

AA.VV.

L'EUROPA PER I GIOVANI, I GIOVANI PER L'EUROPA

*Riflessioni sulla politica di coesione europea
dal progetto TRUE – TRUsting Europe*

a cura di
Massimo Bartoli

Morlacchi Editore U.P.



Dalla Cassa per il Mezzogiorno alle nuove politiche di sviluppo dal “basso”: il contributo del Mezzogiorno alle politiche di coesione europea

Abstract: Nel secondo dopoguerra, il problema del superamento dei divari regionali di sviluppo è stato al centro del dibattito nazionale e si è concretizzato nella politica dell'intervento straordinario per il Sud. Nonostante i suoi limiti, questa politica, realizzata attraverso la Cassa per il Mezzogiorno sancisce l'affermarsi della programmazione come metodo sistematico, unitario e continuativo attraverso il quale promuovere lo sviluppo. Nei primi anni Novanta, l'abbandono definitivo di questa esperienza e la riattribuzione delle politiche di sviluppo regionale all'amministrazione ordinaria, procede parallelamente all'affermarsi delle politiche di coesione europee e del paradigma dello sviluppo locale che animano i contenuti delle politiche territoriali della cosiddetta “nuova programmazione”. Il capitolo si propone di ripercorrere questa storia, evidenziando il contributo che l'esperienza italiana ha dato al rafforzamento dei principi e dei valori che sono alla base delle politiche di coesione.

Parole chiave: Cassa del Mezzogiorno; intervento straordinario; Nuova Programmazione; coesione europea.

Abstract: In the post-World War II period, the regional development gaps were at the core of the national debate and were embodied in the special intervention policy for the South (Fund for the South). Despite its limits, this policy, implemented through the *Cassa per il Mezzogiorno* affirmed planning as a systematic and continuous method for promoting economic development. In the early 1990s, the definitive abandonment of this policy, with the reassignment of regional development policies to ordinary public administration, proceeded in parallel with both the rise of European cohesion policies and the paradigm of local development, at the center of the new territorial policies of the so-called “Nuova Programmazione”. The chapter aims to retrace these processes, highlighting the contribution of the Italian experience to the principles and values underlying cohesion policies.

Keywords: Cassa del Mezzogiorno; extraordinary intervention; New Programming; European cohesion.

1. Introduzione

Dalla sua nascita fino a oggi, la politica di coesione della Comunità Europea è diventata il principale strumento per promuovere congiuntamente crescita economica e inclusione sociale nei paesi membri e accompagnare le regioni che presentano divari di sviluppo a colmare queste lacune. Di recente la politica di coesione si è sempre più inserita e integrata all'interno degli obiettivi di *just transition* e sviluppo sostenibile, così come ha accentuato i suoi principi fondativi, ovvero logica programmatica, concentrazione e concertazione degli interventi, coinvolgimento diretto delle comunità locali e loro inserimento in reti di partenariato in grado di mobilitare e valorizzare competenze, risorse e conoscenze disperse sui territori in un'ottica di messa a sistema.

In questo contesto, l'esperienza italiana è molto importante. Il problema dei divari regionali di sviluppo tra Nord e Sud ha caratterizzato il nostro paese dall'unità d'Italia in poi, ma è soltanto dal secondo dopoguerra che si apre un ampio dibattito pubblico su come favorire la crescita delle aree in ritardo di sviluppo che culmina nella politica dell'intervento straordinario per il Sud. Nonostante i suoi limiti, questa politica, realizzata attraverso la Cassa per il Mezzogiorno sancisce l'affermarsi della programmazione come metodo sistematico, unitario e continuativo attraverso il quale promuovere lo sviluppo¹.

Nei primi anni Novanta, l'abbandono definitivo di questa esperienza e la riattribuzione delle politiche di sviluppo regionale all'amministrazione ordinaria, procede parallelamente all'affermarsi delle politiche di coesione europee e del paradigma dello sviluppo locale che animano i contenuti delle politiche territoriali della cosiddetta "nuova programmazione". Il capitolo si propone di ripercorrere questa storia, evidenziando il contributo che l'esperienza italiana ha dato al rafforzamento dei principi e dei valori che sono alla base delle politiche di coesione.

1 S. CAFIERO, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaita Editore, Manduria – Bari – Roma 2000.

2. *L'esperienza dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno*

La Cassa per il Mezzogiorno nasce nel 1950 sulla scorta dell'esperienza della *Tennessee Valley Authority*, all'interno del modello interventista keynesiano, in cui lo Stato sostiene la domanda attraverso la creazione di lavoro e reddito. In questo clima i meridionalisti maturano l'idea che la questione meridionale necessiti di una risposta politica forte e centralizzata, dal carattere straordinario e focalizzato, in grado di colmare la carenza infrastrutturale e imprenditoriale del Mezzogiorno. L'Italia di quegli anni è un paese devastato dalla Seconda guerra mondiale, con un Sud semianalfabeta e poverissimo. Alla Cassa è affidato il compito di promuovere uno slancio programmatico sul lungo periodo e ad ampio raggio, grazie a una grande sinergia politica, guidata da De Gasperi che immagina lo sviluppo del Mezzogiorno come parte del più generale processo di crescita nazionale. I primi interventi della Cassa riguardano investimenti strategici su obiettivi a elevato impatto territoriale (vie di trasporto, strade, porti, ponti, ma anche acquedotti, bonifiche, reti elettriche, scuole, ecc.) che colmano il deficit infrastrutturale del Sud. Il piano iniziale ha una durata di dieci anni (poi prolungata) e utilizza, oltre ad impieghi provenienti da programmi nazionali, risorse aggiuntive per circa 1000 miliardi di lire, che arrivano dal piano Marshall e da quello per il Sud della Banca mondiale.

L'Intervento Straordinario, seppure con alti e bassi, ha fino all'inizio degli anni Settanta un impatto positivo: in un clima di crescita economica si realizzano le infrastrutture di base e si avvia un processo di industrializzazione sul modello della grande industria². Nei decenni successivi comincia il processo involutivo che interrompe l'avviata convergenza in termini di Pil tra Nord e Sud e porta a una complessiva degenerazione della politica speciale, culminata negli anni Ottanta in un sistema di gestione politico-clientelare, connotato da sprechi e inefficienze che finisce per delegittimare quanto era stato fatto in precedenza, aprendo la strada a un suo definitivo accan-

2 G. VIESTI, *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Bari-Roma 2003.

tonamento, all'inizio degli anni Novanta. Secondo Cafiero³ questa involuzione deriva dal lento ma costante degrado del sistema politico italiano e dalle scelte di politica economica con cui l'Italia affronta la crisi degli anni Settanta. Lo Stato abbandona la politica offerrista della prima fase dell'intervento (investimenti diretti nell'economia e nelle infrastrutture) per privilegiare una politica della domanda, in cui il reddito meridionale viene sostenuto dalla spesa pubblica attraverso trasferimenti alle imprese e ai cittadini, che passano per i canali dell'intermediazione particolaristica e clientelare⁴.

La prima fase dell'intervento straordinario, incentrata su una politica infrastrutturale, si realizza nei primi anni di vita della Cassa (1950-1957) e si distingue per l'organicità del progetto politico: il territorio viene dotato di quelli che l'allora in voga "teoria della modernizzazione" definisce prerequisiti per lo sviluppo necessari a favorire un processo spontaneo di decollo industriale, che sarebbe stato accelerato da specifiche politiche di incentivazione.

Nella seconda fase, si avvia un programma di industrializzazione pubblica, guidato dal Ministero delle partecipazioni statali, su settori considerati strategici (siderurgia, meccanica, chimica), coadiuvato da un sistema di incentivi e da meccanismi di concertazione tra attori locali, imprenditori e sindacati⁵. L'industrializzazione attiva si concretizza in due momenti⁶: 1959-1965 e 1969-1973. Nel periodo 1959-1965 si punta maggiormente sui settori di base. Si tratta di una scelta che rispecchia una strategia di politica economica nazionale: questo tipo di industria avrebbe dovuto essere il pilone portante delle attività già localizzate nel Nord, protagoniste di un'intensa fase di sviluppo e affermazione all'estero.

3 S. CAFIERO, *Storia dell'intervento...*, cit.

4 A. GIANNOLA, *La nuova programmazione. Evoluzione e restaurazione*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», 2000(3), pp. 403-422. A. GIANNOLA, C. PETRAGLIA, C., *Politiche dell'offerta, della domanda e programmazione dello sviluppo. Il dualismo "dimenticato"*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 2007(1), pp. 13-41.

5 G. GALASSO, *Fare un po' il punto sul Mezzogiorno*, in E. GIAMMATTEI, P. DE VIVO (a cura di), *Federalismo e Mezzogiorno*, Guida, Napoli 2009.

6 A. GIANNOLA, C. PETRAGLIA, C., *Politiche dell'offerta, della domanda...*, cit.

Negli anni 1969-1973 l'industrializzazione viene spostata sui rami manifatturieri delle seconde lavorazioni, soprattutto meccanica, automobilistica, elettrica ed aeronautica, settori industriali *hard*, in cui prevaleva la grande industria fordista classica. Ne deriva la nascita di un indotto e l'innalzamento della produttività per addetto, anche se le imprese locali più vivaci sono quelle dei comparti maggiormente sostenuti dagli investimenti pubblici. Sviluppo locale e industrializzazione esterna sembrano alimentarsi a vicenda e nella metà degli anni Settanta, il Mezzogiorno appare come un sistema industriale che, pur avendo fragilità ed inefficienze, possiede vocazioni e potenzialità⁷. Tuttavia, se si esclude l'intervento infrastrutturale dei primi anni di vita della Cassa, il disegno complessivo di industrializzazione nasconde una sorta di subalternità del Sud al resto del paese. Già in uno scritto del 1961, Galasso⁸ denunciava i rischi di un «processo di industrializzazione di tipo (...) coloniale o semi-coloniale: vale a dire che il Sud serva come zona ottimale di localizzazione della produzione rispetto ai mercati di sbocco o di rifornimento o come zona ottimale per il reclutamento di manodopera a buon mercato».

Di fatto, questo è in parte avvenuto negli anni successivi, quando il Mezzogiorno è diventato sia un grande mercato per il consumo dei prodotti delle imprese del Centro-Nord, sia un'area che espelleva manodopera a basso costo verso le regioni più industrializzate. Nondimeno, bisogna stare attenti a ridurre la questione dei rapporti tra territori meridionali e resto del paese a semplicistiche tesi di un Nord colonialista che depreda il Sud; le scelte di industrializzazione di quegli anni rispondevano a logiche di natura più generale, che individuavano nel territorio arretrato un'area più debole, necessariamente subalterna nel più generale modello di sviluppo alle aree più forti che dovevano fare da traino⁹. Questa visione era anche l'esito di

7 *Ibidem.*

8 ID., *Il Mezzogiorno. Da "questione" a "problema aperto"*, Lacaita, Manduria 2005, p. 289.

9 L. DE ROSA, *La provincia subordinata. Saggio sulla questione meridionale*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

un intreccio complesso di fattori, quali l'atteggiamento paternalistico e dirigista dello Stato centrale, la saldatura tra gli interessi della classe politica meridionale e del Centro-Nord, e l'isomorfismo verso le teorie di sviluppo prevalenti in quegli anni. Teorie in cui la crescita economica veniva affidata all'incremento del settore industriale: in particolare, nelle aree depresse la possibilità di innescare percorsi di sviluppo era vista come intimamente legata all'insediamento di "poli industriali"¹⁰, a prevalente industria pesante.

Da questo punto di vista, la scelta di impiantare nelle aree meridionali l'industria delle lavorazioni di base (come il petrolchimico) esprimeva diverse esigenze: valutazioni di natura geopolitica, legate alla posizione strategica del Mezzogiorno nel Mediterraneo, soprattutto in relazione ai paesi Nord-africani; scelte di opportunità localizzativa collegate alla volontà di ottimizzare la distribuzione del bacino industriale e di migliorare della competitività generale, promuovendo in queste aree una produzione di supporto alle avviate imprese del Nord; considerazioni di convenienza sociale: da un lato, la possibilità di frammentare e contenere la nascente contestazione operaia nelle fabbriche del Nord, delocalizzando le produzioni in aree dove esisteva un folto esercito di riserva¹¹; dall'altro l'opportunità di spostare in territori più fragili con una scarsa capacità regolativa produzioni inquinanti, laddove in altri contesti una nascente sensibilità ambientale ne cominciava a ostacolare l'installazione.

Come sottolineato da molte ricerche¹², si è realizzato al Sud uno scambio tra occupazione e consumo ambientale, che è sfociato nella diffusione di industrie molto inquinanti. Pesanti sono state le ripercussioni in termini di deturpazione ambientale e salute ambientale che il mito della modernizzazione industriale ha lasciato in queste aree, quando la crisi economica ha mostrato anche la fragilità occu-

10 F. PERROUX, *L'economia del XX secolo*, Edizioni di Comunità, Milano 1966.

11 B. JOSSA, *Il Mezzogiorno e lo sviluppo dall'alto*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 2001(3), pp. 399-430.

12 P. SAITTA, *Spazi e società a rischio. Ecologia, petrolio e mutamento a Gela*, Think Thanks, Napoli 2009; A. F. RAVENDA, *Carbone. Inquinamento industriale salute e politica a Brindisi*, Meltemi, Milano 2018.

pazionale di questo modello. Laddove l'industria è arrivata solo in parte, lo scambio tra occupazione e consumo ambientale è passato per la speculazione edilizia, favorita dalle pressioni dell'economia criminale e informale e dall'incapacità dell'amministrazione locale di imporre delle normative chiare e farle rispettare. Non è un caso che il settore delle costruzioni sia in molte province meridionali uno dei maggiori bacini d'impiego e superi o eguagli il peso del comparto industriale¹³.

Inoltre, lo spostamento a Sud della grande industria di base esprimeva un disegno strategico in cui il territorio era secondario; questi comparti individuavano attività senza storia, "calate" nel Mezzogiorno, senza alcuna attenzione alle vocazioni territoriali e incapaci di stimolare adeguatamente la creazione di un indotto locale, in quanto non producevano prodotti per il mercato finale.

3. I limiti del processo di industrializzazione forzata e la degenerazione dell'intervento straordinario

La decisione politica di puntare sui settori dell'industria di base al Sud, seppure esprimesse una logica in cui questo territorio era pensato come strategicamente subordinato all'apparato produttivo del Nord (cui avrebbe fornito materiali di base e intermedi), rispecchiava anche la convinzione che questi fossero i comparti industriali più importanti e solidi, in quanto maggiormente rispondenti al prototipo della grande fabbrica fordista, caratterizzata da gigantismo ed economie di scala legate alla produzione. È stata questa una grave miopia progettuale: in seguito agli shock petroliferi dei primi anni Settanta prende avvio un processo di deindustrializzazione che si conclude con una trasformazione profonda del sistema e una pesante diminuzione proprio di questi comparti, che avevano rappresentato i maggiori investimenti della Cassa.

13 Per un caso emblematico: D. FARINELLA, P. SAITTA, *The Endless Reconstruction and Modern Disasters: The Management of Urban Space through an Earthquake – Messina, 1908-2018*, New York, Palgrave MacMillan, Camden 2019.

Acciaierie e impianti di chimica diventano attività estremamente costose a causa dell'elevato aumento del greggio; le industrie negli ambiti della meccanica, automotive, aereoporti e simili divengono obsolete e inefficienti, in quanto innovazioni organizzative e tecnologiche (in particolare legate all'elettronica), così come la scoperta di nuovi materiali, portano al superamento della produzione di massa a vantaggio della *lean production*. L'introduzione delle macchine a controllo numerico si risolve con la perdita di molti posti di lavoro e con un superamento del modello della fabbrica fordista.

In generale in Italia, la crisi della grande industria e la contrazione occupazionale che ne deriva non viene affrontata con una seria e adeguata politica macroeconomica in grado accompagnare la transizione verso i nuovi modelli produttivi¹⁴. Gli effetti di questa mancata risposta macropolitica sono ancora oggi evidenti, in quanto è proprio in quella stagione che inizia il lento declino industriale italiano, rallentato soltanto in parte dalla breve stagione dei distretti industriali. Nel caso del Mezzogiorno poi, in seguito agli shock petroliferi, si decide per una brusca interruzione della politica interventista che reggeva il processo di industrializzazione. Concretamente questa scelta risponde ancora una volta a una sottomissione delle esigenze meridionali alle più generali strategie economiche, preoccupate di sostenere e proteggere dalla crisi occupazionale le aree più industrializzate del paese, peraltro attraverso misure inadeguate.

Secondo Giannola¹⁵, l'abbandono della politica degli investimenti è stato guidato da due considerazioni errate: da un lato, l'idea di essere in presenza di uno sviluppo autopropulsivo al Sud, per cui questo territorio avrebbe potuto "marciare" da solo; dall'altro, l'aspettativa che la creazione di un *welfare state* redistributivo (sancta dalla nascita del Sistema Sanitario Nazionale) avrebbe supplito alla mancanza di politiche di sviluppo, mediante il sostegno della domanda. Il passaggio da politiche offertiste a politiche domandiste si rivela invece fatale. Nonostante negli anni precedenti la cri-

14 G. ORIENTALE CAPUTO, *Analisi sociale del mercato del lavoro*, il Mulino, Bologna 2021.

15 A. GIANNOLA, *La nuova programmazione...*, cit.

si petrolifera sembrava essersi avviato un processo di convergenza economica, il Mezzogiorno era ancora un'economia troppo debole e dipendente dagli investimenti esterni della Cassa e da quei comparti che sarebbero entrati in crisi con la ristrutturazione economica. Esso avrebbe necessitato di uno sforzo maggiore in termini di investimenti pubblici diretti, proprio per favorire la riconversione e il passaggio dalla grande industria alle piccole e medie imprese.

Il fragile sistema industriale meridionale non è stato sostenuto nel momento in cui necessitava di maggiore supporto. Il tessuto industriale non aveva in sé la forza per riconvertirsi e laddove riesce in questa operazione lo fa al prezzo di una sua degradazione, che si realizza in forme come ridimensionamento e miniaturizzazione delle imprese, parziale o totale immersione delle attività, squalificazione e precarizzazione del lavoro. Lungo gli anni Ottanta, la ristrutturazione della filiera produttiva al Sud si realizza in modo spontaneo, attraverso una stiratura del gracile tessuto imprenditoriale che prosegue fino agli anni Novanta e porta a un assetto sbilanciato del tessuto socio-economico: la grande impresa e i posti di lavoro da essa creati sono pressoché scomparsi; la media impresa resta molto debole e poco diffusa, non riuscendo ad affermarsi come livello dimensionale nel quale si posizionano le eventuali gemmature che derivano dalla crisi delle grande industria; la piccola impresa cresce in numerosità, assorbendo parte del *know how* industriale, ma tende a ripiegarsi su una pericolosa dimensione micro (con aziende con meno di cinque addetti), che crea frammentazione e impedisce la creazione di economie esterne e di agglomerazione¹⁶.

La persistenza del razionamento sul mercato del lavoro diventa strutturale e genera una elevata pressione sociale, che può essere soltanto in parte arginata dalla ripresa del fenomeno migratorio. Lo sviluppo di un *welfare state* particolarista che alimenta un flusso automatico di risorse verso il Sud e il crescente ruolo del pubblico sul mercato del lavoro (che con l'impiego pubblico colma le lacune del

16 A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, *Istituzioni economiche e Mezzogiorno. Analisi delle politiche di sviluppo*, La Nuova Italia Scientifica, Napoli, 1997.

privato), forniscono le valvole di sfogo a tale pressione sociale. Inoltre, con l'interruzione degli interventi di industrializzazione, il sistema di incentivi per le imprese, orientato alla fiscalizzazione degli oneri sociali e contributivi, si trasforma in un vero e proprio sussidio volto a compensare e persino proteggere le imprese locali. Le esigue risorse vengono sempre più indirizzate verso scopi ordinari, per coprire le carenze endemiche della pubblica amministrazione¹⁷. La Cassa del Mezzogiorno finisce così per occuparsi di attività di routine (manutenzione ordinaria delle infrastrutture) o sociali (sostegno al reddito e all'occupazione), piuttosto che perseguire obiettivi di sviluppo. Si assiste a uno "spiazzamento" delle politiche di sviluppo, che non vengono più utilizzate per produrre cambiamento, rimuovendo gli svantaggi competitivi del Meridione, ma per sostenere quella che diventa una economia patologicamente assistita¹⁸.

È proprio in questa fase degenerativa dell'intervento straordinario che prende piede quel malcontento settentrionale alla base del fenomeno leghista e che individua nell'assistenzialismo meridionale un'appendice patologica che rallenta la crescita del paese. Questo nonostante, paradossalmente, lo spiazzamento delle politiche di sviluppo avesse effetti positivi per il Centro-Nord: in un mercato nazionale unico, ma a struttura fortemente dualistica come quello italiano, il sostegno artificiale della domanda della parte arretrata non funzionava da moltiplicatore keynesiano per quest'ultima, creando un'offerta *in loco* che aiutava lo sviluppo delle attività produttive; al contrario, alimentava le importazioni dalla parte più avanzata, spiazzando la capacità produttiva e rallentando la formazione del mercato nell'area più debole¹⁹. Ne deriva che la mancanza di una solida base produttiva locale associata all'innalzamento dei livelli di reddito, grazie ai trasferimenti pubblici, si traduce in una maggiore

17 G. VIESTI, F. PROTA, *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna 2004.

18 A. GIANNOLA, C. PETRAGLIA, *Politiche dell'offerta...*, cit.

19 Ivi, p. 21.

capacità di spesa dei cittadini meridionali, di cui beneficiano le industrie del resto del paese²⁰.

In quegli anni, la spesa pubblica viene finanziata con l'emissione di moneta e l'aumento del debito pubblico²¹ che, in un contesto internazionale instabile a causa della fine degli accordi di Bretton Woods, originano tendenze inflazionistiche e ripetute svalutazioni. Si crea un sottile equilibrio per cui la situazione diventa conveniente sia per l'area assistita che per quella industrializzata, che è sollecitata a espandersi ulteriormente anche per coprire i bisogni e la domanda di mercato meridionale. La debolezza della lira ha sorretto le esportazioni e contribuito alla crescita e successiva stabilizzazione delle piccole imprese settentrionali e all'avvio di una fase di crescita incentrata sui distretti industriali e sul *made in Italy*.

In un certo senso, quella divisione del lavoro in cui il Sud viene lasciato alla "politica" e il Nord è votato all'impresa²² intercetta un equilibrio nel quale gli interessi industriali del Centro-Nord coincidono con quelli politici e di consenso del Mezzogiorno. Il risultato è la deriva particolaristica e clientelare, collegabile ad almeno tre aspetti:

- l'utilizzo improprio dei trasferimenti come mezzi per alimentare consenso politico;
- l'abbandono di politiche di concorrenza e mercato, per cui l'attività di impresa locale finisce per essere spesso protetta;
- l'incapacità degli attori amministrativi di garantire il controllo e sanzionare i comportamenti scorretti, che comporta l'erosione della fiducia istituzionale e la creazione di un regime di transazioni economiche altamente sregolato dal quale è difficile uscire.

20 G. BODO, G. VIESTI, *La grande svolta*, Donzelli, Roma 1997; A. GIANNOLA, *La nuova programmazione...*, cit.; B. JOSSA, *Il Mezzogiorno...*, cit.; G. VIESTI, *Abolire il Mezzogiorno*, cit.

21 G. VIESTI, *Mezzogiorno a tradimento*, cit.

22 C. TRIGILIA, *Sviluppo senza autonomia*, il Mulino, Bologna 1992; B. JOSSA, *Il Mezzogiorno...*, cit.

In definitiva, la sconfitta dell'intervento straordinario deve essere tutta cercata nel delicato passaggio dal fordismo (con la grande fabbrica e la produzione di massa) al post-fordismo (con i processi di terziarizzazione e il ricentraggio sulla produzione flessibile e di nicchia). L'Italia del Nord è più attrezzata e riesce a riconvertirsi (anche se solo in parte, come dimostrano le difficoltà attuali del sistema economico), mentre il Sud inizia un processo di deindustrializzazione che lo porta a ridimensionare la sua già fragile base produttiva, trasformandosi in un'economia "patologicamente" assistita.

L'intervento straordinario diventava espressione di un grande "spreco": tra il 1951 e il 1992 sono stati spesi un po' meno di 140 miliardi di euro, con una media di 3,5 miliardi l'anno e un'incidenza annua sul Pil²³ dello 0,7%. Non si tratta di una cifra elevata in assoluto: essa diventa tale se paragonata agli scadenti risultati ottenuti, per i quali, ancora oggi, il Mezzogiorno produce solo il 24% del Pil complessivo e il reddito pro-capite di un meridionale è fermo al 60% di quello di uno del Centro-Nord²⁴. Nel 1984 si decide di liquidare la Cassa per il Mezzogiorno, ma l'intervento straordinario riesce a sopravvivere con la creazione di Agensud per altri sette anni, fino al 1992 quando viene definitivamente accantonato.

4. Dal macro al micro: la svolta localistica delle politiche per il Sud e l'attenzione ai fattori istituzionali

Uno dei principali limiti della politica speciale è stato l'approccio dirigistico e dall'alto, poco attento alle specificità territoriali che avrebbe portato all'installazione nel Meridione di cattedrali nel deserto, interventi scarsamente amalgamati con il paesaggio e le tradi-

23 A. STATERA, *Risorge il grande elemosiniere per scongiurare il partito del Sud*, in «Repubblica», 1° agosto 2009; G.A. STELLA, *Lo spreco*, Mondadori, Milano 2001.

24 R. GIOVANNINI, *139.881.500.000 Sono gli euro investiti o elargiti a fondo perduto dallo Stato in quarant'anni con la Cassa per il Mezzogiorno*, in «La Stampa», 3 agosto 2009.

zioni storico-economiche locali. Dalla fine degli anni Ottanta in poi, anche in risposta a questa esperienza, in Italia si inizia sempre più a porre attenzione alla dimensione locale e micro dell'attività di impresa e si afferma l'idea che lo sviluppo deve essere sempre *place-based*²⁵, ovvero inserito all'interno delle specificità territoriali e in grado di coinvolgere direttamente gli attori locali nei processi, in modo da generare forme di *empowerment* socio-territoriale e attivazione.

Si tratta di un'impostazione che è anche alla base delle politiche di coesione della Comunità Europea, i cui prodromi possono essere individuati nell'istituzione del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) nel 1975 e che trova pieno avvio dal 1988 con la Commissione Delors che definisce una prima politica di coesione basata sulla riforma dei fondi strutturali e sulla definizione di programmi operativi funzionanti per cicli di programmazione sessennali. Vi è un parallelismo tra l'affermarsi delle nuove politiche comunitarie e la riforma delle politiche territoriali per il Mezzogiorno in un'ottica di sviluppo locale.

In questo paragrafo conclusivo non è possibile ripercorrere nel dettaglio la storia di queste politiche di "Nuova Programmazione"²⁶ ma si proverà a mettere in luce come il dibattito scientifico italiano di quegli anni sia stato importante per la maturazione di principi, concetti, metodi e strumenti di intervento che si sono saldati con le più ampie politiche comunitarie.

Dalla metà degli anni Ottanta, gli studi sulla specializzazione flessibile²⁷ e sui distretti industriali²⁸ portano all'affermarsi di un approccio locale nelle politiche di sviluppo, in cui il territorio viene messo al centro dei meccanismi di crescita socio-economica; l'attenzione viene rivolta alle agglomerazione produttive di piccole imprese, fortemente ancorate al *milieu* socio-culturale del territorio

25 E. BATTAGLINI, *Sviluppo locale*, FrancoAngeli, Milano 2014.

26 Per un approfondimento cfr. FARINELLA 2010, op. cit.

27 M. PIORE, C. SABEL, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Basic Books, New York 1984.

28 G. BECATTINI, *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, il Mulino, Bologna 1987; S. BRUSCO, *Piccole imprese e distretti industriali*, Rosenberg&Sellier, Torino 1989.

(di cui rispecchiano interessi, valori e identità) e organizzate in una fitta trama di relazioni cooperative. Nei distretti industriali la condivisione e diffusione di saperi e innovazioni dà vita a esternalità positive, economie esterne che, riversandosi su tutto il territorio, permettono di innescare una crescita virtuosa, in cui benessere sociale e sviluppo economico si intrecciano. L'attenzione è posta sui *fattori immateriali* dello sviluppo, ovvero relazioni sociali consolidate, codici, meccanismi di regolazione politiche, norme e valori locali, conoscenze tacite, *routines* e pratiche, capitale sociale, forme specifiche di organizzazione sociale che si sono sedimentate nel territorio e che vengono viste come centrali per capire i percorsi di sviluppo intrapresi (*path dependency*). Il problema dello sviluppo economico assume per la prima volta una chiave istituzionalista²⁹.

Questa scoperta porta poi a un acceso confronto tra chi pensa che sia possibile "costruire" lo sviluppo dal basso, attraverso politiche pubbliche *ad hoc*, orientate alla creazione di istituzioni cooperative e di fiducia, e chi invece crede che lo sviluppo locale sia il risultato non replicabile di lunghi processi territoriali di sedimentazione istituzionale. In entrambe queste visioni si sottolineava che i territori che avevano innescato percorsi specifici e territoriali allo sviluppo a partire dalle proprie peculiarità istituzionali, erano anche quelli in cui si realizzava il binomio crescita sociale e sviluppo economico (ovvero aumenti di equità e di efficienza), laddove gli interventi calati dall'alto ed eterodiretti, avevano generato spesso effetti spersonalizzanti e anomici sui territori e deresponsabilizzanti rispetto alla sua classe politica. Sembrava altresì chiaro che pratiche clientelari, particolarismo diffuso e comportamenti opportunistici potessero ostacolare l'espansione socio-economica.

La modifica del quadro istituzionale, con la costruzione di nuove pratiche e nuove istituzioni (*institutional building*) può aiutare a innescare la crescita. Solo coinvolgendo gli attori locali nel processo di sviluppo si valorizzano potenzialità, vincoli, risorse, identità, tradi-

29 A. AMIN, *Una prospettiva neo-istituzionalista dello sviluppo locale*, in «Sviluppo locale», 1998(8), pp. 75-94.

zioni, competenze e conoscenze tacite, producendo un meccanismo virtuoso di apprendimento collettivo, che sfocia nel superamento della cornice clientelare, a vantaggio di una in cui sono essenziali fiducia, capitale sociale e beni collettivi. In un tale contesto è fondamentale il ruolo dell'azione pubblica, chiamata a regolare le transazioni in modo trasparente ed efficace, sanzionando i comportamenti scorretti.

In quegli stessi anni, Giuseppe De Rita al Censis, ma anche la neonata rivista *Meridiana*, iniziano a maturare un filone di ricerca sui potenziali fattori di sviluppo endogeno nel Mezzogiorno e sul fatto che in questo territorio esistano, a macchia di leopardo, aree caratterizzata da alta intensità imprenditoriale di piccole imprese spesso sommerse³⁰. La scoperta di questo dinamismo territoriale si accompagna all'effervescenza legata alle nuove iniziative politico-amministrative collegate alla tardiva attuazione delle Regioni. È all'interno di questo ampio dibattito che nel 1992, la l.488/92 decreta la fine dell'intervento straordinario, riportando le funzioni di sviluppo delle aree depresse all'amministrazione ordinaria. In quello stesso anno, Carlo Trigilia, con il libro *Sviluppo senza autonomia*, restituisce un bilancio lucido e amaro di questa politica: ribaltando le tesi del meridionalismo tradizionale, l'autore sostiene che è proprio l'intervento pubblico ad aver prodotto effetti perversi che hanno impedito uno sviluppo autonomo ed endogeno, sfociando in un capitalismo di natura dipendente e politica, basato non sull'impresa e la produzione, ma sulle attività di intermediazione e gestione dei fondi. Tra gli effetti perversi, oltre alla prodizione di clientelismo e assistenzialismo, vi era lo spiazzamento dell'impresa competitiva³¹ e l'assuefazione e dipendenza nella società meridionale, in cui conta più specializzarsi nella ricerca e nel controllo dei canali di intermediazione piuttosto che nella ricerca di un lavoro. Il tacito accordo tra governanti nazionali e locali, basato sullo scam-

30 E. PONTAROLLO, *Tendenze della nuova imprenditoria nel Mezzogiorno*, FrancoAngeli, Milano 1982.

31 G. GALASSO, *Il Mezzogiorno. Da "questione" a "problema aperto"*, Lacaita, Manduria 2005.

bio politico tra consenso elettorale e erogazioni, avrebbe aiutato il sistema a perpetuarsi³²; la progressiva deresponsabilizzazione delle amministrazioni locali, impegnate a intercettare e ripartire flussi di spesa piuttosto che a erogare servizi efficienti, avrebbe poi provocato lo sganciamento tra l'impiego pubblico e il fine istituzionale cui una data amministrazione è preposta, con effetti deleteri sulla qualità del sistema³³. È in questo contesto che prende le mosse il filone dello sviluppo locale.

Alla metà degli anni Novanta, in un sostanziale vuoto di investimenti e *policy* dirette al Mezzogiorno, alcuni studiosi meridionali sottolineano l'emergere di flebili segnali di sviluppo endogeno, grazie alla ripresa delle esportazioni delle PMI meridionali operanti in sistemi locali a elevata specializzazione produttiva³⁴. Allo stesso tempo sul piano politico, la crisi istituzionale determinata dalla stagione di Tangentopoli aveva prodotto un nuovo protagonismo della classe politica locale, frutto dell'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di Regioni e Province. Le leggi Bassanini sul decentramento, l'autonomia e la semplificazione amministrativa inauguravano un percorso di riforma delle pubbliche amministrazioni locali in cui esse erano chiamate a un coinvolgimento diretto nelle politiche, secondo il principio di sussidiarietà. Sul piano culturale, un nuovo meridionalismo, collegato alla rivista Meridiana sanciva la necessità di "abolire il Mezzogiorno"³⁵ a vantaggio dei "Mezzogiorni", territori differenziati, con proprie modalità di regolazione socio-economica, sottolineando la necessità di superare lo stereotipo di un meridione uniformemente arretrato.

32 A. PIZZORNO, *Identità e scambio politico nel conflitto industriale*, in ID., *Le radici della politica assoluta*, Feltrinelli, Milano 1993, pp. 204-231.

33 F.P. CERASE, *Un'amministrazione bloccata*, FrancoAngeli, Milano 1992.

34 Si pensi ad esempio agli studi di L. BACULO, *Impresa forte, politica debole*. ESI, Napoli 1994; G. BODO, G. VIESTI, *La grande svolta*, cit.; P. DE VIVO, *Sviluppo locale e Mezzogiorno*, FrancoAngeli, Milano 1997; L. MELDOLESI, *Dalla parte del Sud*, Laterza, Bari - Roma 1998; G. VIESTI, *Come nascono i distretti*, Laterza, Bari-Roma 2000.

35 G. VIESTI, *Abolire il Mezzogiorno*, cit.

Rinnovamento politico-amministrativo e culturale ed effervescenza economica basata sulla piccola impresa erano visti come elementi che esprimevano l'avvio di un processo di sviluppo endogeno nel Sud tramite la "seconda via" della specializzazione flessibile. Non mancavano tuttavia studiosi³⁶ che esortavano alla prudenza, paventando che si trattava di effetti determinati da specifiche congiunture economiche e politiche e non cambiamenti profondi. Ad esempio, la ripresa delle esportazioni era più trainata dalle svalutazioni competitive della lira e si è esaurita con il passaggio all'euro. Anche l'enfasi sul rinnovamento della classe politica in seguito allo *shock* di Tangentopoli e alle riforme istituzionali sarebbe stata eccessiva. Sebbene sia innegabile che vi sia stato un certo rinnovamento, molti dei deficit strutturali che la pubblica amministrazione meridionale erano lungi dall'essere risolti, a causa di un contesto di diminuzione delle risorse pubbliche, endemica carenza di personale e scarsa capacità di formazione. Inoltre, l'esaltazione della piccola impresa ha coperto quei limiti strutturali alla capacità di fare innovazione, ricerca e internazionalizzarsi, che la microdimensione può implicare. Parcellizzazione e isolamento delle piccole imprese sono fattori che aggravano i gravi vincoli di contesto legati alla criminalità, alla carenza infrastrutturale, alla scadente efficacia dell'azione pubblica e alle difficoltà di credito.

In quegli anni, tuttavia, la politica di rigore finanziario, la riforma amministrativa ed elettorale, i successi ottenuti contro la criminalità e l'attenzione alle PMI facevano pensare a un intenso momento di cambiamento istituzionale nel Meridione. I territori e gli attori locali in essi presenti, attraverso le pionieristiche esperienze di Programmazione negoziata, come i Patti territoriali, i Contratti di programma, i progetti Leader, che prendono avvio dai primi anni Novanta, cominciavano ad auto-organizzarsi in un processo di sviluppo autonomo e dal basso, secondo un metodo che oggi è la prassi

36 Tra gli altri: N. ROSSI, *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Laterza, Bari-Roma 2005; A. LA SPINA, *Politiche per il Mezzogiorno e riforma amministrativa*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 2007(3), pp. 5-39.

delle politiche territoriali. La Nuova Programmazione nasce così con l'intento di razionalizzare e dotare di un quadro unitario le nascenti esperienze di Programmazione negoziata che i cambiamenti introdotti con la nuova normativa europea per i fondi strutturali e per le politiche di coesione.

Dai fondi strutturali si mutuano quattro principi che vengono recepiti nella programmazione nazionale³⁷:

1. *Concentrazione*, ovvero attenzione a concentrare le risorse su selezionati obiettivi prioritari;
2. *Programmazione*, legata alla previsione di percorsi di crescita all'interno di strategie pluriennali e integrate, con scadenze temporali definite, monitoraggio e valutazione lungo le diverse fasi;
3. *Partenariato*, che rinvia alla complementarità tra fondi europei e nazionali, e tra fondi pubblici e privati, attraverso una logica di concertazione tra i diversi livelli della filiera istituzionale;
4. *Addizionalità*, legata alla necessità che i fondi europei si aggiungano (e non si sostituiscano) a quelli nazionali.

Concertazione e contrattualizzazione delle politiche pubbliche sono gli ulteriori tasselli che vengono invece “recepiti” dalle politiche negoziali.

La *concertazione* rimanda alla necessità di migliorare i processi decisionali all'interno della pubblica amministrazione: “costringendo” tutti i soggetti competenti a incontrarsi e negoziare per trovare una soluzione si intende interrompere la sequenzialità delle procedure, causa di blocchi ed inefficienza³⁸.

La *contrattualizzazione* è una diretta conseguenza dell'autonomia amministrativa che si traduce velocemente in autonomia contrattuale e nella possibilità per i nuovi soggetti di stipulare accordi³⁹. Si tratta di “contratti di cooperazione” che vincolano e re-

37 N. ROSSI, *Mediterraneo del Nord*, cit., p.12.

38 A. PICHIERRI, *La regolazione dei sistemi locali*, Il Mulino, Bologna 2002.

39 Tra gli altri: G. D'AURIA, *Autorità e contratto nell'amministrazione italiana*, oggi, in «Politica del diritto», 1998(2), pp. 201-241; L. BOBBIO, *Produzione di politi-*

sponsabilizzano i soggetti partecipanti. L'intento è generare esternalità positive, favorire partecipazione, condivisione e consenso tra i diversi attori sociali attorno a impegni e obiettivi negoziati ed esplicitati a livello territoriale⁴⁰. Diversamente dal passato, questa contrattazione è "decentrata, diffusa, molecolare, su temi settoriali" e attiva forme di negoziazione e concertazione pubblica, che tendono a sovrapporsi e a confondersi con essa (*ibidem*). Sul piano della produzione culturale, due personalità di spicco come De Rita⁴¹ e Barca⁴² creano una vera e propria leadership intellettuale che, unita a quella amministrativa (rappresentata dal partito dei sindaci) darà vita alla Nuova Programmazione e si sostanzierà attorno al neonato *Dipartimento per le Politiche di Sviluppo* (DPS), braccio operativo della nascente politica⁴³.

La Nuova Programmazione aveva l'ambizione di tenere insieme crescita economica e sviluppo sociale. Questa logica si è poi stata traslata anche alla più recente Strategia Nazionale per le Aree interne (SNAI)⁴⁴. Appariva fondamentale potenziare il contesto meridionale, sia in termini di convenienza imprenditoriale a investire (versante economico), che di qualità della vita (piano sociale), considerando lo sviluppo non solo nei suoi aspetti economici, ma anche nelle sue implicazioni istituzionali (culturali, sociali e politiche). Bisognava quindi invertire la logica di intervento: mentre l'intervento straordinario stimolava la crescita economica come mezzo per provocare a cascata uno sviluppo sociale, la nuova programmazione considerava prioritario lavorare sul rafforzamento della dimensione

che a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana, in «Stato e Mercato», 2000(58), 1, pp. 111-141.

⁴⁰ L. BOBBIO, *Produzione di politiche...*, cit.

⁴¹ G. DE RITA, A. BONOMI, *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità*, Bollati Boringhieri, Torino 1998.

⁴² F. BARCA, Introduzione, in AA.VV., *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Donzelli, Roma 1998.

⁴³ AA.VV., *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Donzelli, Roma 1998.

⁴⁴ F. BARCA, P. CASAVOLA (a cura di), *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, in Materiali UVAL, n. 31, 2014, https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/MUVAL_31_Aree_interne.pdf

sociale e istituzionale per produrre effetti economici. Per questo le nuove politiche territoriali propongono sempre logiche di concertazione locale, di costruzione di reti territoriali attraverso le quali promuovere la fiducia, la cooperazione, il capitale sociale e costruire un frame condiviso di valori e pratiche sulle quali poggiare i processi di sviluppo.

Inoltre, per la nuova programmazione il *gap* di contesto poteva essere superato solo rilanciando una politica di investimenti per migliorare la dotazione di infrastrutture materiali e immateriali, rispolverando la tradizione offertista della prima fase dell'intervento straordinario⁴⁵. Questo aspetto resterà in parte disatteso, in quanto molti degli investimenti verranno utilizzati in modo improprio per finanziare progetti già essere⁴⁶.

Altri concetti fondativi erano la valorizzazione del tessuto locale di piccole e medie imprese, in modo da delineare percorsi di sviluppo armonici con quei saperi materiali e quelle specificità che si sono sedimentate nel corso del tempo, trasformando i vincoli territoriali in risorse.

Una ulteriore scommessa riguardava il ricentraggio delle funzioni di sviluppo sulle amministrazioni ordinarie e sulle classi politiche locali: soltanto responsabilizzando gli attori locali direttamente coinvolti nei percorsi di sviluppo si potevano indurre quelle innovazioni nelle pratiche d'azione che permettevano di avviare un processo di crescita istituzionale.

Infine, a partire dal nuovo spazio dato agli attori locali, si assegnava per la prima volta molta importanza al buon coordinamento di tutta la filiera istituzionale messa in moto nel processo di sviluppo, filiera a cui ognuno era chiamato a contribuire secondo articolate logiche di *governance*. La conoscenza dei bisogni territoriali non poteva essere definita a priori attraverso interventi dall'alto ed accentrati, era al contrario diffusa nei diversi livelli istituzionali (micro, meso e macro).

45 A. GIANNOLA, *La nuova programmazione...*, cit.

46 D. FARINELLA, *Mezzogiorno alla finestra*, Aracne, Roma 2010.

La scelta di effettuare una politica di investimenti implicava la necessità di garantire una spesa aggiuntiva rispetto a quella ordinaria. La Nuova Programmazione si concentrava sulla spesa pubblica in conto capitale, normalmente considerata come motrice dei processi di sviluppo, fissando al 45% di spesa in conto capitale dedicata al Sud la soglia oltre la quale le risorse “aggiuntive” avrebbero innescato la crescita. Tale tetto, a prima vista arbitrario, rispondeva alla logica di assegnare al Mezzogiorno una quota consistente di spesa in conto capitale, che eccedesse la percentuale di popolazione residente. Da qui le critiche di alcuni⁴⁷, secondo cui non veniva mai chiarito perché raggiungendo questa soglia rifacimenti di piazze e di fontane avrebbero dovuto trasformarsi in sviluppo locale. Pur tuttavia, questa percentuale di spesa non è di fatto mai stata raggiunta materialmente e le risorse aggiuntive hanno spesso sostituito la carenza di quelle ordinarie⁴⁸.

Un ulteriore aspetto della nuova programmazione era l'enfasi sull'importanza di orientare la spesa sugli investimenti in infrastrutture piuttosto che sugli incentivi automatici alle imprese. Questi ultimi sono infatti politiche di “compensazione” degli svantaggi territoriali che non eliminano le diseconomie, limitandosi a colmare artificialmente lo svantaggio. Inoltre, proprio per migliorare il contesto in cui le imprese meridionali si trovavano a operare, si auspicavano adeguate macro-politiche della concorrenza. Anche su questi due punti, la realizzazione pratica della politica si è molto discostata dagli intenti originari.

Un ultimo aspetto, già in parte anticipato, riguarda la centralità assegnata alla modernizzazione amministrativa, grazie alla quale si sarebbe definitivamente eliminata l'inefficienza burocratica, vero e proprio collo di bottiglia allo sviluppo del Sud. Lo storico deficit amministrativo rappresentava un nodo con cui la Nuova Programmazione doveva fare i conti. In passato, proprio la “sfiducia” nelle

47 N. ROSSI, *Mediterraneo del Nord*, cit.

48 G. VIESTI, *Mezzogiorno a tradimento*, Laterza, Bari-Roma, 2009a; D. FARINELLA, *Mezzogiorno alla finestra*, cit.

capacità di risposta del modello amministrativo ordinario aveva portato a una fuga dall'amministrazione ordinaria e alla programmazione straordinaria, che si era sostanziata in strutture amministrative specifiche, *ad hoc*, come la Cassa⁴⁹. L'esperienza aveva mostrato l'ottimismo e persino l'ingenuità che reggeva il passaggio al regime "straordinario": non era bastato creare nuove strutture amministrative, con compiti tecnici e specifici, per produrre automaticamente un *modus agendi* nuovo e innovativo e renderle immuni dai mali e dalle *routines* consolidate nelle amministrazioni esistenti. Sul lungo periodo, la gestione collusiva e politico-clientelare delle pratiche amministrative, con il loro progressivo sganciamento dall'erogazione di beni e servizi⁵⁰, aveva caratterizzato per intero l'azione pubblica nel Mezzogiorno, indipendentemente dal carattere ordinario o straordinario delle organizzazioni. Tali limiti possono essere riassunti in: «scarso impegno a disegnare procedure che responsabilizzassero i soggetti pubblici nei confronti dei beneficiari dell'intervento», assenza della «cultura del controllo e della verifica», «processo decisionale poco verificabile», causato dalla «complessità degli adempimenti» e dalla «farraginosità delle procedure», «informazione territoriale carente», «nessuna attenzione a riscontrare l'impatto socio-economico delle risorse», «preferenza per moduli autoritari», «concezione organizzativa autocratica»⁵¹.

In questo senso, la Nuova programmazione ha lasciato una importante eredità. Si era infatti consapevoli che la riattribuzione delle funzioni di sviluppo all'amministrazione ordinaria era sì l'unica via percorribile, ma anche una strada difficile, che comportava da un lato una presa d'atto delle carenze del sistema amministrativo meridionale, dall'altro una "cura" specifica, incentrata sulla promozione di un cambiamento culturale. Se l'intervento straordinario "calato" dall'alto aveva di fatto accentuato la progressiva deresponsabilizzazione dell'amministrazione locale, la riattribuzione di compiti,

49 F. BARCA, *Introduzione*, cit.

50 F.P. CERASE, *Un'amministrazione...*, cit.

51 F. BARCA, *Introduzione*, cit., pp. 32 e ss.

competenze e poteri decisionali dal basso avrebbe potuto incanalare un cambiamento culturale e l'apprendimento di un nuovo modo di fare, più autonomo e responsabile. L'importanza assegnata agli attori pubblici locali comportava l'attribuzione agli enti locali di responsabilità di progettazione, gestione e spesa. Qualora questi fossero stati carenti di capacità progettuale e gestionale, obiettivo della Nuova Programmazione sarebbe stato di sollecitarne la costruzione mediante i meccanismi di concertazione e contrattualizzazione delle politiche. Lo scambio reciproco, la cooperazione e la condivisione di conoscenze, competenze e valori, prodotti dalla "pratica" della concertazione condurrebbero infatti gli attori alla rottura delle vecchie pratiche a vantaggio di prassi innovative. Il raggiungimento negoziale di un progetto di sviluppo comune risulterebbe altamente vincolante per i partecipanti, in quanto esito dell'attivazione di un *frame* condiviso che si consolida durante la prassi negoziale stessa⁵². La contrattualizzazione alla fine della fase concertativa, con la sottoscrizione di un patto/contratto tra gli attori locali, in cui ciascuno si impegna a fare la propria parte, individua poi una divisione del lavoro tra i partecipanti e la definizione di tempi, azioni e modalità operative che dovrebbero essere in grado di vincolare ulteriormente gli attori rispetto agli impegni presi in sede concertativa. Il doppio processo concertazione/contrattualizzazione stimolerebbe quel percorso di apprendimento collettivo e *institutional building*, in cui si crea capitale sociale e fiducia interpersonale e istituzionale.

Contrattualizzazione, progettazione, concertazione, partenariato tra pubblico e privato, negoziazione, rendicontazione e monitoraggio diventano parole chiave che modificano in modo irreversibile sia la retorica che la pratica nelle quali le amministrazioni locali operano.

52 E. D'ALBERGO, *Modelli di governance e cambiamento culturale: le politiche pubbliche tra mercato e comunità*, in F. BATTISTELLI (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, FrancoAngeli, Milano 2002, pp. 71-90; C. DONOLO, *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, in «Stato e Mercato», 2005(73), pp. 33-65.

Infine, se a livello locale la modernizzazione amministrativa veniva perseguita attraverso il decentramento delle competenze progettuali, gestionali e decisionali, a livello centrale era necessario rafforzare le *skill* tecniche, utili alle attività di supporto e monitoraggio, proprio a partire dalla consapevolezza che il processo di verifica e controllo dei risultati dell'azione amministrativa è stata una delle carenze che aveva determinato il fallimento della politica speciale. Per verificare gli esiti delle politiche pubbliche si crea all'interno del DPS, il *Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici* (NUVAL), composto a sua volta da: l'*Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici* (UVER), con compiti di monitoraggio sulla qualità degli investimenti infrastrutturali; l'*Unità di valutazione degli investimenti pubblici* (UVAL), con attività di supporto tecnico alle amministrazioni, tramite l'elaborazione di metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi d'investimento pubblico *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, anche al fine di ottimizzare l'utilizzo dei fondi strutturali comunitari. Si prevedeva infine il meccanismo della "premialità", attraverso il quale "ricompensare" le pubbliche amministrazioni in relazione al raggiungimento di determinati risultati, nel tentativo di ancorare le amministrazioni ad obiettivi di risultato certi ed in tempi stabiliti. Rimane opinabile se sia corretto premiare delle amministrazioni perché semplicemente svolgono il proprio lavoro⁵³.

Sebbene la stagione della Nuova programmazione si sia conclusa alla fine degli anni 2000, molti dei principi ma anche i metodi di lavori che sono stati sinteticamente presentati sono rimasti in eredità alle amministrazioni locali e sono oggi parte integrante degli interventi di sviluppo territoriale che prendono forma nel quadro dei fondi strutturali e della più generale politica di coesione.

53 A. LA SPINA, *Politiche per il Mezzogiorno...*, cit.; N. ROSSI, *Mediterraneo del Nord*, cit.

Bibliografia

- AA.VV., *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*. Donzelli, Roma 1998.
- AMIN A., *Una prospettiva neo-istituzionalista dello sviluppo locale*, in «Sviluppo locale», 1998(V, 8), pp. 75-94.
- BACULO L., *Impresa forte, politica debole*. ESI, Napoli 1994.
- BARCA F., Introduzione, in AA.VV., *op. cit.*, 1998.
- BARCA F., CASAVOLA P. (a cura di), *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, in *Materiali UVAL*, n. 31, 2014, https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/MUVAL_31_Aree_interne.pdf
- BATTAGLINI E., *Sviluppo locale*, FrancoAngeli, Milano 2014.
- BECATTINI G., *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, il Mulino, Bologna 1987.
- BOBBIO L., *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in «Stato e Mercato», 2000(58, 1), pp. 111-141.
- BODO G., VIESTI G., *La grande svolta*, Donzelli, Roma, 1987.
- BRUSCO S., *Piccole imprese e distretti industriali*, Rosenberg&Sellier, Torino 1989.
- CAFIERO S., *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaita Editore, Manduria-Bari-Roma 2000.
- CERASE F. P., *Un'amministrazione bloccata*, FrancoAngeli, Milano 1992.
- D'ALBERGO E., Modelli di governance e cambiamento culturale: le politiche pubbliche tra mercato e comunità, in BATTISTELLI F. (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Milano, FrancoAngeli 2002, pp. 71-90.
- D'AURIA G., *Autorità e contratto nell'amministrazione italiana, oggi*, in «Politica del diritto», 1998(2), pp. 201-241.
- DEL MONTE A., GIANNOLA A., *Istituzioni economiche e Mezzogiorno. Analisi delle politiche di sviluppo*, La Nuova Italia Scientifica, Napoli 1997.

- DE RITA G., BONOMI A., *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità*, Bollati Boringhieri, Torino 1998.
- DE ROSA L., *La provincia subordinata. Saggio sulla questione meridionale*, Laterza, Roma-Bari 2004.
- DE VIVO P., *Sviluppo locale e Mezzogiorno*, FrancoAngeli, Milano 1997.
- DONOLO C., *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, in «Stato e Mercato», 2005(73), pp. 33-65.
- FARINELLA D., *Mezzogiorno alla finestra*, Aracne, Roma 2010.
- FARINELLA D., SAITTA P., *The Endless Reconstruction and Modern Disasters: The Management of Urban Space through an Earthquake – Messina, 1908-2018*, New York, Palgrave MacMillan 2019.
- GALASSO G. (2005), *Il Mezzogiorno. Da "questione" a "problema aperto"*, Lacaita, Manduria.
- GALASSO G. (2009), Fare un po' il punto sul Mezzogiorno, in GIAMMATTEI, E., DE VIVO, P. (a cura di), *Federalismo e Mezzogiorno*, Guida, Napoli.
- GIANNOLA A. (2000), La nuova programmazione. Evoluzione e restaurazione, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 3, pp. 403-422.
- GIANNOLA A., *Federalismo, lucciole e lanterne*, in «Mezzogiorno Europa», 2008(3), pp. 18-21.
- GIANNOLA A., PETRAGLIA C., *Politiche dell'offerta, della domanda e programmazione dello sviluppo. Il dualismo "dimenticato"*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 2007(1), pp. 1341.
- GIOVANNINI R., *139.881.500.000 Sono gli euro investiti o elargiti a fondo perduto dallo Stato in quarant'anni con la Cassa per il Mezzogiorno*, in «La Stampa», 3 Agosto 2009.
- JOSSA B., *Il Mezzogiorno e lo sviluppo dall'alto*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 2001(3), pp. 399-430.
- LA SPINA A., *Politiche per il Mezzogiorno e riforma amministrativa*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 2007(3), pp. 5-39.

MELDOLESI, L. *Dalla parte del Sud*, Laterza, Bari-Roma 1998.

ORIENTALE CAPUTO G., *Analisi sociale del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna 2021.

PERROUX F., *L'economia del XX secolo*, Edizioni di Comunità, Milano 1966.

PICHIERRI A., *La regolazione dei sistemi locali*, Il Mulino, Bologna 2002.

PIORE M., SABEL C., *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Basic Books, New York, 1984, trad. it. *Le due vie dello sviluppo*, Isedi, Torino 1987.

PIZZORNO A., *Identità e scambio politico nel conflitto industriale*, in ID. (a cura di), *Le radici della politica assoluta*, Feltrinelli, Milano 1993, pp. 204-231.

PONTAROLLO E., *Tendenze della nuova imprenditoria nel Mezzogiorno*, FrancoAngeli, Milano, 1982.

RAVENDA A.F., *Carbone. Inquinamento industriale salute e politica a Brindisi*, Meltemi, Milano 2018.

ROSSI N., *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Laterza, Bari-Roma, 2005.

SAITTA P., *Spazi e società a rischio. Ecologia, petrolio e mutamento a Gela*, ThinkThanks, Napoli, 2009.

STATERA A., *Risorge il grande elemosiniere per scongiurare il partito del Sud*, in «Repubblica», 1 Agosto 2009.

STELLA G.A., *Lo spreco*, Mondadori, Milano 2001.

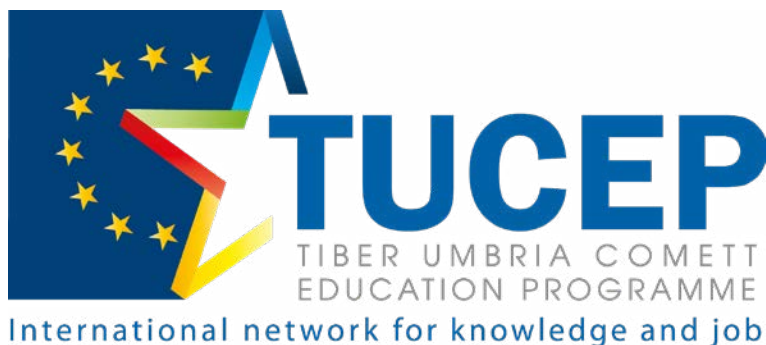
TRIGILIA C., *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche del mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 1992.

VIESTI G., *Mezzogiorno a tradimento*, Laterza, Bari-Roma 2009.

VIESTI G., *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Bari-Roma 2003.

VIESTI G., *Come nascono i distretti*, Laterza, Bari-Roma 2000.

VIESTI G., PROTA F., *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna 2004.



Comunicare la Politica di Coesione dell'Ue e i suoi benefici per i territori dell'Unione, *in primis* alle giovani generazioni, protagoniste delle prossime tappe del processo di integrazione europea. Una sfida colta dal Progetto *TRUsting Europe-TRUE*, le cui attività formative hanno raggiunto circa 500 studenti in tutta la Penisola e coinvolto 12 Università italiane, società di comunicazione e enti di promozione sociale. Il Volume, grazie ai contributi di docenti universitari intervenuti nel Progetto, affronta alcuni specifici aspetti della Coesione europea, dalla sua evoluzione storica fino al consolidamento di uno specifico capitolo per le politiche giovanili, dal suo articolarsi con l'intervento straordinario per il Mezzogiorno d'Italia fino a una riflessione sulle sue debolezze comunicative e sui processi di valutazione dei risultati ottenuti.

MASSIMO BARTOLI insegna Diritto internazionale proredito presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Perugia, dove ha svolto numerose attività di docenza e ricerca in Diritto europeo ed internazionale nei settori delle politiche di Coesione, della concorrenza, del commercio e della sicurezza collettiva.