

Luigi Fusco Girard

*Dipartimento BEST  
Politecnico di Milano*

## **Il Mezzogiorno e le politiche strutturali: quali valutazioni?**

---

### **1. Introduzione**

Dal 2008 assistiamo ad una progressiva, costante riduzione delle risorse pubbliche disponibili e quindi alla corrispondente necessità di realizzare il massimo risultato (cioè di conseguire la massima efficacia) nell'utilizzo delle risorse sempre più scarse di cui si può disporre. È chiaro che in questo contesto i processi valutativi diventano assolutamente essenziali per le politiche regionali e per le politiche urbane in particolare. I processi valutativi dovrebbero, altresì, avere la capacità di correggere le azioni intraprese, apprendendo dai risultati ciò che di buono, di positivo, e di meno buono, o addirittura di negativo, si è conseguito. Questi processi valutativi, in altri termini, dovrebbero servire per innovare/adequare costantemente e creativamente le politiche che si vanno a realizzare sul territorio.

Non c'è dubbio che l'esperienza europea ha stimolato i processi di valutazione anche nel Mezzogiorno. Essi, come ben noto, si distinguono in *ex ante*, in itinere, ed *ex post*. La domanda che ci dobbiamo porre è: in che modo queste valutazioni sono state concretamente portate avanti con specifico riferimento ai progetti realizzati? Si tratta, in sostanza, di progetti che hanno coinvolto una serie di attori, ciascuno dei quali portatore di molti obiettivi difficilmente riconducibili ad un'unica scala. L'esperienza insegna che, in generale, è opportuno concentrare gli investimenti su alcuni grandi progetti, evitando le dispersioni territoriali, allo scopo di moltiplicare gli impatti. Questo significa che occorre fare molta attenzione alla dimensione spaziale/territoriale nella valutazione e che probabilmente occorre costruire un database delle migliori pratiche di investimenti realizzati.

### **2. Il Mezzogiorno, oggi**

Il quadro generale di partenza offre una realtà meridionale caratterizzata da storiche deficienze, che riguardano:

1. la rete delle infrastrutture fisiche;
2. il livello di specializzazione dei servizi estremamente ridotto;
3. la scarsa partecipazione dei diversi soggetti ai vari progetti, che significa inadeguato coordinamento nelle attività/azioni e, molto spesso, significa conflitto

invece che attività cooperativa, evidenziando come nel Mezzogiorno vi sia una limitata disponibilità di capitale sociale;

4. la fragilità istituzionale;
5. il livello di illegalità;
6. la scarsa capacità innovativa delle città, che si traduce in processi ridotti di produzione di ricchezza.

Prevale la cultura dell'attesa e non la cultura dell'intrapresa in un contesto di progressivo, sempre più elevato, degrado ambientale.

Eppure il potenziale nel Mezzogiorno appare ancora particolarmente elevato, perché:

- a. il Mezzogiorno occupa una posizione particolare nel Mediterraneo, che è un contesto in dinamica evoluzione. Il Mezzogiorno rappresenta la piattaforma logistica – con la sua portualità, le sue infrastrutture di trasporto – particolarmente interessante, da mettere in rapporto e in sinergia con altre posizioni geografiche tra la sponda nord e la sponda sud del Mediterraneo stesso;
- b. il Mezzogiorno si caratterizza per un alto potenziale conseguente anche dal suo particolarissimo paesaggio culturale, che è caratterizzato da un patrimonio artistico, architettonico e ambientale estremamente rilevante;
- c. la creatività dei suoi abitanti nonché la capacità innovativa di molte strutture di ricerca rappresentano una risorsa significativa.

La domanda che ci si pone è: perché questo potenziale stenta a tradursi in realtà concreta? Perché stenta a tradursi in maggiore competitività, in migliore capacità attrattiva e, quindi, in capacità imprenditoriale?

Promuovere lo sviluppo locale nel Mezzogiorno significa valorizzare le risorse endogene, valorizzare/attuare nuove reti, nuove sinergie potenziando le relazioni già esistenti tra le diverse componenti del sistema territoriale.

Non c'è dubbio che se la mentalità prevalente è quella dell'attesa e non dell'intrapresa, molti di questi elementi continueranno a rimanere potenzialmente positivi, ma non concretamente operativi.

Si stenta nel Mezzogiorno, in altri termini, a diffondere la cultura che vede ogni soggetto diventare imprenditore, senza attendere di essere soggetto dipendente da altri.

Di fatto, in questo contesto generale appena accennato, dal 2000-2006 sono stati erogati 46 miliardi di euro dei fondi strutturali dell'Unione Europea.

La domanda che ci si pone è: con quali risultati?

In particolare, l'Asse "Città" ha caratterizzato la strategia di intervento nel Mezzogiorno, interpretata come "questione urbana". Le questioni che emergono allora sono: questo intervento è stato in grado di contribuire al miglioramento nell'assetto urbano, riducendo gli squilibri e trasformando le città da "centri di consumo" in "centri di produzione"? Le città meridionali sono diventate motore di sviluppo e non soltanto centri di redistribuzione della spesa pubblica? Le esportazioni sono aumentate verso l'esterno? I servizi specializzati si sono moltiplicati nel corso degli anni? La capacità di *circolarizzare* i processi economici ha cominciato a prendere piede? La capacità di auto-organizzazione dal basso ha cominciato ad

esplicitarsi? I processi partecipativi della società hanno cominciato a riconfigurare la scelte private e pubbliche, grandi e piccole?

In realtà, sembra che in proposito vi sia molta retorica, mentre i risultati concreti positivi siano molto ridotti. Il sistema di gestione dei rifiuti è, ad esempio, una prova clamorosa delle difficoltà che il Mezzogiorno sta attraversando ormai da anni, senza essere capace di una risoluzione (ad eccezione di singoli comportamenti virtuosi).

### 3. Quali valutazioni?

Naturalmente vi sono difficoltà nello strutturare e attuare le valutazioni, perché l'intreccio tra politica ordinaria e politica straordinaria, tra interventi ordinari e interventi straordinari è molto forte, e diventa difficile disaggregare/distinguere i rispettivi impatti, individuando quelli conseguenti esclusivamente all'intervento con fondi strutturali.

Si riscontra una notevole difficoltà, che continua a sussistere, circa il reperimento di informazioni, stante la mancanza e la scarsità, talvolta clamorosa, di buoni indicatori. Pertanto è difficile esprimere un giudizio, a partire dall'esperienza empirica, su come si sia modificata la qualità della vita nelle singole aree del Mezzogiorno.

Sta di fatto che in questo Mezzogiorno il 50% dei fondi strutturali è stato utilizzato per investimenti in infrastrutture fisiche; il 30% per incentivi; e il residuo 20% per la formazione, la ricerca e l'educazione. Dal 2000 al 2006 sono stati realizzati: oltre 3.000 km di acquedotti, oltre 1.500 km di rete fognaria, più di 1.600 interventi di messa in sicurezza del territorio, circa 500 progetti di restauro ambientale, circa 1.900 progetti di riqualificazione del patrimonio culturale o di interventi di conservazione nei centri storici, numerose nuove aree protette, nuovi centri di ricerca (spesso definiti "centri di competenza"), ma sostenuti per lo più con risorse pubbliche.

Constatando i diversi risultati ottenuti, la domanda che sorge è: potevano conseguirsi risultati più efficaci di quelli concretamente realizzati?

In realtà, le valutazioni effettuate sono state formali, si sono riferite spesso agli aspetti processuali, e non sono entrate nel merito degli impatti concreti spaziali/territoriali conseguiti. In particolare, non è possibile capire fino a che punto e per chi le risorse trasferite dall'Unione Europea nelle aree meridionali abbiano determinato un miglioramento delle condizioni di vita, abbiano promosso uno sviluppo sostenibile, abbiano attivato un processo endogeno/locale di sviluppo, riducendo le differenze esistenti. Se è vero, ad esempio, che la città è il luogo di produzione della ricchezza, la domanda è: le città del meridione sono diventate più ricche? La loro base economica si è potenziata? E di quanto? Le esportazioni dalla città, i redditi e l'occupazione come si sono modificati? Il conflitto città/campagna come si è ridotto? In altri termini, il malessere sociale se e come è diminuito? Se lo sviluppo sostenibile è ricerca di relazioni, sinergie, capacità di coordinamento, capacità di integrazione, capacità di valorizzare le sinergie e le complementarità, quali sono le relazioni, le sinergie, i coordinamenti, le integrazioni che nel Mezzogiorno sono avvenuti dal 2000 al 2006? Se è vero che lo sviluppo del

Mezzogiorno consiste nello sviluppo delle sue città, come queste relazioni si sono andate densificando nella città meridionale, dando luogo ad una maggiore gamma di servizi specializzati, e quindi ad una migliore capacità attrattiva e ad una maggiore capacità competitiva?

In effetti, la ridotta qualità del territorio è un elemento che continua a disincentivare la localizzazione di nuovi investimenti/attività o la localizzazione di forza lavoro specializzata, ed anche di visitatori, turisti o abitanti.

La domanda che ci si deve porre è: lo squilibrio tra economia pubblica ed economia privata come si è andato modificando? Lo squilibrio tra i vari settori economici arretrati – per esempio il commercio o il settore immobiliare – e i settori avanzati, come è cambiato? Lo squilibrio tra infrastrutture fisiche e infrastrutture immateriali come si è andato evolvendo?

C'è la necessità di rispondere a queste domande e vi è l'esigenza di rispondere malgrado la grande difficoltà nell'identificare traiettorie di sviluppo in questo cambiamento accelerato che riguarda tutto il panorama europeo.

#### 4. L'asse "Città"

L'approccio al Mezzogiorno come "problema urbano" ha suggerito di considerare con particolare attenzione i risultati dell'Asse V - Città. La prospettiva dello sviluppo meridionale come sviluppo urbano è molto legata ai risultati dell'Asse V, che si poneva l'obiettivo di migliorare il ruolo strategico delle città, trasformandole da luogo di consumo e distribuzione della ricchezza a luogo di produzione della ricchezza stessa. Questo processo si sarebbe dovuto verificare attraverso la trasformazione della città, con particolare attenzione per i suoi "luoghi" più attraenti, modificando quei "luoghi" in progetti capaci di catalizzare processi di sviluppo.

I vari servizi specializzati, di eccellenza, collegati con la ricerca, l'università, l'educazione e la formazione, localizzati in parchi scientifici/tecnologici ecc., avrebbero dovuto fecondare le attività produttive in un circuito triangolare capace di incubare attività nuove, spin-off ecc.

La conclusione di una lettura del quadro esistente fa rilevare molti ritardi, molti risultati inferiori alle aspettative, con un malessere che continua a persistere. Poche sinergie, pochi investimenti nelle infrastrutture immateriali, pochi investimenti nella sicurezza di beni e persone, pochi investimenti nella manutenzione del territorio e delle singole infrastrutture. Ci sono pochi esempi di concentrazione rilevante di risorse su un particolare specifico progetto, perché, come già rilevato, ha prevalso la diffusione, invece che la concentrazione delle risorse.

Certamente dal 2000 molta strada è stata fatta, ma non si può concludere che si sono raggiunti "massimi risultati". L'investimento nel patrimonio culturale non sembra avere prodotto risultati positivi per lo sviluppo dell'occupazione, malgrado tanti modelli proclamati ripetutamente.

Non sono state realizzate quelle reti neurali indispensabili per migliorare le connessioni di ogni componente del sistema nel suo complesso e di questi per moltiplicare l'attivazione di nuove sinergie. La sostenibilità e l'auto-sostenibilità

delle regioni meridionali, che sono fondate sul funzionamento efficace delle reti, sono molto lontane dall'essere conseguite. La povertà non è diminuita nel Mezzogiorno e nemmeno si sono ridotte le tante diseguaglianze. La disoccupazione e, soprattutto, la disoccupazione giovanile rimane molto alta. Prevalgono le organizzazioni di tipo burocratico, che non promuovono la fiducia, e anzi la inibiscono.

## 5. I processi di valutazione e la governance

Dal 2000 sono stati proposti diversi manuali per la valutazione: pensiamo, ad esempio, al Manuale MEANS oppure al Manuale EVALSED. Le valutazioni su cui si è soffermata l'attenzione si riferiscono al miglioramento del rapporto tra pubblico e privato, tra istituzione e mercato, tra impresa e soggetti pubblici. In genere, però, questa attività progettuale è stata finanziata prevalentemente con fondi comunitari e in modo meno significativo con fondi di origine privata.

Politica e burocrazia dominano le scelte nel Mezzogiorno. In nome del cosiddetto primato della politica rispetto al primato dell'impresa o al primato della ricerca. Questo ha determinato un approccio spesso di tipo "burocratico", per cui si sono messi in evidenza soltanto alcuni aspetti del processo di spesa di tipo procedurale, amministrativo, non collegati con i reali risultati ottenuti.

In realtà, con la burocrazia non si genera nuova ricerca: con la burocrazia si produce solo più *povertà*. Occorre liberare le risorse esistenti, occorre dare alle imprese, alla ricerca la stessa forza almeno della burocrazia e della politica.

Il paradosso è che le istituzioni pubbliche dovrebbero attivare reti nuove, ma esse sono configurate dalla burocrazia e, quindi, costituiscono più un vincolo che un fattore di liberazione di nuove energie. La crisi, che dal 2008 sta attraversando l'economia generale, sta facendo emergere le tante carenze dell'organizzazione del Mezzogiorno e sta mettendo in evidenza tante differenze tra le diverse geografie e i diversi territori. Inoltre sta facendo diventare sempre più aggressiva l'economia illegale.

Diventa indispensabile, in questo contesto di crisi che permane, identificare gli elementi di eccellenza esistenti nel territorio, valutandoli con estrema attenzione e distinguendoli da altri elementi di minore performance.

Occorre mettere in sinergia queste isole di innovazione, creatività, eccellenza, densificando le relazioni di complementarità tra di esse. Ciò significa aumentare la resilienza sistemica complessiva nei confronti di forze esterne destabilizzanti.

Le *economie da sinergie*, da integrazione, stanno diventando molto più significative delle economie di scala.

Sono necessari investimenti per promuovere nuove reti che colleghino impresa, università e istituzioni pubbliche seguendo il così detto "modello a elica" (Triple Helix).

Una ulteriore indicazione che emerge è che i fondi strutturali non sono stati spesi per promuovere una trasformazione dell'economia meridionale verso una base ecologica locale o regionale, cioè verso una *economia verde*, composta da tecnologie verdi, da edilizia verde, da commercio verde, da trasporti verdi, da mobilità verde e da fonti energetiche rinnovabili.

Quello che emerge è che non c'è stato alcuno sforzo a sostenere la *circularizzazione dei processi economici*: in particolare, nelle grandi aree portuali di Napoli, Taranto e Priolo, allorché da questa circularizzazione potrebbe determinare nuove opportunità significative in termini di occupazione, di produzione di ricchezza e di tutela ambientale.

Il modello di sviluppo del Mezzogiorno dovrebbe far riferimento alla valorizzazione delle identità, delle specificità, delle particolarità del territorio, al suo paesaggio culturale. Un modello di sviluppo, fondato sul *principio della relazionalità*, dovrebbe riuscire a valorizzare queste differenze in un contesto di unitarietà, sviluppando reti complementari allo scopo di consentire nuove connessioni.

Rinforzare le connessioni, le reti interne, le relazioni è un'assoluta esigenza del Mezzogiorno. Contemporaneamente c'è un contesto di sicurezza che rappresenta un prerequisito da garantire a tutti, senza il quale (come richiama continuamente la Banca d'Italia) ogni sforzo è destinato a produrre scarsissimi risultati concreti.

Rinforzare il *sistema della città e della campagna* fa parte della visione sistemica volta a ridurre gli sprechi, gli squilibri, le diseconomie; ma anche volta a ridurre la perdita di paesaggio rurale e la perdita di attività agricole di piccola scala, che sono la migliore garanzia di manutenzione del territorio.

Rinforzare, riqualificare i quartieri urbani in crisi nelle città meridionali è un ulteriore elemento della strategia di intervento, che richiede nuovi approcci creativi e nuove capacità organizzative.

Spesso la valutazione delle risorse dei fondi strutturali si è risolta nella verifica dei tempi di ultimazione, dei tempi di appalto, nell'analisi dei ritardi nella realizzazione, degli scostamenti con le previsioni o anche nella verifica dei costi unitari (euro/chilometro lineare, euro/metro lineare di rete fognaria ecc.) o ancora nella stima del costo per produrre un posto di lavoro temporaneo o un posto di lavoro permanente. Molto spesso le analisi valutative sono state del tipo SWOT, e cioè molto generali, riguardanti vantaggi e svantaggi non quantificati. Ma una caratteristica delle valutazioni da migliorare è relativa alla necessità di disaggregare a livello spaziale l'analisi degli impatti/risultati che troppo spesso sono colti nel loro aspetto aggregato e non nella loro distribuzione sul territorio e sui diversi gruppi sociali. E molto spesso ancora le valutazioni sono più di tipo unidimensionali e non multidimensionali, come invece dovrebbero essere.

La valutazione in termini di efficienza dovrebbe essere integrata da una valutazione sulla distribuzione dei benefici netti sui diversi soggetti sociali. Occorre elaborare indicatori capaci di esprimere gli impatti nello spazio. È indispensabile migliorare la conoscenza degli impatti degli investimenti nella cultura, che sono tutti a lungo termine.

Tutti i metodi di valutazione si fondano sul principio del *conseguenzialismo*. La differenza tra i metodi consiste nel modo in cui queste *conseguenze* sono espresse e comparate. Nei metodi di matrice economica si tende ad aggregare gli impatti positivi e quelli negativi in un unico indicatore. In altri metodi si rinuncia a questa aggregazione, consentendo analisi disaggregate degli impatti sociali e territoriali.

La valutazione, in effetti, è scelta di certi criteri, è interpretazione, non è constatazione, è previsione di impatti futuri, è capacità di comparazione/confronto. Se la valutazione è esplicitazione di un discernimento critico che produce, a sua volta, nuova conoscenza, essa non è fondata esclusivamente sulla razionalità strumentale che ci offre il calcolo economico/quantitativo. Ciò significa, in altri termini, andare oltre la scala cardinale di riferimento, adoperare la scala cardinale insieme a quella ordinale e nominale, cercando di intrecciare quantità e qualità nell'analisi degli impatti del progetto ed elaborando matrici di impatto quanti/qualitative, matrici di impatto di tipo dinamico e non statico. Molto spesso occorre verificare, anche a livello di singoli test, i risultati conseguiti con gli indicatori correnti, con le percezioni del grado di soddisfacimento da parte degli utenti, con inchieste, interviste di tipo campionario che possano far comprendere se, come e per chi il benessere si è andato modificando in una particolare area.

Nel Mezzogiorno non esiste ancora un sistema di monitoraggio sistematico e continuo dei risultati, perché c'è poco interesse politico a che questo sistema possa funzionare: c'è un rischio politico che si intravede. Eppure nel Mezzogiorno si continua a parlare di *governance*, o addirittura di buona *governance*, che è fondata esattamente sul sistema continuo di valutazione e monitoraggio dei risultati, e di apprendimento dai successi e/o dagli insuccessi.

La nuova *governance* è caratterizzata da un continuo sforzo valutativo ex ante, in itinere ed ex post. Questo sforzo valutativo andrebbe esteso anche al patrimonio immateriale, considerando che le condizioni di sviluppo del Mezzogiorno hanno sempre più a che fare con le componenti intangibili, immateriali, quali: capacità umane, relazioni cooperative, capacità auto-organizzative, identità/specificità locali, spirito dei luoghi ecc.

Quanto sopra significa uno spostamento dei processi valutativi verso la *relazione*, verso la *connessione*: valutare le relazioni, le connessioni, le reti, i rapporti di complementarità diventa elemento essenziale per comprendere il successo, l'insuccesso di alcune esperienze.

La valutazione dei cosiddetti intangibili diventa un punto centrale nella nuova *governance* degli enti pubblici: essa si riferisce alle attività di ricerca, ma anche alle attività cooperative ed alle sinergie.

## 6. Conclusioni

Quali conclusioni dunque? Si ritiene che il primo passo da fare sia quello di uno sforzo teso a valutare ex post con molto rigore le esperienze compiute, elaborando un data-base delle buone, ottime, o cattive pratiche.

Le valutazioni ex post sono il punto di partenza per l'elaborazione di una conoscenza generalizzabile. Esse aiutano a migliorare le valutazioni ex ante e, quindi, la capacità di fare scelte e di *benchmarking* nei settori dei trasporti, del turismo, della ricerca, nella lotta alla insicurezza e alla criminalità e nella valorizzazione del patrimonio paesistico-culturale. Occorre fare, nel Mezzogiorno, dei Laboratori in cui sperimentare queste nuove prospettive di sviluppo locale di tipo *circolare*.

Un osservatorio sui risultati della spesa pubblica con risorse europee conseguiti diventa, in ogni caso, la preconditione di quanto sopra. Ad esempio, la Valutazione di Impatto Territoriale (VIT) rappresenta uno strumento sollecitato a livello europeo, che non ha trovato alcuna applicazione nel Mezzogiorno (e non solo).

Nella valutazione occorre andare oltre la "razionalità economica" quantitativa. La valutazione dovrebbe configurarsi come processo iterativo/interattivo con tutti i soggetti coinvolti, allo scopo di identificare le soluzioni complessivamente più soddisfacenti. Ciò significa che il processo valutativo dovrebbe incorporare non solo la razionalità strumentale dell'economia, ma anche la razionalità dialogico/comunicativa, volta a trovare soluzioni per quanto possibile condivise, avendo scelto insieme obiettivi, criteri e indicatori.

Il riferimento all'equità significa porsi il problema della giustizia sociale, e cioè delle diseguaglianze tra ricchi e poveri, e dell'incremento della povertà nel tempo. Poiché i soggetti marginali non hanno disponibilità a pagare, occorre introdurre altri indicatori quantitativi/qualitativi. La valutazione diventa pertanto necessariamente multidimensionale: alcuni indicatori si riferiscono all'accesso ai servizi sociali, culturali, al credito ecc.

La valutazione come "interpretazione" suggerisce, inoltre, di ricorrere a interviste per dedurre il grado di soddisfazione percepito dai diversi soggetti, cioè il livello del benessere (e la sua variazione) giudicata dagli stessi soggetti per i quali si propongono i progetti.

L'interpretazione è fonte di riflessioni, nuove conoscenze, di apprendimento, di dialogo, di elaborazione critica, di ricerca di senso, oltre che di attività comunicativa.

L'interpretazione è sicuramente individuale, ma va trasformata, attraverso la discussione pubblica, in un processo collettivo volto a costruire valori nuovi, non già "dati".

Per ridurre la marginalità nel Mezzogiorno occorre trasformare le città e renderle più "attraenti" attraverso l'investimento nella conoscenza, nella creatività, nella ricerca: nella *cultura*. Molte buone pratiche forniscono l'evidenza empirica che investire nella cultura è economicamente conveniente.

## Riferimenti bibliografici

- Camagni R. (2003), *Verso una valutazione d'impatto territoriale di politiche, piani e programmi*, Edizioni31, Trento.
- Committee on Spatial Development (1999), *ESDP - European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Dabinet G., Richardson T. (1999), "The European Spatial Approach: The Role of Power and Knowledge in Strategic Planning and Policy Evaluation", *Evaluation*, 5(2): 220-236.
- Etzkowitz H., Leydesdorff L. (1998), "The Endless Transition: A 'Triple Helix' of University-Industry-Government Relations", *Minerva*, 36: 203-208.
- Fusco Girard L., Nijkamp P. (1997), *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Angeli, Milano.
- Nijkamp P., van Pelt M. (1989), "Spatial Impact Analysis in Developing Countries: Method and Application", *International Regional Science Review*, 12(2): 211-228.