

Territorio e regolazione tra locale e globale: il caso delle politiche di sviluppo italiane

Franco Chiarello e Lidia Greco*

Publicato in *Sociologia del Lavoro*, n. 118/2010

1. Introduzione

Il dibattito sulle politiche di sviluppo in Italia ha un andamento ciclico. A fasi di profonde trasformazioni e di forte fermento innovativo – che segnano mutamenti quasi paradigmatici- seguono fasi di stallo o addirittura di auspicati ritorni al passato. Il tema di cui si torna a parlare ciclicamente è, in altri termini, quello della regolazione dell'economia. Qual è la situazione delle politiche di sviluppo in questo momento nel nostro Paese? Quali sono i principi costitutivi che le informano? Qual è il loro contributo al riposizionamento del sistema economico in questi tempi di globalizzazione?

Questo articolo fa il punto della situazione, sollecitato dal tema del Convegno 2009 della sezione ELO. Si interroga sul cambiamento della regolazione dello sviluppo intervenuto negli ultimi decenni nel nostro Paese, sull'emergere di nuove scalarità e sugli esiti ad esse associate, utilizzando i contributi della sociologia economica e della geografia politica. Il Mezzogiorno è il principale riferimento dell'analisi. Si sostiene che, nel corso degli anni novanta, la forte discontinuità introdotta nella politica di sviluppo non è riuscita a contribuire ad una altrettanto forte discontinuità nelle dinamiche economiche del Mezzogiorno. Accanto ad una politica nazionale debole nel perseguire la strategia delineata, si sono poste politiche di contesto centrate sulla valorizzazione dei sistemi locali. In molti casi, tuttavia, piuttosto che diventare strumenti per l'inserimento delle società e delle economie locali nell'ambito di dinamiche di sviluppo globali, al Sud esse hanno finito per alimentare un ripiegamento localistico che ne ha decretato la marginalità in circuiti più ampi. Le difficoltà legate alla scelta delineata negli anni novanta non risiedono tanto nelle caratteristiche interne al modello quanto nella complessità della tensione tra locale e globale; non si tratta solo di entrare in connessione con reti translocali, ma anche di riuscire creare e trattenere valore localmente (Coe et al. 2004). Inoltre, qualsiasi strategia di sviluppo diventa costosa anche in termini di equità (Bagnasco, 2005) se non si assume una visione complessiva del problema. Rispetto a questo, è opportuno riconsiderare il ruolo dello Stato.

2. Processi di globalizzazione e produzione di territorialità

Il tema della globalizzazione è da più di un decennio al centro dell'interesse delle scienze sociali. Il punto di partenza della nostra disamina è uno degli aspetti più condivisi sul tema e cioè la disconnessione tra spazio economico e spazio di governo del territorio (Borghi e Chicchi, 2008). Come spiega Bagnasco (2005), le logiche della politica e quelle dell'economia sono entrate in tensione tra di loro e i confini politico-amministrativi sono sempre più spesso travalicati dai flussi economici. Il globale, sia esso un'istituzione, un processo, una pratica di discorso, un elemento immaginario, trascende il quadro esclusivo degli Stati nazionali anche se in parte vi risiede (Sassen, 2007). In questo quadro, a rivelarsi non più adeguati sono stati anche gli assunti ontologici ed epistemologici relativi allo spazio geografico, così come si sono consolidati nelle scienze sociali. La visione euclidea-cartesiana dello spazio nazionale, come superficie sulla quale insistono sistemi amministrativi, economici e culturali relativamente congruenti e capaci di integrarsi tra di loro (Bagnasco, 2005), ha tradizionalmente portato a concepire la territorialità dello Stato come una dimensione omogenea e statica (feticismo territoriale) e come una scala di analisi naturale e pre-costituita (nazionalismo metodologico).¹ I principali limiti di questo apparato teorico, evidenziati in prima istanza da una serie di teorici urbani e riguardanti l'esistenza di una molteplicità di scale territoriali nonché la dimensione processuale, dinamica e storicizzata della regolazione,² assumo ulteriore rilevanza oggi.

Quello che sembra delinarsi è infatti una nuova configurazione istituzionale articolata sia verticalmente, su scale sub-nazionali e sopra-nazionali, che orizzontalmente su relazioni transnazionali. Facendo riferimento al lavoro di Jessop (1990; 1997), Gualini (2006) spiega che il concetto di scala non si riferisce ad un quadro gerarchico preordinato, ma all'esito spaziale emergente e contingente di pratiche e forme di

* Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Bari. Indirizzi email: f.chiarello@scienzepolitiche.uniba.it, l.greco@scienzepolitiche.uniba.it

¹ Secondo Agnew (1994), le analisi dei principali approcci di *political economy* hanno sofferto di una 'trappola territoriale'.

² Bagnasco (1994) sottolinea come parlare di territori significa parlare di fatti sociali formati nello spazio.

strutturazione dell'azione umana. Si tratta di entità tutt'altro che naturali, quanto piuttosto di spazi istituzionali, politici e socio-culturali che si affermano attraverso strategie spazialmente selettive. Queste riflettono relazioni sociali spesso contrapposte o conflittuali tra di loro, concernenti non solo la divisione tecnica e sociale del lavoro, ma anche l'articolazione tra momenti economico ed extra-economico. Nell'architettura regolatoria che ne consegue, il concetto di *governance* multilivello prende il posto di quello di governo; da uno Stato che comanda e controlla si passa ad uno Stato che facilita e rende possibili processi decisionali altrimenti impossibili (Bobbio, 2005). In un'epoca di globalizzazione, molti studiosi ci spingono quindi a riflettere sulle nuove possibili configurazioni dello Stato. Piuttosto che decretarne l'irrelevanza ed enfatizzarne l'erosione, saremmo in presenza di fenomeni complessi di riterritorializzazione, in cui nuove gerarchie scalari e regolatorie non soppiantano quelle vecchie, ma vi si affiancano, intersecandole.

Nella sociologia economica, le prospettive teoriche sullo sviluppo hanno fatto perno alternativamente sulla dimensione globale o locale. Si pensi alla preminenza del globale nella teoria degli stadi di sviluppo o in quella della dipendenza, e, dall'altro lato, si consideri la preminenza del locale nelle teorie dello sviluppo endogeno. Oggi, i processi di cambiamento di cui si è discusso spingono a superare questa visione dicotomica e ad analizzare il rapporto globale-locale in relazione alla configurazione del capitalismo contemporaneo. Partendo dalla nozione marxiana di 'annichilazione dello spazio attraverso il tempo', Harvey (1978, 1982) ha più volte suggerito che la sua logica territoriale è costretta a mediare due tensioni contrapposte: da un lato, la mobilità territoriale è funzionale al perseguimento di opportunità di investimento in nuove località (processo di deterritorializzazione). Dall'altro emerge la necessità di una relativa fissità territoriale che renda possibile l'accumulazione stessa su di una molteplicità di scale (processo di riterritorializzazione).

Se in precedenza tali processi avvenivano nell'ambito della geografia dello Stato nazione, oggi le infrastrutture territoriali del capitalismo globale sono molteplici. Lo Stato continua a svolgere un ruolo centrale come luogo e agente di globalizzazione, anche se la geografia politica della sua territorializzazione non converge più esclusivamente su un'unica scala geografica.

Lo sviluppo di un territorio si gioca dunque all'interno di una tensione aperta tra interno ed esterno, dove risulta strategico il governo di tale tensione (Borghi e Chicchi, 2008; Rullani, 2008). La multiscalarità delle forze e dei processi che influenzano lo sviluppo regionale porta dunque a non privilegiare alcuna scala territoriale e a considerarlo come il risultato dinamico di complesse interazioni tra relazioni territorializzate e reti globali nel contesto di strutture di *governance* in trasformazione.

3. Forme di regolazione e politiche di sviluppo

Con la pace di Westphalia (1648), evento che convenzionalmente segna la nascita degli Stati moderni, essi si configurano come entità distinte, auto-contenute nel territorio nazionale, sul quale esercitano la regolazione della vita sociale.

In tempi molto più recenti, durante il fordismo-keynesismo, il modello regolatorio consisteva in una regolazione centralizzata, prevalentemente macro-economica e orientata alla domanda. Le politiche territoriali ne erano parte integrante: lo sviluppo veniva perseguito attraverso meccanismi redistributivi e con l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze, creare ricchezza ed occupazione. Il keynesismo territoriale rappresentava un progetto a scala nazionale in quanto, pur stabilendo un sistema di istituzioni sub-nazionali per la regolazione dello sviluppo, esso richiedeva che tali istituzioni fossero inserite in una geografia gerarchicamente strutturata e definita a livello centrale (Jessop, 1990). In questo quadro, il ruolo del territorio nei processi di sviluppo resta passivo ed adattivo (Triglia, 2005).

Nel corso degli anni ottanta, per una serie di motivazioni qui non approfondite si incrina irrimediabilmente il nesso tra sviluppo, occupazione e coesione sociale che aveva contraddistinto il modello keynesiano. Dal punto di vista dello sviluppo territoriale, ciò porta all'affermazione di strategie di globalizzazione (Brenner, 2003), un insieme di politiche che si rivolgono prevalentemente ai livelli sub-nazionali. Questi sono chiamati a regolare i percorsi di sviluppo, valorizzando i propri vantaggi competitivi, con l'obiettivo primario di cogliere le opportunità provenienti dall'esterno. Si tratta fondamentalmente di politiche di offerta che spingono verso la competizione tra sistemi locali (Pichierri, 2002).³ Lo spazio economico nazionale si frammenta in una pluralità di economie specializzate urbane e regionali. È a queste scale che si delineano gli interventi di investimento e crescita.

³ Anche quando esse si pongono l'obiettivo di migliorare le condizioni contestuali, si ritiene che ciò possa essere raggiunto solo migliorando la competitività del sistema locale delle imprese (ibidem.).

Un punto importante da sottolineare è che le politiche di glocalizzazione non sono il risultato della rinascita spontanea e unilineare della *governance* economica locale, né riflettono una infrastruttura regolatoria coerente. Si tratta di una riarticolazione delle pratiche statuali su diverse scale geografiche, contestualmente specifica e *path dependent*, in cui la dimensione stessa del potere statale assume centralità nella definizione delle politiche selettive che privilegiano particolari territori ed aree geografiche (Brenner, 2003; Sassen, 2007). Se in linea generale il denominatore comune delle strategie di glocalizzazione è il loro privilegiamento delle scale sub-nazionali come sedi dello sviluppo economico, tuttavia le basi sociali, le forme istituzionali e gli strumenti politici ad esse associate variano nei diversi contesti e le loro conseguenze non sono le medesime. La concreta declinazione delle politiche e le pratiche della loro attuazione si differenziano in relazione agli assetti regolatori precedenti, ad accordi economici ereditati dal passato, a percorsi di post-fordismo che assumono caratteristiche diverse nei diversi contesti. In questa prospettiva, si evidenziano differenze tra gli esperimenti di imprenditorialità urbana (es. TEC, LEC, RDA) emersi in Gran Bretagna e le esperienze di sviluppo locale dell'Europa continentale.

Anche la riconfigurazione scalare e regolatoria in favore degli spazi regionali e sub-regionali è diventata oggetto di un intenso dibattito. La questione centrale è se le politiche territoriali possano fornire coerenza ai processi di accumulazione del capitalismo contemporaneo. Per molti, uno sviluppo territoriale squilibrato tende a compromettere sia lo sviluppo economico complessivo, per effetto di un gioco a somma zero nella competizione tra località, che quello di lunga durata (es. Painter e Goodwin, 1996). Veltz (2000) suggerisce che tali politiche comportano un'intensificazione delle disuguaglianze territoriali e la distinzione tra aree vincenti e aree perdenti. Al centro di queste argomentazioni vi è la considerazione che politiche esclusivamente territoriali siano incompatibili con l'obiettivo del riequilibrio territoriale. Le riflessioni sulle criticità specialmente del modello di sviluppo locale sono state recentemente condivise da Bagnasco (2005). Se il locale diventa il protagonista dello sviluppo, va contemplata anche la possibilità contraria. Per la stessa logica e per meccanismi analoghi, su di esso possono scaricarsi più di prima gli scompensi della crescita e il cumularsi di svantaggi e problemi.

Alla luce di questa impostazione teorica, nei prossimi paragrafi si analizzeranno le trasformazioni verificatesi nella regolazione dello sviluppo in Italia e si cercherà di valutarne il contributo soprattutto in riferimento al contesto meridionale.

4. La regolazione dello sviluppo in Italia

Basato su un programma di lavori pubblici (e prima ancora sulla riforma agraria), sulla presenza di imprese controllate dallo Stato nelle aree svantaggiate nonché su misure volte a favorire la localizzazione di quelle private, anche in Italia il keynesismo territoriale ha avuto come obiettivo quello di ridurre le disuguaglianze all'interno del Paese sostenendo redditi ed occupazione. Il progetto di modernizzazione del Mezzogiorno rientrava a pieno titolo nella strategia di accumulazione nazionale ed era favorita dalla convergenza degli interessi di vari gruppi sociali (Martinelli, 1998; Del Monte e Giannola, 1978). In questa fase, la definizione delle politiche, la scelta e l'attuazione degli interventi è appannaggio del governo centrale, secondo un approccio *top-down* o di "programmazione organicista" (Barca, 2006:70).

Nel 1992, con la l. 488, la stagione dell'intervento straordinario viene formalmente abbandonata;⁴ in realtà, sono gli anni ottanta a segnare la transizione verso la politica di territorializzazione dello sviluppo. Comincia in questo periodo quel processo di disarticolazione dello spazio economico nazionale che porta alla pluralizzazione delle scale regolatorie e, allo stesso tempo, lascia già intravedere la difficoltà del Mezzogiorno a trovare un suo ruolo nel processo di accumulazione post-fordista. Sebbene in essa sia ancora presente una prospettiva nazionale di sviluppo, con la l. 64/1986 il governo centrale demanda la responsabilità dello sviluppo alle regioni e agli enti locali. Dalla filosofia dell'intervento diretto si passa alla filosofia dei micro-interventi indiretti, da politiche in cui lo Stato agiva come motore dello sviluppo si passa a politiche che enfatizzano maggiormente il protagonismo delle imprese e dei sistemi locali (Martinelli, 1998). La nuova politica regionale viene portata a compimento nel 1996: la l. 662 introduce la cosiddetta programmazione negoziata.

La trasformazione dello scenario è davvero radicale e ha luogo in coerenza con le indicazioni dell'Unione Europea. Gli interventi di riequilibrio territoriale riguardano ora le aree deboli dell'intero territorio nazionale e non solo il Mezzogiorno. Si attua inoltre un approccio territoriale allo sviluppo, con regioni, città ed altre

⁴ In questo periodo vengono varate una serie di riforme che, attribuendo nuovi poteri agli enti locali, sembrano moltiplicarne le potenzialità. Le riforme costituzionali, varate successivamente, si muovono anch'esse nella direzione di una ridefinizione dell'architettura istituzionale.

istituzioni sub-regionali chiamate a definire le strategie e programmi di sviluppo, tramite partenariati economico-sociali. L'obiettivo è quello di intervenire sull'offerta di servizi collettivi per migliorare complessivamente la dotazione dei territori (Trigilia, 2005; Barca, 2006) ed influire sulla loro competitività. Il tutto è perseguito secondo una logica multilivello, che comprende anche la politica europea e quella statale. Molte delle scelte politiche sono demandate alla periferia, mentre al livello centrale è attribuito il compito di programmare, coordinare e verificare. Anche per il Mezzogiorno dunque si apre la strada – tutta da percorrere – del “primato dello sviluppo locale” (De Rita e Bonomi, 1998: 12). Inoltre, a seguito di delibere CIPE ed accordi sulla politica dei redditi e dell'occupazione nei tardi anni novanta/inizio anni duemila, i governi regionali tornano ad inserirsi nella scalarità istituzionale dopo una prima fase di ‘frizione regolatoria’ in cui aveva prevalso l'azione dei livelli sub-regionali (De Vivo, 2005). L'orientamento che sottende la politica regionale in questo primo decennio del nuovo secolo è chiaramente esplicitato nell'ultimo Quadro Strategico Nazionale (2007-2013),⁵ il quale ribadisce la centralità dei territori per la politica regionale. Gli obiettivi di fondo di tale politica sono: contribuire alla produzione di beni collettivi pubblici e di rete, coniugare momento locale e livello centrale, promuovere i processi di innovazione ed accumulazione di conoscenze. Nel Mezzogiorno, la politica regionale deve promuovere l'offerta di servizi collettivi negli ambiti ritenuti essenziali per la qualità della vita, per l'uguaglianza delle opportunità e per gli investimenti delle imprese. Di contro, si statuisce l'inadeguatezza della prospettiva che lega lo sviluppo alla disponibilità di fattori, quali il lavoro e il capitale, mentre il rilancio delle attività economiche e produttive viene associato al ripristino delle condizioni di legalità e di fiducia nel contesto. Al Sud, rimane il problema della difficile traduzione in pratica di queste opzioni strategiche: qui infatti manca proprio quella capacità di regolazione del bene collettivo che viene posta come pre-condizione di sviluppo.

5. Nodi di una rete o nodi senza rete: qualche tendenza delle economie locali italiane

L'architettura regolatoria in tema di sviluppo appare oggi largamente delineata. La scelta della territorializzazione e della *governance* multilivello sono acquisite. Ma, a distanza di più di un decennio, come valutarne la efficacia? In che modo le specificità dei territori sono state in grado di intercettare un'economia apparentemente ‘senza piedi’, indifferente ai luoghi e alla prossimità?

A livello nazionale, l'avvio del nuovo millennio è coinciso con una delle peggiori battute di arresto della storia economica italiana, aggravata oggi dall'attuale crisi finanziaria (Guelpa et al. 2007; DPS, 2007). Appare evidente che nel Sud la nuova politica di sviluppo non è riuscita a produrre la forte discontinuità che si era ipotizzata, sebbene si siano registrati miglioramenti sotto il profilo amministrativo e delle pratiche di gestione (Barca, 2006). Una serie di ragioni spiegano il parziale raggiungimento degli obiettivi. Una prima considerazione riguarda la quota di spesa pubblica destinata al Mezzogiorno per il suo sviluppo: essa risulta sistematicamente inferiore a quella prevista, con una tendenza a decrescere e a privilegiare gli incentivi alle imprese piuttosto che gli investimenti in infrastrutture per i beni collettivi. Un secondo aspetto riguarda i sistemi produttivi e i progetti locali di sviluppo. Contrariamente alla varietà dei percorsi di riposizionamento avviati soprattutto nelle aree della Terza Italia,⁶ al Sud, per molti sistemi produttivi la ristrutturazione ha significato ridimensionamento, per altri rallentamento e per altri ancora una difficile collocazione produttiva (Viesti, 2007). L'area accentua infatti i caratteri di specializzazione settoriale e geografica propri del sistema Paese nonché di un panorama produttivo caratterizzato da organizzazioni molto piccole e poco strutturate. La principale leva competitiva, tradizionalmente consistita nel buon rapporto ‘qualità-prezzo’, è da tempo in forte difficoltà.

L'evidenza delle cattive *performance* del Mezzogiorno ha spinto alcuni studiosi a ritenere che la riscalatura delle politiche abbia prodotto risultati estremamente deludenti (cfr. Rossi, 2005; Rossi, U, 2004). Accanto alla frammentazione degli interventi, si sostiene, i benefici per la riduzione dei divari economici regionali sono stati del tutto esigui, l'uso delle risorse inefficiente, la qualità della spesa di basso livello. Ancora, la leva competitiva di molti sistemi produttivi meridionali è stata il costo dei prodotti e ciò ha perpetuato condizioni produttive e di lavoro segnate da marginalità e sfruttamento. Più in generale, in quest'ultima analisi, il Sud occuperebbe una posizione subalterna nella divisione post-fordista del lavoro (Rossi, U. 2004). Ne consegue l'auspicio di una revisione delle politiche avviate e, in ultima analisi, un

⁵ Un'importante novità di questo QSN è l'unificazione della programmazione tra strumenti e fonti finanziarie al fine di delineare una strategia unitaria di medio termine (DPS, 2007).

⁶ Strategie di riposizionamento hanno riguardato: la ricerca di nuovi mercati; l'internazionalizzazione delle filiere produttive, con uno spostamento delle reti di fornitura e sub-fornitura verso i paesi emergenti; l'abbandono della produzione industriale in favore dell'erogazione di servizi; il raggruppamento di imprese (Basile e Giunta, 2004; Becattini e Dei Ottati, 2006; Fondazione Nord-Est, 2009).

ritorno alla centralizzazione degli interventi in favore del Mezzogiorno. Anche gli studiosi che sostengono la scelta della politica territoriale ne hanno messo in luce le contraddizioni ed i limiti. Soprattutto nelle analisi relative ai patti territoriali, le dimensioni considerate sono state molteplici: la poca selettività nella scelta dei progetti, la frammentazione degli interventi, la cattiva gestione delle risorse. Sono stati registrati anche patti apertamente collusivi, volti all'intercettazione del denaro e con poca ricaduta a livello collettivo.⁷ Più significativamente, in molti casi, gli interventi hanno finito per tradursi in strumenti di aiuto alle imprese e all'occupazione piuttosto che di sostegno alla creazione di capitale sociale e ad altri fattori di contesto. Considerazioni di natura difensiva e di breve periodo hanno dunque prevalso su quelle strategiche e di lungo periodo. Si è imposto il localismo, con un significato oppositivo e differenziale (Diamanti, 1994). Tuttavia questi studiosi continuano a ritenere lo sviluppo dal basso come l'unica via possibile per il riscatto del Sud. Alcune delle esperienze considerate hanno creato una serie di discontinuità: gli esempi sono il ricambio delle élites politiche, i vincoli nella spesa, le minori risorse da utilizzare in maniera clientelistica (Barca, 2006); inoltre i successivi interventi localizzati, come i PIT, hanno permesso di superare alcuni dei limiti dell'esperienza precedente (De Vivo, 2005).

6. Politiche territoriali nella globalizzazione: alcune considerazioni conclusive

Alla luce di *performance* economiche così diversificate, qui solo brevemente delineate, è ancora opportuno perseguire politiche territoriali o forse bisognerebbe riflettere su altri strumenti o ancora tornare a quelli vecchi? Se, come si è cercato di argomentare, il ruolo del territorio è diventato più complesso, in che modo è possibile che le politiche e gli strumenti delineati producano effetti di maggiore qualità, ma anche equità, piuttosto che limitarsi alla gestione e alla distribuzione delle risorse che spesso finisce per amplificare le differenze? Non vi è dubbio che il dibattito intorno a questi temi sia in una fase di *impasse*. I risultati insoddisfacenti di cui si è detto alimentano infatti un dibattito che tende ad avvitarci su se stesso, oscillando tra posizioni centraliste e localiste e tra politiche che privilegiano l'automaticità e l'uniformità territoriale ed interventi di contesto (Chiarello, 2006).

Nel nostro Paese, la ri-configurazione in favore dei livelli sopra-nazionale e sub-nazionale, con un livello centrale defilato dopo un passato segnato da centralizzazione ed unitarietà, è stata contraddistinta, specialmente nella fase iniziale, da scalarità che si escludevano reciprocamente. Il dibattito che ne è scaturito ha amplificato la polarizzazione. Si è ragionato per dicotomie 'centrale vs locale', 'eteronomo vs autonomo', 'esogeno vs endogeno', 'interventi su larga scala vs interventi mirati', paradossalmente sullo sfondo di appelli alla *governance* multilivello. Inoltre, sia che si trattasse di questioni meramente tecniche riguardanti le cosiddette 'regole del gioco' sia che si riflettesse sulla qualità degli attori istituzionali sia che si mostrassero le discontinuità e i fattori in controtendenza, i discorsi sul locale hanno finito per indulgere verso un localismo autarchico (Trigilia, 2005), rischiando una deriva territoriale spersonalizzante (Barca, 2006) in quanto i territori sono stati assunti come se avessero delle conoscenze e preferenze proprie e potessero perseguire percorsi di sviluppo, indipendentemente da prospettive più ampie.

La scelta dello sviluppo locale che qui non è in discussione sembra tuttavia essere chiamata a considerare con più attenzione gli interessi sociali alla base di quelle scelte. Come scrive in maniera condivisibile Bagnasco (2005), è necessaria una visione complessiva e prospettica da affiancare alle politiche di sviluppo locale. Ciò rimanda al problema della regolazione statale. Nel corso del processo di ri-configurazione istituzionale in Italia non è difficile rilevare il ripiegamento di un importante attore: lo Stato. Non che il mutamento non gli abbia riservato un ruolo. Il problema appunto è che la scalarità nazionale si è ritagliata un ruolo formale piuttosto che sostanziale. E' sembrata prevalere la visione di uno Stato come apparato tecnico-amministrativo (debole e neppure troppo efficiente), con cui distinguere responsabilità gestionali, piuttosto che quella di uno Stato, scala attiva, che si interroga sulle priorità strategiche che possono contribuire al miglioramento economico del Paese e del Mezzogiorno in particolare. Il problema riguarda cioè la debolezza dei contenuti – la debolezza della politica – piuttosto che la questione 'del chi fa cosa'.⁸ Oggi, a distanza di tempo, da più parti si auspicano grandi scelte nazionali nel quadro delle politiche comunitarie (Viesti, 2005) o una strategia di intervento unitaria e una regolazione politica nell'affrontare i problemi del Mezzogiorno (De Vivo, 2005), o un impegno forte da parte della politica economica nazionale (CSS, 2005).

Ma quale ruolo attribuire allo Stato centrale? Al di là di questioni meramente formali, occorre non dimenticare che lo sviluppo è in primo luogo una questione socio-politica che riguarda il tipo di società che si vuole edificare e non un'operazione di ingegneria istituzionale (Veltz, 1998). In un significativo articolo di

⁷ Cfr. Cerase, 2005; Chiarello, 2005; De Vivo, 2001; DPS-Uval, 2002; Cersosimo e Wolleb, 2001; Barbera, 2001.

⁸ Come ci ricorda Pichierrri (2006), in Francia, pur tematizzando il ruolo dei territori, l'azione forte dello Stato è persistita.

qualche anno fa, Mutti (1991) ricordava che storicamente è lo Stato ad avere il compito di favorire l'accumulazione capitalistica e questo gli conferisce una certa autonomia strategica nella formulazione delle politiche e nella capacità amministrativa. A contribuire a questa autonomia vi sono una serie di elementi: lo stato dei rapporti di forza, il tipo di relazioni politiche intessute con i gruppi di interesse e i movimenti sociali, il grado di autonomia dello Stato stesso da tali gruppi, la sua posizione nell'ambito delle congiunture economiche e delle politiche internazionali. Ciò suggerisce che la regolazione statale è chiamata ad esercitare un ruolo coerente, selettivo ed efficace. In quest'ottica, la posizione di marginalità del Mezzogiorno va letta come il risultato di squilibri di interessi e di potere esistenti a livello territoriale e nella società italiana. Non si tratta certo di sollecitare un ritorno al passato, ma di rendersi conto che le risorse oggi necessarie per lo sviluppo possono essere create a scala locale solo in parte. L'urgenza è dunque quella di sostenere la strategia di sviluppo delineata più di un decennio fa, ma prestando la dovuta attenzione alla natura interdipendente delle dinamiche economiche che molto spesso coniugano quelle globali, quelle nazionali e quelle locali. Risulta cioè estremamente semplicistico ritenere che le economie regionali siano in grado di aprirsi all'esterno in maniera non problematica. Come spiegano Scott e Storper (2003), nel lungo periodo, solo pochi campioni regionali avranno probabilità di successo. La sfida delle politiche consiste nel favorire un posizionamento efficace del territorio all'interno di reti trans-territoriali che possano incidere in modo significativo sul valore prodotto dal sistema locale (Trigilia, 2005). Questo risulterà tanto più possibile se, dal canto suo, il centro riuscirà ad avere un ruolo di pianificazione mirata alla qualità, di indirizzo e una mediazione di conoscenze, saperi e competenze tra locale e globale (Barca, 2006). Si tratta di aspetti che vanno oltre il carattere funzionale di un singolo territorio o di una singola istituzione (Rullani, 2008) e che non possono essere lasciati alla buona volontà dei soggetti locali, ma rimandano appunto ad un impegno intenso della politica (Trigilia, 2005).

L'attuale dibattito sul federalismo, visto come la panacea dei problemi economici italiani, sembra concretizzarsi in pratica come una mera distribuzione di competenze tra livelli locali e nazionale. D'altra parte, anche gli effetti sul livello locale dell'inserimento in reti globali sono tutti da valutare. A differenza delle aree forti, che possono esprimere un maggiore grado di indipendenza rispetto a decisioni strategiche esterne, le aree periferiche non godono della stessa capacità. Per molte di esse, la centralità all'interno di reti di relazioni economiche è fuori portata. Ancora una volta è evidente che i problemi dello sviluppo necessitano di una visione più complessiva.