

# Economica

Bimestrale della Camera di Commercio di Bari  
*N° 3/2003*



Trent'anni fa la scomparsa dell'uomo di cultura e del politico pugliese. Federalismo e decentramento furono temi assai cari al suo impegno

## Corsi e ricorsi storici: l'attualità del pensiero di Michele Viterbo

Dino Viterbo\*

**N**elle economie più avanzate i tradizionali approcci keynesiani, fondati sulla perequazione dei redditi e sull'espansione della spesa pubblica, come pure quelli liberisti, indirizzati a stimolare la crescita attraverso una sostanziale *deregulation* dei mercati, non hanno portato, a parere di molti, i risultati attesi.

Contemporaneamente, in contrapposizione alle forti spinte omologanti della globalizzazione, i territori e le istituzioni si sono impegnati nella valorizzazione delle proprie specificità, esprimendo esigenze e bisogni diversi anche in termini di politiche di sviluppo. Ed è proprio sulle risorse locali che si basa la cosiddetta "terza via" per lo sviluppo, i cui contenuti risultano ancora sfumati e non inquadrati in un corpo teorico originale.

### La terza via dello sviluppo

Tale terza via è di non facile perseguimento, comportando una variabilità di strategie da adottare caso per caso a causa della differente dotazione di valori culturali, alla diversità dei percorsi storici, alla diversa incidenza dei soggetti che svolgono una funzione sociale e comunque di sostegno alla crescita del territorio. Dall'operare concreto di queste forze emergono, infatti, le relazioni verticali che caratterizzano gli ambiti geografici locali e che, intersecandosi con le relazioni economiche orizzontali, determinano il ruolo quantitativo e qualitativo della rete di relazioni che proietta nello spazio globale i sistemi produttivi territoriali. Questa evoluzione moltiplica le relazioni ma anche gli interessi e i soggetti che costituiscono il sistema; sorge quindi la necessità di un livello istituzionale e di un modello di regolazione sociale dello sviluppo molto differente da quello finora perseguito, imperniato soprattutto sul confronto Governo-Confindustria-Sindacato. Quest'ultimo modello viene, d'altra parte, messo continuamente in crisi dalla politica regionale unitaria formulata nei principi, negli obiettivi e nelle regole dall'Unione Europea decisa-

mente orientata, sin dalla riforma dei fondi strutturali del 1986, alla progressiva sostituzione del consueto e consolidato approccio di programmazione *top-down* con modalità programmatiche *bottom-up*, che rivalutino le capacità propositive, progettuali e realizzative delle comunità locali.

E abbastanza comprensibile come questo sviluppo economico e sociale "autocentrato" sia legato ad una indispensabile ereditata o ritrovata identità, che gli attori territoriali rendono esplicita, promuovendo politiche per lo sviluppo locale consentite finalmente da norme abbastanza recenti che lo hanno reso possibile (innanzi tutte Legge 142/1990 ma anche Leggi 104/1995, 341/1995, 662/1996 con riferimento a Contratti d'Area, Contratti di Programma, Patti Territoriali, Programmi L.E.A.D.E.R. o - come si sta iniziando a fare - anche riguardo ai P.I.T. e ai P.I.S.). In effetti l'identità (socializzazione prodotta dalle relazioni quotidiane tra gli individui) ed il senso di appartenenza generato da partecipazione a progetti comuni, sono stati storicamente alla base della costruzione dei distretti "marshalliani" così frequenti in Lombardia, Emilia, Toscana, Veneto, Marche; tali aggregazioni probabilmente rappresentano, nell'ambito di una società capitalistica complessa, una delle risposte più significative nel temperare aspettative sociali ed aspettative individuali.

### La nuova territorialità

Quanto brevemente anticipato ci introduce nel cuore del problema delle nuove concezioni e delle nuove forme di territorialità studiate da geografi economisti, economisti del territorio, pianificatori, ecc.

Non più funzionale al mercato globale, l'idea ottocentesca e poi fordista dello Stato - Nazione, elaborata nel corso di tutta l'età moderna e dalle rivoluzioni borghesi del Sette-Ottocento, sta rivelando ora tutta la sua artificiosità e infondatezza, mentre riprendono forza idee simili a quella dei tanti, piccoli "stati

elementari" del Cattaneo, anche se diverse, sia sul piano ideologico (eticismi, comunitarismi, ecc.), sia su quello applicativo (regioni funzionali urbane, distretti industriali, sistemi locali, ecc.). Sembra trattarsi di un "naturale" adattamento alle dimensioni globali del mercato e dei grandi decisori: una sorta di compromesso tra l'utopico, individualista atomismo dei soggetti economici e la necessità da parte dell'economia capitalistica di avviare comunque attività produttive attraverso forme di autorganizzazione locale, che richiedono una qualche base territoriale per produrre i loro effetti utili (economie esterne, vantaggi competitivi, ecc.).

Qui entra in gioco l'eredità del passato, rappresentata da quelle società locali che in qualche misura hanno continuato ad esistere, almeno simbolicamente, e che oggi la globalizzazione richiama in vita sotto forma di "sistemi territoriali locali", più o meno intenzionalmente costruiti.

Da tutto ciò derivano alcune significative rotture con il passato. Anzitutto il fatto che, pur in presenza della sovranità territoriale formale dello Stato, il ruolo di promozione e valorizzazione territoriale, che prima competeva unicamente ad esso, diventa ora prerogativa locale. Infatti, le "reti globali" (di imprese, commerciali, finanziarie, della cultura, della ricerca scientifica, dello sport, ecc.) nella ricerca dei più opportuni collegamenti territoriali interferiscono direttamente con i sistemi locali (città, piccoli comuni, comprensori turistici, distretti industriali, ecc.) i quali sono quindi indotti a concepire azioni strategiche in cui gli enti territoriali sovraordinati (regioni, stato) sono visti come possibili alleati o talvolta come ostacoli da aggirare. Le stesse leggi statali si adeguano a questa nuova situazione, trasformando i vecchi rapporti interistituzionali di dipendenza gerarchica in rapporti cooperativi e negoziali: un emblematico esempio di quanto prima detto si può riconoscere nella coraggiosa e giuridicamente innovativa presa di posizione del Presidente della Regione Puglia, Raffaele Fitto, a difesa della proprietà e della gestione dell'EAAP e della SEAP.

Anche l'Unione Europea si comporta allo stesso modo. Da un lato tende ad esercitare a livello continentale quelle funzioni di coesione e promozione della competitività che prima si realizzavano esclusivamente nel rapporto tra ogni Stato col proprio territorio. Dall'altro, per esercitare queste funzioni cerca interlocutori più o meno diretti nel territorio, inseriti



Foto: Vittorio Arcieri

anche in sistemi di varia configurazione, come nel caso di INTERREG (iniziativa comunitaria per le regioni transfrontaliere) e L.E.A.D.E.R. (promozione di sviluppo integrato per le aree rurali), le quali hanno fornito risultati incoraggianti nella nostra regione.

Ma la valorizzazione di queste forme di autorganizzazione locale è stata resa possibile solo da poco tempo attraverso il decentramento di alcune funzioni dallo Stato alle Regioni.

Anche gli enti di governo territoriale più piccoli (comuni e province) sono ora chiamati a fornire un sostegno basilare e talvolta decisivo per lo sviluppo del territorio. In particolare essi devono garantire, attraverso uno snellimento delle procedure, l'attivazione di risorse normative e giuridiche, canalizzare i finanziamenti locali a supporto delle idee guida di sviluppo e a conforto delle strategie territoriali programmate (ad es. nei piani di sviluppo provinciali, sia quelli a prevalente contenuto socio-economico sia, più specificatamente, nei piani territoriali di coordinamento previsti dalla legge 142/1990 e dalle legislazioni regionali).

## Corsi e ricorsi storici: l'attualità del pensiero di Michele Viterbo

### Le regioni: "unità etniche"?

Su queste nuove opportunità di sviluppo locale riflettevo mentre rileggevo due contributi di mio padre, Michele Viterbo, sul decentramento amministrativo ("Un problema nazionale: il decentramento, Milano Treves, 1920, "Il Mezzogiorno e l'accentramento statale, Rocca San Casciano, Cappelli Ed: 1923).

Egli sosteneva, sin d'allora, "la necessità di dar vita in Italia, all'istituto regionale, al fine, anzitutto, di realizzare il decentramento amministrativo che doveva essere la riforma base, e di sburocratizzare l'Italia (non mai, sia ben chiaro, di burocratizzarla di più) e intanto di affrontare problemi concreti sempre differenti nel tempo, di controllare con maggiore severità la spesa pubblica e di rendere finalmente giustizia al Mezzogiorno vittima, in ogni settore, di sperequazioni violentatrici da parte dello stato accentratore". Citava il noto discorso di Cavour al Parlamento Subalpino contro la "centralizzazione" definito dallo stesso "una delle più funeste istituzioni dell'età moderna". "In base a questi principi Cavour fece pre-

sentare nell'ottobre 1860 all'indomani della liberazione del Mezzogiorno, dal Ministro dell'Interno, Minghetti, il famoso disegno di legge per l'istituzione dell'ordinamento regionale. Secondo il disegno di legge Cavour-Minghetti, la maggior parte delle attribuzioni dei ministeri dell'Interno, dei Lavori Pubblici e dell'Istruzione dovevano passare agli Enti Regione, e il decentramento doveva divenire un cardine nuovo dello stato unitario. Purtroppo, come è riconosciuto da molti, la prematura morte di Cavour e le successive difficoltà di carattere interno, impedirono che questi propositi si realizzassero. Il Ministero Crispi, nonostante i buoni propositi iniziali, lasciò che l'amministrazione scivolasse verso un accentramento sempre più senza vie d'uscita. Ed ancora Michele Viterbo: "per secoli il Mezzogiorno è stato vittima del centralismo (dai viceré spagnoli ai Borboni), di governi quietisti e anticapitalisti, che hanno privato il Mezzogiorno di una borghesia industriale, governi iniqui che hanno impostato una pessima educazione politica e sociale." "Al contrario l'Italia settentrionale (a partire dalle sue repubbliche

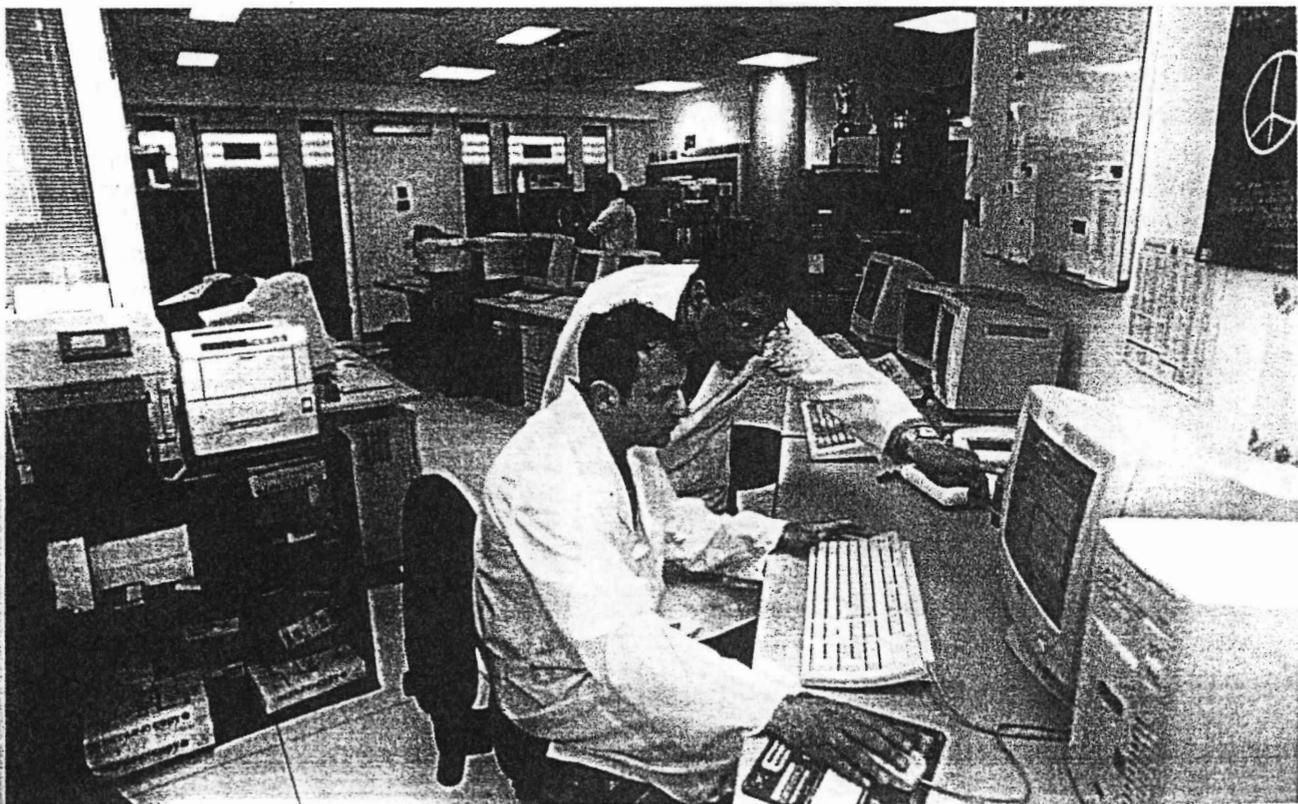


Foto: Vittorio Arcieri

marinare, dai suoi stati autonomi, dalle dinastie che si susseguirono) ha avuto una millenaria educazione a tutte le forme più evolute di associazione e di imprese commerciali ed industriali, (da cui i Distretti Industriali già citati n.d.s.) favorita anche dalle vantaggiose condizioni naturali e dalla vicinanza con i grandi stati più civili".

Rimarcava, parimenti a quanto sostenuto da Bovio e Cavallotti, la dannosità del potere accentratore dello Stato, specialmente nei confronti delle diverse condizioni storiche e delle innegabili differenze delle società, dei costumi e delle condizioni economiche (attualmente meglio conosciuti come "localismi") delle regioni italiane, riconduceva ai poteri eccessivi della burocrazia la prima ragione dei mali che affliggevano il Mezzogiorno.

Egli condivideva con Cattaneo e Mazzini la convinzione che "le regioni dell'Italia fossero delle unità etniche", con una propria fisionomia culturale, con differenziate potenzialità economiche. A suo parere le regioni meridionali, pertanto, necessitavano di

una costante e paziente opera di educazione morale a favore di una classe popolare per lungo tempo marginalizzata e disillusa, costretta ad una disordinata e miserevole emigrazione. A proposito dei quali così si esprimeva: "nessuno immaginava che contadini ed artigiani rozzi, analfabeti, primitivi come quelli meridionali di allora dovessero rivelare così notevoli capacità lavorative insieme con la resistenza fisica e l'amore del risparmio. "Intanto con le loro rimesse salvarono la pericolante economia dello Stato" (servivano a pareggiare la bilancia dei pagamenti ndr) "onde fu principalmente loro il merito della lira oro".

Per la Puglia Michele Viterbo lamentava inoltre l'assenza di scuole popolari per applicazioni tecniche (agricole e industriali), motivata proprio dalla mancanza di autonomia della scuola dalla "baraonda burocratica".

Fu così istituito - su sua iniziativa - l'Ente Pugliese per la cultura popolare e di educazione professionale, che svolse per i tempi una meritoria e insosti-

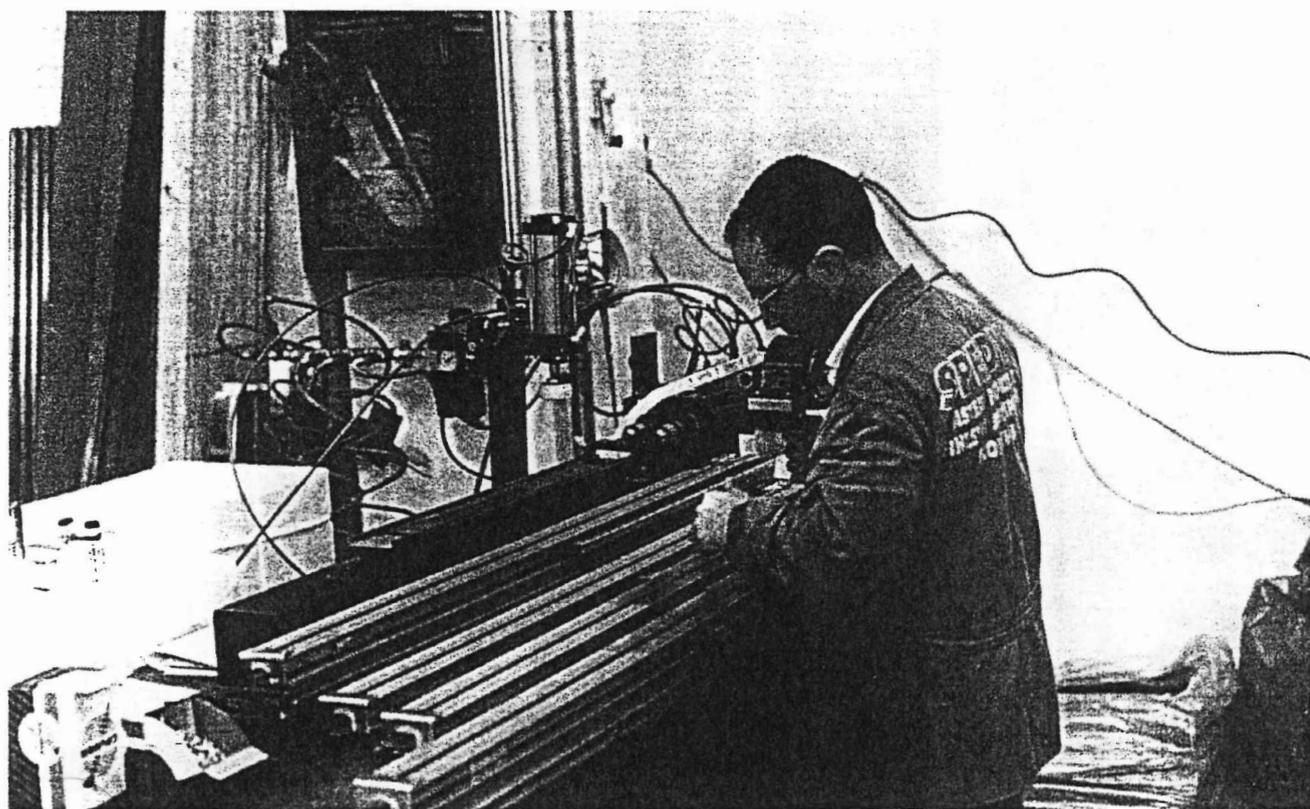


Foto: Vittorio Arcieri

## Corsi e ricorsi storici: l'attualità del pensiero di Michele Viterbo

tuibile opera di formazione professionale, elevando le conoscenze di base delle classi proletarie, diventando così il "fulcro potente delle più belle e utili iniziative in fatto educazione e istruzione popolare", almeno in tre settori di attività: la scuola nelle campagne, la lotta contro l'analfabetismo degli adulti, i corsi serali per gli artigiani e per le maestranze, "tre lati dello stesso problema", dunque "formazione continua" (*training*, come si suole chiamare oggi).

Contemporaneamente promuoveva la costituzione della Camera di Commercio italo-orientale di cui fu, per molti anni, Segretario Generale e quindi profondo e documentato conoscitore della realtà socio-economica provinciale (era tra i pochi, come fu riconosciuto in seguito, che utilizzasse delle statistiche affidabili circa le voci più importanti e i settori economici più significativi).

### Un nuovo centralismo

Ma torniamo ai nostri giorni. All'inizio dell'ultimo decennio del secolo scorso l'Italia è ancora fra i Paesi più centralizzati; ha una lunga tradizione di autogoverno ma le sue regioni esistono da poco e hanno ben pochi poteri e responsabilità in un quadro complessivo di norme ispirate a principi centralistici e gerarchici.

Ancora all'inizio del decennio il 98% delle risorse delle regioni a statuto ordinario viene da trasferimenti e il 94% è a destinazione vincolata.

Il cambiamento è però rapido e intenso. Ha inizio con la legge di riforma delle autonomie locali (1990), prosegue con la legge Bassanini e si completa con la riforma costituzionale del 2001.

La riforma è molto profonda. Di essa è indispensabile, quanto meno, ricordare che attribuisce alcune materie alla potestà esclusiva dello Stato; per molte altre prevede una legislazione concorrente fra Stato e regioni, e lascia a queste ultime la potestà legislativa in tutte le altre materie; prevede poi che, su iniziativa regionale, sulle materie a legislazione concorrente possano essere concesse "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle regioni (federalismo a più velocità).

Questo processo è accompagnato da un vasto consenso politico, dalla diffusa convinzione che il decentramento possa portare grandi vantaggi: un maggiore autogoverno; una maggiore autonomia

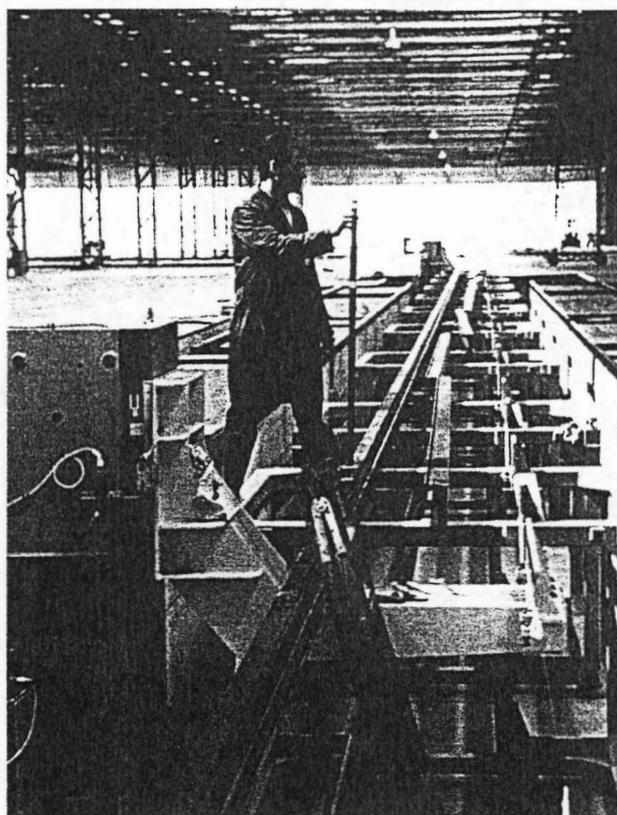


Foto: Vittorio Arcieri

culturale, politica ed economica; l'emergere di classi dirigenti locali. Sono ora comuni e province a temere un nuovo centralismo (da parte delle Regioni) e non sono affatto sicuri che i loro analoghi interessi siano tutelati nella configurazione del federalismo fiscale che le regioni portano avanti.

Si rende pertanto necessaria la costruzione di un federalismo cooperativo e solidale: il richiamo ai principi della prima parte della Costituzione può sembrare scontato, ma in realtà fissa dei paletti contro certe distorsioni che il "leghismo" sembra coltivare. A questo deve accompagnarsi una forte pressione per il completamento dell'impianto istituzionale del federalismo, e cioè per l'istituzione della Camera delle Regioni, necessaria sede di partecipazione politico-istituzionale delle autonomie territoriali al governo complessivo del sistema.

Corsi e ricorsi storici: a trent'anni dalla scomparsa di Michele Viterbo il problema del federalismo e del decentramento amministrativo è più attuale che mai.

\*Facoltà di Economia - Università di Lecce