

Dipartimento Autonomie Locali
Direzione Nazionale Ds
Una svolta per il Paese
Verso il Forum degli amministratori Ds
Hotel Quirinale, Roma, 1 giugno 2005

Intervento di Alessandro Maran

Nel dibattito sul declino dell'economia italiana e sulle azioni per contrastarlo c'è un grande assente: lo sviluppo locale. Sull'argomento è tornato il prof. Carlo Trigilia col recente saggio sullo sviluppo locale pubblicato da Laterza.

Finora gli interventi proposti contro il declino hanno a che fare con l'esigenza di liberalizzare i mercati e di migliorare l'ambiente istituzionale. In altre parole, le proposte mirano (giustamente) a liberare le imprese dai vincoli che ne riducono l'efficienza e il potenziale innovativo. Ma davvero basta fornire i giusti incentivi alle imprese (cioè ad soggetti individuali, isolati), perché queste intraprendano un percorso innovativo da cui verranno benefici complessivi per il Paese? C'è da dubitarne. Anche perché in questo modo si finisce per trascurare il carattere relazionale dell'economia contemporanea che fa del processo di innovazione un percorso costruito socialmente attraverso la capacità di cooperazione tra soggetti diversi, pubblici e privati, individuali e collettivi. E specie per le imprese dei paesi più avanzati, che non possono competere sui costi, le economie esterne (materiali e immateriali) diventano più importanti; diventa più importante, quindi, la capacità di produrre beni collettivi che coinvolgono necessariamente un reticolo di attori individuali e collettivi a livello territoriale.

Dunque, per arricchire le economie esterne è essenziale la capacità dei soggetti locali di cooperare tra loro. E lo sviluppo locale si determina quando cresce la capacità di produrre e valorizzare quei beni collettivi che alimentano la competitività delle imprese anche attraverso una migliore qualità sociale. Insomma, sarà anche colpa dei cinesi o dell'euro se le cose da un po' di tempo in qua vanno male, ma quella strada a servizio di quel distretto industriale o quell'inceneritore di cui parliamo da vent'anni, li vogliamo fare o non li vogliamo fare? E come si fa a realizzarli?

Non basta sostenere il rilancio degli investimenti. Perché presuppone che ci sia una disponibilità sociale ad accogliere nuovi investimenti. Basta pensare al tormentone sulle infrastrutture energetiche, ambientali e di trasporto, che tutti vogliono fare finché non si decide effettivamente dove farle. Senza contare che c'è il rischio che anche gli investimenti in innovazione poi, concretamente, finiscano per essere distribuiti ai soggetti e alle imprese già esistenti, che tuttavia non sempre rappresentano la platea (nascosta) dei veri innovatori. Se, come ripetono gli analisti, la responsabilità della bassa crescita dipende non soltanto dalla debolezza del sistema produttivo ma anche dal "ciclo istituzionale", vuol dire che dipende non solo dalla

rappresentanza politica (dal nostro incerto bipolarismo, dall'evidente inadeguatezza di Berlusconi o dai guai dell'Ulivo), ma anche dalle forme di organizzazione collettiva e da valori diffusi nella società.

Anche per questo, la prospettiva dello sviluppo locale non dovrebbe essere trascurata. Specie se si considerano le caratteristiche specifiche dell'economia e della società italiana: una differenziazione territoriale e un livello di radicamento locale delle attività produttive che non hanno eguali in Europa e che dovrebbero spingere ad affrontare i problemi dello sviluppo a partire dai territori. Tanto per fare un esempio, gli stessi effetti negativi del "nanismo" delle imprese sui quali è tornato ieri Fazio difficilmente potranno essere contrastati soltanto con misure che sciogano lacci e laccioli o con schemi di incentivazione individuale. Per crescere e rafforzarsi, le imprese (anche quel nutrito gruppo di medie imprese di buona qualità) hanno bisogno (tanto nei settori più tradizionali che in quelli più innovativi) di interventi che non possono produrre da sole in misura adeguata: infrastrutture materiali (logistica, comunicazioni), formazione professionale, servizi collettivi che accrescano la capacità innovativa dei loro fornitori. E hanno bisogno di qualità sociale e urbana adeguate per attrarre collaboratori qualificati e innovativi. Hanno bisogno, cioè, di beni collettivi che si formano con la cooperazione dei soggetti locali. E anche in questo caso, si pone il problema non solo di promuovere dall'alto, ma di stimolare la cooperazione dal basso. Anche perché all'idea, ormai abbastanza diffusa, che occorra "mettere in rete" i molti centri dello sviluppo decentrato, o con altre parole "fare sistema", "unire le forze", corrisponde un livello di sperimentazione e di realizzazione molto basso.

Va da sé che una efficace *governance* locale dipende da condizioni locali: dalla qualità della leadership locale, dalla capacità delle classi dirigenti di cooperare al di là degli specifici interessi e di mobilitare la cittadinanza su obiettivi di sviluppo e qualità sociale. Ma quel che ci vuole è un impegno nazionale per lo sviluppo locale come componente cruciale (anche se non esclusiva) di uno sforzo per l'innovazione e la qualità sociale.

Per far questo dobbiamo anzitutto riportare l'attenzione sul federalismo non come ideologia ma come "progetto riformista" cui mirare perché serve e perché è utile, non per delineare una patria padana opposta e alternativa all'Italia romana.

Che con la *devolution*, si devolva alle Regioni qualcosa e addirittura qualcosa in esclusiva, è, per dirla con Valerio Onida, difficilmente sostenibile: è una bandiera che la Lega sventola al proprio elettorato e che funziona da traino, o peggio, da moneta di scambio, per altre innovazioni costituzionali (sul Governo, sul Parlamento, sulla Corte Costituzionale) che rischiano, queste sì, di alterare equilibri costituzionali delicati. Ma mentre si promettono alle Regioni nuovi poteri con la cosiddetta *devolution*, lo stesso Governo che propone la riforma fa approvare al Parlamento norme e misure di legge ordinaria (varie volte annullate dalla Corte Costituzionale) che rinverdiscono le più tradizionali pratiche centralistiche, dal campo dei lavori pubblici a quello dei fondi e micro-fondi gestiti dallo Stato per le finalità più diverse, in materie di competenza regionale.

E se il nostro problema è quello di dare un più consistente tessuto organizzativo al sistema industriale e sociale in modo da acquisire quelle economie di scala nella produzione e utilizzazione della conoscenza e di quelle risorse “rare” che riguardano la ricerca, la sanità, il terziario avanzato e che rappresentano tuttora la carenza più vistosa nel sistema ad imprenditorialità diffusa, allora il ripensamento di una organizzazione territoriale finora frammentata e perfino un po’ anarchica costituisce uno dei capitoli più importanti di questo progetto. Lo si può chiamare federalismo, regionalismo, decentramento o come ci pare. Resta il fatto che un sistema finora poco organizzato si deve organizzare. In due direzioni: l’apertura ai circuiti globali e l’integrazione tra più città e più sistemi locali perché solo questa soluzione permette di sostenere i costi e i rischi necessari a sviluppare i servizi di qualità necessari alla produzione e ad una vita sociale ricca e solidale. Cosa che non vuol dire concentrare o gerarchizzare, ma significa piuttosto “connettere” i diversi punti, attraverso canali comunicativi e cooperativi.

Perché l’economia non faccia un passo indietro, bisogna che la politica ne faccia uno in avanti. Ci sono due questioni con le quali ci dobbiamo misurare; si deve misurare, cioè, la funzione di una classe dirigente di tipo nuovo. Da un lato, il rischio che il centralismo non venga riformato, ma frammentato e riprodotto lasciandone intatta la sostanza intrusiva. Sabino Cassese, a proposito delle Regioni, ha parlato di organismi “prigionieri della sempre risorgente tentazione dell’accentramento regionale” e ha aggiunto che “con lodevoli eccezioni, le strutture regionali sono precarie, mal gestite, dominate dal clientelismo. Il merito, i concorsi, le promozioni sulla base di valutazioni comparative ed aperte, la misura dell’efficienza, l’attenzione per i bisogni dell’utenza, sono sconosciuti nella maggior parte delle Regioni”. Dall’altro lato, va detto che il principio di sussidiarietà non può significare sempre e comunque “più potere ai comuni”. Non è un caso che l’art. 118 del nuovo testo costituzionale associa in un’unica stringa i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, la cui applicazione rinvia a valutazioni di tipo politico, di opportunità. Implica, ancora una volta, uno sforzo non per riscrivere il quadro dei rapporti tra i diversi livelli di governo territoriale come se il problema fosse davvero quello di “separare” le sfere di competenza, ma per individuare apposite procedure e sedi istituzionali che non possono che essere ispirate al principio di collaborazione. Anche i nostri comuni, come le nostre imprese, sono troppo piccoli. Ma oggi nessun problema mediamente complesso può essere risolto attraverso decisioni (e risorse) così parcellizzate. Lo so che il mito delle cento città è un mito antico della politica italiana, ma anche questa è tenuta a rinnovare le sue parole d’ordine se vuole far fronte alle sfide del futuro. Basta dare un’occhiata ai dati forniti da Eurostat sulle Regioni europee. Quel che più colpisce è che le ricette del successo si assomigliano tutte. In tutte le storie di successo da Vienna a Darmstadt, ricorrono alcuni vantaggi competitivi. E, fra questi, un’alta qualità delle risorse umane, che si spiega anche con la presenza di università di eccellenza; un orientamento alla ricerca scientifica e tecnologica più avanzata; un elevato potenziale di attrazione per

l'insediamento di imprese, determinato, fra le altre cose, da infrastrutture sofisticate e funzionanti, da grande flessibilità del fattore lavoro e da sistemi fiscali più efficienti. In altre parole in Europa vincono quelle Regioni che in anni recenti hanno potuto godere della maggiore libertà e flessibilità dei fattori produttivi, sapendo reagire in modo molto rapido alle sollecitazioni del nuovo quadro competitivo. Ciascun territorio deve costruire la propria geoeconomia rafforzando i fattori di competizione. Di nuovo, il problema non è solo delle imprese, ma dei territori nel loro complesso. Perché richiede risposte coerenti e convergenti da parte di una pluralità di soggetti: forze economiche, governi locali, università, ecc. E il federalismo, inteso come tecnologia riformista (cioè programma e tecnica per riformare le istituzioni, l'amministrazione e l'organizzazione dello Stato) resta la forma di governo più indicata a dare risposte rapide e flessibili a territori molto differenziati tra loro. Le Regioni contano. Ma conta anche la capacità (della politica) di orientarle a stimolare lo sviluppo locale rinunciando a tentazioni neodirigiste. Oltretutto, influire efficacemente sulla capacità di cooperazione tra gli attori locali, significa non ridurre l'innovazione ad una mera questione di costi. In altre parole, significa non trascurare la dimensione sociale dello sviluppo.

Un progetto nazionale a sostegno della mobilitazione delle società locali e delle città su obiettivi di sviluppo e miglioramento delle condizioni di vita potrebbe essere una componente importante di un messaggio nuovo del centrosinistra. E potrebbe valorizzare elementi che uniscono rispetto a quelli che dividono. Anche Berlusconi, in questi anni (a modo suo, visto che confonde lo sviluppo con un telefonino), ha decretato, come la Thatcher, la morte della società. Noi potremmo invece annunciare al paese che "quella cosa chiamata" società rappresenta l'unica via d'uscita alla crisi della nazione.