



Nel Mezzogiorno: una relazione difficile*

Paola De Vivo**

1. Premessa

La ricerca socio-economica orientata all'analisi del problema dell'arretratezza nello sviluppo meridionale è stata, come è noto, molto copiosa ed è riuscita a rappresentare il punto di vista di una pluralità di approcci conoscitivi – economico, politologico, sociologico – che hanno arricchito le interpretazioni teoriche sulla persistenza del dualismo tra il Nord e il Sud dell'Italia, arrivando a suggerire impostazioni di policy e modalità di intervento volte a superare lo storico divario che caratterizza lo sviluppo capitalistico italiano. All'elaborazione culturale e alla produzione scientifica sul tema hanno contribuito nel tempo, con diversa intensità e livelli di approfondimento, università, istituti di ricerca specificatamente dedicati a sviluppare contributi sull'argomento – per citarne alcuni tra i più importanti, la Svimez, il Formez, l'Isveimer, l'Isve – e gli stessi organismi sindacali di livello centrale e territoriale. Tuttavia, ciò che si intende rimarcare nella riflessione che segue, è che l'attenzione della ricerca sindacale verso il Mezzogiorno è raffigurabile metaforicamente come una parabola discendente. L'interesse iniziale che si è registrato con l'avvio della politica rivolta alla sua industrializzazione è andato progressivamente scemando. Durante gli anni sessanta, l'arrivo delle grandi imprese nel Sud diventa infatti un fattore di attrazione per l'attività di ricerca. Si trattava di analizzare l'impatto dello sviluppo industriale sull'area meridionale e le sue conseguenze sulle condizioni di lavoro, sulle differenze re-

* Desidero ringraziare per la loro disponibilità a discutere con me di questo argomento Paolo Giuliano, Vincenzo Esposito e Giovanni De Falco dell'Ires Campania. Ringrazio, altresì, i componenti della segreteria generale della Uil per le riflessioni svolte, più in generale, sul tema del Mezzogiorno. Naturalmente, la responsabilità di quanto sostenuto è soltanto mia.

** Paola De Vivo è docente di Sociologia economica e Politiche per lo sviluppo territoriale nell'Università «Federico II» di Napoli.

tributive, su quelle territoriali. Con il sopraggiungere della crisi economica degli anni settanta, i programmi di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale, e, in alcuni casi, lo stesso fallimento delle imprese private di grandi dimensioni, la ricerca sindacale si è trovata a occuparsi sempre meno delle politiche per lo sviluppo industriale e dei loro esiti sulla struttura economica, produttiva e occupazionale del Mezzogiorno, e sempre più della grave situazione di crisi occupazionale e del lavoro. Negli anni ottanta, con l'accentuarsi delle difficoltà occupazionali e la ridefinizione del rapporto tra capitale e lavoro, i sindacati, piuttosto che rivendicare maggiori investimenti pubblici e privati per lo sviluppo occupazionale del Sud dell'Italia, finiscono per contribuire alla richiesta crescente di una redistribuzione della spesa pubblica in termini assistenzialistici. In sostanza, la parabola di cui si discuterà, tende a evidenziare che sino alla fine degli anni ottanta la ricerca sindacale e scientifica è servita a far comprendere quali mutamenti e quali dinamiche attraversavano la società meridionale e i suoi territori, anzi a indirizzare e sostenere decisioni e scelte di politica economica a essi conseguenti. A prescindere dal giudizio sugli esiti ottenuti, le indicazioni emerse dalle ricerche hanno contribuito a sviluppare l'azione sindacale a sostegno delle politiche per gli investimenti pubblici, per il lavoro e per l'industrializzazione. A partire dagli anni novanta, invece, si è registrata una frattura significativa tra l'elaborazione scientifica sul Sud e l'azione sindacale, individuabile nella difficoltà che tale elaborazione ha incontrato nel tradursi in contenuti e strategie di policy concrete ed efficaci. L'indebolimento che le problematiche del Sud hanno subito nella politica economica italiana è in parte dipeso dall'analogo indebolimento che ha attraversato il sindacato in quel periodo. Come altre importanti istituzioni, il sindacato italiano si è trovato a vivere una delicata fase di transizione (Baglioni, 2008; Cella, 2010). La crisi economica e produttiva, la perdita di legittimazione della politica, l'erosione di forme e modalità solidaristiche hanno progressivamente indebolito anche le organizzazioni sindacali, che sono ora alla ricerca di metodi e strumenti per arginare la disaffezione che i lavoratori e i cittadini finiscono per manifestare nei loro confronti e per accrescere la loro capacità di coinvolgimento verso questi ultimi. Si tratta di un compito non semplice da realizzare, soprattutto al Sud, dove fasce estese di lavoratori si ritrovano senza alcuna tutela, talvolta nemmeno la ricercano. D'altronde, in questo ritardo si legge l'incapacità di cogliere i nuovi biso-

gni e i nuovi termini della «questione meridionale». Piuttosto che insistere sulla tutela di soggetti e bisogni tradizionalmente oggetto dell'azione sindacale, inizia a sorgere la necessità di comprendere e interpretare attraverso nuovi strumenti di analisi la realtà meridionale. Il mutamento che investe le strutture economiche produttive e le stesse organizzazioni – politiche, associative, culturali – che hanno sostenuto la strategia di sviluppo per il Sud, trova i sindacati impreparati ad accoglierlo ed essi arrivano in ritardo, anche per la carenza di strumenti conoscitivi, a comprendere che l'accelerazione dei processi e delle dinamiche dello sviluppo internazionale e le modificazioni del quadro nazionale interno¹ avrebbero cambiato profondamente il Mezzogiorno e determinato nuovi squilibri sociali ed economici. In pratica, i sindacati non sono attrezzati per anticipare e interpretare i cambiamenti, e finiscono per rincorrerli affannosamente.

Per osservare la natura del legame che si è sviluppato tra i contenuti della ricerca sulla questione meridionale e il sindacato in quel periodo, occorre qui rimarcare che il riconoscimento della problematica del dualismo Nord/Sud, pur ridiventando centrale negli anni novanta, non ha la forza di affermarsi compiutamente e con piena legittimità culturale e politica. La crisi di rappresentanza politica in cui si dibatte il Mezzogiorno dagli anni novanta in poi finisce per saldarsi con la più generale crisi, o comunque difficoltà, che si è abbattuta sul sindacato in quegli stessi anni².

In fondo, la disattenzione che il tema ha avuto sul fronte politico, la si ritrova nei contenuti della ricerca sindacale. Ciò non sta a significare, ovviamente, che i sindacati non si occupano della problematica dell'arretratezza socio-economica delle regioni meridionali. Anzi, il loro protagonismo si legge nelle manifestazioni nazionali, come quella del Primo Maggio, in cui la citazione della parola Mezzogiorno è sistematica, e in quelle territoriali, molto spesso dedicate al lavoro, indette dalle diverse organizzazioni, volte a stimolare l'attenzione dei governi e della stessa cittadinanza italiana sugli investimenti, sulla disoccupazione, sulla povertà me-

¹ Ascesa della Lega Nord, tagli alla spesa pubblica e razionalizzazione del bilancio dello Stato, europeizzazione ecc.

² Vedi Ichino (2006), Baglioni (2008), Mascini e Penelope (2009), Livadiotti (2009), Regalia (2009), Carrieri (2010).

ridionale. Allo stesso modo, non si può sottacere che la letteratura scientifica prodotta sui problemi del Mezzogiorno sia stata proficua e abbondante, poiché un intero filone di ricerca si è sistematicamente indirizzato all'analisi delle politiche per lo sviluppo territoriale e dedicato agli esiti che esse hanno generato. Ciononostante, a fronte di uno sforzo scientifico rilevante, si è registrata una scarsa incidenza dell'azione sindacale nei confronti del Mezzogiorno. Il sommerso dilagante, la disoccupazione in rialzo, la capillarità della criminalità organizzata, gli investimenti pubblici e privati decrescenti, la mancanza di una progettazione e di una visione sul ruolo del Mezzogiorno nello sviluppo capitalistico italiano, sono tutti sintomi della parte di responsabilità avuta dal sindacato. Nella scarsa incidenza della policy e della proposta sindacale, quanto ha allora contato una debole rappresentazione scientifica dei problemi del Mezzogiorno? Quanto ha contribuito, ancora, la frammentarietà con cui nelle strutture di ricerca sindacale si è ragionato e lavorato su questi temi? La risposta a tali domande, ovviamente, non può essere esaustiva e completa, poiché, come osservato in via generale da esperti e studiosi, il rapporto tra ricerca e sindacato in Italia³ è ben difficile da riprodurre e sistematizzare, anche per il poco interesse da esso suscitato nello stesso dibattito che si è innescato sulle cause delle difficoltà incontrate dall'azione sindacale. D'altronde, la stessa ricerca prodotta dalle strutture sindacali stenta a trovare una forma di ascolto e attenzione negli stessi organismi decisionali del sindacato, e, perciò, a incidere nell'elaborazione delle sue piattaforme. In tal senso, vi sono più tracce disperse e sporadici indizi da seguire nel percorrere la strada che conduce a una riflessione puntuale sul rapporto tra ricerca, sindacato e Mezzogiorno che non una letteratura già specializzata e sistematizzata oppure un filone di ricerca consolidato.

2. L'ascesa: lo stato della ricerca sul Mezzogiorno durante l'intervento straordinario

Una riflessione sulla parabola discendente dell'attenzione che attraversa i contenuti della ricerca mirata al Mezzogiorno, cui si è precedentemente accennato, comincia necessariamente da una premessa di ordine storico.

³ Un accurato confronto su questo tema è sviluppato in *ERE* (2011), 8, luglio.

In effetti, una ricostruzione storica del rapporto intercorso tra lo stato della ricerca sindacale e la «questione» del Mezzogiorno ha come naturale punto di avvio il problema dell'interpretazione delle differenze storiche e sociali costitutive del modello capitalistico italiano. Il dualismo tra il Nord e il Sud del paese ha rappresentato per lungo tempo la principale chiave di lettura adottata per comprendere i differenziali esistenti nello sviluppo italiano. Una rassegna della letteratura, in relazione alle analisi elaborate dalle riviste e dai documenti sindacali che a partire dagli anni cinquanta studiano il fenomeno, fa emergere chiaramente che il filo conduttore delle riflessioni svolte sulla «questione» del Sud si identifica con *i problemi del lavoro attraverso l'analisi del rapporto di interdipendenza tra l'economia del Nord e quella del Sud*. Per i sindacati la questione meridionale è il principale problema nazionale ed è riconducibile sostanzialmente alla carenza di lavoro che affligge le popolazioni meridionali. Le organizzazioni sindacali consideravano come prioritario il superamento dello squilibrio Nord-Sud del mercato del lavoro ai fini del raggiungimento dell'unificazione economica e per il progresso sociale nazionale. D'altronde, l'emigrazione dal Mezzogiorno è una costante che si rinviene già a partire dai primi anni dall'unificazione. Per sfuggire da condizioni di povertà talvolta estreme, moltissimi meridionali lasciarono il Mezzogiorno per andare in Europa e in America alla ricerca di migliori opportunità di vita e di lavoro. Un fenomeno che si accentua dopo la seconda guerra mondiale, con le migrazioni interne. L'emigrazione finisce così per diventare l'altro risvolto della medaglia, quello di una debole domanda di lavoro, causata da uno scarso sviluppo industriale.

In questa direzione, si rintraccia un forte intreccio tra i temi della ricerca orientata all'analisi del mercato del lavoro e quella che viene dedicata ai processi di industrializzazione. Da un lato, lo sviluppo dell'attività di impresa attraverso la politica dell'intervento straordinario viene percepito come il volano per la crescita del Mezzogiorno, dall'altro, proprio il rafforzamento delle attività manifatturiere avrebbe dovuto consentire una maggiore occupazione in quei settori industriali più propensi alla sindacalizzazione, dove cioè la classe operaia poteva radicarsi ed espandere in prospettiva la base di consenso. Dietro questo «calcolo», ovviamente, vi era la convinzione da parte dei sindacati più importanti che al Sud vi fosse un funzionamento del mercato del lavoro anomalo, caratterizzato da lavoratori poco sindacalizzati e tutelati. Per queste ragioni,

l'appoggio alla politica di intervento straordinario e lo stesso approccio al problema delle differenze storiche e sociali costitutive del modello capitalistico italiano divengono cruciali, come si è detto, nell'analisi e nell'azione sindacale. In effetti, esso veniva legittimato sotto il profilo delle scelte e della proposta sindacale, per ragioni differenti, da tutte e tre le grandi centrali sindacali. E ciò innanzitutto perché l'intervento diretto dello Stato viene considerato una strategia convincente per governare il problema dell'arretratezza meridionale, un'arretratezza che viene identificata primariamente con la sua mancata industrializzazione.

Il progetto politico costruito per il Sud dell'Italia nel secondo dopoguerra trova l'approvazione dei sindacati sia per ragioni di ordine culturale e valorial, sia per quelle economiche. I governi dell'epoca, e i politici e i tecnici che si occupano di definire un programma di sviluppo per il Mezzogiorno, sono convinti fautori della necessità di aprire una stagione di solidarietà e di sostegno verso quella parte della nazione che dimostra di essere più debole dell'altra (La Spina, 2003). Dietro quindi alle scelte di politica economica vi è la condivisione di un'idea culturalmente accettata e legittimata che superare il problema del Sud significhi essenzialmente sanare una profonda ingiustizia sociale. Sotto il profilo economico, l'influenza del pensiero keynesiano nell'impostazione dell'azione pubblica è poi visibile nei criteri orientativi su cui esso è fondato: l'incremento della spesa pubblica e l'effetto moltiplicatore da quest'ultima atteso. Investimenti diretti alle grandi imprese e sostegno alla domanda di consumo diventano i capisaldi di questa politica economica che offriva risorse pubbliche aggiuntive – straordinarie – in un'area che soffriva di una cronica sottodotazione di capitale privato. Allo Stato spettava il compito di sopperire a tale carenza e di creare le condizioni che favorissero l'emergere del mercato e di attività di impresa. Il «patto» stipulato tra gli attori politici, economici e sindacali si concretizza con l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno nel 1950 e con la ratificazione di un modello di intervento che ha alla sua base una pianificazione centralizzata delle attività da svolgere: *cosa fare* – e *come* – veniva demandato operativamente a questa struttura esterna all'amministrazione ordinaria che si occupa di gestire i flussi di finanziamento destinati alle opere pubbliche e alle imprese del Sud. Già sull'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno emergono i differenti interessi e propositi che animavano gli attori sindacali. Ad esempio, da parte della Cgil vi fu la proposta di realizzare una gestione partecipata

della stessa, mentre la Cisl spingeva per incrementare la produttività del lavoro, nella ricerca di un modello di relazioni industriali più collaborativo. Naturalmente, una partecipazione più attiva dei lavoratori al processo produttivo avrebbe dovuto agevolare anche le imprese meridionali. Sia in un caso sia nell'altro, l'azione sindacale fu apertamente osteggiata da Confindustria. È interessante osservare che una sponda fu trovata, su questi temi dell'esclusione sindacale da parte della borghesia capitalistica italiana, nella componente politica, che annoverava numerosi sindacalisti, della Democrazia cristiana, che per quanto divisa al suo interno⁴, al Congresso nazionale del 1952, tramite il sindacalista Pastore, accusa l'imprenditoria italiana di ostacolare il processo di rinnovamento nazionale: «nessun peso sembrano avere né le impostazioni programmatiche, né la serietà degli indirizzi, né i metodi di azione, anche se da tutto ciò deriva un indiscutibile contributo all'assestamento del paese, al ristabilimento di più equi rapporti sociali, alla soluzione di più gravi problemi economici interessanti la nazione e, infine, le premesse di un effettivo consolidamento della vita democratica»⁵.

Il tema del Mezzogiorno, in effetti, è sin dall'inizio dirimente anche nella questione dell'unità sindacale e in quello del suo rapporto con la politica, come testimoniato da alcuni studi e ricerche. Come sostenuto da Leonardi (2003), le tre segreterie confederali si riuniscono a Firenze nel 1971 per dare un'accelerazione al progetto di unità sindacale, ma proprio la peculiare struttura della produzione del Sud, basata su una industrializzazione nascente e, quindi, su un nucleo di classe operaia in formazione, e sulla persistenza di un settore agricolo in cui un peso notevole avevano, come fascia sociale, i braccianti, costituì un rilevante ostacolo al raggiungimento di un percorso sindacale unitario. Dopo diversi tentativi di creare le condizioni per una unità tra i sindacati, con la Fiom favorevole a questo processo, esso si arenò per le resistenze che incontra negli altri sindacati e nel mondo politico, soprattutto nella Democrazia cristiana, che aveva il suo serbatoio politico nel Mezzogiorno: «ma a remare contro si pone ora un frastagliato fronte, con un'agguerrita minoranza all'in-

⁴ La linea sindacale di Pastore non fu approvata dallo stesso democristiano Costa, il quale temeva che una eventuale apertura della Confindustria verso i lavoratori potesse finire per favorire il Pci e la Cgil.

⁵ La citazione è ripresa dal lavoro di Leonardi (1997).

terno della Cisl che – capeggiata dal leader dei braccianti Sartori, da dirigenti autorevoli come Merli Brandini e Franco Marini, e infine dal segretario aggiunto Vito Scalia – trova forte sostegno, seppure per ragioni diverse, negli andreottiani e nella corrente di Donat Cattin (*Forze Nuove*) della Dc. Lavoratori agricoli e pubblico impiego, specialmente nelle regioni meridionali, si mostrano in generale poco inclini a condividere un percorso unitario scaturito in seno al cuore operaista del movimento sindacale italiano» (p. 648).

Di certo, non sarà soltanto la competizione per assicurarsi una componente molto ambita della struttura sociale meridionale a spiegare la frattura che si registra tra i sindacati; altri e significativi fattori entrano in gioco e, tuttavia, come si è detto, nella competizione tra la Cgil, che ha la sua base nella classe operaia, e la Cisl, che invece ha il suo bacino di consenso nella pubblica amministrazione e nel settore agricolo, si rintracciano le ulteriori motivazioni che li spingono a rimanere separati⁶. Come si legge nel Rapporto di ricerca su *Cultura e democrazia sindacale in Europa* curato da Memo (1991, p. 124): «i rapporti tra i sindacalisti Cisl e la Democrazia cristiana non furono sempre facili. In una intervista del 1955 Pastore sostiene che “l’interesse del sindacato è primario rispetto all’interesse politico del partito; nel senso cioè che è il sindacato soltanto legittimato a definire l’interesse sindacale e non già il partito. Il partito può accogliere quell’interesse più o meno nella sintesi programmatica che a volta a volta si accinge a fare, secondo le sue libere determinazioni”. “La corrente sindacalista della Dc” poteva più efficacemente operare facendosi portatrice di una “autonomia” e una “rappresentanza sociale parziale” dei lavoratori, una rappresentanza “classista” in un partito interclassista, senza dover “mai soggiogare – rinunciando alla propria autonomia – la specificità del proprio impegno primario, quello sindacale, alle strategie che un partito di governo di volta in volta è portato ad assumere”».

Negli anni settanta il rapporto fra sindacato e sistema politico viene maturando in termini nuovi, passando da un ruolo di *supplenza* in seno al sistema politico, a uno di *sostegno* (Carrieri, Donolo, 1986); il sindacato

⁶ Per una sistematizzazione delle vicende storiche che contrassegnano l’attore sindacale, vedi Sacco (2010).

diventa cioè *soggetto politico*. Tutto sembra gravitare intorno alla prospettiva di un avvicinamento della sinistra di classe al governo del paese, che sui temi del lavoro e delle riforme sociali presenta una evidente sintonia con le posizioni del sindacato confederale. D'altronde, l'abolizione delle gabbie salariali e l'allineamento delle retribuzioni contrattuali che si pose con l'accordo interconfederale del 18 marzo 1969, che unificò i trattamenti economici contrattuali sull'intero territorio nazionale, rilanciarono il confronto sul Mezzogiorno e le sue problematiche. Nel corso degli anni settanta, infatti, anche l'attenzione del sindacato italiano rispetto alle problematiche meridionali è venuta accentuandosi. La crisi dell'assetto fordista e, quindi, della grande impresa, sopraggiunse in un certo senso a chiarire i termini di un dibattito che andava esacerbandosi⁷, rappresentando una verifica importante per porre sotto osservazione la solidità di quanto realizzato dall'intervento pubblico.

Fu dopo circa un ventennio dalla nascita della Cassa per il Mezzogiorno, che parte della letteratura sociologica ed economica riprese – aggiornandola e adattandola al percorso di sviluppo capitalistico italiano – la tesi che il processo di modernizzazione del Mezzogiorno rispecchiasse un modello di sviluppo «dipendente». Dove i concetti di «centro» e «periferia» rappresentavano il fulcro intorno a cui si costruivano interpretazioni utili a spiegare i meccanismi di fondo del dualismo persistente tra Nord e Sud del paese. In contrapposizione a questa tesi si sviluppa un'al-

⁷ Il dibattito sui differenziali di sviluppo tra Nord e Sud si è, a voler eccessivamente schematizzare, polarizzato sull'interpretazione da dare allo sviluppo meridionale a partire dagli anni settanta. In particolare, in quel periodo, si cercava di analizzare quale ruolo avessero avuto gli investimenti e quali fossero stati gli effetti da essi prodotti sull'economia meridionale. Le diverse posizioni dibattevano, soprattutto, sulla natura esogena o endogena dello sviluppo. Nel primo caso, si evidenziava che l'andamento controciclico – fino al 1975 le differenziazioni territoriali avevano un andamento decrescente, in seguito si è verificato di nuovo un aumento del divario – rispetto ai periodi precedenti fosse attribuibile a un'industrializzazione esterna all'area meridionale, che aveva prodotto una maggiore diversificazione settoriale, dovuta agli incentivi per la grande impresa e uno sviluppo dell'indotto che coinvolgeva imprese ad alto valore aggiunto. La scelta di investire in settori ad alta intensità di capitale, piuttosto che di lavoro, ha condotto a quella che è stata definita «un'industrializzazione senza occupazione» (Graziani, Pugliese, 1979). Successivamente si è assistito a un'inversione di politica, e dai trasferimenti che erano serviti per aumentare la dotazione di capitale produttivo per le imprese si è passati ai trasferimenti a sostegno dei redditi (dalla dipendenza «fisiologica» a quella «patologica»).

tra corrente di pensiero che considera comunque l'insediamento della grande impresa nel Sud come un fattore di modernizzazione sociale e civile, che se anche imperfetto aveva dato avvio al miglioramento delle condizioni di vita di parte della popolazione. In queste dinamiche e processi, il ruolo dell'azione sindacale si alimenta delle acquisizioni scientifiche via via prodotte ed elaborate da diversi studiosi, alcuni dei quali orientati e talvolta schierati politicamente verso la sinistra, che diventano i capofila di un pensiero meridionalista a cui si ispirano le proposte sindacali del tempo. Il dato che emergeva dagli studi scientifici è che la crisi manifestatasi a metà degli anni settanta interruppe il processo di riavvicinamento tra le due Italie⁸, alla congiuntura negativa che colpì in modo significativo i settori della siderurgia, dei cantieri e della chimica di base, si associò la degenerazione gestionale della Cassa per il Mezzogiorno. Alle difficoltà dei complessi industriali localizzati nel triangolo industriale, epicentri dello sviluppo del Nord-Ovest, corrispose il declino – e in molti casi la vera e propria dismissione – delle attività produttive nate grazie ai contributi statali. La provata fragilità delle grandi imprese meridionali non segnò, però, una discontinuità nell'impostazione del modello di intervento, non rappresentò un forte momento di problematizzazione della filosofia che orientava le scelte strategiche poste alla base della politica economica italiana. Mutò certamente il disegno istituzionale che funzionava da cinghia di trasmissione tra la programmazione delle risorse finanziarie e la realizzazione degli interventi; la creazione delle Regioni a statuto ordinario, ad esempio, rese più complesso il quadro degli interessi e delle responsabilità che muovevano le leve decisionali della Cassa per il tramite di un'invasiva partitocrazia, senza intaccare d'altronde i convinimenti circa la necessità di porre al centro dello sviluppo meridionale la grande impresa e le risorse a essa necessarie. A ciò bisogna aggiungere che l'intervento pubblico fu sempre più contrassegnato dalla commistione tra la politica e il management pubblico e privato, perdendo finanche la sua finalizzazione di sviluppo e tramutandosi in strumento surrettizio

⁸ Il rapporto tra il prodotto pro capite del Mezzogiorno e quello del Centro-Nord (calcolato a prezzi correnti), pari a circa il 55 per cento nel 1951, sfiorò il 61 per cento nel 1974, per poi declinare negli anni successivi. Per la disamina di alcuni dati essenziali relativi all'andamento del divario tra Nord e Sud prima e dopo la crisi del 1973-74, vedi Svimez (1986).

di distribuzione di risorse pubbliche a vantaggio di lavoratori, imprese e politici locali (Cafiero, 2000).

La rilevanza del rapporto tra sindacato e attività di ricerca, non a caso, raggiunge il punto più alto della parabola tra gli anni settanta e ottanta. La riorganizzazione degli istituti di ricerca dei sindacati è un aspetto da cui vengono tutti investiti e il cambiamento nelle politiche per la ricerca e la formazione diventano un oggetto su cui ci si interroga nell'onda della crisi. In quegli anni si incrementa anche la produzione scientifica direttamente prodotta dalle strutture sindacali territoriali. Un impulso alla costituzione di strutture decentrate di ricerca sindacale dedicate al Mezzogiorno viene dato dalle Confederazioni centrali. Con una evidente diversità negli esiti. La Cgil lancia l'Ires nel 1979, voluta da Trentin proprio per rafforzare il ruolo della ricerca nell'azione sindacale in un momento in cui il sindacato sembra avere necessità di nuovi strumenti di analisi e di nuove letture delle dinamiche che stanno ridefinendo le modalità di relazione tra capitale e lavoro. La crisi economica morde e nel Mezzogiorno iniziano a intravedersi i limiti di una stagione di intervento che non è riuscita pienamente a dispiegarsi. A livello territoriale viene aperta una sede dell'Ires in Campania, che, di fatto, resterà significativamente quella più importante di tutto il Mezzogiorno per le attività che riesce a svolgere. La vicenda dell'Ires Cgil Campania sarà contrassegnata dagli stessi limiti e opportunità che si dispiegano per la struttura di ricerca centrale: la volontà di non chiudersi e ripiegare, in termini di contenuto, soltanto sulle tematiche giuslavoristiche; la necessità di chiedere un apporto all'università, cooptando esperti e docenti in un progetto che, tuttavia, si presentava sporadico e non sistematico; il difetto di coinvolgere soprattutto coloro che sostenevano le stesse posizioni del sindacato, privandosi così della possibilità di una visione critica che avrebbe potuto dare vita a un confronto meno scontato; il mancato rapporto tra la ricerca e la formazione che avrebbe reso debole il progetto culturale del sindacato nel suo insieme. Tra le prime pubblicazioni dell'Ires Campania, si ritrova un volume che raccoglie le relazioni presentate a un convegno che si svolge a Napoli nel 1986, dedicato al rapporto tra «Welfare state e Mezzogiorno», organizzato dall'Istituto nell'ambito delle iniziative del IV Congresso regionale della Cgil (Ires Campania, 1987). Le diverse tesi sostenute da studiosi di punta della questione meridionale – Boccella, Giannola, Graziani, Pugliese, Moscati – hanno in comune la convinzione

che occorra passare dall'assistenza allo Stato sociale nel Mezzogiorno, mettendo in evidenza gli effetti degenerativi delle politiche di intervento straordinario e cercando di suggerire soluzioni alternative a quelle sino a quel momento adottate. Il progressivo sviluppo dell'attività di ricerca, che nonostante le difficoltà nel reperimento delle risorse finanziarie e umane riesce a proseguire grazie all'apporto di contributi di ricerca provenienti dall'esterno, principalmente dall'università, trova il suo snodo nella dotazione di uno strumento, la rivista *Novus Campus* (il primo numero esce nel 1996), la cui linea editoriale mirava – e mira – a essere presente sui grandi temi che il Mezzogiorno si trova ad affrontare: il sommerso, la politica industriale, la questione urbana ecc.

Il caso della Cisl in merito agli sviluppi che ha ottenuto nel campo della ricerca (e della formazione) si presenta in maniera differente. La Cisl ha sempre avuto una peculiare attenzione verso il rapporto tra cultura e politica, intellettuali e politica, con un radicamento nel mondo cattolico e nello stesso Mezzogiorno. È a partire dalla costituzione del Centro studi Cisl a Firenze nel 1951 che la Confederazione aveva già avviato, in anticipo sui tempi degli altri sindacati, uno sforzo per sensibilizzare il mondo cattolico ai nuovi termini della questione operaia, attraverso lo sviluppo di una riflessione sulla struttura economica e sociale investita dai processi di industrializzazione. Si trattava di comprendere il cambiamento non rifiutandolo o contrapponendosi a esso, quanto piuttosto cercando di individuare nel sindacato un soggetto contrattuale capace di misurarsi nei luoghi di lavoro e nella partecipazione lavorativa in modo più consensuale. Una linea progettuale che viene sviluppata e seguita anche nel Mezzogiorno, in merito alla ricerca e alla formazione, tanto che sul finire degli anni settanta⁹ viene presentato un documento alle strutture territoriali della Cisl del Mezzogiorno in cui si insiste nella convinzione di dover puntare su un polo di sviluppo meridionale, incardinato sull'agroindustria, sull'elettronica, sull'aeronautica e sul trasporto collettivo, attraverso un decentramento delle funzioni e delle attività strategiche in centri decisionali meridionali, e nella riorganizzazione delle partecipazioni statali. In questa prospettiva, occorre rafforzare la ricerca e la formazione nel Mezzogiorno. Nel concreto lo sforzo

⁹ Il 5-6 dicembre del 1978 durante il Consiglio generale.

della Cisl si realizza prima con un lavoro sperimentale a Spezzano in Calabria, della durata di tre anni, dal 1979 al 1981, poi con l'apertura del Centro studi Cisl di Taranto (nel 1981). Le strutture decentrate si caratterizzano per la ricerca di una distinzione nelle iniziative e nelle attività rispetto al Centro studi di Firenze. L'obiettivo è quello, in primo luogo, di far emergere la specificità, anche a livello nazionale, della questione meridionale, con il fine di sperimentare nuove strade utili al superamento della dipendenza e allo sviluppo di una nuova cultura solidaristica. Per tutto il corso degli anni ottanta Taranto cerca di assolvere questo compito, ed effettivamente si hanno buoni risultati soprattutto nella formazione dei dirigenti e dei formatori. Sul finire degli anni ottanta, come riflesso della crisi più generale del sindacato, nel quadro di iniziative volte ad alleggerire la situazione finanziaria della Confederazione, si chiude il capitolo Taranto, con l'impegno di potenziare a livello decentrato le iniziative formative. Mentre si dava impulso all'attività di formazione, si sviluppava anche l'attività di ricerca volta a comprendere da quali dinamiche fossero attraversati i territori meridionali. In particolare, fu costituita nel 1980 la Fondazione Colasanto, che diventò il punto di riferimento per le iniziative culturali di studio e di ricerca della Cisl, che nel tempo riuscì ad avere un'influenza anche oltre gli ambiti regionali. Intorno alla Fondazione si sono riuniti docenti universitari e ricercatori, molto spesso di provenienza cattolica, che hanno dato luogo a numerose attività di studio e di ricerca, che hanno ricoperto diversi aspetti, dall'analisi della criminalità organizzata e della devianza agli studi sulla struttura economica e produttiva della Campania, sino a lavori sulla contrattazione aziendale.

Il rapporto tra ricerca e formazione, nel caso della Uil, si è intensificato a partire dagli anni sessanta, sebbene questa organizzazione, rispetto alle altre, abbia espresso una minore capacità organizzativa e abbia assegnato a entrambe un ruolo più marginale rispetto alle altre attività sindacali. Ciononostante, attraverso il Crel, voluto da Benvenuto, a partire dalla seconda metà degli anni settanta si avvia uno sforzo conoscitivo sui grandi temi che attraversano lo scenario italiano in quel periodo. Alla riflessione partecipano un gruppo di esperti e ricercatori, guidati da uno studioso meridionale, un docente universitario di Storia delle istituzioni politiche, che ne diventa il presidente e pone una significativa attenzione alla dimensione meridionale. Sotto il profilo territo-

riale, la Uil non esprime un particolare radicamento nel campo della ricerca sindacale e il tentativo di costituire, attraverso diramazioni del Crel, delle strutture di ricerca dedicate al Mezzogiorno, sarà solo parzialmente raggiunto. In ogni caso, da questa breve e certamente non esauriente disamina, ciò che emerge è che tra gli anni settanta e ottanta, pur se con notevoli difficoltà, i sindacati si stanno ponendo il problema, sotto il profilo organizzativo e finanziario, di sviluppare una rete di ricerca e formazione che dal nazionale si dirami alle strutture periferiche. In questa ricerca di radicamento territoriale vi è quantomeno una considerazione verso il problema del Mezzogiorno, un riguardo che, in verità, nel corso del tempo andrà scemando, anche in relazione alle negative vicende (clientelismo, corruzione, assistenza) legate all'attuazione dell'intervento straordinario. Vicende che finiscono per delegittimarne ruolo e funzione. Nel 1984, con un decreto del 6 agosto, si procedette alla soppressione della Cassa del Mezzogiorno. La legge 64 del 1986 dà vita all'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, ma come un organismo di mera erogazione, senza funzioni di ideazione, progettazione o realizzazione degli interventi. Nella nuova disciplina un ruolo centrale è attribuito alle Regioni e l'assetto istituzionale delineato dalla legge 64 è fondato sul decentramento a una molteplicità di soggetti delle responsabilità di proposta e di attuazione. L'AgenSud cessò totalmente le sue attività solo nel 1992 e il bilancio della sua breve esperienza non fu certo positivo; i piani di sviluppo avviati contenevano una molteplicità di interventi di interesse locale, ma «gli interventi interregionali o di interesse nazionale non superarono di fatto la fase platonica dell'intesa di programma» (Svimez, 1991). Man mano che le diverse fasi di realizzazione dell'intervento si dispiegano lungo il corso di un quarantennio, la motivazione di fondo che aveva mosso la mano pubblica – investire nelle attività produttive per formare il mercato e sviluppare l'industria nel Mezzogiorno – veniva svilita dei suoi contenuti e sostituita da ragioni che chiamavano in causa forme diverse di assistenza alle popolazioni meridionali. Si perdeva, in altre parole, di vista il fine principale per cui era stata concepita la politica per l'intervento straordinario: colmare il divario tra il Nord e il Sud del paese irrobustendo il tessuto produttivo. Si era finito, in sostanza, per alimentare uno «sviluppo senza autonomia» (Trigilia, 1992).

3. La ridefinizione dell'intervento statale e le nuove politiche: gli avanzamenti della ricerca scientifica

Gli anni novanta sono stati per il Mezzogiorno un banco di prova di estrema complessità: l'abolizione dell'intervento straordinario ha scosso dalle fondamenta una società abituata per un lungo arco di tempo a essere protetta, assistita, tutelata in varie forme e gradi dall'intervento dello Stato. Si può tuttavia ragionevolmente supporre che, mentre si profilava un arretramento dell'intervento statale, la cui manifestazione più evidente è stata la riduzione delle risorse pubbliche trasferite nelle regioni meridionali, cresce la spinta all'autoimpiego e vengono alla ribalta nuovi fenomeni di imprenditorialità diffusa nel Mezzogiorno (Meldolesi, 1996; De Vivo, 1997, 2000; Viesti, 2000). È in questa prima fase di transizione che possiamo individuare la matrice originaria di un approccio diverso allo sviluppo e, soprattutto, di una maggiore attenzione alle coordinate spaziali di quest'ultimo. Un cambiamento prospettico che non sfugge alla ricerca scientifica, ma che sul piano politico e sindacale non fu da subito valutato in tutta la sua portata. Durante quella congiuntura, infatti, le principali preoccupazioni erano indirizzate alle condizioni macroeconomiche che segnavano pesantemente le possibilità di crescita delle regioni meridionali, prive a quel punto, oltre che di un sostegno finanziario adeguato, di una strategia di sviluppo valida sul medio e lungo periodo. D'altronde, il disorientamento politico e quello sindacale erano da attendersi: dopo anni di «cogestione» dell'intervento pubblico, in cui in cambio di diverse forme di assistenza per il Sud – gli incentivi a fondo perduto per le imprese, i sussidi ai disoccupati, i lavori socialmente utili – la politica e i sindacati avevano trovato una sorta di «accordo», utile a frenare le emergenze sociali che continuavano a contrassegnare le vicende del Mezzogiorno, ci si ritrovava nei fatti essenzialmente esclusi dalla possibilità di gestione delle risorse pubbliche.

Con la fine decretata dell'intervento, per circa cinque anni, fino alla genesi della legislazione sulla programmazione negoziata nel 1996, il Mezzogiorno si è trovato senza alcun «paracadute»: si è passati in modo drastico da una fase in cui la società meridionale si avvaleva e utilizzava in modo consistente, per la sua riproduzione, risorse pubbliche, a una fase in cui la restrizione della spesa pubblica si è fatta sentire e in modo consistente. L'analisi di alcuni dati a livello macroeconomico testimonia

quanto affermato. I flussi di risorse pubbliche di cui aveva beneficiato il Mezzogiorno per compensare la differenza tra reddito prodotto nell'area e reddito disponibile per consumi e investimenti fa registrare, a partire dal 1992, una inversione di tendenza: il trasferimento di risorse da parte dello Stato cala in modo piuttosto rapido¹⁰. Ne consegue che il declino e la definitiva chiusura dell'intervento straordinario coincidono solo in parte con l'emergere di una rinnovata impostazione del governo dello sviluppo – e dell'arretratezza – del Mezzogiorno. Un primo passo in questa direzione viene compiuto dalla ricerca scientifica; vera e propria antesignana di un modello di sviluppo che si affermerà compiutamente sul piano politico e sindacale dopo un circa un decennio di studi e ricerche sul campo. Valorizzando alcune acquisizioni concettuali già emerse a partire dagli anni settanta nello studio dei sistemi produttivi territoriali del Nord-Est, alcuni ricercatori avanzano la tesi che anche nel meridione vi siano specificità e differenziazioni interne piuttosto profonde. Economisti, storici, geografi e sociologi – molti dei quali intellettualmente legati alla rivista *Meridiana* – pongono sotto costante analisi le traiettorie e i meccanismi di sviluppo di alcuni territori meridionali. Analizzando a fondo i processi attraverso i quali si stabilizzano e si strutturano le relazioni e le interazioni tra i diversi attori che danno forma e vita all'impresa, al mercato e alla società in cui essa si trova, al modo in cui essi si danno e osservano le regole, agli equilibri e ai conflitti che si generano, si arriva a individuare come e perché alcune attività di impresa si sviluppano anche in un'area arretrata. Gli interrogativi di fondo, da cui molte ricerche hanno tratto interessanti spunti di riflessione, riguardano essen-

¹⁰ Se ancora nel 1992, in rapporto al Pil, il peso delle rimesse statali è del 15,5 per cento, nel 1997 lo stesso rapporto si attesta sull'11,7. Negli anni ottanta, in media, era del 17,1. Mentre i trasferimenti pubblici si riducono, la stessa performance economica del Mezzogiorno in quegli anni non è delle migliori: la sua crescita annua, tra il 1993 e il 1996, è prossima allo zero (circa lo 0,3 per cento), a livello nazionale il tasso di crescita è invece superiore all'1,5. Inoltre, nel complesso la popolazione meridionale cresce più di quanto accada mediamente in Europa, con la conseguenza che si accentua nuovamente il divario del reddito pro capite tra il Mezzogiorno e il resto dell'Europa (tra il 1994 ed 1996 il reddito pro capite in sei delle regioni del Mezzogiorno risulta inferiore al 75 per cento della media comunitaria; Eurostat, 1998). Altri indicatori segnalano la crisi degli anni appena successivi alla fine dell'intervento straordinario: gli investimenti fissi lordi scendono dal 21,2 per cento del 1992 al 16,6 del 1997; non era mai accaduto, durante gli anni ottanta, che il rapporto investimenti/Pil scendesse al di sotto del 21 per cento.

zialmente il modo in cui si struttura il mercato locale, come si forma l'imprenditorialità locale, quale relazione c'è tra tale sviluppo e l'azione pubblica. La strada intrapresa è oramai tracciata, si tratta quindi di definire caratteristiche e modalità di funzionamento di realtà territoriali, conducendo un lavoro di approfondimento tanto su quelle di recente costituzione quanto su quelle che dimostrano di avere una storia più lunga e consolidata, ma si tratta altresì di porre in luce la pluralità dei percorsi e dei modelli di sviluppo esistenti all'interno stesso di tali sistemi, spingendo la ricerca su versanti più «micro», nel tentativo di dare conto del modo in cui alcuni territori si attivino per far fronte ai propri bisogni materiali e sociali, portando alla luce le peculiarità storiche e culturali di questi stessi territori e ponendo attenzione ai comportamenti e alle strategie dei soggetti sociali ed economici che, attraverso fitte trame di relazioni e di scambi, danno vita a un mercato sempre più «umanizzato» e costruiscono la propria identità sociale ancorandola alle realtà locali in cui vivono e operano.

4. Il ruolo del sindacato

In questo periodo si assiste agli ultimi sussulti di una politica meridionalista in cui la componente sindacale è strategica. Il 23 luglio 1993 fu stipulato un importante Protocollo d'intesa fra il governo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi e le parti sociali. L'Italia attraversava un periodo complicato: la svalutazione della lira, il disavanzo del bilancio pubblico. Il Protocollo d'intesa del 23 luglio 1993 fu uno dei pilastri del processo di risanamento dell'economia italiana, che doveva culminare con l'ammissione dell'Italia all'Unione monetaria europea nella primavera del 1998. Il contesto politico, economico e sociale in cui si colloca la nascita della programmazione negoziata è quello appena descritto. La fine dell'intervento straordinario, la delegittimazione di un'intera classe politica per gli accadimenti di Tangentopoli, l'ingresso in Europa, l'esigenza di razionalizzare la spesa pubblica, i primi segnali di imprenditorialità diffusa dei territori meridionali, le spinte autonomistiche degli enti locali al Nord e al Sud del nostro paese. La fine dell'intervento straordinario lascia, in un primo momento, un vuoto politico e attuativo che genera un disorientamento nelle articolazioni centrali e periferiche dello Stato. Dovranno tra-

scorrere circa cinque anni prima che si definiscano i caratteri di una nuova politica per il Mezzogiorno e si promulghi una legislazione a essa appropriata (Barca, 1998). Una legislazione che originariamente assegna all'insieme delle autonomie locali – Comuni, Comunità montane, Province, Regioni – un rinnovato protagonismo nella definizione degli interventi per lo sviluppo locale (Signorini, 2000). L'introduzione di un modello di intervento «situato» a scala locale e territoriale cambia definitivamente i termini della questione meridionale e innova l'impostazione delle politiche economiche. La dimensione territoriale irrompe sulla scena politica: le associazioni, i sindacati, le amministrazioni locali, gli attori imprenditoriali si mobilitano, tutti convinti che si sia conclusa la lunga fase della politica per lo sviluppo dominata, gerarchicamente, dai poteri pubblici centrali (Bonomi, 1996). Le autonomie locali, affiancandosi all'azione del governo nazionale, si accordano con le parti sociali per individuare delle misure concrete per fronteggiare il problema di come rilanciare lo sviluppo e l'occupazione. Sin dall'importante accordo nazionale raggiunto tra il governo centrale e le parti sociali nel 1993, dove la concertazione viene elevata a modello e metodo di azione per la definizione delle scelte pubbliche, i sindacati si ritrovano al centro del rinnovato progetto di cambiamento istituzionale, con l'impegnativo compito di innovare le loro funzioni e di sostenere il nuovo modello di governo del territorio. Così, mentre vengono firmati questi importanti accordi, l'asse delle decisioni concertate viene gradualmente spostato verso le istituzioni periferiche, anche in virtù del processo di riforma amministrativa che vive il nostro paese sin dagli inizi degli anni novanta. La natura del legame tra il percorso di ridefinizione delle politiche di intervento per il Mezzogiorno e quello di rinnovamento dell'azione sindacale emerge fortemente almeno sul piano normativo, poiché si attribuiscono una crescente rilevanza alle forme di decentramento amministrativo e di delega delle competenze statali e alle forme di cooperazione tra gli attori locali. Le tappe che scandiscono le revisioni che subisce la legislazione sui patti territoriali sono state oggetto di minuziose analisi da parte di giuristi attenti alle vicende della strumentazione delle politiche negoziali (Manzella, 1997; Gallia, 1999; Caimi, 2001). La legge 662 del 1996 incentiva, infatti, la strutturazione di forme associative tra le istituzioni locali pubbliche e private e, attraverso il metodo della concertazione, agevola la formazione e l'assunzione di decisioni compartecipate, utili alla produzione e alla gestio-

ne di beni collettivi. La normativa attribuisce, inizialmente, la titolarità dell'azione a tre soggetti: all'apparato amministrativo centrale, con la gestione finanziaria degli strumenti; al Cnel, per la sua attività di promozione e di certificazione dei protocolli di intesa dei patti territoriali; agli enti periferici (e, tra questi, le organizzazioni sindacali). Una seconda fase si apre con la delibera Cipe del marzo 1997, che pone al centro del suo interesse l'intesa tra Stato e Regioni. L'emanazione di questa delibera avvia il processo di riappropriazione del governo regionale dei percorsi di sviluppo per il territorio originati dai percorsi di attuazione dello strumento pattizio. Ma è con la sottoscrizione del «Patto di Natale» per lo sviluppo e l'occupazione, nel 1998, che esso decisamente si consolida. Tra i contenuti dell'accordo vi è una rinnovata attenzione alla politica dei redditi e alla politica del lavoro e si stabiliscono, e ciò è davvero rilevante ai nostri fini, nuove regole e modalità per la concertazione decentrata rilanciando l'azione di Regioni, Province e Comuni. Il sistema di rappresentanza degli interessi sociali, sul piano locale, viene rimodellato e riarticolato: il patto sancisce, legittima e istituzionalizza il metodo della concertazione, rilanciando ruolo e funzione del governo regionale e dell'attore sindacale nella definizione degli accordi territoriali. La riforma della nostra Costituzione, in una prospettiva federalista, con la legge 3 del 2001, Titolo V, è la terza e ultima tappa di un travagliato percorso normativo che, tra le altre cose, arriva a investire il governo regionale del difficile compito della programmazione per lo sviluppo. I principi della sussidiarietà, della concertazione e del partenariato che progressivamente si affermano come modalità di orientamento per l'azione pubblica, danno linfa, legittimità e sostanza alla crescita dei patti sociali per lo sviluppo¹¹. A ogni modo, il processo di regionalizzazione si rafforza ulteriormente con l'emanazione della delibera Cipe 26 del 2003, che stabilisce che ogni Regione e Provincia autonoma, può, volendo, assumersi la responsabilità del coordinamento, della programmazione e della gestione dei patti territoriali di propria competenza. In pratica, è questo l'ultimo cambiamento di percorso che avviene nel ciclo della politica di concertazione, con l'amministrazione centrale che convalida il costante processo di af-

¹¹ È chiaro che la questione del decentramento si interseca con quella della ricerca di una responsabilizzazione degli enti locali verso forme di indirizzo e di governo dello sviluppo dei territori che amministrano.

fermazione delle strutture regionali e dei sindacati territoriali nel governo delle politiche territoriali. Nelle diverse fasi che contraddistinguono il processo di realizzazione delle politiche negoziali, la dimensione della concertazione degli interessi locali si accresce, come emerge dalla disamina della normativa durante tutto il decennio (De Vivo, 2006). Attraverso l'analisi della pratica della concertazione si può osservare quando, come e perché si giunge a una debolezza del modello di concertazione territoriale. È vero, infatti, che una delle motivazioni che muove l'interesse verso la partecipazione è rappresentata dalle risorse pubbliche disponibili, ma questa forma di incentivazione all'azione collettiva era nello spirito e nei contenuti della stessa normativa. La situazione è perciò più complessa e merita di essere meglio esplorata: perché si tratti di coalizioni «collusive» o, all'opposto, «integrative» (Barbera, 2001; De Vivo, 2000b; Freschi, 2001; Mirabelli, 2000), in entrambi i casi si dimostra che il processo di «costruzione» istituzionale degli accordi si è rivelato inadeguato a promuovere una reale concertazione degli interessi sociali. Al di là quindi delle regole del «gioco», sono gli attori istituzionali e le risorse di organizzazione di cui dispongono ad apparire determinanti nell'influenzare i modelli di concertazione che si istituzionalizzano nei contesti locali.

Ciò premesso, quali allora sono le ragioni di fondo per le quali i sindacati ricoprono, inizialmente, un ruolo molto marginale nella concertazione territoriale? Per rispondere a tale quesito, è necessario analizzare quale è la natura degli accordi che gli attori locali sottoscrivono, in funzione di quali interessi sociali e con quale rappresentatività. In primissima istanza, vi è da ricordare cosa accade nei territori quando viene promulgata la normativa sulla programmazione negoziata. Dopo anni di centralizzazione delle politiche di intervento per il Mezzogiorno, la cui conseguenza è stata una forma di deresponsabilizzazione e di mancanza di autonomia da parte delle società locali, abituate, in diversi modi, a essere assistite e tutelate, il cambio di prospettiva nell'impostazione dello sviluppo genera smarrimento. Sostenute dalle modificazioni che intervengono nel quadro normativo, di cui si è detto, e sospinte dallo stesso clima culturale che si respira nei primi anni novanta, teso a legittimare forme di decentramento delle funzioni dello Stato a livello periferico, sono le amministrazioni comunali e provinciali a divenire il fulcro principale del progetto di rinnovamento delle società locali. Intorno a esse si intessono relazioni e se ne costruiscono di nuove, si dà fiducia all'iniziativa pattizia, si avviano i

presupposti per la sua realizzazione. La pratica della concertazione finisce per mettere alla prova le società locali, il patto le scuote dall'assopimento in cui versano dalla fine dell'intervento straordinario, genera un movimento sociale: per la prima volta si discute insieme, si ragiona sulle prospettive di sviluppo territoriale, si razionalizzano risorse, si individuano soluzioni da praticare collettivamente (De Vivo, 2004a). Intanto, va detto sin d'ora che la crescita di partecipazione sociale non riesce a essere incanalata dalle organizzazioni di rappresentanza. Mentre prevalgono forme estese di aggregazioni tra soggetti che sono espressione delle istituzioni pubbliche, dell'economia, dei sindacati, della stessa società civile, i contenuti della rappresentanza degli interessi appaiono deboli. A cosa è imputabile questo iato tra la domanda di partecipazione e la difficoltà di tradurla e concretizzarla in specifici interessi da rappresentare nelle sedi istituzionali in cui si assumono decisioni collettive? Insomma, chi decide veramente, come si giunge concretamente a formulare degli accordi e, soprattutto, questi ultimi sono realmente espressione degli interessi collettivi? E ancora, servono a individuare soluzioni praticabili, a produrre beni pubblici adeguati alle esigenze di sviluppo dei territori? Proviamo allora a dare qualche risposta ai quesiti posti, iniziando dalla natura degli interessi rappresentati. Se accantoniamo gli interessi palesi, quelli cioè che le istituzioni che partecipano formalmente al patto sottoscrivono perché legittimi ed esprimibili, sono gli interessi «non esplicitati», in alcuni casi quelli occulti¹², a richiedere maggiore attenzione¹³. Si considerino, solamente a titolo esemplificativo, due attori chiave nei processi di concertazione locale: le associazioni datoriali e le amministrazioni locali. Le organizzazioni imprenditoriali e quelle sindacali, che hanno sottoscritto i protocolli di intesa di moltissimi patti, gli interessi di quali soggetti sociali possono rappresentare, se non quelli di una specifica parte, dato che esse stesse vivono una crisi profonda e una perdita dei poteri di rappresenta-

¹² Degli interessi occulti, proprio perché tali, è difficile dire. Certo è che il ruolo della criminalità organizzata e in molti casi i gruppi di pressione afferenti ai vari interessi locali (sindacati, associazioni di categoria) ha molte volte inciso sui processi decisionali e sugli esiti della pratica pattizia.

¹³ Naturalmente, i modelli di concertazione e le pratiche che sono emerse nei contesti locali sono tra loro molto diversificati; tuttavia, l'analisi dei comportamenti dei soggetti istituzionali che hanno partecipato ai tavoli può condurre, con buona approssimazione, a quanto si è generalmente verificato nei processi reali.

tività? Una crisi che si riflette nel calo delle iscrizioni e nella ricerca di un rinnovato assetto, principalmente sul piano organizzativo. La riduzione degli iscritti è un indicatore preciso di quanto il tessuto produttivo sia debole: se gli iscritti sono pochi, è perché i contesti dove nascono le esperienze pattizie sono contraddistinti, tra l'altro, da una diffusione capillare di forme di lavoro sommerso. Un fenomeno che non si riesce in alcun modo né a estirpare né a governare nel Mezzogiorno, come testimoniato dal fatto che del sommerso vi è traccia in tutti i protocolli di intesa, ma al di là di una presa di coscienza simbolica, il problema non sarà mai seriamente affrontato (De Vivo, 2004b). Le modalità con cui si rappresentano gli interessi pubblici vanno anch'esse esaminate con una certa attenzione. È quasi superfluo far notare che le municipalità meridionali sono sottoposte nell'agire amministrativo a più di un condizionamento, che è molto difficile per loro scardinare vecchi «patti» implicitamente sottoscritti, pratiche di mediazione, più escludive e particolaristiche, per sostituirli con modelli di comportamento tendenzialmente più inclini ad aprire uno scenario di modernizzazione della vita pubblica. Fenomeni clientelari, o addirittura vere e proprie pratiche di corruzione, che attecchiscono anche per la limitata disponibilità di risorse «materiali» che vi è nelle società locali. Strade sterrate, edifici scolastici insufficienti a contenere la domanda degli iscritti, strutture per servizi fatiscenti, forme di degrado urbano e sociale, criminalità persistente, spiegano perché le municipalità, costrette a fronteggiare continuamente delle emergenze sociali, in un quadro peraltro di scarsità di risorse pubbliche, finiscano per adottare forme «perverse» di selettività nella loro redistribuzione. Ciò si ripercuote sui modi e sui tempi delle pratiche di concertazione locale: le amministrazioni ricercano una posizione di supremazia, si alleano a scapito delle altre per tentare di ottenere più finanziamenti, insomma, sono più sensibili al consenso politico che possono singolarmente riscuotere piuttosto che agli obiettivi complessivi di un patto per lo sviluppo (De Vivo, 2004a; Bottazzi, 2005; Chiarello, 2005; Cerase, 2005a, 2005b). La convinzione che la concertazione rappresenti una specie di «scatola», un contenitore quasi privo di contenuti reali, origina da un'analisi complessiva su queste «peculiari» modalità di espressione degli interessi locali. Ci sono, però, altri aspetti del processo di «costruzione» della concertazione locale che sarebbe un errore sottovalutare. Intanto, già la partecipazione sociale è un primo indicatore di come dalla destrutturazione degli ordini

locali aumentino le possibilità di inclusione sociale, sempre più rappresentative anche di quei soggetti precedentemente ai margini dei processi politico-decisionali. L'ampiezza della rete dei soggetti istituzionali che si costituisce e dà forma alle coalizioni che si occupano dell'iniziativa di sviluppo è un altro segnale preciso di come, pur tra le numerose difficoltà di percorso, si cerchi di definire e di istituzionalizzare un modello cooperativo di governo del territorio, cui tutti possono contribuire, senza alcuna forma di subordinazione gerarchica. Gli attori locali hanno, insomma, le medesime opportunità di incidere sulle scelte e sugli interventi durante tutto il percorso di ideazione, di costruzione e di realizzazione del patto: dalla fase decisionale (il cosa fare) per lo sviluppo del territorio, alla fase gestionale (il come farlo).

5. Il ritardo della ricerca sindacale

Con la stagione della programmazione negoziata si chiude un altro ciclo di politiche di intervento per il Mezzogiorno. L'attività di ricerca sindacale durante l'attuazione di tali politiche è abbastanza limitata. Come in un paradosso, la delega della rappresentanza attraverso la micro-concertazione avviene, secondo gli attori sindacali che lavorano nei centri di ricerca, dall'alto, dalle Confederazioni centrali, senza un reale coinvolgimento e una base preparatoria che cerchi di anticipare i contenuti di quanto sta accadendo, di analizzarli e di discuterne. C'è uno iato tra la spinta al decentramento decisionale che formalmente viene enfatizzato dal centro del sistema sindacale e quello che effettivamente viene richiesto e si produce in termini di elaborazione culturale nei territori. Al di là di alcune iniziative, per lo più convegni, non vi è una riflessione sistematica su quanto sta accadendo, e anche l'attività formativa dei quadri sindacali sul tema, di per se stessa già molto carente e completamente sganciata dalla ricerca, stenta a includere tra i suoi argomenti quello delle nuove politiche negoziali. Allo stesso modo, i Fondi strutturali che rappresentano l'altra grande partita giocata dal Mezzogiorno, peraltro l'unica fonte di finanziamento rimasta, che da complementare alle risorse finanziarie rese disponibili dalle politiche nazionali finisce per diventare sostitutiva delle stesse, sono un oggetto oscuro sotto il profilo conoscitivo per i sindacati. Mentre nelle università, e nei centri e istituti a vocazione

meridionalista, si accende il dibattito e si avviano attività di ricerca sia sulla programmazione negoziata sia sui Fondi strutturali, si promuovono corsi di formazione a essi dedicati (Formez) e si sviluppano contributi scientifici e pubblicazioni sulle difficoltà di programmazione e gestione (Svimez e università), il sindacato, in generale, rimane fermo.

Occorre però osservare che durante gli anni novanta, nascono alcune importanti Fondazioni politiche con sede nel Mezzogiorno (la Fondazione Mezzogiorno Europa, la Fondazione Sudd), che pongono al centro delle loro riflessioni le problematiche, le dinamiche e i processi di cambiamento che stanno interessando le regioni meridionali. In parte esse finiscono per sopperire alla carenza di ricerca che si registra sul fronte sindacale, poiché alcune iniziative vengono svolte in collaborazione con esso. Ovviamente, anche in questo caso vi è un rapporto collaterale tra determinati sindacati e i partiti che stanno dietro, attraverso finanziamenti e linee politiche proposte alle stesse Fondazioni. È interessante poi notare che, soprattutto con la crescita della gestione da parte del governo regionale dei Fondi strutturali, a partire principalmente dal ciclo del 2000-2006, ma anche con quello successivo del 2007-2013, si registra una sorta di adesione *sine qua non* da parte dei sindacati territoriali ai tavoli partenariali durante la programmazione dei Fondi e, nuovamente, ad una cogestione degli stessi che ripropone la vecchia logica dell'assistenza. In Campania, ad esempio, la regione più rappresentativa per diversi ordini di ragioni del Mezzogiorno, il governo regionale, guidato in quella fase dal centrosinistra, raramente si trova di fronte attori sindacali che dissentono o che muovono critiche sostanziali al suo operato. I sindacati territoriali ripropongono lo schema del rapporto di cooptazione e di scarsa autonomia dai partiti di riferimento, con la Cgil che appoggia il centrosinistra (segnatamente la componente del Pd che fa capo agli ex Ds), la Cisl che sostiene sempre il centrosinistra (e più specificatamente la componente che fa capo alla Margherita) e la Uil che si muove secondo le circostanze politiche (pur facendo leva sostanzialmente sulla componente riformista del Pd). Vi è da dire che questa assenza di critica dipende anche dal fatto che, spesso, l'attore sindacale è cogestore delle politiche regionali. Ancora una volta, ritorna il tema della cooptazione e del rapporto tra politica e sindacato. Consigli di amministrazione di società partecipate, bandi per progetti finanziati, attività di formazione commissionate non sempre con un chiaro scopo, diventano il viatico per una

nuova forma di redistribuzione, in relazione alla vicinanza con i partiti al potere. Quanto conta, in questi comportamenti, la dispersione di una identità culturale che sul tema del Mezzogiorno, seppure con fatica, il sindacato nazionale e territoriale era riuscito a costruire? Quanto pesa anche l'assenza di una fase di studio e monitoraggio delle politiche nazionali e comunitarie attivate dopo gli anni novanta? Quanto incide il fatto che, quando ci si siede ai tavoli, non si hanno spesso le informazioni e i dati su cui costruire una linea di ragionamento?

Nonostante questi interrogativi, occorre osservare che durante la prima metà degli anni novanta vi è il tentativo di uno sforzo di rinnovamento effettuato principalmente dai centri di ricerca territoriali della Cgil e della Uil. Nel 1996 nasce la nuova Ires Campania dall'azzeramento di una precedente, e non del tutto condivisa, gestione dell'Istituto. A ulteriore riprova della difficoltà di reperire risorse umane all'interno dell'organizzazione sindacale, nonché per i delicati equilibri di potere da mantenere, si sceglie un docente universitario, un'economista, di dichiarato orientamento politico verso la sinistra, come presidente della struttura con l'obiettivo di rilanciarla. Tuttavia, quando per la fine del mandato ricevuto si elegge il nuovo segretario regionale della Cgil, il presidente si dimette. Al suo posto si insedia un sindacalista proveniente dal settore scuola. Un avanzamento in queste vicende, comunque, lo si riscontra nel fatto che l'Ires Cgil ha acquisito nel tempo la consapevolezza della necessità di dover unificare ricerca e formazione, giungendo a fondere le due attività in un unico organismo (con l'abolizione di «Smile»). La Uil, che da lungo tempo si ritrovava senza alcun sostegno da parte del suo Centro di ricerche, il Cresl, rimasto uno strumento scarsamente utilizzato, tenta anch'essa il suo rilancio attraverso la ricerca di una guida universitaria. Un progetto che inizia intorno al 2006 e che vede la partecipazione e il coinvolgimento di cinque docenti universitari intorno a esso e che si arena completamente dopo circa sei anni, a causa di una peculiare combinazione di assenze di risorse finanziarie, indecisione da parte della dirigenza su cosa concretamente fare con lo strumento, e, probabilmente, incapacità di comprendere l'importanza in termini di sostegno alle strategie sindacali dell'attività di ricerca.

Si giunge così all'epilogo delle vicende che si è tentato di costruire sinora. Il Mezzogiorno è il grande assente della politica economica nazionale, le politiche per il territorio hanno rappresentato l'ultimo alibi per lo

smantellamento di una politica di sostegno al Sud (De Vivo, Sacco, 2008), che si ritrova ormai orfano di una rappresentanza politica. A prescindere dalla natura, dall'impostazione e dagli esiti dei diversi interventi da cui è stato caratterizzato, è ormai chiaro che è finita un'epoca e che la crisi finanziaria che sta colpendo l'Europa e l'Italia avrà dure conseguenze per le regioni meridionali. Quanto ha contribuito il sindacato, con la debolezza delle sue strutture di ricerca, alla mancata capacità di rappresentare e rendere visibile i problemi del Sud di questi ultimi anni? Da quanto si è osservato, non poco. Eppure, il Mezzogiorno è la frontiera per qualsiasi sindacato che abbia intenzione di contribuire allo sviluppo economico e sociale italiano: quale migliore banco di prova per esso che misurarsi con le diseguaglianze territoriali, di genere, di generazione, a partire dal nodo del lavoro e del riconoscimento dei diritti concreti dei lavoratori e dei cittadini?

Riferimenti bibliografici

- Baglioni G. (2008), *L'accerchiamento. Perché si riduce la tutela sindacale tradizionale*, Bologna, Il Mulino.
- Barbera F. (2001), *Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei patti territoriali*, in *Stato e Mercato*, 3, pp. 413-449.
- Barca F. (1998), *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Roma, Donzelli.
- Bonomi A. (1996), *Il trionfo della moltitudine*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Bottazzi G. (2005), *Dall'alto o dal basso? Riflessioni su sviluppo locale e programmazione negoziata in Sardegna*, Milano, Franco Angeli.
- Cafiero S. (2000), *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Bari-Roma, Piero Lacaita Editore.
- Caimi G.M. (2001), *Il ruolo della programmazione negoziata nel quadro del processo di decentramento amministrativo e in riferimento alle politiche di programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione Europea*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, pp. 11-47.
- Carrieri M. (2010), *Il sindacato tra eclisse e cambiamento*, in *Il Mulino*, 1, pp. 57-66.
- Carrieri M., Donolo C. (1986), *Il mestiere politico del sindacato*, Roma, Editori Riuniti.
- Cella G.P. (2010), *Dopo Pomigliano*, in *Il Mulino*, 5, pp. 739-748.
- Cerese F.P. (a cura di) (2005a), *Azione pubblica e imprenditorialità. L'esperienza dei patti territoriali in Campania*, Milano, Franco Angeli.
- Cerese F.P. (a cura di) (2005b), *Lo sviluppo possibile. Esiti e prospettive dei patti territoriali in quattro regioni meridionali*, Milano, Franco Angeli.

- Chiarello F. (a cura di) (2005), *Cooperare con lentezza. L'esperienza dei patti territoriali in Puglia*, Milano, Franco Angeli.
- De Vivo P. (2006), *Ricominciare: il Mezzogiorno, le politiche, lo sviluppo*, Milano, Franco Angeli.
- De Vivo P. (2004a), *Pratiche di concertazione e sviluppo locale. L'esperienza dei patti territoriali e dei Pit della regione Campania*, Milano, Franco Angeli.
- De Vivo P. (2004b), *Il Mezzogiorno e il governo «simbolico» dell'economia sommersa*, in *Il Mulino*, 4, pp. 662-672.
- De Vivo P. (2000a), *Attività di impresa e società locali nel Mezzogiorno. Il sistema moda della provincia di Napoli*, in Viesti G. (a cura di), *Mezzogiorno dei distretti*, Roma, Donzelli.
- De Vivo P. (2000b), *Le attuali politiche di sviluppo per il Mezzogiorno: i Patti Territoriali e le istituzioni locali*, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 2, pp. 403-422.
- De Vivo P. (1997), *Sviluppo locale e Mezzogiorno*, Milano, Franco Angeli.
- De Vivo P., Sacco E. (2008), *Dopo lo sviluppo locale: ricostruendo tracce e prospettive di una stagione di intervento*, in *Quaderni di Sociologia*, 48, pp. 39-56.
- Del Monte A., Giannola A. (1984), *Imprenditoria locale e sviluppo del terziario nel Mezzogiorno d'Italia: una nuova politica per il Sud?*, in *Rivista di Politica Economica*, 10, pp. 1309.
- Eurostat (1998), *A Statistical Eye on Europe 1987-1997*, Eurostat Yearbook, Commissione europea.
- Freschi A.C. (2001), *Capitale sociale, politica e sviluppo locale*, in *Stato e Mercato*, 3, pp. 451-486.
- Gallia R. (1999), *Moduli convenzionali e strumenti negoziali*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 1, pp. 11-35.
- Graziani A., Pugliese E. (a cura di) (1979), *Investimenti e disoccupazione nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Ichino P. (2006), *A che cosa serve il sindacato? Le follie di un sistema bloccato e la scommessa contro il declino*, Milano, Mondadori.
- Ires Campania (a cura di) (1987), *Welfare State e Mezzogiorno*, Napoli, Liguori.
- La Spina A. (2003), *La politica per il Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Leonardi S. (2003), *Autonomia e unità nel sindacalismo italiano: un excursus storico*, in *Lavoro e Diritto*, 4, pp. 633-673.
- Leonardi S. (1997), *La partecipazione dei lavoratori in una prospettiva storica: i Consigli di gestione*, in *Lavoro e Diritto*, 3, pp. 469-492.
- Livadiotti S. (2009), *L'altra casta*, Milano, Bompiani.
- Manzella G.P. (1997), *Patti territoriali: vicende di un istituto di programmazione negoziata*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 3, pp. 789-844.
- Mascini M., Penelope N. (2009), *Il sindacato di domani*, Roma, Il Diario del Lavoro.
- Meldolesi L. (1996), *Il Mezzogiorno perduto e ritrovato*, in *Sviluppo Locale*, 2-3, pp. 43-73.

- Memo G. (a cura di) (1991), *Cultura e democrazia sindacale in Europa. Formazione e ricerca sindacale in sei paesi europei*, Rapporto di ricerca, in collaborazione con Centro sociale ambrosiano e Fondazione Di Vittorio.
- Mirabelli M. (2000), *Concertazione e sviluppo locale: l'esperienza dei patti territoriali in Calabria*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, 3, pp. 363-388.
- Regalia I. (2009), *Quale rappresentanza*, Roma, Ediesse.
- Sacco E. (2010), *Tra passato e presente: la rappresentanza sindacale dal dopoguerra a oggi*, in Ciccone B., De Vivo P. (a cura di), *A chi serve il sindacato? I bisogni, le richieste e le aspettative dei lavoratori nella società che si trasforma*, Milano, Franco Angeli.
- Signorini P. (2000), *L'intervento pubblico a favore del Mezzogiorno: elementi di novità e resistenze al cambiamento*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 1, pp. 43-53.
- Svimez (1991), *Rapporto 1991 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Svimez (1986), *Rapporto 1986 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Trigilia C. (1992), *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Viesti G. (2000), *Mezzogiorno dei distretti*, Corigliano Calabro, Meridiana Libri.