

Flavia Martinelli

# Le politiche per il Mezzogiorno dal dopoguerra ad oggi e la convergenza interrotta. Due paradigmi di policy a confronto

(doi: 10.1432/105555)

Rivista economica del Mezzogiorno (ISSN 1120-9534)

Fascicolo 1-2, gennaio-giugno 2022

**Ente di afferenza:**

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

## **Licenza d'uso**

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

Studi



# Le politiche per il Mezzogiorno dal dopoguerra ad oggi e la convergenza «interrotta». Due paradigmi di *policy* a confronto

di Flavia Martinelli

*Regional Policies in Southern Italy from the End of WWII to the Present and the End of Convergence. Comparing Two Policy Paradigms*

Several studies have highlighted how, during the first 35 years following WWII a substantial reduction of the socioeconomic gap between Southern Italy and the rest of the country has occurred, whereas since the early 1990s the convergence process has come to an end, despite the very relevant transformations reported both in the social and productive structure of the South and in its relations to the North. The reasons for the convergence observed in the first period and for the resumption of divergence in the second may be traced back to three factors: first, broader contextual variables, external to the South, such as the structural trends of Western capitalism and the position of the Italian economy; second, the entity, the architecture and the aims of public policies deployed to bridge the gap over time; third, endogenous factors such as the productive structure and the infrastructural endowment, but especially immaterial factors such as the entrepreneurial, social and institutional capital.

The essay retraces the evolution of the «Southern Question» from the end of WWII to date, in the broader context of the transformations of Western capitalism, focusing especially on the second order of factors – i.e. the characteristics of *public intervention*. In the first section, a heuristic representation of the two policy «regimes» that unfolded in Europe after WWII is proposed: the «Fordist-Keynesian» regime and the «Neo-liberal» regime. In the second and third sections a reassessment of the evolution of regional policies and the socioeconomic transformations in Southern Italy is offered, in the light of the main analytical parameters identified in the review of the two regimes. In the last section some key questions are raised, to better appraise a number of policy failures observed in recent public interventions and to address the current challenges.

*Keywords:* Regional Disparities; Capitalist Regimes; Southern Italy; Regional Policy; EU Cohesion Policy; Policy Governance.  
*JEL Classification:* R58; P11; H77; O18; O43.

Flavia Martinelli, Università degli Studi «Mediterranea» di Reggio Calabria, Dipartimento Architettura e Territorio, Via dell'Università 25, 89124 Reggio Calabria, martinelli@unirc.it

## 1. *Introduzione*

Sono trascorsi settant'anni dall'avvio dell'Intervento straordinario per il Mezzogiorno, tra i più poderosi interventi pubblici dispiegati da uno Stato per ridurre i divari regionali interni nel secondo dopoguerra in Europa. Eppure, ad oggi, il divario economico tra il Nord e il Sud del Paese non si è ridotto e in alcuni ambiti si è anche accentuato: nel 2019 il PIL (a prezzi correnti) delle otto regioni del Mezzogiorno rappresentava il 22% di quello del Paese, meno del 24% registrato nel 1951. Anche rispetto alla popolazione residente non si rilevano miglioramenti: sempre nel 2019, il PIL pro capite del Mezzogiorno era ancora poco più della metà (55%) di quello del Centro-Nord, appena superiore al 53% del 1951 (SVIMEZ, 2011; 2020).

L'invarianza di questi dati aggregati, tuttavia, nasconde tendenze molto diverse nel tempo. Mentre, infatti, nei primi trentacinque anni del secondo dopoguerra si registra un'importante riduzione dei divari socioeconomici tra il Sud e il Centro-Nord del Paese, a partire dagli anni '80 la convergenza si «interrompe» (Padovani e Provenzano, 2015) e i divari riprendono a crescere, tornando per alcuni indicatori ai livelli dei primi anni '50<sup>1</sup>. Nasconde, inoltre, importanti trasformazioni strutturali, sia per quanto riguarda l'assetto produttivo e sociale del Mezzogiorno, sia per quanto riguarda i rapporti con il Centro-Nord. Rispetto ai primi anni '50, infatti, si è verificato un rilevante processo di modernizzazione e integrazione della regione con il resto del Paese e i divari economici attuali hanno caratteristiche molto diverse da quelle iniziali.

Le ragioni della riduzione dei divari nel primo periodo e della ripresa della divergenza nel secondo si possono ricondurre a tre ordini di fattori: in primo luogo, variabili di contesto esterne alla regione, e cioè le tendenze strutturali del capitalismo occidentale, così come il particolare modello di sviluppo e la posizione dell'economia italiana; in secondo luogo, l'entità, l'architettura e gli obiettivi dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno; in terzo luogo, fattori endogeni quali la struttura produttiva e le dotazioni infrastrutturali, ma soprattutto alcuni fattori immateriali quali il capitale imprenditoriale, il capitale sociale e quello istituzionale.

<sup>1</sup> Tale tendenza, peraltro, si iscrive nel più generale arresto del processo di convergenza regionale osservato nella maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale a partire dagli anni '90 (Monfort, 2020).

In quel che segue, ripercorro l'evoluzione della «questione meridionale» dal dopoguerra ad oggi, nel contesto più ampio delle trasformazioni del capitalismo occidentale, concentrando l'attenzione soprattutto sul secondo ordine di fattori, cioè sulle caratteristiche dell'intervento pubblico. Il saggio si articola in quattro sezioni. Nella prima propongo e metto a confronto una caratterizzazione di tipo euristico dei due «regimi» di *policy* che si sono succeduti in Europa nel secondo dopoguerra: il regime «keynesiano-fordista» e quello «neoliberista». Questo esercizio comparativo ha lo scopo – a costo di qualche forzatura – di mettere a fuoco le profonde differenze tra i due regimi, soprattutto per quanto riguarda l'intervento pubblico, e di collocare l'evoluzione delle politiche per il Mezzogiorno nel contesto internazionale. Nella seconda e terza sezione, propongo una rilettura di tale evoluzione, alla luce di alcune delle chiavi di lettura identificate nell'analisi dei due regimi. Nell'ultima sezione identifico alcune questioni chiave, utili a comprendere alcuni fallimenti del più recente intervento pubblico nel Mezzogiorno e ad affrontare la congiuntura attuale.

Il saggio si rivolge soprattutto alle nuove generazioni di ricercatori, molti dei quali nati e formati in epoca neoliberista. Se per gli studiosi più maturi della questione meridionale l'eccezionale impatto trasformativo dell'Intervento straordinario nel Mezzogiorno – nel contesto di un approccio fortemente perequativo dell'intervento pubblico in generale – è sapere «vissuto», per le generazioni più recenti l'analisi delle politiche pubbliche è condizionata *ex ante* dai fondamenti epistemologici del neoliberalismo. Non sempre sono coscienti del radicale mutamento di prospettiva nell'azione dello Stato che si è consumato negli anni '80 e '90. E, seppure si siano documentati sul passato, la narrazione prevalente tende a sminuire la portata dell'Intervento straordinario e le profonde trasformazioni che questo ha generato nel Mezzogiorno.

## 2. *Il quadro analitico: due regimi di capitalismo e intervento pubblico a confronto*

Lo schema analitico qui proposto per rileggere l'evoluzione del capitalismo e del ruolo dello Stato in Europa nel secondo dopoguerra integra due filoni di pensiero – la scuola francese della «regolazione» e l'approccio istituzionalista allo sviluppo.

## 2.1. I tasselli teorici

La scuola «regolazionista» francese (Boyer, 1986; Jessop, 1992; Boyer e Saillard, 1995), di matrice marxista, è tra le prime a sistematizzare il concetto di «regime» nel tempo, con particolare riferimento al capitalismo Nord-occidentale del secondo dopoguerra. Per questi studiosi, in ogni fase del capitalismo esiste un rapporto funzionale tra *regime di accumulazione* e *modo di regolazione*. Quando le due dimensioni si disallineano per sopravvenienti contraddizioni interne e/o *shock* esterni, si generano crisi e si avviano processi di ristrutturazione alla ricerca di nuove configurazioni. I regolazionisti concettualizzano in primo luogo il regime «fordista» – qui ribattezzato «keynesiano-fordista»<sup>2</sup> – avviatosi negli Stati Uniti già fra le due guerre ma consolidatosi in Europa nel secondo dopoguerra, per poi contrastarlo con un nuovo regime – all'epoca ancora definito «post-fordista» e successivamente acquisito come «neoliberista» – avviatosi negli anni '80 a seguito della crisi economica del 1974-1975. Gli elementi fondativi di ogni regime – sia per quanto riguarda le dinamiche di accumulazione che i sistemi di regolazione – sono (Jessop, 1992): la divisione internazionale del lavoro; la tecnologia e l'organizzazione dei processi produttivi; il mercato del lavoro, le relazioni industriali e i rapporti salariali; la moneta e il credito; il sistema di *welfare*; la forma dello Stato. Per quanto riguarda il sistema di *welfare* e le politiche sociali, Jessop (1999) parla di «regimi di riproduzione sociale», mentre Jenson (2012) fa riferimento a «regimi di cittadinanza»<sup>3</sup>.

Oltre alla dimensione temporale, il concetto di regime ha anche importanti risvolti spaziali. In primo luogo, i due regimi assumono configurazioni diverse a seconda dei contesti *nazionali* in cui si esplicitano (Lipietz, 1986; Peck e Tickell, 2002; Brenner e

<sup>2</sup> L'aggettivo «fordista» si riferisce alla dimensione economica, cioè al modello di accumulazione basato sulla produzione meccanizzata di massa delle grandi imprese, per mercati di massa. L'aggettivo «keynesiano» si riferisce alla dimensione regolativa, da almeno due punti di vista: in primo luogo, l'attenzione al lato della domanda e quindi alle politiche redistributive e di sostegno dei redditi; in secondo luogo, la necessità dell'intervento pubblico di sostenere la domanda nei momenti di crisi attraverso investimenti pubblici (financo «piramidi» o «buche») e creazione di occupazione, anche a costo di aumentare il debito pubblico. La differenza tra il pensiero economico di Keynes (e della scuola keynesiana che lo segue) e le sue proposte di politica economica sono ben illustrate da Archibugi (1984).

<sup>3</sup> Secondo Jenson, le differenze fra i due regimi sono caratterizzabili secondo tre dimensioni: a) il *mix* di diritti e doveri; b) il livello di accesso ai servizi e le forme di *governance*; c) la divisione delle responsabilità tra Stato, mercato, famiglia e comunità.

Theodore, 2002)<sup>4</sup>. In secondo luogo, cambia l'approccio al *territorio* dell'intervento pubblico: mentre nel regime keynesiano-fordista vengono attuate esplicite politiche di riequilibrio spaziale, orientate a ridurre gli squilibri interni (definite «Spatial Keynesianism» da Martin e Sunley, 1997), nel periodo neoliberista le politiche regionali sono orientate a rafforzare i territori maggiormente competitivi nella concorrenza globale (Brenner, 2003).

Se la scuola francese della regolazione identifica nel nesso accumulazione-regolazione la chiave per interpretare l'evoluzione del capitalismo, l'approccio istituzionalista focalizza l'attenzione sulle *istituzioni* – di cui lo Stato e il sistema di regolazione sono una componente importante ma non esaustiva – in un quadro teorico non marxista. Riprendendo il contributo di Polanyi (1957) e a partire soprattutto dal lavoro di Hodgson (1988), la lettura «istituzionalista» dei processi di sviluppo che si (ri)afferma negli anni '90 in ambito sociologico, economico e geografico mette in evidenza il ruolo fondamentale delle *risorse immateriali* nello spiegare le dinamiche di sviluppo più o meno virtuose nei diversi contesti territoriali. Nel concetto di *istituzioni* sono incluse sia quelle *formali*, quali gli apparati dello Stato, la legislazione, le imprese e altre organizzazioni, sia quelle *informali*, quali la cultura, i valori, le abitudini e le routine, la fiducia (North, 1990; Jessop, 2001). Queste ultime sono alla base anche delle teorie sul capitale sociale (Coleman, 1990; Putnam, 1993; Bagnasco, 1999). In sintesi, sia le istituzioni formali che quelle informali sono socialmente costruite nel tempo e nello specifico contesto geografico e condizionano l'agire degli attori e le relazioni sociali.

Va sottolineato che la «svolta istituzionalista» degli anni '90 (Martin, 2000; Jessop, 2001) ha avuto importanti risvolti nell'ambito delle discipline regionali, generando una fertile stagione di studi – spesso identificata come «New regionalism» – incentrata sul ruolo dei fattori istituzionali endogeni nel rendere innovativi e competitivi alcuni *sistemi produttivi locali*, a partire dalla scuola italiana della «Terza Italia» (Bagnasco, 1977) e dei «distretti industriali» (Becattini, 1979; Brusco, 1982), passando per gli studi francesi sui *milieux innovateurs* e il filone anglosassone sulla «spe-

<sup>4</sup> Lipietz (1986) distingue tra «fordismo», «tardo fordismo» (particolarmente adatto al modello italiano) e «Bloody Taylorism» (adatto invece ad alcuni paesi emergenti). Peck e Tickell (2002) e Brenner e Theodore (2002) concentrano invece l'attenzione sulle «variegate» configurazioni nazionali e regionali del regime neoliberista (*actually existing Neoliberalism*).



cializzazione flessibile» (Amin, 1999; Scott, 1988), per finire con il concetto di *learning regions* (Cooke e Morgan, 1998)<sup>5</sup>. La maggior parte di questi studi sottolinea il forte radicamento territoriale (*embeddedness*) e il carattere evolutivo (*path-dependent*) dei fattori istituzionali (Bagnasco, 1988).

In entrambi gli approcci sopra sintetizzati, lo Stato svolge un ruolo chiave di regolazione e di intervento diretto. Espressione di particolari coalizioni di interesse, lo Stato – alle diverse scale – è però anche *attore* in proprio, quale istituzione formale fatta di apparati e saperi tecnici (Nucifora, 2021), ed effettua scelte di *policy*, mediando tra obiettivi e interessi diversi (Jessop, 1990). Va subito rilevato come l'azione dello Stato sia però fortemente condizionata dalla sua *struttura funzionale* (relazioni tra poteri e apparati) e *spaziale* (livelli di governo), che definisce i livelli territoriali di autonomia politico-amministrativa, la divisione delle responsabilità (esclusiva o concorrente) e le relazioni tra i livelli. Sui vantaggi e svantaggi associati alle diverse strutture verticali dello Stato esiste un vasto dibattito (Hooghe *et al.*, 2010; Pluchino e Zanardi, 2016), con una diffusa componente a favore del decentramento, considerato foriero di maggiore efficienza economica e maggiore democrazia (Denhardt e Denhardt, 2000)<sup>6</sup>. Questa convinzione – esemplificata nel discorso di «un'Europa delle regioni» e nel principio di «sussidiarietà» – ha, peraltro, notevolmente condizionato la costruzione delle istituzioni europee durante la presidenza Delors tra fine degli anni '80 e primi anni '90. Più recentemente, tuttavia, la corrispondenza univoca tra decentramento, efficienza e democrazia è stata messa in discussione (Rodríguez-Pose e Gill, 2005; Di Caro *et al.*, 2018), sottolineando l'importanza di altre caratteristiche istituzionali quali il sistema elettorale, la cultura amministrativa e la «qualità» dei governi subnazionali (Rodríguez-Pose, 2013).

\* \* \*

In quel che segue, ispirandomi principalmente alle concettualizzazioni di Jessop (1999; 2001), Brenner (2003) e Jenson (2012),

<sup>5</sup> Per una rassegna critica del dibattito, si vedano Moulaert e Sekia (1993); Garofoli (1999).

<sup>6</sup> Più efficiente perché gli amministratori hanno una più immediata conoscenza dei bisogni e delle potenzialità locali; più democratica perché vi è un rapporto più diretto tra elettori ed eletti.

propongo una caratterizzazione di tipo euristico dei due regimi capitalistici susseguitisi nel secondo dopoguerra<sup>7</sup>: 1) il *regime keynesiano-fordista*, che in Europa si dispiega pienamente dal 1945 alla seconda metà degli anni '70; 2) il *regime neoliberista* che si sviluppa a partire dagli anni '80 negli Stati Uniti e nel Regno Unito e si afferma in Europa negli anni '90. Le profonde differenze fra i due regimi sono esaminate rispetto a tre insiemi di caratteri: a) *ideologie, teorie, principi e narrazioni sul ruolo di Stato e mercato* (Tab. 1); b) *ruolo e forma dello Stato* (Tab. 2); c) *dinamiche di accumulazione, attori e forme di mediazione* (Tab. 3). Si tratta di una rappresentazione fortemente stilizzata, che – a costo di alcune forzature – contrappone due ideal tipi, evidenziandone soprattutto le differenze. Come si è già sottolineato, ognuno dei due regimi ha assunto connotazioni specifiche nei diversi paesi europei e nelle prossime sezioni del saggio è esaminato più nel dettaglio il caso italiano.

## 2.2. *Ideologie, teorie, principi e narrazioni nei due regimi*

I principali *driver* ideologici nel regime keynesiano-fordista (Tab. 1) sono la *modernizzazione* – intesa come affrancamento dalle istituzioni precapitalistiche – e l'*industrializzazione* – guidata dalle grandi imprese di tipo fordista, con i suoi corollari di meccanizzazione e gestione manageriale «scientifica» – entrambe ispirate al modello americano e considerate vettori di crescita e progresso. Altro principio ispiratore, saldamente ancorato al *driver* della modernità è l'*uguaglianza*, con i suoi corollari emancipativi di omogeneizzazione e assimilazione, che nella declinazione socialdemocratica del Nord-Europa si associa al principio di cittadinanza universale, cioè uguali diritti e opportunità, indipendentemente dalla posizione economica e sociale e dal luogo di residenza. Questi *driver* sono alimentati da una retorica che sostiene *identità* e *orgoglio nazionali*, con l'obiettivo di rafforzare la posizione dello Stato-nazione sullo scenario internazionale. Per contro, il regime neoliberista è caratterizzato dall'affermarsi dei valori del *post-modernismo* (Harvey, 1989) e, in particolare, dal riconoscimento delle diversi-

<sup>7</sup> Come è stato recentemente sottolineato da Cox (2022), il regime keynesiano-fordista, pur avendo le sue radici storiche nel capitalismo americano e nel *New Deal*, ben prima che in Europa, è negli Stati Uniti caratterizzato da un minore intervento dello Stato centrale e da una più labile attenzione agli squilibri territoriali, anche in ragione della struttura federale del sistema politico-amministrativo.

TAB. 1. *Ideologie, teorie, principi, narrazioni*

Regime keynesiano-fordista	Regime neoliberista
<i>Principi ispiratori e «driver» ideologici</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modernizzazione, omogeneizzazione, assimilazione</li> <li>- Industrializzazione e crescita</li> <li>- Uguali diritti e opportunità; redistribuzione</li> <li>- Stato-nazione; identità/orgoglio nazionali; sviluppo nazionale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Post-modernismo, diversità, libertà individuali</li> <li>- Concorrenza, innovazione, competitività, flessibilità</li> <li>- Meritocrazia; differenze inevitabili</li> <li>- Regionalismo; identità/autonomie locali; competitività globale</li> </ul>
<i>Ruolo di Stato e mercato</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mercato imperfetto → necessità intervento pubblico</li> <li>- Stato a sostegno della crescita economica nazionale</li> <li>- Forte intervento pubblico: regolazione, indirizzo, controllo pubblico diretto ad attività ritenute strategiche</li> <li>- Stato redistributivo (giustizia sociale); servizi pubblici universalistici</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stato inefficiente → ritorno al mercato</li> <li>- Sostegno selettivo della concorrenza e della competitività</li> <li>- Riduzione intervento pubblico: deregolamentazione, liberalizzazione mercati, privatizzazione attività pubbliche</li> <li>- Aziendalizzazione e privatizzazione servizi; selettività accesso</li> </ul>
<i>Dibattito economico e politico</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sostegno della domanda (Keynes)</li> <li>- Industrializzazione fordista</li> <li>- Organizzazione fordista dell'impresa: separazione tra proprietà e controllo, struttura gerarchica, gestione manageriale, economie di scala, integrazione verticale, meccanizzazione e catena di montaggio</li> <li>- Produzione di massa per consumi di massa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sostegno dell'offerta (<i>supply-side economics</i>)</li> <li>- Liberalizzazione commercio internazionale</li> <li>- Nuovi temi: globalizzazione, ristrutturazione industriale, servizi avanzati, innovazione tecnologica, competitività</li> <li>- Riscoperta piccole e medie imprese e sistemi locali di produzione</li> <li>- Riscoperta regioni e loro «specificità»; sviluppo endogeno</li> <li>- Produzione diversificata per consumi stratificati</li> </ul>
<i>Concezione dello spazio</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Spazio nazionale</li> <li>- Disparità regionali = un costo per l'economia nazionale</li> <li>- Strategia di <i>nation building</i>: integrazione delle diversità regionali e riduzione delle disparità regionali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Spazio multi-scalare</li> <li>- Disparità regionali = inevitabili nella concorrenza globale</li> <li>- Frammentazione dello spazio nazionale in sistemi territoriali distinti, con specifiche dotazioni di fattori e specifici vantaggi competitivi sui mercati globali</li> </ul>

tà, delle libertà individuali e della competizione meritocratica. Da una posizione normativa orientata a garantire uguali diritti e opportunità, si passa a un approccio in cui le opportunità devono essere «meritate» e il ruolo di presidio dello Stato torna ad essere residuale. Innovazione, flessibilità e competitività diventano i nuovi *driver* della crescita e le differenze sociali, economiche e territoria-

li sono ritenute inevitabili. Si appanna l'identità nazionale, mentre, sull'onda del riconoscimento delle diversità e dell'autodeterminazione delle minoranze, si affermano nuove e antiche identità regionali e si rafforzano i movimenti autonomistici subnazionali.

Molto diversa nei due regimi è anche la concezione del ruolo dello *Stato* (Tab. 1). Nel primo prevale il pensiero keynesiano sull'instabilità del mercato e sulla necessità di un forte intervento pubblico per regolare, stabilizzare e indirizzare le dinamiche nazionali di accumulazione. A questo ruolo si affianca anche quello di garantire cittadinanza universale, attraverso meccanismi di redistribuzione<sup>8</sup> della ricchezza. È in questa fase che nella maggior parte delle economie europee lo Stato gestisce direttamente le infrastrutture e i servizi di interesse economico generale (trasporti, comunicazioni, produzione e distribuzione di energia e acqua) e, in alcuni casi, detiene anche partecipazioni dirette in attività industriali considerate strategiche per la crescita economica nazionale (*Developmental state*<sup>9</sup>). È in questa fase che si consolida il moderno *Welfare state* (scuola, sanità, servizi sociali), per ridurre le disuguaglianze e aumentare il benessere della popolazione. Nella fase neoliberista, per contro, riprende piede il pensiero neoclassico e viene riproposto il *mercato* come meccanismo ottimale di allocazione delle risorse, mentre l'azione dello Stato è stigmatizzata come inefficiente e di freno al libero dispiegarsi della *concorrenza*, considerata il *driver* primario della crescita (Crouch, 2013). Si postula il ridimensionamento del ruolo dello Stato, attraverso processi di deregolamentazione, di privatizzazione delle aziende pubbliche e di liberalizzazione dei servizi pubblici.

Per quanto riguarda il *dibattito economico e politico* (Tab. 1), nella prima fase l'attenzione si concentra sull'industria e, in particolare, sul modello organizzativo fordista (gestione manageriale, meccanizzazione, economie di scala e integrazione verticale), con l'obiettivo di creare e/o rafforzare la competitività delle imprese nazionali (*national champions*) sul mercato interno e su quello in-

<sup>8</sup> È opportuno sottolineare che per politiche «redistributive» si intende qui l'insieme delle misure – sia dal lato della domanda, che dal lato dell'offerta – finalizzate a redistribuire la ricchezza dai gruppi sociali e dai territori più ricchi a quelli più poveri. Oltre alla tassazione progressiva e ad altre politiche a sostegno dei redditi, si considerano, pertanto, anche gli investimenti pubblici (infrastrutture, scuole, ospedali, edilizia sociale) e la produzione pubblica di servizi, così come le politiche di redistribuzione geografica delle attività produttive (incentivi e disincentivi finanziari alle imprese).

<sup>9</sup> Il termine è stato introdotto negli anni '80 in riferimento al «Miracolo» giapponese, ma ben si adatta all'esperienza europea del secondo dopoguerra.

ternazionale. Nel periodo neoliberista, per contro, si riaffermano le teorie a sostegno dell'offerta (*supply-side economics*) e del commercio internazionale, mentre l'attenzione si sposta sui processi di globalizzazione e ristrutturazione industriale (concentrazione finanziaria, investimenti diretti all'estero, disintegrazione verticale della produzione) e su nuovi temi (terziarizzazione dell'economia, innovazione tecnologica). È in questa fase che si «(ri)scoprono», le piccole e medie imprese – specie quelle organizzate in sistemi territoriali di produzione «flessibile» – come espressione di un capitalismo competitivo e innovativo *à la* Schumpeter prima maniera, discorsivamente contrapposto al capitalismo monopolistico – e inefficiente – del regime fordista (Piore e Sabel, 1986). In un contesto ormai globale, si (ri)scoprono anche le «specificità» regionali (*New regionalism*) – intese in termini di dotazioni endogene (materiali e immateriali) – che diventano fattori esplicativi del «successo» o meno delle regioni.

Per quanto riguarda, infine, la concezione dello *spazio*, nel regime keynesiano-fordista lo spazio – economico, sociale e identitario – è uno spazio *nazionale*. Si persegue una strategia di *nation-building*, non solo attraverso l'integrazione delle diverse classi sociali e l'assimilazione delle diverse culture regionali in un'identità nazionale, ma anche attraverso la *riduzione dei divari territoriali di sviluppo*. Le disparità regionali sono considerate un ostacolo allo sviluppo della nazione e come tali un costo da eliminare per il progresso dell'intero Paese. Per contro, nel regime neoliberista la dimensione nazionale, sia da un punto di vista identitario, sia da quello amministrativo e politico, si frantuma, come conseguenza di una duplice pressione: i movimenti regionalisti interni e l'accelerazione dell'integrazione europea. Lo spazio economico, sociale, e identitario diventa multi-scalare, con un forte accento sull'auto-determinazione locale. Le differenze territoriali non sono più viste come il risultato delle tendenze strutturalmente squilibrate del capitalismo, ma come espressione di diverse dotazioni e capacità endogene. Sono pertanto in una certa misura inevitabili e vanno affrontate in prima istanza dal basso.

### 2.3. *Struttura dello Stato e intervento pubblico*

Nel periodo keynesiano-fordista, lo *Stato* nazionale è sovrano e ha forte legittimità politica (Tab. 2). Il consenso è basato su un compromesso di classe gestito centralmente, in molti casi di tipo

corporativo (partiti di massa, sindacati, associazioni imprenditoriali). La *struttura* dello Stato è generalmente centralizzata e gerarchica<sup>10</sup> e si basa, tipicamente, su un apparato burocratico di tipo weberiano, che ne garantisce – in linea di principio – impersonalità, trasparenza e *accountability* (Jenson, 2012). L'azione dello Stato è di tipo *gerarchico* e *top-down*, caratterizzata da una forte fiducia nella razionalità del sapere tecnico, e condiziona l'agire degli attori privati. Gli obiettivi delle politiche pubbliche sono il rafforzamento dell'economia nazionale nella competizione tra i paesi industrializzati e la riduzione delle disuguaglianze interne. Le strategie sono molteplici (Crouch, 2013): tassazione progressiva e spesa pubblica perequativa (sia investimenti in infrastrutture economiche e sociali, che erogazione di beni e servizi pubblici); regolazione dei mercati interni, ma apertura controllata del commercio internazionale; politiche industriali volte al rafforzamento della struttura industriale nazionale (anche attraverso imprese di Stato); politiche sociali e regionali. In alcuni paesi (Francia, Italia, Regno Unito) si sperimentano anche forme di pianificazione economica centralizzata. Gli strumenti attuativi includono (Piketty, 2019): proprietà e/o controllo pubblico di particolari settori, piani organici di investimenti pubblici e incentivi finanziari «mirati», spesso coordinati centralmente da agenzie o enti *pubblici* dedicati (Tab. 2).

Per contro, nel periodo neoliberista, si assiste a una perdita della sovranità e legittimità politica degli Stati nazionali, accompagnata da frammentazione e instabilità del consenso, spesso su linee regionali. Si struttura progressivamente un sistema di governo multilivello, con un crescente peso della regolazione europea in alcune aree di intervento (politiche monetarie, commercio, mercato dei servizi, politiche regionali) e un significativo decentramento delle responsabilità di tassazione e/o di *policy* ai governi subnazionali. Da una struttura «weberiana» di governo, con forme di contrattazione centralizzate e decisioni imposte gerarchicamente, si passa a un sistema di *governance*<sup>11</sup> decentrata e negoziata, anche attraverso la formazione di reti multi scalari (Mayntz, 1999; De Vivo, 2021), aperta al settore privato – e da questo fortemente

<sup>10</sup> L'unica grande economia europea con una struttura federale è la Repubblica Democratica Tedesca.

<sup>11</sup> Per *governo* si intende l'esercizio delle funzioni – altamente formalizzate – proprie dello Stato, alle sue diverse scale; per *governance* si intendono le forme di co-gestione orizzontale delle politiche tra Stato e attori privati, incluso le organizzazioni della società civile.

TAB. 2. *Stato e intervento pubblico*

Regime keynesiano-fordista	Regime neoliberista
<i>Struttura dello Stato e forme di governo e mediazione</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Stato nazionale sovrano, con forte legittimità</li> <li>– Consenso politico basato su compromesso di classe centralizzato e istituzionalizzato (partiti/organizzazioni di massa)</li> <li>– Governo centralizzato e gerarchico</li>   <li>– Burocrazie statali weberiane (<i>accountable</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Perdita sovranità e legittimità dello Stato nazionale</li> <li>– Consenso politico frammentato, regionalizzato, instabile</li>   <li>– Decentramento amministrativo e riarticolazione dello Stato → sistema di governo multilivello (Ue, nazione, regioni)</li> <li>– Formazione partenariati ed enti parapubblici (meno <i>accountable</i>)</li> </ul>
<i>Forme di governo/governance</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Approccio <i>top-down</i>; fiducia nella razionalità tecnocratica</li> <li>– Governo gerarchico</li> <li>– Contrattazione centralizzata/corporativa</li> <li>– Attori privati condizionati dal pubblico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Approccio <i>bottom-up</i>; fiducia nell'autodeterminazione</li> <li>– <i>Governance</i> decentrata</li> <li>– Contrattazione negoziata, alle diverse scale</li> <li>– Attori pubblici condizionati dagli attori privati</li> </ul>
<i>Obiettivi</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sostenere crescita dell'economia (industria) nazionale</li> <li>– Ridurre disuguaglianze sociali e territoriali interne</li> <li>– Espansione spesa pubblica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Promuovere libera concorrenza e innovazione</li> <li>– Accrescere competitività di imprese e regioni forti sul mercato globale</li> <li>– Riduzione spesa pubblica</li> </ul>
<i>Strategie</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Accentramento funzioni di governo</li> <li>– Forte regolazione mercati nazionali e commercio internazionale</li>   <li>– Programmazione economica nazionale</li> <li>– Rafforzamento grandi imprese nazionali (<i>national champions</i>), anche di Stato, in settori strategici</li> <li>– Sostegno della domanda interna, anche attraverso il <i>Welfare</i></li> <li>– Redistribuzione della ricchezza: tassazione progressiva e spesa pubblica perequativa (infrastrutture e servizi universalistici)</li> <li>– Sostegno/integrazione aree deboli</li> <li>– Progressiva integrazione mercato europeo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decentramento politico-amministrativo</li> <li>– Deregolamentazione mercato del lavoro (flessibilizzazione e «precarizzazione») e mercati finanziari</li> <li>– Liberalizzazione mercati (specie nei servizi)</li> <li>– Promozione innovazione come base della competitività</li>   <li>– Sostegno selettivo dell'offerta</li>   <li>– Contenimento spesa pubblica e riduzione meccanismi redistributivi (tassazione a favore del capitale)</li> <li>– Priorità alle aree/imprese forti</li> <li>– Accelerazione integrazione Ue</li> </ul>
<i>Strumenti</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Controllo pubblico diretto (aziende e partecipate statali)</li> <li>– Enti pubblici (centrali) dedicati; piani organici di intervento pubblico</li> <li>– Investimenti e incentivi finanziari «mirati» (settorialmente e regionalmente)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Privatizzazione settori pubblici</li>   <li>– Delega ai governi subnazionali; partenariati pubblico-privati di scopo</li> <li>– Approccio «per progetti»: finanziamento di piani/progetti su bandi competitivi</li> </ul>

segue TAB. 2. *Stato e intervento pubblico*

Regime keynesiano-fordista	Regime neoliberista
<i>Politiche sociali</i>	
– Da carità a diritti di cittadinanza	– Da diritti di cittadinanza a servizi a pagamento
– Fornitura pubblica di servizi «reali» universalistici	– Privatizzazione dei servizi: <i>outsourcing</i> e <i>cash-for-care</i> → stratificazione dell’offerta
<i>Politiche regionali</i>	
– Divari regionali = problema nazionale	– Divari regionali = problema locale
– Politiche regionali di emanazione nazionale, con agenzie dedicate	– Politiche regionali di emanazione europea (regolazione e finanziamento); formulazione e attuazione delegate ai governi subnazionali
– Spesa e programmazione coordinate a livello centrale/ <i>top-down</i>	– Accesso competitivo ai finanziamenti
– Redistribuzione spesa e investimenti verso le aree deboli	– Riconcentrazione spesa e investimenti nelle aree «forti»
<i>Politiche urbane e territoriali</i>	
– Pianificazione territoriale razional-compressiva e «prescrittiva»	– Pianificazione strategica «flessibile» e per parti
– Controllo della rendita urbana	– Grandi progetti urbani di rivalorizzazione rendita, ma anche progetti di «rigenerazione» di quartieri
– Politiche per la casa; edilizia residenziale pubblica	– Sostegno alla casa in proprietà

condizionata (Jessop, 2011). Si assiste tra l’altro alla proliferazione di enti e partenariati pubblico-privati «di scopo», non sempre trasparenti e *accountable* (Jenson, 2012), per la promozione dei diversi interessi nelle sedi di negoziazione delle politiche. Parallelamente, diventa imperativo l’obiettivo di contenere la spesa pubblica e nella maggior parte delle nazioni europee – anche quelle a più solida tradizione di *Welfare state* – si assiste a una profonda ristrutturazione del sistema dei servizi pubblici, anche per effetto del completamento del Mercato unico.

Gli *obiettivi* dell’intervento pubblico sono in questa fase ancora orientati alla crescita nazionale, ma si attenua l’obiettivo della redistribuzione, a favore di quello della competitività, in un quadro di regolazione che privilegia il sostegno al capitale, mediato da narrazioni sulla maggiore efficienza della libera concorrenza e sulla necessità di stimolare l’innovazione e rendere competitive le imprese. Le strategie dispiegate includono: la deregolamentazione dei mercati (in particolare il mercato del lavoro e i mercati finanziari), la privatizzazione delle imprese pubbliche e la liberalizza-



zione dei mercati precedentemente controllati dallo Stato (servizi pubblici). La distribuzione delle risorse pubbliche è negoziata a scala subnazionale, privilegiando tendenzialmente le aree e gli attori «forti» in grado di competere sugli scenari globali. Cambia anche la strumentazione delle politiche: si afferma l'approccio «per progetti», più o meno negoziati con gli attori privati alle diverse scale e generalmente soggetti a procedure selettive su bandi competitivi.

Si tratta di un rilevante capovolgimento di prospettiva, che è particolarmente palese in alcuni ambiti di *policy*, quali i servizi pubblici e le politiche sociali, le politiche regionali e le politiche urbane (Tab. 2).

Per quanto riguarda i servizi pubblici di interesse economico generale, nella maggior parte degli Stati europei i trasporti, le comunicazioni e le *utilities* – vengono privatizzati, facendo venir meno il principio del servizio pubblico universalistico, che attraverso la *cross-subsidization* aveva garantito l'accesso a pari condizioni a tutti i cittadini del territorio nazionale (Clifton *et al.*, 2005). Nelle politiche sociali, da un sistema di protezione dai rischi assunto e garantito dallo Stato si passa a un sistema in cui famiglia, mercato e comunità (terzo settore) si vedono riaffidare parte delle responsabilità, nominalmente per ridurre la dipendenza assistenzialistica, diversificare l'offerta e aumentarne l'efficienza, ma nella realtà per contenere la spesa pubblica. La residua offerta pubblica di servizi viene investita da un processo di «aziendalizzazione» ispirato alle imprese private (*New public management*), che introduce forme di *co-payment* da parte degli utenti e restringe l'accesso a molti servizi (Osborne e Gaebler, 1992; Jenson, 2012; Martinelli *et al.*, 2017)<sup>12</sup>. Allo stesso tempo, la liberalizzazione di alcuni mercati precedentemente monopolizzati dallo Stato vede l'ingresso di operatori privati che si sostituiscono all'offerta pubblica nei segmenti di domanda più ricchi. Si accentua l'uso del *cash-for-care*, ovvero l'erogazione di trasferimenti monetari da spendere sul mercato privato per l'acquisto di servizi, al posto dell'erogazione diretta di tali servizi, modalità che «spiazza» ulteriormente l'offerta pubblica. I servizi pubblici da «diritto» diventano erogazioni a pagamento, stratificati in relazione al reddi-

<sup>12</sup> Si riduce, inoltre, l'offerta «diretta» e si privilegia la pratica dell'esternalizzazione (*outsourcing* o *commissioning*) a imprese private (sia *for profit*, che *non-profit*), con l'obiettivo di abbassare i costi, ma spesso a detrimento della qualità e della tutela di lavoratori e utenti.

to, e si trasformano da offerta universalistica a offerta residuale (il «keynesianismo privatizzato» di Crouch, 2009). I cittadini diventano consumatori (Judt, 2010).

Anche nell'ambito delle politiche regionali il capovolgimento è eclatante. Ridurre le disparità regionali interne non è più un obiettivo prioritario per la crescita nazionale complessiva. Nella competizione globale occorre rafforzare le aree «forti» e si favoriscono i sistemi territoriali di produzione orientati all'export e le aree metropolitane più dinamiche. Con l'assunzione del ruolo di finanziamento e regolazione delle politiche regionali da parte dell'Unione europea, si attenua la gestione nazionale unitaria delle politiche, pilastro del regime keynesiano-fordista, e se ne decentra il processo di formulazione e attuazione. L'approccio attuativo privilegia lo strumento dei «progetti», presentati da partenariati pubblico-privati a geometrie variabili e finanziati su base competitiva. Viene meno l'azione redistributiva e perequativa dello Stato centrale, che aveva garantito in una qualche misura anche le aree più deboli. Non a caso emerge nel corso dell'ultimo decennio il tema dei «luoghi lasciati indietro» (*left-behind places*).

#### 2.4. *Dinamiche di accumulazione, attori e coalizioni di interesse*

I due diversi contesti istituzionali, sopra delineati, sono evidentemente condizionati dalle *dinamiche di accumulazione* dei rispettivi periodi, le quali riflettono *attori e forme di mediazione* tra gli interessi che sono a loro volta molto diversi (Tab. 3).

Il periodo keynesiano-fordista è caratterizzato dall'egemonia degli USA, che favorisce il consolidamento del capitalismo europeo nel contesto di «guerra fredda» dell'epoca e garantisce una relativa stabilità monetaria. Al cuore del regime di accumulazione stanno l'organizzazione Tayloristica della produzione e il rapporto salariale tipico della grande impresa fordista (forza lavoro semi-qualificata, contrattazione collettiva e aumenti salariali collegati alla produttività) (Jessop, 1992). La crescita della produzione di massa è alimentata dalla crescita della domanda interna cui lo Stato contribuisce attraverso gli investimenti pubblici e l'espansione dell'erogazione di beni e servizi pubblici (che aumentano il potere di acquisto delle classi lavoratrici). La concorrenza, ancora regolata nazionalmente, è tra paesi industrializzati, in un contesto di dominazione economica sulle ex colonie. La relativa coerenza fra

TAB. 3. *Dinamiche di accumulazione e attori*

Regime keynesiano-fordista	Regime neoliberista
<i>Contesto, caratteri e tendenze strutturali</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Egemonia USA; stabilità monetaria (Bretton Woods)</li> <li>- Guerra fredda; sfruttamento ex colonie</li> <li>- Regolazione nazionale: protezione mercati nazionali, ma apertura selettiva al commercio internazionale (Mercato comune europeo)</li> <li>- Concorrenza (regolata) fra economie industriali nazionali</li> <li>- Industrializzazione, modernizzazione, sviluppo grandi imprese nazionali (<i>national champions</i>)</li> <li>- Piena occupazione; aumento componente salariata fordista (anche femminile)</li> <li>- Forte crescita (boom economico), che a sua volta sostiene l'espansione della spesa pubblica</li> <li>- Spesa pubblica a sostegno della crescita e del benessere (stato sociale)</li> <li>- Crescita demografica naturale (<i>baby boom</i>) e migrazioni <i>interne</i> alle nazioni industrializzate e all'Europa</li> <li>- Convergenza sociale e regionale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fine ordine fordista; apertura Cina; dissoluzione URSS, nuovi concorrenti tra i paesi emergenti; globalizzazione commercio e concorrenza</li> <li>- Unificazione mercato europeo; Ue e moneta unica; crisi regolazione nazionale</li> <li>- Concorrenza globale tra regioni specializzate «forti»</li> <li>- Ristrutturazione grandi imprese: concentrazione finanziaria, disintegrazione verticale, catene globali del valore; affermazione sistemi produttivi locali</li> <li>- Aumento disoccupazione e «precarizzazione» del lavoro; aumento povertà</li> <li>- Rallentamento crescita; ripetute crisi e recessioni (1990-1992; 2000; 2008); crisi fiscale degli Stati</li> <li>- Smantellamento stato sociale e sostegno alle imprese e ai territori più competitivi; ma aumento spesa assistenziale</li> <li>- Contrazione crescita demografica naturale e immigrazione extra-europea</li> <li>- Ripresa divergenze sociali e regionali</li> </ul>
<i>Attori e blocchi di potere/interesse</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Attori prevalentemente nazionali: Governo centrale e suoi apparati; capitale industriale e grandi imprese nazionali (pubbliche e private); banche centrali e nazionali; grandi partiti di massa nazionali; organizzazioni nazionali di imprese e sindacati</li> <li>- Relativa subalternità attori e blocchi di potere locali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Attori multilivello (globali, Ue, nazionali, subnazionali); istituzioni finanziarie e commerciali internazionali; capitale finanziario transnazionale; imprese transnazionali; articolazioni partitiche e settoriali subnazionali</li> <li>- Affermarsi di organizzazioni non governative e della società civile</li> <li>- Coalizioni di attori a geometria variabile</li> <li>- Accresciuta autonomia blocchi di potere locali</li> </ul>
<i>Contrattazione/mediazione</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compromesso di classe istituzionalizzato tra capitale e lavoro</li> <li>- Contrattazione nazionale, centralizzata (corporativa)</li> <li>- Contrattazione guidata dallo Stato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Frammentazione interessi</li> <li>- Contrattazione decentrata e multilivello, a geometrie variabili</li> <li>- Contrattazione guidata dall'iniziativa privata</li> </ul>

regolazione e accumulazione in questa fase determina una crescita sostenuta (*les «Trente glorieuses»*) e in molte economie occidentali

si sfiora la piena occupazione<sup>13</sup>. La crescita finanzia a sua volta un generoso intervento pubblico, che consente di integrare nel sentiero di sviluppo anche le classi sociali e i territori più deboli.

Con la crisi del fordismo a metà degli anni '70, si esaurisce il potenziale della produzione di massa in mercati ormai saturi, mentre la progressiva liberalizzazione del commercio internazionale, attraverso i diversi *round* dei GATT, determina un processo di profonda riconfigurazione della divisione internazionale del lavoro (Rodrik, 2012). Con l'apertura della Cina, la dissoluzione del blocco sovietico e la diffusione delle nuove tecnologie della comunicazione negli anni '90, commercio e concorrenza diventano globali e si affermano nuovi *competitors* tra i paesi in via di sviluppo. L'arresto del circolo virtuoso della crescita fordista determina anche l'inizio della cosiddetta «crisi fiscale» degli Stati occidentali, i quali avviano un intenso processo di ristrutturazione, alla ricerca di una nuova configurazione virtuosa tra regolazione e accumulazione.

E tuttavia, il nuovo regime non sembra trovare tale configurazione e resta caratterizzato da bassi tassi di crescita e dall'acuirsi di alcune contraddizioni interne e crisi ricorrenti (l'«Età di crisi» di Di Vittorio, 2014). La deregolamentazione finanziaria genera ripetute crisi con ripercussioni globali, mentre la deregolamentazione del mercato del lavoro e la proliferazione dei rapporti di lavoro «atipici» alimenta la sottoccupazione, acuisce le differenze salariali e indebolisce i sistemi pensionistici. L'aumento di disoccupazione e sottoccupazione, oltre che erodere la domanda interna, genera nuove forme di povertà e, nella maggior parte delle economie europee, un aumento della spesa pubblica assistenziale, in palese contraddizione con gli obiettivi della ristrutturazione del *Welfare* (OECD, 2019)<sup>14</sup>.

Le grandi imprese fordiste, nel frattempo, si «de-territorializzano», attuando strategie di concentrazione finanziaria transnazionale, da una parte, e disintegrazione verticale e *off shoring* della produzione, dall'altra. Non sono più soggette alla regolazione degli Stati di appartenenza, ma localizzano e rilocalizzano le diverse attività in uno spazio che è ora planetario, in funzione delle conve-

<sup>13</sup> Aumenta anche la partecipazione femminile al mercato del lavoro, favorita dallo sviluppo del sistema dei servizi pubblici (la «de-familizzazione» del lavoro delle donne evidenziata da Esping-Andersen, 1990).

<sup>14</sup> I dati OECD sulla spesa pubblica sociale mostrano che questa è aumentata a partire dal 1992 – anche prima della crisi finanziaria globale – in tutti i paesi dell'Ue a 15, ad eccezione di Svezia e Paesi Bassi.

nienze offerte dai singoli luoghi (Hymer, 1982). Gli *headquarters*, i centri R&S, i servizi avanzati e le componenti più strategiche della produzione, che richiedono forza lavoro qualificata, si localizzano in alcune aree «forti» (grandi aree metropolitane, distretti tecnologici), mentre le attività di produzione meno qualificate si localizzano nei paesi di nuova industrializzazione, dando luogo a complesse «catene globali del valore» (Elms e Low, 2013; Iammarino e McCann, 2013). La concorrenza è ora tra aree forti del capitalismo occidentale ed economie emergenti, mentre si riaccendono i divari sociali e territoriali interni.

Nel passaggio al nuovo regime cambiano anche gli attori e le forme di mediazione (Tab. 3). Nella fase keynesiano-fordista, gli attori erano di rango prevalentemente *nazionale* – governi centrali e loro apparati, banche centrali e nazionali, partiti di massa, organizzazioni sindacali e degli imprenditori centralizzate, grandi imprese pubbliche e private nazionali – e la contrattazione avveniva prevalentemente in modo centralizzato, con un forte coordinamento dello Stato. Le coalizioni di interessi locali, pur avendo una qualche voce, avevano generalmente un ruolo politico ed economico subalterno alle scelte nazionali. Nel periodo neoliberista, invece, il ruolo degli Stati nazionali si riduce fortemente e la contrattazione tra attori – pubblici e privati – si frammenta tra più livelli scalari – sovranazionale, nazionale, subnazionale. Nel nostro Continente, le istituzioni europee acquisiscono forte potere regolativo e diventano nuovi attori pubblici a fianco o al posto degli Stati nazionali. Allo stesso tempo le grandi imprese transnazionali, ormai «deteritorializzate», contrattano la localizzazione delle loro attività con i singoli governi nazionali o subnazionali per ottenere benefici fiscali e finanziari, mettendoli in competizione tra loro e condizionandoli piuttosto che viceversa. Un forte potere decisionale è, per contro, trasferito ai governi subnazionali, i quali, da una parte, assumono maggiore potere contrattuale nei confronti dei propri governi nazionali, e dall'altra, assumono potere decisionale in termini di intervento pubblico. Nella nuova configurazione istituzionale, l'Unione europea e – in misura minore gli Stati nazionali – diventano meri «erogatori» di risorse pubbliche, mentre il compito di formulare proposte di intervento e negoziare con gli attori privati è trasferito ai governi subnazionali. Tra gli attori privati, oltre alle imprese, si affermano in questa fase anche le organizzazioni della società civile e *non profit*.

Il sistema di contrattazione/negoziazione tra questi molteplici attori – e il coordinamento di questi processi – assume dunque

caratteri di estrema complessità e genera nuove asimmetrie (Keating, 1998). Non tutti gli attori e territori riescono, infatti, a partecipare a questo articolato sistema di *governance*: mentre quelli più forti si costituiscono come gruppi di pressione alle diverse scale per intercettare risorse e attuare le loro strategie, spesso condizionando le istituzioni pubbliche, gli attori e i territori più deboli e meno organizzati restano esclusi.

## 2.5. *I due regimi nel contesto italiano*

I due regimi sopra tratteggiati sono rintracciabili, con intensità, articolazioni e temporalità diverse, nella maggior parte delle economie industrializzate dell'Europa occidentale. Il caso italiano, tuttavia, presenta notevoli specificità e anche alcuni sfalsamenti temporali, dovuti in parte ad alcune eredità storiche (il dualismo Nord-Sud, il Fascismo) e in parte anche a originali scelte di politica economica effettuate dalla sua classe dirigente già nell'immediato dopoguerra. Va anche segnalato il precoce decentramento amministrativo<sup>15</sup>, che si inserisce in modo asincrono nella fase keynesiano-fordista, generando contraddizioni e conflitti nel governo delle politiche già nel periodo della Cassa per il Mezzogiorno (Nucifora, 2021).

Nelle due sezioni che seguono propongo una lettura più fine dei due regimi nel contesto italiano, con particolare attenzione alle trasformazioni dell'intervento pubblico per lo sviluppo del Mezzogiorno. La periodizzazione adottata è pertanto più articolata, incardinata su specifici momenti di svolta delle politiche, i quali corrispondono in parte anche a momenti di svolta nei processi di accumulazione (Fig. 1).

In questa periodizzazione il 1992, anno in cui viene soppresso l'Intervento straordinario e la politica regionale italiana viene delegata all'Unione europea, è il discrimine tra la fase keynesiano-fordista e quella neoliberista. Tuttavia, gli anni a cavallo di questo momento – in particolare gli anni '80 – vanno considerati un periodo «di transizione», in cui elementi del nuovo regime già emer-

<sup>15</sup> L'attribuzione di alcune responsabilità politico-amministrative alle Regioni era già prevista nella Costituzione della Repubblica italiana del 1947, ma viene formalmente avviata solo nel 1970, quando – con il supporto del Partito comunista che aveva un forte radicamento nelle amministrazioni locali delle Regioni «rosse» – sono istituite le Regioni a statuto ordinario.

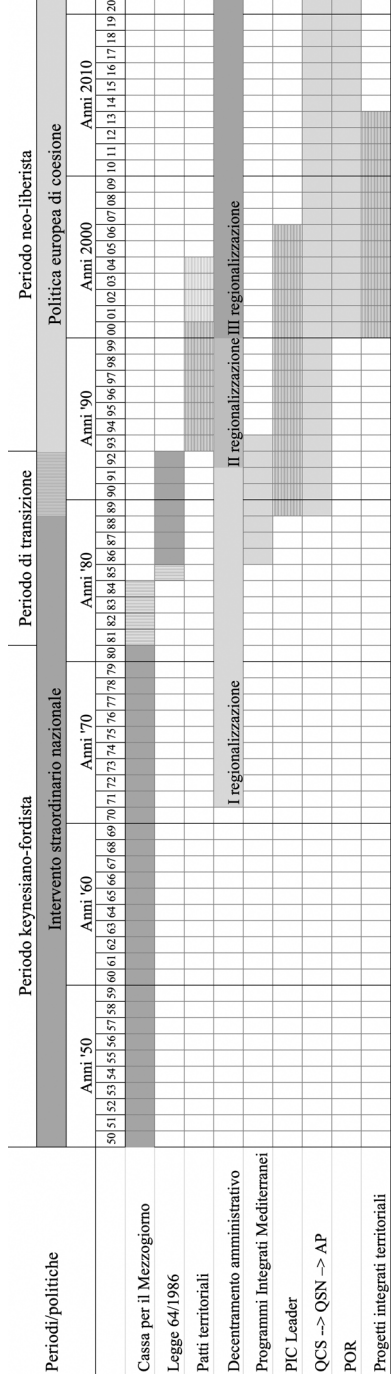


FIG. 1. *Timeline* dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno.

Fonte: Elaborazione dell'Autrice.

gono e coesistono con quelli del vecchio. Sono pertanto identificate quattro fasi: 1) gli anni della Cassa per il Mezzogiorno (1950-1984); 2) gli anni della legge 64/1986 (1986-1992); 3) gli anni della Seconda Repubblica e della convergenza «interrotta» (1992-1999); 4) gli anni della regionalizzazione delle politiche pubbliche (2000-2020). Per ogni periodo sono sintetizzati: l'evoluzione del dibattito, il contesto politico, le politiche pubbliche, le dinamiche di accumulazione e gli attori.

### 3. *L'intervento pubblico per il Mezzogiorno nel periodo keynesiano-fordista: la fase dell'Intervento straordinario (1950-1992)*

Sulla prima fase dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno esiste ormai una letteratura sterminata, alla quale non potrò fare piena giustizia. Va sottolineato, in particolare, il ruolo determinante dei «Nuovi meridionalisti», per la maggior parte raccolti attorno alla SVIMEZ, che pongono la questione del dualismo Nord-Sud al centro del dibattito politico sin dall'Assemblea costituente (Barucci, 1978) e contribuiscono all'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno nel 1950. Questo è il quarantennio che vede l'ascesa e poi il declino dell'Intervento straordinario. È anche il periodo delle più rilevanti trasformazioni della struttura produttiva e sociale del Mezzogiorno, con una significativa riduzione dei divari Nord-Sud.

Occorre subito sottolineare come il regime keynesiano-fordista assuma in Italia caratteri assolutamente peculiari. Per quanto riguarda il regime di accumulazione, l'Italia si caratterizza come «tardo-fordista» (Lipietz, 1986), nella misura in cui pur perseguendo sin dal dopoguerra uno sviluppo industriale ispirato al modello organizzativo fordista, questo non si accompagna subito al compromesso capitale-lavoro tipico del regime. Fino all'autunno caldo e all'approvazione dello Statuto dei lavoratori nel 1970, infatti, le relazioni industriali in Italia non sono regolate e il «miracolo economico» italiano è «tirato» soprattutto dalle esportazioni (Graziani, 1998), anche in virtù della creazione del primo nucleo di Mercato comune europeo alla fine degli anni '50. Per quanto riguarda il modello di regolazione, va rilevata la forte continuità delle istituzioni della Prima Repubblica con quelle dell'epoca fascista (Barca, 1997), soprattutto per quanto riguarda gli enti speciali (Nucifora, 2021) e le imprese di Stato, che si configurano da subito come istituzioni al servizio di un *Developmental*



*state* tutto italiano, proteso al rafforzamento industriale del Paese. Per quanto riguarda, infine, la costruzione del moderno *Welfare state*, questo processo si avvia solo più tardi, negli anni '70, sull'onda delle mobilitazioni operaie e sociali che seguono il «miracolo economico».

La fase dell'Intervento straordinario si suddivide a sua volta in due sotto periodi: il primo (1950-1984) in cui l'intervento pubblico nel Sud è gestito dalla Cassa per il Mezzogiorno; il secondo (1986-1992) caratterizzato da una profonda riforma dell'intervento (legge 64/1986), che attribuisce alle Regioni la responsabilità di formulazione e attuazione delle politiche. Quest'ultimo rappresenta un importante periodo di transizione alla successiva fase neoliberista, inaugurata dalla soppressione dell'Intervento straordinario nel 1992.

### 3.1. *La Cassa per il Mezzogiorno (1950-1984)*

Sul piano delle *idee*, sin dall'immediato dopoguerra il dibattito economico e politico italiano abbraccia il pensiero keynesiano, benché – anche qui – con forti specificità. Queste riguardano in particolare l'intervento pubblico nel Mezzogiorno, che si configura come un keynesismo dell'*offerta*, piuttosto che della domanda in senso stretto (Saraceno, 1983; Giannola *et al.*, 2015)<sup>16</sup>. Agli intellettuali e tecnocrati raccolti nella SVIMEZ è immediatamente evidente come la presenza nel Sud di elevati livelli di disoccupazione e sottoccupazione in agricoltura, a fronte di una debolissima base produttiva, impongano un intervento pubblico non tanto a sostegno della domanda, il cui moltiplicatore avrebbe agito al di fuori della regione, quanto a sostegno della formazione di capitale produttivo. Alla base dell'intervento pubblico di questa fase, inoltre, sta una concezione dello spazio come «spazio nazionale», nel quale le disparità regionali costituiscono un costo e un freno allo sviluppo. Quella del Mezzogiorno rappresenta dunque una «questione nazionale» e la sua modernizzazione e integrazione un processo necessario per la crescita dell'intero Paese.

Come è noto, il primo Governo di centro-destra della Repubblica italiana accantona la strategia dell'industrializzazione proposta dalla SVIMEZ e dalle sinistre per il Mezzogiorno, ma nel 1950

<sup>16</sup> Per una distinzione fra teoria e politiche keynesiane, si veda Archibugi (1984).

vara una parziale riforma fondiaria<sup>17</sup>, con obiettivi sia economici che di consenso politico, assieme a un programma decennale di opere pubbliche<sup>18</sup> – il cosiddetto «Intervento straordinario» per il Mezzogiorno – con l’obiettivo di sostenere l’occupazione e migliorare le condizioni esterne di accumulazione. In questa prima fase – definita strategia di «pre-industrializzazione» (Del Monte e Giannola, 1978; Saraceno, 1983; Graziani, 1998; Cafiero, 2000) – la gestione dell’intervento è affidata alla Cassa per il Mezzogiorno, un ente pubblico appositamente creato allo scopo e dotato di autonomia tecnica e finanziaria. La scelta dell’ente «speciale» si situa nel solco degli enti «Beneduce» di istituzione fascista (Nucifora, 2021), ma obbedisce anche a obiettivi di agilità ed efficacia attuativa, che il ricorso agli apparati ordinari dello Stato non avrebbe garantito. Ai vertici e nella compagine progettuale della Cassa sono nominati funzionari e tecnici (economisti, agronomi, ingegneri, urbanisti) di elevato livello professionale e con un forte senso di missione pubblica. L’architettura dell’intervento pubblico nel Mezzogiorno in questi trent’anni è, dunque fortemente centralizzata: la Cassa progetta, finanzia e attua gli interventi, in relativa autonomia.

Sulla genesi della Cassa, sulla sua contiguità con gli enti pubblici speciali del fascismo, sull’influenza dei piani di aiuto americani per la ricostruzione e del contesto internazionale del dopoguerra, e sulle sue assonanze con la Tennessee Valley Authority negli Stati Uniti molto è stato scritto<sup>19</sup>. Certo è che la Cassa per il Mezzogiorno rappresenta un’istituzione assolutamente speciale e pionieristica nell’Europa del dopoguerra – oggetto di studi anche all’estero<sup>20</sup> – e si configura come la prima agenzia di sviluppo regionale nel Vecchio continente, precorrendo di 10-15 anni la creazione di simili agenzie in altri paesi<sup>21</sup>. Da questo punto di vista,

<sup>17</sup> Non vi è spazio in questo saggio per analizzare i rilevanti effetti trasformativi della riforma fondiaria degli anni '50. Si rimanda, tra gli altri, a Fabiani (1979); Rossi-Doria (1982).

<sup>18</sup> Interventi per l’agricoltura (bonifiche, irraggiamento delle acque, sistemi di irrigazione) e infrastrutture civili (strade, acquedotti, fognature, scuole).

<sup>19</sup> Si vedano, ad esempio, Di Nardi (1962), Cafiero e Marciani (1991), Cafiero (2000), Pescatore (2008) e le recenti riletture di La Spina (2003), Lepore (2013; 2021), Zoppi (2021), D’Antone (2021).

<sup>20</sup> Si vedano, tra gli altri, Carlyle (1962), Rodgers (1979), Dunford (1988).

<sup>21</sup> Ad esempio la DATAR-*Délégation à l’Aménagement du Territoire et à l’Action Régionale*, istituita nel 1963 in Francia; i *Regional Economic Planning Councils and Boards* istituiti nel 1965 nel Regno Unito.

la Cassa anticipa quello che sarà più tardi definito il «keynesismo spaziale» (Martin e Sunley, 1997; Brenner, 2003).

A partire dal 1957, a seguito dello spostamento a sinistra delle coalizioni di governo<sup>22</sup>, si avvia e perfeziona – attraverso leggi successive – la strategia dell'industrializzazione «attiva», che rappresenterà il motore principale delle trasformazioni del Mezzogiorno nel ventennio successivo. Nonostante fosse inizialmente finalizzata soprattutto alle piccole e medie imprese meridionali, la politica di industrializzazione nel Mezzogiorno diventa rapidamente strumento di rafforzamento delle partecipazioni statali, al servizio dell'intera economia nazionale (Del Monte e Giannola, 1978; Cafiero e Marciani, 1991; Servidio, 2015; Lepore e Palermo, 2015). Negli anni '60, infatti, il controllo pubblico dell'economia italiana si rafforza, attraverso l'espansione delle aziende di Stato in alcuni settori di base (siderurgia, petrolchimico, ma anche meccanica e cantieristica), nei trasporti (Alitalia, Ferrovie dello Stato, Finmare, Autostrade), nelle comunicazioni e infrastrutture di interesse generale (Poste e Telegrafi, STET, RAI, ENEL). Il modello di riferimento di queste imprese, anche in Italia, è quello della grande azienda manageriale fordista. Negli anni '70, inoltre, si rafforza la componente sociale delle politiche pubbliche, attraverso importanti riforme nell'ambito della casa, dell'istruzione e della sanità.

La crisi economica del 1974-1975 – scatenata dal repentino aumento del costo del petrolio nel 1973, ma esito di contraddizioni crescenti nell'ordine mondiale fordista – si somma in Italia ad altre contraddizioni interne emergenti<sup>23</sup>. E tuttavia, la spesa dell'Intervento straordinario continua per tutta la seconda metà degli anni '70, sia per il completamento degli investimenti industriali già avviati, sia in opere pubbliche.

Nel complesso, l'impegno dello Stato italiano per il Mezzogiorno in questi primi trent'anni è poderoso: oltre agli investimenti ordinari in settori quali istruzione e sanità, la spesa annuale me-

<sup>22</sup> Il Partito socialista italiano (PSI) si stacca dal Partito comunista italiano (PCI) e si allea con la componente riformista della Democrazia cristiana (DC).

<sup>23</sup> In primo luogo, la deriva terroristica di parte della conflittualità sociale, proprio nel momento in cui le rivendicazioni operaie e della società civile trovano alcune risposte concrete in termini di riforme (Statuto dei lavoratori, riforma dell'istruzione, riforma del diritto di famiglia, Sistema sanitario nazionale) e si attenua il contrasto storico fra PCI e DC; in secondo luogo, il già menzionato avvio del decentramento amministrativo, con il passaggio alle Regioni a statuto ordinario delle competenze in materia di governo del territorio, agricoltura, turismo e artigianato.

dia della Cassa aumenta dallo 0,7% del PIL nazionale nel periodo 1950-1970 allo 0,9% nel periodo 1971-1980 (SVIMEZ, 2011). Benché sia a più riprese parzialmente «sostitutivo» della spesa ordinaria in opere pubbliche piuttosto che interamente aggiuntivo (Marciani, 1993; Giannola, 2010), benché perda progressivamente il suo carattere tecnico con l'aumentare dei condizionamenti politici (Barca, 1997; La Spina, 2003) e benché sia progressivamente indebolito dalla regionalizzazione, l'Intervento straordinario nel Mezzogiorno ha effetti trasformativi e modernizzanti di enorme portata. In questa fase, non solo si riducono le distanze rispetto al Centro-Nord nella maggior parte degli indicatori, ma la società e l'economia meridionali sono pienamente integrati – ancorché in modo eterodiretto e dipendente – nel modello di sviluppo, nelle pratiche di consumo e nella cultura nazionale. Si realizza la reale unificazione del Paese (Coco e De Vincenti, 2020).

Gli investimenti diretti in *infrastrutture* sono il pilastro dell'Intervento straordinario nel Mezzogiorno: assorbono l'84,3% delle risorse della Cassa nella fase di pre-industrializzazione (1950-1957), si riducono al 42,8% nel quinquennio 1966-1970 quando si avvia la strategia di industrializzazione attiva, per risalire al 66,3% nell'ultima fase della Cassa a valle della crisi del 1974-1975 (Marciani, 1993). Le opere pubbliche realizzate dalla Cassa nei suoi trent'anni di attività svolgono una formidabile azione di miglioramento sia delle condizioni di vita della popolazione meridionale, sia del contesto infrastrutturale generale. Contribuiscono a portare l'acqua e la luce nelle case dei meridionali, a collegare il Sud al resto del Paese e a rendere raggiungibili le zone interne del Mezzogiorno, a ridurre il divario in termini di scuole e ospedali. Diminuiscono i tassi di mortalità infantile e aumentano i livelli di scolarizzazione e istruzione.

Anche per quel che riguarda il sostegno all'*industria*, la spesa e gli effetti sono di tutto rilievo. A partire dal 1957, la spesa dell'Intervento straordinario per incentivi alle imprese aumenta dal 4,8% del totale degli anni '50 a un picco di ben il 34% negli anni 1966-1975 (Del Monte e Giannola, 1978). Gli incentivi sono in larga misura utilizzati da grandi impianti esogeni operanti nei settori pesanti (siderurgia, petrolchimico) e in alcuni settori «moderni» (meccanica e mezzi di trasporto), che diventano la nuova base industriale del Mezzogiorno. Tra il 1971 e il 1981 il tasso di crescita dell'occupazione manifatturiera nel Mezzogiorno è più del doppio di quello del Centro-Nord (+11% contro +4%) e, oltre che negli impianti esogeni di grande dimensione, aumen-

ta significativamente anche nelle piccole e medie imprese locali (Martinelli, 1985; Servidio, 2015).

Gli impatti di questa straordinaria ondata di investimenti ben si leggono nelle tendenze dei principali indicatori macroeconomici: tra il 1951 e il 1971 il PIL pro capite del Mezzogiorno, in percentuale del Centro-Nord, passa dal 53% al 61% e gli investimenti pro capite dal 55% al 92% (SVIMEZ, 1993). Queste *performance* sono di tutto rispetto, se si considera che il Centro-Nord registrava in quel periodo tassi di crescita estremamente elevati. Va tuttavia sottolineato come la convergenza osservata negli indicatori per abitante in questa fase sia accentuata dal massiccio esodo migratorio che caratterizza il Mezzogiorno nei primi vent'anni dell'Intervento straordinario: tra il 1951 e il 1971, ben 4 milioni di meridionali lasciano il Sud, prima alla volta di destinazioni oltreoceano e poi verso il Nord Europa e il Triangolo industriale (Graziani, 1998; Pugliese, 2002). Solo nel corso degli anni '70 l'emigrazione meridionale si arresta e inizia la «migrazione di ritorno», attirata dalla speranza dello sviluppo.

I principali *attori* in questa prima fase dell'Intervento straordinario sono i grandi gruppi di interesse di rango *nazionale*, sia pubblici che privati: le grandi imprese di Stato facenti capo all'IRI e all'ENI, gli istituti finanziari pubblici nazionali, i grandi gruppi industriali privati, le associazioni nazionali di categoria (incluse, a partire dagli anni '70, le confederazioni sindacali nazionali). La contrattazione fra questi gruppi di interesse avviene essenzialmente a livello centrale, mediata dai grandi partiti politici nazionali. Egemonica nei processi decisionali in questo periodo è la componente pubblica, denominata anche «Grande borghesia di Stato» (Graziani e Pugliese, 1979), mentre le classi dirigenti regionali e locali restano subalterne e agiscono come volano politico locale delle scelte effettuate a livello centrale (Russo, 2022).

### 3.2. *La riforma «organica» dell'Intervento straordinario: la legge 64/1986 (1986-1992)*

Gli anni '80 si caratterizzano in Italia come un periodo di transizione, da molteplici punti di vista.

Sul piano del *dibattito*, con la crisi del fordismo nuove direzioni di studio si affermano anche nel nostro Paese: la ristrutturazione industriale, la terziarizzazione dell'economia (Momigliano e Siniscalco, 1980; Martinelli, 1989), l'innovazione tecnologica (Dosi

*et al.*, 1988), i «sistemi locali di sviluppo» e i modelli di industrializzazione «diffusa» (Bagnasco, 1977; Becattini, 1979; Brusco, 1982; Fuà e Zacchia, 1983; Garofoli, 1991). Su questi ultimi, in particolare, si genera una ricchissima produzione scientifica, che identifica nei sistemi di piccole e medie imprese del Centro-Nord-Est del Paese i nuovi «motori» dello sviluppo nazionale, spesso in esplicita contrapposizione al modello della grande impresa fordista, ora considerata datata e inefficiente. L'analisi istituzionalista e storicamente contestualizzata dei primi autori viene però progressivamente trasformata in un modello normativo universale, il cosiddetto «paradigma dello sviluppo locale» (Martinelli, 2020). La retorica sui benefici del regionalismo viene alimentata anche dalla Commissione europea, che negli anni '80 – nel contesto di un'accelerazione dell'integrazione europea<sup>24</sup> – propone lo slogan «Un'Europa delle regioni» e sperimenta i primi programmi con coinvolgimento diretto delle amministrazioni subnazionali (i PIM - Programmi integrati mediterranei, 1985-1993). È in questi anni che si «decostruisce» il concetto di Mezzogiorno come macroregione e si frammenta il dibattito.

Sul piano *politico*, gli anni '80 sono caratterizzati in Italia da crescente instabilità e frammentazione politica. La Democrazia cristiana – che aveva egemonizzato la scena politica dei primi quarant'anni del dopoguerra – e il Partito comunista – che aveva guadagnato consensi negli anni '70 – perdono terreno, mentre si afferma il «nuovo» Partito socialista guidato da Craxi<sup>25</sup>, che presiederà due governi multipartito, dal 1983 al 1987. Sono anni caratterizzati da una riduzione regolativa<sup>26</sup> e da un'ulteriore accentuarsi della gestione «politica» dell'intervento pubblico (Ginsborg, 1998), che da sostegno agli investimenti scivola a sostegno dei redditi (Giannola, 2010), anche attraverso un'ulteriore espansione dell'impiego pubblico, gestita essenzialmente a fini di consenso. Sono gli anni in cui la retorica sui vantaggi del governo «locale» dello sviluppo viene appropriata dai movimenti re-

<sup>24</sup> Nel 1981 entra la Grecia e nel 1986 entrano Spagna e Portogallo; sempre nel 1986 viene firmato l'Atto unico europeo che fissa al 1992 il completamento del Mercato unico.

<sup>25</sup> Pur se le percentuali di voto restano basse (14% nel 1987), il PSI di Craxi rappresenta l'ago della bilancia per la formazione dei cosiddetti governi «pentapartito». Il nuovo PSI abbandona gli ideali della socialdemocrazia e assume alcuni principi del neoliberalismo (Ginsborg, 1998), anticipando per molti versi la «Terza via» di Blair nel Regno Unito.

<sup>26</sup> Segnatamente, il taglio della «scala mobile» nel 1984 (poi definitivamente soppressa nel 1992) e la mancata regolazione dell'emittenza televisiva privata.

gionalisti secessionisti del Nord-Est<sup>27</sup>, andando a formare le basi della cosiddetta «questione settentrionale» (Berta, 2007; Ricolfi, 2010).

Per quanto riguarda l'*intervento pubblico*, si assiste a una proliferazione di provvedimenti «emergenziali» (primo fra tutti quello per il terremoto dell'Irpinia) particolarmente prone a una gestione politica della spesa, mentre la stessa pianificazione urbanistica si sposta da una visione unitaria a un approccio per «parti». Per quanto riguarda il Mezzogiorno, l'Intervento straordinario viene profondamente riformato, anticipando per molti versi le modalità di gestione della futura Politica di coesione. Nel 1984 viene soppressa la Cassa e nel 1986 viene approvata – dopo un iter tormentato – la legge 64 di riforma «organica», che rifinanzia l'Intervento straordinario per altri nove anni (1985-1993) e ne trasforma radicalmente l'architettura. Le funzioni, prima centralizzate in seno alla Cassa, vengono separate e affidate a soggetti diversi. Al Dipartimento per il Mezzogiorno e all'Agenzia per il Mezzogiorno, sono affidate rispettivamente le funzioni di indirizzo, coordinamento e valutazione dei progetti, e la funzione di erogazione dei contributi; alle Regioni e agli attori locali sono affidate le funzioni di formulazione e attuazione di programmi e progetti. Un passaggio fondamentale in questa riforma è rappresentato dall'approccio «per progetti», che devono essere «approvati» a livello centrale. Altra novità di rilievo sono gli ambiti di intervento, che dagli investimenti *hard* (opere pubbliche, investimenti industriali) si estendono alla formazione di capitale *soft* (ricerca scientifica, ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica, servizi avanzati, capitale umano e imprenditorialità), integrando in parte le nuove sollecitazioni del dibattito (Martinelli, 2013). I governi regionali sono chiamati in prima persona, senza più l'ombrello della Cassa, a formulare strategie e a coordinare i progetti, chiamata che viene recepita piuttosto lentamente e in modo regionalmente molto differenziato. Come è noto, l'attuazione del nuovo Intervento straordinario soffre di rilevanti ritardi, in larga misura imputabili allo scarso sostegno politico centrale e alla mancanza di iniziativa da parte degli attori regionali e locali (Annesi, 1989; Osservatorio delle Politiche Regionali, 1994; SVIMEZ, 1994).

Pur restando cospicua in valore assoluto, la spesa dell'Intervento straordinario negli anni '80 declina progressivamente dal-

<sup>27</sup> Nel 1980 è fondata la Liga Veneta e nel 1982 la Lega Lombarda.



lo 0,65% del PIL nel periodo 1981-1986 allo 0,56% nel periodo 1987-1992 (SVIMEZ, 2011). La spesa, inoltre, si sposta dal sostegno degli investimenti al sostegno dell'occupazione, con l'intensificarsi dei contributi in conto lavoro<sup>28</sup> (Servidio, 2015; Giannola *et al.*, 2015). Mentre nel Nord-Ovest si intensifica il decentramento produttivo e nel Centro-Nord-Est emergono i distretti industriali, il Mezzogiorno «galleggia»: l'occupazione nei grandi impianti esogeni «tiene» e prosegue la vitalità delle piccole e medie imprese locali, sia nella produzione di beni di consumo, sia nell'indotto generato da alcuni impianti esogeni. Continua l'espansione dell'impiego pubblico (Martinelli e Gadrey, 2000) e riprende l'attività edilizia, sia nelle opere pubbliche che nell'edilizia residenziale. A differenza degli anni '50 e '60, infatti, a partire dalla seconda metà degli anni '70, inizia la «migrazione di ritorno» e molti meridionali emigrati rientrano dall'esperienza all'estero investendo in piccole attività produttive e nella casa (Fera, 2022). E tuttavia, l'offerta di lavoro – specie quella dei nuovi entranti – supera la capacità di assorbimento del mercato del lavoro e la disoccupazione riprende ad aumentare. Dopo i picchi dei primi anni '70, il PIL pro capite e gli investimenti pro capite nel Mezzogiorno in percentuale del Centro-Nord diminuiscono, ma restano comunque elevati per tutto il decennio, attestandosi attorno al 58% e al 72%, rispettivamente<sup>29</sup> (SVIMEZ, 1994). E sempre negli anni '80, il debito pubblico italiano supera il PIL e matura la crisi fiscale dello Stato, alimentata anche dagli alti tassi di interesse e dalla crescente evasione fiscale.

\* \* \*

Quando nel 1992 viene soppresso l'Intervento straordinario, la struttura produttiva del Mezzogiorno è profondamente cambiata, rispetto a quella del dopoguerra, ed è molto più simile a quella del resto del Paese: gli occupati in agricoltura, che rappresentavano più della metà (55%) del totale nel 1951, si sono drasticamente ridotti (12% nel 1992); gli occupati nell'industria manifatturiera dopo essere arrivati a un picco del 18% nel 1973 (contro il 34% del Centro-Nord), si attestano al 15% nel 1992 (contro il

<sup>28</sup> Agevolate anche dall'introduzione di nuovi incentivi in conto lavoro (la fiscalizzazione decennale degli oneri sociali per ogni nuovo posto creato nell'industria manifatturiera).

<sup>29</sup> È in questo periodo che vengono firmati alcuni importanti «contratti di programma» tra cui la FIAT a Melfi.



26%); gli attivi nei servizi arrivano al 65% nel 1992 (in linea con il 64% del Centro-Nord) (Padovani e Provenzano, 2015).

Più problematica si rivela la modernizzazione degli apparati di governo locale. Subordinate alle scelte della «Grande borghesia di Stato» nazionale, le borghesie meridionali del dopoguerra tendono a riprodurre i preesistenti sistemi di potere basati su relazioni particolaristiche e clientelari nella gestione locale dei flussi di spesa pubblica, agendo da mero volano per la canalizzazione del consenso politico locale (Barucci, 2008; Felice, 2016; Russo, 2022). Con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, esse accrescono il loro potere contrattuale nei confronti del centro, ma non modificano i meccanismi di gestione della spesa pubblica. A partire dagli anni '80, inoltre, si (ri)affermano nel Mezzogiorno – ma con importanti ramificazioni nazionali e internazionali – le organizzazioni mafiose. L'indebolirsi degli elementi di Stato e mercato introdotti nella fase keynesiano-fordista e il decentramento amministrativo favoriscono una ripresa di queste organizzazioni criminali, ma in chiave capitalistica: le cosiddette mafie «imprenditrici» (Arlacchi, 1983), che iniziano a condizionare pesantemente sia i governi regionali e locali, sia alcuni mercati (Fantozzi, 1993; Perna, 1994; Costabile, 2009; Sciarrone, 2011). Va tuttavia segnalata in questo periodo anche una forte crescita dell'associazionismo civile, fenomeno inedito nel Mezzogiorno (Diamanti, 1995).

#### 4. *L'intervento pubblico per il Mezzogiorno nel periodo neoliberalista: Politica europea di coesione e regionalizzazione delle politiche di sviluppo (1992-2020)*

L'inizio degli anni '90 è caratterizzato da alcuni eventi di portata globale. Nel 1991, a seguito del crollo del muro di Berlino nel 1989, si dissolve l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche e si riaffacciano sul mercato capitalistico numerosi Stati dell'Europa centrale. Sempre nel 1991 inizia la prima Guerra del Golfo e si impenna nuovamente il prezzo del petrolio, generando una nuova recessione nelle economie occidentali. In Europa, nel 1992, a seguito di protratte turbolenze nei cambi, l'Italia e il Regno Unito escono dal Sistema monetario europeo. Viene anche firmato il Trattato di Maastricht, che oltre a istituire l'Unione europea, stabilisce tappe e requisiti per l'istituzione della moneta unica.

#### 4.1. *Gli anni '90: soppressione dell'Intervento straordinario e avvio della Politica europea di coesione*

In Italia, il 1992 è un anno catartico. Oltre che dalla soppressione dell'Intervento straordinario, infatti, è segnato da una crisi politica senza precedenti e da una nuova crisi economica. Inizia un periodo di importanti riforme istituzionali e di forti tagli alla spesa pubblica (anche a seguito dell'unificazione del mercato europeo e dei requisiti imposti per accedere alla moneta unica), che modificano radicalmente l'entità e le forme dell'intervento dello Stato. Si accentua il decentramento amministrativo, mentre la politica regionale viene delegata all'Unione europea.

Sul piano del *dibattito*, gli anni '90 vedono affermarsi pienamente, anche nel nostro Paese, i principi del neoliberismo: concorrenza, deregolamentazione, privatizzazione e liberalizzazione dei mercati diventano i nuovi *drivers* dello sviluppo. Per quanto riguarda il Mezzogiorno, si afferma definitivamente la narrazione negativa che lo rappresenta come destinatario parassitario e immeritevole di risorse pubbliche sottratte al Nord produttivo. I divari territoriali di sviluppo non sono più considerati il portato delle tendenze strutturali del capitalismo, ma il frutto di inadeguatezze endogene. Allo stesso modo, l'Intervento straordinario è ormai considerato uno sperpero di risorse pubbliche e nelle nuove retoriche sullo sviluppo l'azione locale diventa lo strumento vincente, laddove l'intervento nazionale è fallito. Con la soppressione dell'Intervento straordinario si sancisce la fine della questione meridionale come problema nazionale, derubricandola a questione locale. Scompare definitivamente la concezione unitaria della questione meridionale e si afferma l'idea di un Mezzogiorno «plurale», caratterizzato da importanti differenze interne, in linea con il *New Regionalism* (Rossi, 2004). Si moltiplicano le ricerche sui sistemi produttivi locali e anche nel Mezzogiorno vengono identificati numerosi casi assimilati ai «distretti» del Centro-Nord-Est: nei settori della pelle, delle calzature e dell'abbigliamento in provincia di Napoli, nel settore orafa a Caserta, nel settore dei mobili in Puglia, etc. – (Bodo e Viesti, 1997; Viesti, 2000). Nonostante alcuni Autori sottolineino come la competitività di questi distretti meridionali sia di tipo «statico», cioè basata sul minore costo del lavoro, rispetto a quelli del Centro-Nord, questi casi vengono salutati da altri come il segno di una ripresa di vitalità dell'imprenditoria meridionale (Garofoli, 1999; Trigilia, 2005). È in questo decennio che il dibattito sul Mezzogiorno scivola in una

sorta di contrapposizione ideologica tra «nostalgici» che rivendicano l'efficacia di un intervento centralizzato unitario e «localisti» che abbracciano il nuovo paradigma dello sviluppo dal basso.

Sul piano *politico*, nel 1992, sotto l'urto dello scandalo di «Tangentopoli» crolla il sistema partitico che aveva governato l'Italia dal 1948 e dalle ceneri della DC e del PSI si affermano due nuove formazioni politiche di centro-destra – Forza Italia, guidata dall'imprenditore Berlusconi, e Lega Nord, partito secessionista guidato da Bossi<sup>30</sup>. Inizia la Seconda Repubblica, caratterizzata da importanti riforme istituzionali e dall'accentuarsi del decentramento amministrativo (seconda regionalizzazione)<sup>31</sup>. Iniziano anche nel nostro Paese riforme di stampo neoliberaista nella direzione della deregolamentazione e liberalizzazione dei mercati, che ridisegnano profondamente l'azione pubblica. Si avvia la privatizzazione di larga parte delle partecipazioni statali, sia nell'industria (Artoni, 2014), che nei servizi. Parallelamente, la firma del Trattato di Maastricht inaugura una stagione di pesanti politiche di rientro – tagli alla spesa pubblica e inasprimenti fiscali – per ridurre il debito dello Stato e ottemperare ai requisiti necessari per aderire alla moneta unica<sup>32</sup>. Si avvia anche nel nostro Paese un processo di profonda ristrutturazione delle politiche sociali, che pur non riuscendo a ridurre la spesa, riduce copertura e qualità dei servizi<sup>33</sup>.

Per quanto riguarda l'*intervento pubblico* nel Mezzogiorno, sempre nel 1992, la legge 488/1992 sopprime l'Intervento straordinario, un anno prima della sua scadenza istituzionale. Con la crescita dei consensi raccolti dalla Lega nel Nord e l'affermarsi della retorica regionalista, la questione meridionale è politicamente accantonata dallo Stato centrale e l'intervento pubblico nel Sud «torna» alle istituzioni ordinarie dello Stato. Le uniche risorse aggiuntive «straordinarie» provengono ora dall'Europa, cui lo Sta-

<sup>30</sup> La Liga Veneta e la Lega Lombarda si erano già affermate nelle rispettive regioni negli anni '80, ma beneficiarono del crollo della DC negli anni '90.

<sup>31</sup> Nuova legge elettorale (sistema maggioritario uninominale ed elezione diretta dei sindaci); riforme Bassanini.

<sup>32</sup> Il rapporto debito/PIL, che nel 1994 arriva in Italia al 120%, deve essere ridotto al 60% entro il 1998 per poter entrare nell'Euro. Nel 1998, nonostante una significativa riduzione, il rapporto supera ancora il 100%, ma l'Italia, assieme al Belgio, viene comunque ammessa in deroga.

<sup>33</sup> Vengono introdotti principi di gestione aziendale (*New public management*) nella sanità e nella scuola, che includono anche forme di co-pagamento (*ticket*), affidamento in convenzione esterna – ad associazioni e cooperative – di molti servizi prima erogati in forma diretta, trasferimenti finanziari al posto di servizi reali (*cash-for-care*, come nel caso dell'indennità di accompagnamento).

to centrale «abdicata» la politica regionale. La Politica europea di coesione – avviata nel 1989 – è peraltro destinata a tutte le aree «deprese» del territorio comunitario, tra le quali rientrano anche aree del Centro-Nord. Negli anni '90 la parola «Mezzogiorno» scompare dai documenti di politica economica e le Regioni meridionali diventano Regioni «Obiettivo 1».

La soppressione dell'Intervento straordinario, i tagli alla spesa pubblica ordinaria e gli inasprimenti fiscali degli anni '90 colpiscono pesantemente il Sud, che vede traumaticamente arrestarsi il flusso di spesa pubblica aggiuntiva che aveva caratterizzato i primi quarant'anni del secondo dopoguerra. La spesa «straordinaria» per il Mezzogiorno (inclusa, dal 1989, la spesa per tutte le «aree depresse» del Paese) diminuisce dallo 0,6% del PIL nel 1991 – ultimo anno dell'Intervento straordinario – allo 0,4% nel 1998 (SVIMEZ, 2011). Il ruolo perequativo degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno si arresta e poi si inverte a favore del Centro-Nord: gli investimenti pubblici complessivi (ordinari e straordinari) per abitante nel Mezzogiorno crollano, infatti, dal 141% del Centro-Nord nel 1991 al 79% nel 1999 (cioè da un valore del 41% superiore a quello di un abitante del Centro-Nord a un valore inferiore del 21%) (SVIMEZ, 1999; 2006). Inoltre, gli unici finanziamenti «straordinari» disponibili, quelli della Politica europea di coesione, stentano ad essere spesi, tra la distrazione del Governo nazionale e le difficoltà delle Regioni meridionali a costituirsi in soggetti propositivi: nei primi due cicli di programmazione della Politica europea di coesione (1989-1993 e 1994-1999), l'Italia è all'ultimo posto per capacità di spesa nella classifica degli Stati beneficiari di risorse per l'«Obiettivo 1» e deve chiedere ripetute proroghe (SVIMEZ, 1995; 1997; 1999)<sup>34</sup>.

Nell'ambito delle politiche di sviluppo, tuttavia, va segnalato come negli anni '90 si vedano in Italia alcune sperimentazioni originali di grande interesse, con l'avvio della cosiddetta stagione «pattizia» o «territorialista» (Sacco, 2022). Nel 1993, durante la presidenza De Rita, che ne è un carismatico sostenitore, il CNEL propone i «Patti territoriali» come strumento per «replicare» i meccanismi virtuosi di cooperazione e autodeterminazione osservati nei sistemi produttivi locali del Centro-Nord-Est (CNEL, 1993; De Rita e Bonomi, 1998). Si tratta di partenariati a carat-

<sup>34</sup> Alla fine del 1996, dopo ben 8 anni di operatività del primo QCS Obiettivo 1, l'Italia aveva speso ancora solo l'84% delle risorse programmate per i Programmi multiregionali e il 70% di quelle dei Programmi regionali (SVIMEZ, 1997).

tere volontario tra enti pubblici locali e attori privati, i quali possono accedere a risorse (limitate) per elaborare e attuare strategie integrate di sviluppo locale. Quello dei Patti è un approccio di grande fascino, nella misura in cui incarna tutte le caratteristiche fondative del nuovo modello di *governance* locale dello sviluppo ispirato ai distretti: autocentrato e dal basso, negoziato tra i diversi attori locali, strategico, settorialmente integrato e territorialmente radicato<sup>35</sup>. I Patti territoriali, successivamente normati dalla legge 104/1995, dalla legge 662/1996 e da numerose delibere CIPE, entrano poi a far parte del complesso di strumenti raccolti sotto l'egida della «Nuova programmazione» o «Programmazione negoziata», tutti basati su accordi di partenariato pubblico-privati (MTBPE, 1998). Il modello dello sviluppo locale dal basso era, peraltro, in corso di sperimentazione anche a livello europeo, con i Programmi di iniziativa comunitaria «Leader» e «Urban».

Alla fine degli anni '90 va segnalata una tenue ripresa dell'attenzione nazionale al Mezzogiorno, con il convegno «Cento idee per lo sviluppo» tenutosi a Catania nel 1998 e l'istituzione, promossa dall'allora Ministro Carlo Azeglio Ciampi, del DPS - Dipartimento politiche di sviluppo e coesione presso il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione, affidato a Fabrizio Barca. Il DPS ha competenze in materia di interventi per lo sviluppo economico, utilizzazione dei Fondi strutturali europei, vigilanza sull'azione pubblica nelle aree depresse, studio e pianificazione degli interventi di sviluppo. Si propone quindi come soggetto di coordinamento nazionale delle politiche di sviluppo regionali e locali.

È in questo decennio che tramonta l'egemonia delle istituzioni nazionali e iniziano ad affermarsi le borghesie di Stato regionali. Da subalterne alle scelte della «grande borghesia di Stato» e meri volani di consenso politico rispetto a una spesa pubblica coordinata e gestita a livello centrale, le classi dirigenti regionali assumono maggiore potere decisionale e crescente autonomia strategica. Iniziano a manifestarsi anche profonde differenze nelle capacità amministrative, tra Nord e Sud e all'interno dello stesso Mezzogiorno. Mentre nella maggior parte delle Regioni del Centro-Nord gli apparati di governo – pur se con importanti differenze di colore politico – si interfacciano con una borghesia produttiva e grup-

<sup>35</sup> Come tale, viene messo in esplicita contrapposizione a quello della Cassa per il Mezzogiorno, considerato tecnocratico, paternalistico e dall'alto, e – di conseguenza – scoraggiante l'iniziativa locale.

pi di interesse locale organizzati, nelle Regioni del Mezzogiorno dove la spesa pubblica rappresenta ancora il pilastro dell'economia, la classe politico-amministrativa fatica ad assumere il ruolo «manageriale» che le è richiesto e a promuovere l'interazione fra attori. Va tuttavia sottolineato come, nonostante i risultati modesti<sup>36</sup> e territorialmente molto differenziati della stagione dei Patti territoriali (Mirabelli, 2001), alcuni di questi mettano in moto nel Mezzogiorno importanti processi di costruzione della fiducia, di formazione di reti fra attori pubblici e privati e di apprendimento istituzionale (Barbera, 2001; De Vivo, 2003; 2004; Magnatti *et al.*, 2005; Cerase, 2005; Cersosimo e Wolleb, 2006; Sacco, 2011). Lo stesso avviene anche per alcuni dei programmi di iniziativa comunitaria, in particolare i «Leader», che generano in alcune aree del Mezzogiorno virtuosi processi di formazione di partenariati territoriali e capitale sociale.

Sul piano delle *dinamiche di accumulazione*, gli anni '90 vedono configurarsi un contesto macroeconomico profondamente diverso da quello del periodo keynesiano-fordista. Sono gli anni della globalizzazione del commercio e dell'affacciarsi di nuovi concorrenti tra i paesi emergenti; del completamento del Mercato unico e dell'accentuarsi della concorrenza in Europa; della crisi fiscale dello Stato italiano (nel 1992 il debito pubblico supera il valore del PIL) e della crisi valutaria (Viesti, 2021). E tuttavia, proprio grazie alla forte svalutazione della lira, seguita all'uscita dallo SME nel 1992, i distretti esportatori del «Made in Italy» registrano un'ultima intensa fase di prosperità, diventando la nuova locomotiva del Paese. In questo decennio il PIL pro capite delle regioni del Nord-Est supera quello del Triangolo industriale. Va anche rilevato come questo decennio sancisca la definitiva inversione delle dinamiche migratorie, trasformando l'Italia da paese di emigrazione a nuova destinataria di flussi di immigrazione extra-comunitaria (Pugliese, 2002).

Nel Mezzogiorno, gli anni '90 rappresentano un periodo di drammatica regressione. Il brusco arresto della spesa pubblica straordinaria, il ridimensionamento di quella ordinaria, l'inaspri-

<sup>36</sup> L'attuazione dei Patti si scontra innanzitutto con l'esiguità dei finanziamenti iniziali, l'ambiguità delle normative e, soprattutto, una bassa qualità media dei progetti presentati – specie per quanto riguarda l'effettiva integrazione delle diverse iniziative in un progetto territoriale coerente. Alla fine del 1998 sono stati formati circa 80 Patti territoriali nel Mezzogiorno e 34 nel Centro-Nord, ma di questi solo 12 sono approvati e finanziati (tutti nel Sud). Dopo la riorganizzazione normativa del 1995 e 1996, sono approvati 24 nuovi Patti (SVIMEZ, 1999), di cui 12 nel Sud.

mento della pressione fiscale e il blocco delle assunzioni pubbliche colpiscono profondamente l'economia di questa regione. Va in crisi il sistema manifatturiero fordista, basato sui grandi impianti esogeni di origine pubblica e, nonostante le buone *performance* di alcuni sistemi produttivi locali, si registrano forti perdite di occupazione (SVIMEZ, 1999). Si esaurisce il processo di convergenza osservato nel periodo keynesiano-fordista e riprendono i divari. Nel giro di pochi anni – tra il 1992 e il 1998 – la maggior parte degli indicatori socioeconomici del Mezzogiorno crolla ai livelli precedenti l'Intervento straordinario. Il contributo del Mezzogiorno al PIL nazionale diminuisce, infatti, dal 25% del 1991 al 22% del 1999 (SVIMEZ, 2011), mentre gli investimenti lordi scendono dal 28% del totale nazionale nel 1991 al 22% nel 1999 e quelli relativi a costruzioni e opere pubbliche dal 31% al 25% (SVIMEZ, 1999). Allo stesso modo, il PIL pro capite del Mezzogiorno, in percentuale del Centro-Nord, diminuisce dal 59% del 1991 al 55% nel 1998 (*ibidem*), poco più del 53% registrato nel 1951, mentre gli investimenti pro capite crollano dal 66% al 49%, un valore, persino inferiore a quello del 1951. Aumenta drammaticamente anche il tasso di disoccupazione – che passa dal 17% del 1991 (contro il 7% del Centro-Nord) a ben il 22% nel 1999 (contro il 6%), mentre cresce il livello della sottoccupazione (lavoro irregolare o non dichiarato, lavoro *part time* o stagionale) (*ibidem*). Riprende inoltre l'emigrazione dal Sud, questa volta da parte di giovani con elevati livelli di istruzione (Pugliese, 2018).

#### 4.2. *La definitiva «regionalizzazione» delle politiche per lo sviluppo nel Mezzogiorno (2000-2020)*

L'ultima fase qui esaminata va dal 2000 ai nostri giorni. Questo ventennio è caratterizzato in Italia dal completamento della ristrutturazione neoliberista avviata negli anni '90 e dalla definitiva regionalizzazione delle politiche pubbliche. Con l'introduzione della moneta unica nel 1999 e l'ingresso dei paesi dell'Europa centrale nell'Unione nel 2004 si esaurisce la spinta propulsiva dei distretti industriali esportatori, i quali, non più protetti dalla politica monetaria nazionale, perdono competitività e iniziano essi stessi a praticare strategie di decentramento all'estero (in Romania, Cina). L'economia italiana entra in una fase di stagnazione (Zamagni, 2018; Viesti, 2021), caratterizzata anche dall'acuirsi di alcune contraddizioni interne al nuovo regime di



accumulazione: aumento della disoccupazione e della sottoccupazione, aumento dei divari sociali e territoriali, aumento del debito pubblico.

Sul piano del *dibattito*, va rilevato come, benché si attenui l'interesse sui distretti, resista e si consolidi la componente normativa del paradigma dello sviluppo locale (Martinelli, 2020), prima con i «Progetti integrati» del ciclo di programmazione 2000-2006 e più tardi con le strategie «place-based» del ciclo 2014-2020. Si afferma anche definitivamente l'idea di un Mezzogiorno «plurale». Gli studi e le ricerche si frammentano e si rarefanno i lavori di insieme sul Mezzogiorno.

Sul piano *politico*, dopo la relativa stabilità di governo inaugurata dal sistema elettorale maggioritario nel 1993, con il ritorno al proporzionale nel 2005 si riaccende la frammentazione partitica e l'instabilità politica. Emergono nuove formazioni populiste<sup>37</sup> (Coco *et al.*, 2021) e si radicalizzano le posizioni sovraniste della destra (Pavolini, 2018). Le reti partitiche nazionali perdono di ruolo a favore di coalizioni politiche mutevoli, che in misura crescente si contrappongono lungo linee regionali (Viesti, 2021).

Per quanto riguarda l'*intervento pubblico*, l'inizio del nuovo Millennio è segnato in Italia dalla «terza» regionalizzazione. Con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 numerosi ambiti di intervento gestiti fino a quel momento in forma «concorrente» da Stato e Regioni, diventano di esclusiva competenza regionale<sup>38</sup>. La regionalizzazione delle politiche pubbliche è sancita anche a scala europea con l'istituzione dei POR-Programmi operativi regionali quale strumento primario della Politica europea di coesione per le regioni «Obiettivo 1» (ribattezzate «Convergenza» nel 2007 e infine «Meno sviluppate» nel 2014). Con i POR, le Regioni diventano destinatarie dirette di una rilevante quota dei Fondi strutturali e sono chiamate a formulare, coordinare e attuare un proprio programma di sviluppo regionale. Viene portato a compimento il processo di trasferimento alle Regioni delle politiche di sviluppo, avviato nell'ultima fase dell'Intervento straordina-

<sup>37</sup> Nel 2009 il comico Beppe Grillo fonda il Movimento 5 stelle, che riscuote notevole successo nelle elezioni politiche del 2013 e diventa il primo partito nelle elezioni politiche del 2018 (tenutesi con il sistema misto della legge Rosati del 2017).

<sup>38</sup> Tra questi, si segnalano in particolare i servizi sanitari e sociali, la pianificazione territoriale, lo sviluppo economico locale, i beni culturali, il paesaggio e il turismo di interesse regionale.



rio (legge 64/1986) e proseguito nei primi due cicli della Politica europea di coesione. In questa nuova architettura istituzionale lo Stato centrale si configura come semplice «erogatore» di risorse ai governi regionali, piuttosto che come produttore di strategie, beni e servizi pubblici per il Paese, con un ruolo di coordinamento sostanzialmente residuale (Polverari, 2013).

Una valutazione sintetica dei tre cicli di programmazione che si sono succeduti dal 2000 al 2020 nel Mezzogiorno è operazione complessa, sia per la moltiplicazione e la differenziazione della documentazione programmatica prodotta, sia per la continua trasformazione degli strumenti attuativi nel corso dei diversi cicli, sia, infine, per i cambiamenti intercorsi nel contesto macroeconomico (in particolare nella crisi finanziaria del 2008). Si possono, tuttavia, avanzare alcune ipotesi, sulla base dei documenti di programma, delle valutazioni periodiche effettuate dalla SVIMEZ e di alcuni documenti di monitoraggio nazionali ed europei.

Il ciclo di programmazione 2000-2006 può essere considerato per il Mezzogiorno il più felice sotto diversi punti di vista: riprende la spesa pubblica «dedicata»; il processo di formulazione dei POR da parte delle Regioni e la loro approvazione sono relativamente rapidi, anche perché ripropongono a scala regionale struttura e indirizzi del QCS nazionale; si prolunga la sperimentazione «pattizia» del decennio precedente attraverso una variegata applicazione di «programmi integrati», tra i quali i PIT-Programmi integrati territoriali sono i più caratterizzanti<sup>39</sup>; il neo-istituto DPS svolge un efficace ruolo di coordinamento, supporto e monitoraggio della programmazione regionale<sup>40</sup>. I diversi documenti di valutazione prodotti a conclusione del ciclo (EC, 2010; DPS, 2009; SVIMEZ, 2010) mettono in evidenza l'esistenza di notevoli differenze tra Regioni e località, sia nella capacità di impegno e spesa, sia nella configurazione e attuazione dei «programmi integrati». Questi ultimi, nonostante siano spesso veicolo di coalizioni di interesse precostituite (La Spina, 2003; Russo, 2015), in altri casi hanno stimolato percorsi virtuosi di apprendimento e processi di formazione di reti e capitale sociale (De Vivo, 2006; Sacco, 2011). Viene tuttavia evidenziato che le risorse della Politica di

<sup>39</sup> I PIT sono previsti dal QCS nazionale, ma sono concepiti e applicati in modo diverso dalle Regioni. In Calabria, ad esempio, sono definiti *ex ante* e dall'alto, mentre in Sicilia hanno carattere volontario.

<sup>40</sup> Va segnalato anche il ruolo di assistenza tecnica del FORMEZ, specie per quanto riguarda gli strumenti territoriali integrati.

coesione vanno di fatto a «sostituire» la spesa ordinaria, invece che essere aggiuntive. Tra il 2000 e il 2008, infatti, gli investimenti pubblici complessivi (ordinari e «straordinari») per abitante nel Mezzogiorno rimangono sistematicamente inferiori (tra l'86% e il 95%) a quelli del Centro-Nord (SVIMEZ, 2010). Ciò nonostante, tra il 2000 e il 2008, la maggior parte degli indicatori socioeconomici del Mezzogiorno – precipitati negli anni '90 – registra un significativo recupero. Il tasso di disoccupazione, in particolare, diminuisce dal 21% nel 2000 al 12% nel 2009 (*ibidem*).

Il ciclo di programmazione 2007-2013 vede il tentativo da parte della Commissione europea di rendere più flessibile e strategico il processo di programmazione, con un forte accento sulle misure a favore della competitività<sup>41</sup>. In Italia, inizia una più marcata differenziazione tra le Regioni per quanto riguarda struttura e strategie dei POR. L'attuazione di questo ciclo è però travagliata da fattori interni ed esterni. Internamente, con il ritorno al sistema proporzionale riprende l'instabilità politica e si susseguono governi di breve periodo e di diversa composizione, i quali affrontano in modo discontinuo le politiche per il Sud; esternamente, la recessione economica che segue la crisi finanziaria globale e il nuovo *round* di politiche di austerità imposte dall'Unione europea, penalizzano gli Stati mediterranei e, in particolare, le regioni del Mezzogiorno, compromettendo non solo la progettazione, ma anche il co-finanziamento delle misure (Petraglia e Scalera, 2012). Emblematico da questo punto di vista il sistematico dirottamento delle risorse del FAS-Fondo aree sottoutilizzate dal Mezzogiorno a misure emergenziali di carattere nazionale. Si accentua la redistribuzione a favore del Nord della spesa pubblica, accentuando così il carattere «sostitutivo» delle risorse Ue (Viesti, 2011; Trigilia e Viesti, 2016; Cersosimo *et al.*, 2017). Infine, si arresta in questo ciclo la sperimentazione dei «progetti integrati», non più sostenuta a livello centrale e lasciata alla discrezione delle Regioni (Prota e Viesti, 2012; Sacco, 2022). Nel 2011, a fronte delle difficoltà e dei gravi ritardi nell'attuazione dei POR, le risorse non impegnate della programmazione europea vengono ricentralizzate nel PAC-Piano di azione e coesione. Per far fronte alle scadenze della rendicontazione, si accentua inoltre il ricorso ai progetti «sponda» (EC, 2016; SVIMEZ, 2016).

<sup>41</sup> Emblematico il fatto che l'obiettivo storico «Occupazione» viene ridenominato «Competitività e occupazione».

Con il ciclo di programmazione 2014-2020, avviato nell'imminenza della politica espansiva della BCE promossa da Draghi, la Politica europea di coesione è di nuovo riformata. Si definiscono meglio gli obiettivi, finalizzati alla competitività, ma anche alla sostenibilità e all'inclusione sociale, con un forte accento sul miglioramento delle istituzioni. Viene anche rilanciato l'approccio territoriale con la strategia «place-based» (Barca, 2009), che viene operazionalizzata a livello regionale nei documenti *3S-Smart specialisation strategy*. Sono introdotti anche nuovi meccanismi selettivi – condizionalità e premialità – con l'obiettivo di stimolare l'efficienza dei processi, ma di fatto appesantendoli ulteriormente e finendo con il penalizzare gli attori più deboli. Vengono, inoltre accentuati i requisiti negoziali (il quadro di programmazione nazionale diventa «Accordo di partenariato»), benché, in molti casi, la consultazione assuma un carattere rituale, più che di effettivo confronto. In questo ciclo, le capacità programmatiche e le strategie delle Regioni e degli attori locali si differenziano ulteriormente, anche in funzione delle condizioni finanziarie e delle piante organiche delle diverse istituzioni. Nel complesso, nonostante si rilevino miglioramenti nelle capacità di programmazione degli apparati regionali e casi virtuosi di programmazione integrata a livello locale, la capacità di spesa delle risorse europee da parte delle Regioni meridionali resta sistematicamente bassa e in ritardo rispetto al Centro-Nord e ad altre Regioni meno sviluppate d'Europa (MEF, 2021). Il recupero dei cosiddetti progetti «sponda» o «coerenti»<sup>42</sup> nel *rush* finale delle rendicontazioni degli ultimi due cicli, seppure contribuisce a migliorare le *performance* sul piano contabile e ad evitare il disimpegno automatico, impoverisce notevolmente la portata strategica dei quadri di programmazione. Parallelamente si registra un arretramento anche nella spesa ordinaria: nel 2018 la spesa per abitante della Pubblica amministrazione nel Mezzogiorno è pari al 77% di quella del Centro-Nord ed è particolarmente sofferente nei settori della giustizia e della sanità. La spesa per investimenti in opere pubbliche per abitante nel Mezzogiorno dopo il 2008 crolla a meno del 50% di quella del Centro-Nord (SVIMEZ, 2020).

Per quanto riguarda le *dinamiche di accumulazione*, gli anni 2000 vedono un forte arretramento dell'economia italiana rispetto

<sup>42</sup> Si tratta di interventi già attuati o in corso di attuazione su altre risorse, che nella fase di chiusura dei cicli di programmazione vengono «cooptati» nella rendicontazione finale.

agli altri paesi dell'Unione, anche nelle regioni del Centro-Nord (Zamagni, 2018; Berta, 2015; EC, 2022). Ma è soprattutto il Mezzogiorno che risente della crisi finanziaria globale del 2008 e delle politiche di austerità imposte dall'Ue. Dopo il lieve miglioramento della sua posizione relativa nella prima decade, a partire dal 2009 i divari riprendono a crescere. Il PIL pro capite nel Mezzogiorno in percentuale del Centro-Nord, che dal 56% del 2000 era risalito al 58% nel 2008 (a causa anche del peggioramento delle dinamiche di accumulazione nel Centro-Nord), ridiscende al 55% nel 2019, mentre gli investimenti pro capite, che erano risaliti al 64% nel 2008, crollano al 51% nel 2019 (SVIMEZ, 2020). Il tasso di disoccupazione, che era pari al 12% nel 2009, risale al 18% nel 2019 (contro il 7% del Centro-Nord), mentre il tasso di disoccupazione giovanile arriva al 45% (a fronte del 21% del Centro-Nord) (*ibidem*). Peggiorano anche gli indicatori infrastrutturali e sociali. L'indice di dotazione infrastrutturale per abitante nel Mezzogiorno in percentuale del Centro-Nord nel 2017 è pari al 79% per le autostrade (era l'86% nel 1990); al 74% per le ferrovie elettrificate e al 30% per l'alta velocità. I posti letto ospedalieri per mille abitanti che nel 2008 arrivavano all'88% del Centro-Nord, diminuiscono all'84% nel 2018 e, nello stesso anno, l'emigrazione ospedaliera in altra regione è nel Sud due volte quella del Centro-Nord. La mortalità infantile nel Mezzogiorno è ancora 1,5 volte quella del resto del Paese. Cresce il divario anche nell'istruzione terziaria, che dal 12% della popolazione 25-64 anni nel 2008 aumenta al solo 16%, contro rispettivamente il 15% e il 22% nel Centro-Nord (la media nell'Ue a 28 passa dal 24% al 33%). Dal 2010, infine, aumentano i divari nei servizi per la prima infanzia, nell'assistenza domiciliare integrata e nei servizi socioassistenziali domiciliari (Martinelli, 2019; Cersosimo *et al.*, 2017; Viesti, 2021).

Le tendenze degli indicatori pro capite sopra descritti sono anche più negative se si considera che il nuovo millennio vede una forte contrazione della popolazione meridionale, sia per l'arresto dell'incremento naturale, sia per la ripresa dell'emigrazione. Tra il 2002 e il 2018, 2,1 milioni di residenti lasciano il Mezzogiorno; più della metà (51%) sono giovani tra 15 e 34 anni di età e più di un quarto (26%) sono laureati. Si accentua anche il pendolarismo di lunga distanza (Pugliese, 2018; SVIMEZ, 2020). Continua inoltre l'emorragia di popolazione dalle aree interne.

## 5. *Considerazioni conclusive: alcuni nodi*

A settant'anni dall'avvio dell'Intervento straordinario per il Mezzogiorno, la fotografia dell'Italia che ci restituisce il Rapporto SVIMEZ 2020 è quella di un Paese alla vigilia della pandemia da Covid-19 di nuovo drammaticamente disuguale e anche maggiormente diviso. E tuttavia, come si è argomentato nelle sezioni precedenti, la situazione attuale è il risultato di trasformazioni e di tendenze molto diverse nelle due fasi storiche considerate.

Nonostante una persistente narrazione negativa, sui rilevanti impatti trasformativi dell'Intervento straordinario nella prima fase non vi possono essere dubbi. La maggior parte degli indicatori socioeconomici mostra come tra il 1950 e il 1992 – ma soprattutto fra il 1960 e il 1973 – si sia verificato uno straordinario processo di convergenza socioeconomica tra il Sud e il resto del Paese, particolarmente significativo se si considera la fortissima crescita del Centro-Nord. Sia la struttura produttiva, sia il sistema delle infrastrutture e dei servizi pubblici, sia la struttura istituzionale e sociale del Mezzogiorno sono in quella fase profondamente modernizzate, seppure in misura incompiuta. È in quegli anni che il Mezzogiorno viene per la prima volta effettivamente integrato nel sistema Italia. Si riduce la sottoccupazione agricola, si forma una classe operaia moderna e si espande il ceto medio, sia nel terziario pubblico che in quello privato. Nell'ultimo decennio inizia a rivitalizzarsi anche l'imprenditorialità meridionale, non solo nei tradizionali settori dei beni di consumo, ma in alcuni settori «moderni». Ma soprattutto, nonostante le nuove classi dirigenti meridionali tendano a riprodurre i consolidati meccanismi particolaristici e clientelari, l'intervento pubblico della fase keynesiano-fordista crea nel Mezzogiorno importanti tasselli di uno Stato e di un mercato moderni. Attraverso la scuola, la sanità, la giustizia, e con l'arrivo delle grandi imprese esogene, si introducono nel Mezzogiorno elementi di personalizzazione e contrattualizzazione dei rapporti sociali, che contribuiscono a emancipare culturalmente larghe fasce della sua società. Questo processo di modernizzazione e integrazione, seppure ancora fortemente dipendente da centri di decisione esogeni e da una spesa pubblica aggiuntiva, si interrompe con la crisi del fordismo, prima di poter essere pienamente metabolizzato e prima che le trasformazioni strutturali siano in grado di autosostenersi.

Allo stesso modo, non vi sono dubbi sul fatto che, a partire dai primi anni '90 e per tutti gli anni 2000 (seppure con una bre-

ve pausa negli anni 2000-2008), il processo di convergenza si sia interrotto e si siano riaccesi i divari. Con la soppressione dell'Intervento straordinario nel 1992, il sostegno pubblico nazionale allo sviluppo del Mezzogiorno si arresta, mentre le ripetute ondate di politiche di austerità determinano pesanti tagli anche alla spesa pubblica ordinaria. Nel 2019, alla vigilia della pandemia, i divari in termini di occupazione, dotazioni infrastrutturali e servizi si sono riacutizzati e la maggior parte degli indicatori macroeconomici per abitante del Mezzogiorno è tornata ai valori degli anni '50. È ripresa anche l'emigrazione dal Mezzogiorno, questa volta coinvolgendo giovani con elevati livelli di istruzione, che non trovano sbocchi nella loro terra.

Come si è postulato all'inizio di questo saggio, per spiegare questa inversione di tendenza vanno considerati tre ordini di fattori: il contesto macroeconomico; l'impostazione delle politiche di sviluppo; i fattori endogeni.

Per quanto riguarda le differenze del *contesto macroeconomico*, è evidente che il processo di crescita registrato da tutte le economie occidentali – e dall'Italia in particolare – nel periodo keynesiano-fordista abbia reso possibile il finanziamento di un generoso intervento pubblico, sia in termini di spesa ordinaria, che di finanziamenti straordinari finalizzati al riequilibrio territoriale. Così come è evidente che il rallentamento della crescita in tutti i paesi maturi a fronte della nuova competizione globale, assieme al susseguirsi di crisi e recessioni, oltre che un indebolimento della posizione competitiva del nostro Paese nel contesto europeo, abbiano determinato una contrazione dell'intervento pubblico, solo in parte compensato dalle risorse della Politica europea di coesione.

Ma occorre considerare anche la profonda *trasformazione dell'intervento pubblico* – nei suoi *obiettivi*, nella sua *architettura istituzionale* e nei suoi *strumenti* – con il passaggio dall'Intervento straordinario alla Politica europea di coesione. Da un approccio fortemente orientato a obiettivi di riequilibrio sociale e territoriale, si è passati a un approccio che privilegia il rafforzamento delle imprese e dei territori ritenuti più competitivi. Ma soprattutto, da un sistema di coordinamento centralizzato e gerarchico, dotato di una propria struttura tecnica di progettazione e attuazione, si è passati a un sistema di *governance* decentrato – sia verticalmente, che orizzontalmente – estremamente complesso, che affida a soggetti diversi le differenti funzioni del processo di programmazione (Tab. 4). In questa nuova divisione funzionale del lavoro, le responsabilità di progettazione e attuazione dell'intervento pubbli-

TAB. 4. *La divisione istituzionale del lavoro nella Politica europea di coesione*

Soggetti/funzioni	Ue	Stato	Regioni	Attori locali
Regolazione/controllo	X	(X)		
Finanziamento	X	(X)	(X)	(X)
Indirizzo strategico/regia	(X)	(X)	X	
Programmazione			X	
Progettazione			(X)	X
Attuazione				X
Rendicontazione		(X)	X	(X)

*Fonte:* Elaborazione dell'Autrice.

co nel nostro Paese si spostano verso il basso: l'Unione europea e, in misura minore, il Governo centrale mantengono le responsabilità di regolazione e finanziamento, con un limitato ruolo di coordinamento, caratterizzandosi come meri «erogatori» di risorse e controllori della corretta gestione della spesa; il compito di formulare le strategie, coordinare, programmare e rendicontare l'intervento è invece trasferito ai governi regionali, mentre agli attori locali – pubblici e privati, singoli o associati – sono delegati i compiti di progettazione e attuazione degli interventi. Cambiano anche i meccanismi di allocazione delle risorse: mentre, infatti, nella prima fase gli investimenti erano programmati centralmente, in base anche ad analisi unitarie dei fabbisogni dei territori, nel secondo periodo le risorse vengono in larga misura erogate sulla base di bandi competitivi, a «progetti» formulati «dal basso». Tale architettura presenta alcune problematiche sulle quali è utile soffermarsi.

In primo luogo, va rilevato come la nuova divisione del lavoro determini un notevole appesantimento del processo di programmazione, specie nella fase di formulazione. Nella predisposizione dei programmi, infatti, è necessario assicurare coerenza tra i diversi livelli istituzionali<sup>43</sup>, ottemperare ai prescritti processi di negoziazione<sup>44</sup> e ottenere l'approvazione dei livelli istituzionali superiori. Negli ultimi due cicli, inoltre, la documentazione pro-

<sup>43</sup> Come è noto, la Commissione europea definisce un documento di indirizzo generale, più o meno vincolante; lo Stato membro deve redigere un suo quadro di programmazione che deve essere approvato dalla Commissione, riservandosi risorse per alcuni Programmi multiregionali e nazionali; le Regioni devono predisporre un loro Programma regionale, coerente con il quadro nazionale, che deve anch'esso essere approvato dalla Commissione europea.

<sup>44</sup> Nel ciclo 2014-2020, infatti, il quadro di programmazione nazionale diventa un «Accordo di partenariato».



grammatica si è moltiplicata, con la predisposizione di distinti documenti per ogni fondo di investimento. Questa accresciuta complessità, oltre che spostare l'attenzione e le energie sui requisiti formali dei processi, piuttosto che sui contenuti, determina anche una sovrapproduzione programmatica, che assume a volte caratteri di vera e propria «entropia», con effetti spesso scoraggianti per gli operatori locali – pubblici e privati – che in questi quadri di programmazione devono trovare spazi funzionali di progettazione.

In secondo luogo, la delega progettuale agli attori locali e il meccanismo competitivo per l'accesso ai fondi tendono a riprodurre i divari territoriali interni alle regioni, nella misura in cui restano esclusi quei territori privi di attori – pubblici e privati – capaci di partecipare ai tavoli di negoziazione, orientarsi nel complesso quadro di strumenti disponibili, mobilitare risorse e predisporre progetti coerenti con i requisiti previsti. Come hanno sottolineato Avdikos e Chardas (2016), capacità progettuali e competitività diventano «prerequisiti» per accedere alle risorse, penalizzando proprio quei territori che più hanno bisogno dell'intervento pubblico (Martinelli, 2020). È stato di fatto rimosso il principio perequativo delle politiche pubbliche.

Infine, va sottolineato come, a fronte di un forte investimento nella fase di formulazione dei programmi e di una frenetica attenzione in fase di rendicontazione, le fasi della progettazione e dell'attuazione degli interventi ricevano relativamente poca attenzione, pur essendo elementi fondamentali delle politiche. Ed è precisamente in queste fasi che si registrano le maggiori criticità del nuovo assetto. Peraltro, le valutazioni *ex post* della politica di coesione, sia a scala europea che a scala nazionale, misurano le capacità attuative delle regioni essenzialmente in termini di *spesa*, senza approfondire le modalità di attuazione, la qualità dei progetti, e il carattere redistributivo piuttosto che selettivo della spesa. In altre parole, *ottemperare* ai requisiti della formulazione dei programmi e della rendicontazione della spesa è diventato obiettivo prioritario rispetto a quello di assicurare la qualità dei contenuti e delle ricadute socioeconomiche dei progetti.

Il terzo ordine di fattori da considerare riguarda le *risorse endogene* e, in particolare il ruolo degli *attori*. Mi soffermo qui solo sugli attori pubblici, che sono quelli chiamati a indirizzare e coordinare il processo di programmazione. Nella fase dell'Intervento straordinario, come si è già sottolineato, le classi dirigenti e gli attori locali del Mezzogiorno erano stati relativamente emarginati dai processi di programmazione. Con la regionalizzazione delle



politiche pubbliche – e della Politica europea di coesione in particolare – si assiste a un processo di riconfigurazione delle filiere di potere e del ruolo delle borghesie di Stato meridionali, che è opportuno distinguere tra le diverse scale.

Per quanto riguarda il livello *regionale*, l'assegnazione diretta delle risorse e l'assunzione delle responsabilità di programmazione hanno comportato una necessaria trasformazione degli apparati *regionali* di governo della spesa pubblica, con percorsi che si sono differenziati tra le regioni. Le caratteristiche e le direzioni di questa trasformazione sono ancora oggetto di analisi (Fargion *et al.*, 2006; Lizzi, 2011; Capano *et al.*, 2014; De Vivo, 2021), ma due questioni risultano centrali: *a*) se vi sia continuità o discontinuità nel ruolo assunto dalle classi dirigenti regionali del Mezzogiorno tra la prima e la seconda fase dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno; *b*) se si riscontrino processi virtuosi di «apprendimento» istituzionale. In altre parole, occorre capire, se la nuova architettura istituzionale imposta dalla Politica di coesione stia generando una trasformazione delle classi dirigenti meridionali nella direzione di un più efficace sostegno allo sviluppo, o se si stiano, invece, riproducendo – in nuove forme – i sistemi di mediazione e la gestione particolaristica e clientelare preesistenti. Da una parte, si è indubbiamente verificato un salto qualitativo nelle capacità *tecniche* degli apparati regionali (metodi e lessico) nella predisposizione formale dei documenti di *programmazione* e *rendicontazione*, dall'altra, però, resta da capire quanto i programmi riflettano le istanze dal basso, siano in grado di rispondere ai bisogni dei territori e siano effettivamente orientati a sostenere processi di crescita economica, sociale e istituzionale della regione, oltre che garantire la riproduzione del consenso. Occorre capire, cioè, quanto le regioni agiscano effettivamente da «cerniera» (Finocchiaro, 2021) tra le istanze locali e i quadri di programmazione di emanazione europea e nazionale e quanto siano invece diventate meri «vice-regni» (D'Antone, 2021) orientati a depotenziare le autonomie locali e a riprodurre, attraverso la spesa pubblica, il proprio controllo politico.

Per quanto riguarda gli *enti locali*, ai quali è prevalentemente delegata la progettazione e l'attuazione degli interventi, un ruolo fondamentale è svolto dai *Comuni*, singoli o associati. Questi, tuttavia, rappresentano anche l'anello debole del sistema. Le pubbliche Amministrazioni locali del Mezzogiorno, infatti, hanno subito un forte depauperamento in termini di *risorse umane* (De Vivo e Russo, 2021), perdendo buona parte delle vecchie competenze

tecniche (con i pensionamenti), senza che vi sia stato un trasferimento di conoscenze a nuove generazioni (Viesti, 2021; Nucifora, 2021). Per quanto riguarda le *risorse finanziarie*, la capacità di spesa dei Comuni meridionali è, come si è detto, mediamente molto inferiore a quella dei Comuni del Centro-Nord. Larga parte dei Comuni meridionali, inoltre, è in condizione di dissesto e molti sono commissariati per infiltrazioni mafiose (Evangelista *et al.*, 2020; Avviso Pubblico, 2022). Di conseguenza, molte Amministrazioni meridionali non hanno né le risorse finanziarie né le competenze necessarie per attivare i percorsi di consultazione e/o progettazione necessari ad accedere ai finanziamenti. Un ulteriore problema riguarda le capacità degli Enti locali di «attivare» e sostenere nel tempo gli investimenti effettuati. Seppure nei diversi cicli della Politica europea di coesione sono stati recuperati siti archeologici e palazzi storici, sono stati allestiti percorsi e installazioni turistiche, sono stati costruiti centri sociali e parchi urbani, sono poi mancate le manutenzioni, il presidio e, in ultima analisi, le attività che avrebbero dovuto sostenere questi investimenti nel tempo. Si ripresenta la persistente dicotomia meridionale tra «costruire» e «gestire».

Va infine rilevato come, per fronteggiare l'assottigliarsi delle competenze tecniche interne e assolvere ai nuovi compiti di programmazione e progettazione, si verifichi un ricorso crescente da parte delle Amministrazioni regionali e locali a sapere tecnico *esterno* – personale a contratto, consulenti professionisti, società di consulenza. Benché queste figure siano in teoria da assimilare all'attore pubblico, nella realtà esse rappresentano una zona di *agency* «grigia», che non sempre risponde alla missione pubblica loro affidata.

In conclusione, il susseguirsi a distanza ravvicinata di *shock* di portata globale – crisi finanziaria, pandemia da Covid-19, emergenza climatica e guerra in Ucraina – stanno mettendo in profonda crisi il già precario ordine neoliberista e drammaticamente a nudo le fragilità del sistema Italia. Ad eccezione di alcune aree dove le condizioni endogene (struttura, istituzioni, attori) hanno effettivamente generato processi virtuosi di sviluppo locale, la regionalizzazione delle politiche pubbliche non ha assolto nel Mezzogiorno alle promesse del decentramento amministrativo e della *governance* locale dello sviluppo, sia per quanto riguarda le politiche di coesione, che per quanto riguarda le politiche sociali. Complessivamente, si sta anzi accentuando il divario di cittadinanza tra Sud e Centro-Nord in termini di accesso a opportunità

e servizi (Cersosimo e Nisticò, 2013; Cersosimo *et al.*, 2017; Martinelli, 2019; Bianchi e Frascilla, 2020; De Vivo e Russo, 2021). D'altro canto, le deboli *performance* di molte regioni meridionali negli ultimi trent'anni non possono essere ascritte solo alla scarsa qualità delle strategie e degli strumenti messi in campo dai governi regionali e alle deboli capacità progettuali ed attuative degli attori locali, ma vanno imputate anche al sostanziale disimpegno dello Stato centrale, che è venuto meno al suo ruolo di indirizzo strategico e perequazione territoriale.

Il nuovo ciclo della Politica europea di coesione e il «Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza», pur essendo da tutti riconosciuti come nuove importanti opportunità per riaffrontare la questione meridionale come centrale per lo sviluppo del Paese e rilanciare l'intervento pubblico nel Mezzogiorno, non sembra stiano affrontando con la dovuta attenzione i nodi sopra evidenziati, soprattutto per quanto riguarda la progettazione degli interventi, il cui coordinamento resta affidato alla mano invisibile della concorrenza fra attori e progetti.

### *Riferimenti bibliografici*

- Amin A. (1999), *An Institutional Perspective on Regional Economic Development*, in «International Journal of Urban and Regional Research», vol. 23, n. 2, pp. 365-378.
- Annesi M. (1989), *Bilancio di una legge*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. 3, n. 2, pp. 381-394.
- Archibugi D. (1984), *Di una differenza tra l'epoca di Keynes e l'era keynesiana*, in «Studi Storici», vol. 25, n. 3, pp. 679-696.
- Arlacchi P. (1983), *La mafia imprenditrice. L'etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*, Bologna, Il Mulino.
- Artoni R. (a cura di) (2014), *Storia dell'IRI 4. Crisi e privatizzazione, 1990-2002*, Roma-Bari, Laterza.
- Avdikos V., Chardas A. (2016), *European Union Cohesion Policy Post 2014: More (Place-Based and Conditional) Growth-Less Redistribution and Cohesion*, in «Territory, Politics, Governance», vol. 4, n. 1, pp. 97-117.
- Avviso Pubblico (2022), *Le mani sulle città. Dossier*, accessibile su [https://www.avvisopubblico.it/home/wp-content/uploads/2022/03/Comuni-sciolti\\_DOSSIER.pdf](https://www.avvisopubblico.it/home/wp-content/uploads/2022/03/Comuni-sciolti_DOSSIER.pdf).
- Bagnasco A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo economico italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Bagnasco A. (1988), *La costruzione sociale del mercato. Studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia*, Bologna, Il Mulino.

- Bagnasco A. (1999), *Teoria del capitale sociale e «political economy» comparata*, in «Stato e mercato», vol. 19, n. 3, pp. 351-372.
- Barbera F. (2001), *Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei patti territoriali*, in «Stato e mercato», n. 63, pp. 413-449.
- Barca F. (1997), *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, in Id. (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*, Roma, Donzelli.
- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent report for the European Commission, Bruxelles, CE, accessibile su [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/dv/barca\\_report\\_/barca\\_report\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf).
- Barucci P. (1978), *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno: la politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Bologna, Il Mulino.
- Barucci P. (2008), *Mezzogiorno e intermediazione «impropria»*, Collana della SVIMEZ, Bologna, Il Mulino.
- Becattini G. (1979), *Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale*, in «Rivista di economia e politica industriale», vol. 5, n. 1, pp. 7-21.
- Berta G. (2007) (a cura di), *La questione settentrionale: economia e società in trasformazione*, Milano, Feltrinelli.
- Berta G. (2015), *La via del Nord. Dal miracolo economico alla stagnazione*, Bologna, Il Mulino.
- Bianchi L., Frascilla A. (2020), *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Bodo G., Viesti G. (1997), *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni novanta*, Roma, Donzelli.
- Boyer R. (1986), *La théorie de la régulation. Une analyse critique*, Paris, La Découverte.
- Boyer R., Saillard Y. (1995), *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- Brenner N. (2003), «Glocalization» As a State Spatial Strategy, in Peck J., Wai-Chung Yeun H. (a cura di), *Remaking the Global Economy*, London, Sage, pp. 197-215.
- Brenner N., Theodore N. (2002), *Cities and the Geographies of «Actually Existing Neoliberalism»*, in «Antipode», vol. 34, n. 3, pp. 349-379.
- Brusco S. (1982), *The Emilian Model: Productive Decentralization and Social Integration*, in «Cambridge Journal of Economics», vol. 6, pp. 167-184.
- Cafiero S. (2000), *Storia dell'Intervento Straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Manduria, Lacaita.
- Cafiero S., Marciani G.E. (1991), *Quarant'anni di intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1989)*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 2, pp. 249-274.

- Capano G., Lizzi R., Pritoni A. (2014), *Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», n. 3, pp. 323-344.
- Carlyle M. (1962), *The Awakening of Southern Italy*, London, Oxford University Press.
- Cerese F.P. (a cura di) (2005), *Lo sviluppo possibile*, Milano, Franco Angeli.
- Cersosimo D., Nisticò R. (2013), *Un Paese disuguale: il divario civile in Italia*, in «Stato e mercato», n. 2, pp. 265-299.
- Cersosimo D., Wolleb G. (2006), *Economie dal basso. Un itinerario nell'Italia locale*, Roma, Donzelli.
- Cersosimo D., Chimenti S., Nisticò R. (2017), *Recessione economica e cittadinanza. Il grande disinvestimento pubblico nel Mezzogiorno negli anni duemila*, in «Le Regioni», vol. 45, n. 5, pp. 917-952.
- Clifton J., Comín F., Díaz-Fuentes D. (2005), *Empowering Europe's Citizens? Towards a Charter for Services of General Interest*, in «Public Management Review», n. 7, pp. 417-443.
- CNEL (1993), *Forze sociali e sviluppo del Sud*, in «Documenti», n. 37, Roma, CNEL.
- Coco G., De Vincenti C. (a cura di) (2020), *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da «problema» a «opportunità»*, Bologna, Il Mulino.
- Coco A., Fantozzi P., Viviani L. (2021), *I populismi tra economia e politica*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Coleman J.S. (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press (trad. it. *Fondamenti di teoria sociale*, Bologna, Il Mulino, 2006).
- Cooke P., Morgan K. (1998), *The Associational Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- Costabile A. (2009), *Legalità, manipolazione, democrazia. Lineamenti del sistema politico meridionale*, Roma, Carocci.
- Cox K.R. (2022), *Uneven Development: Convergence, Divergence and Politics*, in «Cambridge Journal of Regions, Economy and Society», vol. 15, n. 1, pp. 23-38.
- Crouch C. (2009), *Privatised Keynesianism. An Unacknowledged Policy Regime*, in «British Journal of Politics and International Relations», vol. 11, n. 3, pp. 382-399.
- Crouch C. (2013), *Making Capitalism Fit for Society*, Polity Press, Cambridge (trad. it. *Quanto capitalismo può sopportare la società*, Roma-Bari, Laterza, 2014).
- D'Antone L. (2021), *La Cassa per il Mezzogiorno e il Recovery Fund: la moneta e lo sviluppo*, in De Vincenti C., Lepore A. (a cura di), *Next Generation Italia. Un nuovo Sud a 70 anni dalla Cassa per il Mezzogiorno*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- De Rita G., Bonomi A. (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai Patti territoriali*, Torino, Bollati Boringhieri.

- De Vivo P. (2003), *La costruzione, la formazione e lo sviluppo della fiducia locale. I patti campani: osservazioni dal campo*, in «Sociologia del lavoro», n. 3, pp. 126-147.
- De Vivo P. (2004), *Pratiche di concertazione e sviluppo locale*, Milano, Franco Angeli.
- De Vivo P. (a cura di) (2006), *Ricominciare. Il Mezzogiorno, le politiche, lo sviluppo*, Milano, Franco Angeli.
- De Vivo P. (2021), *Lo sviluppo del Mezzogiorno nei nuovi divari territoriali dell'Ue*, in «Stato e mercato», n. 2, pp. 147-175.
- De Vivo P., Russo A. (2021), *Pubblica amministrazione, ceti medi e divari di cittadinanza nel Mezzogiorno*, in «Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali», n. 102, pp. 119-141.
- Del Monte A., Giannola A. (1978), *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Bologna, Il Mulino.
- Denhardt R.B., Denhardt J.V. (2000), *The New Public Service Serving rather than Steering*, in «Public Administration Review», vol. 60, n. 6, pp. 549-559.
- Di Caro P., Manzo M., Monteduro M.T. (2018), *L'attuazione del federalismo tra autonomia e solidarietà*, in Arachi G., Baldini M. (a cura di), *La finanza pubblica italiana*, Bologna, Il Mulino.
- Di Nardi G. (1962), *Il Mezzogiorno componente necessaria dello sviluppo italiano*, in Cassa per il Mezzogiorno, *Dodici anni, 1950-1962. La Cassa e lo sviluppo del Mezzogiorno*, vol. I, Bari, Laterza.
- Di Vittorio A. (2014), *Dalle crisi alle età di crisi. Un discorso di economia comparata*, Torino, Giappichelli.
- Diamanti I. (1995), *Geografia e struttura dell'associazionismo culturale*, in Trigilia C. (a cura di), *Cultura e sviluppo. L'associazionismo nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli, pp. 13-46.
- Dosi G., Freeman C., Nelson R., Silverberg G., Soete L. (1988), *Technical Change End Economic Theory*, London, Pinter.
- DPS-Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2009), *Rapporto annuale 2008*, Roma, Ministero dello Sviluppo Economico. Accessibile su [https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/MEF/MEF\\_DPS\\_Rapporto\\_Annuale\\_Aree-sottoutilizzate\\_2008\\_L.pdf](https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/MEF/MEF_DPS_Rapporto_Annuale_Aree-sottoutilizzate_2008_L.pdf).
- Dunford M. (1988), *Capital, the State and Regional Development*, London, Pion.
- EC-European Commission (2010), *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 Financed by the ERDF (Objective 1 & 2)*, Brussels, DG Regional Policy, accessibile su [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/synthesis\\_eval2000\\_2006.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/synthesis_eval2000_2006.pdf).
- EC-European Commission (2016), *Ex-post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2007-2013. Country Report Italy*, WP1 Synthesis Report. Brussels, DG Regional Policy, accessibile su <https://ec.europa.eu/re>



- gional\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1\_it\_report\_en.pdf.
- EC - European Commission (2022), *8<sup>th</sup> Cohesion Report*, Bruxelles, EC.
- Elms D.K., Low P. (a cura di) (2013), *Global Value Chains in a Changing World*, World Trade Organization.
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Evangelista A., Porcelli F., Zanardi A. (2020), *Criticità finanziarie e insufficienza di risorse nei Comuni italiani*, in Degni M. (a cura di), *Rapporto Cà Foscari sui Comuni 2020*, Roma, LIT Edizioni.
- Fabiani G. (1979), *L'agricoltura in Italia tra sviluppo e crisi (1945-1977)*, Bologna, Il Mulino.
- Fantozzi P. (1993), *Politica, clientela e regolazione sociale*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Fargion V., Morlino L., Profeti S. (a cura di) (2006), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Felice E. (2016), *Perché il Sud è rimasto indietro*, Bologna, Il Mulino.
- Fera G. (2022), *Mezzogiorno, città, urbanizzazione*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 1-2, pp. 205-260.
- Finocchiaro A. (2021), *La Cassa e le nuove sfide per il Mezzogiorno*, in De Vincenti C., Lepore A. (a cura di), *Next Generation Italia: Un nuovo Sud a 70 anni dalla Cassa per il Mezzogiorno*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Fuà G., Zacchia C. (a cura di) (1983), *Industrializzazione senza fratture*, Bologna, Il Mulino.
- Garofoli G. (1991), *Modelli locali di sviluppo*, Milano, Franco Angeli.
- Garofoli G. (1999), *Lo sviluppo locale: modelli teorici e comparazioni internazionali*, in «Meridiana», n. 34-35, pp. 71-96.
- Giannola A. (2010), *Il Mezzogiorno nell'economia italiana. Nord e Sud a 150 anni dall'Unità*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 23, n. 3, pp. 593-630.
- Giannola A., Padovani R., Petraglia C. (2015), *Spending review e divari regionali in Italia*, in «Economia pubblica – The Italian Journal of Public Economics», n. 1, pp. 129-155.
- Ginsborg P. (1998), *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato, 1980-96*, Torino, Einaudi.
- Graziani A. (1998), *Lo sviluppo dell'economia italiana, dalla ricostruzione alla moneta europea*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Graziani A., Pugliese E. (a cura di) (1979), *Investimenti e disoccupazione nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Harvey D. (1989), *The Condition of Postmodernity: An Enquiry Into the Origins of Cultural Change*, Oxford, Blackwell.
- Hodgson G.M. (1988), *Economics and Institutions*, Oxford, Polity.
- Hooghe L., Marks G., Schakel A. (2010), *The Rise of Regional Authority. A Comparative Study of 42 Democracies*, London, Routledge.

- Hymer S. (1982), *The Multinational Corporation and the Law of Uneven Development*, in Letiche J.M. (a cura di), *International Economics Policies and Their Theoretical Foundations*, Cambridge MA, Academic Press.
- Iammarino S., McCann P. (2013), *Multinationals and Economic Geography*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Jenson J. (2012), *Redesigning Citizenship Regimes After Neo-Liberalism: Moving towards Social Investment*, in Morel N., Palier B., Palme J. (a cura di), *Towards a Social Investment Welfare State?*, Bristol, Policy Press, pp. 61-87.
- Jessop B. (1990), *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*, Cambridge, Polity.
- Jessop B. (1992), *Fordism and Post-Fordism: A Critical Reformulation*, in Scott A.J., Storper M. (a cura di), *Pathways to Regionalism and Industrial Development*, London, Routledge, pp. 43-65.
- Jessop B. (1999), *The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination*, in «Social Policy and Administration», vol. 33, n. 4, pp. 348-359.
- Jessop B. (2001), *Institutional Re(turns) and the Strategic-relational Approach*, in «Environment and Planning A», vol. 33, pp. 1213-1235.
- Jessop B. (2002), *The Future of the Capitalist State*, Cambridge, Polity.
- Jessop B. (2011), *The State: Government and Governance*, in Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomaney J. (a cura di), *Handbook of Local and Regional Development*, London, Routledge.
- Judt T. (2010), *Ill Fares the Lands*, New York, Penguin Press (trad. it. *Guasto è il mondo*, Roma-Bari, Laterza, 2011).
- Keating M. (1998), *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Edward Elgar.
- La Spina A. (2003), *La politica per il Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Lepore A. (2013), *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Lepore A. (2021), *Una visione dinamica. Passato e futuro delle politiche di investimento nel Mezzogiorno*, in De Vincenti C., Lepore A. (a cura di), *Next Generation Italia. Un nuovo Sud a 70 anni dalla Cassa per il Mezzogiorno*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Lepore A., Palermo S. (a cura di) (2015), *La convergenza possibile. Strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento*, Bologna, Il Mulino.
- Lipietz A. (1986), *New Tendencies in the International Division of Labor: Regimes of Accumulation and Modes of Social Regulation*, in Scott A.J., Storper M. (a cura di), *Production, Work, Territory: The Geographical Anatomy of Industrial Capitalism*, Boston, Allen and Unwin.
- Lizzi R. (2011), *I gruppi di interesse in Italia fra continuità e cambiamento. Fattori istituzionali e dinamiche di policy*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», n. 2, pp. 179-210.



- Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G. (2005), *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Bologna, Il Mulino.
- Marciani G.E. (1993), *La spesa della Cassa e dell'Agenzia per il Mezzogiorno nei quarantatré anni dell'Intervento Straordinario*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 7, n. 3, pp. 673-689.
- Martin R. (2000), *Institutional Approaches in Economic Geography*, in Sheppard E., Barnes T.J. (a cura di), *A Companion to Economic Geography*, Oxford, Blackwell, pp. 77-94.
- Martin R., Sunley P. (1997), *The Post-Keynesian State and the Space Economy*, in Lee R., Wills J. (a cura di), *Geographies of Economies*, London, Arnold, pp. 278-289.
- Martinelli F. (1985), *Public Policy and Industrial Development in Southern Italy: Anatomy of a Dependent Economy*, in «International Journal of Urban and Regional Research», vol. 9, n. 1, pp. 47-81.
- Martinelli F. (1989), *Struttura industriale e servizi alla produzione nel Mezzogiorno*, in «Politica economica», n. 1, pp. 129-187.
- Martinelli F. (2013), *The «Southern Question» in Italy. Regional Development Discourses and Strategies from «National» Policy to «Euro-local» Programmes*, in Martinelli F., Moulaert F., Novy A. (a cura di), *Urban and Regional Development Trajectories in Contemporary Capitalism*, London, Routledge.
- Martinelli F. (2019), *I divari Nord-Sud nei servizi sociali in Italia. Un regime di cittadinanza differenziato e un freno allo sviluppo del Paese*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 33, n. 1, pp. 41-79.
- Martinelli F. (2020), *Lost in Translation? Regional Policy from National Strategy to EU Competitive Framework*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 34, n. 1-2, pp. 85-123.
- Martinelli F., Gadrey J. (2000), *L'economia dei servizi*, Bologna, Il Mulino.
- Martinelli F., Anttonen A., Mätzke M. (a cura di) (2017), *Social Services Disrupted. Changes, Challenges and Policy Implications for Europe in Times of Austerity*, Cheltenham, Edward Elgar. <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781786432100/9781786432100.xml?rskey=4mkXNR&result=1>.
- Mayntz R. (1999), *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in «Rivista italiana di scienza politica», vol. 29, n. 1, pp. 3-22.
- MEF-Ministero Economia e Finanze (2021), *Monitoraggio politiche di coesione al 30 giugno 2021*, accessibile su [https://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/attivita\\_istituzionali/monitoraggio/rapporti\\_finanziari\\_ue/monitoraggio\\_politiche\\_di\\_coesione\\_2014-2020/2021-06-30/Monitoraggio-Politiche-di-Coesione-30-giugno-2021.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/rapporti_finanziari_ue/monitoraggio_politiche_di_coesione_2014-2020/2021-06-30/Monitoraggio-Politiche-di-Coesione-30-giugno-2021.pdf) (consultato dicembre 2021).
- Mirabelli M. (2001), *L'istituzionalismo amorale*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Momigliano F., Siniscalco D. (1980), *Terziario totale e terziario per il sistema produttivo*, in «Economia e politica industriale», n. 25, pp. 29-70.

- Monfort P. (2020), *Convergence of EU Regions Redux: Recent Trends in Regional Disparities*, Working Paper n. 2, Brussels, DG Regional and Urban Policy.
- Moulaert F., Sekia F. (2003), *Territorial Innovation Models: A Critical Survey*, in «Regional Studies», vol. 37, n. 3, pp. 289-302.
- MTBPE-Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (1998), *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Roma, Donzelli.
- North D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press (trad. it. *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 2002).
- Nucifora M. (2021), *Il coordinamento impossibile*, Milano, Hoepli.
- OECD (2019), *OECD Data on Social Spending*, <https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm> (consultato nel dicembre 2021).
- Osborne D., Gaebler T. (1992), *Reinventing Government*, Reading, Maddison (trad. it. *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Milano, Garzanti, 1995).
- Osservatorio delle Politiche Regionali (1994), *Dall'Intervento Straordinario all'intervento ordinario nelle aree depresse: aspetti finanziari e organizzativi*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 3, pp. 535-581.
- Padovani R., Provenzano G. (2015), *La convergenza «interrotta». Il Mezzogiorno nel 1951-1992: dinamiche, trasformazioni, politiche*, in SVIMEZ (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, Archivio Centrale dello Stato, Bologna, Il Mulino.
- Pavolini E. (2018), *Il populismo fra offerta politica e radici socioeconomiche*, in «Stato e mercato», n. 1, pp. 127-140.
- Perna A. (1994), *Lo sviluppo insostenibile*, Napoli, Liguori.
- Pescatore G. (2008), *La «Cassa per il Mezzogiorno». Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Bologna, Il Mulino.
- Pescatore G. (2015), *Politiche e amministrazione dello sviluppo del Mezzogiorno*, in SVIMEZ (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, pp. 29-67.
- Petraglia C., Scalera D. (2012), *Le politiche per il Mezzogiorno negli anni della crisi (2007-2012)*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 26, n. 4, pp. 1023-1048.
- Peck J., Tickell A. (2002), *Neoliberalizing Space*, in «Antipode», vol. 34, n. 3, pp. 380-404.
- Piketty T. (2019), *Capital et idéologie*, Paris, Seuil.
- Piore M., Sabel C. (1986), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books.
- Pluchino T., Zanardi A. (2016), *Decentramento fiscale, crescita economica e convergenza territoriale: evidenze empiriche del caso italiano*, in

- Bassanini F., Cerniglia F., Quadro Curzio A., Vandelli L. (a cura di), *Territori e autonomie*, Bologna, Il Mulino.
- Polanyi K. (1957), *The Economy as Instituted Process*, in Polanyi K., Arensberg C.M., Pearson H.W. (a cura di), *Trade and Market in the Early Empire. Economies in History and Theory*, New York, Free Press.
- Polverari L. (2013), *Policy Rhetoric versus Political Reality: Has the Italian State Given Up on the Mezzogiorno?*, in «Regional and Federal Studies», vol. 23, n. 5, pp. 571-590.
- Prota F., Viesti G. (2012), *Senza cassa. Le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, Bologna, Il Mulino.
- Pugliese E. (2018), *Quelli che se ne vanno. La nuova emigrazione italiana*, Bologna, Il Mulino.
- Pugliese E. (2002), *L'Italia, tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, Il Mulino.
- Putnam R.D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press (trad. it. *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993).
- Ricolfi L. (2010), *Il sacco del Nord: saggio sulla giustizia territoriale*, Milano, Guerini.
- Rodgers A. (1979), *Economic Development in Retrospect*, New York, Wiley.
- Rodríguez-Pose A. (2013), *Do Institutions Matter for Regional Development?*, in «Regional Studies», vol. 47, n. 7, pp. 1034-1047.
- Rodríguez-Pose A., Gill N. (2005), *On the «Economic Dividend» of Devolution*, in «Regional Studies», vol. 39, n. 4, pp. 405-420.
- Rodrik D. (2012), *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*, New York-London, Norton (trad. it. *La globalizzazione intelligente*, Roma-Bari, Laterza, 2015).
- Rossi U. (2004), *New Regionalism Contested: Some Remarks in Light of the Case of the Mezzogiorno of Italy*, in «International Journal of Urban and Regional Research», vol. 28, n. 2, pp. 466-476.
- Rossi Doria M. (1982), *Scritti sul Mezzogiorno*, Torino, Einaudi.
- Russo A. (2015), *Derive distributive e politiche per lo sviluppo nel Mezzogiorno*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», vol. 10, n. 1, pp. 31-58.
- Russo A. (2022), *La razionalizzazione incompiuta: il ruolo delle borghesie di stato meridionali nell'Intervento Straordinario*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. 36, n. 2, pp. 388-426.
- Sacco E. (2011), *Politica di coesione e regioni meridionali: tra centralizzazione e autonomia*, in «Stato e mercato», n. 2, pp. 245-282.
- Sacco E. (2022), *Dalle politiche negoziali italiane alla coesione europea: evoluzioni, progressi e arretramenti negli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. 36, n. 2, pp. 427-456.

- Saraceno P. (1983), *Keynes e la politica italiana di piena occupazione*, in «Studi SVIMEZ», vol. 26, n. 7-8, pp. 279-298.
- Sciarrone R. (a cura di) (2011), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locale in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli.
- Scott A.J. (1988), *New Industrial Spaces*, London, Pion.
- Servidio G. (2015), *Industria meridionale e politiche di incentivazione: storia di un progressivo disimpegno*, in SVIMEZ (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, Archivio Centrale dello Stato, Bologna, Il Mulino, pp. 221-269.
- SVIMEZ (1993). *I conti economici del Centro-Nord e del Mezzogiorno nel ventennio 1970-89*, Bologna, Il Mulino.
- SVIMEZ (1994), *Rapporto 1994 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- SVIMEZ (1995), *Rapporto 1995 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- SVIMEZ (1997), *Rapporto 1997 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- SVIMEZ (1999), *Rapporto 1999 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- SVIMEZ (2006), *Rapporto 2006 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- SVIMEZ (2008), *Rapporto 2008 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- SVIMEZ (2010), *Rapporto 2010 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- SVIMEZ (2011), *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud 1861-2011*, Bologna, Il Mulino.
- SVIMEZ (2015), *Rapporto 2015 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- SVIMEZ (2016), *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno 2016*, Bologna, Il Mulino.
- SVIMEZ (2020), *Rapporto 2020 sull'economia e la società del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Trigilia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Roma-Bari, Laterza.
- Trigilia C., Viesti G. (2016), *La crisi del Mezzogiorno e gli effetti perversi delle politiche*, in «il Mulino», n. 1, pp. 53-61.
- Viesti G. (a cura di) (2000), *Mezzogiorno dei distretti*, Roma, Donzelli.
- Viesti G. (2011), *Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno negli ultimi vent'anni*, in «Economia e politica industriale», vol. 38, n. 4, pp. 95-137.
- Viesti G. (2021), *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Roma-Bari, Laterza.
- Zamagni V. (2018), *L'economia italiana nell'età della globalizzazione*, Bologna, Il Mulino.

Zoppi S. (2021), *La Cassa per il Mezzogiorno nel processo di costruzione della democrazia italiana*, in De Vincenti C., Lepore A. (a cura di), *Next Generation Italia. Un nuovo Sud a 70 anni dalla Cassa per il Mezzogiorno*, Soveria Mannelli, Rubbettino.