

Cento idee per lo sviluppo

di Leandra D'Antone

Cento idee per lo sviluppo è il titolo del documento preparato dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica al fine di programmare tempestivamente e con razionalità di scelta l'uso dei circa 120 000 miliardi di lire a disposizione delle aree depresse d'Italia in base al Quadro comunitario di sostegno 2000-2006. La prenotazione finanziaria dei fondi è vincolata alla qualità dei progetti e alla verifica della loro fattibilità.

Il documento contiene una dettagliata descrizione dell'intero ciclo della programmazione – con l'indicazione del metodo, delle fasi, delle procedure di valutazione e controllo – nonché del circuito finanziario connesso all'attuazione dei progetti; raccoglie le idee-programma delle amministrazioni centrali, regionali e locali; contiene una prima valutazione dei fabbisogni e delle opportunità effettuata sulla base di indagini e rilevazioni appositamente svolte; infine presenta una notevole quantità di suggerimenti di esperti.

Per moltissime ragioni l'iniziativa costituisce, sotto il profilo storico oltre che politico, un vero evento.

Innanzitutto le politiche italiane di promozione dello sviluppo sono oggi «un pezzo d'Europa». Ciò implica coerenza con il sistema regolativo comunitario e criteri di distribuzione delle risorse fondati sul confronto fra le molte aree svantaggiate del nostro continente, pertanto assai selettivi. Implica inoltre capacità innovativa e progettuale adeguata alla nascita di una nuova entità economica e istituzionale.

Proprio in questo nuovo quadro, smentendo le diffuse idee che associano le regioni meridionali italiane a politiche protezionistiche e alla dipendenza dalla spesa statale, il documento del Dps ne evidenzia e valorizza piuttosto la disposizione verso l'apertura internazionale e verso politiche fondate sulla fiducia e sulla concorrenza; lo fa oltre che attra-

verso le idee-programma dei diversi attori locali, anche con il frequente richiamo alla riconquista della memoria e dell'identità.

Sappiamo bene come tale disposizione abbia lontana origine e sia radicata nel valore universale del prezioso patrimonio paesaggistico e storico-artistico, nella antica specializzazione in produzioni da esportazione, nel notevolissimo contributo dato all'emigrazione internazionale e nella capacità di attrazione di capitali esteri. Chiusosi il ciclo sostanzialmente autarchico delle politiche «meridionaliste» degli anni settanta-ottanta, non stupisce – come segnala il documento – che siano proprio le regioni meridionali a mostrare maggiore entusiasmo e ottimismo di fronte alla moneta unica e alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

Non solo per lo stretto legame con le politiche comunitarie, ma anche per lucida scelta di «governo», è inoltre possibile riconoscere in *Cento idee* quella sostanziosa porzione di riforma dello Stato che negli ultimi anni ha avuto come centro di irradiazione proprio il ministero del Tesoro guidato da Carlo Azeglio Ciampi.

Artefice principale del raggiungimento dei valori monetari fissati a Maastricht, il Tesoro ha anche assunto su di sé la responsabilità di garantirne la durata, nella consapevolezza di quanto sia la stabilità monetaria che la ripresa degli investimenti dipendano dal buon funzionamento del sistema decisionale pubblico e dalla «lungimiranza pubblica» nella concezione dello sviluppo.

L'accorpamento di funzioni di rigore e di spesa in un unico «superministero» e l'istituzione del Dps costituiscono il primo atto della riforma. L'uso dei fondi strutturali per le aree depresse delinea metodi, procedure e criteri validi per tutti gli investimenti pubblici e costituisce un aspetto di quella che lo stesso Ciampi ha definito «la nuova programmazione economica».

Di quale nuovo Stato e di quale nuova programmazione si tratta? In primo luogo si tratta di uno Stato responsabile in prima persona degli investimenti, quindi necessariamente dotato di intelligenza allocativa e velocità decisionale. Dopo diversi decenni di insistenza sulla creazione di enti *ad hoc* per la gestione di risorse pubbliche e di rassegnazione all'inefficienza della pubblica amministrazione, le istituzioni dello Stato ordinario riassumono le funzioni che loro competono in nome di interessi generali. Tale riassunzione di funzioni e responsabilità non significa né centralismo né statalismo, ma esattamente il loro contrario. Il nuovo Stato che programma è leggero, fondato sulla sussidiarietà delle funzioni e sulla ricerca del partenariato fra tutti i possibili interlocutori istituzionali economici e sociali. La nuova programmazione

prende atto di un nuovo dinamismo di molte amministrazioni e sistemi imprenditoriali locali (anche di questo tipo di dinamismo è possibile trovare vistosi episodi nella storia passata, ed è opportuno sottolinearne la coincidenza con la fine delle politiche assistenziali). Lo stesso Ciampi ha peraltro recentemente evidenziato come «in passato la cattiva qualità dello spendere sia spesso dipesa dalla mancata attribuzione di responsabilità alle amministrazioni locali, alle regioni in primo luogo, per la scelta delle priorità e degli interventi da realizzare».

Nella nuova programmazione lo Stato centrale, dunque, concorda e detta regole e tempi, quantifica e qualifica i suoi investimenti, diffonde e promuove metodi, idee e prassi. Ma le scelte concrete di investimento sono essenzialmente responsabilità territoriali e rafforzano i livelli decentrati di governo.

In particolare le procedure indicate dal ministero del Tesoro per la promozione dello sviluppo tendono a rendere effettiva nel loro campo d'azione quella cosiddetta «riforma federalista» dello Stato che le parti politiche si sono da tempo impegnate – ma non sono ancora riuscite – ad attuare. Le Regioni concordano con i livelli superiori di governo europeo e nazionale le regole e il metodo della programmazione degli investimenti, mentre effettuano con le amministrazioni locali la ricognizione dei fabbisogni e individuano gli strumenti capaci di soddisfarli. Le Intese istituzionali di programma sono la sede in cui Regioni e amministrazioni locali selezionano le opere di interesse comune; parallelamente sono valorizzati tutti gli strumenti di promozione del territorio capaci di produrre progettualità, sviluppo e occupazione, dai patti territoriali, ai contratti di programma, ai contratti d'area.

Assumere il territorio e i suoi attori istituzionali, economici e sociali come riferimento delle politiche di sviluppo non è un semplice atto di democrazia decisionale. Con tale atto si lega l'azione politica ai suoi necessari presupposti di sapere ed esperienza che, pur nell'ambito di una programmazione unitaria e integrata, possono derivare solo dalla conoscenza degli specifici caratteri fisico-ambientali, culturali ed economico-sociali delle diverse realtà geografiche. Viene alla mente a questo proposito il grandioso lavoro ricognitivo su base territoriale svolto a cura delle istituzioni pubbliche nei decenni di costruzione e consolidamento dello Stato unitario con le grandi Inchieste. Vengono alla mente anche le grandi competenze impegnate nella pubblica amministrazione centrale e locale negli stessi decenni.

Il ritorno alle domande provenienti dal territorio fa inoltre definitivamente giustizia dei cosiddetti «modelli di sviluppo», e in particolare di quelle strategie di industrializzazione indotta dall'esterno attraverso le

partecipazioni statali, che hanno inchiodato negli ultimi decenni l'intero Mezzogiorno ad una immagine erroneamente uniforme e ad un improbabile destino industriale nei settori di base.

Dar voce al territorio significa non solo restituire il dovuto peso alle necessità, alle utilità e alle libertà dei soggetti locali, ma anche dare respiro al funzionamento del mercato, valutando dei contesti la capacità di produrre vantaggi o ostacoli, riconoscendo nel territorio stesso i caratteri di un sistema integrato, liberando iniziative produttive nei più diversi settori, ampliando le possibilità di richiamo di capitali locali, nazionali ed esteri. Nelle politiche del Dps la stessa validità degli investimenti pubblici si misura sia attraverso gli effetti diretti sul benessere dei cittadini, sia attraverso gli effetti indiretti sulla convenienza ad investire. Il compito dello Stato è «creare le condizioni in cui ai soggetti privati siano facilitati comportamenti virtuosi». Inoltre gli investimenti pubblici mirano alla mobilitazione di altrettanti capitali privati attraverso la finanza di progetto.

Dar voce al territorio significa includere nelle politiche di sviluppo la questione ambientale; significa considerare l'ambiente stesso come «una risorsa da valorizzare sia per la sua tutela che per la capacità di generare impresa». La questione ambientale attraversa tutti gli assi di intervento indicati dal Tesoro per l'uso dei fondi strutturali; essa traccia possibili percorsi per la piena valorizzazione delle risorse naturali (idriche, forestali, marine, paesaggistiche ecc.) oltre che per le molte attività legate allo sfruttamento di tali risorse.

Gli assi di intervento individuati dal Dps danno conto, meglio di ogni altra considerazione, del carattere radicalmente innovativo delle nuove politiche di promozione dello sviluppo. Essi sono: la valorizzazione delle risorse naturali e ambientali, la valorizzazione delle risorse umane e culturali, il miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata, lo sviluppo dei sistemi produttivi locali, il collegamento fisico e immateriale con le altre aree. L'obiettivo degli interventi è da una parte l'eliminazione dei notevoli svantaggi ancora esistenti in molte regioni meridionali in materia di legalità, sicurezza, qualità e costo dei trasporti e delle comunicazioni, disponibilità d'acqua, servizi finanziari e costo del denaro, dall'altra l'avvio deciso e irreversibile di uno sviluppo economico capace di autosostenersi. Su questo punto il documento del Dps mostra grande intelligenza del passato e del presente. Il patrimonio storico e culturale delle regioni meridionali, le grandi città, i sistemi di rete e di comunicazione, la formazione e l'informazione, la specializzazione produttiva nel confronto col mondo, costituiscono le carte vincenti per la scommessa delle regioni meridionali sul loro futuro.

La costruzione dello sviluppo secondo il metodo della nuova programmazione, basata sulla fiducia indotta dalla certezza delle regole, dalla concertazione continua tra tutti i soggetti interessati, dalla valutazione attenta delle risorse e dei progetti, dal monitoraggio in corso d'opera e dal criterio del premio delle eccellenze, assume, secondo la felice idea di Krugman richiamata nel documento del Dps, il carattere della «profezia credibile».

Si tratta di una profezia che dà forza non solo alle cento e più idee del Dps, ma anche all'impegno profuso dallo stesso Dipartimento per infondere in una pubblica amministrazione per decenni demotivata, pigra e impopolare, i germogli fecondi della partecipazione consapevole, della responsabilità, e della fiducia nel successo del suo operare.

È possibile trovarne i segni nello straordinario lavoro preparatorio con cui il Dps ha aperto la prima fase della programmazione, nelle idee-programma delle amministrazioni centrali, regionali e locali, ma ancor più nella qualità della partecipazione di dirigenti e funzionari pubblici al seminario svoltosi a Catania lo scorso novembre.

Cento idee per lo sviluppo è «un libro dei sogni»? Il rallentamento dello sviluppo economico nazionale, la lentezza nel decollo dei patti territoriali, la difficoltà di accordo delle parti su alcuni contratti d'area, il persistere di gravi problemi occupazionali, hanno raffreddato molti iniziali entusiasmi. Ma una difficile scommessa è stata già vinta, con la formulazione in tempi rapidissimi – nonostante (ma anche grazie a) una concertazione estremamente articolata e la partecipazione di tutti gli attori istituzionali interessati – degli *Orientamenti per il programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006*. Si tratta di un documento dai caratteri del tutto innovativi rispetto ai precedenti episodi di programmazione della storia della nostra Repubblica.

Il valore del *Programma* risulta più evidente se si considera quanto continuo nelle politiche del Tesoro la qualità e il rispetto delle scadenze, la qualità e la capacità dei progetti di integrare successi imprenditoriali e vantaggi collettivi nelle più varie attività e settori, e soprattutto un'azione della pubblica amministrazione efficace e rigorosa ma non invasiva.

Le difficoltà e i problemi sulla via della coesione sono moltissimi. Ma le regioni meridionali hanno già iniziato a dare prova di trarre giovamento dalle opportunità e libertà degli anni recenti, divenute più numerose nell'ordine del «nuovo Stato».