

Sud e aree interne: lo scenario della nuova questione meridionale. Introduzione

Dora Gambardella e Vincenzo Fortunato*

RPS

1. *Questione di interdipendenze*

L'ambizione di questo numero de La Rivista delle Politiche Sociali è contribuire a mettere nuovamente al centro del dibattito scientifico e politico il Sud come grande e irrisolta questione nazionale. Si tratta di un nodo problematico che, a partire dall'unità del Paese, accompagna i processi di sviluppo e di modernizzazione dello Stato e che riaffiora per ondate carsiche nel dibattito scientifico, sebbene le condizioni di affanno di un'ampia parte del Paese emergano costantemente dalle analisi di qualsiasi istituzione o ente di ricerca e su qualsivoglia indicatore socio-economico¹. Uno degli indicatori che più efficacemente dà conto della storicità della questione è certamente il Pil pro capite. Il rapporto Sud-Nord su questo indicatore è chiarissimo: 52% subito dopo la fine della Seconda guerra mondiale, 56% nel 2019; segno che, fatti salvi pochi periodi di convergenza tra le due aree del Paese (nel 1971 era 61%), le oscillazioni restano molto contenute e il divario si accentua nei periodi di crisi economica (55,6% nel 2008). Qualche segnale positivo si registra nel biennio 2015-2016, quando il Mezzogiorno pare capace di una imprevedibile ripresa dalle crisi del 2007 e 2012 e invertire la tendenza dopo otto anni di recessione (Coco e Lepore, 2018). È in questi anni, per esempio, che la Campania cresce più di ogni altra regione d'Italia (+2,2% nel 2016), che Napoli guadagna il secondo posto – dopo Milano – nella classifica delle imprese «scale-up» (Infocamere-Unioncamere, 2017), che le imprese digitali di Campania, Sicilia e Puglia fanno registrare una crescita superiore alle regioni settentrionali (Censis-Confindustria, 2017), a dimostrazione dell'esistenza di tanti Mezzogiorni d'Italia che vanno osservati con attenzione (Capello, 2016). Su

* Gli autori sono parimenti responsabili della stesura del saggio. Dora Gambardella ha redatto i paragrafi 1 e 4, Vincenzo Fortunato i paragrafi 2 e 3. Il paragrafo 5 è di entrambi gli autori.

¹ Nel lungo elenco di utilissimi produttori di dati sul tema (Istat, Banca d'Italia, Confindustria Mezzogiorno e Srm, ecc.) va citato il prezioso lavoro di analisi dell'economia e della società del Mezzogiorno condotto da Svimez a partire dal dopoguerra.

RPS

SUD E AREE INTERNE: LO SCENARIO DELLA NUOVA QUESTIONE MERIDIONALE. INTRODUZIONE

questi segnali di ripresa impatta pesantemente la crisi economica indotta dalla pandemia Covid; le previsioni per il 2020 collocano il Pil del Mezzogiorno al di sotto del picco minimo del 2014, con una perdita di 18 punti rispetto al 2007, mentre il Centro-Nord di punti ne perderebbe solo 11 (Svimez, 2020). In termini di impatto occupazionale, vuol dire che solo nei primi tre trimestri del 2020 il Sud perde il 4,5% degli occupati, il triplo di quanto perso dal Centro-Nord, posti di lavoro che si sommano a quel mezzo milione già persi dopo il 2007, perché è al Sud che il tessuto produttivo è più fragile e il lavoro più precario, quando non irregolare. A perdere il lavoro sono soprattutto le categorie da sempre più esposte: donne (il secondo trimestre del 2020 fa registrare un -7,3 di occupazione femminile nel Mezzogiorno e -3,9 al Centro-Nord) e giovani (il tasso di occupazione giovanile nel 2020 scende a 27,1 al Sud, mentre si ferma al 46,3 nel Centro-Nord). Che tutto ciò abbia conseguenze drammatiche sulle condizioni complessive di vita della popolazione residente nelle regioni meridionali del Paese e sul futuro delle nuove generazioni è di facile intuizione: l'indicatore di povertà più «estremo» – l'incidenza della povertà assoluta – nel 2019 è all'8,6% nel Sud e al 5,4% del Centro-Nord², il divario Nord-Sud sulla percentuale di giovani che abbandonano precocemente gli studi è dell'ordine di 7,6 punti nel 2019 (era 5,3 nel 2011), mentre crescono le migrazioni interne per il lavoro e per la formazione avanzata, e il Mezzogiorno si spopola. Questioni cruciali su cui avremo modo di soffermarci più avanti.

Se si indagano i divari territoriali in una prospettiva più ampia si vede che è l'Italia nel suo complesso a perdere posizioni nel confronto con i Paesi europei e che l'arretramento comincia almeno a partire dagli anni novanta e dunque ha poco a che fare con la crisi Covid: fatto 100 la media europea, il Pil italiano dal 1995 al 2019 passa da 112 a 95, quello della Germania da 119 a 120, quello della Spagna da 82 a 90. Nel trend complessivo di arretramento perdono posizioni le regioni più ricche del Paese e, soprattutto quelle della cosiddetta Terza Italia, le cui performance si avvicinano fortemente alle regioni del Sud del Paese. Insomma una geografia dello sviluppo profondamente mutata in un quarto di secolo, ma contrassegnata da uno squilibrio territoriale persistente. Parlare di squilibri territoriali significa dunque guardare all'asse Nord-Sud insieme al confronto Italia-Europa, ma anche affrontare il nodo aree interne in rapporto alle aree metropolitane, come recita il

² Su quanto i regimi di povertà funzionino al pari di un prisma utile per le analisi comparate si veda Saraceno e al. (2020).

titolo di questo numero, e riflettere sulle trasformazioni e sulle potenzialità di «quell'osso» – per usare un'espressione di Manlio Rossi Doria – che attraversa l'intero Paese, da nord a sud, e che rappresenta il 60% della sua superficie e in cui vive circa un quarto della popolazione italiana complessiva. Sono aree ad elevato rischio di spopolamento e di isolamento, con bassi livelli di accesso ai servizi pubblici essenziali e compromesse capacità di sviluppo che dal 2012 sono oggetto della Strategia Nazionale per le Aree Interne, grazie ad una intuizione di Fabrizio Barca. Insomma, un altro Sud dell'Italia e, per il Mezzogiorno, un Sud nel Sud, in cui i grandi temi demografici acquisiscono una particolare importanza e le necessità di strategie di investimento nell'infrastrutturazione dei territori e nella mobilità interna diventano più urgenti.

Questo numero prende forma mentre il Sud torna dopo molti decenni nell'agenda politica, prima con i Patti per il Sud, il decreto Mezzogiorno (2016) e l'istituzione delle ZES (2017), e oggi con il Piano Sud – voluto dal ministro Provenzano – cui si deve il disegno di un programma di misure e investimenti che guarda all'Italia del 2030. Nel frattempo si discute di regionalismo differenziato (Staiano, 2019; Viesti, 2019) e di possibili nuove forme dello Stato e si apre uno scontro di numeri, usati a certificare l'esistenza di un Sud improduttivo e dissipatore o piuttosto per dimostrare il progressivo disinvestimento pubblico nel Mezzogiorno del Paese, e l'uso delle risorse europee in funzione sostitutiva della spesa ordinaria (Ricolfi, 2010; Giannola e al., 2017; Petraglia e al., 2020). È quel «teorema meridionale» (Viesti, 2014) che ha una certa presa nel dibattito politico e nell'opinione pubblica, e persino nella classe degli intellettuali, che assume impossibile una strategia di sviluppo unitario e scarica le responsabilità del mancato sviluppo del Sud sulla cattiva qualità delle sue classi dirigenti³. Se si conviene che i Conti pubblici territoriali siano una fonte di dati attendibile, resta il fatto che la spesa per interventi nazionali nel Mezzogiorno in rapporto al Pil è passata dallo 0,68 degli anni cinquanta allo 0,15 del periodo 2011-2015 e la spesa ordinaria della Pubblica amministrazione dal 10,4 del 2000-2002 al 6,9 del 2015-2017 (Viesti, 2020). A uscire da questo dibattito tutto nazionale e a fare chiarezza circa le strategie con cui programmare l'uscita dalla crisi Covid ci pensa l'Europa, condizionando una quota consistente delle risorse del programma Next Generation Eu all'investimento nelle regioni del Mezzogiorno. Si tratta di una quota di risorse

³ Su questa interpretazione, alquanto datata, si veda la posizione espressa recentemente da Carlo Trigilia in merito alla gestione del recovery Plan (https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:5459).

senza precedenti, paragonabile, per visioni strategiche in gioco, solo al periodo postbellico, quando il dibattito politico era animato da voci che chiedevano di considerare la ricostruzione come un'occasione da non perdere per la risoluzione del problema dell'industrializzazione mancata del Mezzogiorno, mettendo da parte il vano proposito di un ritorno alla situazione prebellica (tra gli altri, l'allora ministro dell'Industria Rodolfo Morandi). Oggi come allora il Paese si trova davanti alle stesse scelte strategiche e all'opportunità di ridisegnare il sistema Paese, investendo nel recupero del gap rispetto all'Europa, avviando un programma di infrastrutturazione che colmi i divari nella mobilità territoriale interna, che assuma istruzione, lavoro e sanità come pilastri dei diritti di cittadinanza e faccia del Mezzogiorno, con i suoi porti e il suo accesso sul Mediterraneo, un motore dello sviluppo del Paese in una prospettiva di interdipendenza, una categoria chiave nella costruzione di questo numero.

Riflettere in termini di interdipendenze vuol dire prima di tutto sottoscrivere il principio che «L'Italia sarà quel che il Mezzogiorno sarà», come si legge nella premessa al Piano Sud, se non per ragioni etiche, almeno per quegli «elementari principi di convenienza e di reciprocità» (Coco e Lepore, 2018, p. 214) a fondamento di una strategia di sviluppo per il progresso e il benessere dell'Italia intera che inevitabilmente dipendono dall'avanzamento del Mezzogiorno. Significa anche non ci può essere «ripresa dell'espansione produttiva» senza «lo sviluppo democratico del Mezzogiorno» (Villari, 1978, pp. VII sgg.), riconoscere che l'economia non decolla senza un significativo investimento nel sociale che scardini una volta e per tutte quei divari civili che sono determinanti dello sviluppo (Cersosimo e Nisticò, 2013; Bianchi e Frascilla, 2020), significa che occorre guardare all'economia insieme alla demografia, tenere conto delle drammatiche prospettive dell'invecchiamento della popolazione, del calo delle nascite, dell'impatto demografico dei movimenti migratori e dello spopolamento delle aree interne, significa guardare alla geografia della nuova competizione globale e alle prospettive di sostenibilità dello sviluppo, significa non dimenticare quella questione morale evocata da Pasquale Saraceno alcuni decenni fa, interrogarsi sul funzionamento delle istituzioni locali e sulla qualità delle classi dirigenti, significa usare opportunamente la lente del capitale sociale, guardare a quei numerosi attori che lavorano nel sociale costruendo comunità, significa non trascurare il complesso dei fenomeni di infiltrazioni mafiose, che certo non riguardano solo il Sud del Paese. Insomma le interdipendenze sfidano le gerarchie disciplinari e spingono,

non solo ad alzare lo sguardo per capire meglio il Mezzogiorno, ma anche ad allargarlo, spingono a sconfinamenti virtuosi e capaci di rinunciare all'assolutizzazione delle chiavi interpretative.

Le interdipendenze ci hanno spinto a costruire un numero multidisciplinare, nel quale economisti, sociologi e giuristi guardano al Sud e alle aree interne da diverse prospettive disciplinari, proponendo le proprie letture e offrendo spunti di riflessioni che aiutano a ricostruire un quadro complesso, che non può in alcun modo ritenersi esaustivo. Per compensare in minima parte le lacune inevitabilmente presenti nelle letture proposte da questo numero, questo saggio introduttivo prova a ricostruire lo scenario della nuova questione meridionale, individuando quelle che a noi appaiono le principali direttrici di strutturazione – e insieme di potenzialità di intervento – dell'assetto attuale dei divari territoriali nel Paese. L'ultimo paragrafo presenta i saggi che compongono questo numero.

2. Economia, imprese e mercato del lavoro

Nonostante alcuni segnali incoraggianti di una lenta e timida ripresa, ancora prima della pandemia da Covid-19, la lunga crisi ha di fatto sedimentato, se non acuito, profonde differenze territoriali nel modello di resilienza industriale meridionale, delineando un quadro abbastanza composito caratterizzato da regioni più dinamiche e reattive, come la Campania e la Puglia, con una più solida tradizione industriale e un tessuto di medie e grandi imprese, ed altre aree meno virtuose, come la Sicilia e la Sardegna che, nonostante alcune realtà di eccellenza, stentano ancora a ritrovare un'identità industriale e una via di uscita dalla crisi. In mezzo al guado troviamo la Basilicata e, sorprendentemente, la Calabria, in cui le ridotte dimensioni unite ad alcune specificità produttive nel settore industriale e agroalimentare, la diffusione di un terziario innovativo fatto di piccole imprese flessibili e con una crescente vocazione internazionale, contribuiscono a garantire buone performance e un discreto andamento negli indicatori macro-economici regionali. In generale, mentre le imprese industriali del Centro-Nord hanno puntato sull'internazionalizzazione e sull'innalzamento qualitativo dell'offerta, quelle meridionali, meno presenti nelle catene globali del valore e poco orientate all'innovazione, hanno resistito negli anni della crisi facendo soprattutto leva sul contenimento dei costi.

SUD E AREE INTERNE: LO SCENARIO DELLA NUOVA QUESTIONE MERIDIONALE. INTRODUZIONE

Tabella 1 - Imprese attive nelle regioni meridionali per settore economico. Anno 2018

	Attività manifatturiere	Costruzioni	Commercio	Trasporto e magazzino	Servizi alloggio e ristorazione	Attività professionali, scientifiche e tecniche	Servizi di supporto alle imprese	Sanità e assistenza sociale	Altro	Totale
Mezzogiorno	131.339	205.759	546.314	44.178	126.180	13.720	48.392	15.432	568.779	1.700.093
Italia	485.643	739.031	1.387.853	149.258	390.923	59.334	182.538	38.365	1.717.798	5.150.743
Abruzzo	11.722	17.259	32.140	2.648	9.977	1.266	4.176	829	47.105	127.122
Molise	2.161	3.748	6.990	795	2.130	253	769	231	13.986	31.063
Campania	39.249	59.878	186.462	13.711	37.467	4.076	14.975	4.171	128.809	488.798
Puglia	25.086	38.639	98.781	8.026	23.063	2.750	8.189	2.684	120.944	328.162
Calabria	11.795	18.960	54.930	3.767	12.102	1.208	3.775	1.194	52.049	159.780
Basilicata	3.765	5.975	12.279	1.333	3.281	428	1.224	341	24.427	53.053
Sardegna	10.127	19.676	37.832	4.064	12.667	975	4.659	1.121	52.178	143.299
Sicilia	27.434	41.624	116.900	9.834	25.493	2.764	10.625	4.861	129.281	368.816

Fonte: Rapporto Confindustria e Srm – Check up Mezzogiorno 2019.

Complessivamente, nel 2018 nelle regioni del Mezzogiorno si concentravano circa un terzo delle imprese italiane, operanti soprattutto nei settori del commercio, dei servizi, delle costruzioni e del manifatturiero. La debolezza del settore manifatturiero, compensata almeno in parte dalla crescita delle attività dei servizi e nel terziario innovativo, fa da contraltare alla centralità del commercio e dell'edilizia che sono generalmente alla base delle economie più fragili e meno sviluppate. Anche le dimensioni d'impresa fotografano una realtà fatta di poche grandi imprese, collocate soprattutto in Campania, Puglia e Sicilia, e da un'ampia diffusione di micro e piccole imprese in linea con il resto del Paese (tabella 2).

Tabella 2 - Imprese attive nelle regioni meridionali per classe dimensionale (anno 2017)

	0 – 9	10 – 49	50 – 249	oltre 250	Totale
Campania	334.185	13.283	1.334	160	348.962
Puglia	243.908	8.863	777	110	253.658
Calabria	105.727	2.746	249	18	108.740
Basilicata	33.754	1.197	116	13	35.080
Sardegna	100.287	3.341	325	27	103.980
Sicilia	261.139	8.168	721	91	270.119
Mezzogiorno	831.837	30.316	2.877	362	865.392
Italia	4.179.818	191.004	22.906	3.895	4.397.623
Nord-Ovest	1.204.727	59.699	8.492	1.663	1.274.581
Nord-Est	872.091	49.388	6.161	1.015	928.655
Centro	909.737	40.092	4.330	737	954.896

Fonte: Nostra elaborazione su dati Istat, 2020b.

I dati sull'andamento del mercato del lavoro ci restituiscono un quadro problematico con un tasso di occupazione di circa quindici punti percentuali inferiore alla media nazionale e, soprattutto, una forte incidenza della disoccupazione giovanile che in alcune regioni sfiora il 50% o lo supera, come nel caso della Sicilia. Come rileva l'ultimo rapporto Svimez (2019), aumentano le disuguaglianze e rimane alta l'incidenza della povertà sia assoluta che relativa, solo in parte mitigate dall'introduzione del Reddito di cittadinanza come politica di sostegno al reddito delle famiglie che ha fatto registrare in Campania, Sicilia e Puglia e, più in generale, nelle regioni meridionali il maggior numero di domande⁴.

⁴ I dati dell'Osservatorio dell'Inps, al 31 ottobre 2019, certificano che sono state accolte 900.283 domande di Reddito di cittadinanza e 120.327 domande di Pen-

La fotografia scattata dall'Istat (2020a) restituisce un quadro ancora preoccupante, nonostante alcuni timidi segnali di miglioramento. In particolare, nel 2019 sono circa 1,7 milioni le famiglie in povertà assoluta (con un'incidenza pari al 6,4%), per un totale di quasi 4,6 milioni di individui (7,7%), in calo rispetto al 2018 quando l'incidenza era pari, rispettivamente, al 7,0% e all'8,4%. Nel Mezzogiorno la povertà familiare scende dal 10 all'8,6% e quella individuale dall'11,4% al 10,1%. Se guardiamo ai territori, la povertà diminuisce nelle città e nelle aree metropolitane, in grado di attirare investimenti e creare occupazione soprattutto nel settore terziario, mentre sono soprattutto le aree periferiche e i comuni più piccoli (fino a 50 mila abitanti) che evidenziano un incremento di quasi due punti percentuali rispetto al 2018 (dal 5% al 6,6% nel 2019). La povertà colpisce maggiormente le famiglie più numerose, con figli minori o anziani, particolarmente diffuse al Centro e al Sud, e decresce con l'aumento del livello di istruzione e la condizione occupazionale.

Se consideriamo, invece, la povertà relativa, nel 2019 le famiglie in condizioni di povertà relativa sono poco meno di 3 milioni (11,4%), per un totale di oltre 8,8 milioni di individui (14,7%). Rispetto al 2018, la situazione è sostanzialmente stabile in tutte le ripartizioni territoriali, ma profonde differenze permangono tra le regioni del Nord e quelle del Mezzogiorno in cui l'incidenza percentuale è tre volte superiore, 21,1% rispetto al 6,8%.

Un altro aspetto che influisce significativamente sul mancato sviluppo delle aree meridionali è rappresentato dalla scarsa dotazione infrastrutturale. La mancanza di moderne reti stradali e autostradali, di un sistema efficiente di trasporti ferroviari ad alta velocità, marittimi, di aeroporti collegati con il resto del Paese e con le principali destinazioni internazionali, costituiscono ancora oggi uno dei limiti principali alla modernizzazione economica e sociale del Mezzogiorno e un *handicap* per le imprese e i cittadini di queste aree. Mancano, inoltre, le città medie, diffuse nelle aree del Centro e del Nord, e le poche che ci sono risultano poco o affatto collegate tra loro. Su queste condizioni di base occorre necessariamente intervenire, ripartendo da una politica economica e industriale che ponga il Mezzogiorno al centro del dibattito politico nazionale, per contribuire a creare un ambiente meno ostile al radica-

sione di cittadinanza, per un totale di 1.020.610 nuclei familiari raggiunti dalla misura di contrasto alla povertà. Le tre regioni nelle quali sono state accolte più domande sono la Campania (Rdc 177.194, Pdc 17.731), la Sicilia (Rdc 158.675, Pdc 17.997) e la Puglia (Rdc 84.315, Pdc 9.474).

mento dell'azione imprenditoriale e per favorire la diffusione della cultura manageriale all'interno di aziende più moderne e competitive, in linea con il resto del Paese.

Tabella 3 - Indicatori socio-economici per le regioni meridionali, Italia e Mezzogiorno (anni 2018 e 2019)

	Popolazione residente	Tasso occupazione 2019	Tasso disoccupazione 2019	Tasso disoccupazione 15-24 anni
Italia	60.359.546	59,2	9,9	29,4
Mezzogiorno	13.957.942*	45,1	17,4	44,6
Campania	5.801.692	41,2	20,4	46,6
Puglia	4.029.053	46,1	14,6	40,4
Calabria	1.947.131	44,1	20,1	48,6
Basilicata	562.869	51,5	9,5	31,1
Sicilia	4.999.891	42	18,9	51,1
Sardegna	1.639.591	53,3	15,4	45

* Inclusi Abruzzo e Molise, Isole escluse.

Fonte: Nostra elaborazione su dati Istat, 2020b.

Infine, una particolare attenzione merita il tema delle crescenti disuguaglianze sociali e civili, della bassa qualità dei servizi pubblici essenziali quali sanità e assistenza. Da questo punto di vista, i dati disponibili sono allarmanti; chi vive al Sud ha la possibilità di usufruire di un sistema di servizi pubblici, centrali e locali, di gran lunga inferiore per quantità, accessibilità, qualità ed efficienza rispetto a chi vive nelle regioni del Nord. Il divario tra il contesto sociale e civile in cui vivono i cittadini meridionali e quello degli abitanti del Nord è ancora oggi ampio e piuttosto generalizzato, sebbene esistano differenziazioni interne e tra le regioni non trascurabili. Guardando agli indicatori del «benessere equo e solidale» (tabella 4) pubblicati dall'Istat (2019) con disaggregazione regionale, e soffermandoci sugli ambiti del divario civile è possibile osservare livelli di benessere in media sistematicamente più bassi nel Mezzogiorno che nel resto del Paese.

Le differenze sono significative e riguardano ambiti essenziali, dall'accesso all'acqua e all'energia elettrica, alla possibilità di usufruire di servizi adeguati per i bambini e gli anziani, ai servizi di trasporto pubblico che al Sud risultano scarsi (circa un terzo in meno rispetto alle regioni

del Nord) e inadeguati. Per tutti gli indicatori evidenziati nella tabella si registra una forte variabilità regionale che conferma il tradizionale gradiente Nord-Mezzogiorno. Tra le regioni, la Campania si trova all'ultimo posto rispetto al numero dei posti letto nei presidi socioassistenziali con solo 1,7 posti ogni 1.000 abitanti, mentre le province autonome di Trento e di Bolzano mostrano i livelli più elevati, pari a più del doppio della media italiana (rispettivamente 13,9 e 13,4). Una forte variabilità si registra anche per l'indicatore sui bambini che usufruiscono di asili nido e servizi comunali per la prima infanzia; al riguardo in Calabria sono l'83% in meno rispetto al dato medio dell'Italia, mentre nella provincia autonoma di Trento l'indicatore raddoppia rispetto alla media italiana (26,4% contro 13%). Le famiglie che vivono in Calabria sono quelle che registrano anche le maggiori difficoltà ad accedere ai servizi essenziali (12,8%) e che denunciano maggiormente irregolarità nell'erogazione dell'acqua (39,6%), con un livello 3 volte più elevato della media italiana.

Tabella 4 - Qualità dei servizi pubblici in Italia per ripartizione territoriale (anni 2016-2019)

	Sud	Centro	Nord	Italia
Posti letto nei presidi residenziali assistenziali e socio-sanitari - 2016	3,8	5,6	9,6	6,8
Bambini che hanno usufruito dei servizi comunali per l'infanzia - 2017	5,4	18,6	16,3	13
Anziani in assistenza domiciliare integrata - 2018	2,5	2,5	2,9	2,7
Difficoltà di accesso ad alcuni servizi - 2016-2018	10,4	7,4	5,1	7,3
Irregolarità nella distribuzione dell'acqua - 2018	21,2	10,6	3	10,4
Irregolarità del servizio elettrico - 2018	3,3	2,1	1,4	2,1
Posti/km offerti dal Trasporto pubblico locale - 2017	2.079	5.083	6.008	4.587
Tempo dedicato alla mobilità - 2013/2014	73	79	77	76
Soddisfazione per i servizi di mobilità - 2018	14	11,5	22,2	17,8
Competenze digitali - 2019	17,2	23,5	25	22

Fonte: Nostra elaborazione su dati Istat (2019).

Le regioni del Mezzogiorno si collocano, inoltre, su livelli più bassi della graduatoria rispetto a quasi tutti gli indicatori che misurano il livello di benessere soggettivo. Le differenze territoriali si fanno più accentuate soprattutto con riferimento alla soddisfazione per la vita, dove lo svan-

taggio del Mezzogiorno è particolarmente evidente (-11,9 punti percentuali nel Mezzogiorno rispetto al Nord). Seguono i divari nella soddisfazione per il tempo libero (-7,5 punti percentuali) e nei giudizi sul futuro, per i quali si registra un differenziale territoriale di -5,5 punti percentuali fra coloro che si dichiarano più ottimisti.

La bassa qualità dei servizi forniti dalle amministrazioni pubbliche meridionali non è unicamente legata a carenze nel volume di spesa pubblica, sempre più limitato negli ultimi anni. Non sempre, infatti, la riduzione del gap in termini di spesa pro capite tra le regioni del Nord e del Sud si è accompagnata al contenimento delle distanze nella dotazione e qualità dei servizi. Come notano Cersosimo e Nisticò, ad influenzare i diversi livelli di funzionamento e di qualità sembrano esercitare un peso rilevante «sia condizioni di contesto che fattori «di agenzia», legati cioè ai comportamenti degli attori pubblici e privati e a norme sociali. In particolare, le strutturali difficoltà economiche e le ridotte opportunità occupazionali nel Mezzogiorno implicano spesso una spinta, da parte di istituzioni e *policy makers*, all'utilizzo distorto di servizi e dotazioni finanziarie» (2013, p. 277).

Il quadro che emerge è quindi quello di un Mezzogiorno che, nonostante le elevate potenzialità, risulta oggi più che mai particolarmente vulnerabile ed esposto alle dinamiche della globalizzazione e della crescente competizione internazionale. In questo scenario, senza buone politiche nazionali destinate soprattutto a potenziare la dotazione industriale, a stimolare la nascita di nuove imprese, promuovere l'occupazione e ripensare il sistema della formazione e sviluppo del capitale umano, a ridurre le crescenti disuguaglianze economiche e sociali, appare difficile immaginare una ripresa duratura. Come rileva De Rossi, il Mezzogiorno non è una parte residuale del Paese, bensì «uno dei terreni decisivi per vincere le sfide dei prossimi decenni» (2018, p. 7). Pertanto, l'obiettivo della riduzione dei divari tra Nord e Sud non può essere slegato da un disegno complessivo e unitario di rilancio della crescita del Paese. Al riguardo è evidente il bisogno di una classe dirigente avvertita e accorta, di istituzioni forti in grado di immaginare nuovi sentieri di sviluppo orientati alla coesione e sostenibilità. Su questi temi, e più in generale sulla crescita del Mezzogiorno, il cosiddetto «Recovery Fund» e il recente piano del governo rappresentano sicuramente una «nuova» grande opportunità di rilancio per tutto il Paese, ma soprattutto per intervenire nelle aree del Mezzogiorno in tutti gli ambiti in cui si registrano i principali divari in termini di infrastrutturazione economica e sociale.

RPS

Dora Gambardella e Vincenzo Fortunato

3. Territori, istituzioni e regolazione

Come abbiamo evidenziato, il quadro che tradizionalmente emerge dalla letteratura e dalle ricerche sembra rafforzare, ancora oggi, l'idea di un marcato dualismo, non solo economico ma anche civile e sociale, tra le regioni del Centro-Nord rispetto alle regioni del Mezzogiorno. Tale dualismo si traduce, di fatto, in profonde differenze nei processi di modernizzazione economica e sociale nei vari contesti. In particolare a differenza dei territori maggiormente sviluppati del Nord, delle grandi aree urbane industrializzate, con una tradizione imprenditoriale diffusa, una buona dotazione di capitale sociale, istituzioni locali forti, associazioni economiche e sindacali radicate e legittimate, in grado di produrre e mettere al servizio delle imprese e dei cittadini all'interno del sistema quei beni competitivi collettivi fondamentali per lo sviluppo economico e sociale ed alla base del dinamismo di quelle aree, in molte aree del Mezzogiorno, soprattutto quelle più interne e periferiche, tale combinazione di *asset* fondamentali è difficilmente rintracciabile per cui la competitività e il successo delle imprese derivano da altri fattori legati soprattutto alla maggiore flessibilità e al contenimento del costo del lavoro. Allo stesso modo, sistemi sociali più fragili e meno inclusivi accrescono la vulnerabilità, l'esposizione ai nuovi rischi e impediscono la piena fruizione dei diritti di cittadinanza per i residenti in quelle aree. Per spiegare tali differenze si fa spesso riferimento all'idea che la storia e la geografia abbiano un peso specifico e determinante nell'articolarsi delle configurazioni dei sistemi socio-economici. Come rileva Burrone (2016), l'eredità storica e gli assetti istituzionali presenti nei luoghi influenzano le strategie e le azioni nei diversi contesti rappresentando un insieme di vincoli e di opportunità. Esisterebbe dunque una *path dependency* in virtù della quale gli assetti regolativi passati influenzano le principali caratteristiche e i percorsi possibili di cambiamento. A tale riguardo, la ricerca sui prerequisiti dello sviluppo (Bagnasco, 1977 e 1988) nelle aree ad economia diffusa ha sottolineato l'importanza del rapporto tra economia e istituzioni sociali, politiche e amministrative. In particolare ha evidenziato la centralità di un'adeguata capacità di regolazione sociale e politica dei fenomeni e delle opportunità di sviluppo attraverso un'opportuna selezione e combinazione tra i fattori e le risorse interne ed esterne ai territori.

La nostra tesi sulla lettura dei ritardi e della lenta ripresa del Mezzogiorno è che, oltre alla centralità e disponibilità delle risorse economiche, alla persistenza di condizioni di svantaggio strutturale, le

«istituzioni contano», in termini di qualità e rendimento, ma anche di leadership lungimiranti e orientate alla soddisfazione di bisogni collettivi ed al raggiungimento di obiettivi di lungo periodo. Le istituzioni contribuiscono, infatti, a formare l'insieme di incentivi alla base del comportamento e delle scelte di individui e imprese e pertanto influenzano significativamente il grado di sviluppo di un'economia, la sua attitudine a crescere, l'ampiezza delle disuguaglianze, e molti altri aspetti della vita sociale. Istituzioni deboli e una classe politica «estrattiva» (Acemoglu e Robinson, 2013) hanno per anni limitato, se non impedito, la formazione di una capacità autonoma di sviluppo delle regioni meridionali. Come evidenziato, la debolezza della struttura produttiva meridionale, l'arretratezza della rete infrastrutturale, le persistenti disuguaglianze e l'incapacità dei governi di mettere in campo efficaci politiche di sviluppo, per quanto rilevanti, funzionano come cause prossime delle difficoltà che incontra uno sviluppo autonomo. Secondo Trigilia, «le cause più profonde vanno invece ricercate cercate nel tipo di rappresentanza che il sistema politico offre agli interessi del Mezzogiorno. Si tratta di una rappresentanza schiacciata su interessi a breve di natura particolaristica, sia a livello locale che nei rapporti con il centro, ai quali viene data soddisfazione con politiche prevalentemente redistributive che non sono in grado di favorire uno sviluppo autonomo a medio e lungo termine, ma anzi spesso lo ostacolano, alla ricerca di consenso politico» (2019, p. 8). Come emerge da alcuni contributi del volume, ciò è potuto accadere perché istituzioni politiche formalmente inclusive mancavano per motivi storici di quei requisiti culturali (cultura civica) e organizzativi (forte pluralismo sociale e politico a livello della società civile) che avrebbero potuto orientarne il funzionamento in direzione favorevole allo sviluppo. Ma anche perché le élite nazionali, politicamente deboli e a lungo sfidate da forze non pienamente integrate nello stato nazionale, hanno rinunciato a contrastare il comportamento estrattivo e predatorio delle élites locali in cambio del consenso che queste portano in dote per il centro.

In realtà, non tutto il Mezzogiorno risente allo stesso modo di tali condizioni sfavorevoli allo sviluppo, né ugualmente tutte le élite politiche e istituzionali si muovono in chiave estrattiva e predatoria. La differenziazione interna al Mezzogiorno è oggi ancora più marcata che in passato. Come evidenzia bene Cersosimo «Il Sud non è un altro mondo. Il Mezzogiorno non è sempre e comunque il regno della sfiducia interpersonale e istituzionale e il Nord non è il regno della fiducia» (2014, p. 2). La nostra idea è che, nonostante le molteplici debolezze e la preca-

RPS

Dora Gambardella e Vincenzo Fortunato

RPS

SUD E AREE INTERNE: LO SCENARIO DELLA NUOVA QUESTIONE MERIDIONALE. INTRODUZIONE

rietà degli assetti regolativi, esistono esperienze di successo, imprese innovative, città e luoghi virtuosi, in linea con il resto del Paese. In altre parole, economia e società del Mezzogiorno non sono realtà sganciate dall'Italia. Come rilevano Viesti (2013) e Trigilia (2012) «Non c'è Nord senza Sud», ma entrambi sono legati da una fitta rete di rapporti commerciali, produttivi e finanziari che generano condizionamenti reciproci, determinando andamenti fortemente correlati delle rispettive economie. Inevitabilmente i risultati economici e il progresso sociale di ciascuna di esse dipendono dal destino dell'altra. Ciononostante, alcune differenze esistono, condizionano e incidono profondamente sulle performance delle imprese, sulle strategie e sui comportamenti delle persone e delle famiglie.

Dalla comparazione con altre aree del Paese emerge chiaramente il limite del modello interpretativo fondato sul dualismo classico tra aree geograficamente distinte, tra il Nord e il Sud. In realtà come rilevano alcuni studiosi interessati al tema, nonostante la persistenza dei divari tra le «tre Italie» (Bagnasco, 1977) e, all'interno delle aree, con variazioni significative tra le regioni soprattutto del Mezzogiorno, stiamo assistendo a profonde trasformazioni nei caratteri distintivi del dualismo tradizionale. In particolare, al divario verticale che tendeva a segmentare in due il sistema imprenditoriale nazionale in riferimento alla localizzazione territoriale, si sovrappone sempre più un «dualismo orizzontale» che differenzia le imprese in riferimento alle loro capacità di adattamento al mutamento dei contesti competitivi globali. Tale trasformazione negli aspetti più squisitamente economici si accompagna, di fatto, ad un più marcato «dualismo istituzionale» (Giannola, 2003) nella misura in cui istituzioni deboli e poco efficienti, in contesti economicamente più fragili, scoraggiano e disincentivano comportamenti virtuosi e innovativi da parte degli imprenditori e dei soggetti economici locali, con ripercussioni importanti anche dal punto di vista sociale e di sviluppo del territorio.

Il vero discrimine tra successo e insuccesso ancorché dalla dimensione aziendale, dal settore di appartenenza o dal ruolo centrale della famiglia, è rappresentato soprattutto dalle caratteristiche del contesto, dalla qualità e dal rendimento delle istituzioni, dalla presenza più o meno diffusa di rapporti di collaborazione tra le imprese, ma anche con gli altri soggetti economici, con gli enti locali, con le università e i centri di ricerca in grado di socializzare conoscenze e fornire capitale umano qualificato in linea con le esigenze del mercato e delle imprese del territorio. Occorre, quindi, ripensare lo sviluppo guardando allo stretto rapporto tra

condizioni economiche e sociali, a partire dalle potenzialità e dalle risorse dei contesti, valorizzando e incentivando la cooperazione tra gli attori socio-economici, promuovendo il dialogo tra i cittadini e le istituzioni in una logica che vada oltre il mero criterio del mercato e del consenso.

4. Demografia, migrazioni e istruzione

Delle molte dimensioni che segnano il divario tra Nord e Sud del Paese – e tra Italia e Europa – vogliamo citarne ancora alcune che a nostro parere aiutano a leggere i caratteri della nuova questione meridionale con uno sguardo al futuro, riflettendo sulla probabilità sempre più ridotta che le generazioni di giovani meridionali possano liberamente decidere di continuare a risiedere nel Mezzogiorno esercitando il diritto ad una formazione emancipatoria e di qualità e ad un lavoro dignitoso. In quest’ottica, pur rischiando di frammentare il discorso, proveremo a fare qualche cenno ad alcuni temi significativi che, per ragioni di spazio, non trovano approfondimenti dedicati nei saggi di questo numero, facendo qualche riferimento alle questioni demografiche e alle opportunità educative offerte ai bambini e ai giovani del Sud, passando con inevitabili salti dalla prima infanzia all’università.

La popolazione italiana ha smesso di crescere dal 2015, in linea con una tendenza comune a tutti i Paesi europei: nel complesso nella metà di questo secolo gli europei rappresenteranno solo il 7% della popolazione mondiale, un calo vertiginoso se si considera che nel 1950 ne rappresentavano il 22%. L’invecchiamento della popolazione e il calo delle nascite non sono solo cambiamenti demografici che stravolgono il volto di un Paese e spopolano i centri medi e piccoli, ma fattori che rendono l’economia meno sana: un Paese senza giovani è un Paese nel quale si contrae la fascia di popolazione in età di lavoro – che ha effetti sul Pil – e sale la spesa pubblica a sostegno della popolazione anziana. Come nota Miotti: «La questione demografica sta in effetti assurgendo a ruolo primario nella generale questione meridionale e si delineano con chiarezza distinti e divergenti destini delle due parti del Paese» (2019, p. 156). Secondo le stime, infatti, nei prossimi cinquant’anni il Mezzogiorno sarà l’area più invecchiata del Paese, con un netto calo di giovani e una forte perdita migratoria, perché i flussi migratori in uscita dalle regioni del Sud non saranno compensati da quelli degli stranieri in entrata, come invece accade per le regioni del Centro-Nord. La ripresa

delle migrazioni interne dal Sud verso il Nord del Paese (Colucci e Gallo, 2020; D’Onofrio e Orientale Caputo, 2017) non testimonia solo la necessità dei giovani di assicurarsi un futuro in un luogo diverso da quello di nascita, ma anche un cambiamento negli stessi movimenti migratori interni, sempre meno capaci di una rimessa della ricchezza verso i luoghi di origine e sempre più frutto di un investimento familiare nella futura indipendenza economica ai figli (Giannola, 2020). Se poi a muoversi sono soprattutto i giovani altamente qualificati allora le migrazioni interne segnalano anche la dissipazione dell’investimento dei territori di origine nella formazione delle nuove generazioni di meridionali e si verifica un pericoloso effetto «pentola bucata» (Bianchi e Frascilla, 2020, p. 137).

La cura della prima infanzia, così centrale nella prospettiva dell’investimento sociale, costituisce una dimensione nella quale le differenze territoriali in termini di tassi di copertura dei servizi pubblici si intrecciano con le disegualianze sociali, di genere e con il ruolo sostitutivo del welfare assegnato alle famiglie, facendo del nostro Paese un caso prossimo alla «familiarizzazione per default» (Saraceno, 2009). A ben vedere non si tratta solo della ben nota questione della scarsa disponibilità dei posti nei nidi pubblici, della ridotta diffusione di tempo pieno e mense scolastiche nel ciclo della formazione primaria che, anche in epoca pre-Covid, privava di importanti opportunità educative i bambini del Sud del Paese (Fondazione con il Sud, 2019). Perché nei contesti dove l’offerta è più debole si verifica un pericoloso effetto moltiplicatore che fa aumentare la selettività nell’accesso ai servizi e introduce un ulteriore elemento di svantaggio proprio per le famiglie che dovrebbero essere più tutelate dall’intervento pubblico: famiglie di disoccupati, di lavoratori irregolari, con madri casalinghe. In tali circostanze non deve sorprendere che l’immissione anticipata nel percorso scolastico primario e il ricorso alle sezioni primavera costituiscano per le famiglie meridionali una frequente strategia sostitutiva di cura dei figli, che sacrifica i bisogni educativi di bambini di questa fascia d’età (Gambardella e al., 2015). Non è un caso che tra le proposte recentemente avanzate dall’Alleanza per l’infanzia (2020) si insista sulla necessità che una parte delle risorse del Recovery Plan sia investita nei servizi per l’infanzia – specie al Sud e nelle aree interne – in quanto servizi educativi, di sostegno allo sviluppo e pari opportunità tra i bambini e non solo servizi di conciliazione.

I dati Eurostat più recenti (2020) segnalano che nel 2019 l’Italia fa registrare un tasso di *early leavers* pari al 13.5% che colloca il nostro Paese

al di sotto del target europeo della strategia 2020 fissato al 10% e al di sotto della media europea a 28 Paesi pari al 10,3%. Peggio di noi solo Spagna, Bulgaria, Malta, Romania, Islanda e Turchia. Il tasso, in progressiva caduta dal 2010 (quando era 18,6%), mostra negli ultimi anni una inversione di tendenza col risultato che nel 2019 torniamo ai valori registrati nel 2016. Ai nostri fini va sottolineato che nel 2019 al Mezzogiorno si registra un tasso doppio di quello del Nord-Est (18,2% vs 9,6%). Un quadro non meno allarmante viene dai dati Ocse-Pisa che mostrano una sostanziale continuità nel tempo dei risultati degli studenti italiani rispetto a quelli degli altri Paesi: il rapporto 2018 evidenzia che gli studenti italiani nei test relativi alla *literacy* di lettura hanno ottenuto un punteggio di 476, 11 punti sotto la media Ocse e un punteggio medio nelle prove di *literacy* matematica in linea con la media dei Paesi Ocse (Italia 487 vs Ocse 489). Il divario tra Nord-Est e Sud è dell'ordine di 57 punti nella *mathematical literacy*, 54 nella *literacy* scientifica e 48 nella *reading literacy*. Le Isole, a loro volta, fanno registrare punteggi inferiori al Sud di almeno ulteriori 10 punti su tutte le aree. Rispetto alla rilevazione Ocse 2015 le performance degli studenti del Sud peggiorano di 8 punti nella lettura – ma in linea con il peggioramento della media degli studenti italiani – e di 10 punti nella *numeracy*⁵ (a fronte del -3 registrato per l'Italia nel suo complesso). Le prove Invalsi, pur essendo costruite in un framework relativamente diverso da quello Ocse, confermano l'esistenza di un significativo divario tra le scuole del Nord e quelle del Mezzogiorno, che si accentua a partire dai risultati ai test del grado 8 (terzo anno di secondaria di I grado). Le variabili di contesto e quelle di background socio-economico svolgono un ruolo cruciale nello spiegare i deficit di competenze degli studenti: i punteggi ottenuti dagli studenti alle prove Invalsi sono fortemente associati al valore dell'indice *Esces*⁶ e gli studenti in condizioni di svantaggio socio-economico ottengono in media punteggi meno elevati dei loro coetanei. Un'indagine recente svolta su questo tema in Campania mostra due risultati importanti: a) nel Mezzogiorno risulta una maggiore variabilità nei punteggi tra le scuole e tra le classi, rivelando che quando si pone attenzione ai micro-contesti si evidenzia un «puzzle di contrasti» che fa

⁵ I risultati peggiorano ulteriormente tra gli studenti degli istituti professionali e tecnici: nell'arco di tre anni il peggioramento è di 15 punti nelle prove di lettura e di 19 punti in quelle di *numeracy*.

⁶ L'indice *Esces* restituisce un valore sintetico sul background socio-culturale familiare, rilevato con domande sullo status dei genitori, sul numero di libri posseduti, sugli spazi dedicati allo studio e alla lettura.

coesistere casi di eccellenza e situazioni di elevata criticità; b) a parità di condizione familiare di partenza resta prepotente il peso del contesto, tanto che per uno studente del Sud con background debole è più difficile raggiungere livelli eccellenti rispetto a un suo coetaneo del Nord (Grimaldi e al., 2020).

Anche sul tema dell'istruzione superiore molto è stato detto in termini di squilibri territoriali sia dal lato della domanda – per esempio la bassa percentuale di laureati italiani in rapporto agli altri Paesi europei e le forti oscillazioni nei tassi di iscrizione all'università – sia da quello dell'offerta – per esempio gli effetti del turn-over dei professori universitari (Viesti, 2015). Vale però la pena riportare qualche ulteriore elemento, tra i numerosi fotografati di recente dall'Anvur (2018), interrogandoci sulla crescita delle migrazioni di studenti universitari dalle università del Sud a quelle del Centro-Nord, specie per la formazione magistrale⁷. Si tratta di un fenomeno destinato a segnare profondamente i destini delle università del Sud, che rischiano di diventare l'ennesima «pentola bucata», in linea con qualche ipotesi di differenziazione tra atenei per specializzazioni territoriali (Regini, 2014). Basterà considerare pochi fatti: le università del Centro-Nord spendono più per ricerca e sviluppo in rapporto al Pil (su questo indicatore le regioni del Sud/Isole sono tutte sotto la media italiana, già bassa se si considera che siamo al 15° posto su 20 Paesi europei); la probabilità di un dottore di ricerca di ottenere un assegno di ricerca dopo il conseguimento del titolo passa dal 29% delle università del Nord al 18% di quelle del Sud; tra i dipartimenti di eccellenza (che ricevono fondi aggiuntivi) si conta il 38% delle università del Nord-Est e il 10% di quelle del Mezzogiorno. Se si ragiona in termini di investimenti in capitale umano e di risorse per l'innovazione capaci di innestare circuiti virtuosi di sviluppo non si può non allarmarsi se le analisi dell'Anvur suggeriscono «che le relazioni tra ricerca e brevettazione e tra ricerca e spin-off sono mediate dall'effetto dei finanziamenti: gli atenei con buona qualità della ricerca attraggono maggiori finanziamenti e questi ultimi favoriscono un'alta produzione di brevetti e spin-off» (Anvur, 2018, p. 81). Il destino sembra già scritto.

⁷ A cambiare ateneo per proseguire gli studi sono quasi un terzo dei laureati triennali del Mezzogiorno (31,1%) rispetto a poco più di un quarto della media italiana (26,8%).

5. I contributi

Luigi Burrone ed Emmanuele Pavolini aprono questo numero proponendo una riflessione sui Mezzogiorni d'Europa orientata alla identificazione di modelli di sviluppo economico nonché di modelli di sostegno all'innovazione e alla competitività. L'analisi è prima orientata a classificare i casi nazionali e successivamente le regioni europee a partire da un set di dati che analizza industria e terziario avanzato, industria high tech, terziario avanzato e welfare, industria tradizionale, terziario di consumo e welfare. Innovazione e competitività vengono indagate sia attraverso i volumi di spesa pubblica per ricerca e innovazione, sia guardando alla qualità della governance pubblica e all'efficacia delle politiche pubbliche, usando dati della Banca Mondiale. La ricostruzione degli assetti attuali dei Paesi dell'Europa mediterranea sulle due dimensioni indagate spinge gli autori ad interrogarsi sulle motivazioni che ostacolano un maggiore investimento in sostegno all'innovazione e in una pubblica amministrazione più efficiente, delineando possibili percorsi della ricerca futura.

Il saggio di Piero Fantozzi e Maria Mirabelli propone, con la lente dei sociologi politici, una ricostruzione minuziosa del processo di modernizzazione «lenta» del Mezzogiorno, a partire dalle esperienze iniziali con la costituzione dello Stato unitario. Gli autori analizzano i fattori principali che hanno influito sui processi di istituzionalizzazione e sui modi di regolazione sociale nelle realtà meridionali, utili a leggere alcuni fenomeni sociali e politici ancora attuali che riguardano anche il resto del Paese. A tale scopo l'attenzione è rivolta a ricostruire come la relazione sociale di clientela, fin dalle origini, abbia costituito una delle principali forme di regolazione e come abbia influenzato in modo significativo, anche nelle sue forme più evolute (ovvero il clientelismo politico), la costruzione delle istituzioni sociali, politiche ed economiche del Mezzogiorno. Tali dinamiche hanno contribuito a determinare la crisi dei soggetti produttori di regolazione e la diffusione di alcune particolari forme di «economicizzazione» della vita sociale e politico-istituzionale come il neo-patrimonialismo e la corruzione. Aspetti che risultano strettamente collegati con la qualità e il rendimento delle istituzioni che diventano, quindi, una chiave di lettura per analizzare i ritardi e i divari nei processi di sviluppo economico e sociale del Sud rispetto al resto del Paese.

Nel saggio di Sandro Staiano la «frattura Nord-Sud» viene interpretata con la lente del costituzionalista capace di ricostruirne le origini passando dal dibattito costituente all'analisi delle più importanti politiche

RPS

SUD E AREE INTERNE: LO SCENARIO DELLA NUOVA QUESTIONE MERIDIONALE. INTRODUZIONE

meridionaliste destinate ad incidere sulla frattura Nord-Sud. L'attenzione si sofferma, in particolare, sull'intervento straordinario, che l'autore interpreta come un'occasione di ricomposizione dei divari territoriali andata perduta per l'interruzione dei processi di sostegno attivo all'industrializzazione del Sud che avrebbero dovuto sostenerla. Interpretata in una prospettiva di storia costituzionale, la regressione delle politiche economiche meridionaliste appare riconducibile alla «perdita della relativa autonomia della Cassa come tecnostruttura e [alla] sua attrazione nel campo gravitazionale dei partiti». Il lavoro di Staiano consente di leggere la nuova questione meridionale nel quadro del lungo dibattito sul tema del regionalismo che accompagna la storia repubblicana a partire dalla fase costituente fino alla riforma del Titolo V della Costituzione e al cosiddetto «regionalismo differenziato», che l'autore affronta criticamente nel quadro di una piena aderenza ai principi costituzionali volti a preservare l'identità della Repubblica. Chiude il saggio una breve ricostruzione delle fratture e dei regionalismi alla prova della pandemia. Il Sud «in affanno» e, soprattutto, le fragilità delle aree interne emergono anche nelle letture più squisitamente economiche. Nel suo contributo Gianfranco Viesti evidenzia le difficoltà e le carenze dei sistemi urbani che, nel Mezzogiorno, sono notevolmente più accentuate rispetto alle aree del Centro e del Nord. Guardando alla dimensione economica dei sistemi urbani ed al loro isolamento, all'evoluzione settoriale basata sulla debolezza dell'industria e sulla crescente terzianizzazione dell'economia, alle tendenze recenti nei flussi migratori, ai dati sul livello d'istruzione della popolazione, Viesti delinea in modo lucido e consapevole un quadro poco incoraggiante per il Sud. Per l'autore il punto fondamentale della questione meridionale nel XXI secolo risiede proprio nell'intreccio «perverso» tra economia e demografia, legate da un circolo vizioso nel quale le tendenze negative si influenzano e si rafforzano a vicenda. Inoltre, i sistemi urbani del Sud sono molto più isolati, scarsamente collegati e interrelati fra loro rispetto a quelli del Centro-Nord, dunque meno in grado di scambiare idee, servizi, persone e attività imprenditoriali e quindi di giovare di fenomeni di diffusione di innovazioni tecnologiche e manageriali. L'integrazione territoriale non è solo frutto della geografia che penalizza le città meridionali, ma anche e soprattutto dell'azione pubblica per realizzare infrastrutture e servizi di connessione. Per invertire la tendenza e sostenere lo sviluppo sono quindi necessarie politiche di rafforzamento delle economie urbane del Mezzogiorno, intervenendo tanto sulle disponibilità per la spesa corrente quanto su interventi di infrastrutturazione economica e sociale.

La centralità di buone politiche pubbliche, selettive e accorte, è uno dei nodi centrali della riflessione proposta da Domenico Cersosimo e Rossanna Nisticò. Dopo anni di scarsa o nulla attenzione nei confronti del Mezzogiorno e delle aree interne, rispetto alla centralità del paradigma basato sulle grandi città e sulle aree metropolitane, gli autori invitano ad un riposizionamento dello sguardo cambiando il punto di esplorazione iniziale: dalla parte dei soggetti e dei territori che il paradigma dominante considera «sotto», «dopo», «vagoni». Come sottolineano gli autori, la condizione irrinunciabile per la rinascita delle aree interne è legata innanzitutto alla crescita della consapevolezza pubblica che prendersi cura delle aree fragili è una strategia per migliorare e rendere l'intero sistema resiliente alle fragilità. La pandemia ha acuito ulteriormente i divari e accresciuto le disuguaglianze tra Nord e Sud, tra centri e periferie. Scuole malfunzionanti e con insegnanti precari, servizi sanitari deficitari e sistemi di trasporti sottodimensionati e inefficienti, reti di connessioni digitali deboli, se non assenti, implicano inevitabilmente abbandono e spopolamento, anche di aree con dotazioni di risorse immobili pregiate. Un ruolo chiave è dunque affidato allo Stato, alle istituzioni, alle grandi politiche nazionali che appaiono più decisive per i territori marginalizzati. Come riconoscono gli autori, il destino delle aree interne e degli altri territori in contrazione non può essere affidato unicamente alle risorse e ai soggetti endogeni. Nei luoghi più destrutturati e depauperizzati è più difficile un'inversione delle tendenze, almeno nel medio periodo. Politiche nazionali e interventi esterni sono determinanti sia per dotare di un'adeguata infrastrutturazione, fisica e non, i luoghi marginalizzati, sia per sostenere con capacità, conoscenze e saperi complessi i processi di sviluppo locale, particolarmente importanti nei luoghi più fragili.

Spopolamento, migrazioni e dualismi sono al centro del saggio di Enrico Pugliese e Francesco Carchedi, che analizzano questi processi nelle loro connessioni, collocandoli nel quadro della progressiva internazionalizzazione, dell'ulteriore segmentazione del mercato del lavoro e della crescita complessiva delle disuguaglianze. Le tendenze tracciate – sul piano europeo come anche su quello nazionale interno – portano gli autori a concentrare l'attenzione sull'agricoltura come caso paradigmatico in cui il «lavoro indecente», più spesso dei migranti, si associa all'esistenza di «aree di eccellenza produttiva, non solo in termini di prodotto ma anche di processo (spesso caratterizzato dall'impiego di alte tecnologie». Ne deriva un quadro di drammatico sfruttamento della forza lavoro e di imbarbarimento delle condizioni di lavoro che al con-

RPS

Dora Gambardella e Vincenzo Fortunato

tempo si impone come modello globalizzato di una certa agricoltura ricca, ormai diffusa oltre i confini delle pianure del Mezzogiorno per diventare «elemento caratterizzante la moderna agricoltura capitalistica in tutta l'Europa meridionale così come oltre oceano in California».

Riferimenti bibliografici

- Acemoglu D. e Robinson J.A., 2013, *Perché le nazioni falliscono. Alle origini di potenza, prosperità e povertà*, il Saggiatore, Milano.
- Alleanza per l'Infanzia, 2020, *Investire nell'infanzia: prendersi cura del futuro a partire dal presente*, documento bozza.
- Anvur, 2018, *Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca*, Roma.
- Bagnasco A., 1977, *Le Tre Italie. La problematica territoriale nello sviluppo economico*, il Mulino, Bologna.
- Bagnasco A., 1988, *La costruzione sociale del mercato*, il Mulino, Bologna.
- Bianchi L. e Frascilla A., 2020, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Rubbettino Editore, Catanzaro.
- Burroni L., 2016, *Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazione dell'economia nei Paesi europei*, il Mulino, Bologna.
- Capello R., 2016, *What Makes Southern Italy Still Lagging Behind? A Diachronic Perspective of Theories and Approaches*, «European Planning Studies», vol. 24, n. 4, pp. 668-686.
- Censis-Confindustria, 2017, 4.0. *La scelta di chi già lavora nel futuro*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.confcooperative.it/LIInformazione/Archivio/40-la-scelta-di-chi-gi224-lavora-nel-futuro-3>.
- Cersosimo D., 2014, *Il profitto della cooperazione*, «StrumentiRES» - Rivista online della Fondazione RES, anno VI, n. 1, febbraio 2014.
- Cersosimo D. e Nisticò R., 2013, *Un Paese diseguale: il divario civile in Italia*, «Stato e Mercato», n. 98, agosto 2013.
- Coco G. e Lepore A., 2018, *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Laterza, Bari.
- Colucci M. e Gallo S., 2020, *Campania in movimento. Rapporto 2020 sulle migrazioni interne in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Confindustria, 2019, *Check-up Mezzogiorno*, Rapporto Confindustria e Srm, Roma, dicembre 2019.
- De Rossi A., 2018, *L'inversione dello sguardo. Per una nuova rappresentazione territoriale del Paese Italia*, in De Rossi A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma.

- D'Onofrio G. e Orientale Caputo G., 2017, *Pendolarità e precarietà lavorativa delle maestre fra la Campania e Roma*, in Colucci M. e Gallo S. (a cura di), *In cattedra con la valigia*, Donzelli Editore, Roma.
- Eurostat, 2020, *Early Leavers from Education and Training by Sex and Labour Status*, disponibile all'indirizzo internet: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat_lfse_14&lang=en (aggiornamento ottobre 2020).
- Fondazione con il Sud, 2019, *II Rapporto sulla povertà educativa minorile in Italia*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.fondazioneconilsud.it/news/poverta-educativa-minorile-presentato-il-secondo-rapporto-nazionale/>.
- Gambardella D., Pavolini E. e Arlotti M., 2015, *L'investimento sociale alle prese con disuguaglianze sociali e territoriali* in Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G. (a cura di), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna.
- Giannola A., 2003, *Istituzioni, dualismo e mercati. Analisi e proposte operative*, in Giannola A. e Imbriani C. (a cura di), *Neo dualismo. Istituzioni, mercati e politiche di intervento*, Rubbettino, Soveria M.
- Giannola A., 2020, *Presentazione* del volume di Colucci M. e Gallo S. (2020), op. cit., disponibile all'indirizzo internet: <https://www.facebook.com/CNR.ISMed/videos/290499062036606/>.
- Giannola A., Petraglia C. e Scalera D., 2017, *Residui fiscali, bilancio pubblico e politiche regionali*, «Economia Pubblica», n. 2, pp. 33-57.
- Grimaldi E. (a cura di), 2020, *Rapporto di valutazione sugli esiti intermedi e finali. Progetto per il Rafforzamento delle competenze di base in lettura e matematica (reading literacy e mathematical literacy) degli studenti Campani*, Università di Napoli Federico II.
- Infocamere-Unioncamere, 2017, *Scale up. Quando un'impresa diventa grande*, comunicato stampa, 24 luglio 2017.
- Istat, 2019, *Rapporto Bes 2019. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma.
- Istat, 2020a, *Report - statistiche sulla povertà anno 2019*, 16 giugno 2020, disponibile all'indirizzo internet: https://www.istat.it/it/files//2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf.
- Istat, 2020b, *Conti economici territoriali*, disponibile all'indirizzo internet: <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=20771>.
- Miotti D., 2019, *La popolazione e i flussi migratori: il passato, il presente e il futuro dell'Italia, del Mezzogiorno e della Sicilia nel Mediterraneo, crocevia delle migrazioni e dell'economia mondiali*, «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 1, pp. 145-165.
- Petraglia C., Pierucci E. e Scalera D., 2020, *Interregional Redistribution and Risk Sharing through Public Budget. The Case of Italy in Times of Crisis (2000-2016)*, «Structural Change and Economic Dynamics», Elsevier, vol. 53(C), pp. 162-169.

- Regini M., 2014, *La riforma universitaria nel quadro dei sistemi di governance europei* (vol. 8), Firenze University Press, Firenze.
- Ricolfi L., 2010, *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Guerini e associati, Milano.
- Saraceno C., 2009, *Le politiche per la famiglia in Europa: tra convergenza e diversificazione*, «Stato e Mercato», n. 85, pp. 3-30.
- Saraceno C., Benassi D. e Morlicchio E., 2020, *Poverty in Italy. Features and Drivers in a European Perspective*, Policy Press, Bristol.
- Staiano S., 2019, *La frattura Nord-Sud, L'asimmetria territoriale come questione democratica*, «Il Politico», anno LXXXIV, n. 2, pp. 268-307.
- Svimez, 2019, *L'economia e la società del Mezzogiorno*, rapporto 2019, il Mulino, Bologna.
- Svimez, 2020, *L'economia e la società del Mezzogiorno*, rapporto 2020, il Mulino, Bologna.
- Trigilia C., 2012, *Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.
- Trigilia C., 2019, *L'enigma Mezzogiorno*, Introduzione, in Trigilia C. (a cura di), *Mezzogiorno oggi. Le forme nuove di un problema vecchio*, Paradoxa, ottobre/dicembre, anno XIII, n. 4.
- Viesti G., 2013, *Il Sud vive alle spalle dell'Italia che produce. Falso*, Laterza, Bari e Roma.
- Viesti G., 2014, *La crisi, il Mezzogiorno e i difetti di interpretazione*, «Meridiana», n. 79, pp. 9-27.
- Viesti G. (a cura di), 2015, *Nuovi divari. Un'indagine sulle università del Nord e del Sud*, Rapporto della Fondazione Res 2015.
- Viesti G., 2019, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Bari e Roma.
- Viesti G., 2020, *Genesis ed evoluzione storica del dualismo Nord-Sud, ciclo di seminari: Riflessioni sul Mezzogiorno. I nuovi termini del dibattito sul divario Nord-Sud*, Dipartimento di Agraria - Università di Napoli Federico II e Associazione Scientifica Centro di Portici.
- Villari R., 1978, *Mezzogiorno e democrazia*, Laterza, Bari e Roma.