

La qualità istituzionale nella storia del Mezzogiorno

*Relazione di **Guido Melis** alla conferenza “Mezzogiorno protagonista: missione possibile” organizzata il 5 giugno 2017 a Matera dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.*

1. Lo Stato che non c'è: la solitudine del Sud

Come Giano bifronte, lo Stato al Sud ha un volto diverso che al Nord. Dopo l'unità il Mezzogiorno fu, per la classe dirigente liberale, un universo misterioso. Tutt'al più “il giardino delle Esperidi”, ricordava Francesco Compagna evocando antiche credenze pseudostoriografiche. Cavour non lo conosceva affatto. I suoi successori neppure. Silvio Spaventa, napoletano, era eletto però deputato a Bergamo. Restavano i prefetti, avamposti nelle province remote di uno Stato lontano e inaccessibile. Da loro vennero le prime statistiche, i primi rapporti su luoghi e società locali. Uno di loro, Luigi Torelli, nel 1866 a Palermo, di fronte alla crisi di legittimazione del nuovo Stato appena costituito, fece ripristinare l'antico trono viceregio e vi si sedette solennemente sopra, lui rappresentante dello Stato costituzionale, con al petto le onorificenze e le medaglie del grado, come se sopravvivessero i tempi dell'antico regime: era - spiegò - l'unico modo di far riconoscere ai palermitani riottosi l'autorità dello Stato liberale. Sudditi, non cittadini.

Poi venne il viaggio a dorso di mulo di Franchetti e Sonnino, e vennero soprattutto i meridionalisti. Atti parlamentari, studi, libri, inchieste, denunce; Fortunato, De Viti De Marco, il viaggio - famoso - di Zanardelli in Basilicata. L'Italia ufficiale scopriva, con stupore e sgomento, l'esistenza di una questione meridionale.

Perché lo Stato apparisse non più solo col volto ostile del carabiniere regio e dell'esattore delle tasse, bisognò attendere Giolitti, sebbene Salvemini lo appellasse in quegli stessi anni (e forse non del tutto a torto, visto come andavano le elezioni a Molfetta) “ministro della malavita”. Avvenne allora la netta inversione di tendenza poi acutamente segnalata da Massimo Severo Giannini nel suo saggio famoso del 1962 sulle “regioni insufficientemente sviluppate”: a un legislatore col culto dell'uniformità ne succedette un altro consapevole delle diversità. L'Italia ha la gobba, amava dire Giolitti: ci vuole un sarto che ne tenga conto.

La legislazione giolittiana per il Sud fu un insieme di interventi particolari, forse persino troppo mirati: un mix di provvidenze finanziarie, opere pubbliche e nuove soluzioni istituzionali. Una specie di *ius singulare*, come si disse subito (con accenti critici). Provvidenze, esenzioni fiscali, procedure eccezionali per l'esproprio, facilitazioni ai comuni, bonifiche, rimboschimenti, strade, più ferrovie. Nuove leggi, anche: per Napoli nel 1885, per l'acquedotto pugliese nel 1902, per la Sardegna culminate nel testo unico del 1907, per la Basilicata nel 1906 (con la creazione, però mai attuata per l'ostilità tenace della lobby prefettizia, del Commissariato civile), per l'intero Mezzogiorno nello stesso anno, ancora per la Basilicata e poi per la Calabria nel 1908.

Massimo Annesi considerava quegli interventi l'anticipazione delle politiche del secondo dopoguerra; ma essi ebbero due difetti: non affrontarono mai la questione meridionale nei suoi termini generali e politici; e non poggiarono mai, se non marginalmente, su istituzioni e forze locali. Furono, in gran parte, condotti dal centro, dalle strutture ministeriali o al massimo con uffici speciali, commissariati, estensione eccezionale dei poteri prefettizi sul territorio, enti pubblici costituiti ad hoc. Lo Stato aveva scoperto il Sud, ma non se ne fidava.

Venne poi la guerra mondiale e i contadini-soldati del Sud conobbero lo Stato nel massacro inutile delle trincee e nella insipienza delle gerarchie militari.

Poi venne il tumultuoso dopoguerra.

E infine il fascismo.

Che inizialmente sembrò volere affrontare il problema in termini nuovi: e furono quelli gli anni dei provveditori alle opere pubbliche - 1925 - e della sia pur momentanea concentrazione nel Ministero dei lavori pubblici delle competenze sul Sud, con la creazione di una direzione generale "geografica"; e anche gli anni, brevi per quanto intensi, della lotta alla mafia in Sicilia, con il prefetto di ferro Cesare Mori sugli scudi. Durò poco però. Ben presto si ripiegò sull'eterno patto coi gattopardi. Nella modernizzazione fascista, che pure da altre parti vi fu e sortì qualche effetto economico-sociale, il Sud rimase escluso. Cristo - per dirla con Carlo Levi - si era un'altra volta fermato ad Eboli.

2. L'intervento straordinario: la grande speranza

Caduto Mussolini, fu il tempo della Repubblica democratica. Lo Stato assunse allora una doppia sembianza. Mantenne quella tradizionale, dei

prefetti, della rete degli uffici decentrati dei ministeri, della eterna burocrazia diffidente verso le autonomie locali, antiregionalista contro la Costituzione stessa. E quella nuova dell'intervento straordinario, che si avvale di nuovi strumenti istituzionali (la Cassa per il Mezzogiorno-prima fase fu uno dei più efficaci) e di un disegno finalmente complessivo dei fini dello Stato. Uno Stato, lo si è appena detto, tuttavia a due velocità.

La qualità dell'intervento pubblico restò dunque asimmetrica. Nino Novacco ha calcolato che, nel frattempo, gli investimenti ordinari si ripartissero secondo una proporzione di circa il 60% al Nord e 40% al Sud. All'investimento straordinario corrispondeva l'asimmetria di quello ordinario.

Ma c'era di più: l'intervento raccolse solo in parte l'iniziativa delle classi dirigenti meridionali, e quando le coinvolse fu nella rete antica delle solidarietà clientelari. Insomma, lo Stato e i suoi enti agirono una volta di più dall'esterno. Il progetto suggestivo di Guido Dorso, i 100 uomini d'acciaio per cambiare il Sud, non si compì.

3. Il deficit istituzionale

La Svimez ha sfatato, già qualche anno fa, il ricorrente luogo comune che il Sud assorbirebbe gran parte del personale pubblico italiano. Certo, il personale continua ad essere di provenienza maggiormente meridionale (è il paradosso peculiare all'Italia, unico in Europa: il sistema economico-industriale "parla" con gli accenti del Nord, quello amministrativo con quelli del Sud); ma sui 3 milioni di addetti alle pubbliche amministrazioni, quanti ormai sono rimasti i dipendenti dell'area pubblica, poco più di 530 mila sono allocati nel Sud: 26 addetti su 1.000 abitanti, contro i 30 del Nord. Secondo Riccardo Padovani, dal quale traggo questi dati, "l'incidenza del Mezzogiorno sulla spesa ordinaria complessiva in conto capitale della PA del Paese è stata nella media del quinquennio 2008-2012 pari ad appena il 24,4%, di oltre 10 punti percentuali al di sotto del peso del Sud in termini di popolazione (35%)".

Il punto però non è tanto calcolare quanta burocrazia produce il Mezzogiorno ma dare conto del suo rendimento effettivo e quindi della reale offerta di servizi pubblici alla cittadinanza. Un'indagine condotta a livello europeo sulla qualità delle pubbliche amministrazioni, fatta zero la media europea, pone l'Italia come Paese a -0,930 ma attesta lo squilibrio vistoso tra le regioni: contro le cifre tutte intorno a poco meno di zero del Centro-Nord, l'Abruzzo (la migliore delle regioni del Sud) fa registrare -

1,097 e le altre si collocano tutte al di sotto, sino a toccare il -2,242 della Campania.

La macchina amministrativa, insomma, al Sud non funziona; o funziona a ritmi drammaticamente più lenti di quelli nazionali. Le stesse Regioni - la grande speranza degli anni Settanta - hanno dato, salvo rare eccezioni, risultati negativi un po' dappertutto, ma nel Sud più che altrove. Lo dice l'intreccio, al Sud molto più fitto e inestricabile che altrove, tra le burocrazie regionali, create troppo spesso a immagine e somiglianza di quella tradizionale dello Stato, e i ceti politici alla guida delle Regioni. Gran parte delle classi dirigenti regionali degli ultimi decenni del secolo scorso e di oggi viene dalla burocrazia regionale o con essa mantiene corposi collegamenti.

4. Che fare? Poche modeste proposte.

“Che cosa ha fatto la nazione italiana per il suo Mezzogiorno?”. Ponendosi qualche mese fa questa domanda Sabino Cassese evocava le parole di un giovane studioso, Emanuele Felice, secondo le quali il divario territoriale è stato “il maggior fallimento dello Stato unitario”. Aggiungeva che le istituzioni nel Mezzogiorno sono in genere, salvo qualche eccezione, di livello molto più basso. Concludeva invocando il “buon governo” del Sud.

Ma come si realizza il buon governo? Invertire la tendenza non è facile. Ma neppure ci si può rassegnare all'idea che sia impossibile.

Propongo due spunti, quasi due tracce di lavoro per chi vorrà lavorare al progetto del buon governo del Sud.

Agire, intanto, sul terreno sinora più trascurato nell'agenda del riformatore amministrativo: quello culturale.

E' in atto anche nel Sud una pervasiva rivoluzione culturale, innescata dall'avvento di tecnologie digitali sempre più sofisticate e inclusive. E' l'epoca dell'informatica, che non significa per l'amministrazione solo un salto in avanti in tecnologia (come fu, a inizio Novecento, con l'avvento della macchina da scrivere). Le grandi reti che collegano centri e periferie, la banda larga, la subitanea trasformazione dei tempi di lavoro che deriva dalle nuove tecnologie costituiscono l'occasione per una revisione in profondo del modo d'essere e di porsi dello Stato e delle istituzioni in genere. La modernizzazione è nemica della burocrazia.

Quel che si può fare, su questo piano, è accelerare il processo della modernizzazione: investire fortemente sul digitale, preparando con

adeguati percorsi formativi che partano dalle università e coinvolgano tutte le istituzioni a tutti i livelli, una generazione giovane protagonista della nuova fase. Distanze geografiche, tempistica, modalità delle prestazioni, estrazione culturale del personale (la secolare prevalenza dei giuristi sulle altre professionalità) saranno presumibilmente i fattori storici investiti dal cambiamento. L'amministrazione in rete supera già oggi la tradizionale lontananza del Sud dallo Stato. Funziona come potente fattore di integrazione nazionale.

Secondo spunto: le classi dirigenti. Tema arduo, ne convengo; forse anche un po' trito, retorico persino.

Lo poneva acutamente quel grande meridionalista che fu Francesco Saverio Nitti, nel corso dell'età giolittiana: e attorno al suo progetto di modernizzazione del Paese si aggregavano grandi tecnici come Adolfo Omodeo, o specialisti delle acque e bonifiche come Carlo Petrocchi, o ideatori di opere pubbliche moderne come Meuccio Ruini.

Dopo il fascismo, la classe dirigente dell'intervento straordinario, veniva da alcuni laboratori simili (*pépinières* le chiamano i francesi). Una fu sicuramente l'Iri degli anni Trenta, dove si erano formati sotto la guida di Alberto Beneduce, casertano, non solo Donato Menichella (pugliese di Biccari), ma i suoi compagni di viaggio: Francesco Giordani (napoletano), Pasquale Saraceno, Sergio Paronetto e poi Ezio Vanoni (tutti di Morbegno, Sondrio), Giuseppe Cenzato (vicentino) e tanti altri. Ma c'era anche l'università (Gabriele Pescatore, allora giovanissimo magistrato, era allievo di grandi maestri accademici). E c'era il meridionalismo, mai del tutto cancellato dal fascismo. A Portici, ad esempio, agì con la sua Scuola Manlio Rossi Doria. La Svimez fu (e resta tuttora) il punto di coagulo. Ricerca, centri di eccellenza, riviste, collane editoriali (il ruolo decisivo della Laterza), una rete di collegamenti tra soggetti diversi.

Non fu solo frutto dei partiti e della loro azione pure decisiva. Fu l'effetto combinato di molti fattori. Ed anche di preveggenti investimenti dello Stato. Che ha e deve avere un ruolo di guida, di collegamento, di creazione di presupposti e di infrastrutture, di valutazione costante della qualità del tessuto istituzionale. La scuola, specialmente, e poi l'università e la ricerca, evitando magari quei meccanismi premiali che non tengono conto dei punti di partenza e perciò accentuano i divari. La regola che divide in parti eguali tra diseguali non è eguaglianza: è perpetuazione del divario, anzi suo ulteriore approfondimento ai danni del Sud.

Cambiare si può, se si vuole. Se ne intuiscono, nella pur disastrosa realtà del Mezzogiorno, i pur deboli e frammentari segnali virtuosi. Ma per

cambiare occorrono precise condizioni: e la prima, fondamentale, è l'esistenza di un ceto dirigente economico e politico, nazionale e territoriale, consapevole della sua missione: preveggenete, capace - come fa il buon giardiniere - di seminare e coltivare senza pretendere subito di raccogliere i frutti della semina. In un Paese che in 150 anni e più di storia unitaria ha avuto 130 governi, con una durata media che si aggira su poco più di un anno, il primo ingrediente necessario, prima ancora del buon governo, è semplicemente il governo stabile. O, in assenza, almeno l'intesa delle forze politiche su un progetto di lunga durata, che metta la questione meridionale (la rimetta, dopo qualche decennio di colpevole trascuratezza) al centro di un progetto condiviso di ricostruzione e di sviluppo.

E' difficile, ovviamente. Ma è l'unica strada possibile. E non esistono scorciatoie.