteggiamenti che spingono la mafia a dare ulteriori dimostrazioni di forza, ad alzare il tiro. Chi si schiera contro le organizzazioni malavitose fa immediatamente i conti, violenti ed intimidatori, per la sua presa di posizione. Nelle aree oppresse dal potere criminale i cittadini quotidianamente reprimono il sentimento di ribellione interiore contro tali poteri, e la contraddizione di non potere esprimere la propria visione per evitare danni personali, familiari o professionali. L'effetto di feedback consiste in un'accentuazione della sottomissione generale ad un potere percepito come incontrastabile e risoluto, capace di isolare ed eliminare ogni forma di resistenza pur di affermare il controllo esclusivo e totale sul territorio. Se i meccanismi di questa catena non vengono spezzati, in prospettiva essi conducono alla dilatazione eccessiva della struttura dominante⁷⁵⁴, che acquisisce così connotati molto simili a quelli di un'*istituzione totale*⁷⁵⁵: un'organizzazione, cioè, capace di esercitare un controllo indiscusso sulla quasi totalità delle attività e dei bisogni dei soggetti che occupano un certo spazio.

La lotta alla criminalità organizzata non ha oggettivamente ottenuto risultati apprezzabili, sia per quanto attiene il contrasto di primo livello, quello delle forze dell'ordine e della magistratura, sia per quanto riguarda l'offensiva sul campo culturale. «Questo fenomeno, nell'arco degli ultimi 50 anni, anziché essere contenuto ha dilagato. Il motivo è semplice: non ci siamo opposti in maniera tale da sconfiggerla. Il problema non è come è sorta la mafia, ma perché la mafia è cresciuta e perché ha svolto e svolge il ruolo che svolge? Evidentemente perché non c'è stata una risposta adeguata da parte dello Stato»⁷⁵⁶. In linea generale non è possibile affermare che ci sia stata messa in campo una efficace strategia antimafia. La sostanziale insensibilità della classe politica e di gran parte della magistratura nei confronti della pericolosità sociale delle formazioni criminali ha ne consentito una crescita esponenziale, in mancanza di strumenti adeguati di repressione volta a ristabilire il controllo dello Stato su intere fette del territorio. «Altrimenti non si parlerebbe della criminalità organizzata entro questi termini. Altrimenti diremmo che

⁷⁵² Intervista al Dott. Linarello, Presidente Consorzio Goel.

⁷⁵³ Cfr.: Bateson G., *Verso un'ecologia della mente*, Adelphi, Milano, 2000.

⁷⁵⁴ *Ibidem*.

⁷⁵⁵ Cfr.: Goffman E., *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Einaudi, Torino, 1968.

⁷⁵⁶ Intervista al Sen. Zito, Sindaco di Roccella Jonica.

l'abbiamo battuta o che l'abbiamo resa meno pericolosa, ma non è così»⁷⁵⁷. Oggi, il dispiegamento di una valida strategia anticrimine è inficiato dalla penetrazione nelle istituzioni, a tutti i livelli, di uomini legati alle organizzazioni criminali. Un'infiltrazione, nella politica e nell'economia, sostenuta da un'attenta prassi mista di violenza e legittimazione. «Se uno viene ucciso e la sua vita non è stata limpida o ci sono voci che dietro ci possa essere qualcosa, la gente tacitamente approva l'omicidio. È come se la 'ndrangheta ormai sia stata investita di una legittimazione di magistratura straordinaria»⁷⁵⁸.

Dove esiste un mercato del lavoro maturo, basato su criteri meritocratici e di efficienza, il passaggio dalla famiglia all'autonomia individuale costituisce un passaggio naturale. Nel Sud questo passaggio è spesso segnato dal clientelismo, dalle raccomandazioni. La famiglia e le reti sociali in cui essa è inserita in tale ricerca assumono un'importanza primaria. «In un contesto come quello meridionale con una struttura produttiva debole ed un mercato nel quale i caratteri della legalità e della illegalità spesso non sono distinguibili, le relazioni ascrivibili costituiscono una oggettiva forma di riferimento al fine di vivere e riprodursi»⁷⁵⁹. Non avere un'appartenenza da scambiare equivale spesso a restare esclusi dai circuiti occupazionali. «Sono i "senza appartenenza" dentro cui "pesca" la 'ndrangheta, tra coloro che non contano nulla perché non hanno un'appartenenza da esibire. La 'ndrangheta gliene regala una. Apparentemente la regala, perché poi la fa pagare»⁷⁶⁰. Di queste forme di dipendenza hanno tratto profitto sia le organizzazioni criminali che la classe politica meridionale, soffocando sul nascere le pur deboli spinte verso l'emancipazione provenienti dai settori più dinamici del tessuto sociale. Quotidianamente nella Locride (l'area a maggiore densità criminale della Calabria), si fronteggiano diversi microcosmi: la massoneria deviata e la 'ndrangheta, spesso colluse con la politica, ed i pezzi ancora puliti di società civile, affiancati dalla Chiesa. 'Ndrangheta e Chiesa locale, in questo confronto, cercano di guadagnare terreno pescando tra i senza appartenenza, dando loro un'identità ed una prospettiva di vita molto diversa. La massoneria deviata, legata alla 'ndrangheta dalla figura del *santista*, a differenza di questa e della Chiesa, non ricerca i propri membri tra i senza appartenenza, ma rimpingua le proprie fila di soggetti dotati di una rilevante posizione sociale da scambiare, individui che controllano risorse strategiche o processi allocativi.

Il radicamento culturale, la convivenza quotidiana con una presenza della criminalità, ha cristallizzato una condizione di illegalità diffusa che viene ormai data per scontata. La pervasiva penetrazione nel mondo delle istituzioni, lo stretto controllo del territorio protratto nel tempo, hanno indotto forzatamente l'accettazione delle condizioni da essa create, date ormai per scontate o ritenute "normali", imm modificabili. Si sviluppa, col tempo, la tendenza ad assolutizzare la realtà e la situazione esistente: una condizione estrema simile a quella dei prigionieri incatenati nella caverna descritti da Platone. L'accettazione passiva impedisce di vedere altri possibili *stati del mondo*, situazioni di non-dipendenza e di non-assoggettamento al potere mafioso. Si cerca semplicemente il modo migliore per coesistere con esso, di non porsi in contrasto con tali poteri per destrutturarli, impresa ritenuta da molti pressoché disperata. In un contesto simile, forse, «non siamo interessati a scoprire se questo mondo esiste davvero o se è soltanto un sistema internamente solidale di

⁷⁵⁷ Intervista al Dott. Barbaro, ex Sindaco di Locri.

⁷⁵⁸ Intervista al Dott. Linarello, Presidente Consorzio GOEL.

⁷⁵⁹ Fantozzi P., *op. cit.*, p. 73, 1997.

⁷⁶⁰ Intervista al Dott. Linarello, Presidente Consorzio GOEL.

apparenze tra loro coerenti (...) Occorre un motivo particolare, come l'irruzione di un'esperienza "strana", che non possiamo ricondurre allo stock delle nostre conoscenze a disposizione, o che appare incoerente con esse, per indurci a rivedere le nostre credenze precedenti»⁷⁶¹. Di tanto in tanto shock esogeni riportano in primo piano l'impossibilità di coesistere con simili poteri, problema costantemente rimosso nella prassi quotidiana. La reazione che si crea, indotta dalla mobilitazione prodotta dall'onda emotiva, tende però rapidamente a scemare. Esistono sub-universi culturali, nella Locride, in cui la presenza della 'ndrangheta non viene "latentizzata", rimossa, ma è oggetto di attenzioni ed azioni concrete, volte a stimolare uno stato di mobilitazione permanente. Sub-universi che cercano di sviluppare un'azione di mutamento sociale partendo dalla sfera "mondo della vita quotidiana", un mondo preesistente alle esperienze di ciascuno ed interpretato da altri, veicolato attraverso le "conoscenze a disposizione" che funzionano soggettivamente come *schemi di riferimento*⁷⁶². Agire su tali schemi equivale a colpire il retroterra culturale che alimenta il potere mafioso sul territorio e lo perpetua.

L'azione portata avanti dalle cooperative che gravitano intorno la figura carismatica di Mons. Bregantini entra nella sfera della quotidianità più importante per l'esperienza di ciascun individuo, quella lavorativa, ed attraverso essa cerca di rinnovare gli *schemi di riferimento* dei "senza appartenenza", coloro tra i quali la 'ndrangheta recluta i propri affiliati. Un rinnovamento totale, che cerca di promuovere una coscienza nuova e di proiettarla nel sociale, per produrre un'etica compatibile con la crescita economica e civile della Locride. Tale azione di mobilitazione è finalizzata a *spezzare i legami sociali, economici e psicologici* creati dalla mafia, disponendo la gente a nuove *forme di socializzazione e di comportamento*⁷⁶³. Il mondo del lavoro, che «nella sua totalità di staglia in primo piano, come realtà preminente»⁷⁶⁴, oltre alla sua rilevanza soggettiva, è funzionale alla promozione di uno sviluppo non contaminato dalle attività mafiose e non condizionato da esse.

Il mantenimento di uno stato continuo di necessità è risultato funzionale alla conservazione del potere di questi gruppi. Gli interventi pubblici orientati allo sviluppo delle aree depresse, tale flusso notevole ed incessante di capitali, ha alimentato i circuiti clientelari della politica e sostenuto appalti vinti sistematicamente da aziende collegate alla criminalità locale. La costruzione di un dinamico contesto economico locale dipende in misura considerevole dal tessuto di relazione sociali entro cui s'inserisce e dovrebbe svilupparsi. «Esistono molte persone che ricavano un vantaggio dal funzionamento uniforme e regolare dei mercati, ma esistono anche gruppi i cui interessi possono essere danneggiati da tale funzionamento; e se sono questi ultimi ad avere una potenza ed un'influenza politica superiore, possono far sì che ai mercati non venga concesso uno spazio economico adeguato (...) e imporre pesanti sacrifici alla popolazione (...) Quando Adam Smith deplorava che i mercati fossero poco estesi (...) non intendeva solo sottolineare i vantaggi sociali di un mercato ben funzionante, ma anche denunciare le influenze di interessi costituiti che miravano a sottrarre alla minaccia della concorrenza i loro profitti artificialmente gonfiati (...) Le restrizioni contro le quali Smith è più polemico possono essere

⁷⁶¹ James W., Schutz A., *Le realtà multiple e altri scritti*, p. 148, Edizioni ETS, Pisa, 2006.

⁷⁶² *Ibidem*, p. 127.

⁷⁶³ Deutsch K., *Social mobilization and political development*, in *American political social science*, p. 494, 1961, cit. in Fantozzi P., *Comunità, società e politica nel Sud d'Italia*, p. 20, Rubettino, 1997.

⁷⁶⁴ James W., Schutz A., *op. cit.*, p. 146, 2006.

considerate, in senso ampio, dei vincoli “precapitalistici”⁷⁶⁵. La persistenza di vincoli precapitalistici, funzionali alla conservazione del potere delle organizzazioni criminali, costituisce un ostacolo insormontabile per lo sviluppo reale di queste aree. Il costo che ne deriva è enorme. Esso contribuisce ad alimentare aspettative sociali negative, diffondendo nel sistema sfiducia tra gli operatori, rendendoli così poco propensi ad operare attivamente nel contesto locale.

5.4.2 Sfiducia e particolarismo

Simmel affermava che «*la società si disgregherebbe in assenza di fiducia tra gli uomini. Sono pochissimi i rapporti che si fondano realmente su ciò che uno sa in modo verificabile dell'altro, pochissimi durerebbero oltre un certo tempo se la fiducia non fosse così forte o talora anche più forte di verifiche logiche*»⁷⁶⁶. Destinatari delle aspettative fiduciarie possono essere le singole istituzioni espressioni della più ampia organizzazione sociale (fiducia istituzionale)⁷⁶⁷ oppure altri attori individuali (fiducia personale o interpersonale). Da un punto di vista cognitivo si colloca in una dimensione intermedia tra completezza e totale assenza d'informazioni, in quanto «*chi sa completamente non ha bisogno di fidarsi, chi non sa affatto non può ragionevolmente fidarsi*»⁷⁶⁸. L'aspettativa fiducia interviene nelle situazioni d'incertezza sostituendo le informazioni mancanti favorendo una rischiosa presa di posizione in funzione della quale il comportamento futuro atteso è di tipo non opportunistico: «*la fiducia non è “Farò questo per te perché tu hai un potere su di me”, e nemmeno “Io farò questo per te ora, se tu farai subito questo per me”, ma “Farò questo per te ora, sapendo che un giorno tu farai qualcosa per me”*»⁷⁶⁹. È una forma di reciprocità “rateizzata” che ridimensiona il rischio percepito di comportamenti opportunistici. Essa incentiva scambi generalizzati, riduce i costi di transazione, rende dinamici ed elastici i processi di reciprocità⁷⁷⁰. Da questo punto di vista emerge una stretta relazione con il capitale sociale, che può facilitare le relazioni e le azioni di soggetti operanti all'interno di specifici network o in determinati contesti sociali. Anche il lavoro comune, creando legami e frame cognitivi condivisi, avvicina soggetti provenienti da ambienti diversi, li abitua a tenere conto delle reciproche esigenze, producendo nuovo capitale sociale. Un elevato stock di fiducia e di capitale sociale risultano essenziali per un funzionamento efficiente del sistema economico e delle organizzazioni⁷⁷¹. Capitale sociale e fiducia agiscono congiuntamente sugli schemi cognitivi individuali, intervenendo sulle aspettative, sulla percezione di vincoli e di opportunità, e sulla strutturazione delle preferenze,

⁷⁶⁵ Sen A., *op. cit.*, p. 125-126, 2000.

⁷⁶⁶ Simmel G., *Filosofia del denaro*, p. 263, UTET, Torino, 1984.

⁷⁶⁷ La fiducia sistemica può essere definita in termini di stabilità di un dato ordine sociale, di funzionamento delle regole. Essa è solo in parte riconducibile a pregresse esperienze di regolarità e di efficiente funzionamento delle istituzioni sociali. E', più frequentemente, una sorta di atto di fede basato sull'adesione attiva all'ordine normativo, adesione indotta dal processo di socializzazione. Cfr.: Parsons T., *Sistema politico e struttura sociale*, Giuffrè, Milano, 1975.

⁷⁶⁸ Simmel G., *Sociologia*, p. 299, Comunità, Milano, 1989.

⁷⁶⁹ Putnam R., *La tradizione civica delle regioni italiane*, p. 215-216, Mondadori, Milano, 1993.

⁷⁷⁰ La fiducia è un bene necessario per ovviare alla limitata stabilità e subottimalità di accordi cooperativi sorti in assenza di fiducia, per costruire interazioni cooperative altrimenti impossibili. La creazione e la stabilizzazione della fiducia è un meccanismo che implica complesse dinamiche storiche di lunga durata, a lenti processi evolutivi che definiscono e producono le tradizioni culturali ed i sistemi morali (Cfr.: Putnam R. D., *op. cit.*, 1993). Resta controversa la possibilità che la fiducia possa essere prodotta intenzionalmente e razionalmente. Una volta affermatasi, la fiducia può operare come stabilizzatore di rapporti cooperativi, senza costituire necessaria preconditione alla cooperazione.

⁷⁷¹ Sen A., *La ricchezza della ragione*, Il Mulino, Bologna, 2000.

esercitando congiuntamente su questi tre livelli una funzione dilatatoria che permette di bypassare le situazioni tipiche da *dilemma del prigioniero*⁷⁷², la trappola della mutua defezione, attraverso la cooperazione. In generale, il capitale sociale vincola l'agire individuale sanzionando comportamenti di tipo opportunistico eliminando, o comunque riducendo, il rischio di defezioni che minano la possibilità di transazioni future, rendendo così il comportamento cooperativo una scelta individualmente razionale o addirittura una *strategia dominante*, scelta ottimale indipendente da quelle optate dagli altri attori⁷⁷³. Agendo sulla strutturazione delle preferenze e riformulando i rendimenti delle matrici dei payoff individuali, il capitale sociale crea vincoli solidaristici e rafforza l'identità di gruppo. Sotto questo profilo, la cooperazione non è solo conseguenza a calcoli utilitaristici, ma scaturisce da meccanismi di identificazione in un dato gruppo o in una certa rete. Per cui il capitale sociale fa riferimento anche a complesse dinamiche attraverso cui le «*relazioni interpersonali di riconoscimento vengono prodotte e riprodotte a formare il tessuto della socialità*»⁷⁷⁴. Se nei gruppi di poco estesi la fiducia può insorgere indipendentemente dalla preesistenza di pratiche cooperative, e queste emergere anche in assenza di fiducia⁷⁷⁵, nei gruppi estesi la fiducia scaturisce solo quale effetto di pratiche cooperative reiterate nel tempo⁷⁷⁶ e queste ultime sembrano comunque avvantaggiate da rapporti fiduciari consolidati⁷⁷⁷.

Anche il sistema politico-istituzionale costituisce un potenziale produttore di fiducia interpersonale. La fiducia nei confronti dei sistemi astratti è connessa alla reputazione di cui godono i responsabili che operano nei punti di accesso a tali sistemi, a contatto con il pubblico, fornendo una sorta di ponte tra fiducia personale e fiducia sistemica⁷⁷⁸. I sistemi politici, centrali e locali, possono creare incentivi, apparati sanzionatori, pressioni normative capaci di rafforzare la cooperazione e creare barriere contro i rischi legati al conferimento della fiducia, mutando così le matrici dei payoff degli attori, inducendoli alla cooperazione. Un sistema politico ben

⁷⁷² Nel dilemma del prigioniero, metafora utilizzata frequentemente nella teoria dei giochi, due ladri vengono arrestati per eccesso di velocità dopo essersi disfatti del bottino di una precedente rapina. Imprigionati in due celle separate, senza la possibilità di comunicare tra loro, sono sospettati di avere commesso la rapina, ma senza prove decisive. Entrambi vengono quindi invitati a collaborare con la giustizia, offrendo uno sconto di pena per chi confessa. Solo nel caso in cui nessuno dei due confessasse entrambi verrebbero scagionati, ma nessun prigioniero ha la certezza che l'altro non confesserà. Per cui, per entrambi è presente una strategia dominante: conviene confessare indipendentemente da ciò che l'altro farà. Cfr.: Pindyck R. S., Rubinfeld D. L., *La teoria dei giochi e strategie competitive*, in Pindyck R. S., Rubinfeld D. L., *Microeconomia*, Zanichelli, Bologna, 1999.

⁷⁷³ Scianchi A., *op. cit.*, 1997.

⁷⁷⁴ Pizzorno A., *Perché si paga il benzinaio. Nota per una teoria del capitale sociale*, in *Stato e Mercato*, n. 57, p. 387, 1999.

⁷⁷⁵ Cfr.: Axelrod R., *op. cit.*, 1985..

⁷⁷⁶ L'esistenza di una storia del rapporto fiduciario che ha dato risultati positivi pesa in modo favorevole sulla possibilità di riconferma futura e sulla riproduzione dei rapporti cooperativi. Questa prospettiva è condivisa dalla teoria dei giochi: il *dilemma del prigioniero* viene superato attraverso ripetizione dei giochi nel tempo.

⁷⁷⁷ Anche nella teoria dei giochi la fiducia appare più come risultato che come preconditione agli scambi cooperativi: emerge quale esito delle interazioni cooperative protratte nel tempo. La teoria, tuttavia, non spiega un presupposto dato per scontato, ovvero la disponibilità di fondo alla cooperazione che crea il rapporto tra i giocatori, disposizione che rinvia a dinamiche di riconoscimento reciproco non esplorabili in termini di pura razionalità strategica. Dimensioni cognitive ed emotive appaiono intrecciate inestricabilmente tra loro. La fiducia non può essere semplicemente considerata un'opzione strategica per ridurre i costi di transazione e d'informazioni. I giochi reiterati, inoltre, possono produrre equilibri multipli, sia fiduciari, sia esiti con esiti non cooperativi.

⁷⁷⁸ Le istituzioni moderne, afferma Giddens, sono strettamente legate alla fiducia nei sistemi astratti. Cfr. Giddens A., *Le conseguenze della modernità*, Il Mulino, Bologna, 1994.

legittimato ed efficace, che produce le condizioni favorevoli alla cooperazione e alla fiducia in alcuni ambiti, può stimolare effetti imitativi positivi anche nelle aree non direttamente regolamentate, innestando una spirale virtuosa della fiducia. Resta ferma la possibilità che i governi, con la loro azione, possano inficiare e distruggere preesistenti reti fiduciarie interpersonali. Esistono, inoltre, *intermediari della fiducia*⁷⁷⁹, ovvero persone notoriamente affidabili che mettono tale loro caratteristica a garanzia di interazioni che coinvolgono altri soggetti. La presenza di tali attori può contribuire ad agevolare la generalizzazione della fiducia nei contesti istituzionali in cui operano

L'assenza di fiducia, per converso disincentiva la solidarietà e la cooperazione, aprendo la strada al conflitto, all'atomizzazione sociale, diventando una potente forza distruttiva di capitale sociale. *«La sfiducia, dunque, è un'aspettativa con valenza negativa per l'attore, maturata sotto condizioni di incertezza, ma in presenza di un carico cognitivo e/o emotivo tale da permettere di superare la soglia del semplice timore, del cauto sospetto, della prudenza»*⁷⁸⁰. La specificità delle differenti tradizioni culturali spiegano la variabilità del patrimonio fiduciario presente nelle diverse società, e così la differenziazione nelle esperienze di modernizzazione. Ovviamente, un operatore economico calato in un contesto ricco di relazioni fiduciarie e densamente cooperativo gode di consistenti benefici che agevolano la sua attività. Ne costituiscono esempio le filiere produttive localizzate, basate sull'integrazione territoriale di attività produttive interconnesse, al cui interno si sviluppa una fitta rete di relazioni ed interessi convergenti. Simili strutture produttive integrate richiedono un tessuto fiduciario esteso per radicarsi. Ne in Calabria, ne in Basilicata, sussistono condizioni relazionali tali da rendere possibile l'attecchimento di tale tipologia di strutture produttive, basate su un'estesa rete relazionale e fiduciaria. In realtà, la ristrettezza dell'orizzonte fiduciario e relazione impedisce di creare strutture di collaborazione tra aziende ben più elementari, o di adottare più efficienti modelli organizzativi, impedendo di accrescere le dimensioni di scala aziendali. L'assenza di fiducia è tale che *«molto spesso è l'imprenditore che fa tutto: presta la manodopera, si trova i clienti, si fa l'amministrazione. Ciò che manca è la capacità di affidarsi a persone diverse da se stessi, che non è legata solo alla mancanza di risorse economiche per dotarsi di una struttura imprenditoriale adeguata»*⁷⁸¹. Nei contesti in cui il centro della socievolezza è costituito dal nucleo familiare e parentale, sussistono, di fatto, forti ostacoli strutturali alla realizzazione di organizzazioni economiche su vasta scala, le quali per emergere e svilupparsi dovranno ricorrere al sostegno pubblico⁷⁸². Il carente stock di fiducia inibisce comportamenti cooperativi. Mentre in Calabria l'apparato produttivo atomizzato e frammentato pare rispecchiare la scarsa propensione fiduciaria localmente diffusa, in Basilicata il tessuto industriale si presenta più denso e consistente, nonostante l'atavico individualismo e la carenza di atteggiamenti cooperativi. In realtà la presenza della grande industria, importata artificialmente attraverso politiche d'incentivazione, non è mai stata assimilata dal territorio, non ha determinato significativi effetti di trascinarsi o fenomeni estesi di distrettualizzazione. Gli intervistati nell'ambito lucano raffigurano la Regione come un'area ancora tendenzialmente agricola e ritengono del tutto estranei al contesto locale la presenza di tali realtà industriali, considerate anomalie che prima o poi determineranno

⁷⁷⁹ Cfr.: Coleman J. S., *op. cit.*, 2006.

⁷⁸⁰ Mutti A., *Sfiducia*, p. 203, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, a. XLVII, n. 2, aprile-giugno 2006.

⁷⁸¹ Dott.ssa Enrigo, Dirigente di Locride Sviluppo.

⁷⁸² Fukuyama F., *op. cit.*, 1997.

fenomeni di rigetto, come già sta diffusamente avvenendo, non sussistendo alcun rapporto organico tra tali aziende ed i contesti ospitanti. A causa dell'assenza di atteggiamenti culturali e fiduciari compatibili, prassi altrove consolidate e attuate con risultati soddisfacenti sono considerate dagli operatori locali impraticabili nel contesto calabrese e lucano. *«Pensiamo al fenomeno delle cooperative che al Nord, in Emilia, crea ricchezza, crea sviluppo. Da noi è assolutamente impensabile che si possa replicare, anche perché c'è sempre qualcuno più furbo che poi finisce per voler approfittare delle idee degli altri»*⁷⁸³. Le condizioni di contesto, in primis gli atteggiamenti culturali, sono valutate come un ostacolo all'operativizzazione autoctona di modelli economici di successo. Alla coagulazione di un denso apparato produttivo incentrato sulla cooperazione è preliminare, tuttavia, l'insorgenza della fiducia tra gli operatori economici locali. Una rivoluzione copernicana negli atteggiamenti culturali che pare ben lungi dall'essere realizzata. *«In televisione quando fanno vedere un vigneto in Calabria c'è una persona singola, fanno vedere un vigneto in Trentino è la cooperativa del Trentino. Queste forme di cooperazione che li sono storiche, anche questo bisogna dirlo, da noi stentano a partire»*⁷⁸⁴. Tra gli operatori, tuttavia, inizia a farsi strada l'idea che la fiducia, e gli atteggiamenti cooperativi connessi, siano risorse capaci di accrescere i benefici collettivi, creando reti che agevolano le transazioni interne, rendendole fitte ed intense, con benefici e costi alterati rispetto quelli tipici delle transazioni esterne. Tale percezione è comunque allo stato embrionale e non sembra produrre risultati concreti sul piano operativo. Attualmente, la scarsa propensione alla fiducia appare una variabile as-spaziale, che non muta sostanzialmente spostandosi nei differenti ambiti della Calabria e della Basilicata. *«C'è molta resistenza e difficoltà a mettersi insieme. Ogni privato, anche attraverso i finanziamenti erogati a favore delle zone obiettivo 1, è riuscito a costruirsi il suo capanno con le sue celle frigorifere e il suo impianto di lavorazione. La scarsa propensione alla cooperazione tra gli operatori economici di questa zona è un punto negativo. Ognuno lavora per conto suo e commercializza i prodotti sui mercati»*⁷⁸⁵. Dichiarazioni analoghe sono state raccolte in tutti i diversi PIT analizzati, a dimostrazione della situazione sostanzialmente omogenea sul fronte della propensione all'aggregazione tra gli operatori economici. La sfiducia radicata causa una pervicace paralisi da dilemma del prigioniero che inibisce ogni forma di collaborazione. Nelle realtà meridionali la propensione cooperativa, storicamente, si è sempre attestata su livelli molto bassi, e la fiducia, di per se scarsa, risulta tutt'ora una risorsa di difficile e faticosa costruzione. Il problema, dunque, è capire se, e come, la cooperazione possa insorgere anche in contesti privi, come il Sud Italia, di una consolidata tradizione fiduciaria e caratterizzati da diffusi atteggiamenti individualistici. La fiducia reciproca, nelle politiche basate sulla concertazione, è essenziale. Quando manca, le azioni degli altri possono facilmente essere interpretate come un tentativo di imporre la propria volontà o di ottenere vantaggi particolari. I valori culturali dominanti nelle Regioni del Sud non sostengono una fiducia impersonale e generalizzata, ma piuttosto una fiducia focalizzata, circoscritta ad un certo contesto. Il livello di fiducia che i cittadini meridionali ripongono nelle istituzioni è molto basso, specie verso le strutture più distanti dall'esperienza quotidiana dei singoli. L'archetipo è quello dei contadini lucani magistralmente raffigurati da Carlo Levi, abissalmente lontani dall'idea di Stato, in qualsiasi versione

⁷⁸³ Intervista alla Dott.ssa Dodaro, imprenditrice.

⁷⁸⁴ Intervista al Sindaco Guido, Comune di Marano Marchesato.

⁷⁸⁵ Intervista a Caputo, Sindaco di Tursi.

storica, considerato espressione di una civiltà a loro estranea, quasi nemica⁷⁸⁶. Di riflesso, anche i rapporti con i politici tendono ad essere intrisi della reciprocità, degli aggiustamenti informali e personalistici, tipici delle relazioni strumentali. La debolezza delle istituzioni, sia nazionali che locali, determina ulteriori effetti distorsivi sulle normali dinamiche politiche ed alimenta un clima di individualismo privatistico, antisolidaristico e antistatalistico. Complessivamente, tale mancanza di fiducia nelle istituzioni tende a scoraggiare investimenti più rischiosi e impegnativi, a meno che non godano di una protezione politica particolaristica, alimentando una cultura imprenditoriale notevolmente diffidente verso la politica, ma tendente nel contempo a trarre il massimo vantaggio dalla politica sul piano particolaristico.

Parlare di particolarismo⁷⁸⁷ equivale a sollevare problemi di confini, di barriere, di chiusure verso l'esterno⁷⁸⁸. Le teorie classiche della modernizzazione raffigurano la tradizione in termini di prevalenza delle logiche particolaristiche associate a rapporti ascrivibili⁷⁸⁹. La modernità, per converso, è intesa come prevalenza di rapporti sociali universalistici collegati a logiche acquisitive. Recenti ricerche hanno tuttavia dimostrato la compatibilità del clientelismo con la modernizzazione⁷⁹⁰. Affinchè modernizzazione e particolarismi possano coesistere è necessaria la presenza di criteri di valutazione di tipo realizzativo, cioè legati alle prestazioni, in contrapposizione a quelli ascrivibili. Anche il particolarismo familistico e parentale, se coniugato al principio di prestazione, tende ad agevolare l'apertura e la cooperazione nei confronti di altri gruppi sociali, determinando l'estensione della fiducia che risulta indispensabile per il dispiegarsi della modernizzazione⁷⁹¹. *«Si può sostenere, dunque, che esistono, particolarismi maggiormente dotati, rispetto ad altri, di capacità interne di legarsi con orientamenti dell'azione basati su standard più generali e impersonali, o addirittura di ridefinirsi, col tempo, in termini più consoni alle esigenze della modernità. Il loro autonomo contributo alla modernizzazione non va perciò disconosciuto. Esistono, inoltre, declinazioni del particolarismo in grado di diventare fattore di sostegno allo sviluppo una volta inserite in circuiti istituzionali e di potere adeguati»*⁷⁹². Risorse imprenditoriali e processi d'integrazione sociale orientati allo sviluppo possono essere attivati a partire da strutture familistico-parentali non autoreferenziali, nella misura in cui sollecitano la costruzione di legami

⁷⁸⁶ Cfr.: Levi C., *Cristo si è fermato ad Eboli*, Einaudi, Torino, 1975.

⁷⁸⁷ Più specificamente si può distinguere un particolarismo economico da quello sociale e politico. A livello economico le barriere all'entrata dei mercati sviluppati da gruppi oligopolistici o monopolistici sono esempi di particolarismi che possono investire i mercati. Sul piano sociale vengono considerati particolaristici i gruppi e le comunità portatori di valori e logiche d'azioni specifiche, non esportabili a livello sociale o addirittura in contrasto con le norme in essa dominanti. Nel sistema politico rappresentativo, basato sul mandato generale, il rapporto rappresentanti-rappresentati diventa particolaristico quando assume la natura dello scambio clientelare, di negoziazione di favori concessi a singoli individui, a specifiche categorie sociali o a particolari aree territoriali in cambio di voti.

⁷⁸⁸ Weber affrontò indirettamente il problema del particolarismo analizzando la questione della chiusura delle relazioni sociali. *«Una relazione sociale (...) deve essere detta "chiusa" nei riguardi dell'esterno nella misura e nel grado in cui il suo contenuto di senso o gli orientamenti che per essa valgono escludono una partecipazione del genere, o la limitano, o la subordinano a certe condizioni»* (Weber M., *op. cit.*, vol. IV, p. 41, Comunità, Milano, 1995). I motivi che condizionano la chiusura delle relazioni sociali possono essere molteplici. Prosegue Weber: *«chiuse su basi tradizionali sono, di solito, le comunità in cui l'appartenenza si fonda su relazioni familiari (...) chiuse su base razionale rispetto allo scopo sono tipicamente i gruppi economici a carattere monopolistico o pluralistico»*

⁷⁸⁹ Cfr.: Martinelli A., *La modernizzazione*, Laterza, Roma-Bari, 2000.

⁷⁹⁰ Cfr.: Roniger L., *Hierarchy and trust in modern Mexico and Brasil*, Praeger, 1990.

⁷⁹¹ Cfr.: Fukuyama, *op. cit.*, 1996.

⁷⁹² Mutti A., *Capitale sociale e sviluppo*, p. 97, Il Mulino, Bologna, 2003.

più ampi con altri gruppi sociali. Associazioni sorte su basi particolaristiche possono rimodulare le rivendicazioni in termini universalistici nel corso della loro azione.

«In sintesi, esiste un particolarismo che si pone come freno alla modernizzazione, contrapposto all'universalismo, e un particolarismo che può coesistere con la modernità»⁷⁹³. In quest'ultimo caso non determina comunità esclusive, chiuse verso l'esterno, in grado di fissare confini netti tra appartenenti e non appartenenti alla comunità, ma determina forme inclusive, fissando confini relativamente aperti, non rifiutando il confronto, con una spiccata attitudine al dialogo ed alla cooperazione con altre comunità. Il risultato di queste forme particolaristiche attenuate è la coesistenza di relazioni sociali deboli e forti, di fiducia focalizzata e generalizzata. Il particolarismo finisce col diluirsi, diventando evanescente, pur persistendo all'intensificarsi della collaborazione.

Il particolarismo meridionale, chiuso ed esclusivo, è considerato dagli intervistati una delle principali cause dell'arretratezza locale. Impedendo lo sviluppo di una fiducia interpersonale e istituzionale indispensabili alla modernizzazione, questa tesi considera scontata l'incapacità generalizzata del meridione di evolvere verso soluzioni più moderne, o di combinarsi adeguatamente con circuiti istituzionali e orientamenti d'azione più consoni alla modernizzazione. Il Mezzogiorno è storicamente ritenuto un'area socialmente disgregata. Il *familismo amorale* di Banfield e gli studi di Putnam portano alle estreme conseguenze questa visione sul particolarismo meridionale: le articolazioni locali e le differenze territoriali del particolarismo sociale, politico ed economico tendono a sparire, diluite in un'analisi omogeneizzante. Non tutte, probabilmente, sono però incompatibili con la modernizzazione, non tutte hanno lo stesso grado di chiusura e le medesime potenzialità di trasformazione in senso moderno. Talune declinazioni del particolarismo potrebbero diventare un fattore di sostegno allo sviluppo, una volta combinate con adeguati circuiti istituzionali e forme di regolazione politica, come avvenuto nelle aree del Nord-Est. Sicuramente anche al Sud esistono elementi non particolaristici, importati o endogeni, che potrebbero assumere il ruolo di catalizzatori del processo di sviluppo economico. Tuttavia, il concetto di particolarismo è utilizzato dagli intervistati con riferimento all'egoistica difesa degli interessi particolari a danno di quelli generali, e in nessun caso è considerato compatibile con qualsiasi forma di sviluppo.

Sussistono tuttora, nel contesto meridionale, consistenti conseguenze sociali negative derivanti dalla ricerca sistematica di vantaggi oligopolistici dal contatto privilegiato con esponenti del ceto politico. La ricerca di *rendite parassitarie*⁷⁹⁴ postpone l'importanza delle innovazioni imprenditoriali quale fattore propulsivo della crescita aziendale, e risultano in funzione diretta all'ampiezza dell'intervento pubblico nell'economia. Nelle realtà meridionali i vincoli che creano barriere d'accesso ai mercati per concorrenti non privilegiati dall'accesso alla politica risultano piuttosto consistenti e sostengono posizioni monopolistiche indebitamente assunte. I rapporti preferenziali intrecciati dai soggetti politici, rigenerandosi nel tempo hanno determinato un aumento sproporzionato della spesa pubblica ed un consistente spreco delle capacità imprenditoriali autoctone. Le dinamiche politicizzate che decretano il successo economico rendono piuttosto labile la *spinta motivazionale all'efficienza ed il conseguimento effettivo di risultati efficienti*⁷⁹⁵,

⁷⁹³ Mutti A., *op. cit.*, p. 98, 2003.

⁷⁹⁴ Cfr.: Buchanan J. M., Tollison R. D., Tullock G., *La ricerca di rendite parassitarie e la ricerca di profitti*, in Carrubba S., Da Empoli D. (a cura di), *Scelte pubbliche*, Le Monnier, Firenze, 1994.

⁷⁹⁵ Cfr.: McClelland D. C., *The achieving society*, Van Nostrand, Princeton, 1961.

fattori primari di crescita economica. Nelle rappresentazioni degli operatori il concetto di particolarismo è frequentemente utilizzato con riferimento alla burocrazia locale, considerata massima espressione delle logiche particolaristiche diffuse nel sistema.

5.4.3 La burocrazia

«In uno Stato moderno il potere reale, che non è esercitato ne nei discorsi parlamentari, ne nelle enunciazioni dei monarchi, bensì nel maneggio dell'amministrazione nella vita quotidiana, è necessariamente nelle mani dei burocrati»⁷⁹⁶. Weber, continuando il suo discorso sull'apparato burocratico, affermava: «così come il capitalismo è la misura univoca della modernizzazione dell'economia, così il progresso all'impiego burocratico (...) è parimente la misura univoca della modernizzazione dello Stato»⁷⁹⁷. La tendenza individuata da Weber non riguarda solo il processo di dilatazione degli apparati statali. L'essenza della burocratizzazione sta, piuttosto, nell'emergere di una struttura amministrativa fondata sui seguenti principi:

- 1) gerarchia delle funzioni;
- 2) servizi e competenze definite da leggi o regolamenti (formalizzazione);
- 3) affermazione del principio di non-proprietà personale della carica (impersonalità);
- 4) retribuzione del funzionario attraverso uno stipendio erogato dallo stato;
- 5) reclutamento basato su concorsi e formazione specialistica⁷⁹⁸.

L'idealtipo weberiano di apparato burocratico prevede una netta separazione tra apparato amministrativo e politica, nel quadro della tripartizione dei poteri tipica dei moderni assetti costituzionali. «In senso stretto il termine burocrazia (letteralmente "governo da parte di un ufficio") designa il complesso dei pubblici uffici e dei pubblici funzionari cui sono demandati l'esecuzione operativa e il controllo amministrativo, da eseguirsi ambedue impersonalmente, sulla base di criteri unitari e prefissati»⁷⁹⁹. La politica assume le decisioni, la burocrazia le traduce in atti specifici. In realtà il ruolo delle burocrazie contemporanee è tutt'altro che meramente esecutorio di decisioni assunte altrove, ma si presenta inscindibilmente correlato all'attività di governo. «Nella moderna società industriale il governo democratico deve potersi valere – per tutti gli scopi che la sfera dell'attività pubblica deve abbracciare (siano molti o pochi non conta) – dei servizi di una burocrazia esperta, dotata di prestigio, di una buona tradizione, di un forte senso del dovere e di un non meno forte esprit de corps (...) non basta che la burocrazia sia efficiente nell'amministrazione normale e possa dare buoni consigli. Dev'essere abbastanza forte per guidare e, se necessario, istruire gli uomini politici a capo dei ministeri»⁸⁰⁰. Negli ultimi decenni, il crescente interventismo statale nella sfera socio-economica ha sostenuto il rafforzamento e l'espansione abnorme degli apparati burocratici. Le materie sottoposte a legiferazione sono divenute infatti talmente complesse da superare le competenze degli organi legislativi. La differenziazione del carico funzionale della pubblica amministrazione ha reso necessario, sia nella fase di definizione che di implementazione degli interventi, il

⁷⁹⁶ Weber M., *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania*, p. 21, Einaudi, Milano, 1983.

⁷⁹⁷ *Ibidem*, p. 21.

⁷⁹⁸ Cfr.: Weber M., *op. cit.*, vol. I, 1999.

⁷⁹⁹ Gallino L., *Dizionario di sociologia*, p. 79, Utet, Torino, 2006.

⁸⁰⁰ Schumpeter J. A., *op. cit.*, p. 302, 2001.

supporto di funzionari specializzati e di apparati tecnici della burocrazia, per tradurre in azioni concrete tali provvedimenti. La crescita quantitativa e qualitativa della pubblica amministrazione ha favorito il diffondersi di una serie di distorsioni dei meccanismi burocratici. *Particolarismo, deresponsabilizzazione ed assenza di flessibilità*⁸⁰¹ pongono spesso in secondo piano la razionalità che, secondo l'analisi weberiana, dovrebbe caratterizzare le strutture amministrative degli Stati moderni. Le norme e le procedure sono oggetto quasi di *santificazione*⁸⁰² da parte dei burocrati che, poco propensi all'innovazione, diventano ottusi *ritualisti*⁸⁰³. Trincerandosi dietro ad una stretta osservanza delle norme e delle regole, le attuano senza valutarne l'impatto, rendendo spesso tale asettica applicazione weberianamente *irrazionale rispetto lo scopo*, anche se formalmente valida. Ben distante, dunque, dall'ethos razionale che dovrebbe informare l'agire burocratico.

Veblen parlò di *incapacità organizzata* per descrivere situazioni in cui le capacità professionali di una persona determinano ostacoli derivanti dall'incapacità di applicare le conoscenze apprese alle mutevoli situazioni. Se una *burocrazia efficiente* richiede *comportamenti responsabili*, l'applicazione scrupolosa dei regolamenti può comportare una *trasformazione degli assunti*⁸⁰⁴. L'attenersi ai regolamenti può implicare di fatto l'incapacità di adattamento a situazioni particolari non previste dai regolamenti generali. «*In questo modo, proprio le condizioni che normalmente portano all'efficienza, in situazioni particolari e specifiche producono inefficienza*»⁸⁰⁵. Tali inefficienze hanno contribuito ad alimentare le critiche verso gli apparati amministrativi, spesso considerati come ostacoli alla democrazia o allo sviluppo economico. La sfera amministrativa risulta spesso impermeabile ai tentativi di rinnovamento volti ad incrementarne l'efficienza e ristabilirne il controllo sulla spesa⁸⁰⁶, degli interventi volti a contrastare la congenita tendenza degli apparati burocratici ad estendere e gonfiare i propri bilanci⁸⁰⁷. La burocrazia italiana è, notoriamente, reputata inefficiente, segnata da procedure farraginose, un fattore d'intralcio per l'attività economica. Al suo interno le tradizionali forme di clientelismo hanno subito una radicale mutazione, indotta dallo sfruttamento delle strutture statali da parte delle organizzazioni politiche, trasformandosi in un «*clientelismo della burocrazia*»⁸⁰⁸. Scendendo nelle singole realtà regionali meridionali il quadro appare ancora più fosco: l'insieme di problematiche che affliggono l'intera amministrazione pubblica nazionale, già notevoli, si somma alle criticità locali, con effetti deleteri. Si stima che l'ammodernamento della pubblica amministrazione italiana produrrebbe, sulle imprese, un effetto analogo alla riduzione del tasso d'interesse pari a 3-4 punti percentuali⁸⁰⁹. Al Sud, se tale riforma fosse seguita da una rottura dei vincoli clientelari⁸¹⁰, l'effetto benefico sarebbe senz'altro

⁸⁰¹ Cfr.: Merton R. K., *Teoria e struttura sociale*, vol II, Il Mulino, Bologna, 2000.

⁸⁰² Cfr.: Merton R. K. (a cura di), *Reader in bureaucracy*, cit. in Gallino L., *op. cit.*, p. 82, Utet, Torino, 2006.

⁸⁰³ Cfr.: Merton R. K., *op. cit.*, vol. II, 2000.

⁸⁰⁴ Cfr.: Merton R. K., *op. cit.*, p. 412, vol. II, 2000.

⁸⁰⁵ Merton R. K., *op. cit.*, p. 412, vol. II, 2000.

⁸⁰⁶ Cfr.: Peters B. G., *op. cit.*, Il Mulino, 1999.

⁸⁰⁷ Cfr.: Osborne D., Gaebler T., *op. cit.*, 1995.

⁸⁰⁸ Tarrow S., *Partito comunista e contadini nel Mezzogiorno*, p. 296, Einaudi, Torino, 1973.

⁸⁰⁹ Cfr.: Cassese S., *Presentazione*, in Osborne D., Gaebler T., *op. cit.*, 1995.

⁸¹⁰ Il *clientelismo della burocrazia* determina consistenti costi sociali, ostacolando l'adozione di programmi a lungo termine d'interesse generale e cercando nel contempo di soddisfare domande particolaristiche che alimentano ulteriormente inefficacia ed inefficienza. Tali dinamiche degenerative sono state anche accentuate dal massiccio intervento pubblico, con effetti perversi rispetto alla valorizzazione delle risorse endogene.

maggiore, liberando risorse preziose destinabili alla crescita. *«Il rapporto con la pubblica amministrazione costituisce una seria difficoltà per lo svolgimento dell'attività imprenditoriale. In Italia occorrono 80 autorizzazioni per mettere su un'azienda, mentre circa 12 nella media europea. Noi ne abbiamo bisogno di 80. In Italia servono seimila dollari per mettere su un'attività imprenditoriale contro i duecento dollari della Gran Bretagna. Quindi abbiamo una pubblica amministrazione che soffoca qualsiasi libera iniziativa di intraprendenza»*⁸¹¹. Relativamente alla pubblica amministrazione, tra Calabria e Basilicata emerge una differenziazione netta. L'apparato burocratico calabrese è considerato dagli attori locali un fattore causante della pluridecennale crisi regionale: *«l'inefficienza della pubblica amministrazione è stata determinante, è stato uno dei grandi ostacoli per i processi di sviluppo»*⁸¹². Una seria politica di sviluppo, ritengono, non possa prescindere da una estesa riforma della pubblica amministrazione, da una deburocratizzazione, dallo snellimento del pesante e inefficiente apparato burocratico regionale. La responsabilità del mancato ammodernamento dell'amministrazione locale è spesso accollata alla politica regionale, ai suoi annosi problemi. *«La pubblica amministrazione non si è innovata, e dovrebbe essere la politica ad innovarla. Abbiamo una pubblica amministrazione arretrata ed è chiaro che è uno dei problemi fondamentali: la bassa produttività interna della pubblica amministrazione, forte burocratizzazione, chiaramente impedisce anche l'insediamento delle imprese. Inoltre queste ultime si trovano a confrontarsi con un sistema politico inaffidabile, continuamente in crisi, con frequenti scandali, sottoposto ad inchieste della magistratura»*⁸¹³. Le peggiori conseguenze di tale condizione sono subite dalle aziende locali, con risvolti pesanti. *«La lentezza burocratica della Regione Calabria sta mettendo proprio fuori mercati quelle aziende che stavano cercando di arrivare al clou delle produzioni e della commercializzazione innovandosi con degli investimenti però da fare»*⁸¹⁴. In Calabria, dunque, politica ed amministrazione pubblica, soggetti che dovrebbero agire da volano di sviluppo, di frequente sono le principali cause del fallimento delle azioni di stimolo ai sistemi locali. È altresì necessario che *«la pubblica amministrazione sia ripulita totalmente da logiche clientelari o amicali»*⁸¹⁵. In Basilicata la pubblica amministrazione è invece considerata mediamente più efficiente, o per lo meno non valutata negativamente e bollata come un ostacolo insormontabile come avviene in Calabria. *«Noi abbiamo un vantaggio in questo, che è determinato dal fatto di essere una Regione piccola. In tutti gli ambienti piccoli in realtà si accorcia la burocrazia e questo di per sé è un vantaggio competitivo perché c'è una maggiore efficienza almeno dei tempi della burocrazia che molto spesso, al di là della qualità della stessa, sono un elemento che pesa moltissimo sulle politiche di investimento e credo che sia anche una delle chiavi di successo utilizzate dalla regione Basilicata per poter ottenere i risultati ottenuti in quantità della spesa seppur non in termini di qualità»*⁸¹⁶. Nonostante i giudizi tutto sommato positivi, anche in Basilicata un generale ammodernamento della pubblica amministrazione è ritenuto necessario, uno snellimento delle leggi e delle procedure con l'adozione di linee guida chiare, semplici, così che tutti le conoscano, le possono applicare correttamente ed eseguire compiutamente. In entrambi i contesti regionali l'efficienza della pubblica

⁸¹¹ Intervista alla Dott.ssa Dodaro, imprenditrice.

⁸¹² Intervista al Sen. Pignataro, ex Segretario Regionale CGIL.

⁸¹³ Intervista al Dott. Zumpo, esperto di concertazione della CGIL Calabria.

⁸¹⁴ Intervista al Dott. Caligiuri, Presidente di Confagricoltura Cosenza.

⁸¹⁵ Intervista al Dott. Tramonti, Segretario Provinciale CISL Cosenza.

⁸¹⁶ Intervista all'On. Pagliuca, Regione Basilicata.

amministrazione è riconosciuto quale elemento competitivo chiave, importante nei processi di sviluppo sotto vari aspetti. Una burocrazia che non funziona è un elemento di freno, di forte detrazione per l'economia di un territorio, che produce contestualmente danni devastanti anche alla normale prassi democratica.

«La burocrazia deve snellire le procedure e dare risposte immediate o il sistema economico è bloccato. L'inefficienza dipende dalla centralizzazione dell'attività burocratica. La Regione ha gestito tutto fino ad oggi»⁸¹⁷. Secondo le indicazioni emerse, oltre alla riduzione della centralizzazione e lo snellimento delle procedure, altro pesante limite della pubblica amministrazione è costituito dall'atteggiamento dei burocrati nei confronti dei cittadini. Attiene dunque al piano relazionale e culturale. La pubblica amministrazione italiana è un'istituzione le cui fondamenta organizzative affondano le radici nella lontana epoca liberale⁸¹⁸. Da allora, nel Sud sono cambiate molte cose, ma l'atteggiamento dei burocrati risente ancora di uno schema cognitivo che considera il cittadino-utente alla stregua di un suddito dello Stato. «Le pubbliche amministrazioni hanno il compito di servire i cittadini, mentre le aziende private hanno come scopo quello di realizzare profitti. Eppure, paradossalmente, sono proprio queste ultime a cercare modi sempre nuovi per soddisfare le esigenze degli americani. Le pubbliche amministrazioni sono indifferenti ai clienti»⁸¹⁹. Nel Mezzogiorno l'indifferenza verso la clientela è selettiva: alcuni cittadini, che accedono tramite i canali clientelari o politici, vengono trattati da utenti. Agli altri toccherà mettersi in fila, ed attendere che i tempi biblici propri dei procedimenti amministrativi facciano il loro anomalo corso. Così, nell'approcciarsi alla pubblica amministrazione il cittadino medio meridionale avverte quasi timore reverenziale. È l'atteggiamento «di chi si augura e spera che non ci sia nessuno che voglia mettere degli ostacoli, perché non sempre c'è una seconda opzione. Sul mercato in fondo ci sono almeno due opzioni, almeno due fornitori di un prodotto. Rispetto alla pubblica amministrazione purtroppo non c'è la seconda scelta. A volte basta l'incompetenza di alcuni soggetti, a volte c'è il tentativo di ricattare o di chiedere tangenti che magari non arrivano, dietro pratiche o procedimenti bloccati»⁸²⁰. La pubblica amministrazione, specie quella calabrese, è accusata dagli intervistati di essere poco ricettiva⁸²¹ nei confronti delle istanze e, soprattutto, delle esigenze dei cittadini, per incapacità oggettiva o per strategie appositamente mirate ad ostacolare i processi. «In altre Regioni c'è una mentalità completamente diversa, un orientamento al cittadino, alla collettività che da noi è inesistente. Questo è determinato dai soggetti»⁸²². In generale gli intervistati ritengono bassa la ricettività burocratica nei confronti delle domande avanzate dai cittadini, orientata comunque alle norme più che al problem-solving. Nelle interazioni con i politici, invece, si ritiene che la pubblica amministrazione muti completamente atteggiamento, divenendo reattiva alle loro sollecitazione. La ricettività è perciò

⁸¹⁷ Intervista al Prof. Maiolo, Consigliere Regionale della Calabria con delega alla programmazione nazionale e comunitaria.

⁸¹⁸ Cfr.: Melis G., *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna, 1998

⁸¹⁹ Osborne D. Gaebler T., *op. cit.*, p. 217, 1995.

⁸²⁰ Intervista alla Dott.ssa Dodaro, imprenditrice.

⁸²¹ I comportamentisti definiscono ricettività «la capacità di una burocrazia di reagire positivamente, con prontezza, fedeltà e efficacia alle domande e ai bisogni espressi dalla società e dai suoi rappresentanti politici e di mostrare, al tempo stesso, un interesse centrato più sui programmi e sui problemi che non sulle norme formali e sulle procedure». Freddi G. (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, p. 29, Carocci, Roma, 1998.

⁸²² Intervista alla Dott.ssa Dodaro, imprenditrice.

elevata ed orientata ai risultati, in funzione dei quali anche le norme passano in secondo piano.

		Ricettività	
		Ai politici	Ai cittadini
Orientamento	Ai risultati	+	-
	Alle norme	-	+

I rapporti privilegiati che la burocrazia intrattiene con la politica derivano anche dal doppio filo che lega tali sfere, un rapporto che va ben oltre la dimensione puramente istituzionale, affondando le sue radici nei meccanismi clientelari che pervadono il mondo sociale meridionale. I posti pubblici sono, tradizionalmente, la merce di scambio che i politici usano per alimentare i loro circuiti di consenso. La selezione che ne deriva costituisce una sorta di perverso *spoils system*⁸²³. Il reclutamento di nuovi membri è un momento cruciale per il futuro di ogni apparato amministrativo. L'organizzazione, così, viene a dotarsi delle risorse umane atte ad affrontare le prevedibili esigenze future. Ma in situazioni «che si avvicinano al modello di "stato patrimoniale" di Weber, la burocrazia non funziona secondo regole universalistiche e non è selezionata con meccanismi meritocratici, ma è legata da rapporti di dipendenza personali ai detentori del potere politico»⁸²⁴. L'attività di reclutamento nella pubblica amministrazione è formalmente svolta attraverso concorsi pubblici, volti ad accertare il possesso dei requisiti ed a garantire il rispetto di pari condizioni per tutti gli aspiranti, ma le selezioni sono di fatto bypassate dal sistema delle raccomandazioni politiche, un ulteriore canale attraverso cui i politici creano legami di dipendenza nelle élite burocratiche. Accedendo alla carriera pubblica attraverso il sistema di cooptazione clientelare, i futuri burocrati ottengono un favore che saranno successivamente costretti a ricambiare attraverso la loro fedeltà al politico di turno. Protetti da quest'ultimo, non sono incentivati ad operare responsabilmente, in linea con le prescrizioni di comportamento definite dai regolamenti organizzativi, essendo sostanzialmente inamovibili dalla loro posizione. Per far carriera è sufficiente accedere ai meccanismi di scambio con il mondo politico. Anche sulla pubblica amministrazione meridionale si ripercuotono, quindi, i problemi e le degenerazioni tipiche della struttura socio-politica complessiva. «La pubblica amministrazione non è meritocratica e quindi al suo interno si sono "sistemati" i raccomandati senza che ci fosse mai stata nessuna esigenza, nessun nesso, nessuna richiesta di efficienza, di efficacia dell'operato di queste persone. Questo che cosa ha determinato? L'idea che si deve comunque guadagnare un reddito senza darsi da fare»⁸²⁵. I rapporti tra amministrazione e ceto politico sono tali da risultare funzionali al rafforzamento di quest'ultimo, dando luogo ad un intreccio tra poteri pubblici e poteri politici. L'etica della neutralità professionale dei burocrati viene così posta in serio pericolo. Oliver⁸²⁶ ha individuato 5 differenti strategie di risposta alle pressioni istituzionali da parte delle singole organizzazioni: *l'acquiescenza, il compromesso, il rifiuto, la sfida e la manipolazione*. La burocrazia nei confronti dell'élite politica adotta un atteggiamento di sostanziale

⁸²³ Cfr.: Peters G. B., *op. cit.*, 1999.

⁸²⁴ Trigilia C., *op. cit.*, p. 435, 1999.

⁸²⁵ Intervista alla Dott.ssa Dodaro, imprenditrice.

⁸²⁶ Cfr.: Scott R. W., *op. cit.*, 1998.

*acquiescenza*⁸²⁷. Solo un apparato amministrativo non collegato alla classe politica da vincoli di fedeltà quasi personali può rispondere alle pressioni, se illegittime, con il rifiuto o la sfida.

La cultura amministrativa, quella politica e quella sociale condizionano congiuntamente il funzionamento degli apparati burocratici. Orientamenti generali di valori, maturati nella società, di cui i burocrati sono portatori, ne condizionano il comportamento e l'operato, così come la cultura politica tenderà a strutturare una specifica modalità interattiva nei rapporti fra politica ed apparati amministrativi. Le strutture burocratiche, spesso descritte come ambiti completamente svincolati dalle collettività, sono invece legate a doppio filo ad esse, e ne subiscono il condizionamento negli atteggiamenti e nelle performance. Il divario tra la burocrazia calabrese e lucana evidenzia, in tutta la sua portata, l'incidenza della dimensione culturale ed istituzionale sulle performance della pubblica amministrazione.

Complessivamente, l'inefficiente azione burocratica sembra funzionale al mantenimento di una situazione di *dominio*⁸²⁸ dei politici meridionali nei confronti della società civile, ad alimentarne la condizione di debolezza strutturale e di dipendenza. Il controllo sociale, attuato dalla politica attraverso l'inefficienza dell'amministrazione, rende tutti i più elementari diritti dei cittadini subordinati ad arbitrarie concessioni politiche, perpetuando rapporti di dipendenza. Questo sistema è considerato in Calabria «molto generalizzato anzi, spesso, ti aspettano perché tu ti rivolga a quella persona perché poi gli resti debitore»⁸²⁹. Se «l'intensificarsi delle opportunità di cambiamento nelle società complesse, determina una continua ridefinizione degli interessi»⁸³⁰, affinché l'assetto di dominio politico non venga messo in discussione, è indispensabile controllare le modalità ed i processi attraverso cui gli individui perseguono attivamente i loro interessi, subordinandone il conseguimento alle appartenenze clientelari, alla "provvidenziale" intercessione politica.

Le opportunità di cambiamento sono così distorte dalle appartenenze e, anche quando il mutamento sociale si verifica, non comporta comunque la disaggregazione del sistema di dominio vigente. I diritti, negati da una burocrazia inefficiente, sono "concessi" attraverso la mediazione del politico di turno, in vista dei profitti in termini di consenso. «Questi signori amministratori politici ragionano con un solo obiettivo, quello delle elezioni che ci saranno fra cinque anni. Allora, se una cosa

⁸²⁷ L'acquiescenza implica atteggiamenti di accettazione delle pressioni istituzionali da parte delle organizzazioni. Il compromesso si adatta soprattutto a contesti ambientali conflittuali. Esso implica un'opera di negoziazione equilibrio e mediazione tra attori organizzativi e rappresentanti istituzionali. La resistenza o il rifiuto delle pressioni istituzionali, attuata fingendo di uniformarsi o tentando di isolare alcune sezioni dell'organizzazione dall'impatto delle pressioni istituzionali, costituisce una strategia occulta di rifiuto delle pressioni istituzionali. La sfida, infine, costituisce una forma di resistenza pubblica alle pressioni istituzionali.

⁸²⁸ Gallino definisce il dominio come un «rapporto sociale di sovraordinazione o superiorità d'un soggetto individuale o collettivo, A, su uno o più soggetti individuali o collettivi, B, C, ... nell'ambito di un sistema sociale che comprende A-B-C-..., in cui A, ad onta di eventuali apparenze in contrario, controlla a suo vantaggio la distribuzione delle risorse materiali e non materiali congiuntamente prodotte o acquisite dal sistema, e dei diritti ad esse relativi, nonché i processi politici attinenti a tale distribuzione, impiegando allo scopo, in combinazioni variabili a seconda delle situazioni, diverse forme di potere, di autorità, ed influenza, ed altri mezzi atti a condizionare sia il comportamento sia l'orientamento e la coscienza dei dominati, come i meccanismi della socializzazione e del controllo sociale, si da impedire che B, C o altri si sottraggano a codesto assetto distributivo o pervengano a modificarlo in misura inaccettabile per A, e ottenere che riconoscano come legittimo l'assetto in vigore». Gallino L., *op. cit.*, p. 249, 2006.

⁸²⁹ Intervista al Dott. Callipo, Presidente di Confindustria Calabria.

⁸³⁰ Fantozzi P., *op. cit.*, p. 123, 1993.

potrebbe fartela, potrebbe farla perché la deve fare, non la fa perché aspetta che tu gliela vai a chiedere, perché solo così esercita quel suo potere»⁸³¹. Il sistema di dominio poteri, fondato sulle risorse regolative detenute dall'apparato politico-burocratico, strumentalmente utilizzato come mezzi di scambio i diritti dei cittadini. Una forma arbitraria di dominio basata sulla negoziazione illegittima dell'accesso a processi e risorse che normalmente dovrebbero essere soggette esclusivamente all'autorità impersonale della legge, informata a criteri universalistici. I burocrati ne ricavano poteri decisamente extra-ordem, i politici il consenso ed il controllo di risorse socialmente strategiche. Le conoscenze giuste rendono i soggetti virtualmente onnipotenti. «Io l'ho definita "la mafia con la penna". Noi in Calabria non abbiamo solo la mafia con la pistola. La mafia con la penna fa tantissimi danni e morti, in termini di posti di lavoro. L'appoggio di politici o funzionari amministrativi possono agevolare notevolmente l'attività imprenditoriale. Se uno è amico delle persone giuste va avanti, produce, ha benefici, autorizzazioni e tutto. Se non hai l'appoggio di queste persone e sei una persona perbene, onesta e leale, sei un uomo morto. Questa è la situazione in Calabria. Spesso ti aspettano perché tu ti rivolga a quella persona perché poi gli resti debitore. L'impunità ti permette di fare qualsiasi atteggiamento negativo e illegale verso l'utente»⁸³². La crescita sociale e culturale della popolazione meridionale potrebbe tuttavia contribuire a ribaltare questa condizione di subalternità all'apparato politico-burocratico consolidatasi nel tempo. Pressioni generalizzate volte ad affermare la certezza del diritto ed il rispetto dei normali tempi dei procedimenti amministrativi potrebbero contribuire a produrre una rivoluzione copernicana nel comparto amministrativo, passando da un sistema incentrato sugli interessi particolaristici ad uno maggiormente universalizzato.

Burocrazia, democrazia e governabilità sono del resto dimensioni difficilmente coniugabili in ogni contesto: «Le nostre burocrazie sono "antidemocratiche" (...) Nel loro interno ci sono innumerevoli dittatori tascabili occidentali che praticamente non vengono mai richiamati alla loro responsabilità per le loro azioni ed omissioni»⁸³³. Ma vi sono condizioni ambientali che rendono i sistemi burocratici ancora più antidemocratici, trasformandoli in vere e proprie strutture volte a controllare i processi di mutamento sociale e consolidare il dominio politico. È sufficiente conservare l'inefficienza burocratica e garantirsi il controllo delle leve che ne azionano i meccanismi per acquisire tali abnormi poteri. Anche sfruttando i normali meccanismi che generano l'inefficienza della burocrazia i politici possono assicurarsi comunque un controllo sugli accessi alle prestazioni. «La politica può incidere oggi nei limiti in cui favorisce lo snellimento della procedura, eliminando le pastoie burocratiche, stimolando a superare una serie di ostacoli che di fatto paralizzano gli interventi»⁸³⁴. La conservazione di simili rigidità negli apparati burocratici, aldilà dei più complessi meccanismi clientelari, risulta funzionale al controllo politico.

Oggi, con l'affermarsi della governance, i burocrati sono alle prese con l'apprendimento di nuovi schemi cognitivi, di nuove logiche d'azione da assimilare. Il processo costituisce un ribaltamento dei tradizionali e istituzionalizzati approcci alle policy. La routinizzazione della governance, la diffusione nelle amministrazioni delle sue logiche, costituisce la principale sfida che gli apparati burocratici stanno affrontando. Metabolizzare la governance per le amministrazioni pubbliche non sarà

⁸³¹ Intervista al Dott. Callipo, Presidente di Confindustria Calabria.

⁸³² Intervista al Dott. Callipo, Presidente di Confindustria Calabria.

⁸³³ Popper K. R., *La politica, la scienza, la società*, p. 34, Armando editore, Roma, 1997.

⁸³⁴ Intervista al Sindaco Musacchio, Comune di Vaglio.

facile, come del resto anche per i cittadini. Entrambe le parti dovranno sperimentarne i benefici e prima che diventi una prassi consolidata occorre una fase d'apprendimento. La riluttanza ad apprendere ed accettare nuovi modus operandi è una caratteristica attribuita da sempre alle strutture burocratiche⁸³⁵. Oggi tale caratteristica può seriamente ridimensionare le potenzialità della governance. Una rapida sequenza di piccoli cambiamenti, ciascuno riconosciuto come ottimizzante per il sistema, può produrre mutamenti più radicali di un'unica innovazione d'ampio respiro tanto invocata dagli attori locali, esasperati dalla lentezza e dall'inefficienza burocratica.

Relativamente all'emergere del politiche e dei processi decisionali inclusivi, c'è notevole fermento tra gli intervistati, che vedono in tale processo in atto un potenziale punto di svolta per la pubblica amministrazione e per le dinamiche più generali che interessano i contesti locali. *«Magari le scelte effettuate attraverso politiche partecipative non sono granché, però sono importanti perché intanto ti abitua a vedere il tuo problema, il tuo interesse in un contesto più ampio. Storicamente quale era l'atteggiamento mentale prevalente? Questo è il mio interesse e me ne frego di tutto, mando avanti il mio interesse, personale o di gruppo. Con queste politiche invece ti devi confrontare con qualcuno. In secondo luogo, ti costringe a misurarti con i fatti. Qua da noi 2 più 2 non fa sempre 4. Invece, col confronto si ragiona diversamente»*⁸³⁶. L'inclusività nelle deliberazioni ha generato finora un appiattimento degli interventi selezionati sulla sola dimensione infrastrutturale, settore nel quale il Sud conserva un evidente ritardo che gli amministratori locali ritengono prioritario recuperare.

5.3.4 Le infrastrutture e l'impresa

Le teorie dello *sviluppo bilanciato*, degli *stadi dello sviluppo* e dei *poli di sviluppo* concordano sull'importanza della dotazione infrastrutturale ai fini dello sviluppo locale⁸³⁷. Ovviamente, il potenziale di sviluppo regionale non è riconducibile esclusivamente allo stock infrastrutturale localmente disponibile⁸³⁸, ma senz'altro quest'ultimo, congiuntamente alla localizzazione geografica e alla struttura agglomerativa settoriale, contribuisce a vincolare il futuro produttivo di un'area. Tra gli intervistati, tuttavia, non c'è una valutazione univoca circa il reale contributo delle esternalità positive prodotte dalla dotazione infrastrutturale sulla crescita locale.

Per alcuni tale capitale fisso costituisce una delle determinanti fondamentali della competitività territoriale, per cui il basso livello di sviluppo è letto soprattutto in termini di carenze infrastrutturali. I ritardi che il Mezzogiorno sconta costituiscono disagi connessi *«all'infrastrutturazione carente (viabilità, aeroporti, ferrovie e quant'altro), un ostacolo all'avviamento di un processo di sviluppo concreto»*⁸³⁹. L'intensità della correlazione tra dotazione infrastrutturale e sviluppo dipende dalla tipologia di infrastrutture considerate. L'intervistato ha fatto menzione di una varietà di infrastrutture (autostrade, ferrovie, ecc.) di ordine essenzialmente economico, funzionali alla coagulazione di attività imprenditoriali, che determinano aumenti immediati di produttività rispetto ad altre infrastrutture, come scuole università e

⁸³⁵ Cfr.: Peters G. B., *op. cit.*, 1999.

⁸³⁶ Intervista al Sen. Sisinio Zito, Sindaco di Roccella Jonica.

⁸³⁷ Cfr.: Capello R., *op. cit.*, 2006.

⁸³⁸ Cfr.: Biehl D., *Il ruolo delle infrastrutture nello sviluppo regionale*, in Boscacci F., Gorla G. (a cura di), *Economie locali in un ambiente competitivo*, Franco Angeli, Milano, 1991.

⁸³⁹ Intervista al Dott. Schiavone, Settore turismo Regione Basilicata.

ospitali⁸⁴⁰. Queste ultime incidono invece sulla crescita del capitale umano, con un impatto quantificabile solo nel lungo termine, i cui benefici non restano necessariamente concentrati ove esse sono collocate: gli spostamenti dei flussi migratori possono determinare una riallocazione territoriale delle esternalità generate dal capitale umano. La correlazione, dunque, si presenta più elevata per le infrastrutture di trasporto, mentre resta incerta nel caso delle infrastrutture sociali⁸⁴¹. L'elasticità del PIL alle infrastrutture della prima categoria è stimata nell'ordine dello 0,30-0,50⁸⁴², sebbene i risultati concreti delle politiche infrastrutturali mostrino effetti positivi molto più contenuti. Affinché l'investimento infrastrutturale si traduca in sviluppo economico deve corrispondere alle reali vocazioni produttive del contesto nel quale va ad inserirsi⁸⁴³.

Altri intervistati ritengono che la carenza infrastrutturale non costituisca in assoluto un vincolo allo sviluppo, ma risulti tale solo relativamente ai percorsi di sviluppo da intraprendere. «*Il gap infrastrutturale va misurato rispetto alla tipologia di sviluppo che andiamo ad incentrare rispetto a quel territorio. Non serve a niente dire "La regione Basilicata le infrastrutture pesano il 50% rispetto alla regione Lombardia" perché poi magari verifico che nella regione Lombardia occorre fare industria per svilupparsi e in Basilicata fare invece turismo dell'ambiente. Quindi le necessità infrastrutturali sono a quel punto da misurare rispetto agli obiettivi di sviluppo che ci siamo proposti. A quel punto posso scoprire che per quegli obiettivi di sviluppo il gap non è più il 50 ma magari è il 20, il 10. quindi caso mai colmabile attraverso una spesa diversa*»⁸⁴⁴. Con riferimento specifico alla realtà italiana, l'elasticità del reddito alle infrastrutture è calcolata in 0,14 per le Regioni settentrionali e di 0,2 per il Sud, la cui maggiore elasticità denota il ritardo accumulato nella dotazione infrastrutturale⁸⁴⁵. Al Nord la reattività del reddito è inferiore per via dei rendimenti decrescenti degli investimenti infrastrutturali: quando arrivano a livelli elevati, per determinare incrementi marginali ulteriori del reddito bisogna investire risorse sempre maggiori. La dotazione di capitale fisso è ovviamente condizione necessaria ma non sufficiente per lo sviluppo locale. Affinché l'infrastrutturazione sia davvero efficace è necessario il concorso di altri fattori, tra cui un'elevata capacità innovativa ed uno spirito imprenditoriale diffuso.

Schumpeter pose al centro del suo modello teorico la figura dell'imprenditore quale variabile chiave per lo sviluppo economico⁸⁴⁶. Nell'analisi schumpeteriana l'attività dell'imprenditore si configura essenzialmente volta all'introduzione di nuove combinazioni dei fattori produttivi che, in presenza di adeguati strumenti creditizi, interrompono la staticità del flusso circolare dell'economia⁸⁴⁷. Rimodulando in nuove combinazioni le risorse esistenti, crea inedite funzioni di produzioni, compiendo così un atto per certi versi rivoluzionario, che rimette in discussione l'equilibrio economico e la stabilità sociale. L'imprenditore, di fatto, è portatore di un particolare tipo di condotta, che si discosta dalla quotidianità. «*Un Paese non può*

⁸⁴⁰ Cfr.: Aschauer D., *Is public expenditure productive?*, in *Journal of monetary economics*, vol. 23, 1989.

⁸⁴¹ *Ibidem*.

⁸⁴² *Ibidem*.

⁸⁴³ Cfr.: Vickerman R., *Infrastructure and regional development: introduction*, in Vickerman R. (a cura di), *Infrastructure and regional development*, Pion, London, 1991.

⁸⁴⁴ Intervista all'On. Pagliuca, Regione Basilicata.

⁸⁴⁵ Cfr.: Paci R., Saggi S., *Capitale pubblico e produttività nelle regioni italiane*, in *Scienze regionali*, n. 3, 2002.

⁸⁴⁶ Cfr.: Schumpeter J. A., *Teoria dello sviluppo economico*, Sansoni, Firenze, 1977.

⁸⁴⁷ *Ibidem*.

*prosperare senza un gruppo di proprietari o dirigenti disposti ad assumere rischi, ad aprire nuovi stabilimenti, adottare nuove tecnologie, far fronte a contrasti e "importare" nuovi modi di condurre affari»*⁸⁴⁸. Lo stesso discorso vale, in generale, per lo sviluppo locale: se mancano soggetti disposti a rischiare e innovare, difficilmente si riuscirà ad innescare un percorso di crescita.

Le determinanti soggettive ed oggettive della comparsa della classe imprenditoriale sono di difficile individuazione e generalizzazione, anche se spesso dipendono da fattori esogeni⁸⁴⁹ capaci di stimolare la diffusione di atteggiamenti orientati all'autoaffermazione⁸⁵⁰. Queste personalità desiderose di affermazioni (*need for achievement*⁸⁵¹) sono maggiormente predisposte ad affrontare gli ostacoli connessi alla mobilitazione ed alla valorizzazione delle risorse necessarie allo sviluppo, a riorganizzarle in modo più efficiente e socialmente produttivo⁸⁵². Nel contesto sociale meridionale i valori dell'autoaffermazione appaiono notevolmente diffusi: gli alti indici d'istruzione delle nuove generazioni ne costituiscono la prova più evidente. Anche la notevole mobilità geografica, i consistenti flussi migratori diretti dal Sud verso le aree maggiormente industrializzate del paese, sono indicativi di un bisogno di realizzazione, del tentativo di trovare altrove le chance precluse dalla situazione strutturale meridionale.

La persistente carenza di propensione all'imprenditoria⁸⁵³, nel Mezzogiorno, non appare tanto riconducibile a cause soggettive, ma piuttosto ad ostacoli di ordine sociale e strutturale. Il particolarismo e la politicizzazione dell'economia, la mafia, costituiscono ostacoli di ordine socio-istituzionale alla formazione di una solida ed indipendente base imprenditoriale a livello locale. Ostacoli che hanno finito addirittura per assecondare l'emigrazione dei soggetti più dinamici che avrebbero potuto contribuire validamente al processo d'industrializzazione meridionale. «*In questa realtà territoriale ci sono pochi imprenditori che hanno seria voglia di fare impresa. Quelli seri (la maggior parte) o è già andato via o sta pensando di andare via*»⁸⁵⁴. Importare la grande industria, in Regioni come la Calabria e la Basilicata non è una soluzione praticabile, secondo gli operatori locali. Per certi versi, la crisi che attraversa il tessuto produttivo lucano dimostra l'irrealizzabilità di tale ipotesi. Il modello da seguire è identificato, dagli intervistati, nell'integrazione orizzontale tra le micro-aziende locali e nello sviluppo di un'imprenditoria autoctona. Allo stato attuale «*si contano sulle dita di una mano gli imprenditori che si possono definire tali*»⁸⁵⁵. Gli imprenditori locali operano soprattutto grazie ai legami col mondo della politica, grazie ai finanziamenti pubblici più che gestendo operosamente i proventi del mercato. La logica dell'appartenenza ha prevalso su quella dell'efficienza. «*L'appoggio amicale ha deteriorato il sistema industriale trasformandolo in un*

⁸⁴⁸ Samuelson P. A., Nordhaus W. D., *Economia*, p. 583, McGraw-Hill, Milano, 2006.

⁸⁴⁹ Cfr.: Agawala A. N., Singh S. P., *L'economia dei paesi sottosviluppati*, Feltrinelli, Milano, 1958.

⁸⁵⁰ Cfr.: Inkeles A., Smith D.H., *Becoming modern: individual change in six developing countries*, Harvard University Press, Cambridge, 1974; Mc Clelland D., *The achieving society*, Van Nostrand, Princeton, 1961.

⁸⁵¹ Cfr.: Mc Clelland D., *op. cit.*, 1961.

⁸⁵² Cfr.: Hirschman A. O., *La strategia dello sviluppo economico*, La Nuova Italia, Firenze, 1968.

⁸⁵³ Diverse ricerche hanno tuttavia messo in dubbio l'idea che il Sud sia afflitto da un'endemica carenza di propensione imprenditoriale. Cfr.: Bàculo L. (a cura di), *Impresa forte e politica debole. Imprenditori di successo nel Mezzogiorno*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1994; Mutti A., *Il particolarismo come risorsa. Politica ed economia nello sviluppo abruzzese*, in *Rassegna italiana di sociologia*, a. XXXV, n. 4, 1994; Bodo G., Viesti G., *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni '90*, Donzelli, Roma, 1997.

⁸⁵⁴ Intervista alla Dott.ssa Dodaro, imprenditrice.

⁸⁵⁵ Intervista al Dott. Castagna, Segretario Regionale UIL Calabria.

sistema che non è teso alla produzione di ricchezza ma semplicemente all'arricchimento di pochi. Credo che negli ultimi quarant'anni questo tipo di politica di aiuti abbia solo danneggiato la nostra economia, abbia allontanato gli imprenditori dalla loro vera missione»⁸⁵⁶. Scontrandosi con questi blocchi sistemici, neanche le politiche di sviluppo nazionale sono riuscite a favorire un ampliamento della base produttiva. L'orientamento al particolarismo, o addirittura ad elementi ascrittivi, non ha consentito una generalizzazione sufficientemente ampia di valori universalistici atti a strutturare un ambiente socio-economico moderno⁸⁵⁷.

L'arbitrarietà nella distribuzione delle ricompense, ben lontana da qualsiasi giustizia distributiva meritocratica, rende il successo economico proiezione della protezione politica di cui l'imprenditore fruisce. Gli investimenti produttivi risultano irrealizzabili per chi, pur munito di un buon progetto imprenditoriale, è escluso dai circuiti di scambio clientelari, mentre questi consentono di conservare posizioni di mercato palesemente inefficienti. «L'imprenditoria regionale punta più ad avere trasferimenti pubblici anziché ad avere le condizioni per operare in modo diverso»⁸⁵⁸. I trasferimenti statali spingono le aziende che ne usufruiscono a comportamenti inefficienti, rischiosi e irresponsabili: avendo la protezione pubblica, non sono incentivate ad operare in modo oculato (*moral azard*⁸⁵⁹). Inoltre, ricevendo finanziamenti pubblici, le imprese non escono dal mercato neanche quando determinano sprechi di risorse, con ulteriori costi in termini di benessere collettivo. La situazione ambientale complessivamente determinata dalle molteplici criticità presenti al Sud rende «20-30 volte più difficile fare l'imprenditore al Sud che farlo nel Nord del paese»⁸⁶⁰. Riprendendo la metafora della formica sulla spiaggia di Herbert Simon⁸⁶¹, si può sicuramente affermare che il percorso seguito dai (pochi) imprenditori meridionali privi di legami politici è *faticoso, irregolare, molto complesso* e difficilmente descrivibile, per una *complessità che si trova sulla superficie della sabbia, non nella formica*⁸⁶² mentre, per gli imprenditori ben inseriti in reti clientelari, il percorso è facilitato, reso quasi lineare dalla mano provvidenziale della politica.

L'asimmetrica condizione derivante dalla differenziata capacità di accesso al mondo della politica, che si traduce in disparità di trattamento, riflette uno status dicotomico presente nel mondo imprenditoriale, come in tutti gli universi sociali e professionali della realtà meridionale. Uno status creato artificialmente dal *capitale politico* che un soggetto riesce ad acquisire, risorsa indispensabile per l'azione nelle realtà meridionale, dal quale dipenderà il suo futuro sociale e professionale. «Il Sud è anche fatto di pezzi di imprenditorialità che produce, che cerca di tenersi fuori dai legami tra politica, economia e criminalità, e di pezzi di società civile che si aggregano e si impegnano in modo nuovo nel campo sociale e culturale. Una maggiore autonomia politico-amministrativa può aiutare questa realtà a crescere»⁸⁶³. Nonostante la ridotta rilevanza della classe imprenditoriale locale, essa detiene comunque una notevole influenza sui processi politici. «Abbiamo un'imprenditoria molto debole che però in qualche modo ha un certo ruolo

⁸⁵⁶ Intervista alla Dott.ssa Dodaro, imprenditrice.

⁸⁵⁷ Cfr.: Parsons T., *Sistemi di società. Le società tradizionali*, Il Mulino, Bologna, 1971; Parsons T., *I sistemi di società. Le società moderne*, Il Mulino, Bologna, 1973.

⁸⁵⁸ Intervista al Dott. Zumpo, esperto di concertazione della CGIL Calabria.

⁸⁵⁹ Cfr.: Pindyck R. S., Rubinfeld D. L., *op. cit.*, 1999.

⁸⁶⁰ Intervista al Dott. Occhiuto, Vice-Presidente del Consiglio Regionale della Calabria.

⁸⁶¹ Cfr.: Simon H. E., *Le scienze dell'artificiale*, Il Mulino, Bologna, 1988.

⁸⁶² *Ibidem*.

⁸⁶³ Trigilia C., *op. cit.*, p. XVIII, 1994.

all'interno di questa Regione e un sindacato molto forte che però non riesce a sviluppare fino in fondo la capacità d'incidere, questa forza per modificare, correggere, aiutare, contribuire a processi virtuosi che per la verità non ci sono»⁸⁶⁴.

Aldilà dei legami clientelari, le imprese meridionali restano tuttora condizionate negativamente da una dimensione subottima e da una collocazione prevalente su segmenti tradizionali di attività. Tali caratteri costitutivi hanno concorso a mantenere la configurazione industriale meridionale ancorata ad una persistente situazione di inefficienza produttiva. Paradigmatica, in tal senso, è la scarsa internazionalizzazione e la debole propensione all'innovazione tecnologica nelle aziende meridionali. Oltre il 50% delle imprese attive nelle Regioni del Sud continua a operare entro i confini ristretti dei mercati regionali, a stento riescono a raggiungere quelli nazionali⁸⁶⁵. Appena il 10% della produzione manifatturiera meridionale è orientata alle esportazioni⁸⁶⁶. La ridotta dimensioni delle imprese locali, in Calabria e Basilicata, è più penalizzante rispetto alle zone del Centro-Nord, non sussistendo rapporti di funzionalità produttiva, di addensamento territoriale. Mancano reticoli densi di imprese interconnesse capaci di compensare le diseconomie di scala attraverso economie di agglomerazione e specializzazione. *«In questi ultimi tempi si tenta di creare qualche consorzio, si cerca di mettere insieme forze più o meno omogenee. In Calabria una delle prime cose da fare è creare una massa critica. Ci sarebbe bisogno di mettere insieme per settori più imprese e fare consorzi forti per poter competere. Bisognerebbe puntare prima a rafforzare il loro sistema, sapendo che la globalizzazione non accetta più le cose micro, e quindi su questo dare una prima risposta»⁸⁶⁷.* I vincoli interni all'impresa, ancora prima di quelli esterni, sembrano espletare un importante ruolo frenante per lo sviluppo delle aziende meridionali, quasi mai in grado di reggere la concorrenza degli operatori esteri a causa della loro scarsa efficienza nella gestione del processo produttivo, che determina una persistente incapacità di remunerare le risorse investite in maniera analoga a quanto avviene in altre zone del paese, nonostante l'incidenza dell'incentivazione fiscale. I ridotti margini di profitto che ne conseguono ridimensionano la capacità di autofinanziamento e, correlativamente, stimolano una maggiore necessità di ricorso al credito. La scarsa remuneratività, inoltre, non consente di avviare il circolo virtuoso profitti-investimenti-crescita-profitti che dovrebbe autoalimentare il processo di sviluppo aziendale, impedendo anche l'innovazione. In tal senso, il gap nella dotazione tecnologica tra Mezzogiorno e centro-Nord appare crescente quando si passa dai settori tradizionali, a localizzazione meridionale ed a basso contenuto tecnologico, ai settori più moderni ed innovativi, collocati nelle aree industriali centro-settentrionali. Il divario è aumentato ulteriormente con l'esaurirsi della fase più intensa di industrializzazione meridionale, intorno a metà degli anni '70. Anche il gap in termini di PIL tra Nord e Sud è cresciuto nuovamente a partire dagli anni '80, ritornando su livelli analoghi a quelli dell'immediato dopoguerra⁸⁶⁸, sebbene l'aver tenuto il passo con quello del Nord-Est – nel frattempo triplicato – è comunque un risultato riconducibile ad un tasso di crescita produttiva sostenuto. Il deficit di sviluppo per il Sud può costituire, oltre che un vincolo, anche un'opportunità: la notevole disponibilità di spazi fisici e di capitale umano, risorse ancora non adeguatamente valorizzate, determina una condizione

⁸⁶⁴ Intervista al Dott. Castagna, Segretario Regionale UIL Calabria.

⁸⁶⁵ Fonte: dati Istat 2006.

⁸⁶⁶ Fonte: dati Istat 2006.

⁸⁶⁷ Intervista al Dott. Castagna, Segretario Regionale UIL Calabria.

⁸⁶⁸ Cfr.: Trigilia C., *op. cit.*, 1994.

potenziale di elevato rendimento marginale per politiche di sviluppo realmente efficaci. Esistono le risorse per lo sviluppo, le potenzialità endogene, ma occorre far emergere la capacità di governare adeguatamente i processi di crescita, di regolarli in maniera più consona. Gli interventi che si sono susseguiti non sono riusciti nel difficile compito di trasformare l'endemica debolezza in un fattore competitivo, puntando sullo storico dualismo Nord-Sud. Le Regioni meridionali presentano diseconomie tipiche di un sistema produttivo arretrato senza averne nel contempo i vantaggi competitivi. I caratteri tipici del sottosviluppo sono rappresentati dalla dipendenza dai trasferimenti esterni, dal basso valore aggiunto localmente prodotto, dall'elevato tasso di disoccupazione. Le esperienze di diversi paesi dimostrano la possibilità di ridurre drasticamente le sperequazioni territoriali differenziando il costo dei fattori produttivi per le imprese. *«C'è un costo del lavoro che rende sconveniente per le imprese investire nel Mezzogiorno. Mi riferisco all'alto costo del lavoro, rispetto alle economie in via di sviluppo come quella della Slovenia o della Slovacchia»*⁸⁶⁹. Secondo il modello di sviluppo di Lewis, proprio facendo leva sui tratti dicotomici di un sistema economico si può favorire un'espansione dei mercati, fino a pervenire ad uno stadio auto propulsivo dello sviluppo tale da dissolverne gli iniziali tratti dualistici⁸⁷⁰. Anche le differenze di produttività tra regioni potrebbero innescare analoghi circoli virtuosi capaci di ridurre il differenziale⁸⁷¹. *«Le imprese tendono a localizzarsi dove il costo del lavoro è più basso. Noi in Calabria siamo poco attrattivi per gli investimenti esterni, a causa delle condizioni di contesto: servizi dei trasporti sono inadeguati, abbiamo infrastrutture inadeguate, servizi idrici inadeguati, la ricerca è quasi inesistente, il trasferimento tecnologico nullo, non c'è innovazione di prodotto, innovazione di processi, innovazione organizzativa. È chiaro che questo porta le imprese, essendo una realtà calabrese a bassa produttività, a delocalizzare dove il costo del lavoro è basso, pur essendoci magari le stesse condizioni di bassa produttività»*⁸⁷². A parità di altre condizioni, le imprese si localizzano laddove il costo del lavoro è più basso: agganciando i salari meridionali alla produttività reale dei lavoratori avrebbe potuto innescarsi un processo di delocalizzazione delle imprese tale riequilibrare il gap industriale Nord-Sud, sulla base di un meccanismo simile a quello che sta spingendo le multinazionali occidentali a delocalizzarsi nel Sud-Est asiatico⁸⁷³. Il ritardo produttivo del Mezzogiorno, tuttavia, non ha attivato tali meccanismi di compensazione territoriale. Le imprese del Nord hanno beneficiato di un iniquo vantaggio competitivo, nei confronti delle aziende meridionali, potendo operare in un contesto ambientale ed infrastrutturale che consentiva loro di raggiungere livelli di produttività ben più elevati che al Sud, con costi dei fattori produttivi non dissimili da quelli sostenuti dalle imprese del Mezzogiorno. La mancanza di corrispondenza tra (bassa) produttività e (alto) costo del lavoro nel mercato del lavoro meridionale ha impedito il dispiegamento dei suddetti meccanismi di riequilibrio territoriale⁸⁷⁴. In questo quadro si inserisce anche

⁸⁶⁹ Intervista al Dott. Occhiuto, Vice-Presidente del Consiglio Regionale della Calabria.

⁸⁷⁰ Cfr.: Fei J., Ranis G., *A theory of economic development*, in *The American economic review*, Settembre 1961.

⁸⁷¹ Cfr.: Grossman G., Helpman E., *Innovation and Growth in the global economy*, The MIT press, Cambridge, 1991.

⁸⁷² Intervista al Dott. Zumpo, esperto di concertazione della CGIL Calabria.

⁸⁷³ Cfr.: Krugman P., *Geography and trade*, The MIT press, Cambridge, 1991.

⁸⁷⁴ La riduzione relativa del costo del lavoro nel Mezzogiorno avrebbe infatti comportato un iniziale aumento della *competitività di prezzo* seguita da un aumento dei livelli occupazionali, dalla crescita degli investimenti, della *competitività non di prezzo* e della produttività, fino al recupero del gap salariale, indotto dalla trasformazione positiva dell'apparato produttivo meridionale. Cfr.: Aquino A., *I*

il problema del lavoro nero, che contribuisce a creare ulteriori condizioni di concorrenza sleale e illegalità diffusa.

Strategie aziendali unicamente giocate sul contenimento dei costi e sulla flessibilità nell'uso dei fattori produttivi non hanno ovviamente efficacia nel lungo periodo, se non accompagnate da processi innovativi. Nello scenario attuale il punto di origine dell'innovazione risiede nelle reti, non più nei singoli imprenditori (come suggeriva Schumpeter), né nelle singole imprese (come presupponevano le visioni fordiste). La prospettiva *network-centered* postfordista, evidentemente, marginalizza l'impresa, in quanto la sua stessa sopravvivenza diventa dipendente dalla dinamica reticolare nella quale è inserita, rivalutando così l'incidenza dello spazio locale in cui opera. Questo diviene lo spartiacque tra circuiti viziosi e virtuosi, tra processi di crescita e di declino, tra competitività e arretratezza o dipendenza. La centralità della dimensione locale appare inequivocabile nei processi di sviluppo di distretti industriali, di clusters d'impresa, di governance dell'innovazione. Una centralità rimarcata anche dagli intervistati, a dimostrazione dell'incorporazione negli schemi cognitivi e nelle rappresentazioni della realtà di tale mutamento strutturale.

Un consistente limite all'espansione delle imprese del Mezzogiorno, costantemente rimarcato dagli operatori locali, è costituito dalle difficoltà che queste incontrano nell'accesso al credito bancario. Il sistema bancario italiano è stato profondamente innovato dal Testo Unico in materia bancaria e creditizia (D. L. 385/93). Il riassetto è stato vantaggioso soprattutto per i colossi bancari esterni, che hanno assorbito le banche meridionali in crisi. Tali cambiamenti, tuttavia, non hanno comportato alcun maggior coinvolgimento delle istituti di credito nelle economie locali delle Regioni meridionali, un loro ruolo attivo nella promozione dell'attività imprenditoriale mediante l'erogazione di crediti a condizioni non restrittive. Tassi d'interessi più elevati della media nazionale e condizioni restrittive riducono drasticamente le possibilità operative delle imprese meridionali⁸⁷⁵. Le banche non sono disposte ad investire nella crescita del Mezzogiorno⁸⁷⁶, men che meno a partecipare al rischio d'impresa oppure a finanziarie promettenti progetti imprenditoriali di operatori locali. Il divario tra i tassi di interesse praticati nelle Regioni meridionali e quelli vigenti nel resto del paese è da porre in relazione alla maggiore rischiosità dei prestiti alle imprese localizzate nel meridione, a causa della fragilità del sistema produttivo. Le richieste di garanzie accessorie, cui è subordinata l'erogazione di prestiti, in Calabria risulta superiore del 20% rispetto quelle richieste nelle aree più avanzate del paese⁸⁷⁷. Anche i tassi d'interesse e le spese accessorie praticate sui prestiti risultano più elevate, in relazione al maggior rischio connesso agli stessi. Tuttavia, una riduzione dei tassi ridimensionerebbe anche le perdite sui crediti erogati, sebbene l'effetto netto sulla redditività delle banche sia dipendente

termini essenziali del problema del Mezzogiorno, in Giannola A., *Mezzogiorno tra stato e mercato*, Il Mulino, Bologna, 1997; Faini R., *Stesso lavoro diverso salario? Flessibilità, gabbie salariali e ruolo del sindacato nel Mezzogiorno*, in AA. VV., *Le nuove frontiere della politica economica*, Il Sole 24-ore, Milano, 1994.

⁸⁷⁵ Cfr.: Messori M., Silipo D., *Il comportamento delle banche nel Mezzogiorno*, in Quintieri B. (a cura di), *Finanza, istituzioni e sviluppo regionale*, Il Mulino, Bologna, 1997.

⁸⁷⁶ «Dall'ampio spettro di possibili forme di interazione tra settore finanziario ed altri settori dell'economia che ne richiedono i servizi, si possono isolare tre casi fondamentali: 1) quello in cui il settore finanziario svolge un ruolo positivo, propizio alla crescita; 2) quello in cui esso è fondamentalmente neutrale o meramente permissivo; 3) quello in cui un sistema finanziario inadeguato limita od ostacola lo sviluppo industriale e commerciale». Cameron R., *Storia economica del mondo*, p. 484, Il Mulino, Bologna, 1993.

⁸⁷⁷ Cfr.: Silipo D., *Il sistema bancario e lo sviluppo economico della Calabria*, in Ania G., *op. cit.*, 2001.

dall'elasticità della domanda di prestiti e dalla riduzione dei ricavi dovuto al minor costo del denaro. Le imprese locali, dal canto loro, potrebbero contare su una indispensabile fonte di finanziamento esterno facilmente accessibile ed a basso costo. Ciò sottrarrebbe alla mediazione politica l'erogazione di finanziamenti, come quelli previsti a suo tempo dalla 488, con l'eliminazione di tutti i problemi connessi (clientelismi, particolarismi, eccessiva burocratizzazione). La riduzione del costo dei prestiti estenderebbe a tutte le imprese i benefici associati all'accesso ai finanziamenti, e favorirebbe la nascita di nuove attività. L'asimmetria informativa nel rapporto banca-impresa, causando un costo del denaro maggiore, fa sì che solo una quota trascurabile delle aziende meridionali finanzia le proprie attività attraverso i mercati finanziari⁸⁷⁸. Questa situazione risulta modificata sostanzialmente neanche dall'intensificazione della concorrenza connessa all'arrivo di banche non locali: le condizioni di fragilità e di sottocapitalizzazione rendono difficile il rapporto delle imprese meridionali con le banche. Il modello della banca universale (merchant banking), capace di andare oltre gli interventi nel comparto del credito e di partecipare direttamente ai meccanismi societari inserendosi nel vivo del processo produttivo, non è mai decollato nel Mezzogiorno d'Italia, sebbene tale modello potrebbe consentire di ridurre l'asimmetria informativa e, conseguentemente, i tassi d'interesse. Data l'endemica scarsità di risorse da destinare alla crescita aziendale, un impulso cruciale deve essere fornito dal sistema creditizio, pur in presenza di difficoltà operative obiettive. Gli intervistati concordano nello stigmatizzare le strategie creditizie poste in essere dagli istituti bancari nei confronti dell'apparato produttivo meridionale, ritenendo le banche responsabili di *«non agevolare per niente l'accesso al credito per le imprese locali»*⁸⁷⁹. Altrove esse investono sul territorio risorse e cooperano alla crescita non solo economica, ma anche sociale e culturale. Contribuiscono dinamicamente alla produzione di beni pubblici, promuovendo la ricerca scientifica, l'istruzione, la valorizzazione delle risorse culturali, unitamente ad altri segmenti della società civile. Attualmente in Italia operano all'incirca novanta fondazioni bancarie⁸⁸⁰. Il Sud beneficia solo marginalmente delle attività di sponsorizzazioni svolte da tali istituzioni. *«Nel Mezzogiorno non esistono più banche locali: sul territorio operano tutte banche esterne, tranne qualche piccola banca cooperativa. Le fondazioni bancarie distribuiscono l'ira di Dio di risorse in investimenti in beni culturali, in attività di vario genere. In Toscana, ad esempio, tantissimi palazzi d'interesse storico-artistico sono stati restaurati con il contributo delle fondazioni bancarie, del Monte dei Paschi o di altri istituti. Il Monte dei Paschi ha sportelli nel Meridione? Sì che ne ha. È mai venuta una lira da queste fondazioni? Forse è venuta, ma giusto una lira nel Mezzogiorno. Sono questi meccanismi che bisognerebbe analizzare. Il dare/avere Nord-Sud non può essere giudicato soltanto in base al bilancio dello Stato. Leggendo il bilancio dello Stato si vede chiaramente che nel Mezzogiorno si spende più che in altre zone, ma l'emigrazione non figura nel bilancio dello Stato, oppure questi investimenti delle fondazioni bancarie»*⁸⁸¹. Le difficoltà che le imprese riscontrano nell'accesso ai canali creditizi si traduce in investimenti ridotti e scarsa propensione

⁸⁷⁸ Cfr.: Messori M., Silipo D., *op. cit.*, 1997.

⁸⁷⁹ Intervista all'Ing. Vita, responsabile della programmazione territoriale presso la sede provinciale della Confindustria di Reggio Calabria.

⁸⁸⁰ Cfr.: Raschetti V., *Rapporto sulle fondazioni bancarie*, in *Bollettino del Centro Studi Banca Europa*, n. 19, su www.bancaeuropa.org.

⁸⁸¹ Intervista al Sen. Sisinio Zito, Sindaco di Roccella Jonica.

all'innovazione, elementi strategici per competere attivamente sui mercati globalizzati.

5.3.5 Innovazione e ricerca

Già Adam Smith colse l'importanza dell'innovazione quale fattore competitivo capace di accrescere, per un certo periodo, il livello dei profitti aziendali⁸⁸². Secondo Schumpeter il mutamento tecnologico e le innovazioni nella sfera sociale costituiscono la principale fonte di dinamismo, ma anche di instabilità, per l'economia mondiale. Talvolta i cambiamenti tecnologici sono così rilevanti da influenzare l'andamento dell'economia nel suo complesso: si tratta delle *tempeste di distruzione creatrice*⁸⁸³, il fulcro della teoria schumpeteriana, la base della crescita capitalistica. Scrisse Schumpeter: «*l'impulso fondamentale che aziona e tiene in moto la macchina capitalistica viene dai nuovi beni di consumo, dai nuovi metodi di produzione o di trasporto, dai nuovi mercati, dalle nuove organizzazioni industriali, che l'intrapresa capitalistica crea*»⁸⁸⁴. Un fluire incessante di mutamenti che rimodellano dinamicamente la struttura economica, «*distruendo senza tregua l'antica e creando senza tregua la nuova. Questo processo di distruzione creatrice è il fatto essenziale del capitalismo, ciò in cui il capitalismo consiste, il quadro in cui la vita di ogni complesso capitalistico è destinato a svolgersi*»⁸⁸⁵. Durante gli ultimi secoli le attività preposte a promuovere le innovazioni tecnologiche e organizzative nel sistema economico sono cresciute esponenzialmente, conformemente alle necessità di espansione del sistema economico⁸⁸⁶, arrivando a strutturare veri e propri sistemi innovativi nazionali⁸⁸⁷. «*Dall'inizio della Rivoluzione industriale il progresso tecnologico ha così incessantemente agito sullo sviluppo, accentuando il proprio ruolo con una dinamica di tipo esponenziale*»⁸⁸⁸. L'innovazione, oggi, non si configura come un aspetto della realtà confinato o confinabile all'interno di specifici ambiti economici, produttivi o sociali, ma esiste di per sé quale complesso di processi e fenomeni tra loro interrelati che agiscono trasversalmente in tutti le sfere della vita sociale⁸⁸⁹. «*Quando si parla di rivoluzione tecnologica si allude ad un insieme di innovazioni che modificano in modo radicale la distribuzione del lavoro nella società, il modo di produzione nelle grandi industrie, le forme della comunicazione, il carattere della conoscenza scientifica. Il concetto di ricerca e di innovazione tecnologica è probabilmente una delle grandi caratteristiche di tutto il secolo XX*»⁸⁹⁰. Ogni realtà sociale si modifica continuamente ed è indubbio che, tra gli elementi che entrano in gioco in questa trasformazione, la tecnologia e la scienza espletino un

⁸⁸² «*La promozione di una nuova manifattura, di un nuovo ramo di commercio o di un nuovo metodo in agricoltura è sempre una speculazione dalla quale chi la intraprende si ripromette profitti straordinari. Tali profitti a volte sono molto alti e a volte, più spesso forse, non lo sono affatto; ma in generale non hanno un rapporto normale rispetto a quelli di altre attività tradizionali della zona. Se il progetto ha successo, essi da principio sono di solito molto alti. Quando l'attività o il metodo nuovo si affermano completamente e diventano ben noti, la concorrenza li riporta al livello di quelli delle altre attività*» (Smith, A. *op. cit.*, p. 221, 2005). L'eliminazione del surplus di profitti connessi alla diffusione generalizzata dell'innovazione determina la spinta ad introdurre ulteriori innovazioni.

⁸⁸³ Cfr.: Schumpeter J. A., *op. cit.*, 2001.

⁸⁸⁴ *Ibidem*, p. 83.

⁸⁸⁵ *Ibidem*, p. 83.

⁸⁸⁶ Cfr.: Sirilli G., *Ricerca & sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 2005.

⁸⁸⁷ Ovvero reti di istituzioni che importano, modificano e diffondono le nuove tecnologie costituiscono. Cfr.: Freeman C., *Il rito dell'innovazione*, Franco Angeli, Milano, 1989.

⁸⁸⁸ Battaglia A., Valcamonici R. (a cura di), *op. cit.*, p. 124, 1989.

⁸⁸⁹ Cfr.: Ben-David J., *Scienza e società*, Il Mulino, Bologna, 1975.

⁸⁹⁰ Di Nolfo E., *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici*, p. 375, Laterza, Roma-Bari, 2006.

ruolo decisivo. Nello scenario delineato dalla globalizzazione, poi, questo carattere pervasivo e continuo appare potenziato⁸⁹¹. «*Il progresso tecnico-scientifico ha giocato un ruolo fondamentale nello stimolare la crescita e sostenere lo sviluppo economico delle società industriali, attraverso il continuo incremento della produttività e del reddito pro capite (...) l'effetto globale netto del progresso tecnico è stato un notevole allargamento della base produttiva dell'economia mondiale, con una crescente utilizzazione delle risorse umane disponibili*»⁸⁹². Nonostante l'accesso al know-how tecnico-scientifico sia sempre stato di primaria importanza ai fini competitivi, oggi la produzione della conoscenza può generare profitti ancora maggiori. «*Le informazioni e le conoscenze vengono ormai considerate beni economici primari, e questa, rispetto al passato, è una novità. È inoltre emersa chiaramente la loro posizione di infrastruttura che prima rimaneva in secondo piano; si parla di infostruttura, di fonte e condizione determinante per tutte le altre forme di ricchezza*»⁸⁹³. Non esistono più società chiuse e isolate, che si evolvono sulla sola base di spinte endogene, ma sono le vorticosi innovazioni tecno-produttive a scandire i tempi dei radicali mutamenti sociali in atto nelle nuove economie basate sulla conoscenza, soggetta anch'essa ad un'incalzante ritmo di obsolescenza⁸⁹⁴. Data l'importanza dell'industria ad alta tecnologia per la competizione sui mercati internazionali, il ruolo degli Stati e del sistema accademico quali motori dello sviluppo e vettori trainanti della crescita⁸⁹⁵, restano centrale per la tutela e la promozione dei settori di punta dell'economia (biotecnologie, nanotecnologie, elettronica)⁸⁹⁶. «*Nei settori ad elevata tecnologia e basati sulla scienza è irrinunciabile la presenza di un ampio settore di imprese di statura internazionale, in grado di competere in mercati oligopolistici globali e di centralizzare risorse adeguate alla realizzazione di grandi progetti di ricerca. Solo in queste condizioni lo stesso comparto di piccole e medie imprese può divenire attivo ed efficiente, attraverso la complementarità dei ruoli e le relazioni sinergiche con le imprese maggiori*»⁸⁹⁷. Ovviamente, in una società post-moderna la guida dell'innovazione, più che il carattere di un'azione di *government*, d'intervento direttivo ed esclusivo degli attori pubblici, non può che assumere quello di una azione di *governance*, cioè di sostegno dei molti attori che hanno un peso e un potere sulle dinamiche dell'innovazione, creando le condizioni perché essi possano cooperare tra loro per il raggiungimento di comuni obiettivi⁸⁹⁸. La contemporanea presenza di un sistema di

⁸⁹¹ Se «*La guerra fredda ruotava intorno all'equazione massa-energia di Einstein: $e=mc^2$, la globalizzazione, invece, tende a gravitare intorno alla legge di Moore, la quale stabilisce che la capacità di elaborazione di un microchip raddoppia in un periodo compreso tra i 18 e i 24 mesi, mentre il costo si dimezza*». Friedman T. L., *op. cit.*, p. 24, 2000.

⁸⁹² Battaglia A., Valcamonici R. (a cura di), *op. cit.*, p. 124, 1989.

⁸⁹³ *Ibidem*, p. 47.

⁸⁹⁴ Eloquente, il Vicepresidente di Microsoft ha affermato: «*Non importa quanto buono sia il tuo prodotto: sei solo a diciotto mesi dal fallimento*». Rifkin J., *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, p. 29, Mondadori, Milano, 2000.

⁸⁹⁵ Nell'interpretare questo ruolo, l'università si trasfigura verso un modello definito *Hybrid University*, a connotare l'ibridazione della natura dell'istituzione universitaria, e la sua assunzione di un ruolo centrale e pro-attivo nelle politiche locali per l'innovazione. Si dispiega così sul territorio un cluster innovativo, basato sull'aggregazione virtuosa di più realtà industriali, o si sviluppa un sistema regionale d'innovazione.

⁸⁹⁶ Gli esempi sono innumerevoli: dalle ricerche sulla fisica quantistica finanziate dalla National Security Agency, al progetto Guerre Stellari del Pentagono, ai recenti stanziamenti del governo israeliano per la ricerca nanotecnologica. Cfr.: Punto informatico n. 2654 del 20/11/2006.

⁸⁹⁷ Battaglia A., Valcamonici R. (a cura di), *op. cit.*, p. 144-145, 1989.

⁸⁹⁸ Tali rapporti sono efficacemente sintetizzati dal famoso modello della *Tripla elica* (Cfr.: Etzkowitz H., Leydesdorff L., *Universities in the Global Economy: A Triple Helix of University-Industry-*

ricerca avanzato, di elevati livelli di connessione tra gli attori dell'innovazione e di una governance dell'innovazione delinea un caso ideale di *innovazione socialmente condivisa*, vale a dire altamente partecipata, positivamente guidata e sostenuta da un avanzato sistema di ricerca. L'estremo opposto corrisponde ad una situazione di totale sconessione tra i vettori dell'innovazione. Si può identificare in tale idealtipo una situazione di *deriva tecnologica*, vale a dire un'innovazione non sostenuta da un sistema di ricerca efficace, che si manifesta in modo caotico. In questo complesso scenario, «*il nostro paese, con 13.572 milioni di € nel 2001, investe in R&S una cifra del tutto sottodimensionata rispetto al suo profilo demografico ed economico. Tale spesa rappresenta il 7,1% del totale dei 15 paesi europei, laddove la Germania contribuisce per il 30,2% la Francia per il 19,1% e il regno Unito per il 17,3%*»⁸⁹⁹. Sebbene non necessariamente la ricerca produce innovazione⁹⁰⁰, essa comunque gioca un ruolo fondamentale nella competizione internazionale. Nonostante il generale riconoscimento dell'importanza dell'innovazione quale fonte di sviluppo, in Italia si investe poco in ricerca⁹⁰¹. Le attività svolte in questo settore, inoltre, si concentrano prevalentemente nel Centro-Nord. Nel Mezzogiorno d'Italia, infatti, viene svolto appena il 16,5% della ricerca nazionale, sebbene mutamenti all'orizzonte sembrano profilarsi anche al Sud⁹⁰². Nel 2005 la spesa per attività di R&S è stata pari ad appena lo 0,8% del PIL delle Regioni meridionali, inferiore al già ridotto 1,1% nazionale e

Government Relations, Cassel Academic, London, 1997), che fornisce un quadro concettuale per descrivere le dinamiche d'interazione, e la loro evoluzione temporale, tra i tre attori fondamentali dei processi innovativi: le Università, le imprese e le istituzioni. Tale modello consta di tre diversi stadi di evoluzione. Nella prima governo, imprese e università operano separatamente, sebbene coordinati a livello d'indirizzi generali dal governo. Nello stadio successivo iniziano ad emergere interscambi: gli attori si aprono a forme di cooperazione istituzionale. Nello stadio finale le relazioni strutturate risultano di intensità tale da generare processi coevolutivi, all'incrocio dei quali si attiva il processo di ricerca. Mutamenti che avvengono all'interno di una delle tre sfere tendono a trasmettersi alle altre, dando forma a un processo di transizione senza fine, regolabili sono attraverso sofisticate modelli di governance interistituzionale.

⁸⁹⁹ Sirilli G., *op. cit.*, p. 27, 2005.

⁹⁰⁰ Un chiaro esempio della non lineare corrispondenza tra ricerca e innovazione è rappresentato da quello che normalmente viene indicato come il "paradosso europeo", vale a dire la mancata corrispondenza tra la posizione di leadership assunta dai Paesi europei nel campo della produzione scientifica e tecnologica e la presenza, in questi stessi paesi, di tassi di innovazione più bassi dei valori rilevati in altre aree continentali dotati di sistemi di ricerca decisamente meno sviluppati.

⁹⁰¹ In tal senso, la Relazione annuale della Banca d'Italia del 1999 sottolineava tre aspetti: negli anni '90, le profonde innovazioni indotte dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, hanno confermato il nesso tra capacità innovativa e crescita. L'Europa, in tale quadro, risulta in forte ritardo. La quota di beni ad alto contenuto tecnologico sul totale delle esportazioni è molto più bassa per l'Europa che per Giappone e Stati Uniti, specie nei settori emergenti dell'alta tecnologia (elettronica, biotecnologie); il ritardo è particolarmente grave nel caso dell'Italia, le cui esportazioni high tech sono pari ad appena la metà della media europea. La Banca d'Italia insiste in particolare su un aspetto che spiega la minore capacità innovativa delle imprese italiane: la loro ridotta dimensione. Sussiste difatti una stretta correlazione tra la dimensione dell'impresa, investimenti in ricerca, innovazione tecnologica e crescita della produttività. Le economie di scala associate alla ricerca svantaggiano i paesi come l'Italia con una concentrazione notevole di piccole imprese. Quasi l'80% dell'attività di R&S è stata realizzata, nel nostro paese, da aziende con più di 500 addetti, a fronte del 2,5% delle aziende con meno di 50 addetti. Ciò spiega, almeno parzialmente, perché l'Italia non sia stata sostanzialmente contagiata dall'attuale ciclo dell'innovazione tecnologica. Cfr.: Banca d'Italia, *Relazione annuale del Governatore*, su www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relann/rel99/rel99it.

⁹⁰² Gli esempi più rilevanti, in tal senso, sono costituiti dal National Nanotechnology Laboratory di Lecce e dal centro di ricerche biotecnologiche di Palermo. Questi casi dimostrano che l'optimum consiste nel non disperdere il capitale umano e il know-how accumulato in loco, facendo ricerca in settori che si collocano sulla frontiera dell'innovazione.

all'1,8% della media europea⁹⁰³. Secondo dati ISTAT, solo 1,1% della ricerca italiana viene svolta nell'area calabro-lucana.

In Calabria, come in Basilicata, ancora non si sono creati circoli virtuosi di crescita innovativa e produttiva, sebbene vi operino diverse istituzioni universitarie discretamente attive sul fronte della ricerca. La consapevolezza della rilevanza del ruolo espletato dalla ricerca sullo sviluppo economico appare abbastanza diffusa tra gli intervistati, che spesso imputano tra l'altro alla scarsa propensione all'innovazione i limiti competitivi del sistema produttivo meridionale. Anche l'assenza di rilevanti centri di ricerca pubblici nel Mezzogiorno è considerata sintomatica di un basso livello di attenzione verso la modernizzazione meridionale, espressione del «*solito meccanismo dualistico, per cui le zone forti continuano naturalmente ad essere forti, mentre quelle deboli restano deboli. La ricerca è anche importante perché perché è meno penetrabile dalla mafia. Chiunque venga qui ad aprire una fabbrica, un minuto dopo arriva qualcuno a chiedere il pizzo. È più difficile che qualcuno vada dal direttore del centro di ricerche a chiedere soldi. In secondo luogo, arricchisce: porta sul territorio ragazzi motivati, con abiti mentali diversi e così via*»⁹⁰⁴. Solo di recente il tema dell'innovazione tecnologica, del rapporto tra università-impresa⁹⁰⁵, è entrato nelle agende politiche locali. I limiti risultano tuttavia molteplici: l'eccessiva atomizzazione del comparto produttivo, con aziende poco strutturate, sottocapitalizzate, rende l'innovazione rischiosa⁹⁰⁶. Le imprese si trovano così ad affrontare una complessa sfida tecnologica globale ed elevati costi d'innovazione, senza il necessario sostegno pubblico e delle istituzioni accademiche locali. La partecipazione delle amministrazioni o delle banche alle innovazioni imprenditoriali è quasi nulla, per via di molteplici ostacoli culturali e operativi che inibiscono lo sviluppo di tali rapporti⁹⁰⁷. La scarsa capacità di programmazione politica e gli atteggiamenti fortemente autoreferenziali dell'università completano il quadro, bloccando la convergenza e l'integrazione tra tre mondi – ricerca pubblica, impresa e governo – ancora relativamente distanti o associati in modo binario, sebbene un'interazione più ampia sia essenziale per la crescita: la Silicon Valley e Route 128, due tra i distretti tecnologici più importanti al mondo, sono nati appunto in contiguità con la Stanford University ed il Massachusetts Institute of Technologies⁹⁰⁸. Lo sviluppo intorno ai centri accademici d'eccellenza di un fitto tessuto industriale ad alta tecnologia facilita il trasferimento tecnologico, l'incorporazione nei cicli

⁹⁰³ Svimez, *Rapporto SVIMEZ sull'economia del Mezzogiorno*, Roma, 2007.

⁹⁰⁴ Intervista al Sen. Sisino Zito, Sindaco di Roccella Jonica.

⁹⁰⁵ Gli spin-off universitari costituiscono lo strumento più avanzato di cooperazione tra università e impresa. La promozione di spin-off universitari comporta un'azione localmente orientata a promuovere, sia pure su scala ridotta, dei processi di *governance dell'innovazione*. Affinchè ciò avvenga devono strutturarsi fitti canali di comunicazione e di cooperazione tra mondo accademico e mondo imprenditoriale. A tal fine, devono attivarsi soggetti di mediazione che sappiano creare un ponte tra l'offerta di innovazione da parte dell'università e i fabbisogni tecnologici delle imprese. La guida politica del processo deve adottare misure e programmi che incentivino il trasferimento tecnologico, indirizzandolo verso i settori più promettenti e in cui maggiore è la richiesta di innovazione da parte dell'imprenditoria locale.

⁹⁰⁶ Cfr.: Formez, *I comportamenti innovativi delle piccole e medie imprese del Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano, 1994.

⁹⁰⁷ Tra le problematiche culturali rientrano le logiche clientelari, che potrebbero potenzialmente espletare un'azione distorsiva sui sistemi di incentivazione imprenditoriale dell'innovazione. Tra gli ostacoli operativi, c'è la scarsità di strumenti e di canali di comunicazione che permettano alle informazioni sull'attività imprenditoriale innovativa di circolare. Le aziende non hanno management strutturati e neanche le risorse per mostrare all'esterno le innovazioni tecnologiche sviluppate, dando così visibilità.

⁹⁰⁸ Cfr.: Harvey D., *op. cit.*, 1997.

produttivi di nuovi *paradigmi tecnologici*⁹⁰⁹ attraverso incubatori o spin-off. L'incapacità locale di utilizzare al meglio le potenzialità insite nelle nuove tecnologie produttive e di ricavarne un vigoroso sviluppo endogeno autosostenuto sembra condannare queste regioni ad un'inesorabile marginalità, ad una perifericità nello scacchiere globale difficilmente rettificabile. «*Perché al Nord va un po' meglio, anche se scontiamo delle carenze rispetto al resto dell'Europa? Perché lì già le università sono abituate al discorso del trasferimento tecnologico, esiste questa cultura accumulata in anni ed anni di attività. Da noi manca l'esperienza, che bisogna costruire pian piano*»⁹¹⁰. Appare comunque significativo il fatto che le iniziative e le misure assunte a sostegno dell'innovazione si siano moltiplicate nel corso degli ultimi anni. «*Penso ci siano dei timidi tentativi da parte del privato, in questo momento, di fare qualcosa: i contatti con le università diventano sempre più frequenti. Il pubblico comincia a capire che bisogna fare qualcosa*»⁹¹¹. Allo stato attuale la governance dell'innovazione è comunque ben lungi dall'essere realizzata. Sussiste una scarsa attitudine negli attori locali a strutturare un sistema territoriale dell'innovazione, in grado di coordinare gli sforzi, di evitare sovrapposizioni, sprechi di risorse e soprattutto di dare un orientamento complessivo alle politiche dell'innovazione. In tal modo non si riescono a valorizzare le potenzialità del territorio, come accade in altri contesti, non si incentiva la strutturazione di un intreccio tra mondo della ricerca e mondo dell'impresa che costituisce l'imprescindibile presupposto per ogni azione di sostegno all'innovazione. Analizzando la condizione dei principali attori dell'innovazione, è possibile rilevare come essi stiano vivendo fasi della propria esistenza piuttosto complesse:

- 1) il mondo accademico ha appena iniziato ad aprirsi al mercato e sta cercando, con grandi difficoltà, di ridefinire la propria cultura, in un momento in cui è sottoposta a processi di cambiamento che incidono sulle modalità di espletamento della didattica e dell'attività di ricerca;
- 2) gran parte delle imprese sono impegnate a recuperare un controllo sul proprio ambiente (ormai caratterizzato da una competitività crescente), a cercare nuove risorse, spesso solo per "mantenersi a galla" o per procrastinare i problemi nel tempo;
- 3) nelle amministrazioni pubbliche sussiste un forte orientamento a ricercare nuove soluzioni, a progettare nuovi modelli di intervento ed elaborare nuovi quadri legislativi, anche in modo spesso discontinuo e asistemico.

Gli attori principali dell'innovazione vivono perciò fasi cognitive e operative differenti, con aspettative notevolmente difformi che li spingono a guardare alla situazione da prospettive assai diverse. Questa situazione di "sfasatura" rende la comunicazione e la loro cooperazione particolarmente complessa, soprattutto in presenza degli ulteriori fattori ostacolanti, quali l'esiguità delle risorse disponibili, la diffidenza e mancanza di fiducia reciproca. Nello specifico:

- 1) il dialogo tra imprese e università appare fortemente ostacolato, visto che le prime sono prevalentemente impegnate a ricostruirsi un proprio sistema di sopravvivenza e di sviluppo, mentre le seconde sono ben lontane dall'aver

⁹⁰⁹ Per *paradigma tecnologico* s'intende un insieme, strettamente connesso, di principi scientifici e tecniche produttive altamente innovative, in grado di fornire risposte del tutto nuove a problemi esistenti. Si veda Battaglia A., Valcamonici R. (a cura di), *op. cit.*, 1989.

⁹¹⁰ Intervista all'Ing. Vita, responsabile della programmazione territoriale presso la sede provinciale della Confindustria di Reggio Calabria.

⁹¹¹ Intervista all'Ing. Vita, responsabile della programmazione territoriale presso la sede provinciale della Confindustria di Reggio Calabria.

- “digerito” la cultura del mercato, risultando così ancora poco capaci di proporsi in un rapporto sistematico con il mondo imprenditoriale;
- 2) anche la relazione tra università e ricercatori appare complessa a causa delle ancora scarse opportunità che l’università offre in termini di carriere professionali incentrate sulla ricerca orientata al mercato;
 - 3) non meno problematiche, infine, sono le relazioni tra le amministrazioni pubbliche, le università e le imprese, essendo le prime ancora impegnate in “prove tecniche di innovazione” (la governance ne è esempio), quindi incapaci di passare a una azione più sistematica e coerente, in grado di dare maggiore certezza alle imprese e alle strutture accademiche.

Queste osservazioni rendono evidente l’importanza di gestire queste situazioni di *sfasatura* presente sia in Basilicata che in Calabria e, soprattutto, di stabilire relazioni stabili tra i differenti attori basata su una comune cultura dell’innovazione che permetta una condivisione delle risorse, delle infrastrutture e degli strumenti ai quali ogni singolo attore ha accesso. Il sistema, inoltre, per risultare auto propulsivo non può fare a meno di coinvolgere istituzioni e attori capaci di sostenere finanziariamente il nascente sistema dell’innovazione, nelle sue diverse fasi evolutive, ognuna delle quali richiede differenti tipi di investimento e di facilitazione (seed capital, venture capital⁹¹², capitali di investimento, accesso al credito, ecc.).

La scarsa attenzione al ruolo della ricerca e dell’innovazione nei contesti regionali analizzati è emblematicamente dimostrata dalla quasi totale assenza, nella programmazione territoriale, di progetti finalizzati all’innovazione. «*Nei PIT si punta poco sull’innovazione tecnologica*»⁹¹³. Il limite della scarsa apertura a processi innovativi propria dei processi inclusivi si sconta con proposte progettuali poco attente ai bisogni dell’innovazione. Gli attori locali non hanno dimostrato molta sensibilità nel fornire uno sostegno concreto, investendo sulla ricerca, su circuiti volti a creare stabili connessioni tra mondo universitario e sistemi di imprese. Un timido tentativo in tal senso emerse nel PIT Serre Cosentine, promosso dal Presidente del Progetto Integrato. «*Il PIT Serre Cosentine ha una natura diversa dalla concezione generale degli altri PIT: è pensato come un progetto di sviluppo che punta sostanzialmente sull’asse della tecnologia avanzata, il contatto con l’università, con gli spin-off così come gli altri progetti di collegamento C’è l’idea di integrare la base per uno sviluppo di imprese e micro-imprese, ma un reale coinvolgimento di imprese e micro-imprese nella fase progettuale non l’ho rilevato*»⁹¹⁴. L’impostazione verticistica che ha accompagnato l’iniziativa non è riuscita a stimolare la governance dell’innovazione essenziale alla strutturazione di un clima funzionale al discorso del trasferimento tecnologico. La mancanza di una massa critica sufficientemente ampia di attori motivati alla realizzazione degli interventi di sostegno all’innovazione, congiuntamente allo scarso sostegno all’iniziativa da parte degli amministratori locali, ha concorso al fallimento della visione progettuale. Il government, nei processi

⁹¹² I venture capitalist apportano capitale di rischio per finanziare l’avvio e l’espansione di aziende operanti in settori ad elevato potenziale di crescita, operatori economici dotati di capitali che letteralmente scommettono su un’intuizione imprenditoriale o su un settore economico in potenziale espansione, diventandone azionisti ed assumendo un ruolo fondamentale nel processo d’innovazione e sviluppo. «*Il venture capital è il primo essenziale anello di una catena finanziaria che va dall’iniziativa di una nuova attività alla sua maturità, passando in fasi successive alla Borsa (è in seguito alla quotazione di Borsa che il venture capitalist può smobilizzare il suo investimento)*». Vaciago E., Vaciago G., *La new economy*, Il Mulino, Bologna, 2001.

⁹¹³ Intervista all’Ing. Vita, responsabile della programmazione territoriale presso la sede provinciale della Confindustria di Reggio Calabria.

⁹¹⁴ Intervista all’Ing. Azzato, Assessore ai Lavori Pubblici e all’Urbanistica, Comune di Castrolibero.

innovativi, produce pochi risultati, per quanto gli interventi possano essere ben congegnati ed integrati sul piano progettuale, come quello delle Serre Cosentine. Solo la governance dell'innovazione determina i risultati attesi in tema di trasferimento tecnologico. Del resto l'attività imprenditoriale locale nei settori dell'high tech, che più traggono vantaggio dalla ricerca universitaria, è del tutto inesistente. Le reti di cooperazione che si sono stabilite tra operatori non hanno prodotto modelli cognitivi diffusi e forme di azione sociale in grado di attivare in modo quasi automatico meccanismi di azione, di cooperazione e di sincronizzazione tra un numero ben più elevato di soggetti. Sebbene le principali risorse e i più importanti fattori di innovazione (capitale umano, relazioni, opportunità, accesso ai fondi, conoscenze, attori, ecc.) hanno una origine locale o sono comunque gestiti in questa dimensione, l'azione di sviluppo della ricerca locale deve mantenere comunque un orizzonte di riferimento necessariamente globale. Senza apertura l'incardinamento locale rischia di produrre effetti non desiderati e perversi, quali:

- 1) favorire forme di provincialismo, che portano a scegliere soluzioni e strategie che non fanno i conti con il contesto economico globale, ma che rispondono solo alla necessità di "accontentare" gli attori locali (è questo meccanismo, ad esempio, che porta a promuovere in molteplici Regioni gli stessi distretti tecnologici, anche quando non ci sono le condizioni oggettive per farlo);
- 2) determinare un abbassamento della qualità dell'attività di ricerca, a causa di un suo eccessivo ancoraggio alle esigenze locali a scapito dell'insostituibile confronto internazionale;
- 3) alimentare orientamenti di tipo campanilistico che portano a ridurre indebitamente il peso delle iniziative di cooperazione interregionale e internazionale, a favore di quelli locali;
- 4) sviluppare iniziative inefficaci, che non tengono conto del carattere transnazionale di alcune dinamiche dell'innovazione;
- 5) alimentare la diffusione di un atteggiamento minimalista, che porta ad accontentarsi di mutamenti e trasformazioni che, pur significativi al livello locale, non superano reggono della competizione globale.

Tutto questo pone in rilievo la natura *glocale* – cioè allo stesso tempo locale e globale – dell'innovazione, dello sviluppo di *infratecnologie*⁹¹⁵. Si tratta allora di comprendere come le dimensioni locale e globale si intersechino e come possano essere bilanciate adeguatamente, per evitare che le reti di innovazione si sviluppino solo localmente, senza ponti e sinergie con altre aree, soggetti e contesti, rischiando così l'implosione, l'isolamento o l'irrelevanza. «*Il lavoro che bisogna fare è un lavoro sulla cultura delle istituzioni, delle imprese e delle università, coinvolgere e creare proprio un sistema per azioni innovative. Lo sviluppo si ottiene in modo integrato, nell'accezione più alta del termine. O viene concepito tutto in maniera integrata o non si va avanti*»⁹¹⁶. L'azione della classe politica locale dovrebbe essere finalizzata a operativizzare in loco modelli d'intervento già funzionanti da decenni in altre realtà. Si tratta, talvolta, d'importare modus operandi e schemi cognitivi, relazioni istituzionali e modalità d'azione altrove ben consolidate. Nel contesto della globalizzazione la dimensione regionale ha assunto nuovamente una rilevanza critica, in quanto la competitività si basa sull'innovazione e questa si fonda principalmente

⁹¹⁵ Frutto della ricerca scientifica, diventano la base tecnologica delle innovazioni produttive, svolgendo un ruolo paragonabile a quello delle infrastrutture materiali per la crescita economica Cfr.: Battaglia A., Valcamonici R. (a cura di), *op. cit.*, 1989.

⁹¹⁶ Intervista all'Ing. Vita, responsabile della programmazione territoriale presso la sede provinciale della Confindustria di Reggio Calabria.

sulla conoscenza e sull'apprendimento, dimensioni dipendenti dal contesto locale. La rilevanza del contesto ambientale locale, soprattutto della sua collocazione spaziale, appare evidente nel *modello di diffusione spaziale dell'innovazione* di Hagerstrand⁹¹⁷, secondo cui i meccanismi che guidano i processi di diffusione delle innovazioni hanno «*carattere epidemico: la pura probabilità di contatto tra i soggetti che hanno già adottato l'innovazione ed i potenziali adottatori influenza l'affermazione di tecnologie produttive innovative*»⁹¹⁸. La mancanza di innovazione può quindi essere ricondotta, in funzione di tale modello esplicativo, alla distanza fisica-territoriale dai centri dai quali essa si irradia. Nel ritardo del Mezzogiorno pesa, oltre ai soliti fattori culturali e storici, anche la distanza fisica dai centri dai quali l'innovazione si irradia, il relativo isolamento dalle reti virtuali e l'esclusione dalle grandi direttrici europee ed internazionali. Il ritardo è evidente, ma non costituisce certo una condanna definitiva. Valorizzando l'enorme capitale intellettuale di cui dispone, disperso costantemente con l'emigrazione, il Sud potrebbe puntare sulle esternalità locali che la globalizzazione accresce, amplificando il ruolo del sapere locale nei processi di sviluppo. «*Il paradosso è che attualmente il sistema economico produttivo regionale non è in grado di impiegare al suo interno la forza-lavoro altamente scolarizzata disponibile. Quindi è una sorta di spirale perversa che potrebbe significare un pregiudizio molto forte per i prossimi anni per quanto riguarda appunto la necessità di riprendere un percorso virtuoso di trasformazione di crescita economico-sociale*»⁹¹⁹. Tale asimmetria patologica presente nel mercato del lavoro locale, può generare fenomeni estesi di *spreco dei cervelli (brain waste)*⁹²⁰, oltre che una *fuga dei cervelli (brain drain)*,.

5.3.6 L'emigrazione

Negli anni '50 l'emigrazione era caldeggiata come soluzione all'eccedenza di manodopera e alla sovrappopolazione delle aree meridionali sia dagli esponenti dei governi, sia da studiosi indipendenti come Rossi-Doria⁹²¹. Essa ha ridotto in maniera significativa la pressione della forza-lavoro e della disoccupazione strutturale⁹²², giocando un ruolo di primo piano nell'evoluzione del mercato del lavoro e divenendo primario fattore propulsivo del cambiamento della struttura sociale e dell'evoluzione della società italiana nel quarto di secolo successivo alla seconda guerra mondiale. L'origine dell'emigrazione interna, su scala nazionale, è riconducibile all'intenso ritmo di sviluppo industriale delle regioni del Nord. La vasta portata dei flussi migratori in uscita dalle aree meridionali costituiva evidenza tangibile della sostanziale debacle degli interventi per l'industrializzazione del Mezzogiorno, della persistenza del dualismo Nord-Sud. «*Il globale fallimento della politica d'intervento straordinario nel Sud (...) è stato sancito ufficialmente dai risultati del censimento demografico del 1971. Il processo di involuzione che aveva già frenato lo sviluppo*

⁹¹⁷ Cfr.: Hagerstrand T., *Aspects of the spatial structure of social communication and the diffusion of innovation*, in Papers of the regional science association, n. 16, 1967.

⁹¹⁸ Capello R., *Economia regionale*, p. 233, Il Mulino, Bologna, 2006.

⁹¹⁹ Intervista al Dott. Vaccaro, Segretario Regionale CGIL Basilicata.

⁹²⁰ Lo spreco di cervelli consiste nell'utilizzazione di soggetti altamente qualificati per l'espletamento di mansioni che non richiedono le conoscenze approfondite di cui sono portatori. In tal modo usano solo una frazione minima delle competenze acquisite, una utilizzazione subottimale che determina uno spreco considerevole di risorse cognitive e culturali. Cfr.: Sirilli G., *op. cit.*, 2005.

⁹²¹ Cfr.: Pugliese E., *Gli squilibri del mercato del lavoro*, in *Storia dell'Italia repubblicana Einaudi*, Einaudi, Torino, 2001.

⁹²² Cfr.: Ciuffoletti Z., Degli Innocenti M., *L'emigrazione nella storia d'Italia*, Vallecchi, Firenze, 1978.

della popolazione residente nelle regioni meridionali si è acuito pesantemente nell'ultimo decennio e trasformato in una vera e propria stasi, che ha determinato una forte diminuzione del peso demografico del Mezzogiorno nel contesto nazionale»⁹²³. La mobilità territoriale era comunque associata ad una scarsa mobilità sociale dei soggetti emigrati⁹²⁴, sebbene abbia contribuito notevolmente al mutamento sociale, economico e culturale. L'aspetto interessante di questi movimenti massicci di popolazione sul territorio nazionale consiste nella non omogeneità sociale dei soggetti convogliati in altre aree alla ricerca di lavoro. Oggi il fenomeno dell'emigrazione verso il Nord non si è affatto interrotto. È meno rumoroso che in passato, ma non meno rilevante per gli effetti che produce. Ad emigrare sono soprattutto giovani con un livello d'istruzione medio-alto. Non più contadini, ma diplomati e laureati. Il Sud, ricco di capitale umano, sta progressivamente depauperando questa importantissima risorsa competitiva. «Dal 1995, secondo dati provenienti da uno studio da noi commissionato, 8-10.000 giovani calabresi hanno lasciato la Calabria ogni anno. Tale processo, una sorte di emorragia di intelligenze, se dovesse continuare rischia di condannare completamente questa Regione ad essere una Regione che invecchia, che non cresce in termini produttivi, E anche qui sembra concorrere direttamente o indirettamente un tipo di politica che quasi punta a costruire in prospettiva una Regione che invecchia, perché si invecchia anche nella politica, si invecchia anche nel nostro sindacato, si invecchia nei centri di potere come se quasi ci fosse una voglia di auto-conservarsi. Questo è il vero dramma»⁹²⁵. La pluralità di flussi migratori che in questi decenni hanno solcato l'Italia, hanno riallocato su scala nazionale risorse umane strategiche per lo sviluppo, a favore delle Regioni di approdo. «L'assurdo di questa zona è che abbiamo una percentuale sia di laureati che di analfabeti superiore alla media nazionale. Quelli che hanno studiato poi vanno a cercare lavoro fuori, mentre resta la gente che non ha studiato. Il degrado sociale così aumenta. Dobbiamo prendere dei provvedimenti perché i laureati stanno andando tutti via. Resteranno purtroppo le persone analfabete. Non che il titolo di studio sia sinonimo di... ma è una perdita enorme di capitale umano. Bisognerebbe quantificare quanto spendiamo per mantenere agli studi i nostri figli che poi vanno a lavorare al Nord. Noi trasferiamo capitale umano qualificato col quale il Nord continua a svilupparsi, mentre noi andiamo indietro. Credo che questo sia il dramma principale della Calabria e della mia zona, che credo sia la più degradata della nostra Regione»⁹²⁶. Lo stesso discorso vale, indistintamente, per altre zone della Calabria e della Basilicata: «Noi abbiamo un paio di primati che letti nella loro superficie apparirebbero quasi in contraddizione: conserviamo, il livello più alto di analfabetismo e abbiamo il livello probabilmente fra i più alti a livello nazionale di scolarizzazione. Poi, chi ha studiato, emigra»⁹²⁷. Appadurai sostiene che uno dei principali motori del cambiamento attuale è costituito dall'immaginazione⁹²⁸. Oggi, come mai in precedenza nella storia umana, le persone immaginano altre vite possibili, che aspirano a realizzare. Tale "effervescenza psichica" è fonte di innovazione e, soprattutto, di mobilità territoriale e sociale. È difficile, per un giovane meridionale mediamente istruito, immaginare il proprio futuro nella propria terra d'origine. Le vite possibili, all'altezza delle proprie aspirazioni e delle proprie

⁹²³ Barbagallo F., *Lavoro ed esodo nel Sud*, pp. 183-184, Liguori, Napoli, 1973.

⁹²⁴ Cfr.: Pugliese E., *op. cit.*, 2001.

⁹²⁵ Intervista al Dott. Castagna, Segretario Regionale UIL Calabria.

⁹²⁶ Intervista a Mustaca, ex Sindaco di Casignana.

⁹²⁷ Intervista al Dott. Vaccaro, Segretario Regionale CGIL Basilicata.

⁹²⁸ Appadurai A., *op. cit.*, 2001.

capacità, sono realizzabili solo altrove, in mondi sociali distanti, privi dei vincoli ascrivibili dell'appartenenza, nei quali costruire autonomamente il proprio futuro. «*Noi abbiamo rilevato che 10.000 giovani l'anno, di cultura medio-alta, cioè diplomati e laureati, dal 2000 al 2005 hanno abbandonato la Calabria, per un totale di 50.000 giovani*»⁹²⁹.

I dati indicano chiaramente che il Mezzogiorno d'Italia nel suo complesso ha perso, e sta perdendo, un'ampia fetta delle sue risorse umane strategiche, impiegate proficuamente nel Centro-Nord e che verosimilmente non torneranno più nella terra di origine. Il fenomeno appare in espansione. Le analisi degli attori locali sulla fuga dei cervelli risultano intrise di un cupo pessimismo sia in Calabria che in Basilicata. La classe politica, dal canto suo, assiste all'emorragia e alla dispersione del capitale intellettuale passivamente, nonostante le prospettive di crescita locali siano fortemente influenzate dalla dotazione di capitale umano⁹³⁰. «*Nell'hinterland c'è la piaga della disoccupazione "intellettuale". Abbiamo degli esempi: Sandra Savaglio, che è una ragazza di cui ha parlato anche il Times, un'astronoma che ha avuto un sacco di riconoscimenti, è una ragazza che adesso studia in America e che noi non siamo riusciti a fare rimanere in Calabria. Allora, per esempio questa è una sconfitta*»⁹³¹.

Indiscutibilmente il Sud si trova ad affrontare un problema serio che riguarda non tanto la ripresa di una emigrazione tradizionale dal punto di vista quantitativo, quanto una sorta di stillicidio emigratorio di giovani scolarizzati. Ragazzi che dopo il diploma di scuola superiore si dirigono verso atenei del Centro-Nord, concludono il ciclo di studi universitari, e restano al di fuori dei confini regionali per motivi connessi non soltanto alla ricerca di lavoro, ma anche ad una migliore qualità di vita. «*Centri con 2-3.000 abitanti costituiscono la maggior parte dei paesi della Basilicata. Significano un grosso problema soprattutto per quanto riguarda la necessità di mantenere all'interno della nostra Regione quelle forze giovanili che presentano un livello di scolarizzazione molto alto*»⁹³². Nel contempo, la domanda di lavoro nelle aree meridionali risulta assolutamente asimmetrica rispetto all'entità di un'offerta di lavoro che viene da una nuova coorte generazionale, con livelli di scolarizzazione molto alti.

«*L'emigrazione è ricominciata, nel Mezzogiorno, ed ora è emigrazione intellettuale. Ma quale emorragia di risorse costituisce l'emigrazione, quanto costa?*»⁹³³. «*Applicando agli emigrati i metodi di calcolo usati nella stima degli animali da lavoro – ha scritto Rossi-Doria – ognuno è costato a chi lo ha allevato, e quindi alle regioni meridionali, da cinque a otto milioni di lire. Il capitale ceduto, pertanto, può essere valutato tra i venti e i trentamila miliardi di lire, equivalenti al doppio di quanto lo Stato ha speso nel Mezzogiorno dal 1950 in poi*»⁹³⁴. La stima si riferiva ovviamente ad una popolazione scarsamente istruita. "Allevare" un diplomato o un laureato, che magari ha conseguito anche un master, risulta ben più costoso. Per cui, oggi, l'emigrazione intellettuale impone al Sud un costo economico, oltre che socio-culturale, enorme, ben maggiore di quello sopportato in passato dalle medesime Regioni. L'impoverimento che ne consegue difficilmente può essere compensato da

⁹²⁹ Intervista al Dott. Zito, Segretario Provinciale UIL di Reggio Calabria.

⁹³⁰ Cfr.: Ministero dello Sviluppo Economico, *Rapporto Annuale 2006 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, Roma, 2007.

⁹³¹ Intervista al Sindaco Guido, Comune di Marano Marchesato.

⁹³² Intervista al Dott. Vaccaro, Segretario Regionale CGIL Basilicata.

⁹³³ Intervista al Sen. Zito, Sindaco di Roccella Jonica.

⁹³⁴ Bevilacqua P., *Breve storia dell'Italia meridionale dall'Ottocento a oggi*, p. 108, Donzelli, Roma, 1997.

qualsiasi forma d'intervento da parte dello Stato centrale. Basterebbe non disperdere tale enorme capitale intellettuale, fare sì che potesse creare in loco valore aggiunto, per cambiare radicalmente il futuro socio-economico del Mezzogiorno.

L'emigrazione intellettuale, congiuntamente ad altre trasformazioni sociali, appare generare un nuovo ostacolo allo sviluppo: popolazione complessivamente si riduce, decretando un irreversibile spopolamento delle aree interne. *«Oggi ci sono scarsi due milioni di abitanti, come un quartiere di Roma, in Calabria. Diventeremo sempre di meno, perché ci sono sempre meno possibilità, meno opportunità di guadagnare senza fare nulla e quindi questi due milioni diminuiranno ulteriormente»*⁹³⁵. Quale risultante dell'effetto congiunto dell'invecchiamento della popolazione e dell'emigrazione giovanile, la popolazione attiva tende a contrarsi quantitativamente e a deteriorarsi qualitativamente, con lo spostamento nelle altre aree del paese delle forze più vitali. Un ulteriore vincolo strutturale alla modernizzazione potrebbe dunque derivare da tale trasformazione demografica. *«Ci sono giovani che non hanno lavoro, ma ci sono persone che a 40 anni non hanno mai avuto un lavoro stabile. Credo che questo sia un ostacolo fortissimo perché la Calabria è la regione che esporta cervelli più di ogni altra regione in percentuale»*⁹³⁶.

*«Scrive Thomas A. Stewart: “Il capitale fisso oggi necessario per creare ricchezza non è la terra, non è il lavoro fisico, non sono le macchine utensili né gli stabilimenti: è un capitale fatto di conoscenza”. Sapere, informazione, proprietà intellettuale, esperienza sono risorse collettive difficili a individuare. Ma chi le trova e le sfrutta, vince»*⁹³⁷. Le fughe di capitale finanziario, quando si verificano, destano reazioni allarmate circa la necessità di adottare misure per affrontare il problema. Le fughe di capitale umano, di cervelli, non suscitano lo stesso clamore, anche se determinano effetti ben più gravi, ma difficilmente quantificabili. Il Prof. Robert Aumann, premio Nobel 2005 per l'economia, ha dichiarato: *«basta guardare all'ininterrotto flusso di investimenti stranieri verso le scienze e gli scienziati israeliani per capire che, qui, siamo ricchi giacimenti: non una grande potenza di terre, ma di cervelli. Si tratta di una grande prerogativa di questa nazione, una prerogativa competitiva essenziale. Meglio non sprecarla»*⁹³⁸. Nell'attuale sistema di competizione globale, la risorsa competitiva che attrae più investimenti non è costituita dalla manodopera a basso costo, ma dalle conoscenze. Ciò è particolarmente interessante perché riduce l'importanza relativa delle risorse tradizionalmente considerate strategiche per la crescita, ed incrementa la rilevanza del know-how quale leva per lo sviluppo. Nonostante la dotazione di capitale umano disponibile nel Mezzogiorno, tale risorsa non è stata mai sfruttata in modo funzionale alla riduzione del gap che separa tale area dal resto del paese e, in un contesto ormai globalizzato, dalle aree più dinamiche dell'attuale geografia economica.

5.4 Globalizzazione e modernizzazione in Calabria e Basilicata

*«L'industrializzazione accelerata dei paesi agricoli, finora grandi importatori di beni industriali di consumo e strumentali, pone dei problemi gravi e nuovi»*⁹³⁹. Sebbene questa constatazione possa apparire attuale, in realtà è estrapolata da una relazione del CDA dell'Olivetti: correva l'anno 1953. Il termine globalizzazione

⁹³⁵ Intervista alla Dott.ssa Dodaro, imprenditrice.

⁹³⁶ Intervista al Sen. Pignataro, ex Segretario Regionale CGIL.

⁹³⁷ Di Nolfo E., op. cit., p. 1407, 2006.

⁹³⁸ Da *Ha'aretz* dell'11/10/05, cit. su <http://www.israele.net/articles.php?id923>.

⁹³⁹ Cfr.: Bruno G., op. cit., p. 369, 2001.

ancora non esisteva, ma si iniziava a parlare di internazionalizzazione e all'orizzonte si prospettavano, minacciosi, gli effetti della concorrenza dei paesi in via di sviluppo. A distanza di oltre 50 anni la caduta delle barriere commerciali su scala continentale prima, con la nascita dell'Unione Europea, poi mondiale, con l'avvento della globalizzazione, ha indotto le aziende più dinamiche a delocalizzare le produzioni per fronteggiare la crescente concorrenza. La possibilità di produrre in un qualsiasi posto per rivendere in qualsiasi altro⁹⁴⁰, una potenzialità che ha consentito di raggiungere livelli di sviluppo economico superiori a qualsiasi precedente periodo della storia umana⁹⁴¹, ha fatto sì che molte aree, un tempo poco sviluppate, riuscissero a recuperare terreno proprio cavalcando l'onda della globalizzazione, sfruttandone le potenzialità. Altre zone, come il Sud Italia, hanno visto aumentare il gap, economico ma anche psicologico, con aree economicamente più avanzate.

Adam Smith riteneva che il libero commercio internazionale potesse favorire una riduzione delle distanze tra economie ricche e quelle dei paesi poveri, permettendo di *soddisfare i reciproci bisogni* e stimolare le attività produttive delle parti coinvolte⁹⁴². Risulta tuttavia problematico per le economie emergenti riuscire a conquistare quote negli scambi internazionali⁹⁴³, a causa delle barriere all'entrata presenti sui mercati già strutturati, in cui operano spesso multinazionali con posizioni dominanti in regimi oligopolistici. Tali ostacoli sussistono sia per le aziende dei paesi in via di sviluppo sia per le aziende del Mezzogiorno, area in cui la globalizzazione ha finito per fiaccare le già scarse energie imprenditoriali autoctone. La riallocazione delle strutture produttive rischia perciò d'infliggere un colpo mortale ai sistemi produttivi locali più deboli dei paesi sviluppati (le periferie dei centri produttivi del *Sistema-Mondo*), mentre può costituire un'occasione di crescita per i sistemi produttivi localmente trainanti dei paesi poveri (i centri delle aree periferiche)⁹⁴⁴, sostenuti dal basso costo del lavoro. Le nuove periferie del *Sistema-Mondo* sono le aree regionali che non riescono ad inserirsi adeguatamente nei mercati globali, indipendentemente dalla loro appartenenza o meno ad uno Stato sviluppato. L'economia globale sta stravolgendo gli schemi Stato-centrici di contrapposizione tra paesi ricchi e paesi poveri, riconfigurando la dicotomia tra regioni ricche e regioni povere, i nuovi centri e le nuove periferie del *Sistema-Mondo*. Il trasferimento di tecnologie moderne e di professionalità nei paesi in via di sviluppo, in cui si concentrano gli investimenti, ne favorisce la crescita e l'integrazione nei circuiti dei mercati globali (sopperendo alla scarsa accumulazione di capitali locali) ma, parallelamente, sottrae risorse allo sviluppo delle zone arretrate dei paesi avanzati, come le aree del Sud Italia. La delocalizzazione investe ormai non solo attività

⁹⁴⁰ Friedman M., *Cooperation, competition go hand in hand*, Nikkei weekly, 31 maggio 1993.

⁹⁴¹ Naisbitt J., *Global paradox*, Avon, New York, 1994.

⁹⁴² Cfr.: Smith A., *op. cit.*, 2005.

⁹⁴³ Secondo un recente studio «un aumento dell'1% nella quota delle esportazioni mondiali di ciascuna delle regioni meno sviluppate genererebbe un aumento del reddito tale da ridurre la povertà mondiale del 12%, pari a circa 130 milioni di persone». Bonaglia F., Goldstein A., *Globalizzazione e sviluppo*, p. 44, Il Mulino, Bologna, 2006.

⁹⁴⁴ «Secondo il rapporto delle Nazioni Unite (...) negli ultimi cinquant'anni, la povertà è diminuita più che nei precedenti cinquecento; negli ultimi trent'anni, i paesi in via di sviluppo hanno progredito quanto i paesi industrializzati nel secolo precedente; dal 1960 a oggi, il tasso di mortalità infantile, la denutrizione e l'analfabetismo sono significativamente diminuiti, mentre è aumentato l'accesso all'acqua potabile. In periodi relativamente brevi, i paesi che si sono maggiormente aperti alla globalizzazione, come Taiwan, Singapore, Israele e Svezia, hanno raggiunto livelli di vita paragonabili a quelli degli Stati Uniti o del Giappone, mentre in paesi come Thailandia, Brasile, India e Corea del Sud, anche grazie agli effetti della globalizzazione, i ranghi della classe media sono cresciuti». Friedman T. L., *op. cit.*, p. 357, 2000.

affidenti ai settori tradizionali della produzione industriale: l'high tech, l'attività di ricerca & sviluppo e di produzione di servizi avanzati stanno subendo la stessa *rispazializzazione* che in passato ha riguardato i settori a basso valore aggiunto. Ciò mette in evidenza la complessiva crescita che la delocalizzazione sta stimolando nelle aree un tempo periferiche ma, anche, la complementare de-industrializzazione e de-terziarizzazione che stanno subendo i paesi avanzati, dove il processo di off-shoring produce disoccupazione.

Tali riflessioni trovano riscontro nelle rappresentazioni dei protagonisti dello sviluppo locale intervistati nel corso della ricerca. La globalizzazione è considerata da questi, frequentemente, una commistione tra un disastro di immani proporzioni ed un inevitabile destino. Le domande relative agli effetti determinati dalla globalizzazione sul territorio calabrese e lucano hanno indotto l'evocazione di catastrofici scenari economici segnati dalla fuga in massa delle aziende, da disoccupazione diffusa, dall'invasione dei mercati interni da parte di merci estere prive di qualsiasi garanzia per i consumatori, dalla concorrenza sleale. Il primo impatto della liberalizzazione dei mercati sulla aree meridionali si è concretizzato nella riallocazione di vasti segmenti produttivi nei paesi emergenti a basso costo del lavoro. La storia recente della Calabria e della Basilicata è costellata di simili situazioni, di aziende competitive che, inseguendo il miraggio della compressione dei costi, chiudono i battenti per ricollocarsi spazialmente. *«L'ultima esperienza, la più eclatante e simbolica, che si impone, è questa della Polti. Non aziende che andavano male, non aziende decotte, ma aziende che avevano mercato, che per sfruttare un costo del lavoro più basso nelle aree emergenti, hanno delocalizzato»*⁹⁴⁵. In conseguenza di ciò non solo la Calabria ma anche la Basilicata è stata interessata da fenomeni di intensa deindustrializzazione. La crescita della produzione registrata nel corso degli anni '90, si è progressivamente arrestata, fino a fare registrare un'inversione di tendenza. Molte delle aziende, esposte alla concorrenza esterna, sono entrate in crisi. *«Avendo un'economia con una forte presenza della grande e della media industria per diverse ragioni esposta agli effetti un po' complicati della globalizzazione, evidentemente il tessuto economico ne risente, ma credo che si stia facendo altrettanto per cercare di sviluppare l'impresa e l'industria locale creando insieme a questo sistema di imprese una serie di condizioni di vantaggi tali da aumentare il livello di competitività delle singole imprese e più in generale del territorio»*⁹⁴⁶. Ad incidere negativamente sulle opzioni delocalizzative ha concorso l'assenza di un'adeguata politica industriale sia regionale che nazionale, volta ad incrementare l'attrattività delle aree industriali esistenti e accrescere la produttività locale. *«O si creeranno cluster, gruppi di imprese, reti di imprese che riescono ad organizzarsi e quindi ad avere la loro politica sul territorio, oppure la singola impresa non può andare da nessuna parte, soprattutto nell'economia globalizzata»*⁹⁴⁷. L'esito netto del processo è dato dal progressivo smantellamento delle realtà aziendali che si erano stabilite nelle regioni meridionali, per scelte strategiche o per opportunità fiscali. *«C'è la sensazione che la globalizzazione sia un processo che non sia suscettibile di regolamentazione per difendere i territori dai processi negativi di spoliamento determinati dai processi di globalizzazione. Il costo del lavoro è uno degli elementi fondamentali su cui si crea la mobilità internazionale dei capitali. L'impresa che ha la possibilità di mobilità*

⁹⁴⁵ Intervista al Sen. Pignataro, ex Segretario Regionale CGIL.

⁹⁴⁶ Intervista al Dott. Martorano, Presidente di Confindustria Basilicata.

⁹⁴⁷ Intervista al Dott. Zumpo, esperto di concertazione della CGIL Calabria.

internazionale delocalizza in posti dove il costo del lavoro è molto meno incisivo»⁹⁴⁸. Secondo l'analisi di molti amministratori intervistati tali dinamiche, unitamente alla strutturale arretratezza economica locale, rendono il Sud soggetto a slittare verso un ruolo ancora più periferico sullo scenario produttivo nazionale e mondiale, esposto com'è alla concorrenza agguerrita dei paesi emergenti.

Parafrasando Edward Lorenz⁹⁴⁹, si potrebbe affermare che in un mondo globalizzato il battito di ali di una farfalla a Pechino fa mutare le quotazioni del mercato azionario di New York. La globalizzazione crea interdipendenze che connettono in modo più o meno evidente territori e realtà tra loro distanti fisicamente. Negli amministratori locali non sempre, però, questa percezione è presente. La globalizzazione in alcuni casi è ancora percepita come un fenomeno che, per la marginalità produttiva e geografica – il Sud è comunque lontano dai centri nevralgici del potere finanziario europeo – non tange queste aree: *«la globalizzazione non ha portato grandi sconvolgimenti a quello che è la realtà e lo stato sociale della nostra regione perché, voglio dire, il motore dell'energia del sistema Italia non è che sta in Basilicata, la Basilicata contribuisce per la propria parte, ma è minimale rispetto a tutto quello che poi può essere interessato ai grandi fenomeni di globalizzazione»⁹⁵⁰. La globalizzazione non è un concetto astratto, ma una realtà concreta entrata nella vita quotidiana di ciascuno: quando si utilizzano PC progettati nella Silicon Valley e assemblati in Cina, quando si fa benzina, quando si indossano indumenti prodotti in Vietnam. È per certi versi singolare l'affermazione riportata circa la marginalità della Basilicata, della sua parziale "immunità" al processo di globalizzazione. Mediamente questa visione è tuttavia poco condivisa. I mutamenti indotti dalla globalizzazione sono ormai di tale portata risultare tangibili anche a livello micro-locale. *«La concorrenza è tanta. Adesso iniziano ad arrivare i prodotti anche dalla Cina. Arriva anche il succo di pomodoro, che poi non ha le stesse qualità del succo prodotto qui. Soprattutto la concorrenza viene dalla Grecia, dal Marocco, perché questi paesi coltivano prodotti che arrivano 20 giorni sul mercato prima dei nostri. Le angurie spagnole arrivano sul mercato un mese prima dei nostri. Poi c'è il discorso dei prezzi: qui il costo della manodopera è alto, mentre lì è neanche la metà. Il produttore agricolo risente di questi costi. Il prodotto perde di valore anche sul mercato, arrivando 20 giorni o un mese dopo»⁹⁵¹. L'accresciuta capacità competitiva dei paesi emergenti è stata stimolata direttamente dagli ingenti investimenti esterni, da conoscenze e tecnologie esportate dalle multinazionali occidentali, che hanno messo in moto spillover di varia natura⁹⁵² e giocato un ruolo fondamentale nel riassetto degli equilibri produttivi. Indipendentemente dall'impatto che tali investimenti producono nelle aree di approdo⁹⁵³, nei territori più deboli dei paesi dai**

⁹⁴⁸ Intervista al Prof. Maiolo, Consigliere Regionale della Calabria con delega alla programmazione nazionale e comunitaria.

⁹⁴⁹ Cfr.: Gleick J., *Caos*, BUR, Milano, 2006.

⁹⁵⁰ Intervista al Dott. Schiavone, Settore turismo Regione Basilicata.

⁹⁵¹ Intervista al Dott. Ceruzzo, Vicesindaco di Scanzano Jonico.

⁹⁵² Gli investimenti esteri restano cruciali per l'avanzamento tecnologico di queste economie, cosa di cui i politici nazionali hanno piena consapevolezza e cercano perciò d'incoraggiare. La traslazione di tecnologie avanzate e di competenze specialistiche verso i paesi di nuova industrializzazione può produrre sulla crescita economica delle nazioni ricche, nel lungo termine, effetti più gravi rispetto a quelli determinati nel breve periodo dalla fuga di capitali. Viene sostanzialmente meno la capacità di compiere scelte risolutive per sostenere la crescita di lungo periodo, investendo nei settori in ascesa in grado di trainarla. Cfr.: Weber Maria, *op. cit.*, 2006.

⁹⁵³ Per i liberali le multinazionali sono motori di crescita capaci di portare progresso, prosperità e modernizzazione nei paesi in cui decidono di stabilire i loro impianti; per i marxisti, sostenitori della teoria della dipendenza, le grandi corporation dominano i paesi sottosviluppati che le ospitano,

quali tali flussi hanno origine gli effetti risultano incontrovertibilmente negativi. Ciò fa ritenere comunemente la globalizzazione sfavorevole per realtà economicamente deboli come quelle meridionali, con un apparato produttivo atomizzato. «*Per competere nel sistema globale c'è bisogno di aziende con certe dimensioni di scala. L'esempio della crisi che sta avanzando nel nord-est è anche emblematica e fa capire perché il piccolo non regge al globale. Il piccolo regge invece in un sistema protetto, di protezione nazionale o giù di lì. Non regge invece al confronto effettivamente di una competizione molto più vasta*»⁹⁵⁴. A causa delle ridotte dimensioni di scala delle unità locali e delle diseconomie che attanagliano i sistemi produttivi autoctoni, negli intervistati la convinzione che la globalizzazione determini i contraccolpi più negativi proprio nelle aree deboli dei paesi più avanzati è piuttosto diffusa: «*nei paesi più arretrati, paesi con condizioni igienico-sanitarie molto scadenti e scarsa sicurezza sui posti di lavoro, le aziende sostengono costi di gran lunga inferiori rispetto a quelli sostenuti dalle imprese italiane. I costi produttivi inferiori determinano una concorrenza sleale sui mercati internazionali per le nostre aziende. I contraccolpi negativi di tale concorrenza li abbiamo subiti e li subiremo ancora*»⁹⁵⁵. Sia Adam Smith che Marx ritenevano che l'espansione della produzione e del commercio fossero connesse ad un incremento della concorrenza tra gli operatori economici⁹⁵⁶. Nella fase attuale, l'integrazione economica internazionale ha acuito i livelli di concorrenza ulteriormente, mettendo però in seria difficoltà i produttori interni a vantaggio di quelli operanti nei paesi con basso costo della manodopera. Sebbene tale processo non sia necessariamente irreversibile⁹⁵⁷, nel breve periodo «*con la liberalizzazione dei mercati arrivano prodotti a prezzi bassissimi. Qui abbiamo il problema del costo elevato della manodopera. Ci sono prodotti che arrivano qui a costo zero rispetto al nostro, per cui gli industriali preferiscono delocalizzare*»⁹⁵⁸. In prospettiva gli squilibri di costo saranno compensati dalla ricollocazione spaziale delle aziende, ma nel breve e medio termine ciò comporta uno svantaggio competitivo per le nazioni più all'avanguardia, quelle che hanno sviluppato una legislazione più avanzata nella tutela lavoro e per il rispetto dell'ambiente.

Il costo del lavoro costituisce il principale fattore propulsivo degli attuali processi di delocalizzazione, degli spostamenti su scala globale dei capitali. Una corsa continua che appare ormai inarrestabile: «*nello stesso periodo in cui entrò in crisi il polo tessile di S. Gregorio a Prato cominciavano a chiudere i cinesi, che non*

impongono il loro monopolio, senza alcun effetto positivo sullo sviluppo. Cfr.: Barba Naveretti G., Vanables A. J., *Le multinazionali nell'economia mondiale*, Il Mulino, Bologna, 2006.

⁹⁵⁴ Intervista al Dott. Castagna, Segretario Regionale UIL Calabria.

⁹⁵⁵ Intervista al Dott. Callipo, Presidente di Confindustria Calabria.

⁹⁵⁶ Cfr.: Ingraio B., Ranchetti F., *Il mercato nel pensiero economico. Storia e analisi di un'idea dall'Illuminismo alla teoria dei giochi*, Hoepli, Milano, 1996; Landreth H., Colander D. C., *Storia del pensiero economico*, Il Mulino, Bologna, 2004.

⁹⁵⁷ «*Con la rivoluzione della robotica, gli impianti della Fujitsu all'estero potrebbero un giorno fare ritorno in Giappone, e le fabbriche della Motorola rientrare in America... In ogni caso non saranno certo i paesi in via di sviluppo o i loro governi a prendere tali decisioni*». Kennedy P., *op. cit.*, p. 126, 2001.

⁹⁵⁸ «*Sto facendo dei lavori qui a Nova Siri per l'installazione della famosa pietra grigia di Latronico, che purtroppo viene lavorata un po' male. Vengono provocati dei traumi alla pietra in fase di estrazione, per cui il prodotto non è proprio buono. Dopo poco tempo dalla messa in opera alcune pietre erano già rotte. La stessa pietra, con le stesse caratteristiche, viene importata adesso dall'Ucraina. Dall'Ucraina viene esportata in Cina, fino ad Hong Kong, parte per il porto di Taranto ed arrivano fino a noi, con costi inferiori a quelli di Latronico: qui la vendono a 60 €, mentre quella importata dall'Ucraina costa 20 €, nonostante tutto il giro che fa. E la qualità dovrebbe essere anche migliore. Purtroppo questo è il libero mercato*». Intervista al Geom. Gizzi, Comune di Nova Siri.

riuscivano a tenere la concorrenza dei cinesi in Cina. Quattro anni dopo scompariva completamente il polo tessile di S. Gregorio si cercavano misure di assistenzialismo, cassa integrazione e roba simile. Mentre noi pensiamo ancora a far vivere il morto, con forme di accanimento terapeutico, la Cina stava già delocalizzando in Vietnam. C'è stata un'evoluzione velocissima, e mentre noi ci giriamo a guardare quello che sta succedendo gli altri guardano già avanti»⁹⁵⁹. L'economia globale ha accresciuto esponenzialmente la rapidità dei processi di mutamento. Adattarsi ai cambiamenti esterni è essenziale per prevalere nella competizione. L'industria italiana, mancando di una visione strategica coniugata alla capacità di adattamento flessibile, è rimasta sostanzialmente esclusa dalla crescita propulsiva connessa alla rivoluzione della global economy: mentre in altri paesi il capitalismo *tecnoscientifico*⁹⁶⁰ e *culturale*⁹⁶¹ costituisce ormai una realtà consolidata (i vecchi giganti dell'era industriale hanno ceduto il passo ai nuovi colossi dell'era digitale), in Italia si scommette ancora sulla crescita di settori a basso valore aggiunto, fortemente esposti alla concorrenza delle economie asiatiche. L'esempio preponderante, riportato in molte delle interviste raccolte, è costituito dai problemi che ha attraversato il settore tessile. La storia della Calabria degli ultimi 20 anni è costellata di disperati (quanto vani) tentativi di rianimazione di imprese in crisi operanti su un mercato, quello dei prodotti tessili, in cui ormai neanche la Cina, esposta alla concorrenza di altri paesi asiatici, è completamente competitiva, pur avendo un costo del lavoro enormemente più basso.

Oggi la rincorsa all'innovazione è continua⁹⁶²: «ci sono dei settori che nell'economia globalizzata hanno una vita molto breve: penso al settore tessile. Se un'azienda tessile non si rinnova, dopo 6-7 anni deve chiudere. Non esiste più l'azienda eterna in un mercato aperto»⁹⁶³. Il ruolo giocato dall'innovazione nella competizione globale è ritenuto determinante da tutti gli intervistati. La sfida, per le élite locali, consiste nell'immaginare nuovi scenari di sviluppo che, tenendo conto delle dinamiche globali, valorizzino le risorse locali, in un mercato reso imprevedibile dall'accelerazione tecnologica e dai vantaggi di costo. «A livello mondiale sicuramente la globalizzazione ha riportato anche la revisione di alcuni equilibri. Dal punto di vista imprenditoriale ovviamente i fenomeni di dumping che sono molto più estremizzati e la globalizzazione ha messo il dito nella piaga di quei sistemi maturi, congestionati, ingessati che non riescono, che invece di pensare a nuove forme di sviluppo tentano verso la reazionarietà, cioè a difendere i propri confini piuttosto che immaginarne nuovi. Quindi sicuramente nel lungo periodo è un fatto positivo. Nel breve e medio termine è un fatto che crea molta ansia, molta preoccupazione oltre che molto disagio (...) A livello locale, soprattutto in Calabria, io non credo che la globalizzazione abbia apportato alcuna modifica ad abitudini consolidate che anzi sono andate a mio avviso peggiorando nell'ambito del rapporto tra classe politica, classe economica»⁹⁶⁴. Il contesto locale non ha mai brillato per capacità progettuale, per innovatività. La *reazionarietà*, cui fa riferimento l'intervistata, ossia la richiesta di misure protezionistiche all'ala protettiva della politica, costituisce la risposta istintiva alla concorrenza commerciale estera. Questi atteggiamenti appaiono dominanti nella classe imprenditoriale locale, che accetta di

⁹⁵⁹ Intervista all'Ing. Vita, responsabile della programmazione territoriale presso la sede provinciale della Confindustria di Reggio Calabria.

⁹⁶⁰ Cfr.: Beaud M., *op. cit.*, 2004.

⁹⁶¹ Cfr.: Rifkin J., *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Mondadori, Milano, 2000.

⁹⁶² Cfr. Castagnoli E. (a cura di), *Mercato a cronometro. Sviluppare nuovi prodotti a metà tempo*, Il Sole 24 ore, Milano, 1994.

⁹⁶³ Intervista al Dott. Piscionieri, Segretario Provinciale della Cisl di Reggio Calabria.

⁹⁶⁴ Intervista alla Dott.ssa Dodaro, imprenditrice.

buon grado la flessibilità del mercato del lavoro – invocata come necessaria per reggere le sfide dell’economia globale – richiedendo a gran voce misure di tutela alla politica per ingessare i mercati dei prodotti, al fine di mettere le proprie aziende (di frequente inefficienti) al riparo dalla concorrenza estera. Il libero mercato risulta frequentemente soggetto ad una accettazione solo parziale, nella misura in cui risulta conforme ai propri interessi lobbistici. *«Sapevamo che la globalizzazione avrebbe portato dei problemi per la commercializzazione delle nostre produzioni (...) tutto questo è stato accettato con molta gioia, con molta soddisfazione, convinti però che la politica che dovrebbe tutelare questi comparti – il comparto agricolo principalmente – mancava purtroppo della volontà di tutelare le produzioni»*⁹⁶⁵. Misure di questo tipo appaiono come la soluzione a portata di mano per contrastare l’onda d’urto della globalizzazione. Ma, per prevalere sui mercati occorre *immaginare* nuovi scenari di crescita, che riprogettino dalle basi la struttura produttiva locale rendendola competitiva. Si prevede, ad esempio, che il settore biotecnologico avrà, in un futuro molto prossimo, un impatto sullo sviluppo economico simile determinato dall’applicazione al circuito produttivo delle macchine a vapore e dell’elettricità⁹⁶⁶. Eppure non c’è una mobilitazione adeguata per sfruttarne le potenziali ricadute tra gli operatori economici locali. Delle ingenti risorse che arrivano sui nostri territori dall’Unione Europea, quasi niente viene speso per ricerche in questo ambito che, oltre a frenare l’annoso problema della fuga di cervelli, consentirebbe d’acquisire know-how con un enorme impatto economico. Operare da subito nei settori della frontiera tecnologica, che costituiranno il fulcro dell’economia del XXI secolo, significa acquisire un vantaggio competitivo determinante sui paesi emergenti, privi di accesso alle conoscenze ed alle tecnologie essenziali per operare in essi. Tuttavia manca la preparazione culturale e le capacità essenziali per proiettarsi in questi scenari complessi, carenza lamentata da molti intervistati. Se la società globale corre a ritmi incessanti, il contesto produttivo locale stenta a muoversi, disorientato dal flusso di processi di mutamento radicali ed ininterrotti. Del resto, la fragilità dell’economia meridionale rendeva complicato mantenere i ritmi della concorrenza anche in un mercato nazionale fondamentalmente chiuso.

La necessità d’individuare una normativa commerciale uniforme, che regoli la concorrenza, cui assoggettare tutti gli operatori economici internazionali per marginalizzare le pratiche commerciali scorrette⁹⁶⁷, è ormai avvertita anche a livello locale. *«Noi accettiamo la globalizzazione non sleale, ma vogliamo l’abbattimento dei costi delle nostre produzioni per competere sui mercati. La globalizzazione l’accettiamo purchè siamo messi nelle condizioni di competere, nella par condicio. Ancora non è così. Abbiamo i costi energetici più cari d’Italia, abbiamo costi di carburanti più alti d’Italia con quello che sta succedendo con il petrolio»*⁹⁶⁸. Sebbene le aziende locali non siano, allo stato attuale, ben inserite nei circuiti del commercio

⁹⁶⁵ Intervista al Dott. Caligiuri, Presidente di Confagricoltura Cosenza.

⁹⁶⁶ Cfr.: Kennedy P., *Il mondo in una nuova era*, Garzanti, Milano, 2001.

⁹⁶⁷ Dal 2005 i mercati dell’Unione sono stati invasi da prodotti tessili cinesi. In paesi come il Portogallo le importazioni sono aumentate del 160% e la produzione locale nello stesso comparto diminuita del 30-50%. In diversi Stati dell’Unione sono emerse numerose richieste di misure anti-dumping sull’export cinese. Ma ben il 40% dei produttori operanti nel comparto tessile in Cina è costituito da joint-venture sino-estere: ciò ha rallentato l’adozione di apposite misure che avrebbero, di riflesso, danneggiato anche aziende europee. Esito paradossale delle interdipendenze strutturate dalla globalizzazione. L’episodio ha anche enfatizzato le spaccature in seno all’UE, le difficoltà, da parte della stessa, di giocare un ruolo unitario sullo scacchiere internazionale, a causa delle diverse posizioni (e dei diversi interessi) degli Stati membri. Cfr.: Weber Maria, *op. cit.*, 2006.

⁹⁶⁸ Intervista al Dott. Caligiuri, Presidente di Confagricoltura Cosenza.

internazionale, subiscono comunque gli effetti negativi della concorrenza sleale di aziende estere, che in alcuni casi non rispettano standard minimi di qualità o di etica economica. *«Non si può pensare ad una globalizzazione dei mercati se non con regole che si rispettano in tutto il mondo, altrimenti diventa una distorsione dei processi economici che portano a maggiore sfruttamento, ad una contraddizione mondiale che non ha avuto precedenti mai nella storia»*⁹⁶⁹. Un'intensa cooperazione tra Stati nazionali, che si impegnino simultaneamente ad assoggettare i competitori globali alla medesima disciplina normativa, superando gli atteggiamenti da free riders e la convinzione che la globalizzazione sia un fenomeno *non suscettibile di regolamentazione*, può consentire di superare l'attuale situazione di stallo. Ma, nella transizione verso un ordine globalizzato, in cui si stanno definendo gli equilibri e gli assetti degli scenari futuri, la politica esita ad espletare la sua funzione regolativa.

La globalizzazione può essere vissuta da protagonisti: in tal caso l'apertura ai flussi commerciali e finanziari favorisce un incremento delle esportazioni e determina crescita economica; oppure può essere subita passivamente, traducendosi in fenomeni di deindustrializzazione irreversibile, di delocalizzazioni selvagge, d'invasione dei mercati locali di prodotti esteri non controbilanciati da eguali flussi in uscita. Ciò che fa la differenza è la qualità della regolazione politico-istituzionale del processo. Il sostegno al commercio estero e all'apertura dei mercati favoriscono la crescita, come dimostrato dall'esperienza recente di numerosi paesi. Ma sono i posti di lavoro creati grazie alla dilatazione dell'export a creare sviluppo, non quelli perduti a causa dell'aumento delle importazioni. In Calabria ed in Basilicata, parlare di globalizzazione significa, sostanzialmente, fare la conta dei danni, tracciare un bilancio relativo alle aziende che hanno chiuso e dei posti di lavoro persi. Il termine evoca inconsciamente foschi scenari di crisi economica, segnati dalla piaga della disoccupazione e della deindustrializzazione, con una politica che assiste impotente ai processi in atto. *«Con la cosiddetta “delocalizzazione” dei processi produttivi è chiaro che le aree che non si attrezzano e che non aumentano la loro competitività ovviamente ne risentono e rischiano di rimanere escluse. Oggi assistiamo impotenti allo smantellamento di interi comparti e settori produttivi (penso al tessile, al manifatturiero, anche gli altri settori, l'edilizia, i servizi). La globalizzazione è una sfida che chiede ai territori e alle aree deboli di attrezzarsi in modo diverso da come si è fatto finora, soprattutto ricorrendo e mettendo mano ad una seria programmazione che da noi (parlo per quanto riguarda la Calabria ma la nostra provincia ne costituisce quasi la metà come estensione territoriale) è sempre mancata»*⁹⁷⁰. Oggi, più che mai, per agire sugli scenari globali, occorre un ruolo forte della politica locale. La risposta a queste sfide non può venire dalla semplice emulazione, dall'importazione di modelli di successo che non tenga conto delle specificità istituzionali. L'applicazione di format usati con esito positivo in altri contesti non assicura l'ottenimento dei medesimi risultati, essendo l'ambito sociopolitico e culturale diverso da paese a paese, da territorio a territorio⁹⁷¹. Ogni area deve trovare un proprio sentiero di crescita, deve *immaginare* lo sviluppo, definito in funzione delle risorse e delle potenzialità localmente disponibili: mix di capacità regolative che molti dubitano essere presenti nelle aree analizzate. *«Il rischio è quello di perdere la specificità, l'identità delle culture. Io ricordo che qualche anno fa Bassetti disse che una risposta alla globalizzazione per contesti locali come il nostro dovrebbe essere quello della localizzazione cioè la capacità di proiettare le*

⁹⁶⁹ Intervista al Sen. Pignataro, ex Segretario Regionale CGIL.

⁹⁷⁰ Intervista al Dott. Tramonti, Segretario Provinciale CISL Cosenza.

⁹⁷¹ Cfr.: Stiglitz J. E., *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino, 2006.

specificità locali in un mercato vastissimo che era appunto il mercato globale. Non mi pare però che per esempio in Calabria questa sfida la politica ma anche la società calabrese nel suo complesso abbia saputo coglierla, sicuramente non ha saputo vincerla. La politica non rappresenta –il più delle volte- più i bisogni specifici di una pozione di territorio, di una società, ma costruisca le condizioni per autoriprodursi più sulla base di modelli nazionali, sopranazionali che di modelli locali»⁹⁷². I singoli paesi, ed all'interno di essi le singole regioni, hanno potenzialità differenziate, determinate dalla posizione geografica, dalle dimensioni e dalle risorse naturali a disposizione. Anche la popolazione residente differisce per livello culturale, tradizioni, struttura sociale e potenzialità economiche, ambiente istituzionale. Tali differenze stabiliscono opportunità e vincoli, potenzialità ed ostacoli alla crescita dei diversi contesti locali. Alcune società sono perciò più preparate di altre ad affrontare la globalizzazione, la rivoluzione tecnologica e le trasformazioni connesse. Proprio partendo da tali presupposti molti intervistati argomentano che, dato il peculiare background delle Regioni meridionali, essa costituisce «sicuramente un ostacolo. Il problema della globalizzazione è quello che ci ha portato al presunto, o per altri reale, declino del paese. Certo, la globalizzazione è senz'altro anche un'opportunità, il problema è saperla cogliere. Mentre non bisogna fare nessuna fatica per subirne le conseguenze negative, bisogna lavorare molto per approfittare delle possibilità positive»⁹⁷³. L'abilità di trasformare le sfide in opportunità dipende essenzialmente dalla capacità regolativa delle élite di adeguare l'ambiente istituzionale esistente ai vorticosi cambiamenti del sistema internazionale.

L'azione di sovvertimento dell'ordine territoriale sviluppata dall'espansione globale dello spazio mercantile causa il tentativo, in ciascun ambito, di acquisire una propria identità caratteristica, che dia visibilità nel variegato panorama globale. La globalizzazione frammenta e rende più numerose le tessere che compongono il mosaico del sistema-mondo. I territori, ed i soggetti che li popolano, sviluppano così un'identità consapevole della loro collocazione locale sullo scacchiere globale. Un'identità che diventa quasi “tribale”⁹⁷⁴. «La modernizzazione, lo sviluppo economico e la globalizzazione hanno indotto le persone a ripensare le proprie identità e a ridefinirle in termini più restrittivi, più intimi, e più comunitari»⁹⁷⁵. Le spinte alla partecipazione ai processi, parallele allo sviluppo della globalizzazione, sono probabilmente da ascrivere a tale intensificazione delle relazioni sociali su scala locale, che ricalcano e rispondono all'intensificazione delle relazioni economiche su scala globale. Il rafforzamento del tessuto comunitario locale costituisce risposta ai meccanismi di edificazione di una società economica globale. La comunità locale, con le sue tradizioni, i suoi simboli, riafferma se stessa di fronte alla spinta razionalizzatrice ed omogeneizzante della *mano invisibile* dell'economia globale. Emerge quasi una dicotomia tra l'ordine locale e il caos globale se, come sostiene Bauman, la globalizzazione è svalutazione dell'ordine in quanto tale. I flussi di capitali e persone, di merci e servizi, che attraversano rapidamente i territori senza sviluppare un rapporto organico con essi, lasciano dietro di sé una scia di conseguenze sociali ed economiche che contribuiscono allo sviluppo di un sentimento

⁹⁷² Intervista al Dott. Occhiuto, Vice-Presidente del Consiglio Regionale della Calabria.

⁹⁷³ Intervista al Dott. Esposito, Dirigente Generale Dipartimento attività produttive, politiche dell'impresa, innovazione tecnologica della Regione Basilicata.

⁹⁷⁴ Cfr.: Naisbitt J., *op. cit.*, 1994.

⁹⁷⁵ Huntington S. P., *La nuova America. Le sfide della società multiculturale*, p. 25, Garzanti, Milano, 2005.

diffuso di globo-fobia, ampiamente riscontrato tra gli attori intervistati. Conseguenze cui i livelli di governo più vicini ai cittadini sono chiamati a porre rimedio.

Queste tensioni dialettiche tra Gesellschaft globale e Gemeinschaft locali traspaiono nelle interpretazioni della realtà contemporanea degli operatori. Le trasformazioni indotte dalla globalizzazione impongono una complessiva riconfigurazione di ruoli, schemi cognitivi e responsabilità non solo delle istituzioni ma anche delle stesse comunità locali, sostengono. « *In Calabria ci siamo mossi con una filosofia orientata a sostenere dinamiche di partecipazione e di concertazione per porre al centro una nuova stagione di programmazione territoriale, di programmazione dal basso che riuscisse da un lato a colmare i differenziali di sviluppo con le altre aree del paese, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti legati alla crescita economica, alla creazione di lavoro stabile e regolare, al miglioramento della qualità della vita, al processo di valorizzazione di tante risorse locali esposte alla competizione globale*»⁹⁷⁶. Come risposta alle forze misteriose che si celano dietro i grandi processi planetari, emerge nella sfera locale una nuova domanda di partecipazione attiva, quale tentativo di riprendere un qualche controllo su una situazione apparentemente caotica ed ingovernabile.

La globalizzazione costituisce l'espressione più complessa dell'operare di cieche forze di mercato transnazionali. Il timore reverenziale che suscita è connesso al funzionamento indiretto di un sistema che non risponde ad un disegno razionale pur essendo la massima espressione della razionalità sociale, scandito da dinamiche impersonali condizionate da forze ingovernabili che si irradiano attraverso canali invisibili ed immateriali, capaci però di creare un ordine generale. Un ambiente imperscrutabile, dominato da trascendenti meccanismi impersonali, antitetico a quello protettivo, quasi paternalistico, allestito artificialmente dai moderni welfare state⁹⁷⁷. L'immagine ormai sbiadita dei governi che detenevano saldamente le leve economiche nell'ambito di un apparato razional-illuministico è rievocata quasi con nostalgia nei discorsi dagli attori locali. L'idea che il sistema economico fosse gestito con razionalità sinottica da onnipotenti strutture di governo, capaci di monitorare costantemente i trend macroeconomici e pronti ad intervenire alle prime avvisaglie di crisi, conferiva agli operatori un senso di sicurezza, di "controllabilità" degli esiti che nella fase attuale d'interconnessione globale manca completamente.

Affinchè la globalizzazione non venga subita passivamente, ma concorra a generare sviluppo, è ritenuta necessaria una sinergia tra Stato, mercato e società. Un'interazione che, secondo gli intervistati, dovrebbe svilupparsi seguendo direttrici programmatiche che tengano conto di tre aspetti fondamentali:

- 1) l'azione dello Stato risulta tuttora essenziale per creare condizioni fondamentali allo sviluppo (istruzione, sanità)⁹⁷⁸; essa resta tuttora indispensabile – per certi versi ancora più importante – per fronteggiare la concorrenza internazionale;
- 2) l'apertura ai mercati globali costituisce condizione necessaria (ma non sufficiente) per innescare localmente meccanismi di mobilitazione economica;
- 3) il contesto sociale e le istituzioni in esso presenti condizionano il processo di sviluppo, rendendolo armonico o squilibrato; la funzione di *regolazione sociale*⁹⁷⁹ è essenziale per ridurre le tensioni, e le contraddizioni, che il processo di sviluppo determina nel suo corso.

⁹⁷⁶ Intervista al Dott. Sbarra, Segretario Regionale CISL Calabria.

⁹⁷⁷ Acocella N., *Globalizzazione e stato sociale*, Il Mulino, Bologna, 1999.

⁹⁷⁸ Cfr.: Sen A., *op. cit.*, 2000.

⁹⁷⁹ Cfr.: Eisenstadt S. N., *op. cit.*, 1974.

La politica, in questo quadro, sembra anche aver abdicato alla sua funzione regolativa, autocondannandosi alla marginalità e rinunciando ad suo tradizionale ruolo di orientamento dei processi. Ruolo che resta insostituibile nella promozione delle condizioni più favorevoli all'accrescimento dell'accumulazione di capitale umano e fisico, attraverso il mantenimento di elevati standard nel settore dell'istruzione, garantendo i diritti di proprietà, un'efficace lotta alla corruzione e all'illegalità e strutturando una pubblica amministrazione efficiente⁹⁸⁰. Altresì, rimuovere quelle che Sen definisce *incapacitazioni*⁹⁸¹ è anch'essa una funzione di primaria importanza che lo Stato-nazione deve assolvere per evitare di subire passivamente le dinamiche della globalizzazione. Istituzioni locali efficienti e dinamiche sono la chiave per il successo globale: disporre equivale a godere di un notevole vantaggio comparato e non subire passivamente l'intenso processo di cambiamento in atto su scala globale. Per Polanyi la funzione fondamentale espletata dai governi consiste nel regolare il ritmo del mutamento sociale. Come tutti i *sistemi complessi*⁹⁸² – intesi come «*complesso di elementi interagenti*»⁹⁸³ – anche le società, per poter prosperare, si muovono alla ricerca di un equilibrio tra l'esigenza di ordine e l'imperativo imposto dal mutamento, raggiungendo l'equilibrio (*margin del caos*⁹⁸⁴) quando riescono ad ottenere una innovazione adeguata per conservare la vitalità del sistema, e sufficiente stabilità per impedirgli di precipitare nell'anarchia: l'innovazione si scontra in continuazione con le spinte alla conservazione. Giungere alla stabilizzazione, ad un momentaneo *equilibrio caotico*, risulta particolarmente complesso. Se l'innovazione è troppo veloce, il sistema rischia di precipitare nel caos e nella dissoluzione, se è troppo lenta, il sistema diventa rigido e stagnante. Entrambe le evenienze (troppo mutamento, o troppo poco) ne decretano l'involutione. Tradizionalmente lo Stato ha regolato la velocità dei processi di mutamento⁹⁸⁵. Nel mondo in via di globalizzazione sembrano essere i mercati autoregolati ad espletare tale funzione di adattamento, a scandire i tempi dell'innovazione a cui i paesi integrati devono adattarsi. Le strutture sociali interne, dal canto loro, appaiono in difficoltà nel recepire e nell'adattarsi alla velocità di questi mutamenti. «*La politica dovrebbe incidere su questi processi, facendo in modo che ci sia un contenimento degli effetti negativi della globalizzazione*»⁹⁸⁶. Il rischio è che il caos diventi dominante, che le spinte disgreganti e le tendenze anomiche prodotte dagli incessanti mutamenti prendano il sopravvento, rendendo ancora più incerto il futuro di aree, come quelle meridionali, poco capaci di autoregolazione dei processi di mutamento. In tal senso, nei due contesti regionali analizzati, non sono emersi significative differenze relativamente alla capacità di reggere le sfide globali: il background istituzionale localmente presente non fornisce un adeguato contributo. Nel Mezzogiorno l'endemico individualismo ed i campanilismi costituiscono residui, quasi paradossali

⁹⁸⁰ Le scelte pubbliche relative al finanziamento di programmi di ricerca e sviluppo, ad esempio, influenzano le dinamiche future circa la collocazione nella specializzazione produttiva internazionale nei relativi settori. Finanziare oggi programmi di ricerca nella biogenetica significa ipotecare per domani un posto di primo piano sul mercato mondiale in tale comparto tecnologico. È una scelta politica con influenze economiche. Cfr.: Sirilli G., *Ricerca & sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 2005.

⁹⁸¹ Cfr.: Sen A., *op. cit.*, 2000.

⁹⁸² Cfr.: Bertalanffy L., *Teoria generale dei sistemi. Fondamenti, sviluppo, applicazioni*, Mondadori, Milano, 2006.

⁹⁸³ *Ibidem*, p. 97.

⁹⁸⁴ Cfr.: Gleick J., *op. cit.*, 2006.

⁹⁸⁵ Cfr.: Smith A., *op. cit.*, 2005.

⁹⁸⁶ Intervista al Prof. Maiolo, Consigliere Regionale della Calabria con delega alla programmazione nazionale e comunitaria.

nell'era globale, di schemi cognitivi che limitano il senso di appartenenza ad una dimensione assai ristretta. Tali retaggi culturali hanno ostacolato, ritardandola, l'adozione di frame adeguati ad affrontare le sfide dell'era globale. L'idea che il destino di ciascuna azienda, come di ciascun territorio, sia interconnesso a quello di altri soggetti appartenenti ai network in cui riesce ad inserirsi ed alle cooperazioni che riesce ad instaurare, sta comunque penetrando anche in contesti segnati tradizionalmente da un acceso isolazionismo. Molti degli operatori intervistati condividono la percezione della necessità di attivare dinamiche cooperative a livello locale, quale risposta alle pressioni provenienti dai processi globali, segno che sul territorio sta maturando una nuova consapevolezza. La soglia critica che ritengono vada varcata al più presto, concentrando in essa le migliori risorse per non perdere ulteriori opportunità, consiste nell'interconnessioni con le reti commerciali su scala euro-mediterranea. Più lento appare, invece, il cambiamento culturale a livello istituzionale, tra gli amministratori locali, che non sempre palesano una visione dei processi allargata alla dimensione europea e globale. La necessità di agire sul locale pensando al globale è spesso ignorata da una frontiera cognitiva della politica ancora territorialmente ristretta. Si tratta di una tipica situazione di *ritardo culturale*⁹⁸⁷, in cui c'è un ambiente esterno che muta a velocità travolgente, ed un ambiente interno che non riesce ad adeguarsi. Le situazioni di ritardo culturale determinano un'evidente scissione tra struttura e cultura, che solo un'adeguata azione regolativa può tendere a ricomporre. Le spinte contrarie, verso un riflusso nel locale, restano ancora vigorose. Molti vedono ancora in atto atteggiamenti volti alla *«chiusura nella cosiddetta dimensione territoriale e regionale, facendo perdere di vista le grandi chance, le grandi potenzialità che abbiamo»*⁹⁸⁸. Tra queste, il turismo è indicato spesso come l'arma vincente dagli intervistati: la globalizzazione ne accresce esponenzialmente i flussi, da intercettare attraverso un adeguamento dell'offerta. A tal pro, attraverso i PIT molte aree subprovinciali hanno individuato proprio nel turismo l'idea forza trainante per lo sviluppo. *«Il turismo è un settore che beneficia della globalizzazione al contrario, ma anche lì l'economia meridionale deve attrezzarsi per poter essere competitiva in un mercato globale e quindi mettere su una serie di organizzazioni capaci di poter intercettare flussi turistici sui mercati internazionali»*⁹⁸⁹. Per divenire un hub rilevante, un terminale degli spostamenti su scala globale dei flussi turistici, la strada da percorrere è ancora lunga, per evitare di restare tagliati fuori anche da questo settore potenzialmente strategico per la crescita locale. Una marginalizzazione che appare già incontrovertibile nei settori di punta dell'economia, ormai accettata con rassegnazione ed una buona dose di fatalismo. La perifericità delle Regioni meridionali, del resto, è un dato storico comunemente accettato, entrato a far parte integrante della cultura di queste aree e delle relative élite e metabolizzata dai residenti. Divenuta una condizione routinizzata che favorisce la perpetuazione di una sorta di *coazione a ripetere* collettiva, non aiuta a superare i limiti strutturali che pure insistono su queste aree. La sindrome da sconfitta che ne deriva inibisce le azioni di cambiamento, considerate predestinate al fallimento da una profezia sociale destinata

⁹⁸⁷ Il concetto di ritardo culturale *«richiama i seguenti punti: l'identificazione di almeno due variabili; la dimostrazione che queste variabili erano in equilibrio; la determinazione, mediante dati empirici, che una variabile è cambiata mentre l'altra no, oppure che è cambiata molto più dell'altra; che quando una variabile è cambiata molto prima, o in maniera più intensa rispetto all'altra, si determina un equilibrio meno soddisfacente rispetto a quello precedente»*. Ogburn W. F., *Il ritardo culturale come teoria*, p. 55-56, in Ogburn W. F., *Tecnologia e mutamento sociale*, Armando Editore, Roma, 2006.

⁹⁸⁸ Intervista al Dott. Sbarra, Segretario Regionale CISL Calabria.

⁹⁸⁹ Intervista all'On. Pagliuca, Regione Basilicata.

ad auto-avverarsi. La perifericità presente nelle rappresentazioni cognitive si traduce in una concreta perifericità operativa, che a sua volta alimenta le rappresentazioni negative. Frame consolidati, e confermati, da decenni di marginalità economica meridionale.

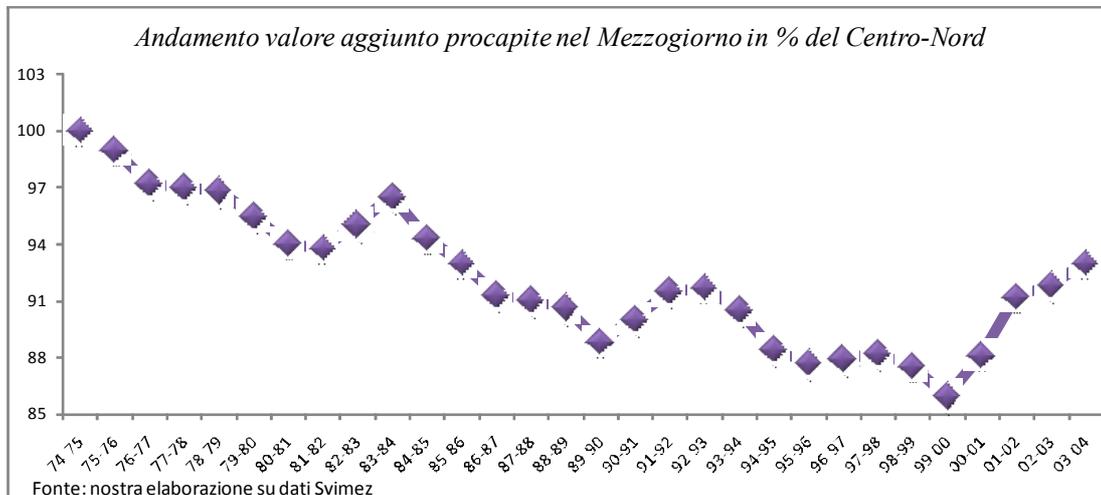
Capitolo 6

Calabria e Basilicata a confronto

6.1 I contesti socioeconomici

L'enfasi posta sulla persistenza del divario Nord-Sud fa spesso sottovalutare i progressi assoluti ottenuti dal Mezzogiorno, che l'attenzione agli aspetti sincronici più che diacronici mette in ombra. Il divario con le Regioni settentrionali è rimasto inalterato rispetto al periodo dell'immediato dopoguerra, ma bisogna tenere conto dell'eccezionale crescita economica di quelle aree. Si tratta delle Regioni tra le più dinamiche e sviluppate dell'intero Occidente, con il più elevato tasso di crescita: già avere mantenuto inalterato il gap può essere considerato un risultato positivo. La criticità più preoccupante riguarda piuttosto il mancato superamento della condizione di cronica dipendenza dell'economia delle Regioni meridionali, dai trasferimenti finanziari pubblici, statali o comunitari. Tale subordinazione dalle reti relazionali verticali ha impedito la proliferazione di quelle orizzontali tra gli attori locali, problema che non appare risolvibile semplicemente riducendo lo spazio dello Stato a favore del mercato: nel Mezzogiorno sono entrambi carenti. C'è poco Stato in termini di legalità, certezza del diritto, di repressione della criminalità organizzata. Anche gli standard etici, necessari al il buon funzionamento del mercato, appaiono carenti. La sfida, piuttosto, risiede nella creazione di strutture efficaci ed efficienti nel promuovere norme e comportamenti condivisi, il rispetto di regole.

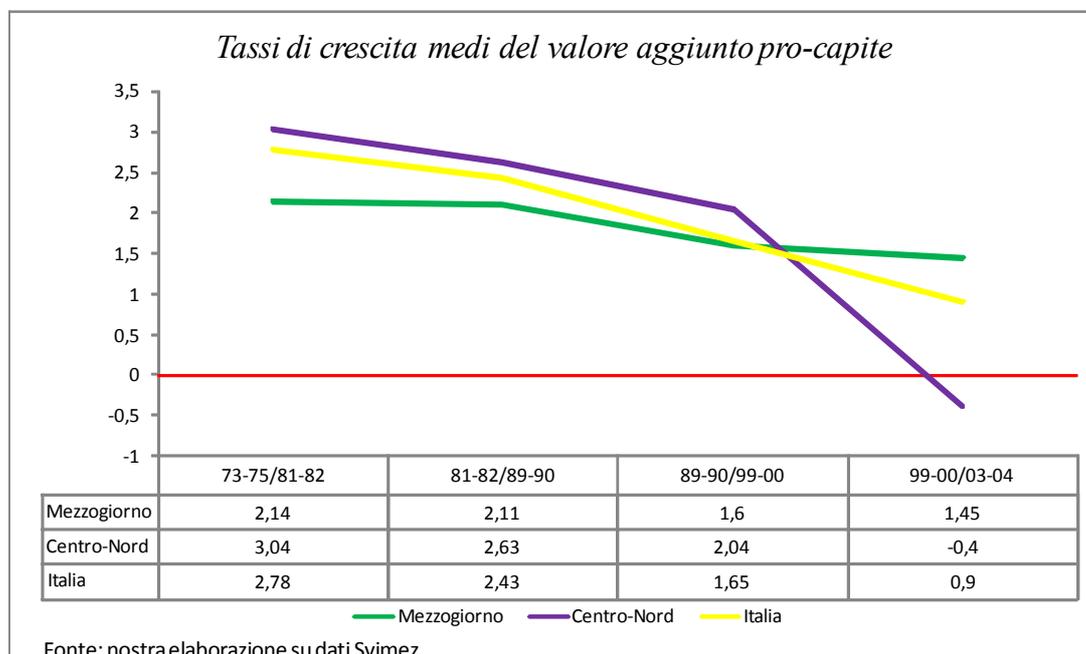
Sul piano strettamente economico, in termini di valore aggiunto il ritardo del



Mezzogiorno appare evidente in tutta la sua gravità: nel biennio 2005-2006 l'indice di industrializzazione⁹⁹⁰, nel Mezzogiorno, con un valore di 44, è ben distante da quello delle Regioni centro-settentrionali (112,3), pari ad appena al 39,2%. Il grafico riporta l'andamento del valore aggiunto pro-capite nel Mezzogiorno da metà anni '70 ad oggi, calcolato come percentuale di quello del Centro-Nord e ponendo pari a 100 il valore del biennio 1974-75. Il Sud, nel ventennio 1974-2004, ha fatto registrare un tasso di crescita medio annuo del valore aggiunto procapite pari all'1,85%, contro il 2,11% dell'area centro-settentrionale e il 2,03% della media nazionale. L'evidente riduzione del gap a partire dal 1999 non è attribuibile all'innescarsi di un processo di sviluppo endogeno al Sud, quanto alla frenata della crescita delle regioni centro-

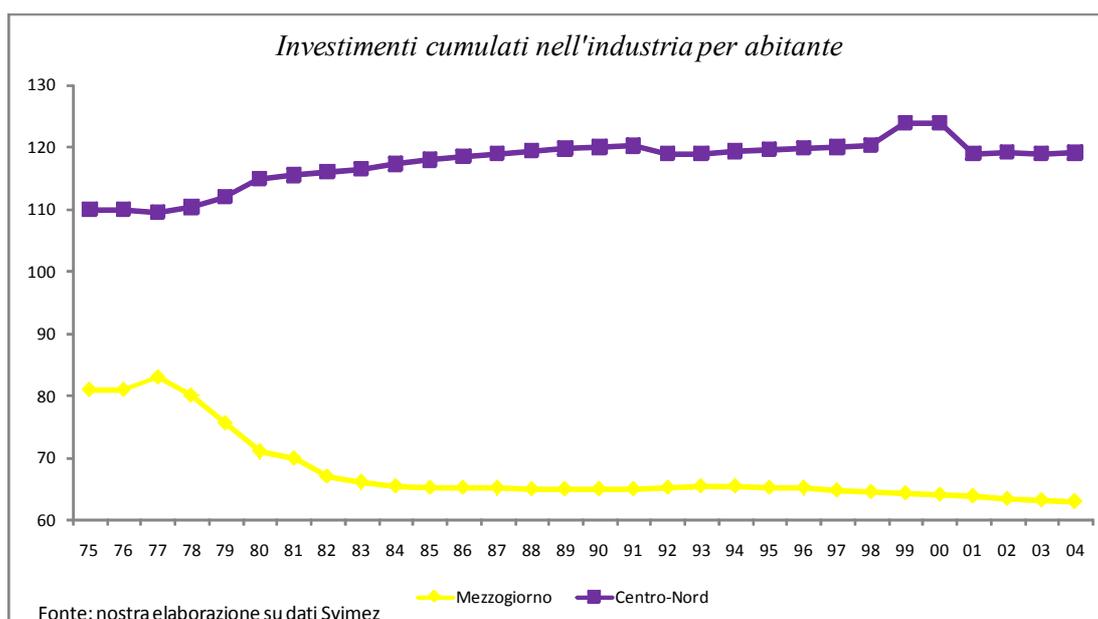
⁹⁹⁰ Numero di unità di lavoro nell'industria in senso stretto ogni 1.000 abitanti.

setentrionali, come emerge chiaramente dal grafico successivo. I dati riportati dimostrano che non è possibile sostenere l'ipotesi dell'avvio di una congiuntura favorevole per il Mezzogiorno a seguito della riduzione registrata nel divario del valore aggiunto per abitante, essendo quest'ultimo correlato all'andamento negativo dell'economia del Centro-Nord più che alla crescita di quella meridionale.



Tale ipotesi è rafforzata anche dagli andamenti comparati degli investimenti industriali: il gap negli ultimi anni non solo non si è ridotto, ma si è ulteriormente accentuato, segno evidente di un progressivo divaricarsi dei dualismi territoriali che hanno segnato la storia delle regioni Meridionali. Gli investimenti nel centro-nord raggiungono ormai livelli pressoché doppi rispetto quelli riscontrabili nel Mezzogiorno, diminuiti nell'arco di 30 anni di circa 20 punti percentuali.

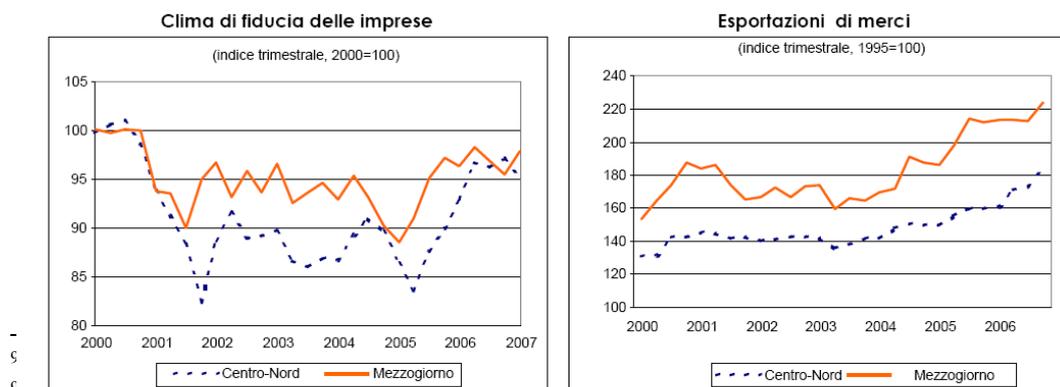
Dopo una fase di stagnazione durata circa 4 anni, nel 2006 l'economia italiana



ha mostrato segni di sostanziale ripresa⁹⁹¹, nonostante la crescita del PIL ancora inferiore alla media dei 27 paesi dell'Unione: 1,9% contro il 2,9 dell'UE. L'incremento è stato comunque superiore di oltre 4 volte rispetto al PIL registrato nel triennio 2002-2005 (0,4%). Di riflesso, anche l'economia meridionale ha fruito della positiva fase ciclica, sebbene in misura inferiore rispetto al Centro-Nord. Secondo valutazioni SVIMEZ il PIL meridionale sarebbe cresciuto dell'1,5%⁹⁹², la migliore performance dal 2001. Per mantenere tali livelli di crescita sarà necessaria, tuttavia, una profonda ristrutturazione dell'economia meridionale, con l'eliminazione dei vincoli strutturali che ne frenano l'espansione.

Il caso del Sud Italia rappresenta, a livello europeo, una situazione singolare: è l'unica macroarea con un livello di PIL pro-capite inferiore al 75% della media UE in cui si sia verificato un ulteriore arretramento nella posizione relativa. Ciò costituisce una spia allarmante della sostanziale inefficacia delle politiche di sviluppo attuate nel corso dell'ultimo decennio. Dal 2001 al 2006 la spesa pubblica in conto capitale complessiva indirizzata alle Regioni meridionali è passata dal 40,6% al 36,3%, distante dall'obiettivo del 45% fissato nella programmazione, ma inferiore anche al peso della popolazione meridionale (36,2%) e dell'estensione del suo territorio, pari al 40,8% della superficie complessiva nazionale, al suo peso naturale⁹⁹³. Anche la quota di investimenti pubblici destinata al Sud è scesa nettamente, passando dal 36% del 2000-2001 al 31,3% del 2006⁹⁹⁴. Relativamente al ciclo di programmazione 2000-2006 le Regioni meridionali hanno fatto registrare, a fine 2005, un livello di spesa pari al 50% delle risorse programmate, inferiore di 10 punti alla media UE e di oltre il 23% se comparata al dato irlandese. Questi dati indicano le difficoltà delle amministrazioni di definire e realizzare progetti in tempi prestabiliti.

La disoccupazione meridionale tra il 2000 ed il 2006 si è ridotta di oltre 1/3, passando dal 19 al 12,3%: in termini assoluti circa mezzo milione di disoccupati in meno. In realtà solo 250.000 hanno trovato realmente lavoro, nel frattempo, mentre la restante parte è semplicemente uscita dalla forza lavoro smettendo di cercare un'occupazione. Un dato che fotografa la portata del fenomeno della disoccupazione in tutta la sua drammaticità. Del resto il sistema formale di ricerca del lavoro al Sud è sostanzialmente inesistente, mentre persiste una zona grigia fatta di lavoro precario e lavoro nero. Questo stato di cose rallenta ulteriormente, per i giovani meridionali, il già notevole ritardo con cui gli italiani assumono le principali decisioni individuali (lasciare la famiglia d'origine, sposarsi, avere figli) rispetto ai loro coetanei europei⁹⁹⁵. Il sistema economico nazionale nel suo complesso non riesce a creare sufficienti opportunità per i giovani laureati, con l'effetto di ridimensionare le



⁹⁹¹ Cfr.: Svimez, *op. cit.*, Roma, 2001.

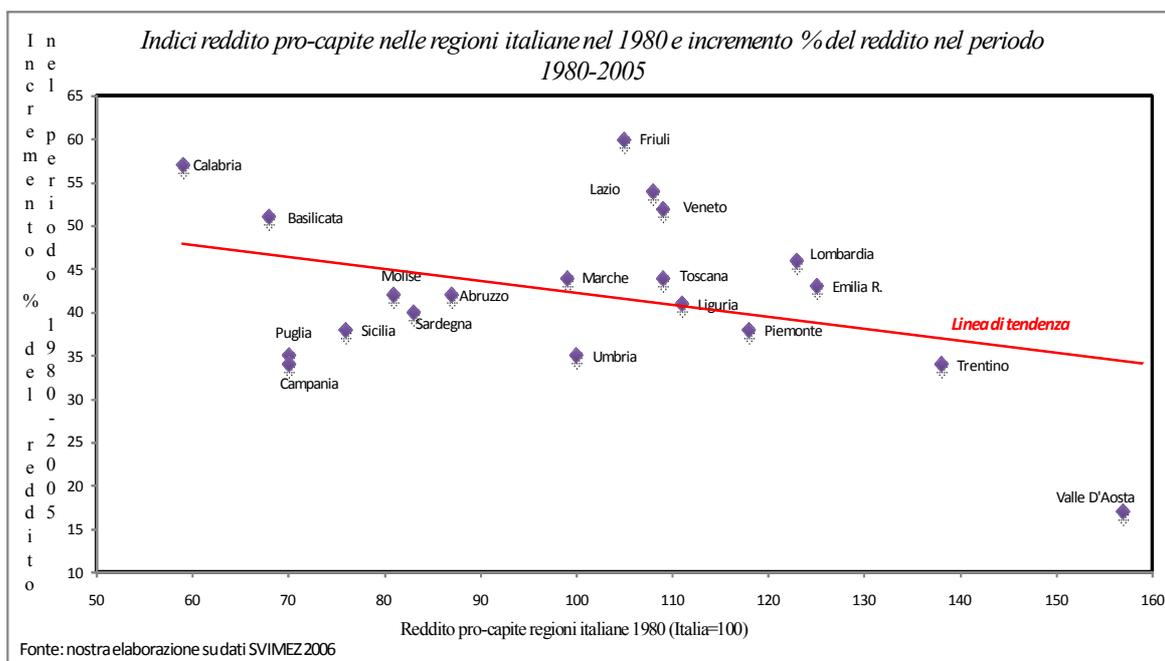
⁹⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁹⁵ Tali decisioni sono assunte mediamente in Italia con un ritardo di 5-10 anni rispetto il resto dei paesi dell'Unione.

potenzialità di crescita del Paese. Tale quadro penalizza soprattutto il Mezzogiorno. Solo dopo i 35 anni anche al Sud i tassi di disoccupazione dei laureati scendono a livelli frizionali, 10 anni dopo rispetto a quanto accade nel resto d'Europa.

Attualmente la ricchezza prodotta al Sud è pari a circa la metà di quella delle regioni centro-settentrionali. Il gap, in termini di sviluppo, è elevato nei confronti della media nazionale (-44%) e significativo anche rispetto alle altre Regioni Meridionali (-14%)⁹⁹⁶. Nella Regione lavora solo un residente su quattro, a fronte del 28,5% del Mezzogiorno e del 42% delle Regioni centrosettentrionali. Il 45% delle unità di lavoro complessive è costituito da lavoratori irregolari, a fronte del 18% del Centro-Nord e del 33,4% della media meridionale⁹⁹⁷. Il fenomeno della disoccupazione interessa complessivamente il 25% della forza di lavoro attiva, un dato quasi 5 volte maggiore rispetto quello riscontrabile nelle Regioni centro-settentrionali⁹⁹⁸, creando una situazione di persistente disagio sociale. Il ruolo negativo esercitato dall'intermediazione politica nella gestione della spesa pubblica connessa all'intervento statale nelle Regioni meridionali ha escluso la maggior parte dell'economia meridionale dai benefici connessi ai processi di sviluppo. Le imprese operanti in Calabria, ma anche nel Sud più in generale, si trovano ad affrontare vincoli esterni che ne disincentivano la crescita. Tali vincoli istituzionali, in netto contrasto con la formazione di un'atmosfera industriale, agiscono negativamente sulla formazione delle aspettative degli attori locali, limitando lo sviluppo di intere aree regionali.

In questo quadro generale di limitata crescita delle Regioni meridionali la Calabria mostra una strana peculiarità: è la Regione italiana che ha fatto registrare il maggiore incremento percentuale del reddito procapite negli ultimi 25 anni. Nell'anno 1980, preso come base nel successivo grafico, la Calabria registrava il reddito pro-capite più basso tra le Regioni italiane, pari a circa il 60% della media nazionale. Tuttavia tale livello è cresciuto di quasi il 57% nello spettro temporale considerato, un aumento senza pari nel Mezzogiorno e rivaleggiato solo da quello del

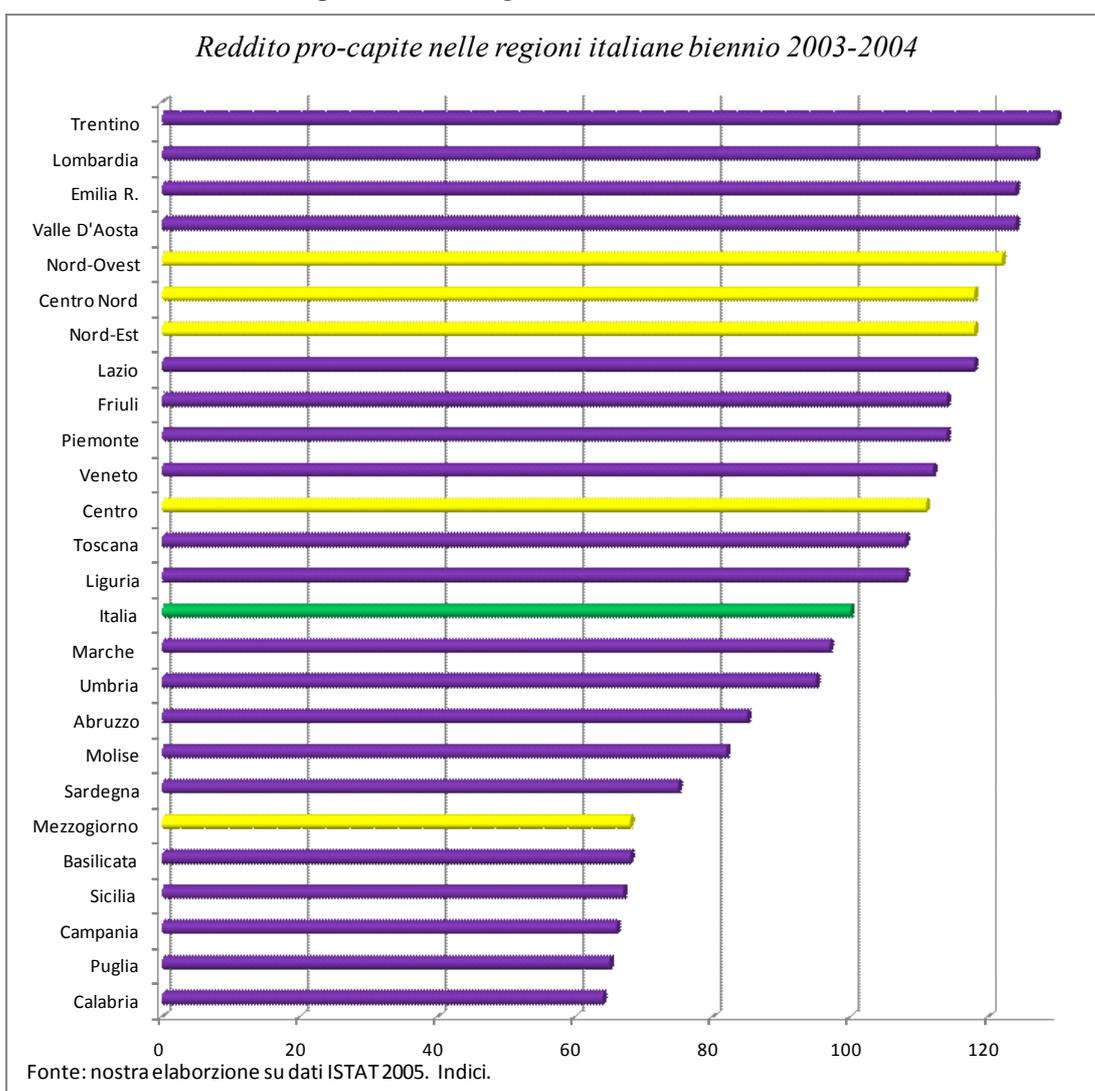


⁹⁹⁶ Ania G. (a cura di), *Scelte pubbliche, strategie private e sviluppo economic in Calabria. Conoscere per decidere*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2001.

⁹⁹⁷ Cfr.: Ministero dello Sviluppo Economico, *op. cit.*, 2007.

⁹⁹⁸ *Ibidem*.

Friuli. Nonostante queste performance, nella graduatoria del reddito pro-capite la Calabria resta all'ultimo posto. Ciò evidenzia la complessità e le difficoltà connesse allo sviluppo della Regione. Le problematiche economiche si mescolano a quelle istituzionali, alle configurazioni politico-sociali, generando risultati spesso contraddittori. In Calabria gli investimenti, dal carattere fortemente assistenzialistico, hanno indotto fenomeni limitati di crescita. La distorsione delle logiche in base alle quali gli interventi erano stati concepiti, l'attuazione di investimenti produttivi anche laddove manifestamente non sussistevano condizioni favorevoli allo sviluppo, hanno condotto a fenomeni di persistente stagnazione economica.



6.1.1 La Calabria

La Calabria⁹⁹⁹, secondo i dati dell'ultimo censimento ISTAT, ha subito negli ultimi 10 anni un consistente calo della popolazione, pari a 58.737 unità. La riduzione

⁹⁹⁹ PIL prodotto interno lordo: +1,3% nel 2006. PIL pro capite: +1,7%, in valori assoluti 13.762,0 euro, pari al 54,6% del Centro-Nord. Export: +2,2% (325,7 milioni di euro). Saldo migratorio interno: -8,2 mila. Pendolari di lungo raggio: 17 mila. Occupati: 654.400 (+0,7% rispetto al 2005). Tasso di occupazione totale: 45,6%. Disoccupati: 91mila (-9,9%). Tasso di disoccupazione totale: 12,9% (14,4% nel 2005). Sommerso: 27,0% (26,2 nel 2005); 176.700 unità irregolari nel 2006 (170.200 nel 2005). IDE (Investimenti diretti esteri): +234,1% rispetto al 2005, da 8 milioni 969mila a 29 milioni 963mila euro (0,02% sul totale Italia). Internazionalizzazione: 15 imprese a partecipazione estera in regione, +0,2%. Ripartizione risorse in base a Fondo aree sottoutilizzate per il 2007-2013: 10,3%.

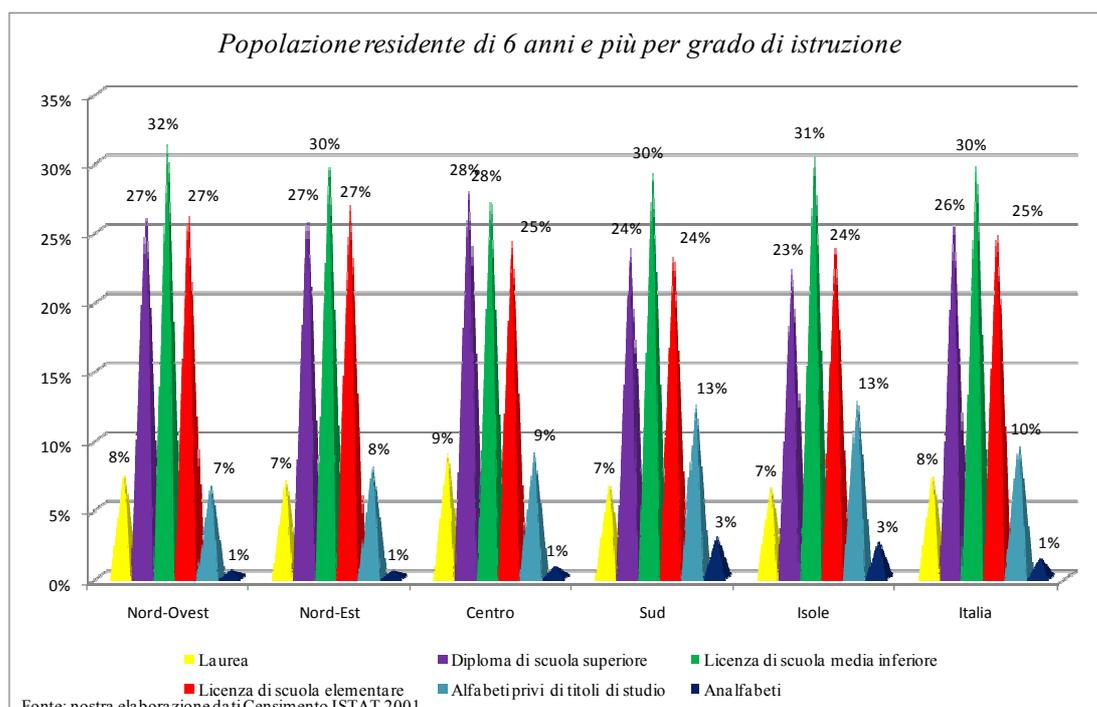
in termini assoluti più consistente si è registrata nella provincia di Cosenza, (-17.099 abitanti), mentre quella di Vibo Valentia ha accusato la perdita di popolazione relativamente più consistente, con una contrazione percentuale pari a 5 punti. In generale tutte le provincie calabresi hanno fatto rilevare, nell'ultimo decennio, consistenti variazioni negative. Il decremento demografico è in parte imputabile ad una ripresa dei flussi migratori diretti verso le altre Regioni non compensato dal saldo naturale della popolazione. Nonostante le oscillazioni demografiche, la Calabria ha sostanzialmente assestato la popolazione residente intorno ai 2.000.000 di abitanti.

Da un punto di vista socioculturale la situazione, invece, non è di molto

PROVINCE	Anni di censimento									
	1971	1981	Variazione 71-81		1991	Variazione 81-91		2001	Variazione 91-01	
			Assoluta	%		Assoluta	%		Assoluta	%
Cosenza	691.659	743.255	51.596	7,5%	750.896	7.641	1,0%	733.797	-17.099	-2,3%
Crotone	172.798	186.671	13.873	8,0%	180.409	-6.262	-3,4%	173.122	-7.287	-4,0%
Catanzaro	361.187	381.797	20.610	5,7%	382.565	768	0,2%	369.578	-12.987	-3,4%
Vibo Valentia	184.084	176.366	-7.718	-4,2%	179.640	3.274	1,9%	170.746	-8.894	-5,0%
Reggio Calabria	578.323	573.093	-5.230	-0,9%	576.693	3.600	0,6%	564.223	-12.470	-2,2%
Calabria	1.988.051	2.061.182	73.131	3,7%	2.070.203	9.021	0,4%	2.011.466	-58.737	-2,8%

Fonte: nostra elaborazione dati ISTAT

dissimile da quella delle aree più avanzate del paese. Le Regioni meridionali, Calabria compresa, hanno sperimentato negli ultimi decenni un processo di modernizzazione socioculturale irreversibile. I dati relativi al livello d'istruzione



Centri intermodali 29,5 (su indice nazionale 100). Binario semplice elettrificato 84,8 (su indice nazionale 100). Binario doppio elettrificato 81,9 (su indice nazionale 100). Indice sintetico SVIMEZ di dotazione di infrastrutture su media Ue pari a 100: 100,8 (-1,3 rispetto a 2001). Indice sintetico SVIMEZ relativo a innovazione e ricerca e sviluppo su media Ue pari a 100: 24,5 (+2,2 rispetto a 2001). Indice sintetico SVIMEZ relativo a risorse umane e formazione su media Ue pari a 100: 71,4 (+3,5 rispetto a 2001). Indice sintetico SVIMEZ di vitalità economica del sistema produttivo su media Ue pari a 100: 43,3 (+0,9% rispetto a 2001). Usura: 10.500 commercianti coinvolti, il 30% sul totale dei commercianti della regione, per un giro d'affari di 720mila euro. Delitti denunciati al 2005: in aumento rispetto a 2004 rapine (768, +13,4%) in calo attentati (30, -18,9%), salgono le estorsioni + 15,1% (Cfr.: Svimez, *op. cit.*, Roma, 2007).

fotografano una condizione sostanzialmente omogenea in tutto il paese. Il Sud è quindi riuscito con successo a recuperare il gap culturale che lo separava dalle Regioni Centro-settentrionali nell'immediato dopoguerra. I risultati ottenuti in questo ambito sono stati migliori rispetto quelli ottenuti nella sfera economica. Le percentuali di analfabeti e di alfabeti privi di titolo di studio sono ancora superiori alla media nazionale e delle zone più avanzate del paese, ma è comunque un fenomeno concentrato nella popolazione anziana.

PROVINCE	Grado di istruzione							
	Laurea	Diploma di scuola superiore	Licenza di scuola media	Licenza di scuola elementare	Alfabeti privi di titoli di studio		Analfabeti	
					Totale	Di cui: in età da 65 anni in	Totale	Di cui: in età da 65 anni in
Cosenza	7,7%	26,0%	26,2%	21,8%	13,5%	39,1%	4,9%	75,6%
Crotone	5,5%	22,3%	28,6%	24,0%	15,0%	34,3%	4,6%	71,0%
Catanzaro	7,0%	25,4%	27,4%	22,2%	13,1%	38,9%	4,9%	75,9%
Vibo Valentia	6,6%	24,0%	28,3%	22,5%	13,2%	38,3%	5,4%	78,3%
Reggio di Calabria	7,4%	25,3%	28,2%	22,3%	12,5%	36,0%	4,3%	74,5%
Calabria	7,2%	25,2%	27,4%	22,3%	13,2%	37,7%	4,7%	75,3%

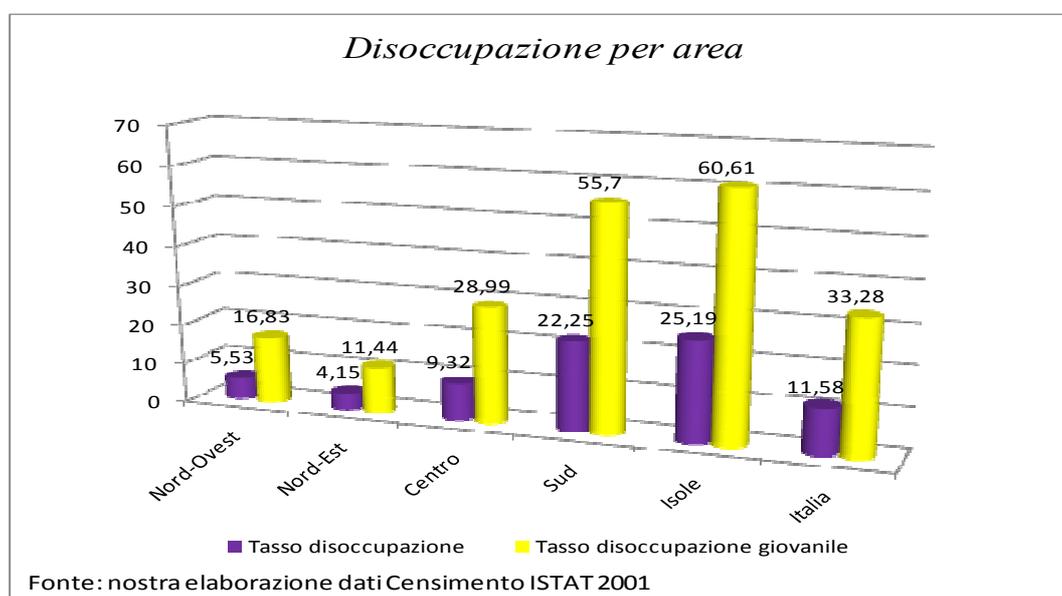
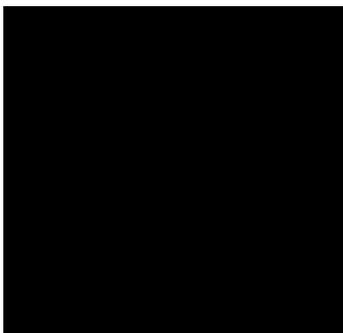
Fonte: nostra elaborazione dati Censimento ISTAT 2001

Gran parte degli analfabeti e degli alfabeti privi di titolo di studio, infatti, hanno più di 65 anni: nelle giovani generazioni il livello d'istruzione complessivamente è aumentato considerevolmente. Anche il livello di diplomati e laureati calabresi è tendenzialmente analogo a quello riscontrabile nelle aree più sviluppate del paese, segno tangibile dell'importanza assunta dall'istruzione tra le giovani generazioni calabresi, sebbene il mercato del lavoro non sia ancora sufficientemente modernizzato per assorbire soggetti dotati di alta formazione.

L'elevato tasso di disoccupazione giovanile costituisce prova più tangibile e drammatica di tale incapacità.

I dati relativi alla disoccupazione nelle 5 Province calabresi gettano una luce inquietante sulla situazione di forte disagio sociale diffusa in Regione, decisamente superiore non solo alla media nazionale, ma anche a quella riscontrabile nelle altre aree meridionali. L'ingresso e la permanenza dei giovani nel mercato del lavoro calabrese appare decisamente difficoltoso: 6 su 10 risultano disoccupati. Gli esclusi dal mercato del lavoro

locale sono spesso giovani di cultura medio-alta che, dopo aver invaso il circuito della



disoccupazione, intraprendono la via dell'emigrazione. La situazione appare leggermente migliore nella Provincia cosentina, mentre i picchi più elevati si registrano nel crotonese. In entrambi i casi si tratta di valori comunque doppi rispetto

PROVINCE	Tasso di disoccupazione	Tasso di disoccupazione giovanile
Cosenza	23,1	58,48
Crotone	28,39	66,54
Catanzaro	22,6	59,80
Vibo Valentia	25,55	60,59
Reggio Calabria	26,2	63,99
Calabria	24,48	61,27

Fonte: Censimento ISTAT 2001

a quelli nazionali, e 5-6 volte più elevati se comparati a quelli mediamente riscontrabili nel produttivo e facoltoso Nord-Est.

La Calabria, per quanto attiene la forza lavoro attiva in cerca di occupazione, presenta valori più pronunciati rispetto alla altre Regioni meridionali. L'incapacità dei mercati locali di assorbire la popolazione attiva dimostra il sostanziale fallimento delle politiche che, dal

dopoguerra ad oggi, hanno cercato di indurre per via esogena la crescita delle Regioni in ritardo di sviluppo. L'incompiuta modernizzazione economica determina tuttora consistenti fenomeni di esclusione dal mercato del lavoro. L'ingresso nel mondo del lavoro è spesso subordinato, ancora oggi, al battesimo clientelare, alla

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Condizione																
	Forze di lavoro					Non forze di lavoro					Totale						
	Occupati	In cerca di occupazione	Totale	Studenti	Casalinghe	Ritirati dal lavoro	In altra condizione	Totale									
Italia Nord-Occidentale	6.329.326	94,5%	370.186	5,5%	6.699.512	51,3%	774.247	12,2%	1.797.431	28,3%	3.181.887	50,0%	605.325	9,5%	6.358.890	48,7%	13.058.402
Italia Nord-Orientale	4.664.367	95,9%	201.833	4,1%	4.866.200	52,5%	560.195	12,7%	1.206.451	27,4%	2.208.763	50,1%	434.085	9,8%	4.409.494	47,5%	9.275.694
Italia Centrale	4.239.205	90,7%	435.952	9,3%	4.675.157	49,2%	707.858	14,7%	1.424.575	29,5%	1.995.186	41,4%	696.466	14,4%	4.824.085	50,8%	9.499.242
Italia Meridionale	3.942.274	77,7%	1.128.336	22,3%	5.070.610	44,0%	1.072.008	16,6%	1.996.824	30,9%	1.874.766	29,0%	1.521.688	23,5%	6.465.286	56,0%	11.535.896
Italia Insulare	1.818.560	74,8%	612.223	25,2%	2.430.783	44,0%	475.125	15,4%	1.053.269	34,1%	828.885	26,8%	735.263	23,8%	3.092.542	56,0%	5.523.325
Italia	20.993.732	88,4%	2.748.530	11,6%	23.742.262	48,6%	3.589.433	14,3%	7.478.550	29,7%	10.089.487	40,1%	3.992.827	15,9%	25.150.297	51,4%	48.892.559
Calabria	539.915	75,5%	175.009	24,5%	714.924	42,7%	174.161	18,1%	225.843	23,5%	289.095	30,1%	271.585	28,3%	960.684	57,3%	1.675.608
Basilicata	186.896	81,7%	41.983	18,3%	228.879	45,4%	50.633	18,4%	63.032	22,9%	102.562	37,2%	59.120	21,5%	275.347	54,6%	504.226

Fonte: nostra elaborazione su dati Censimento ISTAT 2001

raccomandazione da parte del politico di turno, una condizione che mira a creare dipendenza dall'élite politica locale. La mancanza di agganci politici si traduce quasi inevitabilmente in disoccupazione di lungo periodo.

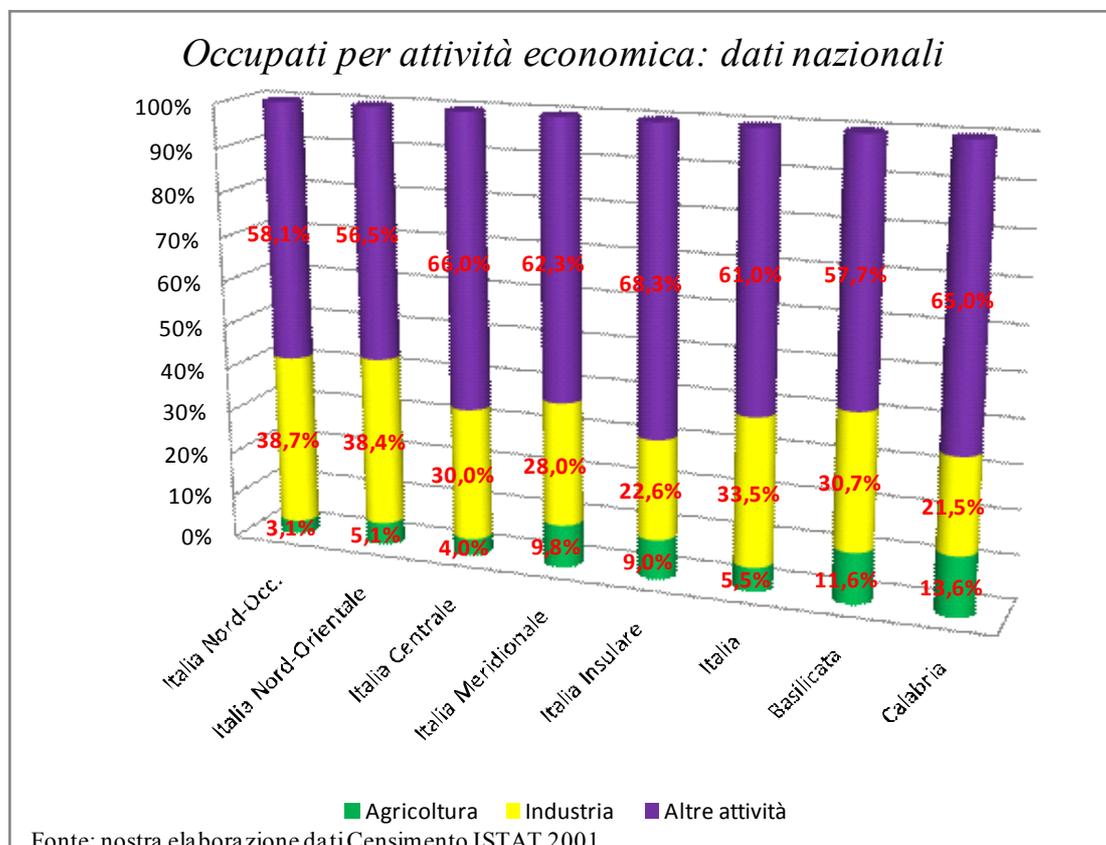
I dati sulla disoccupazione, comunque allarmanti, sono sovradimensionati a causa di consistenti fenomeni di lavoro nero. Una condizione socialmente patologica che non coinvolge solo i giovani in cerca di una prima occupazione, ma anche soggetti che hanno perso il lavoro. L'esigenza di ottenere un introito, o la

Comune	INDUSTRIA									
	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Variazione %	Unita' Locali 2001	Variazione %	Addetti 1991	Addetti 1996	Variazione %	Addetti 2001	Variazione %
Cosenza	7.077	8.406	18,8%	8.936	6,3%	30.110	29.290	-2,7%	31.067	6,1%
Crotone	1.528	1.796	17,5%	2.124	18,3%	6.516	5.788	-11,2%	7.115	22,9%
Catanzaro	3.520	4.014	14,0%	4.362	8,7%	15.151	13.285	-12,3%	16.067	20,9%
Vibo Valentia	1.471	1.690	14,9%	1.911	13,1%	5.948	5.602	-5,8%	7.157	27,8%
Reggio di Calabria	4.221	5.277	25,0%	5.324	0,9%	17.793	15.666	-12,0%	16.962	8,3%
Calabria	17.817	21.183	18,9%	22.657	7,0%	75.518	69.631	-7,8%	78.368	12,5%
Comune	COMMERCIO									
	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Variazione %	Unita' Locali 2001	Variazione %	Addetti 1991	Addetti 1996	Variazione %	Addetti 2001	Variazione %
Cosenza	17.772	15.340	-13,7%	15.350	0,1%	30.686	25.895	-15,6%	27.274	5,3%
Crotone	3.946	3.304	-16,3%	3.212	-2,8%	6.429	5.073	-21,1%	5.441	7,3%
Catanzaro	8.893	8.054	-9,4%	8.015	-0,5%	15.603	13.795	-11,6%	14.551	5,5%
Vibo Valentia	3.901	3.447	-11,6%	3.320	-3,7%	6.064	5.208	-14,1%	5.236	0,5%
Reggio di Calabria	13.192	12.543	-4,9%	11.770	-6,2%	22.466	19.784	-11,9%	19.680	-0,5%
Calabria	47.704	42.688	-10,5%	41.667	-2,4%	81.248	69.755	-14,1%	72.182	3,5%
Comune	ALTRI SERVIZI									
	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Variazione %	Unita' Locali 2001	Variazione %	Addetti 1991	Addetti 1996	Variazione %	Addetti 2001	Variazione %
Cosenza	10.170	12.343	21,4%	13.604	10,2%	27.393	28.657	4,6%	32.812	14,5%
Crotone	2.038	2.589	27,0%	2.846	9,9%	5.510	5.419	-1,7%	7.210	33,1%
Catanzaro	5.015	6.444	28,5%	7.211	11,9%	15.518	16.582	6,9%	19.999	20,6%
Vibo Valentia	2.001	2.734	36,6%	2.844	4,0%	4.947	5.308	7,3%	6.246	17,7%
Reggio di Calabria	6.421	8.591	33,8%	8.915	3,8%	22.698	21.931	-3,4%	24.905	13,6%
Calabria	25.645	32.701	27,5%	35.420	8,3%	76.066	77.897	2,4%	91.172	17,0%

Fonte: nostra elaborazione su dati Censimento ISTAT 2001

convenienza dettata dalla volontà di non perdere forme pubbliche di sostegno al

reddito, unitamente all'elevato costo del lavoro, hanno determinato la proliferazione di rapporti di lavoro non legali. L'alto tasso di disoccupazione strutturale sta alimentando una ripresa del fenomeno dell'emigrazione verso il Centro-Nord. Non si tratta di una scelta momentanea, effettuata in vista di un possibile rientro nella zona di origine, ma di un passo spesso definitivo. Le strutture locali appaiono completamente



inidonee ad offrire chance professionali e di crescita sociale a soggetti con elevati livelli d'istruzione. La discrasia tra modernizzazione economica e sociale è più evidente proprio sul mercato del lavoro, assolutamente incapace d'assorbire le professionalità avanzate che il contesto socio-culturale locale riesce a formare.

Nel Mezzogiorno il livello di addetti nell'agricoltura è doppio rispetto alla media nazionale, triplo in Calabria. La percentuale di addetti al settore secondario è invece inferiore di quasi 10 punti del livello nazionale. Tale ripartizione evidenzia chiaramente i connotati di un apparato produttivo in forte ritardo di sviluppo rispetto alle altre aree del paese. Anche la percentuale di popolazione attiva risulta notevolmente inferiore alla media nazionale, addirittura 10 punti più bassa se

paragonata a quella del Nord-Est. Correlativamente, la quota di popolazione non appartenente alla forza lavoro è superiore alla media e sfiora quota 60%. In Calabria appena il 32% della popolazione con più di 15 anni, quindi in grado di produrre reddito, è effettivamente impiegata. La forte dipendenza determinata dall'elevata disoccupazione e dalla bassa

partecipazione al mercato del lavoro crea ovviamente forti squilibri che accentuano

ulteriormente quelli innestati dalla dinamica demografica e dall'invecchiamento della popolazione. L'indice di dipendenza, infatti, sintetizza una situazione peggiore rispetto al resto del paese in tutte le Province calabresi. La partecipazione al mercato del lavoro è limitata: nel 2001 il tasso di attività in Calabria, pari al 42,7%, inferiore di circa 6 punti percentuali rispetto al valore nazionale (48,6%) e di circa un punto rispetto alla media meridionale (43,9%). Viceversa, l'incidenza del lavoro nero è notevolmente maggiore rispetto quella degli altri contesti territoriali.

Complessivamente sul territorio regionale operano 99.744 unità locali¹⁰⁰⁰, secondo i dati rilevati nell'ultimo Censimento delle attività produttive. Rispetto al dato relativo al 1991, sono cresciute complessivamente di 8.578 unità. L'incremento più consistente si è registrato nel quinquennio '91-'96. Sono invece 241.722 gli addetti che trovano collocazione presso le unità locali, cresciuti di 24.439 unità nell'intervallo 1996/2001. Su base provinciale, le migliori performance sono quelle rilevate nell'ambito del tessuto produttivo della provincia crotonese, sia in termini di aumento del numero degli addetti, sia per quanto attiene la crescita delle strutture produttive. Gli incrementi più limitati sono invece riscontrabili nella Provincia di Reggio Calabria.

Su base settoriale, l'ambito extraindustriale ed extracommerciale fa registrare

Provincia	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Variazioni %	Unita' Locali 2001	Variazioni %	Addetti 1991	Addetti 1996	Variazioni %	Addetti 2001	Variazioni %
Cosenza	35.019	36.089	3,1%	37.890	5,0%	88.189	83.842	-4,9%	91.153	8,7%
Crotone	7.512	7.689	2,4%	8.182	6,4%	18.455	16.280	-11,8%	19.766	21,4%
Catanzaro	17.428	18.512	6,2%	19.588	5,8%	46.272	43.662	-5,6%	50.617	15,9%
Vibo Valentia	7.373	7.871	6,8%	8.075	2,6%	16.959	16.118	-5,0%	18.639	15,6%
Reggio Calabria	23.834	26.411	10,8%	26.009	-1,5%	62.957	57.381	-8,9%	61.547	7,3%
Calabria	91.166	96.572	5,9%	99.744	3,3%	232.832	217.283	-6,7%	241.722	11,2%

Fonte: nostra elaborazione dati Censimento ISTAT 2001

¹⁰⁰⁰ «Addetti (2001) - Persone occupate in un'unità giuridico - economica, come lavoratori indipendenti o dipendenti (a tempo pieno, a tempo parziale o con contratto di formazione e lavoro), anche se temporaneamente assenti dal lavoro.

Addetti (1996) - Persone indipendenti e dipendenti occupate (a tempo pieno, a part-time o con contratto di formazione e lavoro) alla data del 31 dicembre 1996, nelle unità economiche censite, anche se temporaneamente assenti per servizio, ferie, malattia, sospensione dal lavoro, cassa integrazione, ecc..

Addetti (1991) - Persone indipendenti e dipendenti occupate (a tempo pieno, a part-time o con contratto di formazione e lavoro) alla data del 21 ottobre 1991, nelle unità economiche censite, anche se temporaneamente assenti per servizio, ferie, malattia, sospensione dal lavoro, cassa integrazione, ecc..

Unità locale (2001) - Luogo fisico nel quale un'unità giuridico - economica (impresa, istituzione) esercita una o più attività economiche. L'unità locale corrisponde ad un'unità giuridico - economica o ad una sua parte, situata in una località topograficamente identificata da un indirizzo e da un numero civico. In tale località, o a partire da tale località, si esercitano delle attività economiche per le quali una o più persone lavorano (eventualmente a tempo parziale) per conto della stessa unità giuridico - economica. Costituiscono esempi di unità locale le seguenti tipologie: agenzia, albergo, ambulatorio, bar, cava, deposito, domicilio, garage, laboratorio, magazzino, miniera, negozio, officina, ospedale, ristorante scuola, stabilimento studio professionale, ufficio, ecc.

Unità locale (1996) - Luogo variamente denominato (stabilimento, laboratorio, negozio, officina, ristorante, albergo, bar, ufficio, agenzia, magazzino, studio professionale, abitazione, ecc.) in cui si realizza la produzione di beni o nel quale si svolge o si organizza la prestazione di servizi destinabili o non destinabili alla vendita. L'unità locale è topograficamente individuata in un'unica località (provincia, comune, sezione di censimento), nella quale lavorano o alla quale fanno riferimento una o più persone, eventualmente a tempo parziale, per conto di una stessa impresa.

Unità locale (1991) - Luogo variamente denominato (stabilimento, laboratorio, negozio, officina, ristorante, albergo, bar, ufficio, agenzia, magazzino, studio professionale, abitazione, scuola, ospedale, dogana, esattoria, intendenza, ecc.) in cui si realizza la produzione di beni o nel quale si svolge o si organizza la prestazione di servizi destinabili o non destinabili alla vendita». Da www.istat.it.

il balzo in avanti più consistente, con punte su basi provinciali che sfiorano il 30% d'incremento per quanto attiene il numero degli addetti. Il comparto commerciale, invece, risulta il più stagnante. Le unità locali risentono di un notevole sottodimensionamento: il 99,7% opera con meno di 50 dipendenti ed impiega complessivamente l'84,6% del totale degli addetti regionali. La polverizzazione delle strutture produttive calabresi costituisce un evidente limite strutturale per la competitività del sistema regionale. Mancano le dimensioni di scala necessarie per reggere la concorrenza internazionale, inserendo i prodotti locali nei circuiti internazionali. A frenare la possibile espansione delle imprese concorrono molteplici fattori, non ultime le difficoltà che queste incontrano nell'accedere a strumenti di finanziamento bancario. La crescita del sistema produttivo calabrese non può avvenire disgiuntamente da una riduzione della frammentazione che attualmente lo caratterizza. Anche la scarsa cooperazione tra aziende locali frena la risoluzione dei vincoli, in termini di efficienza, derivanti dal sottodimensionamento delle unità produttive locali.

Provincia	0-49						50-99						100-199					
	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Unita' Locali 2001	Addetti 1991	Addetti 1996	Addetti 2001	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Unita' Locali 2001	Addetti 1991	Addetti 1996	Addetti 2001	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Unita' Locali 2001	Addetti 1991	Addetti 1996	Addetti 2001
Cosenza	99,73%	99,76%	99,74%	85,79%	86,01%	85,44%	0,16%	0,13%	0,16%	4,41%	3,92%	4,81%	0,08%	0,07%	0,06%	4,89%	4,36%	3,42%
Crotone	99,74%	99,76%	99,67%	82,86%	86,12%	84,19%	0,15%	0,12%	0,23%	4,71%	3,75%	7,24%	0,08%	0,11%	0,09%	4,65%	7,14%	6,10%
Catanzaro	99,62%	99,71%	99,70%	82,77%	84,30%	84,09%	0,24%	0,18%	0,16%	6,39%	5,24%	4,82%	0,11%	0,07%	0,08%	6,19%	4,50%	4,60%
Vibo Valentia	99,78%	99,83%	99,67%	88,02%	89,76%	86,83%	0,13%	0,10%	0,24%	3,97%	4,04%	7,23%	0,07%	0,04%	0,08%	4,17%	2,72%	4,54%
Reggio di Calabria	99,67%	99,77%	99,77%	79,30%	83,60%	83,27%	0,18%	0,13%	0,15%	4,76%	4,45%	4,92%	0,09%	0,04%	0,04%	5,31%	2,72%	2,18%
Totale:	99,69%	99,76%	99,73%	83,35%	85,31%	84,61%	0,17%	0,14%	0,17%	4,89%	4,32%	5,23%	0,09%	0,06%	0,06%	5,19%	4,04%	3,66%
Provincia	200-249						250-499						500 e più					
	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Unita' Locali 2001	Addetti 1991	Addetti 1996	Addetti 2001	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Unita' Locali 2001	Addetti 1991	Addetti 1996	Addetti 2001	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Unita' Locali 2001	Addetti 1991	Addetti 1996	Addetti 2001
Cosenza	0,01%	0,01%	0,01%	0,87%	1,48%	1,07%	0,02%	0,02%	0,03%	3,13%	2,56%	4,61%	0,00%	0,01%	0,00%	0,91%	1,67%	0,66%
Crotone	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,00%	2,99%	2,47%	0,03%	0,00%	0,00%	7,77%	0,00%	0,00%
Catanzaro	0,00%	0,02%	0,02%	0,00%	1,81%	1,83%	0,04%	0,02%	0,03%	4,66%	2,74%	3,16%	0,00%	0,01%	0,01%	0,00%	1,41%	1,50%
Vibo Valentia	0,00%	0,01%	0,01%	0,00%	1,59%	1,40%	0,03%	0,01%	0,00%	3,85%	1,89%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Reggio di Calabria	0,02%	0,01%	0,01%	1,64%	1,29%	0,83%	0,03%	0,04%	0,02%	4,29%	6,77%	3,60%	0,02%	0,00%	0,01%	4,70%	1,18%	5,20%
Totale:	0,01%	0,01%	0,01%	0,78%	1,39%	1,10%	0,03%	0,02%	0,02%	3,55%	3,70%	3,51%	0,01%	0,00%	0,00%	2,24%	1,24%	1,89%

Fonte: nostra elaborazione Dati Censimento ISTAT 2001

Le criticità che attanagliano la sfera socioeconomica calabrese sono molteplici e di difficile superamento. L'entità e la dinamica delle principali variabili macroeconomiche regionali hanno spesso andamenti contrastanti. Mentre, ad esempio, i consumi pro capite regionali oscillano intorno ad un valore pari quasi all'80% di quello medio del Centro-Nord, il reddito prodotto per abitante è inferiore del 50%, con un livello di investimenti per unità di lavoro molto basso. A fronte della tendenziale riduzione del gap nei consumi, la Calabria ha visto crescere le distanze dal Centro-Nord sia riguardo al reddito che agli investimenti pro-capite. L'economia calabrese produce poco reddito e perde terreno sul fronte dell'accumulazione del capitale, ma riesce nel contempo a mantenere livelli di consumo comparativamente sostenuti. La discrasia presente nel sistema economico calabrese, con una limitata capacità di produzione di ricchezza ed un profilo di consumi tipico di un'area sviluppata, è riconducibile ai trasferimenti monetari statali, che svolgono una funzione sostitutiva della carenza di reddito localmente prodotto, sostenendo la domanda aggregata regionale. Questo meccanismo di dipendenza finanziaria ha alimentato una patologica subordinazione della base produttiva e del tessuto sociale regionale dai flussi monetari esterni e, di riflesso, dalle congiunture politico-istituzionali centrali. La spesa pubblica costituisce il principale fattore propulsivo, se non l'unico, per la crescita produttiva e sociale della Regione, con una conseguente politicizzazione dell'economia che tende a perpetuare le condizioni di dipendenza. Tali flussi di sostegno al reddito alimentano comunque aspettative sociali, atteggiamenti passivi e assistenzialistici che inibiscono quella mobilitazione di risorse necessaria all'innescarsi di uno sviluppo endogeno.

La causa prima di tale condizione di patologica dipendenza è da attribuire alla debolezza endemica delle strutture produttive localmente operanti. Sul fronte delle

attività produttive, industriali e agricole, negli ultimi decenni si è registrato un sostanziale regresso: il venir meno dell'intervento straordinario ha determinato il ridimensionamento delle iniziative finanziate nel quadro di tale strumento, con conseguente assottigliamento della base produttiva. Il comparto industriale contribuisce per appena il 20% alla formazione del reddito regionale, mentre al Centro-Nord tale valore è più che doppio. Nel settore terziario si produce oltre i $\frac{3}{4}$ del reddito calabrese, un valore decisamente sovradimensionato rispetto al peso del terziario nel resto del paese, riconducibile all'espansione ipertrofica dell'apparato amministrativo statale ed alla crescita dei servizi destinati alla vendita negli ultimi decenni.

La strutturale debolezza economica della base produttiva calabrese è parzialmente anche connessa alle condizioni poco favorevoli di accesso al credito bancario da parte delle imprese ed alla scarsa diffusione dei servizi alle imprese: le unità di lavoro nei settori del credito, delle assicurazioni e degli altri servizi alle imprese sono nella Regione inferiori di oltre 7 punti percentuali rispetto al valore medio nazionale. Anche la dotazione infrastrutturale incide negativamente sulle possibilità di crescita, facendo lievitare i costi che le imprese devono affrontare per il trasporto merci, limitandone la competitività sul fronte non solo dei prezzi, ma anche temporale. Non è un caso che «nell'Italia del Nord arrivano prima le merci da Israele che dal Mezzogiorno»¹⁰⁰¹. Sebbene il tradizionale isolamento della Regione sia stato attenuato dalla migliorata accessibilità, la distanza dai principali assi di sviluppo italiani e dalle direttrici finanziarie europee gioca tuttora un ruolo rilevante. La persistenza di tali condizioni di isolamento rischierebbe di tagliare definitivamente fuori la Regione dai centri nevralgici dell'economia globale. La capacità di inserirsi stabilmente in network globali, di creare legami con altri territori costituisce preconditione allo sviluppo locale, come dichiarato nello stesso POR Calabria, laddove si afferma che «aprire la Calabria a relazioni territoriali vaste e articolate e ricostruire identità regionale e coesione sociale sono i due capisaldi del modello di sviluppo che il Programma vuole perseguire»¹⁰⁰².

Il livello di apertura economica e l'inserimento nei circuiti dei mercati globali risulta ancora debole. Tale chiusura verso l'esterno è un atteggiamento culturale che si ripropone insistentemente su scala regionale, tramutandosi in localismi e campanilismi che ostacolano la cooperazione interistituzionale, tra amministratori

Regioni	Import		Export		Var. % 2006-05	
	(milioni di euro)	%	(milioni di euro)	%	Import	Export
Abruzzo	169	1,7	34	0,8	13,5	11,5
Molise	15	0,2	1	0,0	156,5	-8,1
Campania	675	7,0	258	6,0	3,3	5,4
Puglia	414	4,3	449	10,4	0,2	-15,9
Basilicata	27	0,3	17	0,4	-34,2	-12,3
Calabria	98	1,0	70	1,6	-6,1	5,9
Sicilia	176	1,8	332	7,7	3,7	4,0
Sardegna	90	0,9	4	0,1	-20,3	-8,0
Mezzogiorno	1.664	17,2	1.165	27,0	1,0	-4,4
Centro-Nord	8.023	82,8	3.144	73,0	5,0	8,0
Italia	9.687	100,0	4.309	100,0	4,0	4,4

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

locali, tra politica e società civile, tra singoli imprenditori. La scarsa cooperazione locale, tramutandosi in una strutturale gracilità delle reti corte, alimenta atteggiamenti in contrasto con l'aggregazione delle risorse, orientate alla distribuzione clientelare delle stesse, impedendo nel contempo la valorizzazione delle eccellenze, l'aggregazione di masse critiche e il conseguimento di economie di scala. Sul fronte occupazionale, i livelli

¹⁰⁰¹ Affari & finanza del 27/06/2005, *Più Stato e più mercato per ridare slancio all'economia del Sud*, p. 7.

¹⁰⁰² Programma Operativo della Regione Calabria, p. 58.

quantificabile nella sua azione inibitoria esercitata sul potenziale globale di sviluppo regionale.

L'apparato amministrativo locale rappresenta un ulteriore ostacolo all'espletamento dell'attività imprenditoriale, risultando ben lungi dal conseguire obiettivi di efficienza procedurale, competenza tecnica e capacità progettuale. Il ceto burocratico regionale è permeato di particolarismo ed autoreferenzialità, atteggiamenti intrinsecamente antitetici agli orientamenti universalistici cui dovrebbe essere informato l'agire amministrativo. La persistenza di tali condizioni renderebbe in prospettiva insostenibili le diseconomie di sistema per la sfera socioeconomica locale. L'inefficienza burocratica è messa spesso sullo stesso piano, quale fattore frenante dello sviluppo, della criminalità organizzata. La presenza asfissiante della 'ndrangheta, la sempre maggiore infiltrazione nel mondo dell'imprenditoria e della politica locale, impediscono la persistenza di situazioni di contesto favorevoli alla crescita produttiva. Analizzando i dati relativi ai reati connessi alle forme più violente di criminalità appare chiara l'acutezza e la portata del fenomeno. Nel 2005 il giro

Omicidi volontari commessi per motivi di mafia, camorra e 'ndrangheta			
Regioni	2000	2001	2002
Abruzzo	0	0	0
Molise	0	0	0
Campania	73	57	47
Puglia	21	9	14
Basilicata	0	0	1
Calabria	34	28	17
Sicilia	13	20	11
Sardegna	0	0	0
Mezzogiorno	141	114	90
Centro-Nord	6	2	2

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Istat

d'affari della 'ndrangheta era pari a 35 miliardi di €, ossia al 120% del PIL calabrese (28.970.600.000 €)¹⁰⁰³. Forte di 6.000 affiliati (1 ogni 345 residenti in Calabria), di legami con altri potentati locali, la 'ndrangheta tiene sotto scacco l'intera Regione, spezzando le resistenze, sempre più scarse, che incontra. I 323 attentati subiti da imprenditori ed amministratori locali nel corso del solo 2004, i 30 comuni sciolti per infiltrazione mafiosa nell'ultimo decennio, i 1019 arrestati per associazione mafiosa ed i 3.096 denunciati per il medesimo reato nello stesso anno¹⁰⁰⁴, evidenziano una situazione di piena emergenza che da decenni non trova soluzione nell'azione di contrasto dispiegata dallo Stato. Essa costituisce oggi una delle maggiori criticità riscontrabili a livello regionale. Con il suo radicamento la criminalità organizzata mette a rischio non solo le libertà economiche individuali e i diritti di proprietà, ma gli stessi meccanismi democratici, le libertà civili. Alimentando aspettative sociali ed istituzionali negative, depotenzia gli investimenti endogeni ed esogeni, con un costo elevatissimo per l'economia locale.

Date tali condizioni di contesto, negli ultimi anni non sono emersi significativi trend di crescita, sebbene l'enorme gap esistente tra l'utilizzo corrente delle risorse e le potenzialità d'utilizzazione delle stesse consentirebbe rapidi miglioramenti e un buon vantaggio competitivo, qualora venisse intrapreso un virtuoso percorso di crescita. I vincoli fisici allo sviluppo sono pressoché nulli, data la sottoutilizzazione del territorio: i tassi di crescita sostenibili risultano comparativamente più elevati rispetto le aree più avanzate del paese. Anche il potenziale lavorativo tuttora latente, composto da migliaia di giovani altamente scolarizzati – un'enorme risorsa di capitale umano notevolmente produttivo – costituisce una formidabile risorsa per la crescita, unitamente al patrimonio ambientale, archeologico, paesaggistico e storico-culturale della Regione. Il buon livello già raggiunto in termini di modernizzazione sociale

¹⁰⁰³ Cfr.: Il Sole 24 ore del 03/06/2005, *L'attacco mafioso alle imprese*, p. 17.

¹⁰⁰⁴ Cfr.: La Repubblica del 12/09/2005, *Calabria, allarme 'ndrangheta: il fatturato dei clan supera il PIL*, p. 22.

potrebbe essere tradotto in modernizzazione economica attraverso un adeguato processo di regolazione capace di mettere in rete tutte le potenzialità locali.

Esistono inoltre macrostrutture, come il Porto di Gioia Tauro (il maggiore hub di transshipment del Mediterraneo) e gli atenei regionali, che potrebbero giocare un ruolo di primo piano nel processo di rimodulazione delle risorse disponibili secondo modalità più consone allo sviluppo. Il porto potrebbe diventare il crocevia dei flussi mercantili tra Oriente ed Europa, data la sua collocazione strategica al centro del Mediterraneo. Le potenzialità sfruttabili sono ancora ampie, così come ancora lunga è la strada da percorrere per trasformare il Gioia Tauro in un distretto della logistica di dimensioni europee. La possibilità di attrarre investimenti industriali nell'area dipende anzitutto dalla capacità di sottrarre il porto alla morsa della 'ndrangheta. Ogni anno, tra i 3.200.000 container scaricati nel porto dalle oltre 3.000 navi in transito, un fiume di droga si riversa sulla Piana di Gioia Tauro, pronta a proseguire il viaggio attraverso gli efficienti canali di distribuzione locali, per arrivare puntuale sulle principali piazze di smercio europee. Il rischio che il porto si trasformi in un'infrastruttura al servizio della criminalità organizzata si mischia all'opportunità che diventi l'emblema del rilancio di una Calabria efficiente. Il suo futuro, come quello dell'intera Regione, dipende dalla capacità della politica, spesso assente o collusa, di compiere scelte nette riaffermando la presenza dello Stato. Anche lo sviluppo del sistema universitario regionale, imperniato su tre atenei ormai consolidati, può favorire la diffusione di atteggiamenti aperti all'innovazione, essenziali per cogliere tempestivamente le opportunità connesse alla globalizzazione, trasformandole in sentieri di sviluppo prima che diventino ritardi da colmare. Il porto e gli atenei potrebbero divenire eccellenze capaci di rafforzare lo stock di risorse identitarie necessarie ad accrescere l'attrattività esterna del sistema regionale.

6.1.2 La Basilicata

La popolazione in Basilicata¹⁰⁰⁵ nell'ultimo trentennio ha subito una lieve flessione, più accentuata nel periodo compreso tra i due Censimenti generali della

PROVINCE	Anni di censimento									
	1971	1981	Variazione 71-81		1991	Variazione 81-91		2001	Variazione 91-01	
			Assoluta	%		Assoluta	%		Assoluta	%
Potenza	408.435	406.616	-1.819	-0,4%	401.543	-5.073	-1,2%	393.529	-8.014	-2,0%
Matera	194.629	203.570	8.941	4,6%	208.985	5.415	2,7%	204.239	-4.746	-2,3%
Basilicata	603.064	610.186	7.122	1,2%	610.528	342	0,1%	597.768	-12.760	-2,1%

Fonte: nostra elaborazione dati ISTAT

¹⁰⁰⁵ PIL prodotto interno lordo: +1,8% nel 2006. PIL pro capite: +2,3%, in valori assoluti 15.283,8 euro, pari al 60,2% del Centro-Nord. Export: +55,2% (1,707,4 milioni di euro). Saldo migratorio interno: -2,1 mila. Pendolari di lungo raggio: 14 mila. Occupati: 221.300 (+2,0% rispetto al 2005). Tasso di occupazione totale: 50,3%. Disoccupati: 23mila (-14,8%). Tasso di disoccupazione totale: 10,5% (12,3% nel 2005). Sommerso: 20,0% (18,5 nel 2005). 44.300 unità irregolari nel 2006 (40.100 nel 2005). IDE (Investimenti diretti esteri): +30,4% rispetto a 2005, da 188 milioni 778mila a 246 milioni 100mila euro (0,16% sul totale Italia). Internazionalizzazione: 23 imprese a partecipazione estera in regione, +0,3%. Ripartizione risorse in base a Fondo aree sottoutilizzate per il 2007-2013: 5,0%. Infrastrutture: Centri intermodali 0,0 (su indice nazionale 100). Binario semplice elettrificato 111,9 (su indice nazionale 100). Binario doppio elettrificato 11,7 (su indice nazionale 100). Indice sintetico SVIMEZ di dotazione di infrastrutture su media Ue pari a 100: 0,6 (0,0 rispetto a 2001). Indice sintetico SVIMEZ relativo a innovazione e ricerca e sviluppo su media Ue pari a 100: 31,9 (-7,8 rispetto a 2001). Indice sintetico SVIMEZ relativo a risorse umane e formazione su media Ue pari a 100: 67,7 (+6,2 rispetto a 2001). Indice sintetico SVIMEZ di vitalità economica del sistema produttivo su media Ue pari a 100: 56,1 (-3,3% rispetto a 2001). Usura: 2.000 commercianti coinvolti, il 19% sul totale dei commercianti in regione, giro d'affari pari a 140mila euro. Delitti denunciati al 2005: in calo rispetto a 2004 rapine (59, -6,3%) salgono attentati (3, +200,0%), ed estorsioni + 40,0%. Cfr.: Svimez, op. cit., Roma, 2007.

popolazione più recenti. Secondo gli ultimi dati disponibili, relativi alla fine del 2005, la Basilicata ha perso altri 3.600 residenti rispetto alla rilevazione del 2001. Il 55,3% della popolazione lucana risiede nei 119 comuni (su un totale di 131 municipalità regionali) con popolazione fino a 10.000 abitanti (in Calabria lo stesso dato ammonta a 50,1% del totale dei residenti). Solo i due capoluoghi di Provincia, Matera e Potenza, superano i 50.000 abitanti, raccogliendo il 21,5% della popolazione regionale complessiva, 127.984 residenti in valore assoluto.

PROVINCE	Densità abitativa (ab/kmq)
Potenza	60
Matera	59
Basilicata	60

Fonte: dati Censimento Istat 2001

La prevalenza di territorio montano ha come corollario la scarsa densità abitativa (61 abitanti per Km² 1006), superata su scala nazionale solo dalla Valle d'Aosta e dal Trentino Alto Adige. L'indice di dipendenza della popolazione lucana, assumendo come termini di paragone il livello del medesimo indice su scala nazionale e sovraregionale, risulta decisamente più elevato, specie nella Provincia di Potenza, che presenta una concentrazione di popolazione anziana maggiore rispetto a Matera. Il problema dell'invecchiamento

Comuni e popolazione residente per classe di ampiezza demografica e regione al 31 dicembre - Anno 2005

	Fino a 500				500-1.000				1.001-2.000				2.001-3.000				3.001-4.000			
	Comuni	%	Popolazione	%	Comuni	%	Popolazione	%	Comuni	%	Popolazione	%	Comuni	%	Popolazione	%	Comuni	%	Popolazione	%
Basilicata	2	1,5%	800	0,1%	21	16,0%	16.623	2,8%	36	27,5%	54.556	9,2%	16	12,2%	38.675	6,5%	15	11,5%	51.355	8,6%
Calabria	10	2,4%	4.158	0,2%	58	14,2%	45.100	2,3%	106	25,9%	151.820	7,6%	74	18,1%	177.293	8,8%	47	11,5%	158.807	7,9%
	4.001-5.000				5.001-10.000				10.001-15.000				15.001-20.000				20.001-30.000			
	Comuni	%	Popolazione	%	Comuni	%	Popolazione	%	Comuni	%	Popolazione	%	Comuni	%	Popolazione	%	Comuni	%	Popolazione	%
Basilicata	7	5,3%	31.444	5,3%	22	16,8%	134.908	22,7%	7	5,3%	87.125	14,7%	3	2,3%	50.616	8,5%	0	0,0%	0	0,0%
Calabria	29	7,1%	128.252	6,4%	50	12,2%	339.268	16,9%	16	3,9%	189.617	9,5%	8	2,0%	141.797	7,1%	2	0,5%	44.040	2,2%
	30.001-40.000				40.001-50.000				50.001-65.000				65.001-80.000				80.001-100.000			
	Comuni	%	Popolazione	%	Comuni	%	Popolazione	%	Comuni	%	Popolazione	%	Comuni	%	Popolazione	%	Comuni	%	Popolazione	%
Basilicata	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,8%	59.407	10,0%	1	0,8%	68.577	11,5%	0	0,0%	0	0,0%
Calabria	4	0,98%	144.146	7,2%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,2%	60.586	3,0%	2	0,5%	140.550	7,0%	1	0,2%	94.612	4,7%
	100.001-250.000				Totale Comuni		Totale popolazione													
	Comuni	%	Popolazione	%																
Basilicata	0	0,0%	0	0,0%	131		594.086													
Calabria	1	0,2%	184.369	9,2%	409		2.004.415													

Fonte: nostra elaborazione dati Annuario ISTAT 2007

della popolazione assume connotati decisamente problematici nei piccoli comuni montani della Basilicata, lontani dai centri urbani e soggetti a forte spopolamento, un processo che appare difficilmente invertibile.

Per quanto riguarda l'istruzione, la percentuale di laureati si presenta leggermente inferiore alla media nazionale e delle Regioni meridionali. Lo scostamento è rilevante nella Provincia di Potenza (-1,5% rispetto al valore nazionale, -0,5% il differenziale relativo alle altre Regioni del Sud), mentre è più contenuto nell'area provinciale di Matera (rispettivamente -0,3% e +0,4%). La percentuale di

PROVINCE	Grado di istruzione								Totale
	Laurea	Diploma di scuola superiore	Licenza di scuola media	Licenza di scuola elementare	Alfabeti privi di titoli di studio		Analfabeti		
					Totale	Di cui: in età da 65 anni in poi	Totale	Di cui: in età da 65 anni in poi	
Potenza	6,2%	25,2%	26,5%	23,1%	14,4%	47,2%	4,6%	80,3%	100,0%
Matera	7,2%	27,8%	25,9%	22,2%	13,6%	45,2%	3,3%	79,6%	100,0%
Basilicata	6,6%	26,1%	26,3%	22,8%	14,1%	46,6%	4,2%	80,1%	100,0%

Fonte: nostra elaborazione dati Censimento Istat 2001

diplomati è sostanzialmente il linea con quella del Paese, anche se leggermente inferiore a Potenza e Provincia. La concentrazione di alfabeti privi di titolo di studio e di analfabeti risulta invece più elevata rispetto alla media italiana. La percentuale maggiore di analfabeti è concentrata nella popolazione residente d'età superiore ai 65

¹⁰⁰⁶ La densità abitativa media italiana è di 190 abitanti per Km², quella del Centro-Nord di 204 ab/Kmq e quella del Mezzogiorno di 168 ab/Kmq.

anni: 4 su 5 appartengono a questa classe d'età. Il fenomeno sembra dunque avere minore incidenza sulle giovani generazioni, meglio scolarizzate e più propense all'investimento nella formazione.

PROVINCE	Condizione										Totale						
	Forze di lavoro			Non forze di lavoro													
	Occupati	In cerca di occupazione	Totale	Studenti	Casalinghe	Ritirati dal lavoro	In altra condizione	Totale									
Potenza	122.425	82,0%	26.883	18,0%	149.308	44,9%	33.332	18,2%	37.921	20,7%	71.065	38,7%	41.090	22,4%	183.408	55,1%	332.716
Matera	64.471	81,0%	15.100	19,0%	79.571	46,4%	17.301	18,8%	25.111	27,3%	31.497	34,3%	18.030	19,6%	91.939	53,6%	171.510
Basilicata	186.896	81,7%	41.983	18,3%	228.879	45,4%	50.633	18,4%	63.032	22,9%	102.562	37,2%	59.120	21,5%	275.347	54,6%	504.226

Fonte: nostre elaborazioni dati Censimento ISTAT 2001

La Regione presenta un tasso di attività superiore alla media del Mezzogiorno, un dato dovuto ad un livello di disoccupazione inferiore di 4 punti percentuali allo stesso valore riscontrabile mediamente nelle Regioni del Sud, ed un tasso di occupazione superiore di 5 punti rispetto al valore della macroarea meridionale. I dati risultano ancora più positivi se comparati con quelli della Calabria: quest'ultima

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Indice di dipendenza	PROVINCE	Indice di dipendenza
Italia Nord-Occidentale	47,96	Potenza	53,34
Italia Nord-Orientale	48,91	Matera	49,77
Italia Centrale	49,71	Basilicata	52,1
Italia Meridionale	49,58		
Italia Insulare	49,31		
Italia	49,02		
Basilicata	52,1		
Calabria	51,02		

Fonte: nostra elaborazione dati Censimento Istat 2001

presenta un livello di occupazione più basso di 6,2 punti percentuali rispetto la Basilicata, un tasso di disoccupazione più alto dello stesso ammontare ed un tasso di attività inferiore di 2,7 punti. La situazione appare invece meno florida se comparata con i dati medi nazionali, con un tasso di disoccupazione di 8,7 punti più elevato ed un tasso di attività più basso di 6,7 punti. Tra la popolazione non attiva, l'area lucana

presenta una percentuale di studenti superiore alla media nazione. Complessivamente, i non appartenenti alla forza lavoro rappresentano il 54,7% della popolazione regionale.

La problematica della disoccupazione giovanile investe un giovane lucano su due, stando ai dati rilevati nel corso dell'ultimo Censimento. La media nazionale scende ad uno su tre, mentre nelle aree più avanzate del paese, quelle del Nord-Est,

PROVINCE	Tasso di disoccupazione giovanile
Potenza	50,13
Matera	47,41
Basilicata	49,08

Fonte: dati Censimento ISTAT 2001

appena un giovane su 10 è disoccupato. La situazione nel contesto lucano, tuttavia, risulta comparativamente migliore rispetto quella delle altre Regioni meridionali, e sussistono anche differenze su basi provinciali: a Matera la percentuale di giovani disoccupati è inferiore di qualche punto percentuale rispetto Potenza.

Per quanto attiene la struttura occupazionale, la concentrazione regionale di addetti al settore agricolo è doppia rispetto alla media italiana. In particolare spicca il dato di Matera, con una percentuale di impiegati nel comparto primario quasi tripla rispetto al valore medio nazionale. Il settore assume particolare rilievo produttivo ed occupazionale nell'area del Metapontino, zona ad elevata vocazione agricola.

Tavola: Occupati per attività economica - Basilicata

PROVINCE	Attività economica			Totale
	Agricoltura	Industria	Altre	
Potenza	10,2%	31,8%	58,0%	100,0%
Matera	14,3%	28,8%	56,9%	100,0%
Basilicata	11,6%	30,7%	57,7%	100,0%

Fonte: nostra elaborazione dati Censimento ISTAT 2001

Le unità locali complessivamente operanti in Basilicata nel 2001 ammontavano a 33.867, con un aumento rispetto al quinquennio precedente pari a quasi 1.500 unità. Il contributo maggiore all'aumento è

venuto dalla Provincia di Potenza: $\frac{3}{4}$ delle nuove unità locali sono operanti in tale contesto territoriale, con un saldo positivo di 1.126 unità. L'aumento delle strutture produttive operanti nella Regione ha avuto effetti notevolmente positivi anche sul numero degli addetti, cresciuti di 10.350 unità nella sola provincia di Potenza. L'incremento percentuale più ampio del numero degli addetti è stato comunque registrato nella provincia di Matera, con un + 18%.

Gli incrementi più ampi sono stati ottenuti nel settore dei servizi ed in quello industriale, per quanto riguarda il numero degli addetti. Il comparto dei servizi è quello in cui nel periodo intercensuario sono nate più unità locali, ma anche l'unico settore che tra il 1991 ed il 1996 ha registrato un'espansione delle unità locali in entrambe le Province, a fronte del ridimensionamento degli altri due settori.

Provincia	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Variazioni %	Unita' Locali 2001	Variazioni %	Addetti 1991	Addetti 1996	Variazioni %	Addetti 2001	Variazioni %
Potenza	21.584	21.643	0,3%	22.769	5,2%	64.458	61.872	-4,0%	72.219	16,7%
Matera	10.767	10.726	-0,4%	11.098	3,5%	33.620	29.812	-11,3%	35.189	18,0%
Basilicata	32.351	32.369	0,1%	33.867	4,6%	98.078	91.684	-6,5%	107.408	17,2%

Fonte: nostra elaborazione dati Censimento ISTAT 2001

Il 99,5% delle unità locali operanti in Basilicata ha meno di 50 addetti. In esse opera il 74,5% dei dipendenti, mentre il restante 25,5% è impiegato nelle rimanenti 171 unità locali lucane. Di queste, 76 hanno più di 100 addetti. Si tratta dunque di unità produttive piuttosto ampie con un ruolo trainante nella piccola economia regionale,

Provincia	INDUSTRIA									
	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Variazione %	Unita' Locali 2001	Variazione %	Addetti 1991	Addetti 1996	Variazione %	Addetti 2001	Variazione %
Potenza	6.504	5.947	-8,6%	6.220	4,6%	32.176	31.254	-2,9%	36.063	15,4%
Matera	2.913	2.986	2,5%	3.001	0,5%	16.056	13.953	-13,1%	16.672	19,5%
Totale:	9.417	8.933	-5,1%	9.221	3,2%	48.232	45.207	-6,3%	52.735	16,7%
Provincia	COMMERCIO									
	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Variazione %	Unita' Locali 2001	Variazione %	Addetti 1991	Addetti 1996	Variazione %	Addetti 2001	Variazione %
Potenza	8.827	7.804	-11,6%	8.116	4,0%	15.041	12.850	-14,6%	14.248	10,9%
Matera	4.695	3.961	-15,6%	4.008	1,2%	8.405	6.761	-19,6%	7.739	14,5%
Totale:	13.522	11.765	-13,0%	12.124	3,1%	23.446	19.611	-16,4%	21.987	12,1%
Provincia	ALTRI SERVIZI									
	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Variazione %	Unita' Locali 2001	Variazione %	Addetti 1991	Addetti 1996	Variazione %	Addetti 2001	Variazione %
Potenza	6.253	7.892	26,2%	8.433	6,9%	17.241	17.768	3,1%	21.908	23,3%
Matera	3.159	3.779	19,6%	4.089	8,2%	9.159	9.098	-0,7%	10.778	18,5%
Totale:	9.412	11.671	24,0%	12.522	7,3%	26.400	26.866	1,8%	32.686	21,7%

Fonte: nostra elaborazione dati Censimento ISTAT 2001

sia in termini di produzione che occupazionali. L'impatto di tali strutture, nate in linea di massima attraverso investimenti esogeni effettuate da multinazionali italiane, ha fatto esplodere gli indici economici regionali, decretando la fuoriuscita della Basilicata dalle regioni Obiettivo 1. Anche il concomitante ingresso nell'Unione Europea di nuovi Stati membri, con economie molto povere, ha contribuito a spingere

	0-49 addetti						50-99						100-199					
	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Unita' Locali 2001	Addetti 1991	Addetti 1996	Addetti 2001	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Unita' Locali 2001	Addetti 1991	Addetti 1996	Addetti 2001	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Unita' Locali 2001	Addetti 1991	Addetti 1996	Addetti 2001
Potenza	99,63%	99,61%	99,55%	83,13%	74,67%	73,04%	0,18%	0,24%	0,22%	4,47%	5,91%	4,58%	0,11%	0,11%	0,13%	4,98%	5,36%	6,01%
Matera	99,57%	99,56%	99,39%	80,22%	82,27%	77,52%	0,21%	0,27%	0,41%	4,67%	6,33%	8,75%	0,16%	0,12%	0,13%	6,96%	6,82%	5,56%
Totale:	99,61%	99,60%	99,50%	82,13%	77,14%	74,51%	0,19%	0,25%	0,28%	4,54%	6,05%	5,95%	0,13%	0,11%	0,13%	5,66%	5,84%	5,86%
	200-249						250-499						500 e più					
	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Unita' Locali 2001	Addetti 1991	Addetti 1996	Addetti 2001	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Unita' Locali 2001	Addetti 1991	Addetti 1996	Addetti 2001	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Unita' Locali 2001	Addetti 1991	Addetti 1996	Addetti 2001
Potenza	0,03%	0,02%	0,04%	2,41%	1,35%	3,09%	0,04%	0,02%	0,05%	4,23%	2,48%	6,06%	0,005%	0,005%	0,004%	0,78%	10,22%	7,22%
Matera	0,01%	0,03%	0,04%	0,72%	2,23%	2,52%	0,02%	0,02%	0,04%	1,51%	2,35%	3,74%	0,03%	0,00%	0,01%	5,92%	0,00%	1,91%
Totale:	0,02%	0,02%	0,04%	1,83%	1,64%	2,90%	0,03%	0,02%	0,05%	3,30%	2,44%	5,30%	0,01%	0,00%	0,01%	2,54%	6,90%	5,48%

Fonte: Nostra elaborazione dati Censimento ISTAT 2001

la Basilicata fuori, ma solo per motivi statistici, dal circolo delle Regioni più povere dell'Unione.

I dati relativi alle esportazioni mostrano la notevole capacità produttiva che

	Esportazioni nette (in milioni di €)					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Basilicata	1093	1184	1522	1526	1265	1100
Calabria	311	296	291	318	351	314

Fonte: dati Annuario Statistico ISTAT 2007

questi investimenti hanno localizzato in Basilicata. Le esportazioni calabresi ammontavano, nel 2005, ad appena il

28% di quelle lucane. Ciò evidenzia una buona capacità di connessione con i mercati globali anche se, le aziende che contribuiscono maggiormente alle esportazioni regionali, sono esterne ed hanno circuiti di commercializzazione propri. L'imprenditoria autoctona, invece, contribuisce in modo piuttosto marginale alla formazione di flussi commerciali extraregionali. Il polo del mobile, frutto del dinamismo imprenditoriale locale, dopo anni di forte espansione sui mercati nazionali ed esteri, ha subito di recente notevoli contraccolpi negativi derivanti dall'elevata concorrenza internazionale. Le esportazioni sono così diminuite drasticamente, soprattutto quelle dirette verso gli Stati Uniti, principale mercato di sbocco delle produzioni locali.

Sul fronte turistico, le strutture operanti in Basilicata non sono molto numerose e risultano concentrate lungo la fascia costiera. La capacità ricettiva, nei 214 hotel regionali, è pari ad $\frac{1}{4}$ di quella calabrese, mentre nei camping e villaggi turistici scende al 10% della capacità ricettiva calabrese. Sebbene i flussi turistici in arrivo negli ultimi anni in Basilicata sia cresciuti vistosamente, la permanenza media risulta inferiore rispetto quella rilevata in Calabria, specie per quanto attiene i turisti stranieri.

	Numero esercizi alberghieri	Numero letti	Campeggi e villaggi turistici	Numero posti letto
Basilicata	214	20.962	16	9.435
Calabria	757	81.380	164	99.223

Fonte: dati Annuario Statistico ISTAT 2007

Arrivi, presenze e permanenza media degli italiani e stranieri negli esercizi ricettivi per regione - anno 2005

	Italiani			Stranieri		
	Arrivi	Presenze	Permanenza media	Arrivi	Presenze	Permanenza media
Basilicata	409.012	1.732.933	4,24	57.779	221.932	3,84
Calabria	1.240.051	6.617.448	5,34	188.321	1.221.401	6,49

Fonte: dati Annuario Statistico ISTAT 2007

In Basilicata operano 244 sportelli bancari, quasi la metà di quelli presenti sul ben più esteso e popoloso territorio calabrese. Ciò si traduce in 4,1 sportelli ogni 10.000 abitanti, un valore doppio rispetto quello calabrese. La presenza di un numero così elevato di banche segnala un elevato tasso di risparmio locale, che tuttavia non si traduce in condizioni agevolate di accesso al credito. I capitali vengono trasferiti a finanziare la crescita produttiva di altri contesti territoriali, dove gli impieghi per le banche risultano più sicuri data la differente struttura del rischio.

	Sportelli	Sportelli su 10.000 abitanti
Basilicata	244	4,1
Calabria	522	2,6

Fonte: dati Annuario Statistico ISTAT 2007

Le criticità riscontrabili nel sistema regionale lucano sono molteplici ed emergono chiaramente evidenziando, con un'analisi retrospettiva, la mancata capacità di stabilizzare e consolidare i processi di crescita innestatisi nel corso degli anni '90. Il Prodotto Interno Lordo regionale è cresciuto, tra il 1992 ed il 1998, ad un tasso medio annuo del 2,1%, valore di gran lunga superiore al valore medio nazionale (attestato all'1,2%) e più che quintuplicato rispetto a quello delle regioni meridionali. Con riferimento al valore aggiunto complessivo in Basilicata si è registrato, sempre tra il '92 ed il '98, un tasso di crescita del 14,9%, contro il 7,4% della media italiana e del 2,5% nel Mezzogiorno. Nel 1999 il tasso di industrializzazione della Basilicata era pari a 47,4 addetti per mille abitanti, ancora ben distante dal livello medio meridionale (58,3) e soprattutto da quello nazionale (81,3), nonostante il notevole balzo in avanti compiuto dal comparto industriale della Regione, passato in pochi anni da 33,7 addetti del 1992 a 47,8 del 1998. Questo dato sembrava indicare sul

piano statistico, unitamente ad altri indici, l'imbocco di un percorso di crescita capace di ridurre il gap regionale con il resto del Paese.

Nel primo semestre del 1998, la nati-mortalità delle imprese in Basilicata faceva registrare un saldo positivo di 348 aziende. L'indice di imprese attive in rapporto alla popolazione, nello stesso periodo, risultava di 89,5 ogni 1.000 abitanti, un valore superiore alla media nazionale. Anche i dati relativi alla sopravvivenza delle imprese davano segnali incoraggianti: circa l'80% delle aziende nate con i finanziamenti della Legge 44 risultava, a fine anni '90, ancora in attività. Con la L. 488 nel biennio 1996-98 furono finanziate 414 iniziative imprenditoriali, per 709 miliardi di £ di agevolazioni e 1,6 miliardi £ d'investimenti attivati. La distribuzione territoriale di questi investimenti metteva in luce la concentrazione degli stessi nell'area materana, del potentino e del vulture-melfese. I settori interessati da tali investimenti erano prevalentemente quello del mobile, del legno, l'alimentare, il tessile ed il comparto meccanico, con investimenti mediamente superiori al miliardo di £ e incrementi occupazionali stimati superiori alle 6.000 unità.

Sul finire degli anni '90 i dati delineavano dunque un tessuto imprenditoriale molto denso, territorialmente diffuso e dinamico. Il polo dei salotti, nel materano, aveva acquisito un'indiscussa leadership a livello nazionale, con consistenti esportazioni verso gli Stati Uniti. Il comprensorio automobilistico di Melfi sembrava affermarsi come motore di ulteriore industrializzazione nell'area del Vulture, già interessata dallo sviluppo del tessile a Lavello (abbigliamento intimo), dell'agroalimentare (con gli stabilimenti della Parmalat e della Barilla), e delle acque minerali a Rionero (5 marchi per un fatturato complessivo superiore ai 150 milioni di €). L'area della Val Basento, nonostante la chiusura dell'Enichem, presentava ancora buoni vantaggi insediativi, ulteriormente rafforzati dall'Accordo di Programma omonimo ratificato con delibera CIPE del 30/06/1999, con ottime opportunità nel settore delle fonti energetiche. Anche il Metapontino, infine, con la filiera ortofrutticola, deteneva uno stock di produzioni d'alta qualità.

L'emersione di ampi segmenti di imprenditoria autoctona, fenomeno manifestatosi nel cuore degli anni '90 con lo sviluppo dei poli del salotto, della corsetteria, delle calzature, dell'ortofrutta, aveva fatto sperare in un definitivo decollo industriale della Regione. Ma l'aumento della concorrenza connessa alla globalizzazione, gli scarsi investimenti sul fronte dell'innovazione e, da ultimo, l'apprezzamento dell'Euro sui mercati internazionali, hanno progressivamente mostrato i deficit del sistema produttivo lucano, incapace di rinnovarsi e competere inserendosi sui mercati globali.

Neanche le grandi aziende presenti in Basilicata sono riuscite a costruire un sistema imprenditoriale territorialmente integrato, restando prevalentemente isolate e soggette alle mutevoli congiunture internazionali. La presenza di questi nuclei industriali avrebbe potuto giocare un ruolo di primo piano nello sviluppo di un modello di specializzazione territoriale, se accompagnato da adeguate strategie di integrazione produttiva, potendo innescare interdipendenze ed esternalità positive capaci di condizionare favorevolmente il resto dell'economia. I rapporti di complementarità che generalmente si innescano tra piccole e grandi aziende sono incentivate dal tentativo di fruire delle economie di scala. In Basilicata, invece, non si sono verificati gli attesi fenomeni di spillover, di relazioni di subfornitura o altri vantaggi indiretti per l'economia locale derivanti dalla presenza di aziende multinazionali. In aggiunta a ciò, anche le iniziative autoctone sono entrate in crisi negli ultimi anni, a causa della scarsa propensione innovativa degli imprenditori locali. Le dinamiche di sviluppo più sostenute, in termini reddituali ed occupazionali,

sono rimaste circoscritte in aree ben delimitate, coincidenti con le localizzazioni dei grossi investimenti industriali (Melfese con la FIAT, Barilla e Parmalat; Materano con i salotti). La sottocapitalizzazione delle imprese ha impedito all'apparato produttivo locale una crescita adeguata ed un'espansione sui mercati esterni.

In Basilicata le aree più dinamiche sotto il profilo produttivo si concentrano per lo più sul bordo del territorio regionale e nei fondovalle. Tale carattere dualistico dell'assetto produttivo-territoriale è stato indubbiamente rafforzato dalle dinamiche di crescita emerse nello scorso decennio. Data la frammentarietà, la conformazione orografica e le carenze della rete infrastrutturale regionale, le aree di bordo sono quelle che, più facilmente rispetto alle altre, hanno potuto integrarsi con i sistemi produttivi delle regioni limitrofe (Matera con Bari, il Vulture con Foggia, il Metapontino con Taranto, Lauria e Lagonegro con il Vallo di Diano). Questi processi hanno inevitabilmente accentuato l'isolamento delle aree interne, dove i costi di insediamento sono aggravati dalle caratteristiche orografiche del territorio e dalla dispersione territoriale della popolazione. Nelle diverse aree della Regione la situazione socioeconomica può essere così rappresentata:

Potentino – nell'area risulta particolarmente rilevante il settore terziario, legato soprattutto alle attività presenti nella città capoluogo, nonché il comparto manifatturiero concentrato nelle aree industriali di Tito, oltre che di Potenza.

Metapontino – è un'area caratterizzata dal declino dell'industria tradizionale (Pisticci in Val Basento), da un'agricoltura notevolmente esposta alla competizione internazionale, da una valorizzazione turistica ancora incerta tra modelli tradizionali (secondo case) e modelli innovativi (ricettività di qualità inserita nei circuiti internazionali);

Vulture-Alto Bradano – l'area, con riferimento al contesto regionale, è dotata di centri urbani di media grandezza (Melfi, Lavello, Rionero in Vulture, Venosa), caratterizzati da una dinamica demografica positiva. Le rimanenti realtà insediative sono invece segnate dal declino demografico. Nel corso della prima metà degli anni '90 l'attività manifatturiera ha ricevuto un notevole impulso (l'occupazione è più che raddoppiata, ed anche i servizi alle imprese sono aumentati del 50%) grazie soprattutto all'entrata in produzione dello stabilimento SATA di S. Nicola di Melfi. La filiera agroalimentare e tessile completano il quadro delle attività produttive più dinamiche dell'area. Un vincolo strutturale allo sviluppo ulteriore di questa zona è costituito dall'inadeguatezza del collegamento viario Potenza-Melfi (A14).

Alto Materano – in quest'area si concentrano residui del vecchio (Val Basento) e strutture embrionali del nuovo (distretto del mobile imbottito a Matera) sviluppo industriale della Regione. Mal collegata al resto della Regione, dipende per i servizi avanzati dall'area metropolitana barese. La dotazione urbana dell'area – ricca di realtà dinamiche (Montescaglioso, Ferrandina) e declinanti (Grottole, Irsina, Pomarico) – resta frammentata e non configura in nessun modo relazioni “di rete”.

Alte e medie Valli dell'Agri e del Sauro – si tratta di zone deboli, anche se non prive di dinamismo produttivo (agro-zootecnia) e turistico (siti storici e religiosi, ambiente). I comuni interni e montani sono soggetti a forte spopolamento e le carenze di servizi alla popolazione restano gravi. L'industrializzazione, nonostante la creazione dell'area industriale di Viggiano, stenta ad affermarsi, e le chances future sono allo sfruttamento dei giacimenti petroliferi dell'area.

Lagonegrese, Alto Sinni e Pollino – anche queste aree presentano profondi squilibri interni tra fascia costiera e l'entroterra da un lato e comuni montani dall'altro. L'estremo territorio meridionale della Basilicata è penalizzato da uno spopolamento inferiore soltanto a quello delle aree interne appenniniche. L'area può

contare sull'eccezionale dotazione di beni ambientali (Parco Nazionale del Pollino, terme di Latronico, costa tirrenica di Maratea) e sul consolidamento dell'emergente polo calzaturiero di Lagonegro. Se le polarità economiche e territoriali più evolute vanno ad assumere i ritmi delle aree forti extraregionali i sistemi locali più interni, meno strutturati e meno attrezzati al cambiamento, sembrano destinati ad un inevitabile declino. La frattura tra zone in crescita ed altre in declino comporta anche problemi nell'azione di governo, per la necessità di un contestuale sostegno della fase di espansione delle aree più forti e, dall'altro, all'incrocio degli effetti di tali dinamiche con azioni mirate volte alla crescita delle aree svantaggiate.

Per quanto attiene il settore agricolo, sul finire degli anni '90 forniva ancora in Basilicata una notevole quota di valore aggiunto (7,6%, a fronte del 6,2% del Mezzogiorno ed il 3,8% dell'Italia), sebbene il valore per addetto (18,6 milioni delle vecchie £) fosse notevolmente al di sotto non solo del livello nazionale (30 milioni £), ma anche di quello mediamente riscontrabile nelle altre Regioni meridionali (24 milioni). Ciò ben sintetizza il ritardo di produttività che ha caratterizzato, e tuttora segna, il sistema agricolo lucano. Anche l'occupazione in agricoltura, a livello regionale, ha un peso ben maggiore rispetto alla media meridionale ed italiana, con consistente incidenza del lavoro nero. Nel settore primario le esportazioni della Basilicata sono diminuite del 12,3% nel 2006 (mentre la Calabria ha visto crescere il proprio flusso di prodotti agricoli verso l'estero del 5,9%). A risentirne maggiormente è stata soprattutto l'area del Metapontino, dotata di un sistema territoriale ad elevata vocazione agroindustriale. Nonostante ciò, il comparto dell'industria agroalimentare lucana è quello che, negli anni più recenti, ha maggiormente contribuito al saldo positivo della bilancia commerciale regionale, dopo il settore automobilistico (FIAT di Melfi) ed il polo dei salotti di Matera. Negli ultimi anni il settore in questione sta mostrando segni di riorganizzazione profonda delle produzioni, sempre più d'alta qualità e ad elevato valore aggiunto. Del resto, ampie fette del territorio regionale sono dominate da un paesaggio rurale integro, idoneo ad accogliere produzioni agricole e flussi turistici, se adeguatamente inseriti in circuiti più ampi. La numerosa presenza di centri storici, di borghi antichi può favorire la costituzione di sinergie locali per lo sviluppo di un turismo alternativo in numerosi centri di piccole dimensioni sparsi sul territorio.

La Basilicata è caratterizzata da buone condizioni di legalità, nonostante negli ultimi anni i dati relativi all'indice di criminalità rivelino un leggero peggioramento. Questo è un aspetto non secondario per lo sviluppo e per l'attrazione di investimenti esterni. Rispetto alle altre Regioni meridionali, il contesto lucano si presenta senz'altro più favorevole per quanto attiene l'assenza di una criminalità organizzata strutturata e pervasiva. L'area risulta invece notevolmente svantaggiata per quanto attiene l'infrastrutturazione, soprattutto ferroviaria, piuttosto carente. Manca, inoltre, un aeroporto regionale. La dotazione infrastrutturale, come evidenziato anche nel POR Basilicata, costituisce una delle maggiori criticità, un elemento frenante che non consente di fruire a pieno della collocazione della Regione, in posizione baricentrica e di cerniera tra gli assi di collegamento est-ovest, a cavallo dell'arco ionico-tirrenico, lungo l'asse di sviluppo Campania-Puglia. Tale condizione può rappresentare un bacino di convenienze localizzative per le attività imprenditoriali, in presenza di una buona dotazione infrastrutturale.

La Regione conserva un patrimonio ambientale e naturalistico ancora incontaminato, ricco di aree protette e riserve naturalistiche di notevole pregio che, nell'ultimo decennio, hanno attratto notevoli flussi turistici. Non secondario risulta, ai fini della vocazione turistica, anche la dotazione storico-architettonica regionale. Su

tutti i Sassi di Matera, dichiarati nel 1993 dall'Unesco patrimonio dell'umanità. Le risorse storico-ambientali si affiancano alla presenza di capitale umano scolarizzato, elemento di attrazione di investimenti esterno e fattore catalizzante per lo sviluppo di una classe imprenditoriale autoctona. La pubblica amministrazione locale, infine, risulta connotata da livelli discreti di efficienza e da buone esperienze cooperative pregresse. L'apparato burocratico può contribuire, col suo patrimonio di competenze, a fornire il supporto necessario alla crescita del sistema nel suo complesso.

6.2 La Calabria nella rappresentazione degli intervistati: la politica, l'economia e la società nel contesto regionale

Alla richiesta d'indicare i principali ostacoli allo sviluppo della Regione, le risposte più frequentemente raccolte tra gli intervistati in Calabria spaziano dalla mancanza di legalità, alle inefficienze della pubblica amministrazione, dai carenti investimenti in innovazione, alla 'ndrangheta, alla scarsa apertura ai mercati esterni, la bassa internazionalizzazione delle imprese calabresi, la classe politica locale e regionale («i politici contano nel sottosviluppo più che nello sviluppo»¹⁰⁰⁷), l'isolamento della Regione dal punto fisico, economico e culturale. Un'analisi retrospettiva dei principali indicatori economici e sociali regionali mostrano, nell'ultima decade, un peggioramento delle condizioni generali: la Calabria è stabilmente ancorata agli ultimi posti delle graduatorie nazionali per prodotto interno lordo, per reddito pro-capite, per livello di esportazioni, per tasso di occupazione, mentre è in vetta alle graduatorie regionali per disoccupazione, per lavoro nero e sommerso, per l'eccessiva pressione fiscale operata sui redditi dei lavoratori e delle famiglie, per episodi di criminalità, emigrazione¹⁰⁰⁸. A causa dei consistenti flussi migratori la Calabria, pur avendo un tasso di natalità comparativamente più elevato di molte altre aree del paese, subisce un processo d'invecchiamento della popolazione piuttosto rapido. «E in più tale processo d'invecchiamento della comunità calabrese avviene in presenza di un esodo costante di giovani laureati e diplomati»¹⁰⁰⁹. I pensionati, e la struttura familiare più in generale, costituiscono il principale ammortizzatore sociale per i giovani, che consente in parte di allentare le condizioni di disagio sociale connesse all'elevata disoccupazione giovanile. Già questi pochi dati danno una rappresentazione di un fallimento della politica e delle massime istituzioni regionali nei compiti di governo e di costruzione di percorsi di sviluppo. Non ultima la Calabria, come le altre Regioni meridionali (società largamente dipendenti dai finanziamenti statali), ha subito i contraccolpi connessi al risanamento della finanza pubblica, alla crisi dei segmenti industriali tradizionali, alla riduzione degli appalti pubblici, dei trasferimenti¹⁰¹⁰. I tassi occupazionali e gli indici produttivi hanno

¹⁰⁰⁷ Intervista al Dott. Callipo, Presidente di Confindustria Calabria.

¹⁰⁰⁸ Secondo il più recente Rapporto Svimez, nell'ultimo anno 270.000 meridionali, in linea di massima giovani sotto i 30 anni diplomati o laureati, si sono trasferiti in cerca di occupazione nelle Regioni Centro-Settentrionali. Numeri che si attestano su quelli degli anni Sessanta, sfiorando il record del biennio 1961-1963, quando ogni anno 295.000 meridionali approdavano nelle Regioni italiane industrializzate alla ricerca di nuove opportunità. Tali flussi tuttavia riducono la pressione sul mercato del lavoro e denotano una mobilità che appare un tangibile segno di cambiamento delle aspettative connesse all'impiego pubblico e all'assistenzialismo che per decenni hanno frenato il potenziale di sviluppo meridionale, alimentando tensioni sociali e risultando funzionale al reclutamento della criminalità.

¹⁰⁰⁹ Intervista al Dott. Castagna, Segretario Regionale UIL Calabria.

¹⁰¹⁰ La media pro capite di investimenti pubblici nel triennio 1999-2002 si è attestata a 609 € per i residenti nel Mezzogiorno, il 14% in meno di quanto speso, a livello pro capite, per i residenti nel Centro-Nord. Nel medesimo triennio la spesa pro capite per i regimi di aiuto al Sud è stata pari a 447 €, contro i 330 del Centro-Nord.

dapprima risentito negativamente di tale situazione congiunturale. Poi i segnali di ripresa si sono moltiplicati: l'economia ha intrapreso un trend di crescita, con performance migliori rispetto la media nazionale. La congiuntura positiva che sembrava profilarsi all'orizzonte, tuttavia, non si è consolidata nel tempo. Sono piuttosto ricomparse dinamiche sociopolitiche controverse, che hanno impedito di creare un costruttivo clima di fiducia. In aggiunta a ciò, le politiche deputate a correggere gli squilibri territoriali continuano a produrre risultati largamente insufficienti. Di queste, una quota notevole è indirizzata ai trasferimenti in conto capitale, sottoforma d'incentivi per le imprese, mentre limitata risulta la quota indirizzata agli investimenti pubblici, sebbene da tempo venga segnalata da più parti la necessità di ridurre i primi a favore degli investimenti in ricerca, istruzione, trasporti, infrastrutture, ecc. I consistenti investimenti industriali non hanno prodotto gli sperati effetti di trascinamento, mentre la piccola industria generalmente non ha attecchito a causa della mancanza di un adeguato contesto istituzionale, basato sullo stock relazionale e fiduciario che ha decretato il successo dei distretti industriali settentrionali¹⁰¹¹. Data la ristrettezza dei circuiti cooperativi¹⁰¹², nel Sud e in Calabria le aziende di piccole dimensioni a gestione familiare hanno dominato uno scenario produttivo puntiforme, connotato da isolamento, affetto da nanismo, incapace di accedere ai benefici del mercato globale, condannato però a subirne la concorrenza. La dotazione di capitale relazionale e fiduciario, pur presente al Sud, è stata orientata al mercato politico, favorendo la crescita di una microimprenditorialità politicizzata o criminale, ma non adeguatamente sfruttato per guadagnare terreno sul fronte della competitività del sistema produttivo. «*Basti pensare all'esportazioni: questa è una Regione che incide sull'esportazione nazionale per lo 0,1%, cioè come una media industria del nord-est*»¹⁰¹³. I meccanismi della libera concorrenza sono distorti dalle appartenenze, la meritocrazia completamente soffocata dalle logiche clientelari. Il mondo dell'impresa calabrese, nella diagnosi di molti intervistati, ha ormai perso lo spirito imprenditoriale che, pur non avendo mai completamente assimilato, cercava di acquisire. Il mondo imprenditoriale calabrese soffre di una debolezza quantitativa e di una limitatezza qualitativa, dovuta alla fragilità del contesto economico regionale, alla micro dimensione delle imprese spesso sottocapitalizzate, alla frammentazione e all'isolamento dell'apparato produttivo. Solo negli anni più recenti sono emersi percorsi indirizzati alla creazione di consorzi, di reti, di cooperazione tra imprese. Le azioni sinergiche di collaborazione sono tese a compensare almeno parzialmente le diseconomie di scala che rendono la struttura di costo delle aziende calabresi poco competitiva sui mercati.

La classe imprenditoriale locale non solo non è protagonista, ma non è neanche partecipe degli scenari aperti dalla new economy, dalla globalizzazione, processi subiti piuttosto passivamente. L'incapacità di inserirsi negli scenari produttivi aperti alla rapida innovazione tecnologica e l'impreparazione sul fronte della ricerca e sviluppo relegano le aziende locali ad un ruolo subalterno nel segmento costituito dalle attività a maggiore valore aggiunto e nei settori di punta dell'economia attuale. Alle criticità puramente economiche vanno aggiunte le

¹⁰¹¹ I distretti industriali sono diffusi in 17 Regioni. La Calabria, con la Valle d'Aosta e la Liguria, sono le uniche aree del paese prive di strutture distrettuali mentre, tra quelle maggiormente distrettualizzate, spiccano la Lombardia e le Marche, entrambe con 27 distretti, ossia il 17,3% del totale nazionale. Fonte: Istat – 8° Censimento generale dell'industria e dei servizi.

¹⁰¹² Le tre strade individuate Fukuyama per l'attivazione di processi cooperativi (la famiglia e la parentela, le associazioni volontarie esterne al gruppo parentale, lo Stato) sono correlate ad altrettante tipologie d'aziende. Cfr.: Fukuyama F., *op. cit.*, 1997.

¹⁰¹³ Intervista al Sen. Pignataro, ex Segretario Regionale CGIL.

difficoltà derivanti dal contesto politico, sociale e burocratico calabrese, un complesso di elementi che rendono decisamente complicato l'attecchimento di attività imprenditoriali nel contesto regionale. *«Fare l'imprenditore in Calabria è per questo 20-30 volte più difficile che farlo nel Nord del paese. L'impresa può fare poco per evitare questa situazione di stallo. La politica in questo potrebbe intervenire, perché potrebbe rimuovere questo tipo di problemi»*¹⁰¹⁴. Spesso, la politica calabrese non solo non ha rimosso gli ostacoli allo sviluppo di una libera attività imprenditoriale, ma ha agito essa stessa da fattore frenante. Le politiche assistenzialistiche e la spesa pubblica nelle varie forme hanno foraggiato un'imprenditoria politica, cresciuta all'ombra e sotto la protezione, anche economica, del patrono politico di turno: *«è il politico, non è l'imprenditore, che sceglie l'attività da intraprendere. È il politico che spesso volte condiziona fortemente l'avvio ma anche il futuro di un'azienda. Quindi questo è, a mio avviso, un elemento che va necessariamente cancellato. Bisogna che l'imprenditore si liberi da questa sorta di giogo molto negativo, molto limitativo. Non è possibile pensare che un'economia sia bloccata da questa sorta di magma costituito dalla politica, né che la politica possa scegliere le attività imprenditoriali»*¹⁰¹⁵. Il mondo imprenditoriale, sostengono diversi intervistati, ha il diritto-dovere di liberarsi dal giogo della politica, denunciato dagli stessi imprenditori che, aldilà dei proclami, cercano spesso volte la comoda protezione delle classi dirigenti politiche, con atteggiamenti conniventi finalizzati all'ottenimento di finanziamenti o contratti pubblici regolarmente assegnati agli appaltatori più vicini all'élite politiche, ai gruppi di potere. La distorsione dei meccanismi di libero mercato derivanti da tali atteggiamenti impediscono una selezione delle aziende basata sul criterio di efficienza. *«La nostra è una Regione nella quale il pubblico è ancora dominante. La nostra è una Regione con molto poco privato, è una Regione che vive di tanti trasferimenti statali, anche in termini di capacità di spesa quasi tutto è legato al pubblico»*¹⁰¹⁶. L'intero sistema economico calabrese, come quello di altre Regioni meridionali, orbita intorno al sostegno pubblico. *«La spesa pubblica è l'elemento fondante per la circolazione economica regionale»*¹⁰¹⁷. Da questa condizione deriva un assetto economico subalterno a quello politico, privo di una propria indipendenza. Riprendendo la concezione parsonsiana, si potrebbe affermare che in Calabria l'adattamento all'ambiente è una funzione espletata dal sottosistema politico e non da quello economico. Il sottodimensionamento quantitativo e funzionale di quest'ultima sfera ha reso la politica regionale orientata esclusivamente alla gestione della spesa pubblica, attraverso la quale ha alimentato le proprie clientele, un'attività conveniente sotto il profilo elettorale che ha sottratto attenzioni importanti alla funzione programmatica e risorse agli investimenti produttivi¹⁰¹⁸. *«Il politico che detiene le capacità discrezionali di approfondire spesa pubblica, molto spesso se ne avvantaggia anche in modo diretto, creando imprese o favorendo quelle in cui, direttamente o indirettamente, è partecipe»*¹⁰¹⁹. Nella rappresentazione fornita dagli intervistati dei rapporti tra classe politica e mondo imprenditoriale calabrese, prevalgono connivenze e zone d'ombra in cui avvengono scambi informali indirizzati al reciproco

¹⁰¹⁴ Intervista al Dott. Occhiuto, Vice-Presidente del Consiglio Regionale della Calabria.

¹⁰¹⁵ Intervista al Dott. Castagna, Segretario Regionale UIL Calabria.

¹⁰¹⁶ Intervista al Dott. Tramonti, Segretario Provinciale CISL Cosenza.

¹⁰¹⁷ Intervista all'On. Pignataro, ex Segretario Regionale CGIL.

¹⁰¹⁸ L'esempio più recente, in tal senso, quello del vicesegretario della Nicola Adamo, indagato per avere dirottato finanziamenti e conferito incarichi ad aziende dirette dalla consorte. Cfr.: Il Messaggero del 06/09/2006, *Truffa, indagato il vicesegretario della Calabria*, p. 10.

¹⁰¹⁹ Intervista al Sen. Pignataro, ex Segretario Regionale CGIL.

soddisfacimento d'interessi particolaristici: «c'è sempre un rapporto basato su inciuci, tangenti e mazzette. C'è stato nella Prima Repubblica, c'è nella Seconda e si sarà anche nella Terza repubblica. Non è cambiato niente»¹⁰²⁰. I meccanismi della concertazione e della governance potrebbero fornire una base normativa idonea a legittimare connivenze politico-imprenditoriali in uno scenario formalmente legale. Il retroterra culturale si presta, del resto, a simili distorsioni.

Il mantenimento di buoni rapporti con il mondo politico è un'esigenza dettata dalla necessità di sopravvivenza per le aziende calabresi. Ciò spinge a bypassare le regole, ad assumere comportamenti border-line, pur di ottenere finanziamenti. La strutturale fragilità del sistema imprenditoriale ha determinato quasi «il timore di uscire allo scoperto, di denunciare tali comportamenti, subendo così la concorrenza sleale di chi poi non fa impresa ma fa altro»¹⁰²¹. Interi comparti produttivi sono stati creati e mantenuti artificialmente in vita sul territorio regionale attraverso finanziamenti pubblici ed agevolazioni fiscali. Superati questi meccanismi d'incentivazione, tali «imprenditori senza scrupolo che sfruttano i vantaggi di alcune leggi, tipo la 488, abbandonano il territorio e se ne vanno lasciando nello sconforto i lavoratori e le loro famiglie»¹⁰²². Così, il divario economico che tradizionalmente ha separato il Sud dal resto del Paese non solo non è mai stato colmato, ma si è trasformato col tempo in un divario psicologico, in un complesso d'inferiorità nei confronti delle aree più progredite. Nelle rappresentazioni fornite dagli intervistati il Nord è usato come complemento di paragone positivo, per fornire un'immagine immediata degli standard di efficienza cui tendere. Tale frame potrebbe creare una pericolosa sindrome da sconfitta, facendo ritenere preventivamente destinata al fallimento, dato il contesto generale, qualsiasi azione implementata nel contesto meridionale, creando una profezia destinata ad autoavversarsi. In tal senso è emersa una visione dicotomica della realtà italiana, sintetizzata da due figure chiavi, l'imprenditore ed il politico, ancorate stabilmente a due differenti contesti territoriali, il Nord ed il Sud. Il Nord, efficiente e produttivo, è emblematicamente rappresentato dall'imprenditore, un soggetto con una forte identità e considerazione sociale, emancipato dalla politica. Il Sud, clientelare e dipendente, ha nel politico il suo punto di riferimento fondamentale, nel contempo causa e conseguenza dei mali che storicamente hanno frenato la crescita della società meridionale. «Al Nord se non sei un imprenditore non sei nessuno. In Calabria è il contrario: se non sei un politico non sei nessuno»¹⁰²³. Da queste due figure, guida dei processi di modernizzazione dispiegatisi in tali assetti territoriali, derivano immagini speculari di politici ed imprenditori: quale conseguenza della forte caratterizzazione della classe imprenditoriale settentrionale, delle pressioni efficientiste della stessa, è emerso il profilo un politico sensibile alle esigenze dell'economia locale, ricettivo alle sollecitazioni provenienti dalla società civile. Dal politico meridionale, dalle sue caratteristiche, ha tratto origine una classe imprenditoriale dipendente e clientelare, alla costante ricerca di finanziamenti pubblici e di protezione politica, sintetizzata efficacemente nell'immagine del *prenditore*¹⁰²⁴.

Le figura-guida della modernizzazione, l'imprenditore al Nord ed il politico al Sud, hanno strutturato universi socioculturali conformi ai rispettivi interessi, produttivistici o elettoralistici che fossero. In un contesto in cui la politica risulta

¹⁰²⁰ Intervista al Dott. Callipo, Presidente di Confindustria Calabria.

¹⁰²¹ Intervista alla Dott.ssa Dodaro, imprenditrice.

¹⁰²² Intervista al Dott. Tramonti, Segretario Provinciale CISL Cosenza.

¹⁰²³ Intervista alla Dott.ssa Dodaro, imprenditrice.

¹⁰²⁴ Intervista alla Dott.ssa Dodaro, imprenditrice.

centrale in tutte le attività, impregnando di sé ogni sfera sociale e professionale, i mali della politica diventano i mali della società. La politica è considerata, nel contesto calabrese, sinonimo di corruzione, una sfera da isolare per evitare che continui ad influenzare negativamente gli spazi socioeconomici. «*In Calabria, purtroppo, siamo in una situazione di tipo sovietico, dove lo Stato è tutto, come diceva Gramsci, e la società è nulla. Allora dovremmo fare due cose: tagliare le unghie alla politica, farla ridurre. Per questo io ho sempre sostenuto che l'obiettivo centrale della Regione è scomparire*»¹⁰²⁵. Tale arretramento non necessariamente deriverebbe un'espansione della società civile, ma potrebbe implicare un'espansione della mafia o di altri poteri più o meno occulti già dilaganti in Regione.

La Calabria, nella rappresentazione delineata dagli intervistati, pare ostaggio di due poteri forti: la politica e la 'ndrangheta, che coesistono e spesso si intrecciano nelle ampie zone grigie che avvolgono la vita regionale¹⁰²⁶, sottraendo spazi vitali alla società civile essenziali per uno sviluppo autonomo. Le connivenze politico-criminali sono funzionali ad un'allocatione delle risorse e delle cariche più rilevanti, effettuate bypassando i normali processi di assegnazione. I vertici politici regionali sono attualmente inquisiti per concussione e voto di scambio¹⁰²⁷. Gli esempi migliori di multilevel governance, in Calabria, provengono dalle holding criminali create dalla politica e dalla 'ndrangheta per la gestione congiunta degli affari: reti di società appositamente costituite per drenare i cospicui fondi erogati dall'Unione Europea, mentre i pochi pezzi puliti dell'apparato produttivo calabrese stentano a restare a galla, sopraffatti dalla concorrenza sleale dell'economia illegale¹⁰²⁸.

Il giro d'affari della 'ndrangheta si attesta attualmente sui 35 miliardi di €, a fronte di un PIL regionale di appena 29 miliardi¹⁰²⁹. In altri termini, il valore dell'economia criminale calabrese è pari al 120% del Prodotto Interno regionale. Un vero e proprio sistema economico parallelo cresciuto in simbiosi con quello legale, che mostra la vera natura della 'ndrangheta, nata in presenza dello Stato e «*non in sua assenza, con esso e non contro di esso*»¹⁰³⁰. Le holding del crimine prosperano grazie al riciclaggio degli enormi proventi derivanti dal traffico della droga, ricavi che hanno cambiato il volto della 'ndrangheta, trasformandola in una multinazionale che gestisce flussi finanziari globali. Forte di un affiliato ogni 345 abitanti, la 'ndrangheta è così compenetrata nel tessuto socioeconomico calabrese da rendere impossibile tracciare un netto confine tra zone sane e aree d'illegalità. È ormai parte integrante di ogni sfera della vita Regionale, diffusa e confusa in essa. L'ex Presidente di

¹⁰²⁵ Intervista al Sen. Sisinio Zito, Sindaco di Roccella Jonica.

¹⁰²⁶ Dalle recenti inchieste giudiziarie sono emerse consolidate relazioni tra politica, imprenditoria, mafia e massoneria, sfere differenti che hanno intrecciato stabili legami in un quadro di corruzione ad ampio raggio, che avvolge tutte le principali sedi istituzionali e della vita democratica della regione. Cfr.: Corriere della Sera del 06/07/2007, *Calabria, affari e massoneria: l'indagine sui fondi erogati dall'Unione Europea*; Corriere della Sera del 19/07/07, *Affari e massoneria, politici sotto accusa in Calabria*, p. 19; Corriere della Sera dell'11/06/2007, *Droga, truffe e voto di scambio. Sessanta arresti in Calabria*, p. 17; Il Giornale del 02/03/2007, *Fuda indagato per mafia da due anni*, p. 8; Il Messaggero del 19/06/2007, *Il pm «C'è una superlobby dietro la loggia coperta»*, p. 9, La Repubblica del 19/06/2007, *Affare e logge, inchiesta choc in Calabria*, p. 13; La Repubblica del 29/12/2006, *'Ndrangheta e politica, blitz in Calabria*, p. 30; Panorama del 26/07/2007, *L'inchiesta di Catanzaro. Protagonisti e misteri*, pp. 30-34.

¹⁰²⁷ Cfr.: Corriere della Sera dell'1/12/2006, *Indagato anche Loiero, Regione Calabria da record*, p. 1; Panorama del 12/07/2007, *Le relazioni pericolose del Professore*, pp. 46-48.

¹⁰²⁸ In alcune aree della Regione addirittura il 70% degli imprenditori paga il racket.

¹⁰²⁹ Cfr.: Il Sole 24 Ore del 03/06/2005, *L'attacco mafioso alle imprese*, p. 17.

¹⁰³⁰ Corriere della Sera dell'11/07/2007, *Giovani e ricchi. Sono la terza generazione della 'ndragheta*, p. 17.

Confindustria Calabria, Filippo Callipo, ha affermato in un'intervista rilasciata al Messaggero: *«la politica, come ha sottolineato il Presidente Montezemolo, ha la testa nelle urne. Pensa ai voti, e non importa da dove provengano»*¹⁰³¹. Per Nicola Gratteri, magistrato antimafia di Reggio Calabria, *«i mafiosi votano e fanno votare, su questo non c'è dubbio. E in genere sono bipartisan. Appoggiano chi ritengono sarà il vincitore, ma se sbagliano cavallo hanno la forza per chiedere ed imporre a chiunque»*¹⁰³². Le inchieste giudiziarie arrivano, nel migliore dei casi, a mostrare condizionamenti esterni della mafia nel mondo della politica, difficilmente riescono a far emergere prove concrete di legami diretti. *«La gente è condizionata dalla mafia che non la fa lavorare e della politica che non la fa sviluppare»*¹⁰³³. Gli ostacolo culturali allo sviluppo appaiono talmente consistenti da porre in secondo piano i pur notevoli vincoli strutturali. A tale quadro non confortante va a sommarsi la debolezza della società civile, stretta in un abbraccio letale tra la morsa della 'ndrangheta e della politica. *«La società civile chiede sempre più di essere rappresentata, ma non sempre trova la rappresentazione adeguata. La gente aspetta, ma non si esprime ancora adeguatamente. La gente chiede, ma non sa organizzarsi»*¹⁰³⁴. La rappresentatività non espressa della società civile produce tre reazioni: una è la rassegnazione, che spinge a non impegnarsi; la seconda tendenza consiste nel dare la colpa della situazione strutturale ai politici, con analisi sommarie, ma anche deresponsabilizzanti. La terza reazione, dopo la deresponsabilizzazione ed il fatalismo, è la rabbia, che si esprime in violente manifestazioni. Queste reazioni rischiano di frenare il mutamento. *«A passi lenti la gente è però capaci di cambiare»*¹⁰³⁵. Manifestazioni di reazione alla violenza, come quella dei ragazzi di Locri, sono segnali inattesi di fermenti in atto contro la 'ndrangheta. *«Hanno dimostrato che è giusto dire di no a proprio rischio. Molti di questi ragazzi che hanno manifestato, i loro genitori hanno avuto delle intimidazioni»*¹⁰³⁶. Solo il rispetto reciproco dei ruoli e delle prerogative può far nascere una nuova cultura, una nuova stagione che metta al centro la libertà, la legalità, la vera cultura d'impresa, la cultura del lavoro, l'affermazione dei diritti e dei doveri per chi governa la Regione: queste sono le priorità da perseguire, secondo gli intervistati.

Il gap che separa la Calabria dal resto del paese, dunque, ancor prima che problema economico, si configura quale questione politica, culturale, antropologica. In aggiunta a ciò *«l'élite politica ed economica – quelle centrali – hanno mostrato un totale disinteresse per la Calabria»*¹⁰³⁷. Nel corso degli anni non sono state compiute scelte incisive né a livello centrale né tantomeno a livello locale, e le forti ignizioni di politica economica statale non hanno mai conferito slanci durevoli al fragile tessuto produttivo. L'assenza di scelte di alto profilo ha rafforzato il modello clientelare dominante nel mondo politico locale, replicato e riprodottosi nelle altre sfere istituzionali attraverso un isomorfismo perverso che ha contaminato la società e l'economia regionale, strutturando un sistema di lobbying occulto capace di inibire sul nascere le dinamiche di sviluppo. Le pressioni indirizzate al sistema politico regionale raramente risultavano finalizzate a migliorare le condizioni generali, quanto

¹⁰³¹ Il Messaggero del 18/10/2005, *Io rischio a parlare, abbiamo tutti paura*, p. 6.

¹⁰³² Corriere della Sera dell'11/07/2007, *Giovani e ricchi. Sono la terza generazione della 'ndragheta*, p. 17.

¹⁰³³ Intervista al Prof. Maiolo, Consigliere Regionale della Calabria con delega alla programmazione nazionale e comunitaria.

¹⁰³⁴ Intervista Mons. Bragantini, Vescovo di Locri.

¹⁰³⁵ Intervista Mons. Bragantini, Vescovo di Locri.

¹⁰³⁶ Intervista Mons. Bragantini, Vescovo di Locri.

¹⁰³⁷ Intervista al Dott. Castagna, Segretario Regionale UIL Calabria.

piuttosto a soddisfare esigenze particolaristiche. La frammentazione le tendenze centrifughe della politica hanno perciò inibito la modulazione di azioni coese e aggregate, recependo le disarticolate domande provenienti dalla società civile e promuovendo sulla base di queste risposte altrettanto disarticolate. La degenerazione derivante da tale situazione è efficacemente sintetizzata nell'immagine, fornita da diversi intervistati, delle segreterie politiche trasformate, dalle pressanti richieste dei cittadini, in vere e proprie agenzie di disbrigo pratiche o in uffici di collocamento, piuttosto che in luoghi in cui convogliare istanze progettuali concrete per il futuro delle società locali. *«Nella mia personale esperienza a stento ricordo qualche episodio legato a qualche proposta che mi veniva da qualcuno in ordine, per esempio, a qualche legge regionale da sviluppare. La maggior parte delle persone che io incontro mi rappresenta delle piccole situazioni di bisogno personali importanti per chi le vive ma sicuramente non strategiche per lo sviluppo della Regione»*¹⁰³⁸. La domanda crea l'offerta: è un meccanismo che vale anche per il mercato politico. In Calabria tale dinamica ha sostenuto i circuiti clientelari e accresciuto il potere della classe politica, già alimentato a dismisura dalla dipendenza dai trasferimenti esterni dell'apparato produttivo e della struttura sociale. Le distorte aspettative emerse nei confronti della politica, frutto di atteggiamenti che antepongono la ricerca di risolutivi interventi ai problemi individuali alla funzione progettuale ad ampio raggio, hanno congestionato il funzionamento del sistema politico locale e cristallizzato le dinamiche clientelari. *«I convegni con i politici importanti attirano sempre tanta gente. Loro arrivano all'ultimo minuto, non prendono mai appunti, non studiano i problemi, intervengono anche se non sanno cosa dire. E si ritrovano attornati, alla fine, dagli amici degli amici che vogliono un favore. Il politico non deve essere assalito dai problemi privatistici delle persone, che pure esistono. Solo così può espletare la sua funzione progettuale, di grande ascolto del bene comune»*¹⁰³⁹. Il corto circuito socio-istituzionale determinato da queste interazioni è prodotto da una doppia sfasatura culturale: da un lato il cittadino che avanza pretese personalistiche, dall'altro il politico pronto a soddisfarle, almeno parzialmente, per consolidare la propria leadership, ma lasciando comunque il cittadino-elettore in condizioni di dipendenza, dalla quale ricavare ulteriori vantaggi politici futuri. È dunque un problema culturale che non investe solo la dimensione politica, ma si proietta anche in quella propriamente sociale. L'elevata attenzione alle attività meramente gestionali, facilmente decentrabili, da parte della classe politica regionale risulta perciò funzionale alla perpetuazione di tali circuiti affaristico-clientelari. *«La capacità gestionale della Regione serve per alimentare il sistema clientelare. Se io attribuisco risorse a soggetti diversi da me non divento più un soggetto interlocutore dello scambio»*¹⁰⁴⁰. Tale sistema clientelare ha cristallizzato forme di diseguaglianza sociale e sperequazioni notevoli nei diritti di cittadinanza dei calabresi. Il nodo centrale della politica calabrese appare l'incapacità (o non-volontà) di garantire pari condizioni, in termini di opportunità, a tutti i cittadini. Tale atteggiamento ha concorso a determinare, nel corso del tempo, un sistema di "cittadinanza duale", in cui i soggetti ricevono trattamenti differenziati, nel riconoscimento dei rispettivi interessi legittimi, in funzione dei rapporti che intrattengono con la struttura politica. I canali privilegiati, riservati a cittadini con forti legami politici, facilitano l'accesso alle posizioni sociali migliori. Una

¹⁰³⁸ Intervista al Dott. Occhiuto, Vice-Presidente del Consiglio Regionale della Calabria.

¹⁰³⁹ Intervista Mons. Bragantini, Vescovo di Locri.

¹⁰⁴⁰ Intervista al Prof. Maiolo, Consigliere Regionale della Calabria con delega alla programmazione nazionale e comunitaria.

condizione che danneggia i soggetti privi di un'identità da scambiare. Alla relazione asimmetrica patrono-cliente interna al rapporto clientelare si affianca un'altra asimmetria, egualmente rilevante, esterna al rapporto, che separa i clienti dai non-clienti. Questa spaccatura netta, tale frattura attraversa tutti gli universi sociali e professionali della vita regionale, creando una casta di privilegiati ed una massa di senza appartenenza, il cui rispetto dei diritti è soggetto quotidianamente all'arbitrio del politico o del burocrate di turno. Il riconoscimento di diritti ed interessi diviene oggetto di negoziazioni e transazioni, di scambi attraverso cui la classe politica ed amministrativa accresce il potere sul resto della struttura sociale, defraudandola di diritti inalienabili. *«Dipende forse dal fatto che c'è una popolazione che non si arrabbia abbastanza. Al Nord c'è una richiesta di servizi di qualità più attenta, i cittadini pretendano che i politici ed i dipendenti pubblici facciano il loro dovere. Qua da noi ci facciamo maltrattare. Questo non educa, perché ognuno nella sua indole cerca di fare i propri comodi, secondo la logica del "finché è possibile io lo faccio". Noi, soprattutto i giovani, dobbiamo toglierci questa mentalità da sudditi. Noi abbiamo eletto Pinco Pallino consigliere regionale, è un cittadino come me, è lui al servizio mio, non io al suo. Io con la mia elezioni gli ho dato la possibilità di prendersi trenta milioni al mese. Ma tu hai questa possibilità per vedere e risolvere quelli che sono i miei problemi di cittadino, non i miei problemi personali. Il politico fa quello che gli pare, ma perché non ha una spinta dall'altra parte, perché se avesse una spinta, un condizionamento in positivo a fare il suo dovere. Invece no, ci può essere uno che sbraita, ma non viene considerato tanto, perché gli altri non parlano. Quindi questa è la situazione in Calabria»¹⁰⁴¹*. Dietro l'inefficienza ed i tempi lunghi della pubblica amministrazione si nascondono spesso razionali strategie ostruzionistiche, volte all'ottenimento di ricavi personali dall'offerta di "alternative" informali capaci d'oliare i meccanismi della macchina burocratica ed accelerare i processi, per vedere riconosciuto un diritto.

Il timore reverenziale nei confronti della classe politica, in un contesto in cui essa mantiene quasi poteri di stampo feudale e premoderno, di vita o di morte (sociale ed economica) nei confronti cittadini, sfocia in una sudditanza psicologica che blocca ogni legittima rivendicazione. Questa condizione rafforza ulteriormente i comportamenti irresponsabili della politica e della burocrazia. Una rivendicazione diffusa dei diritti da parte dei cittadini limiterebbe i continui abusi politico-amministrativi che un radicato retaggio culturale fa subire passivamente. *«Io credo che oggi sia più diffusa la coscienza nei propri diritti, mentre un tempo si riteneva che questo fosse assolutamente anormale»¹⁰⁴²*. È una consapevolezza che deve ancora maturare, parallelamente ad una percezione di sé non più come sudditi, ma quali cittadini di uno Stato di diritto, dotati di diritti inalienabili che, un'atavica cultura di sottomissione contadina impedisce di affermare, avendo rimpiazzato l'archetipo del signorotto feudale con quello del politico. *«Sicuramente il territorio e la cultura in cui ci troviamo ad operare fa la sua parte. Se per avere un semplice certificato devo ricorrere ad un amico, per avviare un'attività imprenditoriale ed espletare le complesse procedure previste si può immaginare come questo possa venire amplificato. Nella nostra Regione c'è bisogno di una nuova cultura dei diritti che ancora manca»¹⁰⁴³*. Demandando le scelte a differenti livelli di governo, sparsi sul territorio, l'accentrato sistema clientelare verrebbe se non frantumato quantomeno ridimensionato. *«Gli strumenti come i PIT, un processo di delocalizzazione della*

¹⁰⁴¹ Intervista al Dott. Callipo, Presidente di Confindustria Calabria.

¹⁰⁴² Intervista al Dott. Occhiuto, Vice-Presidente del Consiglio Regionale della Calabria.

¹⁰⁴³ Intervista al Dott. Tramonti, Segretario Provinciale CISL Cosenza.

responsabilità della spesa e della scelta diventa un problema, una difficoltà per il sistema clientelare: io resisto a trasferire le somme, perché facendolo mi spoglio di una capacità finanziaria di trattativa, sostanzialmente. Quindi questa volontà ha bloccato i PIT. Non solo, ma le risorse complessive aggiuntive del fondo di finanziamento comunitario dei POR sono 7-8% che è stato impegnato nei PIT, poi portato all'11% virtuale. Significa che solo il 10% della spesa aggiuntiva del programma operativo regionale è stata trasferita ai territori, quando poi gran parte delle risorse, cioè il restante 90%, è rimasta alla Regione, che non ha avuto neanche capacità di spesa. Al 31.12.2005 sono stati sottoposti a rischio di smobilito automatico dei meccanismi imposti dalla CE 740 milioni di euro, che sono una cifra enorme rispetto a quella attribuita ai PIT, perché non si sapeva come spenderli. Bastava che questi soldi l'avessero destinati ai PIT, erano già spesi»¹⁰⁴⁴. Nelle priorità dell'ente Regione, concentrato sulla gestione, l'attività programmatica, la definizione dei grandi indirizzi e il monitoraggio passano completamente in secondo piano, lasciando il territorio privo di una regia unica deputata alla pianificazione strategica. Tutti gli intervistati sono concordi nel sottolineare il deficit di programmazione a livello regionale e i rallentamenti, le incertezze, la frammentazione degli investimenti che la totale assenza di una chiara visione strategica determina. Una buona cabina di regia regionale, capace di trasmettere ai territori linee guida chiare e strategie adeguate, consentirebbe di superare la parcellizzazione degli interventi che ha tradizionalmente depotenziato l'impatto degli interventi nel contesto regionale. La totale assenza di una politica industriale a livello regionale agevola invece sprechi e dispersioni di risorse. «Stanno cercando, si stanno arrabattando per utilizzare i fondi comunitari in qualche modo, però per quanto riguarda il resto, cioè che cosa vogliamo fare della Calabria dal punto di vista industriale, dove deve arrivare non se ne parla»¹⁰⁴⁵. Il deficit sul fronte della programmazione impedisce anche d'implementare azioni volte ad attrarre capitali esterni, incrementando l'attrattività economica della Regione. Le grandi società nazionali ed internazionali che avevano investito in Calabria, attratte da qualche meccanismo d'incentivazione¹⁰⁴⁶, delocalizzano in altri contesti al venir meno degli incentivi, impoverendo ulteriormente il già gracile tessuto produttivo. «Ormai in questa Regione non è rimasto alcun un centro decisionale: c'era la Cassa di Risparmio, ma ora il centro decisionale è stato spostato e si decide a Milano. Le Poste sono privatizzate e non decidono qui. La Calabria è stata espropriata completamente»¹⁰⁴⁷. L'emorragia inarrestabile che ha colpito l'apparato produttivo calabrese ha determinato un deflusso di risorse non solo economiche ma anche cognitive, indebolendo ulteriormente la classe imprenditoriale, resa così ancora più subordinata alla struttura politica e dipendente da questa. «La Calabria è una Regione nella quale spesso i diritti vengono spacciati per favori. Non stupisce l'imprenditore per risolvere un problema che rischia di condizionare la vita dell'impresa si rivolga al politico o al funzionario amico. Non condanno l'imprenditore per questo, semmai credo che la politica debba costruire le condizioni di pari cittadinanza per gli imprenditori calabresi»¹⁰⁴⁸. La sensazione diffusa tra gli operatori è quella di un imminente collasso del sistema locale, in assenza di innovazioni che ormai non possono più

¹⁰⁴⁴ Intervista al Prof. Maiolo, Consigliere Regionale della Calabria con delega alla programmazione nazionale e comunitaria.

¹⁰⁴⁵ Intervista al Dott. Callipo, Presidente di Confindustria Calabria.

¹⁰⁴⁶ Cfr.: Ania G. (a cura di), *Calabria. Conoscere per decidere*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2001.

¹⁰⁴⁷ Intervista al Sen. Pignataro, ex Segretario Regionale CGIL.

¹⁰⁴⁸ Intervista al Dott. Occhiuto, Vice-Presidente del Consiglio Regionale della Calabria.

essere procrastinate. *«Se non cambiamo arriveremo ad un punto in cui tutti i migliori andranno via, resterà solo la classe dei “prenditori” che non avrà più nulla da prendere. La politica purtroppo agisce come se tutti gli altri sono sudditi di se stessa»*¹⁰⁴⁹. La chiave di volta per un profondo cambiamento culturale potrebbe derivare dal decentramento territoriale delle attività gestionali e da una maggiore partecipazione. La Regione ha preferito minimizzare il confronto, il dialogo, la concertazione per riaffermare il proprio controllo sui processi mostrando atteggiamenti di autoreferenzialità, di centralizzazione, di verticalizzazione nella gestione del potere. Ciò ovviamente inibisce i potenziali effetti catalizzanti della governance sulla crescita della responsabilizzazione dei territori, degli atteggiamenti cooperativi, di una cultura capace di aiutare la comunità a fare massa critica. L'apertura alla partecipazione va comunque temperata con un controllo dei processi per favorire un generale rispetto degli accordi assunti. Su questo fronte *«la politica ha un ruolo fondamentale che non si può assolutamente demandare»*¹⁰⁵⁰ mentre la concertazione, intesa come partecipazione responsabile ai processi, potrebbe fornire un substrato fondamentale *«per costruire percorsi concreti e di crescita e di sviluppo per la nostra comunità»*¹⁰⁵¹, sempre che la deformante regolazione politica non pieghi tale modalità interattiva alle logiche affaristico-clientelari. Il quadro di estrema politicizzazione dell'economia potrebbe infatti distorcere le politiche di sviluppo basate sulla governance, trasformandole in semplici contributi alle attività di imprenditori politicizzati, esattamente come le precedenti forme di incentivazione dell'attività imprenditoriale. *«Il rischio c'è e lo stiamo toccando con mano. Più che un rischio è ormai un dato di fatto»*¹⁰⁵². In Calabria, come nel Sud in generale, *«manca l'etica della responsabilità»*¹⁰⁵³ nelle classi dirigenti e in vasti strati della società, per cui ogni strumento presta il fianco a potenziali distorsioni. *«Ipotizziamo che io, componente di una commissione, deve stabilire se un determinato dottore deve diventare primario in un reparto dell'ospedale. La persona che mi viene sottoposta è un emerito imbecille. Io, per una serie di situazioni, lo devo promuovere a primario, o perché lo scelgo o perché qualcuno mi fa pressione. La mia percezione, così come la percezione pubblica calabrese, è di un peccato veniale. Poi questa persona che governa un reparto, per via della sua inettitudine e della sua incapacità, oltre che creare disservizi e sofferenze, provoca anche delle morti, cosa abbastanza consueta nella nostra Regione. Questo non viene percepito come un omicidio. La mia è una colpa veniale, perché ho solo fatto passare una persona al posto di un'altra. Io che ho fatto passare quel primario sono invece un omicida»*¹⁰⁵⁴. Sia l'autonomia che l'etica della responsabilità risultano valori distanti dalla mentalità meridionale e calabrese, sebbene mutamenti culturali siano sempre possibili nel medio-lungo periodo. Anche gli strumenti concertativi, in tal senso, possono svolgere un'importante funzione propedeutica, di responsabilizzazione e di autonomizzazione dei territori. *«Costruendo dal basso percorsi di crescita e di sviluppo significa responsabilizzare meglio i soggetti locali, mettere a frutto le tante risorse, i tanti saperi, le tante intelligenze che abbiamo nei nostri»*¹⁰⁵⁵. Le politiche basate sulla governance,

¹⁰⁴⁹ Intervista alla Dott.ssa Dodaro, imprenditrice.

¹⁰⁵⁰ Intervista al Sen. Pignataro, ex Segretario Regionale CGIL.

¹⁰⁵¹ Intervista al Dott. Sbarra, Segretario Regionale CISL Calabria.

¹⁰⁵² Intervista al Dott. Occhiuto, Vice-Presidente del Consiglio Regionale della Calabria.

¹⁰⁵³ Intervista Mons. Bragantini, Vescovo di Locri.

¹⁰⁵⁴ Intervista al Dott. Linarello, Presidente Consorzio GOEL.

¹⁰⁵⁵ Intervista al Dott. Sbarra, Segretario Regionale CISL Calabria.

diversamente da quelle predisposte nell'ambito dell'intervento straordinario, sembrano quindi rivalutare la dimensione culturale dei percorsi di sviluppo. Questi strumenti richiedono una buona propensione cooperativa, un'apertura al dialogo ed alla collaborazione, un forte senso di responsabilità, essendo le decisioni (ed i risultati connessi) promanazione delle scelte operate dai partecipanti. Diversi intervistati, tra le élite socioeconomiche e politiche regionali, hanno avanzato seri dubbi circa la dotazione localmente disponibile di tali prerequisiti, circa la capacità di realizzare in Calabria una good governance. Nella Regione, come nel Sud in generale, la debolezza e l'inefficienza delle istituzioni pubbliche non è stata compensata dal contesto sociale, né la società civile ha espletato una funzione di stimolo volta a correggere le macroscopiche carenze della classe politica. *«Se la politica non funziona nel Nord del paese, laddove ci sono organizzazioni sociali forti, queste riescono a svolgere una funzione anche di reindirizzamento della politica stessa, attraverso un'azione di lobbying legittima. In Calabria, siccome tutto è sempre stato politica, se non funziona la politica non funziona nulla, perché le altre organizzazioni sociali non hanno la forza per svolgere un'azione in questi termini»*¹⁰⁵⁶. Contro i deficit della regolazione politica non sono emerse pressioni provenienti dalla società civile o dalle organizzazioni di categoria, piuttosto accondiscendenti e subalterne, preoccupate a perseguire interessi micro. Un atteggiamento ampiamente descritto, nel corso delle interviste raccolte, dagli stessi politici, che stigmatizzano spesso, con una buona dose di retorica, tali atteggiamenti particolaristici.

La Calabria è raffigurata, nelle interviste raccolte, come una Regione tenuta sotto scacco dalla politica, il cui sviluppo non può che passare attraverso una palingenesi socioistituzionale, una radicale svolta capace di riformulare il rapporto tra politica e società per gettare le basi di una nuova modernizzazione sociopolitica ed economica. I cambiamenti sono però lenti ad affermarsi. In ogni sistema complesso coloro che avrebbero poteri e mezzi per determinare vaste innovazioni generalmente non azionano i meccanismi del cambiamento, temendo di perdere i privilegi conferiti dallo status quo. Il paradosso in relazione al quale coloro che desiderano il cambiamento non hanno gli strumenti per determinarlo, mentre coloro che possono produrlo non ne hanno l'interesse, emerge chiaramente analizzando la situazione calabrese. Cambiare la Calabria significa sostanzialmente destrutturare i poteri extra-ordem che la classe politica si è arrogata creando stabili legami con criminalità organizzata, imprenditoria e massoneria deviata. *«In questa acqua torbida questa gente fa i propri affari. Ecco perché non c'è il cambiamento, perché non lo vogliono»*¹⁰⁵⁷. Il controllo sociale asfissiante risultante da tale alleanza di ferro blocca qualsiasi prospettiva di sviluppo. Nell'era della globalizzazione, mentre altri territori si attrezzano per competere adeguatamente, la Calabria affronta ad armi scariche questa ulteriore sfida, senza un'adeguata programmazione. *«E' la politica che pensa solamente al proprio orticello, allo stipendio di fine mese e alla poltrona che deve mantenere»*¹⁰⁵⁸.

Eppure, per quanto lenti, diversi intervistati vedono in nuce tre potenziali fattori di mutamento: il positivo trend del settore agro-alimentare, il sistema universitario locale e lo sviluppo del porto di Gioia Tauro. Sul territorio calabrese stanno sviluppandosi diversi distretti agro-alimentari che, se adeguatamente sostenuti, potrebbero rafforzare le posizioni già conquistate sui mercati internazionali grazie alla qualità delle produzioni. Altro potenziale punto d'eccellenza è costituito dal crescita

¹⁰⁵⁶ Intervista al Dott. Occhiuto, Vice-Presidente del Consiglio Regionale della Calabria.

¹⁰⁵⁷ Intervista al Dott. Callipo, Presidente di Confindustria Calabria.

¹⁰⁵⁸ Intervista al Dott. Caliguri, Presidente di Confagricoltura Cosenza.

degli atenei calabresi, ruolo ormai consolidato sul fronte dell'istruzione, ma carente nei rapporti con le imprese per quanto attiene il trasferimento tecnologico. Infine, il porto di Gioia Tauro, naturale porta d'accesso per il Mezzogiorno, per l'intero paese sul Mediterraneo. La Calabria, nonostante il posizionamento strategico del porto (per ora solo crocevia del traffico di droga), rischia di arrivare ancora una volta impreparata ad una importante scadenza, quella del 2010, anno di nascita della grande area di libero scambio nel Mediterraneo. Gioia Tauro può rappresentare la piattaforma naturale per intercettare traffici imponenti commerciali del bacino. Ma, se il porto resta semplicemente un luogo di transito di merci containerizzate, si rischia di perdere l'ennesimo treno di sviluppo. Occorre trasformare Gioia Tauro in una piattaforma della logistica intermodale, affinché le merci in transito siano anche manipolate, trasformate e lavorate in loco.

In questo quadro, dinamiche più promettenti ed innovative restano affidate all'operatività ed alle iniziative dei singoli più che alle organizzazioni, *«ma lasciano poco sperare perché siamo inseriti in un sistema per cui anche quell'azione felice posta in essere al primo cambio di guardia, al primo rimpasto resettata»*¹⁰⁵⁹. Il funzionamento delle organizzazioni e delle istituzioni in Calabria dipende dalle capacità e dagli orientamenti personali dei soggetti posti al vertice delle stesse. Si tratta quindi di strutture scarsamente istituzionalizzate, governate da dinamiche personalistiche che consentono riorientare, con estrema facilità, le prassi consolidate.

La tendenza ad annullare i buoni risultati ottenuti, a non istituzionalizzare le best practice, è correlabile parzialmente ad un meccanismo riferito da diversi intervistati, una sorta di "rimozione sociale del successo": *«in Calabria se qualcuno riesce ad eccellere in un ambito qualsiasi della vita sociale non è visto come un esempio da emulare ma piuttosto è visto come un simbolo da abbattere, quasi come se il successo degli altri è quasi un problema ai fini della necessità di giustificare il proprio insuccesso»*¹⁰⁶⁰. Le poche esperienze positive che periodicamente emergono, collegate all'operatività dei singoli più che ad azioni istituzionali, risultando devianti rispetto gli standard medi, vengono rapidamente riassorbite da un sistema che non consente a nessuno di emergere per merito. Il criterio di selezione sociale preponderante nella realtà regionale rimanda ai meccanismi dell'appartenenza, a premoderne dinamiche quasi ascrittive. Il passaggio weberiano *da un mondo del destino ad un mondo delle scelte*¹⁰⁶¹ in Calabria non si è mai pienamente realizzato.

Sul destino sociale di ogni individuo, ancorato stabilmente alla sua appartenenza, la meritocrazia determina un'incidenza residuale. Il principale ostacolo allo sviluppo, sostengono in molti, risiede proprio in una selezione scarsamente meritocratica della classe dirigente, che si traduce in un'incompetenza ed un'irresponsabilità diffusa, avvertita soprattutto nel tessuto amministrativo regionale. Un tessuto allo sbando, in cui il reclutamento avviene tramite cooptazione nei canali clientelari che non consentono di rimuovere il soggetto neanche quando palesemente incapace. Le protezioni politiche di cui gode lo rendono intoccabile e, quindi, irresponsabile, anche se occupa posizioni delicate di particolare rilievo. *«Ho parlato spesso con tante persone che dicevano che il clientelismo è un male, ma se ho mio figlio ricoverato in un letto d'ospedale e so che se non metto la raccomandazione, inchinandomi al primario di turno, lui non verrà adeguatamente curato, io posso anche essere culturalmente predisposto, ma praticamente piegherò la testa. Ci sono alcune strutture, che in linguaggio ecclesiale chiamiamo strutture di peccato, che una*

¹⁰⁵⁹ Intervista alla Dott.ssa Dodaro, imprenditrice.

¹⁰⁶⁰ Intervista al Dott. Occhiuto, Vice-Presidente del Consiglio Regionale della Calabria.

¹⁰⁶¹

volta che si radicano in un territorio, poi riescono anche a prescindere dalla cultura e dalla mentalità delle persone e creano sistemi di manutenzione della precarietà che, a sua volta, è il vero criterio di costrizione. Per questo dico che non basta la cultura. Certamente la cultura è un elemento di trasformazione essenziale, e non va mai trascurato, ma se si incide solo sulla cultura, senza fare i conti con queste strutture organizzate sistematicamente, incidendo su di esse con la politica, con la normativa, con la magistratura, con azioni non violente che partano dal basso. Ci vuole uno scontro diretto»¹⁰⁶². Il radicamento di tali strutture genera illegalità diffusa, producendo una cultura conforme al mantenimento del potere. Un circolo vizioso difficile da spezzare che, al contrario, si autoalimenta crescendo nel tempo. Essendo letteralmente in gioco la sopravvivenza, talvolta l'unica strada perseguibile è piegarsi a tali strutture che non possono essere cancellate o ridimensionate dalle battaglie isolate dei singoli, ma solo attraverso una convergente e vigorosa azione di rinnovamento sociale e politico. Il radicamento nelle istituzioni è tali da rendere complesse azioni destrutturanti, grazie agli appoggi di cui godono nella classe dirigente a tutti i livelli.

Per l'insieme di danni, ostacoli e problemi creati nel tempo dalla politica, e dalle ramificazioni mafiose in essa, i vari pareri raccolti nel corso delle interviste circa i cambiamenti necessari per mutare radicalmente la situazioni di stallo in cui si trova la Regione sono efficacemente sintetizzabili nelle affermazioni del Dott. Callipo: *«le istituzioni e quelli che oggi ne detengono il timone dovrebbero espatriare, andare nella foresta amazzonica, andarsene nel Congo, andare via dalla Calabria e mettere dei giovani, che hanno delle idee nuove, al loro posto. C'è un'impunità che li rende così apatici»¹⁰⁶³. Sostanzialmente si ritiene che la Calabria abbia tutte le risorse e le carte in regola per svilupparsi autonomamente. Il deficit risiede nell'incapacità della classe dirigente di mobilitare adeguatamente tale risorse, di regolare efficacemente i processi per ottenere lo sviluppo. «In Calabria abbiamo tutti gli ingredienti per fare un'ottima torta, però manca il cuoco. Manca quella guida, manca quel timoniere che faccia utilizzare al meglio tutte queste risorse che abbiamo in Calabria, che se l'avessero in altre Regioni valorizzerebbero mettendo pure i nastrini»¹⁰⁶⁴.*

6.3 La Basilicata nella rappresentazione degli intervistati: la politica, l'economia e la società nel contesto regionale

«Cinque punti in meno di crescita del reddito pro-capite rispetto all'Europa; un quarto della quota di mercato a prezzi costante sulle esportazioni mondiali evaporata; declino dal 2% a poco più di zero del tasso di crescita della produttività. Sono tre fra i principali "risultati" dell'economia italiana dell'ultimo decennio»¹⁰⁶⁵. Il Sud, nello stesso periodo, si è mosso in controtendenza rispetto al Centro-Nord, con una crescita superiore di mezzo punto quella del resto del Paese, per la prima volta dal dopoguerra. Ed in questo frangente la Basilicata ha registrato le migliori performance macroeconomiche tra le Regione del Mezzogiorno. La Regione ha visto affermarsi un modello di sviluppo che potrebbe essere definito border-line, dato che i fenomeni più significativi di crescita hanno interessato le zone perimetrali della Regione: il versante nord-est, dove ha trovato collocazione la FIAT; nel sud-est, che

¹⁰⁶² Intervista al Dott. Linarello, Presidente Consorzio GOEL.

¹⁰⁶³ Intervista al Dott. Callipo, Presidente di Confindustria Calabria.

¹⁰⁶⁴ Intervista al Dott. Callipo, Presidente di Confindustria Calabria.

¹⁰⁶⁵ Barca F., *Istituzioni e sviluppo: lezioni dal caso italiano*, p. 4, in Stato e mercato, n. 76, aprile 2006.

sostanzialmente comprende la Murgia materana, è allocato il distretto dell'auto-componentistica; sul litorale ionico-metapontino è fiorente un'agricoltura che ha incidenza sull'assetto complessivo dell'economia regionale. Alla dinamicità economica dei margini perimetrali regionali si contrappone l'enclave di emarginazione economica, produttiva e sociale, costituita dall'area interna della Basilicata, dal cuore montano della Regione, dove il germe dello sviluppo fatica a penetrare.

L'elevata crescita, protrattasi per tutti gli anni '90 fino al 2000-2001, è stata determinata dall'apertura dello stabilimento Fiat di Melfi e dalla costante espansione della filiera del mobile imbottito, che congiuntamente hanno fatto letteralmente esplodere i valori delle esportazioni e del PIL lucano. Poi, negli anni più recenti, qualcosa si è spezzato, e l'economia regionale ha iniziato a segnare il passo. *«Entrambi i settori, quello della meccanica e quello del mobile imbottito, del legno, sono entrati in crisi e di questo subito la Basilicata ha pagato le conseguenze»*¹⁰⁶⁶. La scarsa innovazione delle imprese e la notevole concorrenza esterna hanno concorso al ridimensionamento del tessuto economico locale. I numeri della crisi gettano un'ombra inquietante sul futuro economico della Regione: 6.000 cassintegrati, 60 vertenze aziendali aperte e oltre 40 aziende in sofferenza¹⁰⁶⁷, alle quali si è aggiunta dagli inizi di giugno 2007 quella di Natuzzi, azienda leader del polo dei salotti ed emblema dell'imprenditoria autoctona. Una crisi economica che sembra riflettere la difficile congiuntura della politica regionale, alle prese con inchieste sulla corruzione della classe dirigente locale. La Basilicata oggi può essere considerata una Regione in affanno anche da un punto di vista politico, in cui si è verificato *«il più terribile esempio di rottura del patto tra cittadini ed istituzioni»*¹⁰⁶⁸ degli ultimi decenni, con i vertici delle istituzioni coinvolti in una maxi inchiesta per avere gestito *«un comitato d'affari del quale facevano parte politici, magistrati, avvocati, inquirenti ed imprenditori. Per anni, questa cupola avrebbe truffato lo Stato e l'Unione europea, depistato e aggiustato processi (anche di omicidi)»*¹⁰⁶⁹. Un comitato d'affari bipartisan, politicamente trasversale¹⁰⁷⁰, *«in grado di condizionare l'attività delle istituzioni attraverso la collusione di membri delle stesse»*¹⁰⁷¹, il cui punto di riferimento apicale sarebbe rappresentato proprio da Bubbico che, in veste di sottosegretario al Ministero dello Sviluppo Economico¹⁰⁷², avrebbe pilotato finanziamenti milionari verso la sua Regione, diretti non solo a privati, ma anche agli stessi partiti politici. Un terremoto istituzionale che affonda le sue radici in un drammatico e reale evento sismico, quello del 1980, e nelle speculazioni cui avrebbe dato luogo il successivo processo di ricostruzione. La commissione parlamentare d'inchiesta sulla questione portò alla luce un quadro decisamente sconcertante sull'utilizzazione degli aiuti statali: almeno il 60% dei fondi concessi alle imprese non

¹⁰⁶⁶ Intervista al Dott. Esposito, Dirigente Generale Dipartimento attività produttive, politiche dell'impresa, innovazione tecnologica della Regione Basilicata.

¹⁰⁶⁷ Cfr.: Il Sole 24 ore del 29/06/2007, *In Basilicata sessanta vertenze aperte*, p. 22.

¹⁰⁶⁸ Corriere della Sera del 26/02/2007, *Affari segreti, maxi inchiesta in Basilicata*, p. 19.

¹⁰⁶⁹ La Repubblica dell'8/06/2007, *In Basilicata comanda una cupola*, p. 31.

¹⁰⁷⁰ Cfr.: Il Giornale del 27/02/2007, *Scandalo in Basilicata: magistrati e politici indagati per corruzione*, p. 10.

¹⁰⁷¹ La Repubblica dell'8/06/2007, *In Basilicata comanda una cupola*, p. 31.

¹⁰⁷² Proprio un'inchiesta per corruzione ed associazione a delinquere ha spinto il Sen. Bubbico ad presentare le dimissioni al Senato, approvate nel corso della seduta del 25/10/2006, come risulta dal resoconto stenografico della 62^a Seduta pomeridiana della XV Legislatura consultabile sul sito www.senato.it. Cfr.: Corriere della Sera del 26/10/2006, *Arriva il sì alle dimissioni di Bubbico*, p. 9.

venne mai stato utilizzato per investimenti produttivi¹⁰⁷³. Poi, l'arrivo dei finanziamenti, europei ha fatto ulteriormente levitare gli incroci affaristici nel contesto regionale, facilitati dalle relazioni corte lucane. «Considerando che il Comune capoluogo regionale ha 56.000 abitanti complessivamente in tutto il suo territorio e l'intera regione non arriva a 600.000 abitanti, non è solo un rapporto amichevole, amicale che prevale, nel senso che siamo alla presenza quasi di un rapporto parentale per certi versi. Non che questo sia un aspetto deleterio. Questo è uno dei motivi per cui questa è una terra che potenzialmente potrebbe essere un laboratorio di nuove prassi, valorizzando in maniera positiva queste peculiarità»¹⁰⁷⁴. I rapporti interpersonali trasversali, che scavalcano il colore politico, da risorse per l'azione e da potenziale elemento trainante dello sviluppo locale, sono state deformate e utilizzate per fini particolaristici. Nelle rappresentazioni fornite dagli intervistati, la Basilicata era considerata sostanzialmente estranea a fenomeni estesi di clientelismo e corruzione. «Tutto sommato la Basilicata rispetto ad un contesto meridionale evidenzia una certa correttezza amministrativa e politica. Questo però non ci può lasciare tranquilli, deve comunque essere un punto da attenzionare in un giusto modo perché evidentemente nessuno può ritenersi immune da fenomeni di questo genere. Ma direi che rispetto alla Campania, alla Calabria, forse anche alla Puglia, forse la Basilicata rappresenta un punto di eccellenza su questo tema»¹⁰⁷⁵. Il mito della Basilicata felix, se mai ha avuto un fondamento concreto, appare quanto mai distante dalla realtà attuale, sebbene tale visione resti ancora dominante tra gli amministratori, rappresentanti sindacali e operatori economici calabresi, che citano frequentemente l'assetto istituzionale lucano quale esempio da seguire per produrre sviluppo. La Basilicata, in Calabria, è vista un pò come la meta cui tendere, un caso da manuale dal quale apprendere: «la Basilicata ormai si è completamente proiettata in un'altra area, non depressa, ma in un'area che si può collocare benissimo al centro o al centro-nord»¹⁰⁷⁶. Affermazione condivisa ampiamente dagli intervistati calabresi, che considerano anche la Regione confinante un esempio di virtù in fatto di capacità progettuale e di spesa dei fondi europei. Basta tuttavia varcare il confine regionale, arrivando in terra lucana, per riscontrare una percezione totalmente antitetica della realtà. La Basilicata vista dalla Basilicata è ben diversa dalla reputazione della Regione diffusa in Calabria: le rappresentazioni che i lucani forniscono della loro Regione sono lontane anni luce da quelle imperanti in Calabria. L'immagine dell'isola felice, sviluppata e virtuosa, svanisce in fretta nelle conversazioni con gli attori locali, per lasciare spazio a un fluire incessante di problemi che affliggono la Regione: imprese in crisi, corruzione politica, emigrazione, carenze infrastrutturali, scarsa produttività degli investimenti. «Dei soldi dell'ex Cassa del Mezzogiorno, della L. 64, la Regione Basilicata prendeva il 9% del totale delle assegnazioni, a fronte dell'11% della Puglia, pur avendo una popolazione 10 volte superiore alla nostra. Anche negli anni '90 sono arrivate molte risorse. Dulcis in fundo fruivamo anche delle royalty del petrolio. Eppure, nonostante tutto, siamo ancora a questi livelli. C'è stato un problema di finalizzazione degli investimenti. Di soldi nel abbiamo avuto anche parecchi»¹⁰⁷⁷. Tuttavia, ammettono gli intervistati, mancano importanti criticità che invece condizionano la realtà calabrese, come la criminalità organizzata o l'inefficienza burocratica. I giudizi relativi all'impatto fin qui

¹⁰⁷³ Cfr.: Il Sole 24 Ore del 29/06/2007, *Basilicata, distretti in declino*, p. 12.

¹⁰⁷⁴ Intervista al Dott. Gambardella, Segretario Regionale CISL Basilicata.

¹⁰⁷⁵ Intervista al Dott. Martorano, Presidente di Confindustria Basilicata.

¹⁰⁷⁶ Intervista al Dott. Castagna, Segretario Regionale UIL Calabria.

¹⁰⁷⁷ Intervista al Dott. Ceruzzo, Vicesindaco del Comune di Scanzano Jonico.

dispiegato dalle politiche di sviluppo risultano invece sostanzialmente convergenti con quelle dei colleghi calabresi. L'approccio top-down è considerato inadatto a promuovere la crescita. I territori devono valorizzare autonomamente le rispettive vocazioni sebbene vadano sostenuti, in tale processo, dalle autorità sovraordinate. Il ruolo di queste è comunque giudicato essenziale sia sul versante programmatico, sia per il sostegno ai processi.

I principali ostacoli allo sviluppo, secondo gli intervistati, risiedono in un elevato grado d'isolamento regionale e di marginalità rispetto alle aree più forti del paese, che condiziona negativamente la possibilità di organizzare adeguatamente una fruizione del territorio per fini turistici ed industriali. In aggiunta a ciò sono mancati piani organici di sviluppo industriale, mentre gli interventi esogeni realizzati sono risultati poco compatibili con le potenzialità locali. Frequentemente la Basilicata è stata definita una Regione «con una mentalità pre-moderna»¹⁰⁷⁸, lontana dalla realtà industriali che pure si sono insediati in alcune aree della Regione, in cui risultano radicati forti atteggiamenti individualistici e non cooperativi, con una modernizzazione ancora in itinere, attraversate da intensi fenomeni di urbanizzazione ed emigrazione. I residenti abbandonano i paesi interni per spostarsi nei centri urbani, che offrono migliori opportunità di lavoro e servizi più efficienti. Per le attività del terziario più avanzato la Basilicata, non avendone sviluppate endogenamente, gravita intorno agli agglomerati urbani della Puglia e della Campania. Le opportunità legate alla presenza di notevoli risorse ambientali (non ultima il petrolio), storico-culturali e naturalistiche non sono state fin qui utilizzate appieno, creando la massa critica endogena capace di spostare in avanti l'orizzonte della modernizzazione in Basilicata. Nuove dinamiche si stanno sviluppando soprattutto nella Val d'Agri a seguito del programma operativo che attiva le risorse connesse alle royalty del petrolio, una realtà che aveva suscitato grandi aspettative in Regione per le ricadute economiche attese, sia dirette che indirette, derivanti dall'attività estrattiva. Ma, a distanza di anni dall'utilizzazione di questa risorsa, tra gli operatori locali serpeggia una notevole delusione circa le ricadute concrete. «*Gli stessi costi dell'energia, nonostante la Basilicata sia ormai il Kuwait italiano per produzione del petrolio, non sono più bassi rispetto ad altre Regioni. Non c'è stato un ritorno per l'economia locale in termini di riduzione sulle accise, sull'energia per l'attività imprenditoriale, non c'è stato un discorso di questo tipo. Alla fine il danno ambientale non è stato ripagato da alcun vantaggio*»¹⁰⁷⁹. Le filiere produttive diffuse sul territorio lucano tendono a differire non solo per specializzazione di prodotto e organizzazione aziendale, ma anche per livello di internazionalizzazione e ruolo della subfornitura. Sullo sviluppo di alcuni di esse, come il distretto del mobile imbottito, hanno concorso positivamente fenomeni cumulativi di apprendimento: tradizioni artigianali di lungo corso hanno influenzato l'evoluzione industriale delle stesse attività. Nella crescita di altri il ruolo delle conoscenze sedimentate sul territorio è stato scarso o nullo. In alcune aree regionali il germe dello sviluppo ha attecchito autonomamente, in modo del tutto inatteso ed in assenza di qualsiasi strategia politica intenzionalmente mirata allo sviluppo. La costituzione e il successo del distretto del mobile imbottito a Matera o del distretto della corsetteria nel Vulture e a Lavello, ad esempio, non erano stati analizzati né previsti in alcun strumento di pianificazione regionale. È stato un processo di crescita nato dal basso e portato avanti dalla capacità degli imprenditori locali. «*La Regione ha cercato di accompagnare questi loro sforzi mettendo in*

¹⁰⁷⁸ Intervista al Dott. Vaccaro, Segretario Regionale CGIL Basilicata.

¹⁰⁷⁹ Intervista al Dott. Puzzovivo, ex Sindaco di Montalbano Jonico.

campo quelle politiche in grado di favorire la crescita di questi settori produttivi»¹⁰⁸⁰. A differenza di quelli endogeni, gli investimenti esogeni non hanno invece determinato rilevanti effetti diffusivi: è il caso dello stabilimento Fiat di Melfi, collocato sul bordo lucano del Tavoliere, che poteva costituire un'ottima occasione per metabolizzare nel contesto locale un investimento esterno piuttosto rilevante. L'incapacità di strutturare reti adeguate, che rivestono tuttora una notevole importanza per il successo delle economie regionali, spiega parzialmente il limitato impatto dei consistenti investimenti esterni. L'assenza di network tra strutture imprenditoriali e istituzionali non ha consentito di creare un rapporto osmotico tra territorio ed aziende. Esperienza molto diversa rispetto a quella di Lavello, in Provincia di Potenza, dove si è creato un distretto dell'intimo a partire da un investimento esogeno che ha innescato la nascita di numerosi subfornitori i quali, col tempo, si sono staccati dal committente e hanno sviluppato un mercato autonomo.

Le esportazioni hanno un ruolo centrale nell'economia lucana, dato che lo sviluppo industriale in Basilicata è stato tradizionalmente ostacolato dalla ristrettezza dei mercati locali: la domanda locale, infatti, gioca un ruolo rilevante per stimolare la nascita di aziende e per consentirgli di raggiungere adeguate dimensioni per inserirsi nei mercati esterni¹⁰⁸¹. L'export regionale è legato a due settori trainanti: l'automobile ed il mobile imbottito. Il primo comparto, dopo una crisi durata diversi anni, ha ripreso a crescere. Il polo del salotto risente ancora della forte crisi determinata dalla concorrenza, soprattutto cinese. Le consistenti oscillazioni che si registrano nella bilancia commerciale regionale dipendono essenzialmente dalle commesse della Fiat di Melfi, che accresce in modo abnorme l'export regionale oltre che il PIL.

Sussistono, in settori non limitati dell'imprenditoria autoctona, ancora forti ostacoli al pieno dispiegarsi di una cultura delle relazioni cooperative. Soltanto nel corso degli ultimi anni stanno emergendo relazioni cooperative tra gli imprenditori locali. Il ceto imprenditoriale lucano, soprattutto nella fase di crescita economica, postulava la necessità di tenere fuori di processi concertativi il sindacato e anche le istituzioni pubbliche. Queste ultime avevano individuato diversi elementi di criticità che poteva potenzialmente intaccare la fase espansiva dell'apparato produttivo regionale, restando dubbia la capacità di quest'ultimo di confrontarsi con la globalizzazione, l'apertura dei mercati, l'addensarsi sulla scena internazionale di nuovi competitori industriali localizzati nei paesi emergenti, per cui era stata ventilata la necessità di riarticolare le filiere produttive, diversificare, qualificare i prodotti per fronteggiare la nuova congiuntura internazionale. *«In quella fase il ceto imprenditoriale teorizzava quasi la necessità di tenere al di fuori gli altri soggetti per garantire una fase di consolidamento dello sviluppo. Fu un grande errore strategico, anche privo di lungimiranza»¹⁰⁸².* Con l'innescarsi della crisi, il ceto imprenditoriale ha mutato l'atteggiamento nei confronti della politica, anche nei confronti del sindacato: sono ora gli stessi imprenditori che cercano di attivare relazioni collaborative tanto con il mondo sindacale quanto con quello politico. L'imprenditoria lucana ha vissuto la globalizzazione in modo passivo, più come vincolo che quale opportunità da sfruttare. Tuttavia tali trasformazioni hanno imposto

¹⁰⁸⁰ Intervista al Sen. Bubbico, Sottosegretario allo Sviluppo Economico del II Governo Prodi.

¹⁰⁸¹ In altri casi il balzo locale-globale avviene direttamente. È il caso di Natuzzi, agli inizi degli anni '80 piccolo produttore di divani che, a seguito di un viaggio negli Stati Uniti, constatando la competitività dei suoi costi di produzione rispetto al livello medio dei prezzi di mercato americani, stipulò un contratto per la fornitura di divani in pelle ai grandi magazzini Macy's. Da ciò nacque un immediato, quanto impreveduto, successo commerciale internazionale, privo di una preliminare espansione sui mercati locali.

¹⁰⁸² Intervista al Dott. Vaccaro, Segretario Regionale CGIL Basilicata.

una riflessione sullo stato di utilizzazione delle risorse e sulla necessità di un riassetto degli strumenti, nel tentativo di modificare linee, orientamenti, scenari macroeconomici del comparto industriale. Sul background produttivo si registra una alta mortalità di aziende, con un saldo negativo ed una vita media delle aziende molto bassa: *«le aree industriali si vanno sempre più svuotando, a causa della delocalizzazione in atto nei paesi emergenti, o di chiusura per fallimenti»*¹⁰⁸³. La perdita di un finanziamento pubblico determina spesso la crisi di un intero comparto produttivo, *«una perdita di risorse per noi significa una perdita di capacità di esistere proprio come sistema»*¹⁰⁸⁴. Affinché l'élite politica possa implementare interventi che interessano l'élite economica è necessario un preliminare confronto che *«molto spesso manca. Sono due mondi paralleli che si incrociano negli gli effetti, i quali non sempre vengono ad essere quelli che uno spera che debbano essere»*¹⁰⁸⁵. Nelle interviste i rapporti tra politica e mondo economico in Basilicata vengono rappresentate come improntate alla commistione, alla confusione dei ruoli: *«Spesso le istituzioni si confondono con le imprese, il confine non è mai netto tra quello che è il ruolo delle istituzioni e quello che è il ruolo delle imprese. Molti imprenditori hanno fatto gli imprenditori con i fondi dello Stato. Sono imprenditori ma le aziende di fatto sono di proprietà pubblica, non sono di proprietà privata, l'imprenditore di suo ha messo poco, perché è stato abituato a contare sempre e comunque sul sostegno economico, finanziario, di sviluppo e di ricerca di mercato da parte dello Stato, dell'ente pubblico in genere. Questo non va bene. Ognuno deve svolgere il proprio ruolo. La politica, le istituzioni devono creare gli strumenti, devono favorire il terreno affinché poi l'imprenditore possa trovare lo spazio giusto, ma l'imprenditore deve svolgere la sua parte, deve accollarsi i propri rischi e ovviamente l'ente pubblico non può non tenerne conto, va sostenuto nelle sue difficoltà, vanno create (per farle un esempio concreto) le infrastrutture necessarie per favorire le attività, ma l'imprenditore deve svolgere la sua parte»*¹⁰⁸⁶. Occorre un rafforzamento dei sistemi di contatto, facendo attenzione però che non diventino sistemi di collisione, come spesso la prassi dimostra. *«Abbiamo una sfida davanti a noi che è rappresentata dalla reinterpretazione di nuovi modelli costituzionali quindi la regione Basilicata sappiamo che il suo problema dovrà essere affrontato in sede di revisione della nostra carta statutaria, cercando in quella sede di immaginare momenti di contatto, di dialogo attraverso la costituzione di autonomie funzionali che possono interpretare con la sussidiarietà orizzontale in questo caso che recuperi istanze alla società»*¹⁰⁸⁷. La politicizzazione dell'economia crea vaste zone grigie di sovrapposizione tra interessi pubblici e privati. L'economia della Basilicata, come quella della Calabria, tuttora risulta a forte dominanza pubblica. Il comparto privato è pertanto dipendente misure assistenziali, per cui l'imposizione di una netta distinzione tra i due ambiti è considerata indispensabile, anche per via delle peculiari caratteristiche della Regione. *«Noi viviamo su un territorio molto contenuto sia geograficamente che dal punto di vista proprio della popolazione e quindi il rischio delle relazioni corte esiste. Ma fin quando resta un rischio controllato tutto sommato potrebbe essere addirittura un vantaggio poter avere la possibilità di una conoscenza diretta sia per la parte imprenditoriale che la parte dell'amministratore pubblico. È*

¹⁰⁸³ Intervista all'On. Pagliuca, Regione Basilicata.

¹⁰⁸⁴ Intervista al Dott. Claps, Ufficio Autorità di gestione POR Basilicata 2000-2006, Regione Basilicata.

¹⁰⁸⁵ Intervista all'On. Pagliuca, Regione Basilicata.

¹⁰⁸⁶ Intervista al Dott. Schiavone, Settore turismo Regione Basilicata.

¹⁰⁸⁷ Intervista all'On. Pagliuca, Regione Basilicata.

chiaro che però questo a volte può esporre anche a rischi di altro tipo»¹⁰⁸⁸. Tali rischi sembrano confermati dalle recenti inchieste sulla classe dirigente regionale.

Colmare i gap e ritardi accumulati nei decenni precedenti, in un contesto attuale in vorticoso cambiamento, è una sfida difficile che si impone ad una Regione in cui si verificano tuttora consistenti disinvestimenti. *«Per recuperare il terreno negli anni passati occorrono terapie d'urto molto forti che le stesse realtà meridionali devono saper produrre»¹⁰⁸⁹. Nonostante le molteplici difficoltà che interessano attualmente l'apparato produttivo lucano, il divario tra livello di utilizzazione potenziale e reale delle risorse è comunque inferiore al gap riscontabile in Calabria, sebbene la Basilicata risulti comunque distante da standard ottimali di utilizzazione delle stesse. Neanche l'attività di progettazione territoriale ha indotto fenomeni di mobilitazione atti a produrre un'efficiente riallocazione delle risorse. In un simile contesto risultati che altrove, in ambiti economicamente più solidi, sarebbero considerati fallimentari, sono spesso considerati veri e propri successi economici. È il caso delle politiche lucane di sostegno regionale alle piccole e medie imprese, il cui obiettivo fondamentale non è accrescerne i livelli occupazionali, ma stabilizzarli nel tempo, evitando ulteriori contrazioni. Si tratta di unità produttive con mediamente 5-6 dipendenti, le quali «se riescono a mantenere questo livello occupazionale nel corso degli anni non è un insuccesso, è un successo»¹⁰⁹⁰. Il sostegno a queste aziende non mira all'espansione e alla crescita, ma piuttosto la difesa delle posizioni acquisite. La differente dinamicità settoriale richiede una doppia strategia di sostegno economico, un duplice binario sul quale impostare politiche differenziate in funzione della diversa capacità di crescita. «Una cosa è mantenere e cercare di reggere l'esistente e di offrire un contesto quanto più favorevole possibile, un'altra è fare le politiche di sviluppo. Nel prossimo periodo la Regione agirà, come è nella logica delle cose, su queste due linee»¹⁰⁹¹. Le politiche per la competitività non possono che essere tipicamente settoriali, sostenute da una forte regia in sede regionale, capace di mobilitare tutte le risorse di carattere strategico necessarie: esperienza, know-how, capacità di investimento. Mentre per le filiere corte, a rilevanza locale, politiche di sostegno possono essere realizzate in modo circostanziato attraverso i progetti integrati, ma «immaginare che il PIT si sostituisca alla politica di sviluppo agricolo o industriale in un'area come la Basilicata sembra che non sia nell'ordine delle cose»¹⁰⁹². Gli operatori intervistati individuano nel PIT uno strumento di sviluppo locale aggiuntivo, ma assolutamente non sostitutivo di politiche regionali ad ampio raggio. Uno strumento tattico che può potenziare gli effetti di azioni strategiche regionali, raccordandosi con esse. Tale connessione, mancante nella maggior parte dei casi, potrebbe accrescere gli effetti di massa critica degli investimenti, evitandone la frammentazione in settori non dinamici. Specie in un'area, come la Basilicata, in cui il substrato economico dipende fortemente dai trasferimenti pubblici, dalle scelte operate in materia di spesa pubblica dipende il destino di vasti comparti produttivi. «Purtroppo il peso del trasferimento pubblico da noi ancora è preponderante, quindi fin quando non avremo un settore privato che possa svilupparsi in maniera autonoma. Non vedo all'orizzonte forme*

¹⁰⁸⁸ Intervista al Dott. Martorano, Presidente di Confindustria Basilicata.

¹⁰⁸⁹ Intervista al Sen. Bubbico, Sottosegretario allo Sviluppo Economico del II Governo Prodi.

¹⁰⁹⁰ Intervista al Dott. Schiavone, Settore turismo Regione Basilicata.

¹⁰⁹¹ Intervista al Dott. Claps, Ufficio Autorità di gestione POR Basilicata 2000-2006, Regione Basilicata.

¹⁰⁹² Intervista al Dott. Claps, Ufficio Autorità di gestione POR Basilicata 2000-2006, Regione Basilicata.

consolidate di attivismo imprenditoriale autonomo che prescindano dall'apporto pubblico»¹⁰⁹³. Le opzioni selezionate, in materia di investimento pubblico, non sempre sono definite in base a valutazioni economiche, ma risentono dell'azione di lobbying degli operatori economici alla ricerca di risorse pubbliche.

Nella promozione del processo di modernizzazione lucano il ruolo più rilevante è stato giocato finora essenzialmente dalla politica. Il ceto imprenditoriale locale non è stato all'altezza del ruolo che avrebbe potuto e dovuto espletare, concorrendo alla massimizzazione degli effetti di ricaduta sul territorio dell'insieme degli investimenti esterni realizzati in Basilicata nell'ultimo decennio. Ovviamente ci sono sempre di pezzi d'imprenditoria locale che manifestano capacità di innovazione e di crescita, ma mediamente il ceto imprenditoriale locale *«non è stato capace di farsi parte attiva nella promozione di un processo di trasformazione che avrebbe potuto scaturire, in misura più consistente, dalla confluenza in quella fase di una serie di interventi e di investimenti esterni, realizzati da alcuni settori portanti dell'industria nazionale»¹⁰⁹⁴. Da questo punto di vista è stato più marcato il ruolo del ceto politico, sebbene non sempre all'altezza delle funzioni.*

Oggi gli attori politici ed economici della Basilicata alludono frequentemente della necessità di una “seconda fase” della modernizzazione regionale che, a differenza della precedente, dovrebbe basarsi soprattutto su uno sviluppo autocentrato promosso dagli operatori locali, piuttosto che su investimenti esogeni, essenziali comunque al potenziamento dell'apparato produttivo. Un nuovo ciclo di trasformazioni strutturali che presenta però elementi di complessità maggiori rispetto al precedente. Occorre, per creare le premesse di una nuova fase di crescita, una ridefinizione dei rapporti fra istituzioni politiche regionali, valorizzando il sistema degli enti territoriali minori, per promuovere nuove forme di autogoverno del territorio, superando così il limite della precedente fase di sviluppo: la difficoltà a promuovere dall'interno la crescita, metabolizzando gli investimenti esogeni e creando un percorso di maturazione dell'imprenditoria locale. In questo contesto la politica e la burocrazia possono agire da fattori frenanti, ma possono diventare anche uno straordinario vettore per anticipare, stimolare, accompagnare i processi di crescita e di sviluppo. La politica, in Basilicata, continua tuttora ad affermare la sua centralità con una gestione verticistica dei processi. Tale atteggiamento è riscontrabile anche nella gestione dei PIT, in cui la Regione ha mantenuto un ruolo di alto profilo, accentrando in essa molte funzioni. Un atteggiamento che risponde sì ad esigenze di efficienza, ma impedisce agli stakeholders di partecipare alle scelte.

¹⁰⁹³ Intervista al Dott. Claps, Ufficio Autorità di gestione POR Basilicata 2000-2006, Regione Basilicata.

¹⁰⁹⁴ Intervista al Dott. Vaccaro, Segretario Regionale CGIL Basilicata.

Capitolo 7

La progettazione integrata in Calabria e Basilicata

7.1 Il modello partecipativo nella progettazione integrata territoriale

Il legislatore ha gradualmente recepito l'esigenza di coordinare gli interventi la cui definizione è demandata alla deliberazioni dei diretti interessati. Il primo esempio in tal senso si ebbe con la Legge 142, che negli anni '90 istituì gli accordi di programma. L'art. 24 della 142 prevedeva che «*per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti (...) il Presidente della Regione o il presidente della Provincia o il Sindaco (...) promuove la conclusione di un accordo di programma (...) per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinare i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni adempimento connesso*»¹⁰⁹⁵. Successive revisioni e innovazioni legislative hanno recepito l'esigenza di integrazione e di confronto diretto tra i destinatari delle policy, in virtù di un complessivo superamento di un modello di pubblica amministrazione autoritaria ed unilaterale. Lo stile partecipativo introdotto dagli accordi di programma è stato ripreso molteplici leggi settoriali che hanno introdotto la prassi della concertazione per definire interventi in molteplici settori, tra i quali:

- 1) *le politiche di sviluppo locale* – in quest'area l'inclusività ha conosciuto uno sviluppo notevole negli ultimi 15 anni. I Patti Territoriali, i Contratti d'area e i PIT hanno sostituito l'intervento straordinario per il Mezzogiorno;
- 2) *le politiche sociali* – la legge quadro sulle politiche sociali (l. 328/2000) indica una lunga serie di soggetti, pubblici e privati, che possono essere coinvolti per l'elaborazione dei piani sociali di zona;
- 3) *le politiche urbane* – sebbene i PRU, i PRIU e i PRUST non prevedessero alcun coinvolgimento diretto degli stakeholders, i progetti comunitari URBAN 1 e 2 hanno reso tale coinvolgimento conditio sine qua non.

La tendenza in atto comporta un ampliamento delle procedure concertative e degli ambiti di applicazione. La concertazione è divenuta la metodologia preminente per approntare interventi in settori che coinvolgono interessi molteplici e diffusi. Il panorama attuale è dunque caratterizzato dalla compresenza di numerosi strumenti poco integrati tra loro, non raccordati in modo da creare un quadro unitario. Anche quando le leggi prevedono il rispetto del principio d'inclusività, non indicano né modalità né mezzi per darne concreta attuazione, mantenendo un carattere generico, mai vincolante o prescrittivo. Si configurano come raccomandazioni o linee guida, un approccio che si riconnette al crescente ricorso al *soft law*, ovvero al diritto "leggero", sprovvisto d'autorità vincolante¹⁰⁹⁶.

La partecipazione è indicata, nel Libro Bianco sulla governance europea nonché nei regolamenti dei Fondi Strutturali, quale principio cardine cui informare l'azione di sviluppo dei programmi e degli interventi cofinanziati. L'ancoraggio

¹⁰⁹⁵ Art. 24, Legge 142/1990; art. 34, D. Lgs. 267/2000.

¹⁰⁹⁶ La traduzione degli esiti della concertazione in procedure formali, perciò, può comportare problemi e distorsioni. Non tutto ciò che viene deliberato in funzione del *soft law* può trovare attuazione in atti formali della pubblica amministrazione (*hard law*), generando ovviamente sfiducia tra i partecipanti. Una continua interfaccia tra aspetti sostanziali della decisione e aspetti formali può ridurre le distonie e le divaricazioni potenziali tra le due dimensioni.

territoriale dei programmi di spesa comunitari e l'integrazione progettuale implicano la necessità di predisporre, a livello locale, nuovi modelli di interazione tra i soggetti che, con diverse funzioni, operano sui territori, definendo macrostrategie in funzione delle quali dispiegare un ampio ventaglio di interventi intersettoriali raccordati tra loro. La ratio del modello partecipativo che le politiche europee cercano di realizzare nei territori è orientata a *responsabilizzare le classi dirigenti locali*¹⁰⁹⁷, rendendoli compartecipi dello sviluppo, nell'ambito dei PIT, di «*un complesso di azioni intersettoriali e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario. Tali azioni devono di norma essere connotate da una "massa critica" adeguata*»¹⁰⁹⁸. La necessità, sottolineato dal Quadro Comunitario di Sostegno, di un'adeguata massa critica è riconducibile non solo alle difficoltà insite nel processo, ma anche all'onerosità dell'attività di progettazione integrata: «*la complessità del progetto e il costo di coordinamento istituzionale e amministrativo che esso comporta devono essere giustificati dalla capacità del progetto di produrre un impatto economico sul territorio a valore aggiunto*»¹⁰⁹⁹. Proprio per via della complessità insita in tali strumenti e affinché i risultati siano in linea con le aspettative, secondo le linee programmatiche definite in sede comunitaria, è consigliabile avviare tali azioni di governance solo ove esse prevedibilmente implicino un miglioramento delle performance rispetto alle modalità ordinarie di attuazione degli interventi previsti dal POR. In tal senso, i PIT si configurano come elementi di rottura rispetto alle precedenti politiche di sviluppo, come esplicitato dallo stesso Quadro Comunitario di Sostegno laddove afferma che «*l'obiettivo di tale strategia è di generare, attraverso il miglioramento permanente del contesto economico, sociale e ambientale, una discontinuità nei comportamenti e negli atteggiamenti degli operatori economici*»¹¹⁰⁰. Nell'azione di sollecitazione della mobilitazione locale, il territorio non si configura come passivo «*destinatario di iniziative, e di azioni di sviluppo, ma come contesto in cui si vogliono attivare le potenzialità latenti e/o presenti*»¹¹⁰¹, ma diviene soggetto attivo del processo di costruzione dei progetti, attraverso «*il decentramento e la chiara individuazione delle responsabilità di attuazione*»¹¹⁰². Con Agenda 2000, ispirata dalla *Strategia di Lisbona*¹¹⁰³, si è cercato di dare così concreta attuazione al principio di sussidiarietà, funzionalmente alla necessità di «*agire al livello più efficace*»¹¹⁰⁴, rendendo gli attori locali corresponsabili del processo, le Regioni in primis, data la capacità di queste «*di identificare meglio gli assi prioritari dello sviluppo territoriale*»¹¹⁰⁵. «*Gli assetti istituzionali degli Stati membri incidono*

¹⁰⁹⁷ Cfr.: Unione Europea, *Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni Italiane Obiettivo 1 2000-2006*, p. 47, versione aggiornata al Dicembre 2004.

¹⁰⁹⁸ *Ibidem*, p. 246.

¹⁰⁹⁹ Ministero delle finanze, *Progetti Integrati territoriali: lo stato dell'arte*, p. 3, in QCS news, Anno II, n. 12, Giugno 2002.

¹¹⁰⁰ Unione Europea, *op. cit.*, p. 41, Dicembre 2004.

¹¹⁰¹ *Ibidem*, p. 246.

¹¹⁰² *Ibidem*, p. 47.

¹¹⁰³ «*Nel marzo del 2000, per rispondere alla sfida dello sviluppo, l'Unione Europea, nel Consiglio di Lisbona, Si prefissò un obiettivo strategico per il nuovo decennio: diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale*». Fighera P., *Sistemi locali e sostenibilità dello sviluppo: politiche e pratiche di governance nel Mezzogiorno*, p. 6, Paper preparato per il XX Congresso Nazionale Società Italiana di Scienza Politica, Bologna, 12-14 Settembre 2006.

¹¹⁰⁴ Unione Europea, *op. cit.*, p. 22, Dicembre 2004.

¹¹⁰⁵ Prodi R., *op. cit.*, p. 12, 2002.

*fortemente sulle modalità di applicazione del principio di sussidiarietà al loro interno (...) Questa situazione non soddisfa le regioni, che in oltre la metà dei casi giudicano inadeguato il modo in cui lo Stato le associa alla realizzazione delle politiche strutturali in virtù del principio di sussidiarietà. Tra le regioni più soddisfatte figurano quelle dotate di ampie competenze istituzionali»¹¹⁰⁶. Con i PIT si è cercato di stabilire un necessario rapporto organico tra Regione e attori territoriali per formulare progetti di qualità. Il ruolo preconfigurato per le autorità regionali non si limita alla definizione di semplici linee d'indirizzo, ma risulta ben più profondo divenendo essenziale per il coordinamento e il sostegno all'attività di progettazione integrata, affinché territori endemicamente poco autonomi riescano a migliorare le rispettive performance creando le condizioni per uno sviluppo autonomo. La capacità delle Regioni di prendere adeguatamente parte ai programmi comunitari è di «*gran lunga minore in quegli Stati membri fortemente centralizzati in cui esse dispongono di scarse competenze istituzionali. In questi paesi, le regioni auspicano un loro coinvolgimento più diretto alle decisioni prese dal rispettivo Stato membro con le autorità comunitarie»¹¹⁰⁷. Le scelte definite in sede regionale risultano rilevanti a partire dalla territorializzazione, scelta che può rispondere a differenti criteri ma che inevitabilmente incide sull'attivazione o meno di percorsi di crescita. La ripartizione territoriale è operata quasi sempre tenendo conto dell'omogeneità socioeconomica dei differenti contesti. Alcune Regioni hanno fissato rigidi confini ai singoli PIT, in altre i confini non sono stati rigidamente definiti, lasciando aperta la possibilità di un'autocoagulazione dei sistemi locali o potenziali.**

Il programma finanziario 2000-2006, basato sul Regolamento CE 1260/1999, dispiega quattro differenti strumenti: il Fondo europeo per lo sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo (FSE), lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) e il Fondo agricolo d'orientamento e di garanzia (FEOGA). L'obiettivo è quello di favorire la *convergenza* degli Stati membri e delle Regioni il cui PIL è inferiore al 75% della media comunitaria (*Aree Obiettivo 1*¹¹⁰⁸). Circa il 25% dei fondi stanziati da Agenda 2000 sono stati utilizzati attraverso 132 Progetti Integrati Territoriali attivati in sei Regioni meridionali (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria,

¹¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 11.

¹¹⁰⁷ Prodi R., *Il ruolo delle regioni nel processo di costruzione della nuova Europa – Governance e convenzione*, p. 8, Bellagio, 15 luglio 2002.

¹¹⁰⁸ Sono identificate come Obiettivo 1, ai sensi del Regolamento 1260/1999 del consiglio recante disposizioni generali sui fondi strutturali, le aree il cui PIL pro-capite regionale risulta essere, sulla base della media degli ultimi tre anni disponibili, inferiore al 75 per cento della media comunitaria. I territori regionali che ne hanno fatto parte nel ciclo 2000-2006 sono stati: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna. Per queste aree il governo centrale, le Regioni e l'Unione Europea hanno concordato e negoziato un documento strategico, il quadro comunitario di sostegno (QCS), che contiene il quadro finanziario e i criteri e indirizzi per le specifiche strategie da attuare tramite i Programmi Operativi Regionali (POR) e Nazionali (PON), finanziati congiuntamente dai fondi strutturali. Le aree Obiettivo 2 comprendono zone in fase di mutazione economica nel settore industria e servizi; aree rurali in fase di declino; zone urbane o dipendenti dalla pesca, in difficoltà o zone ad esse contigue. In Italia vi rientrano aree del centro nord, che hanno definito la strategia da attuare tramite i tre principali fondi strutturali con tre diversi documenti programmatici, rispettivamente sotto il coordinamento del ministero per l'economia e finanze, del ministero del lavoro e del ministero per le attività agricole e forestali: il documento unico di programmazione (DOCUP), co-finanziato dal FESR, il programma operativo regionale (POR), co-finanziato dal FSE e il piano di sviluppo rurale (PSR), co-finanziato dal FEOGA. Infine, secondo la definizione contenuta nel già citato regolamento comunitario, sono aree Obiettivo 3 quelle in cui si interviene nel tentativo di favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione.

Sicilia, Sardegna), per un ammontare complessivo di 5,5 miliardi di €¹¹⁰⁹. Al 31 dicembre 2004, termine ultimo fissato dal Comitato di Sorveglianza per completare la definizione delle procedure attuative dei PIT, la Campania ha suddiviso le risorse tra 47 progetti, mentre in Puglia sono stati attivati 10 PIT, in Sardegna 13 ed in Basilicata appena 8. A metà strada la Calabria, con 23 progetti, e la Sicilia, con 27. In Campania si registra il massimo divario tra il progetto sul quale sono state stanziati maggiori risorse pubbliche (circa 190 milioni di euro) e quello meno costoso (intorno a 10 milioni di €), mentre la Puglia fa registrare il costo medio per PIT più elevato, intorno ai 130 milioni di €. Diversi anche gli obiettivi in relazione ai quali le risorse sono state stanziati. In Campania e Sicilia prevalgono i PIT con idea-forza incentrata sul turismo e beni culturali, cui sono destinate oltre la metà delle risorse del POR. In Puglia è invece il comparto industriale ad assorbire il 52% dei finanziamenti. La Sardegna ha puntato sulla riqualificazione urbana. In Basilicata il 34% delle risorse sono destinate al turismo, mentre la Calabria è la Regione con interventi generalisti. La classifica delle Regioni che hanno investito sui PIT la quota maggiore di risorse POR è guidata dalla Campania, con il 27%, seguita a ruota dalla Basilicata col 26%, dalla Puglia (22%) e dalla Calabria (21%). Per quanto riguarda il termine presunto di completamento degli interventi, la Basilicata aveva previsto il completamento dell'attuazione dei PIT entro il 2006. Calabria, Campania e Sardegna avevano indicato come scadenza degli interventi l'anno 2008, mentre la Puglia l'aprile 2009.

I PIT costituiscono dunque una modalità attuativa dei modelli di programmazione sviluppati dall'Unione Europea, uno strumento modulare che consente di attingere simultaneamente a finanziamenti previsti dai diversi fondi comunitari (FESR, FEOGA, FSE). La natura composita dei Progetti Integrati è funzionale alle esigenze d'intervento in aree in ritardo di sviluppo, alla necessità di agire contemporaneamente su più fronti. *«Il processo di programmazione delle risorse implica la sedimentazione di uno schema logico che vorrebbe introdurre nelle organizzazione pubbliche logiche incrementalmente e di apprendimento attraverso l'internalizzazione delle esperienze maturare, un approccio "cognitivo" alle politiche pubbliche, un approccio che permetta di attivare un ciclo continuo di analisi e ideazione, implementazione e valutazione dei risultati che divengono la base di un nuovo ciclo di policy»*¹¹¹⁰. L'arricchimento del tessuto produttivo è un obiettivo che nel Quadro Comunitario di Sostegno viaggia parallelamente alla creazione di favorevoli condizioni di contesto di tipo socio-culturali, attraverso stimoli mirati all'incremento del patrimonio relazionale locale. Baricentrico, nella predisposizione della strategia trasversale di sviluppo messa in campo con i PIT, è il ruolo rivestito dai partenariati locali, quale cabina di regia del piano di sviluppo pilota espresso dall'idea-forza del Progetto Integrato.

Le realtà che i PIT dovrebbero contribuire ad innovare risultano affette da notevoli problematiche strutturali, da un punto di vista economico, e da non minori ostacoli sul piano sociale e culturale che, complessivamente, determinano una condizione di forte handicap. Nelle 5 Regioni in cui si gioca l'ennesima carta per lo sviluppo, le condizioni di base appaiono comunque estremamente diversificate. La flessibilità insita nel sistema di governance cui i territori dovrebbero dare vita attraverso i PIT è essenziale per consentire un adattamento degli interventi alle eterogenee condizioni localmente riscontrabili. Partendo dal presupposto che non esiste alcuna ricetta sicura per lo sviluppo, la concertazione conferisce agli attori locali la possibilità di scegliere il percorso ritenuto più idoneo per la crescita del

¹¹⁰⁹ Cfr.: Il Sole 24 Ore del 25/06/2004, *Corsa contro il tempo per un PIT su tre*, p. 1.

¹¹¹⁰ Fighera P., *op. cit.*, p. 7, 2006.

territorio. Per converso, l'impatto con la realtà locale delle logiche della governance dipende dalla declinazione localmente emersa delle sue dinamiche. Perciò, alcuni territori risultano più idonei di altri ad ottenere lo sviluppo attraverso i partenariati e la concertazione. In tal senso, sulle prospettive di crescita pesa considerevolmente le scelte operate in relazione alla territorializzazione effettuata, rispondente spesso a criteri eterogenei. Nella delimitazione territoriale ha inciso talvolta scelte rigidamente predefinite, mentre in altri casi si è lasciato maggiore spazio a soluzioni territorialmente flessibili.

Questo il quadro PIT Regione per Regione:

Basilicata – Il territorio regionale è stato suddiviso in otto differenti aree PIT, che inglobano al loro interno la totalità dei comuni lucani. Le procedure di attivazione dei progetti integrati in Basilicata sono state fissate con la delibera n. 1364 del 19/06/2001. Il Complemento di Programmazione del POR ha cercato di favorire un elevato coinvolgimento delle autonomie territoriali nella gestione degli interventi, prevedendo comunque una regia forte a livello regionale.

Calabria – Il POR Calabria individua due differenti tipologie di progetti integrati: i PIS (Progetti Integrati Strategici) ed i PIT (Progetti Integrati Territoriali). Mentre i primi sono finalizzati al conseguimento di obiettivi (settoriali o multisettoriali) ritenuti strategici per il contesto regionale o provinciale, i PIT sono invece indirizzati al complessivo sviluppo socioeconomico degli ambiti territoriali circoscritti di cui sono espressione, razionalizzando gli interventi in essi attuati e corresponsabilizzando gli attori locali. Nel quadro del dialogo interistituzionale che tali strumenti hanno cercato di promuovere, ha assunto particolare rilievo il coinvolgimento di comuni, Province, Comunità Montane e altri attori della programmazione negoziata (GAL, Patti Territoriali, ecc.) Su scala regionale il processo di costruzione delle strutture dei PIT ha preso il via formalmente il 27 aprile 2001, data in cui la Giunta regionale ha approvato la zonizzazione definitiva, dando il via alla costituzione degli organi di gestione in ciascun Progetto Integrato costituito. Nella "PITizzazione" del territorio regionale calabrese si è tenuto conto dell'omogeneità socioeconomica e delle vocazioni produttive dei vari territori, di eventuali precedenti esperienze di programmazione negoziata (Patti Territoriali, GAL, ecc.) già avviate e volte allo sviluppo locale, dell'eventuale presenza di reti istituzionali su scala sovracomunale (Comunità Montane, Associazioni di Comuni, ecc.). Ciascuno dei 409 comuni regionali è ricompreso in uno dei 23 PIT attivati. La Provincia calabrese con che ingloba al suo interno il maggior numero di PIT è Cosenza, con ben 10 progetti integrati, mentre Vibo Valentia ne ricomprende appena 2. La fase di progettazione territoriale vera e propria ha preso il via a seguito della pubblicazione delle *Linee guida per l'attivazione e gestione dei PIT* in data 26/02/2002. Queste hanno articolato l'attività di formazione dei PIT in 3 fasi successive: definizione del Quadro Generale, individuazione delle singole operazioni e valutazione delle stesse. Per quanto attiene il finanziamento degli interventi, questo può essere effettuato ricorrendo a tutte le fonti disponibili su scala regionale (fonti comunitarie, nazionali, regionali, private).

Campania – In Campania la percentuale di comuni coinvolti nell'attività di progettazione integrata è del 68%, per un totale di 47 PIT attivati. Nel POR Campania sono individuate 3 differenti tipologie di progetti integrati: quelli che comprendono differenti settori di intervento nel medesimo contesto territoriale, quelli che cercano di sostenere la medesima filiera produttiva anche in ambiti territoriali differenti (anche sull'intero territorio regionale) ed i piani di zona sociali. L'idea forza dei progetti deve concretizzare almeno un'iniziativa definita nel Complemento di

Programmazione “progetto portante”. Sono classificati tali i progetti di particolare rilevanza innovativa, funzionali alla trasformazione territoriale, la cui realizzazione è considerata propedeutica allo sviluppo locale. Tutte le tipologie di progetti integrati sono soggette al medesimo iter e sono distinti sulla base del soggetto promotore. Il POR ed il Complemento di Programmazione hanno identificato gli ambiti settoriali e territoriali che possono essere interessati all’attività di progettazione integrata. Per quelli non identificati dal POR le proposte di istituzione sono state elaborate mediante procedura concertativa che ha coinvolto gli enti interessati e recepite dal Protocollo Quadro Regione/Province sottoscritto in data 16/01/2001 dai rispettivi Presidenti. Complessivamente attraverso il Protocollo si è dato il via alla costituzione di 29 nuovi progetti integrati. Per questi, il coordinamento e la gestione è stata affidata all’Ente capofila (Comune, Provincia o Comunità Montana), mentre per i progetti identificati dal POR la gestione è affidata all’Assessorato competente. A livello regionale è stata predisposta l’Unità di coordinamento dei Progetti Integrati presso il Dipartimento Regionale per l’Economia, struttura che presiede il processo di attuazione del POR. Coadiuvata l’UPI il Comitato di Coordinamento, che espleta funzioni di elaborazione degli indirizzi e di coordinamento degli interventi.

Molise – Le autorità regionali hanno individuato nel POR 4 differenti macroaree di riferimento per l’attività di progettazione integrata, che riguarda direttamente la totalità dei comuni molisani. Tali macroaree sono: l’Alto Molise (priva di significati fenomeni di sviluppo turistico, pur presentando elementi di potenziale attrattività), il Molise Centrale (dotato di consistenti risorse naturalistiche e di un rilevante apparato produttivo operante nel manifatturiero), il Basso Molise (area di irradiazione della prima industrializzazione molisana, con buona dotazione turistica e agricola) ed il sistema Isernia-Venafro (con intense dinamiche di sviluppo industriale, sebbene frammentato). Le proposte PIT sono state elaborate a seguito del processo avviatosi con la pubblicazione del relativo bando nel marzo 2002. L’idea forza deve essere identificata, secondo le linee guida regionali, sulla base delle specifiche caratteristiche e potenzialità di sviluppo localmente presenti, al fine di concentrare le risorse su interventi integrati tra loro. La dotazione finanziaria è ripartita tra i differenti PIT sulla base della territorializzazione di variabili socioeconomiche rilevanti. Il PIT deve essere presentato alla Regione da un Soggetto Rappresentante dei Promotori. Spetta alla Giunta Regionale l’approvazione del progetto e, contestualmente, l’indicazione del Referente Regionale per il Progetto Integrato, con funzioni di ordinamento e gestione dei rapporti con il Soggetto Rappresentante del partenariato e di redazione dell’Accordo del Progetto Integrato. In esso deve essere specificato il costo complessivo dell’intervento, il soggetto con funzioni di Coordinatore del Progetto Integrato e il Comitato di Coordinamento del PIT.

Puglia – Il POR Puglia ha individuato 10 differenti aree territoriali, riguardanti l’88% dei comuni regionali, e la relativa idea-forza da perseguire in ciascuno di essi, con la possibilità di effettuare interventi in ogni comparto produttivo con la sola esclusione del settore turistico, ambito d’esclusiva competenza dei Progetti Integrati Settoriali (PIS). Tra le idee-forza individuate spiccano: lo sviluppo e l’innovazione dell’economia rurale, il rafforzamento dei sistemi manifatturieri, il consolidamento delle infrastrutture materiali ed immateriali nelle aree urbane, la creazione di sistemi logistici integrati. Anche l’azione di programmazione è stata indirizzata dalla Regione sulla base di specifiche Linee Guida sui PIT. I soggetti territoriali interessati al PIT dovranno costituire un apposito Comitato per l’Accordo di Programma, al fine di pervenire alla stesura di tale accordo individuando i soggetti interessati ed in

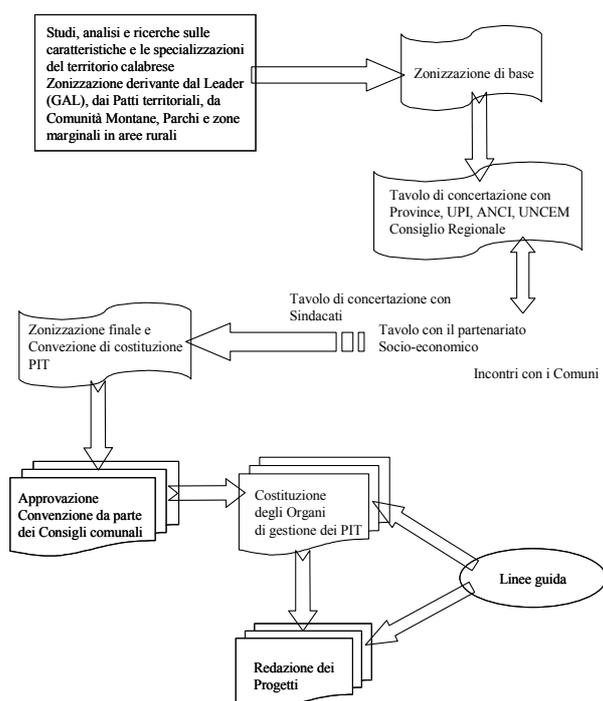
particolare la Struttura Pubblica Responsabile dell'attuazione del PIT, quale centro unico di spesa diretto dal Responsabile del PIT, soggetto dotato di poteri di indirizzo, gestione e controllo. Con la Deliberazione n. 36 del 30/01/2001 della Giunta Regionale sono stati nominati i Responsabili Interni dei PIT per l'ente regionale, i quali coordinano le attività di attuazione delle misure previste dal POR.

Sardegna – L'attività di progettazione integrata riguarda appena il 52% dei comuni sardi, per un totale di 19 aree, individuate nella zonizzazione definitiva, collegate a specifici percorsi tematici da sviluppare attraverso i PIT. Gli ambiti territoriali, i temi e le priorità sono stati sintetizzati nel documento approvato in via definitiva dalla Regione il 30 giugno 2001. Il bando di selezione per l'assegnazione dei finanziamenti, pubblicato sul Bollettino Ufficiale nel luglio 2001, ha consentito di raccogliere le proposte progettuali, la cui ammissibilità è stata vagliata dal Gruppo Regionale di Coordinamento. Complessivamente sono stati approvati 30 diversi PIT, ciascuno dei quali ricomprende al suo interno almeno 10 comuni e 30.000 abitanti. Ciascun PIT è dotato di un Soggetto Responsabile che, unitamente al Coordinatore Regionale del PIT e al Gruppo Regionale di Coordinamento, costituisce la struttura istituzionale sulla quale è imperniata la gestione dei PIT in Sardegna.

Sicilia – Delle 35 proposte di PIT candidate a finanziamento, la Regione ne ha approvato 28, ricomprendenti complessivamente l'87% dei comuni siciliani. Secondo le indicazioni fornite dalla Regione, i PIT devono individuare un'idea-forza strettamente connessa alle vocazioni produttive dei territori, cercando di valorizzarle in modo originale. La Regione, senza alcuna preventiva indicazione delle aree da candidare al finanziamento, ha deciso di destinare ai PIT quasi il 35% delle risorse complessive previste dal POR Sicilia.

7.2 Modalità di attuazione e strutture di gestione dei PIT in Calabria

I PIT sono orientati a creare le precondizioni per lo sviluppo delle aree subprovinciali, attraverso la definizione degli interventi da parte degli attori dello sviluppo locale, come indicato nelle Linee guida PIT pubblicate sul Bollettino Ufficiale della Regione Calabria BURC n. 119 del 15/12/2000 e le modifiche contenute nel BURC n. 5 del 16/03/2002. Il Programma Operativo della Regione Calabria 2000/2006, approvato con Decisione della Commissione europea dell'8/8/2000 n. 2345, e modificato con Decisione n. 5187 del 15.12.2004, individua

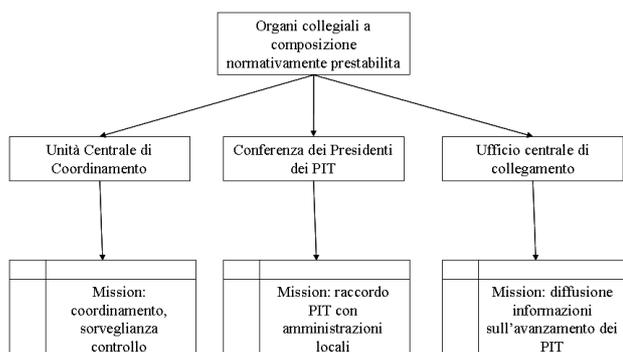


nei PIT gli strumenti per creare sistemi locali di sviluppo, in linea con le specificità e le vocazioni territoriali. Il Complemento di Programmazione, approvato dal Comitato di Sorveglianza il 12/7/2001, le successive modifiche ed integrazioni, definiscono nel complesso le norme per l'elaborazione e l'attuazione dei Progetti Integrati. Con la delibera n. 354 del 27/4/2001, la Giunta Regionale ha approvato la zonizzazione delle aree PIT previsti dal POR 2000-2006 e dal relativo Complemento di Programmazione. L'assetto regolamentare individuato dalla Regione Calabria prevede

anzitutto un'indicazione chiara e precisa dell'idea-forza del PIT, un'esplicitazione netta della visione strategica dello sviluppo espressa dal territorio in funzione della quale orientare gli interventi. L'idea forza individuata e le relative modalità d'attuazione sono sintetizzate nell'ambito del Quadro generale, attraverso cui viene anche analizzata la situazione del contesto sul quale il PIT dovrebbe intervenire. Affinchè si possa dare corretta attuazione all'idea-forza risulta dunque essenziale l'integrazione tra le diverse iniziative finanziate, per evitare l'emergere di scollamenti progettuali dai quali derivi una dispersione di risorse. Gli interventi, infine, possono essere finanziati sia attraverso i fondi ordinari stanziati per la programmazione regionale, sia attingendo alle fonti straordinarie come, appunto, i fondi strutturali previsti dal POR Calabria.

Come indicato nelle Linee guida del PIT della Regione Calabria, il processo di costruzione e d'implementazione dei PIT è basato su un'ampia partecipazione degli attori politici e socio-economici locali, partecipazione considerata essenziale e determinante per uno sviluppo autosostenuto. Le Linee guida cercano appunto di favorire l'innescarsi di un'intensa attività concertativa tra gli attori coinvolti, per facilitare la stesura di un progetto che preveda interventi realmente integrati e condivisi. In particolare, è programmata la diretta partecipazione dei sindaci che, in qualità di responsabili dei governi locali, sono a diretto contatto con le dinamiche e le problematiche dello sviluppo che caratterizzano le realtà territoriali interessate dai PIT. Si cerca inoltre d'indurre un intervento sinergico sul territorio, attraverso l'ampio coinvolgimento di tutti gli enti pubblici territoriali: Regione, Province, comuni e Comunità Montane.

Il percorso di costruzione dei PIT, in Calabria ha avuto inizio con l'analisi del contesto territoriale di ricaduta dell'attività progettuale (analisi SWOT). In questa fase sono state prese in considerazione eventuali esperienze pregresse di concertazione effettuate nell'ambito dei Patti Territoriali o di altre politiche basate sulla governance. Effettuata la ricognizione delle principali caratteristiche e delle specializzazioni del territorio, si è proceduto alla zonizzazione preliminare del PIT, tenendo conto della continuità territoriale tra i comuni che partecipano al PIT, dei confini provinciali, dell'omogeneità socio-economica. La fase successiva ha visto l'attivazione dei tavoli di concertazione, in un primo momento a livello regionale con la partecipazione delle province, per poi passare al livello locale, con il diretto coinvolgimento dei comuni, del partenariato socio-economico e dei sindacati. Conclusi i tavoli concertativi è stata adottata dalla Giunta Regionale la zonizzazione finale, con Decreto n. 354 del 27/04/2001, il quale ha previsto la suddivisione del territorio regionale in 23 aree PIT. Ottenuta l'approvazione della convenzione da parte dei consigli comunali dei comuni interessati, si è proceduto alla costituzione degli organi di gestione del PIT, attraverso la convocazione dell'assemblea dei sindaci e l'elezione dei diversi organi.



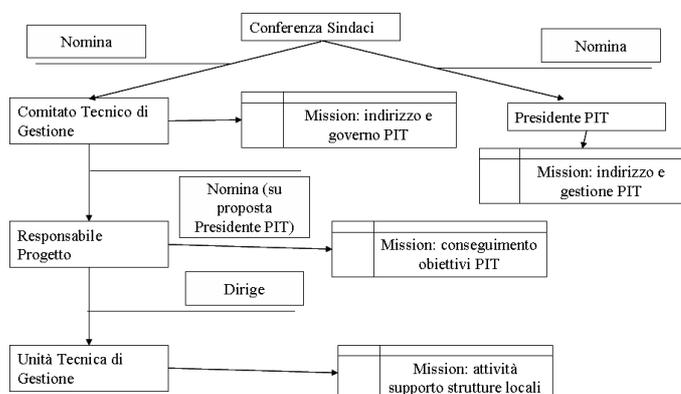
Per quanto attiene gli organi di governance dei PIT in Calabria, questi possono essere distinti in *strutture centrali* e *strutture d'area*. Tra le prime rientrano l'Unità Centrale di Coordinamento, la Conferenza dei Presidenti dei PIT e l'Ufficio Centrale di Collegamento. Sono invece organi d'area dei PIT il

comitato Tecnico di Gestione, il Presidente del PIT, la Conferenza dei sindaci, il Responsabile del Progetto, l'Unità tecnica di gestione e la Consulta economico-sociale. Da un punto di vista gestionale è prevista una ripartizione di funzioni tra la Conferenza dei sindaci ed il Comitato di Gestione. Tale modello gestionale a doppio livello risponde ad esigenze di divisione interna dei poteri. Mentre il Comitato di Gestione ha un ruolo più strettamente esecutivo e gestionale, la Conferenza dei sindaci, composta dai sindaci dei comuni coinvolti nel PIT, espleta funzioni d'indirizzo.

Sulla base della vigente normativa, all'**Unità centrale di coordinamento**¹¹¹¹ è affidata la verifica della coerenza dei progetti presentati con l'obiettivo dello sviluppo territoriale, con la programmazione regionale e provinciale precedente. Tale struttura funzioni quindi funzioni di coordinamento dei PIT, sia nella fase di definizione degli interventi che in quella d'implementazione. Ha facoltà di suggerire variazioni ed aggiustamenti, anche relativi alle linee guida emanate dalla Regione, al fine di garantire il miglior funzionamento dei PIT. Semestralmente relaziona alla Giunta Regionale sull'attività di monitoraggio espletata.

La **Conferenza dei Presidenti dei PIT**¹¹¹² è un organo collegiale che riunisce i Presidenti dei 23 PIT calabresi con l'obiettivo di creare un'interfaccia tra Progettazione Integrata e gli altri livelli dell'amministrazione locale, al fine di rendere il processo di formazione e di attuazione delle scelte ampiamente partecipato e condiviso. La Conferenza espleta funzioni di monitoraggio sulla formulazione e sull'implementazione dei PIT, oltre ad avere un ruolo propositivo in merito alle concrete modalità di realizzazione degli interventi per il superamento degli ostacoli emersi. Essa individua anche i casi di best practice, al fine di favorirne un'ampia estensione.

Infine, l'**Ufficio Centrale di Collegamento** della Rete PIT risponde all'esigenza di favorire la diffusione delle esperienze maturate nel campo della



progettazione integrata, oltre diffondere informazioni relative allo stato di avanzamento di questi strumenti di sviluppo. L'Ufficio Centrale di collegamento è attivato presso la Regione Calabria, settore Programmazione, mentre in ciascuna Provincia e in ogni singolo PIT operano i vari nodi

¹¹¹¹ La presidenza dell'Unità è affidata al Dirigente del Settore Programmazione del Dipartimento di Bilancio e Programmazione della Regione Calabria. Ne sono componenti ordinari: l'Autorità di Gestione del POR Calabria, il Responsabile del coordinamento dei Fondi Strutturali Europei ed il Nucleo di Valutazione e di Verifica degli Investimenti Pubblici.

¹¹¹² La Conferenza è composta dal Presidente della Regione (o dall'Assessore al Bilancio), che ricopre il ruolo di Presidente della Conferenza. Sono membri della CP: i Presidenti dei PIT, i Presidenti delle cinque province calabresi (o gli Assessori delegati); I Presidenti dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), dell'Associazione Nazionale Piccoli Comuni d'Italia (ANPCI) e dell'Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani (UNCHEM) regionali; l'Autorità di gestione del POR Calabria; i responsabili del coordinamento dei Fondi Strutturali Europei, del Fondo Europeo Agricolo/sezioni Orientamento e Garanzia (FEOGA) e dello Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (SFOP); il responsabile dell'Ufficio di collegamento tra Regione e PIT.

della Rete PIT. Il Dirigente Generale del Settore Programmazione della Regione Calabria presiede l'Ufficio Centrale di Collegamento, nell'ambito del quale vengono rappresentati i vari uffici di collegamento dei PIT dal Responsabile di progetto di ciascun PIT. Lo scopo per cui opera tale rete è l'analisi delle esperienze maturate dai PIT e l'elaborazione di azioni innovative per migliorare la ricaduta concreta dei progetti avviati.

Tra le strutture d'area dei PIT calabresi, il **Comitato Tecnico di Gestione** espleta funzioni generali d'indirizzo e di governo del PIT, operando in sinergia con la Conferenza dei sindaci, con il Responsabile del Progetto e con l'Unità Tecnica. Il Comitato di Gestione, nominato dalla Conferenza dei sindaci, individua a sua volta il Responsabile del Progetto, di concerto con il Presidente del PIT. Compito di questa struttura d'area è l'individuazione dell'idea-forza del PIT, tenendo in considerazione le indicazioni fornite dalle forze socio-economiche e politiche operanti sul territorio. Partecipa, inoltre, alla redazione della proposta del PIT insieme all'Unità Tecnica, da presentare alla Conferenza dei sindaci per l'approvazione, per poi sottoporla al giudizio delle amministrazioni provinciale e regionale. Attraverso la valorizzazione delle risorse presenti in loco, il Comitato cerca anche di promuovere le iniziative imprenditoriali.

Il **Presidente del PIT** ha funzioni d'indirizzo, coordinamento e gestione. Propone al CTG il Responsabile del Progetto e la struttura idonea a costituire l'UTG. Convoca la Conferenza dei sindaci, che rappresenta all'esterno. Si interfaccia con le strutture centrali dei PIT, con la Provincia e la Regione. Sottoscrive tutti gli accordi e le intese con soggetti pubblici e privati per attuare concretamente le iniziative previste dal PIT. Le sue funzioni si estendono anche al monitoraggio dell'attività gestionale espletate dal Responsabile del Progetto e dell'Unità Tecnica di Gestione.

La **Conferenza dei sindaci**¹¹¹³ è un organo collegiale nell'ambito del quale ciascun comune aderente al PIT è rappresentato dal rispettivo Sindaco. Il primo atto della Conferenza è quello di nominare, a maggioranza qualificata, il CTG ed il Presidente del PIT. Alla Conferenza è sottoposta l'approvazione della proposta di PIT redatta dal Comitato di Gestione, prima che tale proposta venga vagliata dall'UCC. Nel corso del tempo valuterà tutte le proposte di modifiche al PIT formulate dal CTG, nonché la proposta definitiva di PIT come emersa a seguito della concertazione con l'UCC. Il **Responsabile del Progetto** è nominato dal CTG, su proposta del Presidente del PIT e presiede l'UTC. Egli deve dare piena e corretta attivazione agli interventi previsti dal PIT, conseguendo gli obiettivi prestabiliti. A tal fine coordina l'attività dell'UTG ed adotta ogni iniziativa ritenuta utile ai fini del buon esito del processo d'implementazione. L'**Unità Tecnica di Gestione** opera in ciascuna area PIT, come previsto dal Complemento di programmazione del POR Calabria. Le attività specificamente espletate dall'UTG devono essere individuate ed elencate analiticamente in uno specifico programma di assistenza predisposto nel PIT. I componenti dell'Unità possono essere funzionari delle amministrazioni operanti nell'ambito del PIT oppure appartenenti alle strutture tecniche dei Patti Territoriali, ai GAL. È inoltre prevista la possibilità di affidare l'UTG a strutture private esterne, previo bando pubblico. Ad essa compete l'animazione economica ed il marketing territoriale in supporto alle attività di partenariato locali o interregionali, l'assistenza alla fase di programmazione, il coordinamento ed il supporto del partenariato

¹¹¹³ La Conferenza dei sindaci, composta dai sindaci dei comuni ricadenti nell'ambito del PIT, nomina sia il Comitato Tecnico di Gestione che il Presidente del PIT. Questi due organi procedono, di concerto, alla designazione del Responsabile del Progetto, soggetto che sarà posto a capo dell'Unità Tecnica di Gestione, struttura che ha la funzione di coadiuvare i soggetti locali che partecipano al PIT.

istituzionale e socio-economico locale, partecipazione alle definizioni di ulteriori interventi destinati al territorio e sviluppati in ambito comunitario, nazionale o regionale.

La *Consulta economica-sociale* riunisce il partenariato economico e sociale locale. Essa segnala i fabbisogni presenti sul territorio, definendo concretamente proposte d'intervento in linea con le istanze di sviluppo e le vocazioni produttive presenti nell'area. In funzione del suo ruolo fornisce suggerimenti relativi ad adeguamenti ritenuti necessari per migliorare il rendimento del PIT. È composta dai rappresentanti degli interessi socioeconomici locali, inviati da ciascuna organizzazione o associazione ai tavoli concertativi. I tavoli vengono attivati in ciascun PIT su impulso della Regione e della Conferenza dei Presidenti dei PIT, che ne seguiranno l'iter. L'avvio non è subordinato alla completa designazione dei partecipanti. Il ruolo della Consulta è di primaria rilevanza, considerato che la condivisione del progetto e la stessa partecipazione degli attori locali costituiscono il fondamento su cui poggia la logica della progettazione integrata, precondizioni fondamentali per l'avvio di un processo endogeno di sviluppo. Nonostante ciò, in concreto nei PIT il ruolo della Consulta è stato sistematicamente limitato dalla preponderanza degli attori politici, dalla chiusura verso l'esterno di questi.

Sulla base del quadro delineato dalle previsioni normative in materia di PIT in Calabria, appare chiaro il tentativo di coinvolgere, direttamente e in misura notevole, i sindaci nel processo di definizione ed implementazione. A questi attori politici è attribuito un ruolo fondamentale, che si concretizza nella scelta delle opzioni strategiche per lo sviluppo dell'area e dei relativi investimenti volti a concretizzare idea-forza. Tale ruolo forte può tuttavia costituire un potenziale limite per l'attivazione di un'estesa governance territoriale: gli atteggiamenti autoreferenziali e campanilistici possono inibire una partecipazione estesa e l'integrazione progettuale. Il rischio specifico è che la Conferenza dei sindaci, organo per l'assunzione delle decisioni d'indirizzo, marginalizzi la Consulta Economico-Sociale, struttura che garantisce la partecipazione all'attività di Progettazione Integrata degli attori privati.

Un ulteriore punto di debolezza è riconducibile ai connotati assunti dall'attività di progettazione integrata. La suddivisione dell'intero territorio regionale in aree PIT non sembra promuovere lo spirito con cui le autorità comunitarie e nazionali avevano inteso distribuire le risorse. Una scelta, la "pitizzazione" del territorio, del resto operata da diverse altre Regioni, ma che contravviene alle indicazioni sia della Commissione Europea, sia del Ministero del Tesoro, circa la necessità di concentrare le risorse finanziarie nei luoghi e nei settori cruciali dello sviluppo, in cui sono in atto i fermenti più promettenti. Le risorse sono state invece distribuite tenendo conto di parametri demografici e dell'estensione territoriale dei singoli PIT, senza alcun riguardo per le potenzialità economiche del contesto o per la capacità progettuale espressa nell'idea-forza espressa dagli attori locali. L'attività di progettazione integrata è andata così a sommarsi ad altri strumenti concertativi già in azione nelle aree meridionali (Patti Territoriali, Programmi LEADER I e II, ecc), spesso senza alcun raccordo con le esperienze pregresse. È mancata, inoltre, un'integrazione territoriale a più ampio raggio, capace di superare i confini artificiali tracciati dalle singole aree PIT, per creare una integrazione di aggregati subregionali ancora più vasti in una logica di scala più ampia.

La politica regionale avrebbe dovuto effettuare in tal senso scelte nette e radicali in materia di sviluppo, scegliendo le priorità e puntando sulle eccellenze, assumendo un ruolo guida forte del processo, per accompagnare gli attori locali verso obiettivi che, diversamente, non sono incentivati a tenere in debita considerazione.

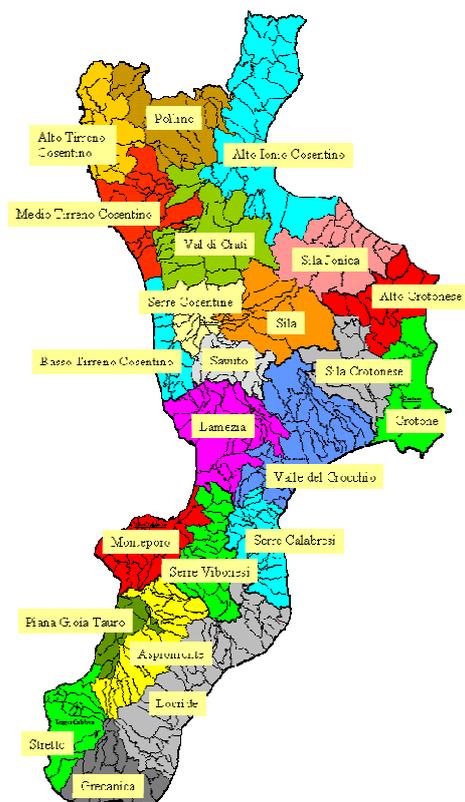
L'integrazione avrebbe dovuto essere la chiave di volta dello sviluppo locale. Questa, però, non emerge come sommatoria delle istanze dei singoli territori, quanto piuttosto attraverso un oculato coordinamento dall'alto delle opzioni localmente espresse. L'integrazione doveva riguardare i singoli interventi previsti dai PIT, raccordandoli con le potenzialità locali e con gli strumenti di programmazione eventualmente preesistenti, per estendersi poi alle aree PIT territorialmente contigue, arrivando così a comporre un quadro di sviluppo ordinato su scala regionale. Il modello decisionale e di governance individuato dalla Regione ha reso tuttavia difficoltosa l'attuazione degli intenti espressi a livello normativo. Soprattutto è emersa una scarsa aderenza dell'idea forza alle potenzialità del territorio, un ridotta integrazione degli interventi prescelti, un debole collegamento tra idea-forza individuata e opzioni progettuali. E' spesso l'idea-forza ad essere costruita intorno ai progetti e non questi ultimi a scaturire dalla prima. Più che seguire la tipica struttura ad albero della programmazione europea (in funzione della quale gli orientamenti generali definiscono quelli strategici, che a loro volta formano gli obiettivi specifici, dai quali derivano gli obiettivi operativi e, a cascata, le linee e le misure d'intervento), la concertazione locale è stata spesso trasformata in un'attività di assemblaggio delle pretese progettuali avanzate da ciascun Sindaco. Dalle foglie (gli interventi sponsorizzati da ciascun Comune) si è passati a ricostruire i rami (gli obiettivi operativi) per arrivare infine al tronco dell'albero, ossia l'idea-forza, scaturita ex-post come definizione razionalizzante delle frammentate esigenze espresse dai sindaci partecipanti. La limitata azione di programmazione a livello regionale, sommatasi alla debolezza istituzionale e socio-economica, ha contribuito ad alimentare tali dinamiche, arginabili sia mediante una regolazione forte dall'alto, sia attraverso una maggiore partecipazione dal basso. La Regione avrebbe dovuto definire regole chiare e tempi certi, seguendo i processi concertativi locali più attentamente e fornendo ampio supporto per eliminare le spinte localistiche. Ma anche una più estesa partecipazione della società civile avrebbe potuto frenare le spinte autoreferenziali degli attori politici, spingendoli a compiere scelte progettuali innovative ed economicamente performanti. Se la partecipazione dei privati fosse stata ulteriormente rafforzata attraverso dall'apporto di risorse finanziarie ai processi (come ampiamente previsto nell'ambito del POR Basilicata), ciò avrebbe consolidato ulteriormente le spinte al controllo e le pressioni sulla classe politica locale per compiere scelte più consone alla crescita dei territori.

7.2 I Progetti Integrati calabresi

I PIT in Calabria intervengono in un contesto molto particolare: è la Regione meno sviluppata d'Italia, una delle più povere d'Europa¹¹¹⁴. Le Linee guida dei PIT calabresi definiscono i Progetti Integrati come strumenti di sviluppo locale orientati dal basso sulla base di un quadro di riferimento definito in sede regionale. Il tentativo di dare concreta attuazione alla logica della governance è riconoscimento della dipendenza dello sviluppo locale da processi virtuosi di coinvolgimento degli attori istituzionali locali nell'individuazione delle linee strategiche d'investimento sul territorio. Il livello di partecipazione dei comuni calabresi a reti istituzionali appare di buon livello: oltre 2/3 rientra nella giurisdizione di Comunità Montane, oltre il 50% partecipa a Gruppi d'Azione Locale nati con il programma Leader per lo sviluppo rurale e 1/5 è ricompreso nel perimetro di uno dei 3 Parchi Nazionali Calabresi. Data

¹¹¹⁴ Si colloca ai primi posti su scala continentale per tasso di disoccupazione, preceduta solo da Regioni come Itae-Suomi, Pohjois-Suomi, Valeli-Suomi, Departments d'outre-mer, Extremadura, Mellersta Norrland.

la connotazione rurale del contesto calabrese, ad eccezione dei PIT delle Serre Cosentine, del Basso Tirreno Cosentino, della Sila Greca, Sila e Savuto, tutti gli altri



Progetti Integrati ricomprendono al loro interno entità comunali che hanno partecipato al programma Leader. L'esperienza positiva fatta in molti contesti con i Patti Territoriali ed i Contratti d'area costituisce una base appropriata sulla quale edificare ulteriori processi concertativi. I PIT calabresi si inseriscono, dunque, in un contesto caratterizzato da una serie articolata di pregresse esperienze di concertazione interistituzionale, partenariati e governance. La valorizzazione e la messa in rete di tutte le attività già sviluppate sul territorio e l'interazione con esse consentirebbe di promuovere una crescita dei sistemi locali.

Per quanto attiene le caratteristiche socioeconomiche, il panorama dei 23 PIT calabresi si presenta decisamente variegato. Le diverse aree PIT, già segnate al loro interno da sostanziali disomogeneità, mostrano tra esse notevoli differenze strutturali. Una prima distinzione può essere operata tra i progetti della fascia costiera e quelli dell'area interna sebbene, data la conformazione regionale, la maggior parte comprenda al proprio interno comuni sia litoranei

che montani. Tra i PIT innestati in contesti territoriali privi di sbocchi sul mare rientra quello delle Serre Cosentine, da un punto di vista altimetrico caratterizzato da una netta predominanza della montagna interna, caratteristica comune anche ai PIT del Pollino, della Sila, sia Ionica che Crotonese, del Savuto. Nel PIT Locride, invece, prevale la collina litoranea (come nel PIT dello Stretto, dell'Area Grecanica, dell'Alto Ionio Cosentino, delle Serre Calabresi e della Valle del Crocchio). Numericamente ridotti sono i Progetti Integrati innestati in ambiti territoriali prevalentemente pianeggiati: il PIT della Piana di Gioia Tauro e di Crotonese sono gli unici con tale caratteristica altimetrica.

Il PIT Locride ingloba al suo interno il maggior numero di entità municipali, ben 39, secondo invece per estensione territoriale (1.248,1 kmq, 8,3% della superficie regionale) seguito a distanza dal Progetto Integrato della Valle del Crocchio, con 29 comuni. Questi due, unitamente ai PIT delle Serre Calabresi e Vibonensi, dell'Alto Ionio Cosentino, del Monte Poro e dell'Aspromonte, riuniscono al loro interno oltre la metà dei comuni calabresi. Chiude la classifica il PIT di Crotonese, con un partenariato composto da appena 6 comuni. Tra i PIT con estensione territoriale più contenuta rientrano quello delle Serre Cosentine, del Savuto, del Basso Tirreno Cosentino e di Gioia Tauro, con appena il 2% della superficie regionale globale. Il PIT delle Serre si colloca al terzo posto, su scala regionale, per popolazione residente, preceduto dal Progetto dello Stretto (230.000 abitanti, 11,5% della popolazione calabrese) e della Valle del Crocchio, con 165.000 residenti. Complessivamente, questi tre PIT riassorbono al loro interno oltre il 27% della popolazione regionale.

ASSI PRIORITARI	Costo Totale Eleggibile	Totale Risorse Pubbliche	Contributi Comunitari				Contributi Nazionali			Privati	Altri		
			Totale	FESR	FSE	FEOGA	SFOP	Totale	Stato			Regione	Enti Locali
I - RISORSE NATURALI	€ 1.060.230.000,00	€ 1.060.230.000,00	€ 530.115.000,00	€ 435.457.000,00	-	€ 94.658.000,00	-	€ 530.115.000,00	€ 189.159.000,00	€ 340.956.000,00	-	-	€ 646.343.000,00
II - RISORSE CULTURALI	€ 122.290.000,00	€ 122.290.000,00	€ 61.145.000,00	€ 61.145.000,00	-	-	-	€ 61.145.000,00	€ 59.484.000,00	€ 1.661.000,00	-	-	€ 16.546.000,00
III - RISORSE UMANE	€ 671.318.000,00	€ 671.318.000,00	€ 457.054.000,00	€ 32.171.000,00	€ 424.883.000,00	-	-	€ 214.264.000,00	€ 156.954.000,00	€ 57.310.000,00	-	-	€ 44.274.000,00
IV - SISTEMI LOCALI	€ 1.345.372.002,00	€ 1.328.269.000,00	€ 664.135.000,00	€ 311.375.000,00	-	€ 331.800.000,00	€ 20.960.000,00	€ 664.134.000,00	€ 634.568.000,00	€ 29.566.000,00	-	€ 17.103.002,00	€ 772.688.000,00
V - CITTA'	€ 289.052.000,00	€ 289.052.000,00	€ 144.526.000,00	€ 144.526.000,00	-	-	-	€ 144.526.000,00	€ 106.100.000,00	-	€ 38.426.000,00	-	€ 41.090.000,00
VI - RETI NODI DI SERVIZIO	€ 508.252.000,00	€ 508.252.000,00	€ 254.126.000,00	€ 254.126.000,00	-	-	-	€ 254.126.000,00	€ 141.296.000,00	€ 112.830.000,00	-	-	€ 37.483.000,00
ASSISTENZA TECNICA	€ 39.884.000,00	€ 39.884.000,00	€ 19.942.000,00	€ 19.942.000,00	-	-	-	€ 19.942.000,00	€ 19.942.000,00	-	-	-	-
TOTALE	€ 4.036.398.002,00	€ 4.019.295.000,00	€ 2.131.043.000,00	€ 1.258.742.000,00	€ 424.883.000,00	€ 426.458.000,00	€ 20.960.000,00	€ 1.888.252.000,00	€ 1.307.503.000,00	€ 542.323.000,00	€ 38.426.000,00	€ 17.103.002,00	€ 1.558.424.000,00

Fonte: nostra elaborazione dati POR Calabria

ANNUALITA'	Costo Totale Eleggibile	Totale Risorse Pubbliche	Contributi Comunitari				Contributi Nazionali			Privati	Altri		
			Totale	FESR	FSE	FEOGA	SFOP	Totale	Stato			Regione	Enti Locali
2000	491.603.000	489.625.000	259.849.000	151.342.000	52.626.000	53.457.000	2.424.000	229.776.000	158.985.000	65.888.000	4.903.000	1.978.000	199.353.000
2001	503.683.000	501.656.000	266.233.000	155.060.000	53.918.000	54.771.000	2.484.000	235.423.000	162.888.000	67.511.000	5.024.000	2.027.000	204.252.000
2002	516.132.000	514.056.000	272.814.000	158.893.000	55.251.000	56.125.000	2.545.000	241.242.000	164.969.000	71.125.000	5.148.000	2.076.000	209.303.000
2003	668.555.000	665.865.000	353.380.000	205.817.000	71.567.000	72.699.000	3.297.000	312.485.000	209.957.000	95.860.000	6.668.000	2.690.000	270.901.000
2004	595.667.000	592.980.000	314.046.000	188.610.000	61.443.000	60.701.000	3.292.000	278.934.000	188.570.000	83.527.000	6.837.000	2.687.000	227.246.000
2005	623.924.001	621.126.000	328.961.000	197.444.000	64.392.000	63.696.000	3.429.000	292.165.000	197.532.000	87.520.000	7.113.000	2.798.001	234.148.000
2006	636.834.001	633.987.000	335.760.000	201.576.000	65.686.000	65.009.000	3.489.000	298.227.000	224.602.000	70.892.000	2.733.000	2.847.001	213.221.000
Totale	4.036.398.002	4.019.295.000	2.131.043.000	1.258.742.000	424.883.000	426.458.000	20.960.000	1.888.252.000	1.307.503.000	542.323.000	38.426.000	17.103.002	1.558.424.000

Per quanto attiene la densità del tessuto imprenditoriale, i PIT con gli indici più elevati sono quello dello Stretto, con il 10,7% di unità produttive sul totale regionale ed il 12,2% degli occupati, della Valle del Crocchio (9,6 e 9,8%) e delle Serre Cosentine (9,4 e 11%). In queste tre aree si registra anche una forte concentrazione di istituzioni pubbliche, dovute alla presenza nelle città-capoluogo di uffici e strutture dell'amministrazione provinciale e regionale, assorbendo 1/3 e 2/5 delle unità locali calabresi e degli addetti alle stesse. Nell'area delle Serre Cosentine, dello Stretto e di Crotona si è registrato il maggiore incremento della base imprenditoriale e occupazionale extragricola negli ultimi decenni, con buoni andamenti anche sul fronte dell'occupazione. Mediamente ogni unità locale occupa 2,6 addetti, un dato che mostra le carenze strutturali del tessuto produttivo calabrese, il sottodimensionamento delle aziende locali.

Le risorse finanziarie totali assegnate ai PIT, comprensive delle risorse private, sono pari a 769.410.000 € pari a circa il 20% delle risorse complessive del POR Calabria, ripartiti come segue: 417.770.000 € sul fondo FESR, 209.520.000 € sul FEOGA, 120.000.000 € sul FSE, 22.120.000 € sullo SFOP¹¹¹⁵. Delle 57 previste complessivamente dal Piano Operativo della Regione Calabria, 32 misure partecipano all'implementazione dei PIT. Le prime sono afferenti a 6 assi prioritari d'intervento¹¹¹⁶, individuati sulla base delle problematiche e delle potenzialità della Regione. Le variabili prese in considerazione nell'attribuzione di risorse ai diversi PIT sono 2: la popolazione residente e la superficie di ciascun territorio. La ripartizione è effettuata sulla base della media ponderata della dimensione

¹¹¹⁵ Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEAOG), Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (SFOP), Fondo Sociale Europeo (FSE).

¹¹¹⁶ Asse I – Valorizzazione delle risorse naturali e ambientali; Asse II – Valorizzazione delle risorse culturali e storiche; Asse III – Valorizzazione delle risorse umane; Asse IV – Potenziamento e valorizzazione dei sistemi locali di sviluppo; Asse V – Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata; Asse VI – Rafforzamento delle reti e nodi di servizio.

demografica e territoriale di ciascuna area PIT. Sulla base di tale criterio al PIT Serre Cosentine è stato conferito il 6,3% delle risorse complessive (35.531.930 €), mentre al PIT Locride è stato conferito il 6,9% delle risorse, preceduti solo dal PIT Valle Crocchio (8% del totale, con una dotazione finanziaria di 44.935.240 €) e dello Stretto (9,2%, 51.500.610 €).

Per quanto attiene la partecipazione degli attori socioeconomici locali alle strutture di governance territoriale attivate dai PIT in Calabria, i soggetti maggiormente presenti risultano le associazioni di categoria degli artigiani, presenti in 18 Progetti Integrati sui 23 regionali, i rappresentanti dei commercianti (in 16 PIT), degli industriali, degli agricoltori e dei sindacati (in 17 PIT). Sul fronte degli interventi previsti, la quasi totalità dei PIT calabresi punta su turismo ed infrastrutture per ottenere il rilancio dell'economia locale. Si tratta di scelte poco innovative che rischiano di disperdere l'impatto che i finanziamenti europei potrebbero avere se investiti puntando sulle eccellenze anziché sull'equispartizione territoriale. Un altro limite consiste nella scarsa capacità di gestione delle risorse. A metà 2004, dopo 4 anni di animazione territoriale e di assemblaggio delle idee progettuali, in Calabria 19 dei 23 PIT non erano ancora entrati nella fase implementativa, mentre in Basilicata tutti e 8 i Progetti erano in uno stadio attuativo da oltre un anno¹¹¹⁷. A dicembre 2006 la Calabria ha rischiato di dover restituire all'Unione Europea 528.000.000 € a causa del disimpegno automatico, dovuto all'inutilizzo dei finanziamenti¹¹¹⁸. I ritardi e le inefficienze gestionali minacciano costantemente di compromettere l'efficacia di tali programmi pluriennali di sviluppo, già depotenziati dall'appiattimento progettuale sulla sola dimensione infrastrutturale.

Il dispiegarsi delle logiche della governance in un contesto come quello calabrese, intriso di logiche particolaristiche e clientelari, con una debole tradizione cooperativa, richiede una forte guida strategica di coordinamento degli attori coinvolti. La regia centrale dei processi non può quindi limitarsi a ratificare le decisioni prese dagli attori locali, affidandosi semplicemente alle capacità di questi ultimi di sviluppare progetti coerenti che non risentano di comportamenti opportunistici. L'attenzione, inoltre, dovrebbe essere concentrata su settori e tipologie d'intervento a più elevato valore aggiunto, per ridurre il persistente divario che separa la Calabria dal resto del Paese. In tal senso, il POR richiama la necessità di ridimensionare gli interventi a carattere infrastrutturale, per evitare dispersioni di risorse a scapito di settori in cui gli investimenti risulterebbero maggiormente produttivi. L'attività di monitoraggio dovrebbe, quindi, risultare complementare all'attività di definizione degli interventi, per spingere i soggetti locali ad optare per un insieme equilibrato di interventi strategici tesi al rafforzamento delle potenzialità di crescita.

7.3 Modelli di gestione e di attuazione dei PIT in Basilicata

Con la Delibera 1364 del 19/06/2001 la Giunta Regionale della Basilicata ha individuato i soggetti cui è demandata la definizione e l'implementazione del processo di progettazione integrata. Il modello delineato dall'atto in questione è imperniato sul ruolo dell'Unità di Coordinamento e Gestione, del Soggetto Responsabile e del Project Manager. Pur cercando di sviluppare un ampio processo partecipativo decentrato, realizzato attraverso la Partnership Locale Istituzionale e la Partnership Concertativa Locale e delegando numerose competenze ai livelli locali dell'amministrazione, la Regione ha comunque cercato di mantenere un elevato

¹¹¹⁷ Cfr.: Il Sole 24 ore del 25/06/2004, *Progetti poco integrati con il territorio*, p. 1.

¹¹¹⁸ Cfr.: Il Sole 24 ore del 03/04/2007, *Fondi europei l'ultimo treno*, p. 4.

controllo sul processo, al fine d'evitare che il suo ruolo della si riducesse a quello di semplice erogatore di risorse.

La Delibera 1364 individua 2 differenti tipologie di organi di gestione dei PIT: le strutture centrali e quelle d'area. Mentre le prime gestiscono dalla Regione i procedimenti relativi ai diversi PIT attivati sul territorio lucano, le strutture d'area sono invece attivate in ciascun PIT per seguirne, attraverso il coinvolgimento di attori locali, i lavori in modo puntuale e diretto. L'impalcatura normativa risulta influenzata dall'esigenza di approdare a modelli di cooperazione interistituzionale, sia tra Regione e strutture locali, sia sul fronte delle relazioni nell'ambito delle diverse partnership locali.

Le aree di competenza regionale, secondo il disegno normativo, sono tripartite in:

- 1) Comitato di Pilotaggio del processo di attivazione dei PIT;
- 2) Struttura Unica Regionale di Sorveglianza dei PIT;
- 3) Responsabile Regionale delle misure POR attivate.

La Partnership Locale di Sviluppo, invece, consta di:

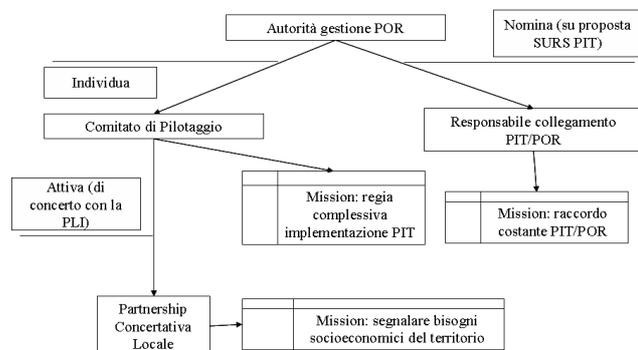
- 1) Project Manager;
- 2) Soggetto Responsabile del P.I.T.;
- 3) Partnership Locale Istituzionale;
- 4) Partnership Concertativa Locale;
- 5) Unità di Coordinamento e Gestione.

Esiste, infine, un'area di raccordo, finalizzata all'interfacciamento delle strutture locali con quelle centrali, area della quale fanno parte il Responsabile Regionale di Collegamento PIT-POR e la task force del Foromez, professionisti col ruolo di facilitatori per l'attuazione della governance sia a livello locale che regionale. Il processo di costituzione dei PIT in Basilicata inizia con la convocazione dei tavoli di concertazione locale da parte della Giunta Regionale. Iniziano così a strutturarsi il partenariato socio-istituzionale e le relazioni tra i soggetti locali si intensificano, culminando nella formalizzazione delle Partnership Locali Istituzionali. Una volta definite le proposte di PIT candidate al finanziamento, queste vengono presentate alle Struttura Unica Regionale di Sorveglianza, che può validarle o proporre adeguamenti ritenuti necessari. I PIT vengono approvati con le relative deliberazioni della Giunta Regionale. Le modalità di accesso alle relative risorse finanziarie vengono definite attraverso una determinazione dirigenziale. Data la natura sperimentale della progettazione integrata, è stata prevista un'attuazione in due fasi distinte dei PIT, al

fine di consentirne una valutazione intermedia delle performance ottenute, introducendo eventuali correttivi qualora gli standard conseguiti fossero giudicati insoddisfacenti.

All'autorità di Gestione del POR compete a nomina, su indicazioni della Struttura Unica Regionale di Sorveglianza dei PIT, il Responsabile di Collegamento

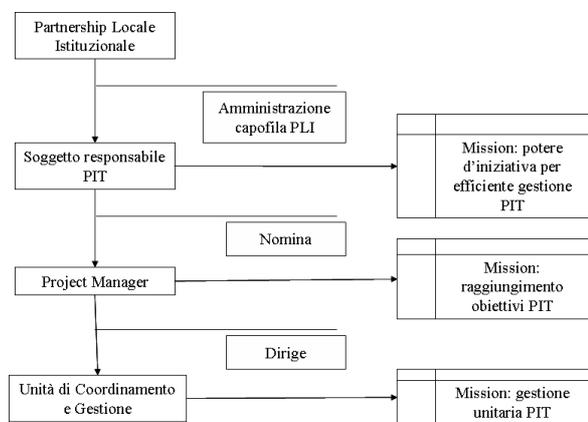
PIT/Por ed individua i soggetti da includere nel Comitato di Pilotaggio. La volontà politica di realizzare una forte regia regionale emerge chiaramente dell'elevato livello di dettaglio con cui procedure e processi risultano definiti nella Delibera 1364. Il



Comitato di Pilotaggio¹¹¹⁹ dei PIT controlla la congruenza tra interventi previsti e obiettivi di sviluppo genericamente riassunti nell'Idèa-forza del PIT, assicura la regia complessiva del processo d'implementazione dei PIT, coadiuva le Partnership Locali Istituzionali e le Partnership Concertative Locali nell'adempimento delle loro funzioni, attraverso un continuo monitoraggio di cui riferisce mensilmente alla Giunta Regionale. In caso d'inerzia dei soggetti responsabili nelle diverse fasi, può proporre alla Regione interventi sostitutivi. La **Struttura Unica Regionale di Sorveglianza**¹¹²⁰ dei PIT, altro organo centrale dei PIT lucani, coordina e vigila sul processo di attivazione e di attuazione dei PIT, coadiuvando il Comitato di Pilotaggio nell'espletamento delle sue funzioni e istruendo le proposte di PIT presentate dalle Partnership Locali Istituzionali, alle quali può proporre modifiche da apportare ai PIT nel corso della loro implementazione. I poteri di vigilanza della Struttura di Sorveglianza le conferiscono anche la capacità di richiedere la revoca di finanziamenti concessi. Propone inoltre soggetti candidati a ricoprire la funzione di responsabili regionali unici di collegamento tra POR e PIT.

Il **Responsabile Regionale di Collegamento PIT-POR**, infine, viene individuato tra i dirigenti regionali responsabili delle misure del POR Basilicata 2000-2006 e nominato, su proposta della Struttura di Sorveglianza PIT, dall'Autorità di Gestione del POR. Compito del Responsabile di Collegamento è il continuo raccordo tra POR e PIT. A tal fine, si relaziona con le altre strutture centrali, le strutture d'area di ciascun PIT e con i responsabili regionali delle misure previste dal POR. È prevista un'attiva partecipazione del Responsabile di collegamento ai tavoli di concertazione locali e ne controlla il processo attuativo, valutando il rispetto della tempistica. In virtù di queste funzioni, è riconosciuto il potere di chiedere la revoca dei finanziamenti già erogati.

A livello locale la figura del **Soggetto Responsabile del PIT** assume una rilevanza istituzionale di primo piano. È individuato tra le amministrazioni pubbliche incluse nella Partnership Locale Istituzionale, ovviamente dotate di dimensioni organizzative e dotazioni professionali adeguate all'espletamento di un'efficace gestione del PIT e di ogni azione necessaria atta ad assicurare il buon esito dell'azione



¹¹¹⁹ Sono componenti del Comitato di Pilotaggio: Autorità di Gestione del POR Basilicata 2000-06, che presiede e coordina le attività del comitato; i responsabili del coordinamento del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e dei FSE, l'Autorità Ambientale, un rappresentante della Provincia di Matera e di quella di Potenza; un rappresentante dell'Azienda Lucana di Sviluppo ed Innovazione in Agricoltura, dell'Azienda di Promozione Turistica, dell'ARPAB, dell'ELBA, dell'Agenzia per lo Sviluppo Industriale di Matera e di Potenza; il Sovrintendente regionale del ministero per i Beni e le Attività Culturali, il Dirigente dell'Ufficio Scolastico Regionale, un rappresentante del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero degli Interni.

¹¹²⁰ Fanno parte della Struttura Regionale di Sorveglianza: l'Autorità di Gestione del P.O.R. Basilicata 2000-2006, con compiti di coordinamento ed indirizzo delle attività della struttura, il Coordinatore del F.S.E., il Coordinatore del FEAOG, il Dirigente generale del Dipartimento Attività Produttive e Politiche dell'Impresa; Autorità Ambientale, il Coordinatore del Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NRVIP).

implementativa. Il Soggetto Responsabile, inoltre, all'esterno espleta la funzione di rappresentante legale della Partnership Locale Istituzionale e ne gestisce i rapporti con le strutture centrali. Investito di tali poteri, ha facoltà di sottoscrivere accordi con soggetti pubblici o privati. Infine detiene anche poteri di vigilanza sull'attività di gestione del Project Manager (nominato dallo stesso Soggetto Responsabile, previo assenso della Partnership Locale Istituzionale) e dell'UCG. Quest'ultima struttura è diretta dal **Project Manager** che, in virtù del suo ruolo, ha la responsabilità del conseguimento degli obiettivi della progettazione integrata. Nell'ambito dell'esercizio delle sue funzioni raccorda le attività delle Partnership locali, dirige le azioni di sistema orientate all'implementazione del PIT, adempie alle procedure amministrative e contabili, e può adottare discrezionalmente qualsiasi iniziativa ritenuta utile ai fini della buona riuscita del progetto. La **Partnership Locale Istituzionale** raggruppa le amministrazioni locali dell'area interessata dall'attività di progettazione integrata, come indicato nel Complemento di Programmazione del POR Basilicata 2000-2006. La Convenzione Costitutiva deve indicarne durata, forme di consultazione, obblighi e rapporti finanziari tra enti contraenti, funzioni della Partnership, nonché il ruolo che deve espletare l'amministrazione capofila in qualità di Soggetto Responsabile del PIT. Nell'esercizio delle sue funzioni, la Partnership deve sovrintendere al processo di concertazione, individuare l'amministrazione capofila quale soggetto responsabile della gestione del PIT e cooperare con il Comitato di Pilotaggio per la costituzione del tavolo di concertazione locale. La rilevanza politica di questa struttura ha finito per relegare ad un ruolo di secondo piano le funzioni, rilevanti ai fini dell'attuazione della governance, che avrebbero dovuto espletare le **Partnership Concertative Locali**. Istituite in ciascun PIT, sono formate da rappresentanti del comparto socio-economico locale: associazioni di categoria e sindacali, ordini professionali, ecc. Il processo di formazione della Partnership avviene attraverso formale manifestazione d'interesse da parte dei soggetti interessati a prendere parte alla formazione del PIT. È presieduta dal Soggetto Responsabile del PIT ed assume il ruolo di organo consultivo e di rappresentanza degli interessi collettivi. In tale veste segnala i fabbisogni e le istanze presenti sul territorio, formulando proposte ed esprimendo valutazioni. La partnership, infine, vigila sul processo attuativo del PIT. L'**Unità di coordinamento e gestione** assume le funzioni delegate dai soggetti appartenenti alla Partnership Locale Istituzionale. Anche le dotazioni organizzate, professionali e tecniche vengono messe a disposizione dell'Unità da parte delle singole amministrazioni. Essa predispose tutti gli atti necessari ad assicurare la piena operatività delle Partnership Locali, fornisce il supporto necessario all'attivazione dei tavoli di concertazione locale, espleta funzioni d'assistenza tecnico-amministrativa, redige la proposta di PIT da candidare al finanziamento e gestisce i procedimenti amministrativi necessari allo svolgimento delle gare d'appalto, al conferimento d'incarichi professionali, gestisce lo Sportello unico per le attività produttive.

Il modello organizzativo per il quale ha optato il vigente quadro normativo regionale punta sulla gestione accentrata della maggior parte delle procedure e degli interventi. Per realizzare un'efficace governance territoriale dello sviluppo, la Regione Basilicata non ha abdicato al ruolo di regia dei processi, preservandosi ampi poteri d'intervento nei processi localmente decentrati, specie in caso di inettitudine degli attori locali. Nel POR, comunque, viene dato ampio spazio alla partecipazione degli attori privati, come riconoscimento della necessità di sinergie per la crescita del territorio. La governance lucana fonde in essa il modello top-down di regolazione dei

processi, creando un ibrido che, data la situazione di contesto, pare funzionare decisamente bene, considerando come output del processo la capacità di spesa.

Dal quadro normativo il ruolo della Regione Basilicata nel processo di accompagnamento alla progettazione integrata appare comparativamente molto più incisivo del disegno normativo delineato dalle linee guida calabresi in materia. In Calabria la Regione, sia sotto il profilo normativo che nella prassi consolidatasi in questi anni di progettazione integrata, ha mantenuto un ruolo di basso profilo nella costruzione dei PIT. Sussistono tuttavia diverse analogie e sostanziali differenze tra gli organi di governance dei PIT previsti nei due diversi contesti regionali. A livello centrale, l'Unità Centrale di Coordinamento in Calabria, così come la Struttura Unica Regionale di Sorveglianza in Basilicata, espletano entrambe a livello centrale una funzione di vigilanza sullo stato di attuazione dei PIT. L'UCC condivide con il Comitato di Pilotaggio la funzione di verifica della congruenza tra progetti ed obiettivi del PIT. Le funzioni del CdP s'intersecano anche con quelle della Conferenza dei Presidenti delle aree PIT, per quanto attiene il coordinamento e l'orientamento dell'attività di formazione e di attuazione dei PIT. Tra le strutture centrali dei PIT previste in Calabria, la Rete PIT non trova nessuna corrispondenza in Basilicata, mentre in Calabria non esiste una figura corrispondente a quella del Responsabile Regionale di collegamento PIT/POR previsto dalla legislazione lucana.

Per quanto attiene le strutture d'area, il Presidente del PIT in Calabria espleta funzioni di coordinamento e gestione, come il Soggetto Responsabile del PIT in Basilicata. Il primo, inoltre, condivide con il Project manager il potere d'indirizzo e di gestione amministrativa, finanziaria ed organizzativa. Il Project manager sintetizza anche parte delle funzioni espletate dal Responsabile del Progetto, per quanto riguarda la responsabilità per la corretta attivazione del PIT ed il conseguimento degli obiettivi prefissati. Per quanto attiene la formulazione delle domande e la segnalazione dei bisogni presenti sul territorio, tale funzione è espletata dalla Consulta economico-sociale e dalla Partnership Concertativa Locale. L'Unità di coordinamento e gestione, struttura d'area dei PIT lucani, supporta il processo di definizione dei PIT e ne monitora il processo attuativo, funzioni analoghe a quelle espletate dal Comitato di Gestione, mentre per le funzioni di supporto all'attività concertativa ed il coordinamento degli interventi previsti dal PIT l'UCG è paragonabile all'Unità Tecnica di Gestione. A tale differente disegno normativo ha corrisposto un funzionamento concreto molto diverso dei PIT nei due contesti istituzionali regionali.

7.4 I Progetti Integrati lucani

I PIT nell'area lucana da un lato sono volti a sostenere e promuovere lo sviluppo locale, dando specifica attuazione alle linee programmatiche e alle azioni previste nell'ambito del POR; dall'altro costituiscono un innovativo veicolo di innovazione istituzionale ed amministrativa, finalizzata a dare concreta attuazione ai principi della governance su scala subprovinciale. Oltre alla dimensione economico programmatica è dunque possibile rintracciare in essi una mission istituzionale volta a garantire coesione e cooperazione sia nell'ambito delle relazioni orizzontali, tra gli attori locali (governance interna), sia in quelle verticali, tra diversi enti territoriali (governance esterna).



La ripartizione effettuata dal CIPE con la Delibera 139 del 06/08/1999 ha destinato alla Basilicata risorse comunitarie per un valore complessivo pari a 1.061.578.000 €, di cui 318.800.000 € assegnati al Fondo FESR, e 742.778.000 € ripartiti sui vari fondi strutturali (FESR 376.278.000 €, FEOAG 171.100.000 €, FSE 195.400.000 €) e quindi tra 6 differenti assi prioritari individuati nel POR 2000-2006. Alla quota comunitaria va aggiunto il cofinanziamento nazionale (515.785.000 €) e le risorse private di cui si prevede l'attivazione (326.940.000 €): si arriva così ad un costo complessivo pari a 1.585.503.000 € da spendere entro il 2008.

Attraverso gli interventi del POR la Regione cerca di massimizzare il coinvolgimento finanziario dei privati attraverso il cofinanziamento del Programma, al fine di favorire lo sviluppo di forme di partenariato pubblico-private. Confrontando la ripartizione delle risorse del Programma Operativo della Regione Basilicata con il programma finanziario del POR

Assi prioritari	Costo totale	Totale risorse pubbliche	Contributi comunitari				Contributi nazionali totali	Privati
			Totale risorse Comunitarie	FESR	FSE	FEOAG		
I - RISORSE NATURALI	€ 339.457.000	€ 261.552.000	€ 141.214.000	€ 111.214.000	-	€ 30.000.000	€ 120.308.000	€ 77.935.000
II - RISORSE CULTURALI	€ 50.158.000	€ 45.142.000	€ 27.085.000	€ 27.085.000	-	-	€ 18.057.000	€ 5.016.000
III - RISORSE UMANE	€ 319.155.000	€ 311.385.000	€ 214.745.000	€ 19.345.000	€ 195.400.000	-	€ 96.640.000	€ 7.770.000
IV - SISTEMI LOCALI	€ 563.965.000	€ 399.060.000	€ 229.598.000	€ 88.498.000	-	€ 141.100.000	€ 169.462.000	€ 164.905.000
V - CITTA'	€ 88.310.000	€ 71.973.000	€ 43.184.000	€ 43.184.000	-	-	€ 28.789.000	€ 16.337.000
VI - RETI E NODI DI SERVIZIO	€ 220.027.000	€ 165.020.000	€ 83.629.000	€ 83.629.000	-	-	€ 81.391.000	€ 55.007.000
ASSISTENZA TECNICA	€ 4.431.000	€ 4.431.000	€ 3.323.000	€ 3.323.000	-	-	€ 1.108.000	-
TOTALE	€ 1.585.503.000	€ 1.258.563.000	€ 742.778.000	€ 376.278.000	€ 195.400.000	€ 171.100.000	€ 515.755.000	€ 326.970.000

Fonte: nostra elaborazione dati POR Basilicata

Assi prioritari	Costo totale Basilicata	Costo totale Calabria	Totale risorse pubbliche Basilicata	Totale risorse pubbliche Calabria	Contributi comunitari										Contributi nazionali totali Basilicata	Contributi nazionali totali Calabria	Contributi privati Basilicata	Contributi privati Calabria
					Totale risorse Comunitarie Basilicata	Totale risorse Comunitarie Calabria	FESR Basilicata	FESR Calabria	FSE Basilicata	FSE Calabria	FEOAG Basilicata	FEOAG Calabria	SFOP Calabria					
I - RISORSE NATURALI	21,4%	26,3%	20,8%	26,4%	19,0%	24,9%	29,6%	34,6%	-	-	17,5%	22,2%	23,3%	28,1%	23,8%			
II - RISORSE CULTURALI	3,2%	3,0%	3,6%	3,0%	3,6%	2,9%	7,2%	4,9%	-	-	0,0%	0,0%	3,5%	3,2%	1,5%			
III - RISORSE UMANE	20,1%	16,6%	24,7%	16,7%	28,9%	21,4%	5,1%	2,6%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	18,7%	11,3%	2,4%			
IV - SISTEMI LOCALI	35,6%	33,3%	31,7%	33,0%	30,9%	31,2%	23,5%	24,7%	-	-	82,5%	77,8%	32,9%	35,2%	50,4%			
V - CITTA'	5,6%	7,2%	5,7%	7,2%	5,8%	6,8%	11,5%	11,5%	-	-	0,0%	0,0%	5,6%	7,7%	5,0%			
VI - RETI E NODI DI SERVIZIO	13,9%	12,6%	13,1%	12,6%	11,3%	11,9%	22,2%	20,2%	-	-	0,0%	0,0%	15,8%	13,5%	16,8%			
ASSISTENZA TECNICA	0,3%	1,0%	0,4%	1,0%	0,4%	0,9%	0,9%	1,6%	-	-	0,0%	0,0%	0,2%	1,1%	0,0%			
TOTALE	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%			

Fonte: nostra elaborazione dati POR Basilicata e Calabria

Calabria emergono nette differenze di fondo che sottendono obiettivi e modus operandi piuttosto divergenti. Anzitutto la Regione Basilicata ha cercato un elevato coinvolgimento finanziario degli attori privati che nel POR Calabria manca quasi completamente, eccezion fatta per l'Asse d'intervento relativo ai sistemi locali, in cui è previsto il cofinanziamento degli interventi. E' una differenza importante, perché mostra due logiche di governance molto differenti e una concezione piuttosto antitetica del ruolo degli attori privati. Mentre con l'approccio lucano è richiesto un impegno non solo formale ma concreto, attraverso l'apporto di risorse finanziarie al processo, come tentativo di coinvolgimento responsabilizzante dei privati, in Calabria questa opzione è stata solo blandamente caldeggiata. Per quanto riguarda il POR calabrese, inoltre, spiccano gli elevati costi per assistenza tecnica, percentualmente tripli rispetto quelli preventivati nel Programma Operativo lucano. In termini assoluti si tratta di 39.884.000 €, a fronte dei 4.431.000 € indicati nel piano finanziario del POR Basilicata.

Il quadro regolamentare complessivo della Progettazione Integrata in Basilicata è stato tracciato dalla Delibera della Giunta Regionale n. 1364 del 19 giugno 2001, provvedimento che ha dato il via all'attività di progettazione integrata sul territorio lucano. Quest'ultima, nelle previsioni normative, avrebbe dovuto estrinsecarsi in un insieme coordinato di azioni coerenti ed unitarie, aventi come fine comune lo sviluppo locale. Nella Delibera 1364 è inoltre stato indicato l'ammontare complessivo di risorse pubbliche attivabili, la ripartizione di massima per Fondi e le risorse attribuite a ciascuna area PIT. In Basilicata sono state individuate, attraverso la territorializzazione delle variabili socio-economiche, tre tipologie di sistemi territoriali di potenziale applicazioni dei PIT con caratteristiche e fabbisogni sostanzialmente omogenei: aree a sviluppo autosostenuto (Vulture-Melfese, Matera ed hinterland, Metapontino, Maratea, Potenza ed hinterland), aree ad elevate potenzialità (Val d'Agri, Melandro, Marmo-Platano, Pollino) ed aree emarginate (Alto e Medio Bradano, Collina Materana, Senese ed Appennino centrale). Il Complemento di programmazione ha individuato e delimitato 8 aree PIT a livello regionale.

Le analisi di contesto, le analisi SWOT, le strategie d'intervento individuate, l'idea-forza e gli obiettivi della progettazione in ciascuna area PIT, i rispettivi piani finanziari e infrastrutturali sono esplicitati al momento della sottoscrizione degli Accordi Normativi, cui fa seguito la sottoscrizione dell'Accordo di Programma. Le otto aree PIT hanno individuato l'idea forza mediante una precisa identificazione dei punti di forza e delle peculiarità del territorio. Da un'analisi trasversale delle idee-forza emergono cinque differenti percorsi tematici di sviluppo locale nell'ambito dei PIT lucani:

- 1) lo sviluppo agricolo, agroalimentare e delle produzioni tipiche locali (PIT Vulture-Alto Bradano);
- 2) lo sviluppo urbano (PIT Val d'Agri);
- 3) lo sviluppo turistico e culturale (PIT Alto Basento, Metapontino, Marmo Platano- Melandro,);
- 4) la tutela ambientale, parchi naturali (PIT Lagonegrese- Pollino);
- 5) lo sviluppo territoriale generale (PIT Bradanica, Montagna Materna);

Nell'ambito di tali differenti orientamenti delle singole aree PIT risultano interessanti le aggregazioni trasversali degli obiettivi specifici delle differenti aree, integrate tra loro e coerenti con l'idea forza identificata dalle stesse aree. Si possono individuare, in tal senso, cinque tipologie di obiettivi specifici:

- 1) la valorizzazione delle risorse culturali e naturali (presente in tutti i PIT)

- 2) lo sviluppo del tessuto imprenditoriale, soprattutto dell'artigianato locale (presente in tutti i PIT ad eccezione di Bradanica e Marmo Platano-Melandro);
- 3) lo sviluppo del sistema turistico attraverso un miglioramento della ricettività e una maggiore qualificazione delle risorse umane (presente in tutti i PIT);
- 4) lo sviluppo produttivo attraverso la creazione di reti (presente nei PIT Bradanica e Marmo Platano-Melandro);
- 5) lo sviluppo agricolo-forestale (presente in tutti i PIT ad eccezione di Marmo Platano-Melandro).

La Regione Basilicata ha ricevuto diverse premialità dall'Unione Europea per la sua elevata capacità di spesa. Sebbene quest'ultima non necessariamente si traduce in capacità progettuale, segnala comunque un buon andamento dell'attività gestionale e la capacità di captare risorse da destinare alla crescita dei territori. L'efficienza gestionale delle autorità lucane è stata confermata anche, nel caso dei PIT, dall'avvio, in tempi decisamente più ridotti rispetto tutte le altre Regioni italiane, dell'implementazione degli stessi. Già sul finire del 2003 la capacità di spesa superava i 140.000.000 €, sui 170.000.000 € stanziati per il primo ciclo triennale di attuazione dei PIT, mentre in altre Regioni le autorità di gestione si trovavano invischiate in diatribe organizzative o programmatiche.

Spostando l'attenzione sulla capacità progettuale, il discorso appare più complesso. Le misure sono decise localmente, per cui l'intervento della Regione in questa prima fase è piuttosto ridotto, limitato alla definizione delle regole che presiedono il funzionamento degli organi del PIT, della normativa vigente e delle scadenze delle differenti tappe successive. L'impronta "dirigista" nella dimensione progettuale si ridimensiona, per riemergere nello stadio attuativo. Il clima entro cui si è svolta la mobilitazione locale in Basilicata è stato segnato da un buon livello di coesione sociale e dalla bassa conflittualità locale e da un clima reso sereno dalla mancanza di una criminalità organizzata di livello paragonabile a quello delle altre Regioni confinanti (Puglia, Campania e Calabria).

Capitolo 8

Progetti Integrati a confronto: analisi di contesto e strategie

8.1 Il PIT Serre Cosentine

Il PIT 8, delle Serre cosentine, si estende su una superficie di 34.700 ettari nella parte Sud-occidentale della Provincia di Cosenza. A Nord confina con il PIT Media Valle del Crati, ad Ovest con il PIT Basso Tirreno Cosentino, a Sud con il PIT Savuto, sempre nel Cosentino. E' costituito da 16 comuni, tutti privi di sbocchi sulla costa, con una popolazione complessiva di circa 156.586 abitanti, pari al 21% della popolazione provinciale ed al 7.7% di quella regionale. Nove dei 16 comuni sono



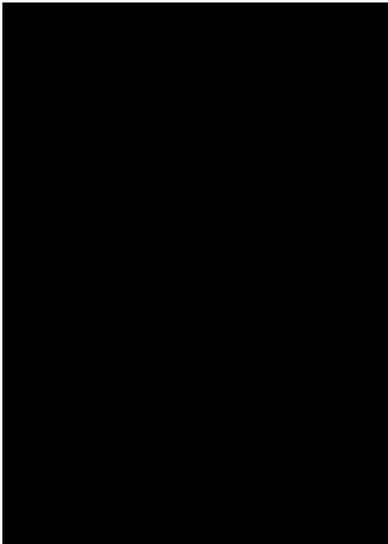
montuosi (Carolei, Cerisano, Dipingano, Domanico, Marano Principato, Mendicino, San Fili, San Pietro in Guarano e San Vincenzo la Costa). Questi rappresentano all'incirca il 59% della superficie complessiva e assorbono meno di un quinto della popolazione totale. I restanti 7 comuni (Castiglione Cosentino, Castrolibero, Cosenza, Lappano, Marano Marchesato, Rende e Zumpano), che coprono il 41% della superficie e comprendono l'80.7% della popolazione, sono classificati come collina interna.

Rende è il Comune più esteso: assorbe il 15.8% dell'intera superficie territoriale del PIT. All'opposto i comuni meno estesi sono Marano Marchesato, con l'1.5% della superficie totale, e Zumpano (2.3%).

8.1.1 Il contesto

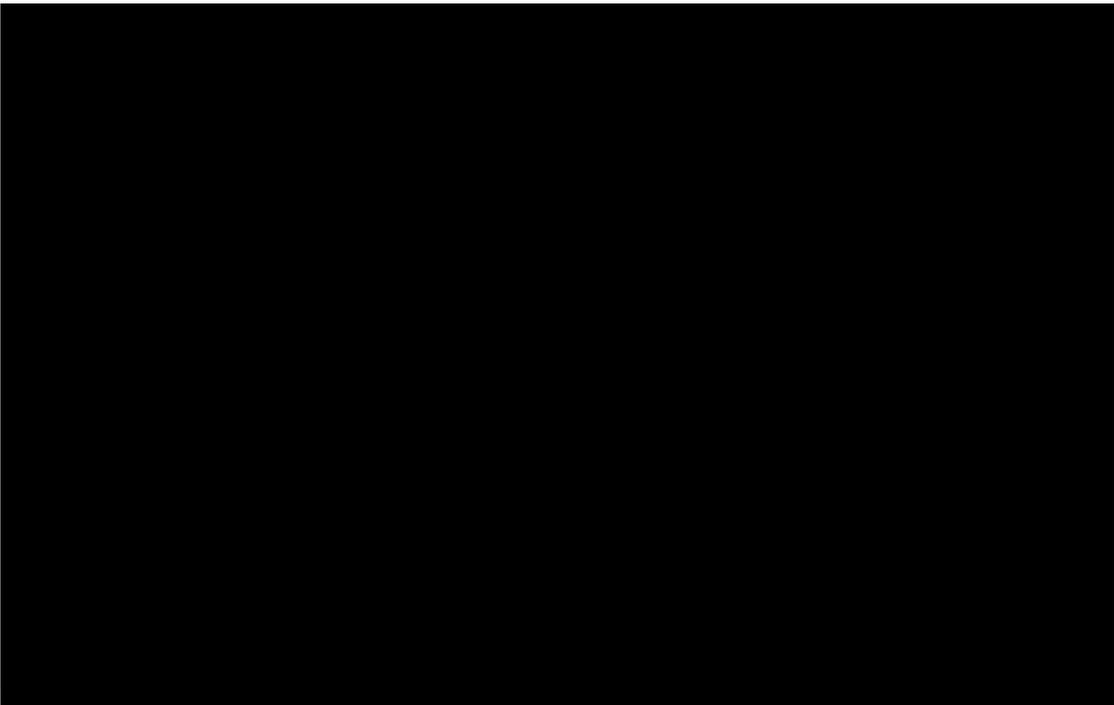
Per quanto attiene la popolazione residente, il Comune più popoloso è Cosenza con circa 73.000 abitanti, pari al 47% di quella complessiva. Seguono Rende, con 34.421 residenti (21% del totale), e Castrolibero, con 10.042 (6.4%). Nel complesso questi tre comuni compongono un'area urbana fisicamente integrata e rappresentano all'incirca il 75% della popolazione residente nel PIT. Seguono Mendicino, con 8.084 abitanti, Dipingano (4.192 abitanti) e San Pietro in Guarano (3.712). Domanico e Lappano, rispettivamente con 926 e 1.000 residenti, costituiscono le entità comunali dotate di minore peso demografico.

Il nucleo pulsante dell'area PIT è costituito agglomerazione urbana formatasi intorno ai comuni di Cosenza, Rende e Castrolibero, caratterizzata da una densità abitativa notevolmente superiore al dato medio provinciale (110 abitanti) e della Regione (133). Soprattutto Cosenza presenta una concentrazione di popolazione per kmq superiore di quasi 20 volte alla media provinciale. Anche i centri minori mostrano addensamenti territoriali di popolazione più elevati rispetto quelli normalmente riscontrabili nel cosentino e su scala regionale.



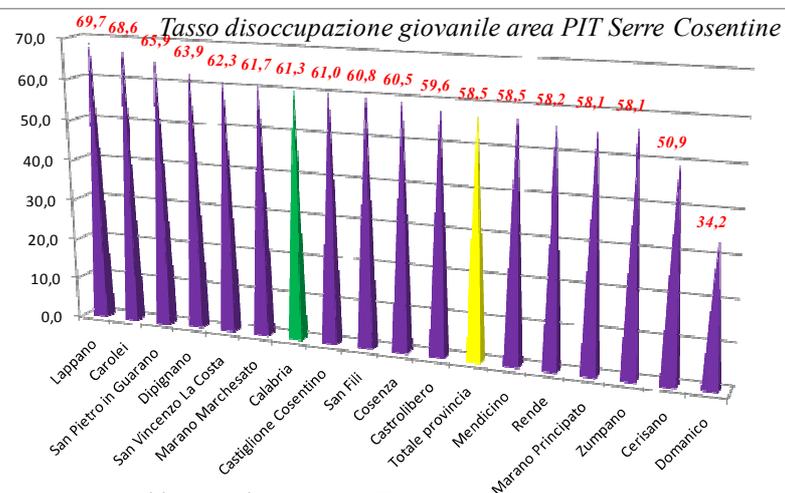
Nell'ultimo ventennio la popolazione residente nell'area PIT ha subito una leggera contrazione: tra il 1981 ed il 2001 i residenti sono diminuiti di oltre 12.300 unità, un decremento relativo del 7.3%. Il Comune di Cosenza, con una perdita quantificabile in oltre 32.600 abitanti, pari ad una variazione del -30.5%, ha riportato la flessione più consistente, mentre i restanti 14 comuni hanno registrato incrementi demografici di differente ampiezza. Particolarmente vistosa è stata la crescita di Marano Principato (+68%), ma incrementi sostenuti hanno interessato anche Mendicino e Castiglione Cosentino (+50%), Castrolibero (+42.3%), Rende (+37.3%), Zumpano (+36.4%). L'emorragia di residenti subita da Cosenza, il Comune più colpito dai movimenti migratori, ha indotto una consistente riallocazione della popolazione sul territorio della cintura urbana, uno spostamento interno all'area PIT che ha mutato parzialmente gli equilibri demografici interni. Negli anni novanta sia il tasso di natalità che di mortalità nelle Serre Cosentine si è mantenuto sistematicamente al di sotto di quello medio provinciale e regionale. Tra i comuni che hanno sperimentato una diminuzione demografica per motivi naturali spiccano San Pietro in Guarano, Domanico e Cosenza.

Sul fronte dell'istruzione, il territorio delle Serre Cosentine mostra un profilo decisamente migliore rispetto il contesto provinciale e regionale in cui è intercalato. A Cosenza, Rende e Castrolibero la percentuale di laureati è 4-5 volte superiore a quella regionale e doppia rispetto al dato provinciale. Il trend appare in rapida crescita: se nel 1991 a Cosenza l'8,2% della popolazione risultava laureata, 10 anni più tardi il medesimo dato era balzato al 13,5%. Analoghe tendenze sono riscontrabili a Rende, dove la percentuale è passata dal 9,1 del '91 al 15,7 del 2001, e in tutti i restanti comuni dell'area, anche quelli più piccoli: Domanico e S. Vincenzo la Costa



hanno visto raddoppiare nello spazio di un decennio la percentuale di laureati residenti, tuttora comunque inferiore al valore medio provinciale e regionale. Su tali cambiamenti culturali ha inciso notevolmente la presenza nel Comune di Rende dell'Università della Calabria. Anche la concentrazione di diplomati è considerevolmente più elevata di quella riscontrabile mediamente nel resto del cosentino e della Calabria. L'analfabetismo, per converso, sembra ormai confinato alle coorti più elevate d'età. Nelle giovani generazioni il fenomeno risulta sostanzialmente superato in quest'area, sebbene permangano situazioni di marginalità sociale che conducono alla dispersione scolastica. I valori delineano comunque una situazione migliore rispetto agli standard generalmente riscontrabili su scala provinciale e regionale. I dati dell'area mostrano dunque un'elevata disponibilità di capitale umano e culturale che, a causa della discrasia tra modernizzazione economica e socio-culturale, non trova adeguata collocazione sul mercato del lavoro locale, alimentando il fenomeno dell'emigrazione. Le basi per uno sviluppo economico, da un punto di vista del potenziale culturale localmente disponibile, appaiono senz'altro presenti. Il problema consiste piuttosto nella mobilitazione e nel coordinamento delle risorse, nell'utilizzazione efficace delle stesse per favorire la crescita di un territorio che, sul versante dell'istruzione, appare allineato alle aree più avanzate del paese.

Sebbene quella delle Serre Cosentine sia una delle zone più dinamiche della Calabria, i dati sembrano indicare comunque una situazione di disagio sociale quando si passano ad analizzare le dinamiche del mercato del lavoro. Anche in questo caso gli indicatori delineano una situazione senz'altro migliore rispetto al resto della provincia e della Regione, ma ben distante dai livelli medi nazionali. Infatti sia l'indice di dipendenza, che rapporta la popolazione dei giovanissimi e degli anziani al totale della popolazione in età da lavoro, sia il tasso di occupazione e il tasso di attività mostrano una condizione di minore incidenza delle problematiche diffuse nel



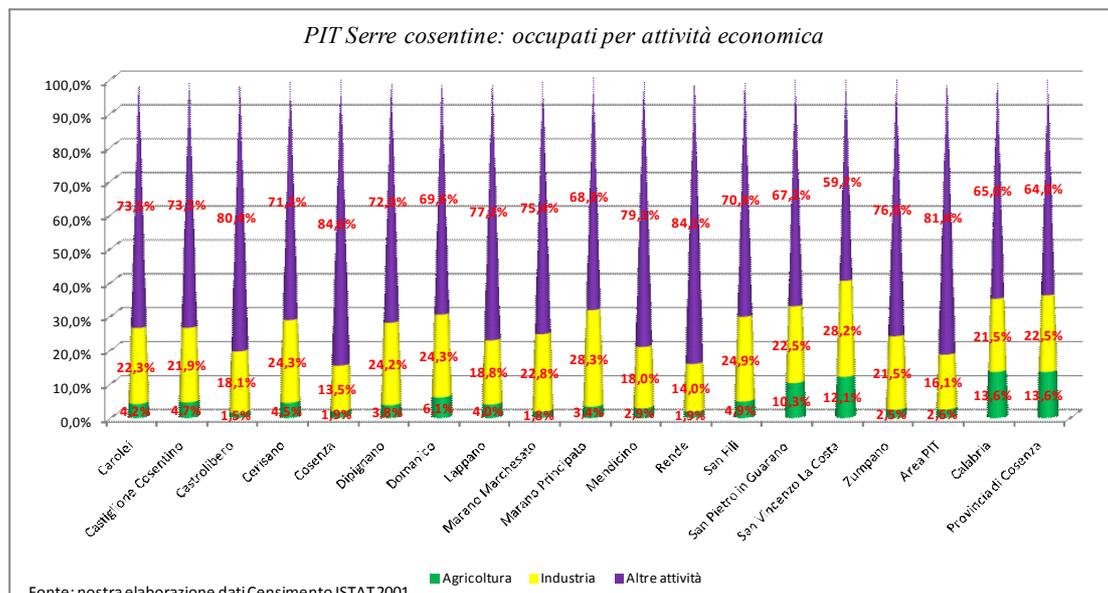
Fonte: nostra elaborazione dati Censimento ISTAT 2001

contesto regionale. Castrolibero e Rende, ad esempio, fanno registrare indici di dipendenza enormemente più bassi non solo dei livelli meridionali, ma anche della media delle regioni del Nord-Ovest. Per quanto attiene il tasso di attività, ovvero la percentuale di forza

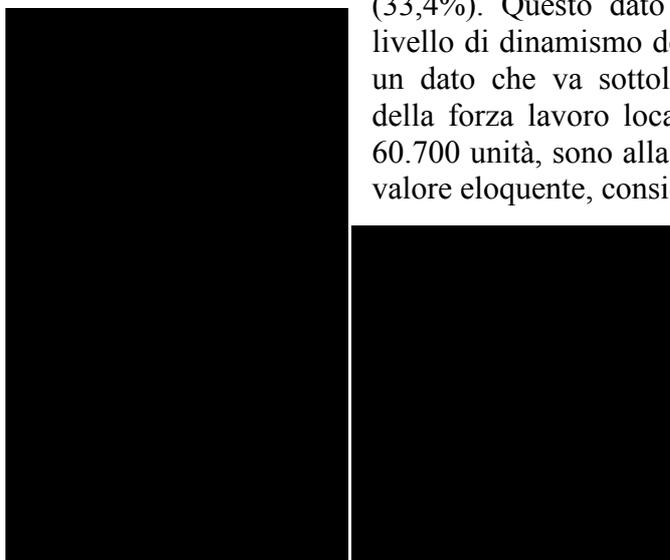
COMUNI	Forze di lavoro			Non forze di lavoro					Totale
	Occupati	In cerca di occupazione	Totale	Studenti	Casalinghe	Ritirati dal lavoro	In altra condizione	Totale	
Carolei	1.032 71,5%	411 28,5%	1.443 48,2%	311 20,0%	473 30,5%	381 24,5%	387 24,9%	1.552 51,8%	2.995
Castrolibero	3.491 82,1%	762 17,9%	4.253 50,0%	1.300 30,6%	1.139 26,8%	900 21,2%	908 21,4%	4.247 50,0%	8.500
Cerisano	890 78,8%	240 21,2%	1.130 41,9%	247 15,8%	398 25,4%	463 29,6%	458 29,2%	1.566 58,1%	2.696
Cosenza	21.529 77,4%	6.302 22,6%	27.831 43,8%	6.557 18,3%	10.892 30,5%	9.803 27,4%	8.483 23,7%	35.735 56,2%	63.566
Dipignano	1.240 76,5%	380 23,5%	1.620 46,3%	391 20,8%	693 36,8%	379 20,1%	418 22,2%	1.881 53,7%	3.501
Domaniico	214 72,1%	83 27,9%	297 38,4%	57 12,0%	119 25,0%	102 21,4%	198 41,6%	476 61,6%	773
Lappano	298 74,3%	103 25,7%	401 48,0%	79 18,2%	107 24,7%	142 32,7%	106 24,4%	434 52,0%	835
Marano Marchesato	759 71,5%	303 28,5%	1.062 50,6%	215 20,8%	338 32,7%	269 26,0%	213 20,6%	1.035 49,4%	2.097
Marano Principato	710 76,4%	219 23,6%	929 49,9%	203 21,7%	281 30,1%	178 19,1%	272 29,1%	934 50,1%	1.863
Mendicino	2.663 81,5%	605 18,5%	3.268 48,9%	786 23,0%	951 27,9%	713 20,9%	962 28,2%	3.412 51,1%	6.680
Rende	11.844 81,8%	2.633 18,2%	14.477 49,8%	4.379 30,0%	3.896 26,7%	3.519 24,1%	2.799 19,2%	14.593 50,2%	29.070
San Fili	716 71,3%	288 28,7%	1.004 46,1%	182 15,5%	385 32,8%	301 25,7%	304 25,9%	1.172 53,9%	2.176
San Pietro in Guarano	1.049 74,8%	353 25,2%	1.402 43,6%	343 18,9%	467 25,8%	605 33,4%	398 22,0%	1.813 56,4%	3.215
San Vincenzo La Costa	618 72,9%	230 27,1%	848 50,3%	164 19,6%	207 24,7%	289 34,5%	178 21,2%	838 49,7%	1.686
Zumpano	608 79,3%	159 20,7%	767 50,4%	121 16,0%	192 25,4%	218 28,9%	224 29,7%	755 49,6%	1.522
Area PIT	47.661 78,5%	13.071 21,5%	60.732 46,3%	15.335 21,8%	20.538 29,2%	18.262 25,9%	16.308 23,2%	70.443 53,7%	131.175
Provincia di Cosenza	206.456 76,9%	62.010 23,1%	268.466 43,4%	66.629 19,0%	85.304 24,4%	103.084 29,5%	94.750 27,1%	349.767 56,6%	618.233
Calabria	539.915 75,5%	175.009 24,5%	714.924 42,7%	174.161 18,1%	225.843 23,5%	289.095 30,1%	271.585 28,3%	960.684 57,3%	1.675.608

Fonte: nostra elaborazione su dati Censimento ISTAT 2001

lavoro sulla popolazione totale, questo si mantiene decisamente superiore alla media provinciale e regionale, oscillando tra il 50,65 di Marano Marchesato ed il 38,42% di Domanico. Rende e Castrolibero, ancora una volta, spiccano per il buon andamento



del parametro considerato e per l'alto indice di occupazione della forza lavoro. Proprio il livello di occupazione dei soggetti attivi conferisce a queste due realtà dinamiche del PIT, insieme a Cosenza, un ruolo trainante e propulsivo per l'intera area. Il tasso di occupazione¹¹²¹ nell'area delle Serre Cosentine, pari al 36,3%, si mantiene su valori superiori alla media sia regionale (32,2%) che provinciale (33,4%). Questo dato enfatizza ulteriormente il buon livello di dinamismo dell'area in questione. C'è tuttavia un dato che va sottolineato: oltre 13.000 componenti della forza lavoro locale, su una popolazione attiva di 60.700 unità, sono alla ricerca di un posto di lavoro. Un valore eloquente, considerato che riguarda una delle aree



più dinamiche dell'intera Regione. Disgregando ulteriormente i dati relativi alla disoccupazione, tuttavia, emerge anche in tale zona, in tutta la sua drammaticità, il fenomeno della disoccupazione giovanile, ragguardevole anche nei

¹¹²¹ Negli ultimi 50 anni Provincia e Regione hanno fatto registrare incrementi della base occupazionale (rispettivamente +12.6 e +7.7%) che, comparati con quelli dell'area di riferimento, appaiono decisamente contenuti. Castiglione Cosentino e Rende, i Comuni che accrescono maggiormente il numero di occupati, fanno registrare, nello stesso spettro temporale, incrementi che si aggirano rispettivamente su +634.5 e +513.4%. Aumenti consistenti sono emersi anche a Castrolibero, dove gli addetti alle unità locali manifatturiere aumentarono del 285%, e Zumpano (+218.8%). Diversamente, riduzioni elevate dell'occupazione si registrano, nell'ultimo cinquantennio, a San Vincenzo la Costa (-73.9%), San Fili (-69.2%) e Lappano (-68.2%). Complessivamente, dunque, il territorio analizzato presenta tassi di attività e di occupazione superiori alla media, coniugati ad un tasso di disoccupazione leggermente inferiore ai dati regionali e provinciali. Tale condizione, associata agli elevati standard culturali dell'area, costituisce senz'altro uno dei punti di forza della zona.

comuni con una moderata percentuale di disoccupazione totale: Rende, Mendicino, Castrolibero e Cosenza, che pure mantengono elevati standard occupazionali, la disoccupazione rappresenta un fenomeno che interessa un'ampia porzione di giovani residenti.

Le peculiarità dell'area in esame emergono anche con riferimento alla ripartizione della forza lavoro tra i diversi settori economici. Il terziario assorbe la quota maggiore della forza lavoro della zona: più di tre occupati su quattro risultano impiegati nel settore dei servizi. Solo il 10%, invece, presta l'attività lavorativa nell'ambito del settore secondario, mentre è irrilevante la quota di addetti all'agricoltura. L'economia è notevolmente terziarizzata a Cosenza, dove oltre l'80% degli occupati opera nel mondo dei servizi. La notevole concentrazione nel terziario rispecchia una realtà in linea con quella riscontrabile negli agglomerati urbani più avanzati e rende Cosenza il centro direzionale e pulsante di una provincia con

Comune	INDUSTRIA									
	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Variazione %	Unita' Locali 2001	Variazione %	Addetti 1991	Addetti 1996	Variazione %	Addetti 2001	Variazione %
Carolei	25	28	12,0%	33	17,9%	72	111	54,2%	121	9,0%
Castiglione Cosentino	35	37	5,7%	47	27,0%	240	182	-24,2%	261	43,4%
Castrolibero	101	152	50,5%	136	-10,5%	479	622	29,9%	567	-8,8%
Cerisano	23	22	-4,3%	26	18,2%	68	58	-14,7%	66	13,8%
Cosenza	725	934	28,8%	900	-3,6%	3.218	3.427	6,5%	2.948	-14,0%
Dipignano	40	45	12,5%	57	26,7%	124	136	9,7%	172	26,5%
Domanico	9	8	-11,1%	11	37,5%	34	18	-47,1%	30	66,7%
Lappano	7	10	42,9%	14	40,0%	8	30	275,0%	25	-16,7%
Marano Marchesato	29	26	-10,3%	46	76,9%	85	68	-20,0%	88	29,4%
Marano Principato	17	12	-29,4%	23	91,7%	39	47	20,5%	85	80,9%
Mendicino	49	56	14,3%	62	10,7%	149	158	6,0%	162	2,5%
Rende	239	462	93,3%	524	13,4%	2.222	2.274	2,3%	2.701	18,8%
San Fili	22	23	4,5%	27	17,4%	32	45	40,6%	53	17,8%
San Pietro in Guarano	32	31	-3,1%	36	16,1%	123	109	-11,4%	109	0,0%
San Vincenzo La Costa	20	18	-10,0%	25	38,9%	42	39	-7,1%	115	194,9%
Zumpano	23	22	-4,3%	29	31,8%	121	102	-15,7%	145	42,2%
Totale area PIT	1.396	1.886	35,1%	1.996	5,8%	7.056	7.426	5,2%	7.648	3,0%
Provincia di Cosenza	7.077	8.406	18,8%	8.936	6,3%	30.110	29.290	-2,7%	31.067	6,1%
Calabria	17.817	21.183	18,9%	22.657	7,0%	75.518	69.631	-7,8%	78.368	12,5%
Comune	COMMERCIO									
	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Variazione %	Unita' Locali 2001	Variazione %	Addetti 1991	Addetti 1996	Variazione %	Addetti 2001	Variazione %
Carolei	50	55	10,0%	55	0,0%	66	72	9,1%	67	-6,9%
Castiglione Cosentino	44	27	-38,6%	34	25,9%	119	63	-47,1%	68	7,9%
Castrolibero	143	213	49,0%	202	-5,2%	326	385	18,1%	396	2,9%
Cerisano	37	45	21,6%	45	0,0%	48	59	22,9%	64	8,5%
Cosenza	2.500	2.267	-9,3%	2.163	-4,6%	5.188	4.709	-9,2%	4.370	-7,2%
Dipignano	55	54	-1,8%	52	-3,7%	99	105	6,1%	115	9,5%
Domanico	9	12	33,3%	14	16,7%	13	13	0,0%	14	7,7%
Lappano	14	10	-28,6%	7	-30,0%	20	11	-45,0%	7	-36,4%
Marano Marchesato	51	39	-23,5%	41	5,1%	63	48	-23,8%	58	20,8%
Marano Principato	33	30	-9,1%	34	13,3%	61	41	-32,8%	49	19,5%
Mendicino	90	106	17,8%	108	1,9%	140	159	13,6%	150	-5,7%
Rende	654	816	24,8%	934	14,5%	1.888	1.902	0,7%	2.689	41,4%
San Fili	49	36	-26,5%	27	-25,0%	59	43	-27,1%	34	-20,9%
San Pietro in Guarano	72	58	-19,4%	50	-13,8%	106	80	-24,5%	66	-17,5%
San Vincenzo La Costa	31	19	-38,7%	22	15,8%	55	21	-61,8%	29	38,1%
Zumpano	18	29	61,1%	37	27,6%	24	270	1025,0%	352	30,4%
Totale area PIT	3.850	3.816	-0,9%	3.825	0,2%	8.275	7.981	-3,6%	8.528	6,9%
Provincia di Cosenza	17.772	15.340	-13,7%	15.350	0,1%	30.686	25.895	-15,6%	27.274	5,3%
Calabria	47.704	42.688	-10,5%	41.667	-2,4%	81.248	69.755	-14,1%	72.182	3,5%
Comune	ALTRI SERVIZI									
	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Variazione %	Unita' Locali 2001	Variazione %	Addetti 1991	Addetti 1996	Variazione %	Addetti 2001	Variazione %
Carolei	43	44	2,3%	47	6,8%	84	91	8,3%	88	-3,3%
Castiglione Cosentino	23	29	26,1%	37	27,6%	56	144	157,1%	65	-54,9%
Castrolibero	75	100	33,3%	124	24,0%	218	214	-1,8%	389	81,8%
Cerisano	30	46	53,3%	44	-4,3%	42	54	28,6%	59	9,3%
Cosenza	1.806	2.373	31,4%	2.767	16,6%	7.736	8.203	6,0%	9.508	15,9%
Dipignano	49	57	16,3%	58	1,8%	118	115	-2,5%	151	31,3%
Domanico	9	8	-11,1%	11	37,5%	32	17	-46,9%	22	29,4%
Lappano	8	7	-12,5%	12	71,4%	11	7	-36,4%	15	114,3%
Marano Marchesato	23	28	21,7%	34	21,4%	36	39	8,3%	53	35,9%
Marano Principato	18	20	11,1%	24	20,0%	35	42	20,0%	61	45,2%
Mendicino	61	91	49,2%	113	24,2%	102	138	35,3%	168	21,7%
Rende	391	735	88,0%	979	33,2%	1.963	2.484	26,5%	4.287	72,6%
San Fili	17	35	105,9%	34	-2,9%	31	59	90,3%	53	-10,2%
San Pietro in Guarano	30	38	26,7%	51	34,2%	83	70	-15,7%	70	0,0%
San Vincenzo La Costa	16	16	0,0%	21	31,3%	38	27	-28,9%	57	111,1%
Zumpano	11	12	9,1%	22	83,3%	31	41	32,3%	60	46,3%
Totale area PIT	2.610	3.639	39,4%	4.378	20,3%	10.616	11.745	10,6%	15.106	28,6%
Provincia di Cosenza	10.170	12.343	21,4%	13.604	10,2%	27.393	28.657	4,6%	32.812	14,5%
Calabria	25.645	32.701	27,5%	35.420	8,3%	76.066	77.897	2,4%	91.172	17,0%

Fonte: nostra elaborazione su dati Censimento ISTAT 2001

un'estensione pari a quella della Regione Liguria.

Il comparto industriale nell'area assume un'importanza piuttosto relativa da un punto di vista occupazionale. L'attività più rilevante è costituita dall'edilizia, la cui espansione abnorme è imputabile a circuiti clientelari che hanno alimentato, attraverso il meccanismo degli appalti pubblici, lo sviluppo di un'imprenditorialità dipendente dai rapporti con il mondo della politica. Tale situazione ha agito da freno allo sviluppo del ramo manifatturiero, il quale conserva tuttora un certo impatto occupazionale, in termini relativi, soprattutto nei piccoli comuni montani, sebbene si

Comune	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Variazione %	Unita' Locali 2001	Variazione %	Addetti 1991	Addetti 1996	Variazione %	Addetti 2001	Variazione %
Carolei	118	127	7,6%	135	6,3%	222	274	23,4%	276	0,7%
Castiglione Cosentino	102	93	-8,8%	118	26,9%	415	389	-6,3%	394	1,3%
Cerisano	90	113	25,6%	115	1,8%	158	171	8,2%	189	10,5%
Cosenza	5.031	5.574	10,8%	5.830	4,6%	16.142	16.339	1,2%	16.826	3,0%
Dipignano	144	156	8,3%	167	7,1%	341	356	4,4%	438	23,0%
Domanico	27	28	3,7%	36	28,6%	79	48	-39,2%	66	37,5%
Lappano	29	27	-6,9%	33	22,2%	39	48	23,1%	47	-2,1%
Marano Marchesato	103	93	-9,7%	121	30,1%	184	155	-15,8%	199	28,4%
Marano Principato	68	62	-8,8%	81	30,6%	135	130	-3,7%	195	50,0%
Mendicino	200	253	26,5%	283	11,9%	391	455	16,4%	480	5,5%
Rende	1.284	2.013	56,8%	2.437	21,1%	6.073	6.660	9,7%	9.677	45,3%
San Fili	88	94	6,8%	88	-6,4%	122	147	20,5%	140	-4,8%
San Pietro in Guarano	134	127	-5,2%	137	7,9%	312	259	-17,0%	245	-5,4%
San Vincenzo La Costa	67	53	-20,9%	68	28,3%	135	87	-35,6%	201	131,0%
Zumpano	52	63	21,2%	88	39,7%	176	413	134,7%	557	34,9%
Totale area PIT	7.537	8.876	17,8%	9.737	9,7%	24.924	25.931	4,0%	29.930	15,4%
Cosenza	35.019	36.089	3,1%	37.890	5,0%	88.189	83.842	-4,9%	91.153	8,7%
Calabria	91.166	96.572	5,9%	99.744	3,3%	232.832	217.283	-6,7%	241.722	11,2%

Fonte: nostra elaborazione dati Censimento ISTAT 2001

tratti di attività tradizionali legate alla domanda locale. Tali strutture, operanti nel settore alimentare, dell'abbigliamento, della lavorazione del legno e del metallo (come indotti del settore edile), presentano anch'esse consistenti limiti strutturali e scarsa propensione all'innovazione. L'industria manifatturiera ha comunque

Comuni	0-49 addetti						50-99						100-199						
	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Unita' Locali 2001	Addetti 1991	Addetti 1996	Addetti 2001	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Unita' Locali 2001	Addetti 1991	Addetti 1996	Addetti 2001	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Unita' Locali 2001	Addetti 1991	Addetti 1996	Addetti 2001	
Carolei	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Castiglione Cosentino	100,00%	98,85%	99,38%	100,00%	81,97%	78,96%	0,00%	1,15%	0,62%	0,00%	18,03%	21,04%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Castrolibero	99,68%	99,56%	99,71%	94,73%	88,57%	88,11%	0,32%	0,44%	0,29%	5,27%	11,43%	11,89%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Cerisano	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Cosenza	99,38%	99,41%	99,59%	74,64%	72,89%	70,23%	0,37%	0,30%	0,21%	7,78%	6,21%	8,02%	0,16%	0,18%	0,14%	7,77%	8,61%	10,37%	
Dipignano	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Domanico	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Lappano	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Marano Marchesato	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Marano Principato	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Mendicino	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Rende	98,94%	99,52%	99,26%	73,87%	85,86%	73,08%	0,68%	0,29%	0,47%	9,07%	5,45%	10,75%	0,23%	0,19%	0,23%	6,48%	8,69%	10,77%	
San Fili	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
San Pietro in Guarano	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
San Vincenzo La Costa	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Zumpano	100,00%	98,55%	99,10%	100,00%	49,31%	42,80%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Totale area PIT	99,42%	99,51%	99,57%	77,85%	78,75%	73,71%	0,36%	0,27%	0,25%	7,19%	5,80%	8,47%	0,14%	0,15%	0,13%	6,35%	7,33%	8,95%	
Comuni	200-249						250-499						500 in poi						
	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Unita' Locali 2001	Addetti 1991	Addetti 1996	Addetti 2001	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Unita' Locali 2001	Addetti 1991	Addetti 1996	Addetti 2001	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Unita' Locali 2001	Addetti 1991	Addetti 1996	Addetti 2001	
Carolei	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Castiglione Cosentino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Castrolibero	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Cerisano	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Cosenza	0,00%	0,05%	0,02%	0,00%	3,96%	2,92%	0,06%	0,04%	0,04%	5,16%	4,01%	8,45%	0,02%	0,02%	0,00%	4,65%	4,32%	0,00%	0,00%
Dipignano	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Domanico	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Lappano	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Marano Marchesato	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Marano Principato	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Mendicino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Rende	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,15%	0,00%	0,03%	10,58%	0,00%	5,40%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
San Fili	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
San Pietro in Guarano	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
San Vincenzo La Costa	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Zumpano	0,00%	1,45%	0,00%	0,00%	50,69%	0,00%	0,00%	0,00%	0,90%	0,00%	0,00%	57,20%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Totale area PIT	0,00%	0,04%	0,01%	0,00%	3,15%	1,57%	0,06%	0,02%	0,04%	5,76%	2,39%	7,30%	0,01%	0,01%	0,00%	2,85%	2,58%	0,00%	0,00%

Fonte: nostra elaborazione dati Censimento ISTAT 2001

potenziato nell'ultimo cinquantennio le proprie strutture produttive, passando da 1.177 a 1.675 addetti, con un incremento pari al 42,3%, un trend in controtendenza rispetto quello registrato su scala regionale e provinciale.

Più in generale, tutta la dorsale produttiva dell'area PIT si è vistosamente rafforzata negli ultimi 50 anni, soprattutto nei settori orientati ai mercati locali come

quello commerciale e dell'edilizia. I sistemi imprenditoriali più rilevanti sono ovviamente concentrati nei comuni più grandi. Cosenza ospita da sola oltre il 60% delle aziende non agricole operanti nell'area del PIT, strutture imprenditoriali fortemente polarizzate e concentrate sul fronte delle attività commerciali. Seguono quelle specializzate nel settore dei servizi e, ovviamente, nel comparto delle costruzioni. Gli indotti occupazionali maggiori, nel settore imprenditoriale, sono creati quindi dalle strutture commerciali, dalle aziende di servizi e da quelle edili. Il settore commerciale risulta particolarmente vitale, soprattutto nell'ambito della grande distribuzione, e concentrato lungo l'asse urbano Cosenza-Rende, quale conseguenza dei processi di agglomerazione in atto che garantiscono una domanda stabile, tendenzialmente crescente. Per quanto attiene la ricettività turistica, le strutture alberghiere presenti nell'area offrono una disponibilità di 1.200 posti letto. Il progetto dei paesi-albergo, in fase di definizione, dovrebbe consentire anche ai comuni più piccoli d'intercettare flussi turistici che, allo stato attuale, trovano adeguata sistemazione solo nelle strutture operanti nella città capoluogo o su Rende. Sul fronte dell'agricoltura, infine, il Comune dell'area in cui si riscontra la maggiore percentuale di addetti è S. Vincenzo la Costa, in cui opera in tale comparto il 12% della popolazione residente. Nel complesso il settore primario a livello aggregato nell'area occupa appena il 2,6% della forza-lavoro, un valore 6 volte inferiore agli standard provinciali e regionali. Le aziende agricole operanti nell'area sono relativamente poco numerose, specie nei comuni più grandi, con dimensioni piuttosto contenute, ridimensionatesi nel tempo.

Sebbene la situazione sul fronte imprenditoriale sia migliore di quella riscontrabile nel resto della Provincia e della Regione, il tessuto locale resta condizionato dalla polverizzazione delle strutture produttive. La media di addetti per azienda giunge a stento alle 3 unità. Nel 2001 il 99,6% delle unità locali dell'area PIT impiegava meno di 50 addetti, il 73,7% del totale. Solo nei comuni di Cosenza, Rende e Zumpano, nell'ultimo Censimento, risultavano operanti strutture produttive con più di 250 addetti (3 a Cosenza e 2 nei restanti centri, con un numero di addetti pari rispettivamente a 1.218, 451 e 282 unità). Nei comuni della corona urbana il numero medio di addetti alle unità locali è ancora più basso, raramente a due cifre. Il nanismo delle imprese locali, unitamente alla scarsa internazionalizzazione, alla bassa capitalizzazione e ad investimenti spesso inesistenti in alta tecnologica rendono il tessuto produttivo locale frammentato e poco competitivo. Le strutture produttive, salvo qualche eccezione, non hanno le dimensioni di scala sufficienti per accedere e competere sui mercati nazionali ed internazionali. Sul fronte della legalità, le condizioni localmente presenti risultano discrete, sebbene non ottimali.

8.1.2 Strategie e obiettivi

L'area PIT Serre Cosentine è caratterizzata da diverse problematiche, particolarmente accentuate nei comuni montani più distanti dall'area urbana di Cosenza. Complessivamente emergono dinamiche di un tendenziale, seppur limitato, declino demografico. La perdita è dovuta principalmente alla riduzione di popolazione che ha interessato nell'ultimo ventennio il Comune di Cosenza. I comuni dell'hinterland, invece, fruiscono di un aumento dei propri residenti, con picchi particolarmente elevati nei comuni situati nelle immediate vicinanze del capoluogo di Provincia (Mendicino, Castiglione Cosentino, Castrolibero, Rende e Zumpano), quale risultante di un vistoso processo di ridislocazione spaziale della popolazione. Se precedentemente Cosenza costituiva l'unica polarità attrattiva dell'area, oggi questo ruolo è conteso dai comuni circostanti, che hanno creato una dimensione urbana

ormai policentrica e decentrata, sia urbanisticamente che funzionalmente. Alla riarticolazione della geometria territoriale ha dato un contributo fondamentale lo sviluppo dell'Università della Calabria a Rende, un intervento esogeno che ha impresso un'accelerazione alla modernizzazione culturale e sociale locale.

Sebbene il tessuto economico locale sia, rispetto alla Provincia di Cosenza e alla Calabria, decisamente più dinamico, sussistono comunque sperequazioni interne: comuni demograficamente ed economicamente dinamici conurbati con Cosenza mostrano trend di crescita ben diversi dai montani con strutture produttive deboli, costituiti da settori manifatturieri tradizionali. È rilevante soprattutto il numero di imprese operanti nel settore dei servizi, concentrate essenzialmente a Cosenza, Rende e Castrolibero. Le attività manifatturiere, viceversa, sono allocate nei comuni

PIT	Fondo	Misura	Beneficiario finale	Titolo operazione	Fondi POR	Privati	Altro	Totale
8	FESR	1.10	Comune di Castrolibero	Parco fluviale e tematico del Torrente Campagnano nel comune di Castrolibero	€ 915.000	€ -	€ -	€ 915.000
8	FESR	2.1	Comune di Cosenza	Recupero del Castello Normanno-Svevo	€ 1.424.000	€ -	€ -	€ 1.424.000
8	FESR	2.1	Comune di Cosenza	Restauro Duomo di Cosenza	€ 700.000	€ -	€ -	€ 700.000
8	FESR	2.1	Comune di Cosenza	Recupero e valorizzazione delle Chiese del Crocefisso, Sant'Agostino, San Giovanni Battista a Porta Piana nel centro storico di Cosenza	€ 500.000	€ -	€ -	€ 500.000
8	FESR	2.1	Comune di Cosenza	Recupero e valorizzazione delle Chiese di S. Giovanni Gerosolimitano, Santa Lucia, Spirito Santo nel centro storico di Cosenza	€ 400.000	€ -	€ -	€ 400.000
8	FESR	2.1	Comune di Cosenza	Recupero e valorizzazione delle Chiese di S. Maria a Donnici, S. Maria a Borgo Partenope, Sant'Ippolito nelle frazioni storiche di Cosenza	€ 400.000	€ -	€ -	€ 400.000
8	FESR	2.1	Comune di Dipignano	Completamento degli impianti e delle attrezzature del Centro Servizi per attività culturali e di formazione localizzato nell'Ex Convento dei Cappuccini e nel Palazzo Marini-Albo	€ 124.000	€ -	€ -	€ 124.000
8	FESR	4.4	Comune di Castiglione Cosentino	Completamento dell'anfiteatro e del centro polifunzionale per la cultura e il tempo libero di Castiglione Cosentino	€ 528.000	€ -	€ -	€ 528.000
8	FESR	5.1	Comune di Carolei	Completamento dell'intervento di riqualificazione del centro storico di Carolei	€ 410.000	€ -	€ 72.000	€ 482.000
8	FESR	5.1	Comune di Cerisano	Recupero e valorizzazione del palazzo Sersale e di altro palazzo per attività e servizi culturali nel centro storico di Cerisano	€ 525.000	€ -	€ -	€ 525.000
8	FESR	5.1	Comune di Dipignano	Riqualificazione degli spazi pubblici nel centro storico di Dipignano	€ 200.000	€ -	€ -	€ 200.000
8	FESR	5.1	Comune di Dipignano	Recupero e valorizzazione del palazzo-ex municipio nel centro storico del Comune di Dipignano per attività di servizi culturali	€ 130.000	€ -	€ -	€ 130.000
8	FESR	5.1	Comune di Domonico	Recupero e valorizzazione di Palazzo Stancati per attività e servizi turistici	€ 498.000	€ -	€ -	€ 498.000
8	FESR	5.1	Comune di Lappano	Completamento dell'intervento di riqualificazione del centro storico di Lappano e della frazione storica di Altavilla	€ 340.000	€ -	€ -	€ 340.000
8	FESR	5.1	Comune di Marano Marchesato	Recupero e valorizzazione di Palazzo Spizziri per attività di servizi turistici e culturali nel comune di Marano Marchesato	€ 339.000	€ -	€ -	€ 339.000
8	FESR	5.1	Comune di Marano Principato	Recupero e valorizzazione della Chiesa Maria Santa Annunziata nel centro storico di Marano Principato e riqualificazione dell'area circostante	€ 339.000	€ -	€ -	€ 339.000
8	FESR	5.1	Comune di Mendicino	Recupero e valorizzazione di Palazzo Campagna nel comune di Mendicino per attività servizi culturali	€ 1.032.000	€ -	€ -	€ 1.032.000
8	FESR	5.1	Comune di S. Fili	Valorizzazione di edifici siti nel Centro Storico del Comune di S. Fili da adibire ad attività e servizi culturali e finalizzata a rafforzare l'offerta ricettiva	€ 384.000	€ -	€ -	€ 384.000
8	FESR	5.1	Comune di S. Pietro in Guarano	Completamento dell'intervento di riqualificazione del centro storico di S. Pietro in Guarano	€ 410.000	€ -	€ -	€ 410.000
8	FESR	5.1	Comune di S. Vincenzo la Costa	Recupero e valorizzazione di Palazzo Miceli e di due unità immobiliari, localizzati nel centro storico di San Vincenzo La Costa, per la realizzazione di servizi culturali, la promozione delle produzioni locali e la realizzazione di attività ricettive	€ 361.000	€ -	€ -	€ 361.000
8	FESR	5.1	Comune di Zumpano	Recupero e valorizzazione della Chiesa di San Giorgio nel centro storico di Zumpano e riqualificazione dell'area circostante	€ 339.000	€ -	€ 361.000	€ 700.000
8	FESR	5.2	Associazione dei Comuni	Erogazione di servizi alle persone a rischio di esclusione sociale	€ 800.000	€ -	€ -	€ 800.000
8	FESR	7.1	Ente Capofila	Assistenza Tecnica - I Fase	€ 51.645	€ -	€ -	€ 51.645
8	FESR	4.1	Regione Calabria	Operazioni in Regime di Aiuto - FESR - Mis. 4.1	€ 2.260.000	€ 1.990.000	€ -	€ 4.250.000
8	FESR	4.2	Regione Calabria	Operazioni in Regime di Aiuto - FESR - Mis. 4.2	€ 3.239.725	€ 3.859.730	€ -	€ 7.099.455
8	FESR	4.4	Regione Calabria	Operazioni in Regime di Aiuto - FESR - Mis. 4.4	€ 1.750.000	€ 1.750.000	€ -	€ 3.500.000
8	FESR	5.2	Regione Calabria	Operazioni in Regime di Aiuto - FESR - Mis. 5.2	€ 500.000	€ 500.000	€ -	€ 1.000.000
TOTALE FESR					€ 18.899.370	€ 8.099.730	€ 433.000	€ 27.432.100
8	SFOP	4.20	Regione Calabria	Operazioni in Regime di Aiuto - SFOP - Mis. 4.20	€ 989.730	€ 494.865	€ -	€ 1.484.595
TOTALE SFOP					€ 989.730	€ 494.865	€ -	€ 1.484.595
8	FSE	3.14	Regione Calabria	Operazioni FSE - Misura 3.14	€ 2.154.000	€ 240.000	€ -	€ 2.394.000
8	FSE		Provincia di Cosenza	Operazioni FSE - Altre Misure	€ 4.650.000	€ 516.600	€ -	€ 5.166.600
TOTALE FSE					€ 6.804.000	€ 756.600	€ -	€ 7.560.600
TOTALE PIT N. 8 SERRE COSENTINE					€ 26.693.100	€ 9.351.195	€ 433.000	€ 36.477.295

montani, come evidenziato dai dati relativi alla ripartizione settoriale degli occupati. Queste aziende sono essenzialmente legate al settore dell'agroalimentare, della produzione d'infissi metallici, all'abbigliamento. I connotati economicamente dicotomici dell'area sono ulteriormente rafforzati dallo scarso sviluppo di nuove aziende nei comuni montani, diversamente da quanto accade nell'area urbana, sebbene anche quelle localizzate nell'immediato hinterland abbiano dimensioni ridotte e scarsa capacità di penetrazione nei mercati internazionali. Il quadro è reso particolarmente negativo dall'elevatissima disoccupazione giovanile. Nonostante la relativa dinamicità dell'area, i picchi registrati da tale parametro risultano preoccupanti, se contemporaneamente si tiene conto dell'elevato stock di capitale culturale della zona.

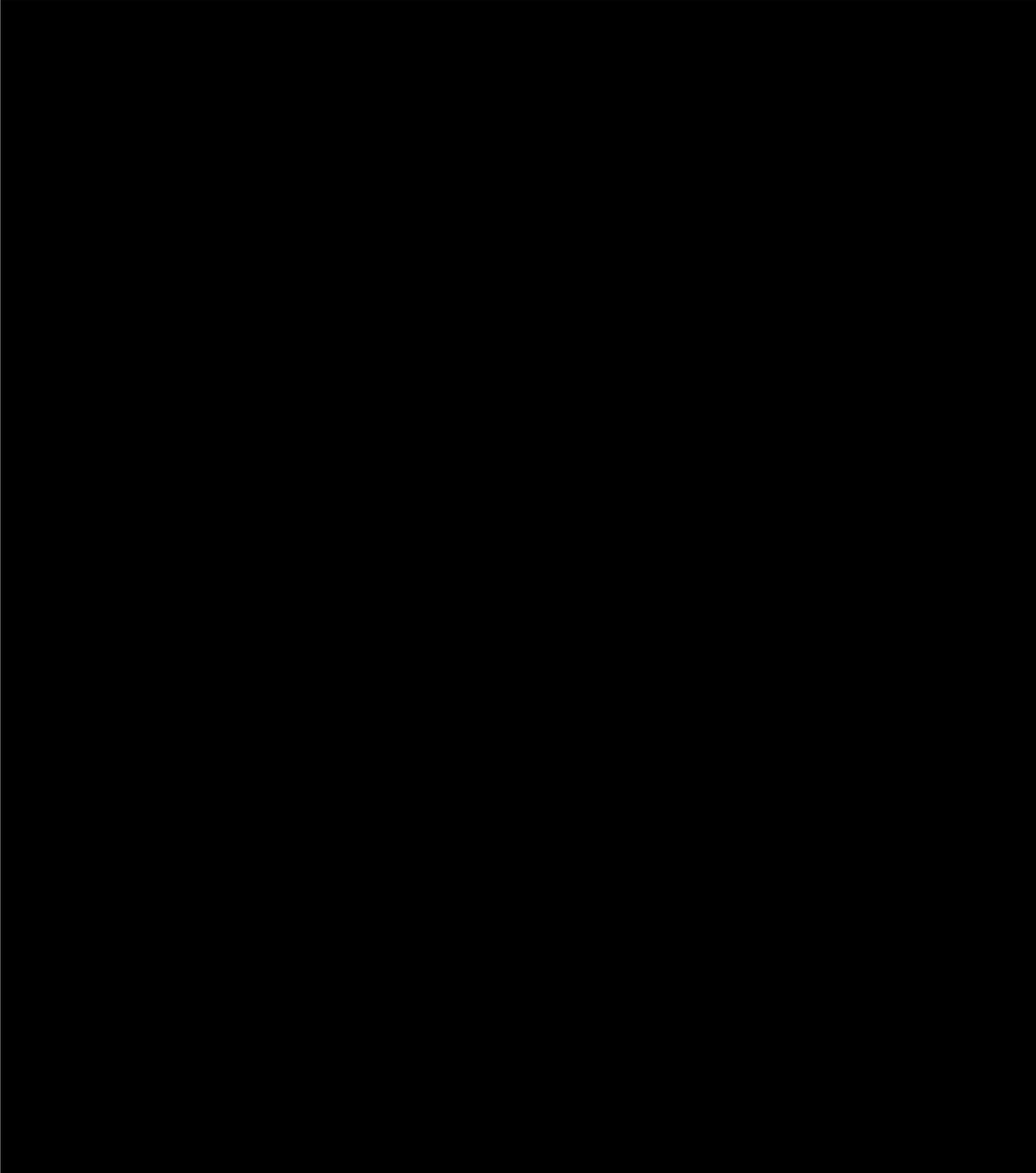
Il PIT sembra dunque caratterizzato dalla presenza di due differenti blocchi:

- 1) il primo è formato dall'insieme di comuni centrali e propulsivi nell'area (Cosenza, Rende, Castiglione Cosentino, Castrolibero e Zumpano), con buone performance economiche e indici di dinamismo più accentuati;
- 2) il secondo è costituito da un consistente numero di comuni interni con caratteristiche molto simili (Carolei, Cerisano, Dipingano, Domanico, Lappano, Marano Marchesato e Principato, Mendicino, San Vincenzo la Costa, San Fili, Marano Principato, San Pietro in Guarano), con forti analogie sul piano socioeconomico, poco dinamici rispetto all'insieme dell'area.

La scarsa omogeneità interna, che si estrinseca in esigenze radicalmente differenti, può costituire un ulteriore limite per l'aggregazione di un partenariato intorno ad un progetto di sviluppo condiviso. Le differenti esigenze e le diverse potenzialità di crescita inevitabilmente rendono l'integrazione degli interventi quantomeno problematica. Aldilà delle criticità cui si è fatto rapido cenno, l'area delle Serre Cosentine presenta numerose e non comuni potenzialità di crescita. Anzitutto, la formazione di un'economia da agglomerazione costituisce di per sé un notevole vantaggio competitivo. Gli agglomerati urbani sono il motore primario della mobilitazione sociale e dell'innovazione economica. Proprio i comuni dell'area urbana cosentina (Cosenza, Rende e Castrolibero) stanno vivendo un intenso processo di sviluppo sociale e culturale, testimoniato dalla rapida crescita delle variabili economiche e relative all'istruzione. I redditi della zona, comparativamente più elevati, facilitano lo sviluppo delle imprese, incentivano la localizzazione di ulteriori attività commerciali, alimentando così il motore dello sviluppo locale. Le esternalità determinate dall'intrapresa di un'attività da parte di un soggetto accrescono i benefici di cui fruiscono altri nel momento in cui avviano a loro volta nuove iniziative. Ciò favorisce una complessiva mobilitazione delle risorse che dovrebbe, in prospettiva, produrre crescita economica. Come l'esperienza storica dimostra, lo sviluppo economico e la modernizzazione non sono processi spazialmente indifferenziati, tantomeno caratterizzati da velocità uniformi. L'acuirsi dei differenziali territoriali e settoriali costituisce un sintomo del fatto che lo sviluppo economico, sebbene in modo disomogeneo, sta attecchendo e che, se ben supportato e coordinato, può diffondersi.

Ovviamente gli interventi previsti dal PIT dovrebbero tenere conto della discrasia esistente tra le diverse aree, puntando sulle potenzialità e facendo consolidare le tendenze di sviluppo che, in nuce, appaiono ormai innescate. Si tratta soprattutto di mobilitare le risorse disponibili e coordinarle efficacemente in un'ottica progettuale di lungo periodo. La progettazione integrata, in quest'area, può contare su consolidate esperienze di partenariati interistituzionali: 12 dei 16 comuni del PIT fanno parte di Comunità Montane, mentre 6 aderiscono al Patto Territoriale del

Cosentino e 2 al Patto tematico agricoltura “Protekos-Eurosibaris”. Inoltre si può anche capitalizzare l’esperienza di partenariato urbano, finalizzata alla riqualificazione e alla rivitalizzazione economica e sociale delle aree di crisi, attuata dal Comune di Cosenza, attuata nell’ambito del progetto URBAN tra il 1994 ed il 1999. Il contesto socio-istituzionale, dunque, dovrebbe già essere dotato delle coordinate culturali fondamentali per muoversi nel complesso sistema della progettazione integrata e della governance. Tra le aree PIT individuate dalla delibera 354 del 27/04/2001 è compresa anche quella del PIT n. 8 Serre Cosentine. Sul progetto individuato l’Unità Centrale di Coordinamento dei PIT espresse parere favorevole nella seduta del 29/11/2004. La proposta progettuale venne infine approvata dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 941 del 03/12/2004, cui fece seguito la sottoscrizione dell’Accordo di Programma in data 28/02/2005 presso la sede della Regione Calabria. Nell’Accordo di Programma, finalizzato all’attuazione delle operazioni di infrastrutturazione a carattere materiale ed immateriale, degli interventi del FSE e degli interventi che comportano regimi di aiuto, è previsto un impegno di risorse complessivo pari a € 36.477.295, di cui € 27.126.100 gravanti



sul POR, così ripartito: Fondo FESR (infrastrutturazione e sviluppo) 18.899.370 €, Fondo SFOP (regimi di aiuto per la pesca) 989.730 €, Fondo FSE (sociale e formazione) 6.804.000 €, altro 433.000 €. Il PIT n. 8 impernia la sua struttura progettuale intorno all'idea strategica sintetizzata efficacemente nello slogan *Lo sviluppo tra memoria e innovazione*. Esso mira a rafforzare il sistema produttivo dell'area in un'ottica di network territoriale. L'area delle Serre Cosentine costituisce una delle principali conurbazioni della Calabria il PSU individua nell'Asse Cosenza-Rende uno delle 6 aree urbane regionali. Dopo successive riunioni, che hanno visto progressivamente ridimensionare l'attenzione degli attori locali, il nucleo nevralgico dell'attività di progettazione integrata si è strutturato intorno alla figura dell'On.le Sandro Principe, Presidente del Comitato di Gestione del PIT, e dell'Arch. Adriano, a capo dell'Unità Tecnica di Gestione. Il primo nella dimensione puramente progettuale, il secondo in quella tecnica, hanno guidato il PIT nella fase di gestazione dei progetti, superando le diffidenze diffuse tra gli attori e le difficoltà intrinsecamente connesse ai processi basati sulla governance. L'animazione territoriale, svolta dall'Arch. Adriano e da Cipparrone, ha consentito di creare un partenariato al quale ha preso parte anche l'Università della Calabria. L'idea di puntare sull'innovazione e sul trasferimento tecnologico, attraverso un diretto coinvolgimento dell'Unical e degli altri centri di ricerca presenti sul territorio, oltre che delle aziende locali operanti nel terziario avanzato, è stata quasi imposta dal Presidente del PIT alla partnership istituzionale, composta da sindaci che avrebbero preferito interventi a carattere infrastrutturale nei singoli comuni. La tenacia con cui Principe sostenne l'innovativo progetto ha infine determinato una generale adesione all'idea-forza, ottenuta attraverso il carisma politico del Presidente. Tuttavia, a causa dell'attentato subito il 29 maggio del 2004¹¹²² dallo stesso, e dal successivo inevitabile disimpegno, l'opzione del trasferimento tecnologico perse progressivamente vigore, in quanto mai realmente recepita e fatta propria dagli altri amministratori locali coinvolti nel processo, più interessati a vedere realizzate le opere a carattere infrastrutturale destinate ai rispettivi comuni. Nell'allegato 4 all'Accordo di Programma, per quanto attiene il trasferimento tecnologico è previsto un costo di complessivo pari a 2.850.000 €, di cui 1.560.000 € derivanti da finanziamenti pubblici ed il restante da fondi privati, nell'ambito della misura 4.1 azione b, cui vanno aggiunte ulteriori risorse stanziare per l'attività di R&S e per la formazione, per un totale di 4.250.000 €. Di tali finanziamenti possono fruire sia interventi finalizzati all'innovazione tecnologica, all'innovazione organizzativa, alla ricerca *precompetitiva*¹¹²³. Il contributo complessivo non potrà comunque superare i 100.000 € per le microimprese, 150.000 € per le imprese spin-off ed i 300.000 € per le imprese innovative. Lo scopo è la valorizzazione dei risultati della ricerca attraverso gli spin-off, incrementando la propensione all'innovazione ed il trasferimento di saperi e tecnologie capaci di rendere competitive le imprese. Si mira anche alla realizzazione di un'interfaccia Università-imprese, attraverso centri di ricerca comuni, a stimolare l'alta formazione nelle imprese. In termini occupazionali,

¹¹²² Cfr.: Corriere della Sera del 30/05/2004.

¹¹²³ «Per progetti di sviluppo precompetitivo si intende la concretizzazione dei risultati delle attività di ricerca industriale in un piano, un progetto o un disegno relativo a prodotti, processi produttivi o servizi nuovi, modificati, migliorati, siano essi destinati alla vendita o all'utilizzazione, compresa la creazione di un primo prototipo non idoneo a fini commerciali. I programmi possono, inoltre, comprendere la formulazione teorica e la progettazione di altri prodotti, processi produttivi o servizi nonché progetti di dimostrazione iniziale o progetti pilota, a condizione che tali progetti non siano né convertibili né utilizzabili a fini di applicazione industriale o sfruttamento commerciale». Da Accordo di Programma PIT n. 8, p. 7 Allegato 4.

l'impatto previsto è di 150 unità. Tale percorso può essere considerato una continuazione del Progetto Oracolo avviato dall'Unical per la creazione di spin-off e microimprese promosse da giovani neolaureati. Sono state finora 4 le aziende avviate nel quadro del Progetto Oracolo.

8.2 Il PIT Locride



Il PIT 21 si estende lungo la dorsale jonica della provincia di Reggio Calabria, su un'area di quasi 1.248,1 kmq, pari al 40% del territorio provinciale e all'8.3% di quello regionale. Ricomprende 39 comuni, 20 dei quali costieri. Il PIT risulta confinante con quello delle Serre Calabresi, delle Serre Vibonesi, dell'Aspromonte e dell'Area grecanica. I sei comuni più estesi del PIT (Siderno, Locri, Bovalino, Roccella Ionica, Gioiosa Ionica e Marina di Gioiosa Ionica) rappresentano da soli oltre il 40% della superficie totale del PIT. Per altri 24 comuni la superficie non supera i 3.000 ettari.

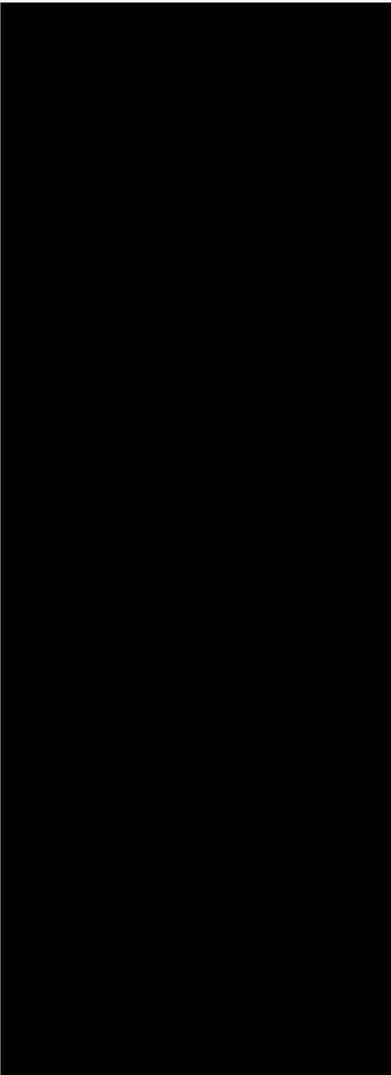
COMUNI	Popolazione residente	
Siderno	16.734	13,1%
Locri	12.997	10,1%
Bovalino	8.358	6,5%
Caulonia	7.756	6,0%
Gioiosa Ionica	7.044	5,5%
Roccella Ionica	6.762	5,3%
Marina di Gioiosa Ionica	6.440	5,0%
Ardore	4.820	3,8%
San Luca	4.106	3,2%
Bianco	4.047	3,2%
Plati	3.823	3,0%
Grotteria	3.611	2,8%
Africo	3.465	2,7%
Monasterace	3.426	2,7%
Mammola	3.389	2,6%
Gerace	2.973	2,3%
Stilo	2.816	2,2%
Careri	2.443	1,9%
Benestare	2.426	1,9%
Riace	1.605	1,3%
Bivongi	1.596	1,2%
Placania	1.507	1,2%
Antonimina	1.442	1,1%
Bruzzano Zeffirio	1.401	1,1%
Sant'Ilario dello Ionio	1.389	1,1%
Stignano	1.373	1,1%
Portigliola	1.343	1,0%
Sarno	1.097	0,9%
Canolo	957	0,7%
Ferruzzano	852	0,7%
Pazzano	799	0,6%
Casignana	775	0,6%
Camini	736	0,6%
Sant'Agata del Bianco	715	0,6%
Ciminà	683	0,5%
Agnana Calabra	673	0,5%
Caraffa del Bianco	622	0,5%
San Giovanni di Gerace	609	0,5%
Martone	597	0,5%
Totale PIT	128.207	22,7%
Totale provincia	564.223	

Fonte: nostra elaborazione dati Censimento ISTAT 2001

La caratteristica principale della zona è costituita dall'ambivalenza mare-montagna: molti comuni presentano una struttura territoriale sdoppiata, con centri storici secolari collocati nell'entroterra e nuovi insediamenti sulla costa, sorti a seguito di consistenti riallocazioni della popolazione lungo la fascia costiera. Nell'area, inoltre, sono presenti 10 siti di importanza Comunitaria. La morfologia del territorio ha contribuito allo sviluppo di un'economia agricola ed artigianale. Il sistema produttivo locale si presenta precario e con un'impresarialità di piccole dimensioni dispersa sul territorio. L'analisi settoriale evidenzia una forte polarizzazione delle strutture produttive nelle attività commerciali e una specializzazione nel settore alberghiero e dei pubblici esercizi. Il turismo nella Locride, come nel resto delle regioni meridionali, risente ancora di un'elevata stagionalizzazione dei flussi e di una limitata valorizzazione delle risorse ambientali. Punto di partenza per la crescita dell'area sono quindi i beni culturali, le risorse naturali, le tradizioni, le produzioni tipiche e le produzioni artigianali.

8.2.1 Il contesto

Il PIT Locride, pur raggruppando 39 comuni, ricomprende appena il 22,7% della popolazione complessiva residente nella Provincia di Reggio



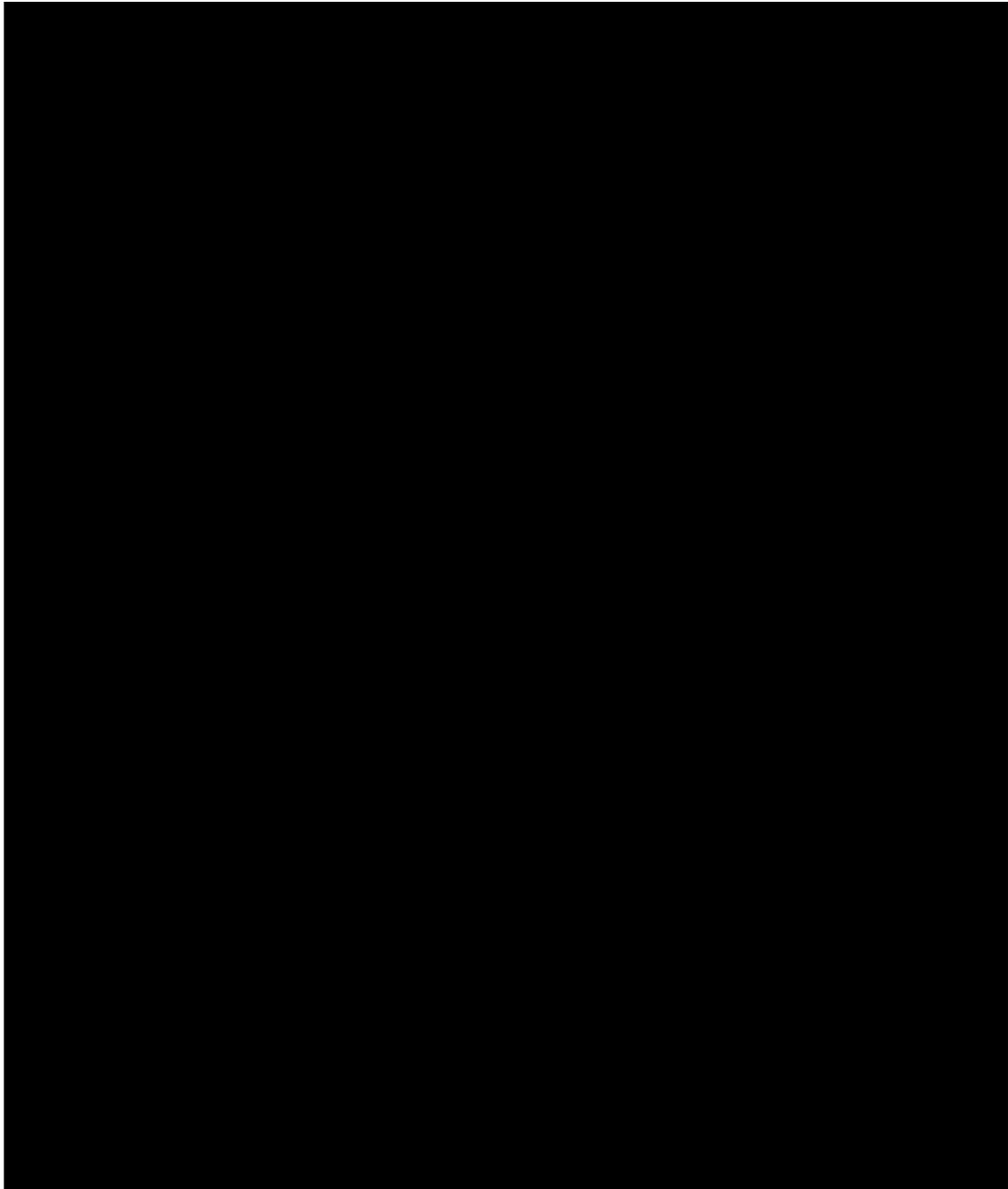
Calabria. Il Comune più popoloso dell'area è Siderno, con i suoi 16.700 abitanti, pari al 13% della popolazione complessiva del PIT. Seguono a ruota Locri (con quasi 13.000 residenti, 10,1% del totale), Bovalino (8.300), Caulonia (7.750) e Roccella Ionica (6.760). In questi 5 comuni risiede oltre il 40% della popolazione complessiva dell'area. Lungo la dorsale costituita dalla Statale 106 si è sviluppata una realtà urbana con oltre 70.000 abitanti, nell'area compresa tra i comuni di Caulonia e Bovalino, zona in cui gli addensamenti abitativi si susseguono senza soluzione di continuità creando uno spazio che costituisce il centro propulsivo dei principali fermenti in atto nella Locride, sia demografici che economici. La Statale Ionica rappresenta la direttrice nevralgica di sviluppo dell'area: lungo essa si irradiano le attività turistiche e commerciali più rilevanti. Complessivamente la densità abitativa nell'area è notevolmente inferiore alla media provinciale (177 ab. per Km²), sebbene lungo la fascia costiera tocchi punte di 542 abitanti per Km², come a Siderno, una media ben superiore sia a quella provinciale che regionale. A tali valori fanno da contrappeso quelli dei comuni interni, scarsamente popolati e dispersi su un'area molto vasta, infrastrutturalmente carente. Di questi, 24 non superano i 3.000 abitanti e 9 non raggiungono quota 1.000 residenti. Il Comune più piccolo, Ciminà, conta appena 683 abitanti ed una densità abitativa di 14 abitanti per Km². Pur distando pochi Km, per spostarsi da un paesino interno all'altro occorre

scendere sulla costa, inserirsi sulla congestionata 106, per poi risalire, in mancanza di una strada interna diretta o sicura.

La polarizzazione tra comuni interni e comuni della fascia costiera è nettissima nella Locride: mentre i primi tendono a spopolarsi, quelli situati sul litorale costituiscono potenti poli d'attrazione, con buone dinamiche demografiche e commerciali. Tutta l'area è comunque interessata da perdite di popolazione più o meno accentuate, in parte imputabili al saldo naturale della popolazione, in parte a flussi migratori diretti verso l'esterno. Il basso tasso di natalità, unitamente al saldo migratorio, determina un trend demografico negativo. La struttura demografica della Locride risente dell'invecchiamento della popolazione, tendenza che costituisce una criticità evidente dell'area. Il fenomeno, invece, dell'emigrazione interessa soprattutto giovani, diplomati e laureati, che non trovano adeguata collocazione nella sfera economica locale. I comuni più dinamici, sia in termini demografici che economici, sono collocati nella fascia centrale della Locride. Molteplici, anche in quest'area, restano le carenze e le criticità che rendono complicato l'avvio di una stabile crescita dell'area.

I dati riguardanti il livello d'istruzione della popolazione residente delineano uno scenario in linea con il contesto regionale, ma sostanzialmente peggiore di quello riscontrabile su scala provinciale. Su una popolazione residente d'età superiore ai 6 anni costituita da oltre 120.300 persone, circa il 4,7% risulta analfabeta, valore che scende all'1% nella popolazione d'età compresa tra i 6 ed i 64 anni, all'incirca 1.200

residenti. Ma il dato più rilevante riguarda gli alfabeti privi di titolo di studio: quasi 10.000 residenti appartenenti al segmento di popolazione compresa tra i 6 ed i 64 anni risulta in tale situazione. Questo dato sottolinea l'incidenza nell'area del fenomeno della dispersione scolastica in misura superiore al livello provinciale, sebbene inferiore a quello regionale.



Negli ultimi 10 anni, comunque, il numero degli analfabeti e degli alfabeti privi di titolo di studio dell'area si è ridotto considerevolmente, essendo fenomeni ad alta incidenza nella popolazione più anziana. Sulla base dei dati del censimento 2001, il picco estremo del fenomeno dell'analfabetismo è riscontrabile nel Comune di Martone, dove ben il 12% dei residenti risulta privo delle abilità culturali fondamentali. Solo in 12 comuni su 39 il dato è inferiore alla media regionale. Questi risultano concentrati nella parte centrale della Locride (Siderno, Roccella, Marina di Gioiosa Jonica, Locri, S. Ilario, Bovalino, Portigliola, Gerace) e presentano i dati

migliori anche quando si prendono in considerazione gli ambiti d'istruzione più elevati.

Locri, con il 12,7% della popolazione residente laureata, si posiziona al vertice nell'area per livello d'istruzione dei residenti, seguita da Gerace e Roccella. In fondo ad un'ipotetica classifica del livello culturale della Locride trovano invece collocazione Canolo e Plati, con appena l'1,6 e 1,1% di laureati, un dato quasi 7 volte inferiore alla media provinciale e regionale. Anche sul piano culturale sembra dunque configurarsi il dualismo già emerso in ambito demografico tra i comuni litoranei della fascia centrale dell'area PIT e quelli più interni e periferici. Questi ultimi continuano ad accumulare ritardi, presentano situazioni di degrado e disagio sociale confermati dai dati relativi all'istruzione. La fuoriuscita prematura dai circuiti scolastici, le difficoltà connesse alla ricerca di un lavoro remunerativo, rendono i giovani che invadono il circuito della dispersione scolastica particolarmente vulnerabili al richiamo delle attività illecite, non trovando collocazione remunerativa nel mercato del lavoro legale.

Nel 2001, anno dell'ultimo Censimento, la forza lavoro nell'area del PIT ammontava a 47.700 unità, corrispondente al 39,4% della popolazione residente con più di 15 anni d'età. Il tasso di attività complessivo nell'area considerata si presenta inferiore alla media provinciale e regionale di circa 3 punti. Correlativamente più elevata di eguale ammontare è la popolazione non attiva, con punte che sfiorano il 70%. Anche l'indice di dipendenza tocca livello allarmanti: in un Comune su 4 dell'area analizzata supera il 70%, con punte massime dell'86 e dell'80% a Bivongi e Ciminà. In simili contesti parlare di potenzialità di sviluppo è, quantomeno, problematico. La struttura demografica stessa ostacola, da sola, qualsiasi possibilità di crescita. Ancora una volta la situazione migliore è riscontrabile lungo l'asse Locri-Roccella, con indici di dipendenza inferiori alla media provinciale e regionale. L'area, nel

suo complesso, presenta comunque una forte dipendenza, ben superiore a quella registrata nelle aggregazioni territoriali più ampie di riferimento.

Il fenomeno della disoccupazione interessa il 25,7% della popolazione attiva. Localmente si registrano punte che sfiorano il 40% di forza lavoro alla ricerca di un impiego sul mercato, come nei comuni di S. Luca (44%), Africo e S. Giovanni di Gerace. All'incirca appena un residente su 3 in età lavorativa risulta occupato nella Locride. Esattamente, il tasso di occupazione nell'area PIT è pari a 29,5%, un dato estremamente ridotto che pone in rilievo una condizione di strutturale dipendenza dai trasferimenti esterni, ma anche una diffusione capillare di lavoro nero ed attività illecite. La situazione occupazionale, se comparata a quella riscontrata dal

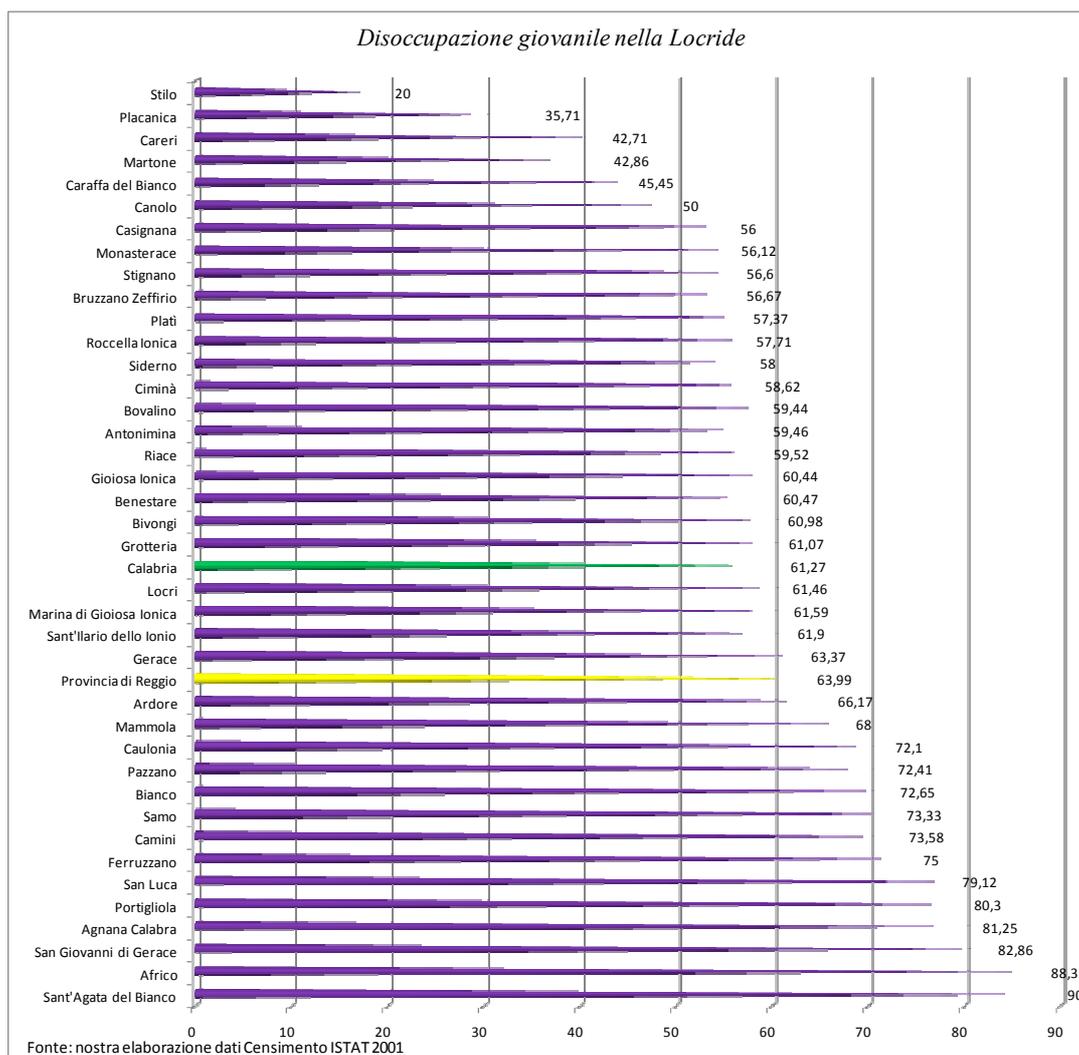
Censimento del 1991, appare comunque migliorata, sebbene in termini assoluti resti piuttosto grave.

COMUNI	Forze di lavoro			Condizione					Totale
	Occupati	In cerca di occupazione	Totale	Non forze di lavoro					
				Studenti	Casalinghe	Ritirati dal lavoro	In altra condizione	Totale	
Africo	594 59,0%	413 41,0%	1007 37,3%	257 15,2%	468 27,6%	333 19,6%	637 37,6%	1695 62,7%	2702
Agnana Calabra	130 64,0%	73 36,0%	203 35,1%	46 12,3%	66 17,6%	152 40,5%	111 29,6%	375 64,9%	578
Antonimina	343 86,8%	52 13,2%	395 32,6%	123 15,0%	241 29,5%	231 28,2%	223 27,3%	818 67,4%	1213
Ardore	1115 76,6%	340 23,4%	1455 35,5%	382 14,5%	486 18,4%	1124 42,6%	647 24,5%	2639 64,5%	4094
Benestare	733 71,6%	291 28,4%	1024 51,6%	138 14,3%	64 6,7%	554 57,6%	206 21,4%	962 48,4%	1986
Bianco	990 74,3%	343 25,7%	1333 39,5%	439 21,5%	364 17,9%	736 36,1%	499 24,5%	2038 60,5%	3371
Bivongi	373 81,6%	84 18,4%	457 34,2%	101 11,5%	103 11,7%	484 55,0%	192 21,8%	880 65,8%	1337
Bovalino	2333 78,1%	654 21,9%	2987 43,1%	834 21,1%	735 18,6%	1325 33,6%	1051 26,6%	3945 56,9%	6932
Bruzzano Zeffirio	279 80,6%	67 19,4%	346 28,4%	93 10,7%	111 12,7%	406 46,5%	263 30,1%	873 71,6%	1219
Camini	170 61,8%	105 38,2%	275 45,1%	60 17,9%	22 6,6%	183 54,6%	70 20,9%	335 54,9%	610
Canolo	213 65,3%	113 34,7%	326 40,8%	72 15,2%	40 8,5%	193 40,8%	168 35,5%	473 59,2%	799
Caraffa del Bianco	136 88,3%	18 11,7%	154 28,2%	57 14,5%	40 10,2%	209 53,2%	87 22,1%	393 71,8%	547
Careri	550 76,5%	169 23,5%	719 37,1%	142 11,6%	138 11,3%	562 46,0%	379 31,0%	1221 62,9%	1940
Casignana	207 80,2%	51 19,8%	258 38,7%	59 14,5%	48 11,8%	154 37,7%	147 36,0%	408 61,3%	666
Caulonia	1689 67,9%	797 32,1%	2486 37,8%	602 14,7%	741 18,1%	1320 32,3%	1426 34,9%	4089 62,2%	6575
Ciminà	156 70,9%	64 29,1%	220 36,8%	40 10,6%	52 13,8%	188 49,7%	98 25,9%	378 63,2%	598
Ferruzzano	215 91,5%	20 8,5%	235 32,4%	65 13,2%	65 13,2%	188 38,3%	173 35,2%	491 67,6%	726
Gerace	644 77,0%	192 23,0%	836 33,8%	226 13,8%	357 21,8%	517 31,6%	536 32,8%	1636 66,2%	2472
Gioiosa Ionica	1659 71,3%	667 28,7%	2326 40,6%	494 14,5%	788 23,1%	873 25,6%	1254 36,8%	3409 59,4%	5735
Grotteria	638 71,7%	252 28,3%	890 29,0%	199 9,2%	541 24,9%	253 11,6%	1181 54,3%	2174 71,0%	3064
Locri	3854 79,9%	967 20,1%	4821 44,1%	1442 23,6%	1104 18,1%	1669 27,3%	1893 31,0%	6108 55,9%	10929
Mammola	808 75,1%	268 24,9%	1076 38,4%	189 11,0%	350 20,3%	674 39,0%	513 29,7%	1726 61,6%	2802
Marina di Gioiosa Ionica	1519 70,2%	645 29,8%	2164 41,0%	555 17,9%	673 21,7%	731 23,5%	1149 37,0%	3108 59,0%	5272
Martone	125 84,5%	23 15,5%	148 29,5%	42 11,9%	58 16,4%	123 34,7%	131 37,0%	354 70,5%	502
Monasterace	960 78,2%	267 21,8%	1227 43,2%	350 21,7%	238 14,7%	529 32,8%	498 30,8%	1615 56,8%	2842
Pazzano	164 64,1%	92 35,9%	256 35,4%	48 10,3%	90 19,2%	200 42,7%	130 27,8%	468 64,6%	724
Placanica	337 82,6%	71 17,4%	408 31,4%	95 10,7%	57 6,4%	430 48,3%	309 34,7%	891 68,6%	1299
Plati	902 65,6%	473 34,4%	1375 48,9%	166 11,6%	41 2,9%	634 44,1%	596 41,5%	1437 51,1%	2812
Portigliola	276 62,4%	166 37,6%	442 38,2%	104 14,5%	142 19,8%	323 45,1%	147 20,5%	716 61,8%	1158
Riace	353 80,2%	87 19,8%	440 33,2%	137 15,5%	157 17,7%	291 32,8%	301 34,0%	886 66,8%	1326
Roccella Ionica	1907 84,2%	357 15,8%	2264 39,4%	666 19,2%	892 25,7%	890 25,6%	1028 29,6%	3476 60,6%	5740
Samo	269 72,5%	102 27,5%	371 39,8%	74 13,2%	55 9,8%	141 25,1%	291 51,9%	561 60,2%	932
San Giovanni di Gerace	128 59,5%	87 40,5%	215 41,7%	47 15,7%	42 14,0%	156 52,0%	55 18,3%	300 58,3%	515
San Luca	839 56,1%	656 43,9%	1495 46,7%	268 15,7%	255 15,0%	557 32,7%	625 36,7%	1705 53,3%	3200
Sant'Agata del Bianco	146 75,6%	47 24,4%	193 32,9%	59 15,0%	112 28,4%	189 48,0%	34 8,6%	394 67,1%	587
Sant'Illario dello Ionio	319 89,1%	39 10,9%	358 30,2%	109 13,1%	101 12,2%	390 47,0%	229 27,6%	829 69,8%	1187
Siderno	3904 72,3%	1495 27,7%	5399 39,6%	1341 16,3%	2172 26,3%	1683 20,4%	3049 37,0%	8245 60,4%	13644
Stignano	334 77,0%	100 23,0%	434 37,0%	127 17,2%	91 12,3%	329 44,6%	191 25,9%	738 63,0%	1172
Stilo	710 94,8%	39 5,2%	749 33,6%	191 12,9%	197 13,3%	353 23,9%	736 49,8%	1477 66,4%	2226
Area PIT	31021 74,3%	10746 25,7%	41767 39,4%	10439 16,2%	12297 19,1%	20277 31,6%	21253 33,1%	64266 60,6%	106033
Totale provincia	145327 73,8%	51589 26,2%	196916 42,2%	45830 17,0%	55333 20,5%	88706 32,9%	79929 29,6%	269798 57,8%	466714
Calabria	539.915 75,5%	175.009 24,5%	714.924 42,7%	174.161 18,1%	225.843 23,5%	289.095 30,1%	271.585 28,3%	960.684 57,3%	1.675.608

Fonte: nostra elaborazione dati Censimento Istat 2001

In molti comuni un appartenente alla forza lavoro su 2 risulta alla ricerca di un lavoro. In parte dietro questi dati si cela una situazione di lavoro nero piuttosto diffuso e un mercato del lavoro extralegale di dimensioni consistenti. In parte gli effetti sociali della disoccupazione sono compensati dalla struttura familiare e dal ruolo redistributivo che questa espleta. È soprattutto la disoccupazione giovanile, che nella Locride assume i connotati di una vera e propria emergenza sociale, ad essere attenuata da una maggiore permanenza in famiglia. Nell'area presa in considerazione la disoccupazione interessa i giovani in misura superiore rispetto alla media sia provinciale che regionale. Si tratta spesso di disoccupazione di lunga durata. L'unica via d'uscita a tale condizione di marginalità sociale è costituita dall'emigrazione verso le zone più ricche del paese. Il trend demografico negativo dell'area supporta questa ipotesi. Il problema della disoccupazione giovanile ha una rilevanza meno opprimente nella zona centrale della Locride, sebbene resti anche in tale contesto su livelli piuttosto allarmanti. In tale situazione di precarietà, di scarse prospettive per il futuro e di aspettative frustrate, la criminalità organizzata trova un terreno fertile per prosperare.

I segnali di un miglioramento della condizione occupazionale ci sono, negli ultimi venti anni la Locride ha fatto consistenti passi in avanti sul fronte occupazionale, come mostrato dai dati. Ma il punto di partenza era decisamente basso, e tanto resta ancora da fare per normalizzare una situazione socio-economica che tuttora permane in uno stato di emergenza, di debolezza endemica che poco si coniuga con la pianificazione d'investimenti produttivi. Una condizione che lascia poco spazio ad aspettative di guadagno formalmente non solo pacifiche, ma anche legali, si potrebbe affermare parafrasando Weber.

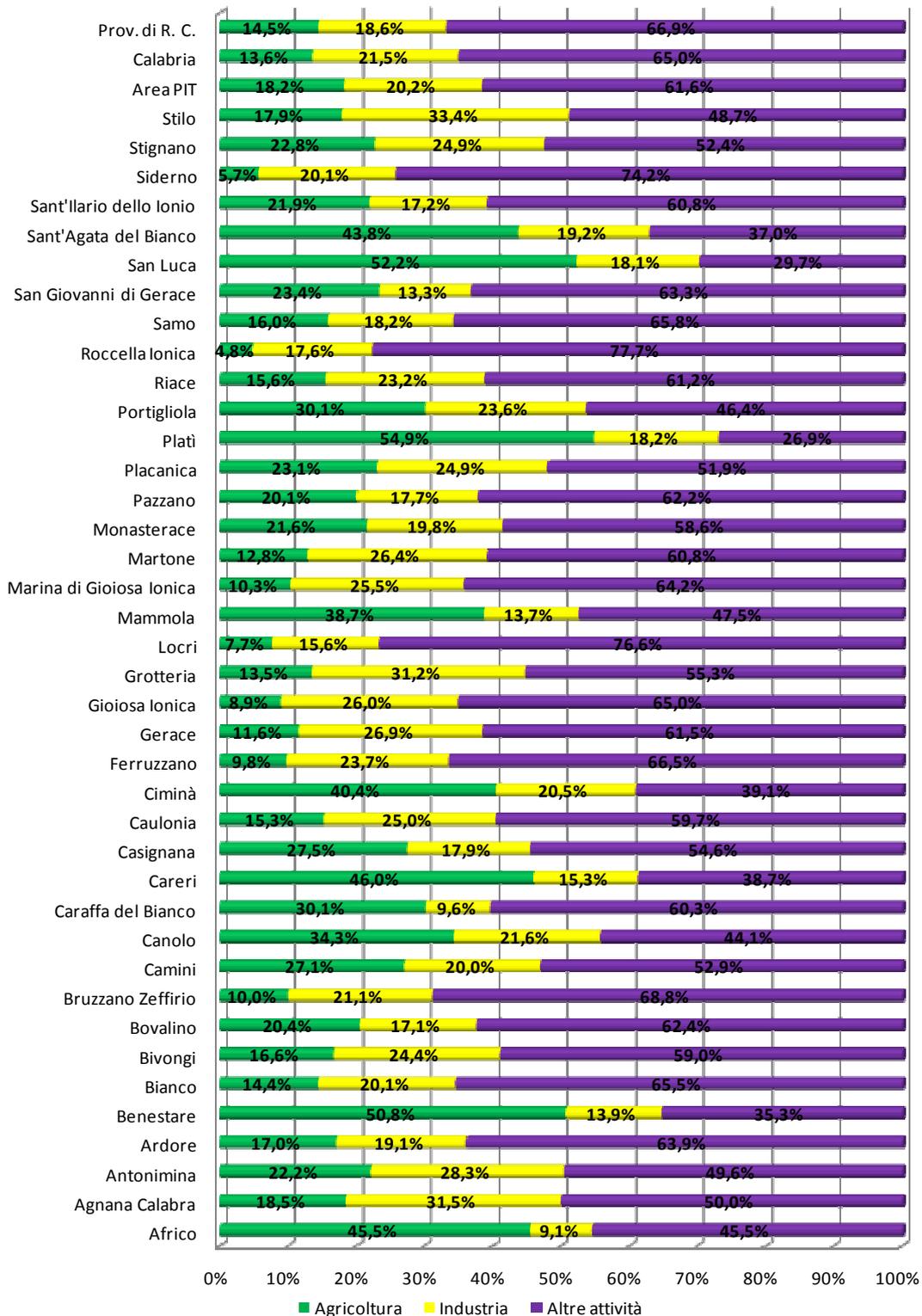


La popolazione attiva è concentrata soprattutto nel settore dei servizi per oltre il 60%, mentre il livello di addetti al settore primario risulta inferiore al dato medio regionale e nazionale. Il Comune più terziarizzato dell'area è Locri, con quattro lavoratori su cinque impiegati nel settore terziario, seguito da Roccella Ionica, in cui il 76% dei residenti risultano addetti ai servizi. All'estremo opposto si collocano invece i comuni di Plati e S. Luca, dove appena un lavoratore su quattro è impiegato nel comparto dei servizi, mentre oltre la metà della forza lavoro trova occupazione in agricoltura.

La presenza di lavoratori autonomi e imprenditori, complessivamente nell'area PIT pari ad oltre il 20% del totale della forza lavoro, risulta in linea con la media provinciale e regionale. La quota di imprese artigiane è relativamente consistente rispetto ai dati provinciali, ma inferiore alla media regionale. In linea con la media regionale è invece la percentuale di aziende manifatturiere sul totale delle attività industriali. In questo comparto, il maggiore indotto occupazionale è riscontrabile nel ramo alimentare. Il settore edile presenta il migliore trend di crescita tra i settori produttivi nell'area, con consistenti e costanti incrementi occupazionali. Rilevante è anche la presenza di attività commerciali e turistiche le quali assumono un ruolo importante nella struttura economica della Locride. Dotata di strutture ricettive di medie dimensioni, di villaggi turistici e camping, la zona propone un'offerta piuttosto variegata, con un buon riscontro occupazionale.

Le unità locali operanti nella Locride risentono dei limiti strutturali che caratterizzano l'intero tessuto produttivo regionale. Di fatto, gran parte delle strutture

PIT Locride: occupati per settore di attività



Fonte: nostra elaborazione su dati Censimento ISTAT 2001

hanno dimensioni ridotte: si tratta di aziende individuali con scarse potenzialità di crescita. Le società di capitali, invece, costituiscono una limitata minoranza. La situazione di estrema frammentazione del tessuto produttivo è accompagnata da un forte individualismo che rende problematico lo sviluppo di forme aggregative tra imprese. La mancanza di fiducia si traduce in un limite insormontabile per

Comuni	INDUSTRIA									
	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Variazione %	Unita' Locali 2001	Variazione %	Addetti 1991	Addetti 1996	Variazione %	Addetti 2001	Variazione %
Africo	4	7	75,0%	9	28,6%	11	14	27,3%	12	-14,3%
Agnana Calabria	18	18	0,0%	14	-22,2%	27	28	3,7%	37	32,1%
Antonimina	17	15	-11,8%	19	26,7%	20	34	70,0%	44	29,4%
Ardore	59	61	3,4%	55	-9,8%	200	133	-33,5%	137	3,0%
Benestare	32	27	-15,6%	29	7,4%	64	39	-39,1%	65	66,7%
Bianco	54	50	-7,4%	49	-2,0%	114	82	-28,1%	83	1,2%
Bivongi	24	20	-16,7%	23	-4,3%	49	52	6,1%	70	34,6%
Bovalino	82	90	9,8%	97	7,8%	251	203	-19,1%	251	23,6%
Bruzzano Zeffirio	17	14	-17,6%	12	-14,3%	28	17	-39,3%	15	-11,8%
Camini	9	6	-33,3%	11	83,3%	21	13	-38,1%	26	100,0%
Canolo	13	9	-30,8%	9	0,0%	31	33	6,5%	25	-24,2%
Caraffa del Bianco	9	7	-22,2%	6	-14,3%	19	9	-52,6%	7	-52,2%
Careri	17	10	-41,2%	17	70,0%	23	11	-52,2%	22	100,0%
Casignana	6	7	16,7%	8	14,3%	13	14	7,7%	14	0,0%
Caulonia	61	67	9,8%	61	-9,0%	226	176	-22,1%	193	9,7%
Ciminà	6	5	-16,7%	5	0,0%	13	5	-61,5%	8	60,0%
Ferruzzano	2	2	0,0%	4	100,0%	4	2	-50,0%	25	1150,0%
Gerace	25	20	-20,0%	22	10,0%	37	32	-13,5%	36	12,5%
Gioiosa Ionica	85	80	-5,9%	72	-10,0%	280	209	-25,4%	234	12,0%
Grotteria	65	43	-33,8%	40	-7,0%	193	102	-47,2%	98	-3,9%
Locri	85	127	49,4%	106	-16,5%	375	275	-26,7%	267	-2,9%
Mammola	10	15	50,0%	12	-20,0%	31	32	3,2%	17	-46,9%
Marina di Gioiosa Ionica	84	71	-15,5%	76	7,0%	212	206	-2,8%	274	33,0%
Martone	12	5	-58,3%	4	-20,0%	11	6	-45,5%	16	166,7%
Monasterace	29	39	34,5%	37	-5,1%	74	91	23,0%	81	-11,0%
Pazzano	8	7	-12,5%	4	-42,9%	12	11	-8,3%	9	-18,2%
Placencia	7	12	71,4%	7	-41,7%	11	19	72,7%	8	-57,9%
Plati'	38	29	-23,7%	23	-20,7%	84	33	-60,7%	28	-15,2%
Portigliola	35	12	-65,7%	17	-41,7%	55	26	-52,7%	28	7,7%
Riace	15	13	-13,3%	23	76,9%	26	35	34,6%	39	11,4%
Roccella Ionica	49	61	24,5%	55	-9,8%	225	234	4,0%	260	11,1%
Samo	23	15	-34,8%	14	-6,7%	42	26	-38,1%	29	11,5%
San Giovanni di Gerace	9	4	-55,6%	4	0,0%	17	6	-64,7%	11	83,3%
San Luca	11	12	9,1%	13	8,3%	22	13	-45,5%	39	85,7%
Sant'Agata del Bianco	9	11	22,2%	10	-9,1%	31	24	-22,6%	18	-25,0%
Sant'Illario dello Ionio	12	20	66,7%	19	-5,0%	56	38	-32,1%	51	34,2%
Siderno	130	182	40,0%	203	11,5%	639	536	-16,1%	643	20,0%
Stignano	16	19	18,8%	18	-5,3%	43	44	2,3%	58	31,8%
Sitilo	20	20	0,0%	15	-25,0%	148	78	-47,3%	81	3,8%
Totale Area PIT	1.207	1.232	2,1%	1.222	-0,8%	3.738	2.949	-21,1%	3.359	13,9%
Prov. di Reggio Calabria	4.221	5.277	25,0%	5.324	0,9%	17.793	15.666	-12,0%	16.962	8,3%
Calabria	17.817	21.183	18,9%	22.657	7,0%	75.518	69.631	-7,8%	78.368	12,5%
Comuni	COMMERCIO									
	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Variazione %	Unita' Locali 2001	Variazione %	Addetti 1991	Addetti 1996	Variazione %	Addetti 2001	Variazione %
Africo	54	33	-38,9%	29	-12,1%	66	42	-36,4%	42	0,0%
Agnana Calabria	11	8	-27,3%	4	-50,0%	14	11	-21,4%	5	-54,5%
Antonimina	20	18	-10,0%	11	-38,9%	21	19	-9,5%	11	-42,1%
Ardore	116	104	-10,3%	101	-2,9%	171	149	-12,9%	151	1,3%
Benestare	28	20	-28,6%	18	-10,0%	35	25	-28,6%	34	36,0%
Bianco	106	86	-18,9%	94	-1,9%	147	137	-6,8%	118	-13,9%
Bivongi	33	34	3,0%	35	2,9%	45	41	-8,9%	41	0,0%
Bovalino	344	244	-29,1%	225	-7,8%	582	386	-33,7%	457	18,4%
Bruzzano Zeffirio	25	23	-8,0%	22	-4,3%	30	24	-20,0%	26	8,3%
Camini	12	8	-33,3%	8	0,0%	13	10	-23,1%	8	-20,0%
Canolo	18	14	-22,2%	12	-14,3%	18	14	-22,2%	12	-14,3%
Caraffa del Bianco	8	8	0,0%	6	-25,0%	12	11	-8,3%	7	-36,4%
Careri	31	22	-29,0%	18	-18,2%	47	22	-53,2%	18	-18,2%
Casignana	16	15	-6,3%	12	-20,0%	21	15	-28,6%	13	-13,3%
Caulonia	161	139	-13,7%	122	-12,2%	246	182	-24,8%	192	3,8%
Ciminà	16	7	-56,3%	9	28,6%	21	8	-61,9%	9	12,5%
Ferruzzano	18	10	-44,4%	6	-40,0%	24	13	-45,8%	6	-53,8%
Gerace	57	46	-19,3%	36	-21,7%	71	54	-23,9%	43	-20,4%
Gioiosa Ionica	338	278	-17,8%	252	-9,4%	500	375	-25,0%	369	-1,6%
Grotteria	151	96	-36,4%	89	-7,3%	194	121	-37,6%	116	-4,1%
Locri	319	303	-5,0%	263	-13,2%	625	540	-13,6%	456	-15,6%
Mammola	51	53	3,9%	46	-13,2%	68	58	-14,7%	54	-6,9%
Marina di Gioiosa Ionica	240	200	-16,7%	192	-4,0%	444	342	-23,0%	331	-3,2%
Martone	13	13	0,0%	11	-15,4%	20	17	-15,0%	12	-29,4%
Monasterace	105	100	-4,8%	106	6,0%	144	124	-13,9%	139	12,1%
Pazzano	17	19	11,8%	20	5,3%	23	24	4,3%	28	16,7%
Placencia	28	18	-35,7%	14	-22,2%	34	20	-41,2%	15	-25,0%
Plati'	32	28	-12,5%	18	-35,7%	39	32	-17,9%	20	-37,5%
Portigliola	28	17	-39,3%	12	-29,4%	37	17	-54,1%	14	-17,6%
Riace	42	26	-38,1%	34	30,8%	71	41	-42,3%	61	48,8%
Roccella Ionica	159	179	12,6%	174	-2,8%	279	281	0,7%	287	2,1%
Samo	17	10	-41,2%	9	-10,0%	23	10	-56,5%	9	-10,0%
San Giovanni di Gerace	9	5	-44,4%	4	-20,0%	9	5	-44,4%	5	0,0%
San Luca	32	32	0,0%	30	-6,3%	41	40	-2,4%	39	-2,5%
Sant'Agata del Bianco	8	4	-50,0%	4	0,0%	10	6	-40,0%	16	166,7%
Sant'Illario dello Ionio	26	21	-19,2%	21	0,0%	37	25	-32,4%	28	12,0%
Siderno	496	498	0,4%	502	0,8%	911	859	-5,7%	937	9,1%
Stignano	31	24	-22,6%	23	-4,2%	46	37	-19,6%	28	-24,3%
Sitilo	34	35	2,9%	35	0,0%	46	42	-8,7%	38	-9,5%
Totale Area PIT	3.250	2.798	-13,9%	2.627	-6,1%	5.185	4.182	-19,3%	4.195	0,3%
Prov. di Reggio Calabria	13.192	12.543	-4,9%	11.770	-6,2%	22.466	19.784	-11,9%	19.680	-0,5%
Calabria	47.704	42.688	-10,5%	41.667	-2,4%	81.248	69.755	-14,1%	72.182	3,5%
Comuni	ALTRI SERVIZI									
	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Variazione %	Unita' Locali 2001	Variazione %	Addetti 1991	Addetti 1996	Variazione %	Addetti 2001	Variazione %
Africo	15	23	53,3%	19	-17,4%	29	39	34,5%	33	-15,4%
Agnana Calabria	13	5	-61,5%	7	40,0%	19	6	-68,4%	8	33,3%
Antonimina	4	11	175,0%	7	-36,4%	8	29	262,5%	28	-3,4%
Ardore	62	70	12,9%	77	10,0%	109	105	-3,7%	124	18,1%
Benestare	16	16	60,0%	12	-25,0%	58	112	93,1%	72	-25,7%
Bianco	95	111	16,8%	118	6,3%	215	194	-9,8%	202	-4,1%
Bivongi	16	22	37,5%	21	-4,5%	31	33	6,5%	24	-27,3%
Bovalino	136	184	35,3%	187	1,6%	291	354	21,6%	396	11,9%
Bruzzano Zeffirio	18	16	-11,1%	15	-6,3%	35	22	-37,1%	21	-4,5%
Camini	4	9	125,0%	12	33,3%	11	10	-9,1%	13	30,0%
Canolo	8	10	25,0%	11	10,0%	14	13	-7,1%	18	38,5%
Caraffa del Bianco	9	9	0,0%	7	-22,2%	15	12	-20,0%	8	-33,3%
Careri	21	15	-28,6%	15	0,0%	37	20	-45,9%	21	5,0%
Casignana	5	8	60,0%	8	0,0%	13	13	0,0%	18	38,5%
Caulonia	113	143	26,5%	134	-6,3%	202	212	5,0%	211	-0,5%
Ciminà	9	5	-44,4%	6	20,0%	13	6	-53,8%	7	16,7%
Ferruzzano	9	9	0,0%	9	0,0%	16	11	-31,3%	11	0,0%
Gerace	28	36	28,6%	33	-8,3%	43	48	11,6%	60	25,0%
Gioiosa Ionica	116	123	6,0%	117	-4,9%	172	215	25,0%	211	-1,9%
Grotteria	62	37	-40,3%	35	-5,4%	89	53	-40,4%	51	-3,8%
Locri	210	278	32,4%	283	1,8%	537	513	-4,5%	600	17,0%
Mammola	36	36	0,0%	31	-13,9%	59	50	-15,3%	40	-20,0%
Marina di Gioiosa Ionica	118	116	-1,7%	141	21,6%	269	196	-27,1%	238	-21,4%
Martone	7	7	-28,6%	5	0,0%	19	9	-52,6%	6	-33,3%
Monasterace	45	50	11,1%	66	32,0%	88	74	-15,9%	99	33,8%
Pazzano	12	11	-8,3%	8	-27,3%	16	15	-6,3%	12	-20,0%
Placencia	13	14	7,7%	13	-7,1%	21	20	-4,8%	18	-10,0%
Plati'	17	13	-23,5%	10	-23,1%	22	20	-9,1%	18	-10,0%
Portigliola	7	14	100,0%	7	-50,0%	11	22	100,0%	9	-59,1%
Riace	20	21	5,0%	24	14,3%	44	30	-31,8%	38	26,7%
Roccella Ionica	107	124	15,9%	136	9,7%	452	290	-35,8%	303	-4,5%
Samo	8	16	100,0%	14	-12,5%	13	18	38,5%	15	-16,7%
San Giovanni di Gerace	12	9	-25,0%	4	-55,6%	14	10	-28,6%	6	-40,0%
San Luca	11	23	109,1%	19	-17,4%	23	38	65,2%	27	-28,9%
Sant'Agata del Bianco	1	9	800,0%	7	-22,2%	1	12	1100,0%	8	-33,3%
Sant'Illario dello Ionio	16	15	-6,3%	16	6,7%	27	18	-33,3%	20	11,1%
Siderno	252	337	33,7%	379	12,5%	579	576	-0,5%	702	21,9%
Stignano	18	21	16,7%	15	-28,6%	43	27	-37,2%	21	-22,2%
Sitilo	23	28	21,7%	35	25,0%	65	76	16,9%	60	-21,1%
Totale Area PIT	1.686	2.002	18,7%	2.063	3,0%	3.723	3.521	-5,4%	3.777	7,3%
Prov. di Reggio Calabria	6.421	8.591	33,8%	8.915	3,8%	22.998	21.931	-4,6%	24.905	13,6%
Calabria	25.645	32.701	27,5%	35.420	8,3%	76.066	77.897	2,4%	91.172	17,0%

Fonte: nostra elaborazione su dati Censimento ISTAT 2001

l'espansione delle aziende, laddove impedisce anche solo di delegare semplici funzioni. Le dimensioni medie delle unità produttive non superano i 2 addetti per azienda nel settore manifatturiero. Diverso il discorso nel comparto agricolo: le aziende non risultano sottodimensionate ma, anzi, la numerosità di unità medio-grandi operanti nell'area è piuttosto elevata, superiore alla media provinciale e regionale.

Tra il 1951 ed il 1991 l'area ha subito un decremento delle strutture produttive pari ad un quarto del totale, una contrazione ben superiore a quella registrata a livello provinciale. Il declino più consistente si registrò nel ventennio compreso tra il '51 ed

Comune	Unita' Locali 1991	Unita' Locali 1996	Variazione %	Unita' Locali 2001	Variazione %	Addetti 1991	Addetti 1996	Variazione %	Addetti 2001	Variazione %
Africo	73	63	-13,7%	57	-9,5%	106	95	-10,4%	87	-8,4%
Agnana Calabria	42	31	-26,2%	25	-19,4%	60	45	-25,0%	50	11,1%
Antonimina	41	44	7,3%	37	-15,9%	49	82	67,3%	83	1,2%
Ardores	237	235	-0,8%	233	-0,9%	480	387	-19,4%	412	6,5%
Benestare	70	63	-10,0%	59	-6,3%	157	176	12,1%	171	-2,8%
Bianco	255	247	-3,1%	261	5,7%	476	413	-13,2%	403	-2,4%
Bivongi	73	76	4,1%	79	3,9%	125	126	0,8%	135	7,1%
Bovalino	562	518	-7,8%	509	-1,7%	1.124	943	-16,1%	1.104	17,1%
Bruzzano Zeffirio	60	53	-11,7%	49	-7,5%	93	63	-32,3%	62	-1,6%
Camini	25	23	-8,0%	31	34,8%	45	33	-26,7%	47	42,4%
Canolo	39	33	-15,4%	32	-3,0%	63	60	-4,8%	55	-8,3%
Caraffa del Bianco	26	24	-7,7%	19	-20,8%	46	32	-30,4%	22	-31,3%
Careri	69	47	-31,9%	50	6,4%	107	53	-50,5%	61	15,1%
Casignana	27	30	11,1%	28	-6,7%	47	42	-10,6%	45	7,1%
Caulonia	335	349	4,2%	317	-9,2%	674	573	-15,0%	596	4,0%
Cimina'	31	17	-45,2%	20	17,6%	47	19	-59,6%	24	26,3%
Ferruzzano	29	21	-27,6%	19	-9,5%	44	26	-40,9%	42	61,5%
Gerace	110	102	-7,3%	91	-10,8%	151	134	-11,3%	139	3,7%
Gioiosa Ionica	539	481	-10,8%	441	-8,3%	952	799	-16,1%	814	1,9%
Grotteria	278	176	-36,7%	164	-6,8%	476	276	-42,0%	265	-4,0%
Locri	614	708	15,3%	652	-7,9%	1.537	1.328	-13,6%	1.323	-0,4%
Mammola	97	104	7,2%	89	-14,4%	158	140	-11,4%	111	-20,7%
Marina di Gioiosa Ionica	442	387	-12,4%	409	5,7%	925	744	-19,6%	843	13,3%
Martone	32	23	-28,1%	20	-13,0%	50	32	-36,0%	34	6,3%
Monasterace	179	189	5,6%	209	10,6%	306	289	-5,6%	319	10,4%
Pazzano	37	37	0,0%	32	-13,5%	51	50	-2,0%	49	-2,0%
Placanica	48	44	-8,3%	34	-22,7%	66	59	-10,6%	41	-30,5%
Plati'	87	70	-19,5%	51	-27,1%	145	85	-41,4%	66	-22,4%
Portigliola	70	43	-38,6%	36	-16,3%	103	65	-36,9%	51	-21,5%
Riace	77	60	-22,1%	81	35,0%	141	106	-24,8%	138	30,2%
Roccella Ionica	315	364	15,6%	365	0,3%	956	805	-15,8%	850	5,6%
Samo	48	41	-14,6%	37	-9,8%	78	54	-30,8%	53	-1,9%
San Giovanni di Gerace	30	18	-40,0%	12	-33,3%	40	21	-47,5%	22	4,8%
San Luca	54	67	24,1%	62	-7,5%	86	99	15,1%	105	6,1%
Sant'Agata del Bianco	18	24	33,3%	21	-12,5%	42	42	0,0%	42	0,0%
Sant'Ilario dello Ionio	54	56	3,7%	56	0,0%	120	81	-32,5%	99	22,2%
Siderno	878	1.017	15,8%	1.084	6,6%	2.129	1.971	-7,4%	2.282	15,8%
Stignano	65	64	-1,5%	56	-12,5%	132	108	-18,2%	107	-0,9%
Stilo	77	83	7,8%	85	2,4%	259	196	-24,3%	179	-8,7%
Totale area PIT	6.143	6.032	-1,8%	5.912	-2,0%	12.646	10.652	-15,8%	11.331	6,4%
Reggio Calabria Calabria	23.834	26.411	10,8%	26.009	-1,5%	62.957	57.381	-8,9%	61.547	7,3%
Calabria	91.166	96.572	5,9%	99.744	3,3%	232.832	217.283	-6,7%	241.722	11,2%

Fonte: nostra elaborazione dati Censimento ISTAT 2001

il '71, quando le unità locali operanti nella Locride passarono da 1.906 a 1.016, con un contrazione pari al 53,3%. L'aumento della concorrenza esterna determinò tale trend negativo, che subì un'inversione di tendenza solo a partire dagli anni '80, quando il numero delle aziende riprese a crescere, soprattutto nel settore edile ed alimentare, facendo registrare un incremento delle aziende del 40%. Le fluttuazioni registrate sul fronte imprenditoriale ebbe un impatto negativo sulla dimensione occupazionale: dai 4.295 addetti del 1951 si passò ai 3.156 addetti del 1991, con una variazione negativa del 26,3%. Il trend è in controtendenza rispetto quello registrato

nello stesso periodo a livello regionale e provinciale: gli addetti del settore manifatturiero aumentarono rispettivamente del 8,9% e del 4,6%. La diminuzione delle unità locali operanti nell'ambito dell'area PIT è continuata anche nel decennio 1991-2001, come fotografato dai 3 successivi Censimenti delle attività produttive che si sono susseguiti in tale spettro temporale. In tutti i settori economici la flessione degli addetti alle unità locali è stata rilevante. Anche per quanto attiene la dimensione media delle unità locali in termini occupazionali la situazione è tutt'altro che positiva. Si tratta in linea di massima di micro-unità produttive con un limitato indotto occupazionale. Le uniche unità con più di 50 addetti sono localizzate a Benestare, Bovalino, Roccella Ionica e Stilo, per un totale di 330 posti di lavoro. Non esistono, nell'area PIT della Locride, unità locali con più di 100 addetti. Ciò evidenzia un apparato produttivo segnato da evidenti limiti strutturali che condizionano le potenzialità di sviluppo dell'intera area.

Il reddito procapite dei residenti dell'area PIT è mediamente inferiore allo standard medio provinciale e regionale, eccezion fatta per i comuni di Locri, Siderno e Bovalino, mentre i consumi non fanno segnare significativi scostamenti. Il settore turistico ed agricolo, relativamente strutturati, appaiono dunque come i sentieri di sviluppo più promettenti. I comuni situati sulla fascia costiera mostrano dinamiche di crescita più accelerate rispetto le zone interne, beneficiando maggiormente dell'apporto di questi due dinamici comparti.

Anche la limitata dotazione infrastrutturale incide negativamente sulle

Comune	0-49 addetti					
	Unità Locali 1991	Unità Locali 1996	Unità Locali 2001	Addetti 1991	Addetti 1996	Addetti 2001
Africo	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Agnana Calabra	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Antonimina	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Ardore	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Benestare	100,00%	98,41%	98,31%	100,00%	52,84%	69,01%
Bianco	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Bivongi	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Bovalino	100,00%	100,00%	99,80%	100,00%	100,00%	94,84%
Bruzzano Zeffirio	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Camini	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Canolo	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Caraffà del Bianco	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Careri	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Casignana	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Caulonia	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Cimina'	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Ferruzzano	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Gerace	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Gioiosa Ionica	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Grotteria	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Locri	99,67%	100,00%	100,00%	91,87%	100,00%	100,00%
Mammola	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Marina di Gioiosa	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Martone	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Monasterace	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Pazzano	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Placanica	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Plati'	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Portigliola	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Riace	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Roccella Ionica	99,37%	99,73%	99,73%	84,62%	92,42%	90,12%
Samo	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
San Giovanni di	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
San Luca	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Sant'Agata del Bianco	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Sant'Ilario dello Ionio	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Siderno	99,77%	99,90%	99,91%	90,98%	95,54%	96,32%
Stignano	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Stilo	98,70%	98,80%	98,82%	79,92%	71,43%	70,95%
Totale:	99,89%	99,93%	99,92%	95,92%	97,30%	97,09%

Fonte: nostra elaborazione dati Censimento ISTAT 2001

potenzialità di sviluppo dell'area: specie i comuni a Sud di Locri scontano il peso di una scarsa accessibilità. Sia la rete viaria che ferroviaria risultano obsolete ed insufficienti a sostenere i volumi di traffico attuali. Di certo, determinano esternalità disincentivanti sulla struttura dei costi per le aziende che intendono localizzarsi nell'area.

8.2.2 Strategie e obiettivi

I problemi e le questioni irrisolte che affliggono la Locride sono molteplici e di ampia portata. Il primo e rilevante vincolo alla crescita scaturisce dal trend demografico. La continua riduzione dei residenti, effetto netto del deflusso di popolazione non compensato dal saldo naturale, congiuntamente all'invecchiamento della stessa creano un notevole vincolo a dipendenza, notevolmente più accentuato rispetto sia il livello provinciale che regionale. Ma l'impoverimento del territorio determinato dall'emigrazione va oltre la questione demografica. A cercare lavoro fuori sono spesso ragazzi con istruzione medio-alta. L'incapacità dell'economia locale di generare opportunità occupazionali è particolarmente elevata nei settori più avanzati, incapaci di assorbire la forza-lavoro più istruita. Sul fronte della produzione, le aziende operanti nell'area sono concentrate nel settore commerciale e della distribuzione, aziende comunque di piccole dimensioni, atomizzate ed isolate. Il comparto turistico appare in linea con gli standard regionali e costituisce, soprattutto

PIT	Fondo	Mis.	Beneficiario finale	Titolo Operazione	Fondi POR	Privati	Altro	Totale
21	FESR	2.1	Comune di Gerace	Progetto intercomunale per la valorizzazione dei beni culturali dell'area del PIT della Locride	€ 750.000	€ -	€ -	€ 750.000
21	FESR	4.2	Provincia di Reggio Calabria	Progetto per la realizzazione di un Centro Servizi per le Aziende del settore tessile dell'area della Locride	€ 700.000	€ -	€ 230.000	€ 930.000
21	FESR	4.3	Regione Calabria - Consorzio di funzioni fra EE.LL. Locride Ambiente	Progetto per la realizzazione di servizi per la promozione dell'immagine turistica dell'area della Locride	€ 393.312	€ -	€ -	€ 393.312
21	FESR	4.4	Consorzio di funzioni fra EE.LL. Locride Ambiente	Progetto per il potenziamento della segnaletica turistica nell'area della Locride	€ 400.000	€ -	€ -	€ 400.000
21	FESR	4.4	Comune di Antonimina	Riqualificazione funzionale nuova struttura termale di Antonimina	€ 770.000	€ -	€ -	€ 770.000
21	FESR	4.4	Comune di Siderno	Progetto intercomunale per il Recupero e Valorizzazione Urbanistica del lungomare del Comune di Siderno	€ 200.000	€ -	€ -	€ 200.000
21	FESR	5.1	Comune di Sant'Illario dello Jonio	Progetto intercomunale per il Recupero e Valorizzazione Urbanistica dei lungomari dell'area PIT della Locride zona Sud - da Locri a Ferruzzano.	€ 1.400.000	€ -	€ -	€ 1.400.000
21	FESR	5.1	Comune di Marina di Gioiosa Jonica	Progetto intercomunale per il Recupero e Valorizzazione Urbanistica dei lungomari dell'area PIT della Locride - zona Nord	€ 850.000	€ -	€ -	€ 850.000
21	FESR	5.1	Comune di Martone	Progetto intercomunale per il Recupero e valorizzazione del patrimonio architettonico e paesaggistico delle aree interne dell'area PIT della Locride	€ 1.250.000	€ -	€ -	€ 1.250.000
21	FESR	5.1.	Comune di Careri	Progetto intercomunale per la riqualificazione del tessuto urbanistico ed il miglioramento della qualità degli spazi pubblici delle aree interne dell'area PIT della Locride	€ 1.250.000	€ -	€ -	€ 1.250.000
21	FESR	5.2	Comune di Africo	Patto Sociale e per i Diritti - Piano Regolatore per il Sociale della Locride	€ 750.000	€ -	€ -	€ 750.000
21	FESR	6.3	Comune di Africo	Diffusione della società dell'informazione	€ 600.000	€ -	€ -	€ 600.000
21	FESR	7.1	Ente Capofila	Assistenza Tecnica - I Fase	€ 51.645	€ -	€ -	€ 51.645
21	FESR	7.1	Ente Capofila	Assistenza Tecnica - II Fase	€ 84.353	€ -	€ -	€ 84.353
21	FESR	1.10	Regione Calabria	Operazioni in Regime di Aiuto - FESR - Mis. 1.10	€ 500.000	€ 334.000	€ -	€ 834.000
21	FESR	2.3	Regione Calabria	Operazioni in Regime di Aiuto - FESR - Mis. 2.3	€ 1.000.000	€ 727.272	€ -	€ 1.727.272
22	FESR	4.1	Regione Calabria	Operazioni in Regime di Aiuto - FESR - Mis. 4.1	€ 3.800.000	€ 2.700.116	€ -	€ 6.500.116
21	FESR	4.4	Regione Calabria	Operazioni in Regime di Aiuto - FESR - Mis. 4.4	€ 4.000.000	€ 4.000.000	€ -	€ 8.000.000
21	FESR	5.1	Regione Calabria	Operazioni in Regime di Aiuto - FESR - Mis. 5.1	€ 500.000	€ 333.333	€ -	€ 833.333
21	FESR	5.2	Regione Calabria	Operazioni in Regime di Aiuto - FESR - Mis. 5.2	€ 900.000	€ 385.713	€ -	€ 1.285.713
21	FESR	6.3	Regione Calabria	Operazioni in Regime di Aiuto - FESR - Mis. 6.3	€ 550.000	€ 450.000	€ -	€ 1.000.000
TOTALE FESR					€ 20.699.310	€ 8.930.434	€ 230.000	€ 29.859.744
21	SFOP	4.20	Regione Calabria	Operazioni in Regime di Aiuto - SFOP - Mis.4.20	€ 712.264	€ 305.256	€ -	€ 1.017.520
21	SFOP	4.21	Regione Calabria	Operazioni in Regime di Aiuto - SFOP - Mis.4.21	€ 356.132	€ 152.628	€ -	€ 508.760
TOTALE SFOP					€ 1.068.396	€ 457.884	€ -	€ 1.526.280
21	FSE	3.14	Regione Calabria	Operazioni FSE - Misura 3.14	€ 2.359.800	€ 262.200	€ -	€ 2.622.000
21	FSE		Provincia di Reggio Calabria	Operazioni FSE - Altre Misure	€ 5.092.200	€ 565.800	€ -	€ 5.658.000
TOTALE FSE					€ 7.452.000	€ 828.000	€ -	€ 8.280.000
TOTALE PIT N. 21 LOCRIDE					€ 29.219.706	€ 10.216.318	€ 230.000	€ 39.666.024

per i comuni sulla costa, un settore dinamico con un'offerta adeguata anche sul piano qualitativo. Il manifatturiero, invece, limitato ai comparti tradizionali dell'alimentare, del tessile e dell'edilizia, presenta numerosi deficit. Retrospectivamente, negli ultimi decenni ha subito un vigoroso declino, mentre commercio, turismo e edilizia hanno fatto registrare buoni trend di crescita. Complessivamente il livello di imprenditorialità è ridotto, addirittura inferiore alle non brillanti statistiche regionali e provinciali. Tali carenze sono rilevabili anche in termini di scarso accesso agli strumenti per il finanziamento aziendale. Le pessime condizioni di legalità nell'area, la presenza pervasiva della 'ndrangheta, incide non poco sulla crescita della propensione imprenditoriale.

Come nel PIT delle Serre Cosentine, anche nel PIT Locride è possibile individuare all'interno una divisione netta tra due blocchi di comuni che presentano caratteristiche e potenzialità di crescita decisamente disomogenee:

- 1) ad un primo blocco appartengono i comuni della fascia centrale e costiera della Locride, che potrebbero diventare il motore propulsivo dello sviluppo dell'area (Locri, Siderno, Marina di Gioiosa Ionica, Roccella, Bianco, Bovalino);
- 2) nel secondo insieme rientrano i comuni interni, distanti dagli assi privilegiati di sviluppo, che sperimentano un inarrestabile tracollo demografico ed economico (Plati, San Giovanni di Gerace, Grotteria, Martone, ecc.).

I centri del primo insieme, caratterizzati da una notevole contiguità che li rende ormai un unico blocco urbano, presentano i caratteri tipici dell'agglomerazione. Sulla linea litoranea si assiste alla formazione di conurbazioni rilevanti: da Caulonia a Bianco, passando per Roccella Ionica, Gioiosa Ionica, Marina di Gioiosa Ionica, Siderno, Locri, Ardore e Bovalino si localizzano le principali imprese, strutture commerciali, scolastiche, sanitarie e terziarie operanti nell'area. La dinamicità di questi agglomerati attrae flussi migratori provenienti dall'entroterra. I comuni interni, viceversa, fanno registrare tendenze opposte, sia sul piano demografico che economico. Il quadro è reso ancora più fosco dalla pervasiva presenza mafiosa nell'area. Numerose attività commerciali e turistiche sono in realtà frutto di operazioni di riciclaggio. Gli investimenti sono perciò scoraggiati dall'illegalità diffusa che rende ancora più incerta la remuneratività degli stessi. I punti di forza e le potenzialità di crescita, dunque, presentano forti contrasti.

Uno degli aspetti più interessanti riscontrabili nell'area è costituito dalla propensione alla cooperazione istituzionale, dalla spinta delle istituzioni locali ad aggregarsi. La stessa numerosità del partenariato istituzionale, composto da 39 comuni, testimonia questa tendenza. Originariamente, infatti, il PIT avrebbe dovuto ricomprendere solo una frazione limitata dell'area, sulla quale già operava l'Associazione dei sindaci dei comuni della Locride, un esempio unico in Calabria, e forse nel Mezzogiorno, di cooperazione intercomunale: un tavolo di confronto intorno al quale i sindaci della zona periodicamente si riuniscono per discutere delle problematiche e delle istanze provenienti dal territorio. Questi attori avevano già dato vita ad un partenariato nell'ambito sia del Patto Territoriale che del progetto, finanziato con fondi comunitari, Leader II. La determinazione dei sindaci a continuare il cammino intrapreso da tempo sulla strada della cooperazione è stata fondamentale per fornire una spinta alla ripermimetrazione del PIT da parte della Regione Calabria. È nato così il PIT calabrese col più alto numero di comuni coinvolti. Delle 39 realtà Comunali partecipanti, 34 fanno parte di Gruppi d'Azione Locale connessi al programma Leader, 27 rientrano nelle Comunità Montane e tutti sono ricompresi nell'Associazione dei sindaci dei comuni della Locride.

La compresenza in un unico PIT di un numero così elevato di attori istituzionali pone ovviamente ostacoli oggettivi alla formulazione di un progetto di sviluppo organico ed integrato, data la disomogeneità non solo socioeconomica, ma

Partenariato istituzionale	Partenariato socio-economico
Comune Africo	Organizzazione dei datori di lavoro/federazione di settore ACAI
Comune Agnana Calabria	Organizzazione dei datori di lavoro/federazione di settore AGCI
Comune Antonimina	GAL Alta Locride
Comune Ardore	Organizzazione per la tutela e/o la salvaguardia dell'ambiente e/o del territorio Amici della terra
Comunita' montana Aspromonte Orientale	Organizzazione dei datori di lavoro/federazione di settore APOR
Comune Benestare	Organizzazione dei datori di lavoro/federazione di settore ASCOA
Comune Bianco	Organizzazione dei datori di lavoro/federazione di settore Assindustria
Comune Bivongi	Organizzazione dei datori di lavoro/federazione di settore CASA
Comune Bovalino	Sindacato dei lavoratori CGIL
Comune Bruzzano Zeffirio	Organizzazione dei datori di lavoro/federazione di settore CIA - Confederazione Italiana Agricoltori
Comune Camini	Sindacato dei lavoratori CISL
Comune Canolo	CLAI
Comune Caraffà del Bianco	Organizzazione dei datori di lavoro/federazione di settore CNA - Confartigianato
Comune Careri	Sindacato dei lavoratori Coldiretti- Federazione provinciale
Comune Casignana	Istituzione a sostegno delle pari opportunità Commissione Regionale Pari Opportunità
Comune Caulonia	Organizzazione dei datori di lavoro/federazione di settore Confagricoltura
Comune Ciminà	Organizzazione dei datori di lavoro/federazione di settore Confartigianato
Comunita' montana Della Limina	Organizzazione dei datori di lavoro/federazione di settore Confcooperative
Comune Ferruzzano	Organizzazione dei datori di lavoro/federazione di settore Confesercenti
Comune Gerace	Istituzione a sostegno delle pari opportunità Consigliere Provinciale di Parità
Comune Gioiosa Ionica	Organizzazione per la tutela e la promozione del patrimonio artistico-culturale Consorzio Eos
Comune Grotteria	Organizzazione per la tutela e/o la salvaguardia dell'ambiente e/o del territorio Consorzio Locride Ambiente
Comune Locri	Organizzazione di promozione del territorio e della comunità locale Consorzio "La Casalora"
Comune Mammola	Organizzazione dei datori di lavoro/federazione di settore COPAGRI
Comune Marina di Gioiosa Ionica	Università degli Studi della Calabria
Comune Martone	Organizzazione di rappresentanza del terzo settore Forum per il Sociale
Comune Monasterace	Impresa GIOECO
Comune Pazzano	Consorzio di imprese Jonica Holiday
Comune Placanica	Organizzazione per la tutela e la promozione del patrimonio artistico-culturale La città del sole
Comune Plati	Organizzazione dei datori di lavoro/federazione di settore LEGACOOOP
Comune Portigliola	Organizzazione per la tutela e/o la salvaguardia dell'ambiente e/o del territorio Legambiente
Comune Riace	GAL Locride
Comune Roccella Ionica	Organizzazione per la tutela e la promozione del patrimonio artistico-culturale Parco antropico "Città del sole"
Comune Samo	Istituzione/organo scolastico - Scuola - Ente di formazione professionale Provveditorato agli studi
Comune San Giovanni di Gerace	Pubblica amministrazione centrale Sportello Europa
Comune San Luca	Organizzazione di promozione del territorio e della comunità locale Strada dei vini e dei sapori della Locride
Comune Sant'Agata del Bianco	Sindacato dei lavoratori UGL
Comune Sant'Ilario dello Ionio	Sindacato dei lavoratori UIL
Comune Siderno	Organizzazione dei datori di lavoro/federazione di settore UNCI
Comune Stignano	Organizzazione dei datori di lavoro/federazione di settore Unione Provinciale degli Artigiani
Comunita' montana Stillaro Allaro	Organizzazione dei datori di lavoro/federazione di settore Unione Regionale del Commercio e del turismo
Comune Stilo	Organizzazione per la tutela e/o la salvaguardia dell'ambiente e/o del territorio WWF
Comunita' montana Versante Ionico Merdionale	

anche geografica, dei comuni partecipanti. La capacità di trasformare questo potenziale vincolo in un'opportunità dipende essenzialmente dal ruolo espletato dall'Unità Tecnica di Gestione, affidata a Locride Sviluppo, agenzia di sviluppo nata col Patto Territoriale.

Il PIT punta alla mobilitazione delle risorse e delle potenzialità del territorio seguendo una logica integrata. In particolare, attraverso l'attività di progettazione integrata si è cercato di valorizzare turismo, le risorse culturali ed umane disponibili. Le risorse stanziare nell'ambito del POR (come risulta nel documento dell'Accordo di Programma sottoscritto alla Regione) ammontano a 29.449.706 €, mentre le risorse totali a 39.666.024 €. Dei primi, 20.699.310 € sono stati destinati all'infrastrutturazione ed ai regimi di aiuto per lo sviluppo, 7.452.000 € al sociale ed alla formazione e 1.068.396 € sono stati destinati ai regimi di aiuto alla pesca, risorse alle quali vanno aggiunte quelle private.

Il percorso di formazione del PIT prese formalmente avvio nell'Aprile del 2002, quando i 39 comuni dell'area conferirono l'incarico a Locride Sviluppo per l'espletamento dell'attività di assistenza tecnica alla definizione ed all'implementazione del PIT. Nello stesso mese fu presentato il Quadro Generale, primo documento ufficiale del PIT Locride. Esattamente un anno più tardi venne alla luce il Master Plan per la microinfrastrutturazione materiale ed immateriale della Locride, con lo scopo di potenziare i processi in atto nell'area, innestati attraverso i vari strumenti di programmazione operanti sul campo. L'Accordo di Programma relativo al PIT venne sottoscritto il 2 Marzo 2005 presso la sede della Giunta Regionale alla presenza dei sindaci dei 39 comuni, dai rappresentanti delle Comunità Montane, di Locride Sviluppo, del Presidente della Giunta Regionale e dell'allora Presidente della Provincia di Reggio Calabria, il Sen. Pietro Fuda. Nel mese successivo, come previsto nell'ambito dell'Accordo, venne approvata dai Consigli comunali la Convenzione per l'attuazione del PIT. A giugno dello stesso anno all'UCG furono delegate le funzioni di coordinamento, monitoraggio e programmazione del PIT. Grazie alla positiva valutazione ricevuta dall'Unità Centrale di Coordinamento della Regione Calabria, il PIT Locride ha concorso a livello nazionale per l'assegnazione di una premialità pari al 6% dei fondi strutturali, insieme ad altri 2 Progetti integrati scelti dalla Regione.

Attraverso il PIT si è cercato di continuare con l'esperienza iniziata col Patto della Locride, anzitutto affidando la gestione tecnica a Locride Sviluppo, la società che aveva seguito i lavori del Patto creando, attraverso un'efficace azione di animazione territoriale, un vasto network locale. Questa soluzione emerse nonostante l'opposizione di alcuni sindaci, che avrebbero preferito affidare la guida del PIT ad un esperto esterno. Nella prima fase negoziale, guidata da Locride Sviluppo, vennero aperti diversi tavoli tematici caratterizzati da una notevole partecipazione delle forze socioeconomiche del territorio. La partecipazione si ridusse considerevolmente quando apparve chiaro che il PIT non avrebbe fornito risorse finanziarie per il sostegno diretto alle imprese, all'occupazione e che il ruolo preminente sarebbe stato svolto dai sindaci. Compreso che lo spirito del PIT era molto diverso da quello del Patto, che gli spazi per la partecipazione del partenariato erano molto più ridotti, gli attori socioeconomici hanno mostrato un progressivo disinteresse.

Il PIT, intitolato «*Dai "laboratori" per lo sviluppo alla costruzione del "sistema locride"*», individua nelle sue linee programmatiche prioritarie la mobilitazione delle risorse locali, la crescita del capitale sociale e l'integrazione delle attività economiche in una logica di sistema (turismo, ambiente patrimonio storico-artistico, risorse fisiche, culturali e umane) volta alla realizzazione di un complesso

intervento integrato per lo sviluppo socio-economico e occupazionale. Gli interventi mirano a stimolare la crescita del settore turistico, a favorire la fruizione del territorio compatibilmente con la salvaguardia delle ingenti risorse ambientali e storico-artistiche locali. La strategia di fondo tende ad accrescere l'integrazione e l'interconnessione tra le filiere esistenti, sebbene allo stato embrionale, nel settore agricolo e turistico, capitalizzando gli effetti positivi delle esperienze concertative pregresse ed in progress, come l'Associazione dei comuni, il Patto Territoriale, il Programma Leader II, PRUSST, PRU, Locride ambiente. Tra gli obiettivi specifici individuati dal PIT particolare rilievo assume l'azione volta ad incrementare, destagionalizzare e qualificare l'offerta del comparto turistico locale attraverso azioni di marketing territoriale ed il potenziamento dell'offerta in un'ottica diversificata. In questo quadro, prioritario resta l'abbattimento delle barriere che frenano l'accessibilità dell'area, attraverso l'individuazione di un modello di trasporto turistico (interno ed esterno all'area) capace di rendere maggiormente fruibile il territorio.

8.3 Il PIT Alto Basento



Il PIT dell'Alto Basento si estende su una superficie di 899,13 Km² e comprende al suo interno 16 comuni. L'area è ricca di zone boschive ed agricole, e ben il 96% del territorio complessivo è montuoso o collinare, un paesaggio di notevole pregio che comprende anche due riserve naturali (quella di Abetina di Laurenzana e la riserva del lago Pantano di Pignola) ed un parco regionale (il parco naturale di Gallipoli Cognato Dolomiti Lucane). Sul territorio sono anche presenti un parco tematico a carattere rurale e storico culturale (il Parco della Grancia), diverse aree archeologiche, rocche e castelli, oltre che un rilevante patrimonio storico e artistico-religioso.

COMUNI	Indice di dipendenza
Pietrapertosa	74,93
Trivigno	72,98
Castelmezzano	65,25
Brindisi Montagna	64,25
Anzi	63,92
Filiano	63,75
Cancellara	61,58
Calvello	59,14
Albano di Lucania	58,35
Laurenzana	56,9
Pietragalla	56,72
Abriola	55,19
Provincia di Potenza	53,34
Vaglio Basilicata	52,79
Basilicata	52,1
Campomaggiore	51,7
Avigliano	49,55
Pignola	46,88

Fonte: nostra elaborazione Censimento ISTAT 2001

Secondo i dati dell'ultimo censimento Istat, nell'area PIT sono residenti 43.947 abitanti, pari al 11,2% della popolazione provinciale. Il comune più grande è Avigliano, con oltre 12.000 residenti, pari al 27,4% della popolazione complessiva del PIT. Seguono, distanziati, Pignola e Pietragalla. Questi tre comuni, che globalmente raggiungono appena quota 22.000 residenti, rappresentano il 50,2% dei residenti nell'area PIT. Delle restanti entità municipali, il 75% non supera i 3.000 abitanti. Quattro di questi non raggiungono neanche soglia 1.000 abitanti: Trivigno ne conta appena 794. Nel decennio intercorso tra gli ultimi due censimenti generali della popolazione l'area ha perso circa il 2% dei suoi residenti, un dato in linea con quello provinciale e regionale. Solo Pignola e Avigliano fanno registrare un saldo positivo.

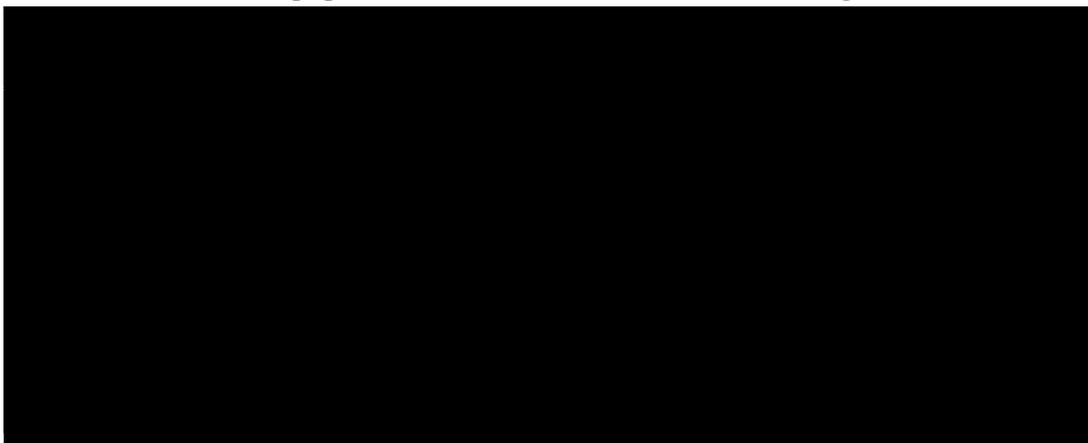
8.3.1 Il contesto

L'espansione demografica ed economica di Potenza ha comportato, nel corso del tempo, una consistente riallocazione territoriale della popolazione dei comuni dell'hinterland, richiamati dalle opportunità occupazionali offerte dalla città-capoluogo nel settore terziario e della pubblica amministrazione. Tale processo di concentrazione demografica, avviatosi negli anni '60, è continuato fino ai primi anni '80. L'inversione di tendenza degli ultimi 25 anni è riconducibile alla progressiva infrastrutturazione viaria della Regione, che ha reso maggiormente accessibili anche le zone interne, grazie alla realizzazione d'importanti collegamenti come la Basentana e la Potenza-Melfi. comuni quali Trivigno e Brindisi Montagna, attraversati da quest'ultima arteria, hanno così visto migliorare notevolmente tempi di collegamenti con il capoluogo, distante pochi Km. Anche l'aumento del costo della vita e delle abitazioni a

Potenza ha frenato l'ulteriore espansione demografica della città ed il flusso immigratorio proveniente dai paesi dell'hinterland.

La densità abitativa dell'area si attesta su livelli inferiori alla media regionale e provinciale. Avigliano e Pignola presentano una densità superiore alla media dell'area, mentre per ben 12 comuni il dato risulta più basso di quello provinciale e regionale. Nel complesso, la densità dell'area PIT oscilla intorno ai 44 abitanti per Km², inferiore al già ridotto valore medio lucano. I dati demografici descrivono un'area strutturalmente priva di centri urbani rilevanti, di addensamenti di rilievo. Oltre ad una popolazione piuttosto ridotta e territorialmente dispersa, la zona presenta livelli di dipendenza decisamente elevati. A Pietrapertosa e Trivigno l'indice supera ampiamente quota 70. La popolazione dei comuni dell'Alto Basento risente in modo consistente

dell'invecchiamento della popolazione, oltre di consistenti flussi emigratori, diretti sia



verso i centri più grandi e le zone ad alta concentrazione industriale, sia fuori Regione. L'invecchiamento della popolazione e l'elevata dipendenza della stessa pongono un serio vincolo strutturale alle possibilità di sviluppo dell'area.

Anche analizzando la dotazione di capitale culturale presente nell'area la situazione appare tutt'altro che positiva. Questa presenta un livello sia di diplomati che di laureati inferiori agli standard medi riscontrabili nel potentino e nell'area lucana in generale. Solo un Comune, Campomaggiore, sui 16 dell'area PIT mostra una percentuale di laureati più elevata rispetto quella presente su scala provinciale e regionale. Nello stesso è presente anche la maggiore concentrazione di diplomati della zona, per un ammontare percentuale complessivo pari al 33%. Gli alfabeti privi di titolo di studio e gli analfabeti, invece, risultano presenti, nel contesto analizzato, in misura più elevata rispetto la media degli aggregati territoriali più ampi. A Pietrapertosa 11 abitanti su 100 risultano privi delle abilità culturali fondamentali, sebbene siano ultrasessantacinquenni per l'85,6% dei casi. Ciò denota una situazione passata piuttosto deficitaria dal punto di vista culturale, ma anche i progressi ottenuti su questo fronte, sebbene il gap rispetto ai già non eccellenti standard regionali e provinciali non è ancora sanato completamente. La strada da fare, in tal senso, è

