

Mezzogiorno e politiche di sviluppo territoriale dalla fine dell'intervento straordinario al 2012

RUGGIERO TUPPUTI

Introduzione

Se lo sviluppo del Meridione rappresenta la *vexata quaestio* della storia italiana, più interessante risulta indagarne nello specifico le cause della mancata realizzazione. Gli interventi della Cassa per il Mezzogiorno hanno caratterizzato per un quarantennio lo sviluppo del Sud (etero)diretto dallo Stato, raggiungendo significativi traguardi economici (tuttora ineguagliati), ma lasciando insoluti molti importanti problemi. Nel 1992 la scomoda eredità della Cassa passò prima alla *legge 488/1992* e poi, in maniera più organica, alla *Nuova Programmazione* definita in relazione con i cicli di programmazione europea.

In questo contributo si è voluto prendere l'avvio da una breve riflessione sul periodo in chiaroscuro della Cassa, adottando tre linee interpretative, incentrate essenzialmente sulla lettura delle vicende del Mezzogiorno in termini di "subalternità" economica, politica e culturale. Ci si rende conto che questa lettura è figlia di una ardua semplificazione, sia perché esclude altri canoni interpretativi, sia perché i tre diversi approcci utilizzati non sono sempre distinguibili tra di loro in maniera netta. A giustificazione di questo, possiamo dire che il nostro fine non è quello di fornire un'interpretazione dettagliata dell'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno, quanto piuttosto di contestualizzare le successive esperienze.

Infatti, sulla base di questa introduzione si è potuto sviluppare il discorso sul *focus* specifico del lavoro: gli ultimi vent'anni delle politiche territoriali di sviluppo del Sud. Si tratta di un periodo particolarmente importante sia a causa dei cambiamenti (politici, economici e culturali) intercorsi in Italia, sia – e direi soprattutto – a causa dei radicali cambiamenti dell'ambiente economico e politico internazionale. In tale contesto, si è definita una strategia che sembrava segnare l'avvio di una stagione promettente, caratterizzata dall'adozione di nuovi approcci conoscitivi e da proposte innovative nelle metodologie d'intervento per il Mezzogiorno.

Considerato l'arco temporale "1992-2012" si sono enfatizzati due periodi:

1. il periodo contrassegnato dall'applicazione della *legge n. 488 del 1992* (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 1992, n.*

415, recante modifiche alla legge 1 marzo 1986, n. 64, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e norme per l'agevolazione delle attività produttive);

2. il periodo successivo della Nuova Programmazione correlata ai cicli dei fondi strutturali europei (pur con i limiti di ipotesi interpretative relative ad esperienze ancora *in itinere*).

La Cassa per il Mezzogiorno: una storia controversa

Le ragioni della nascita dell'intervento straordinario sono sia di natura economica che politica. Alla fine della seconda guerra mondiale lo stato d'emergenza del Mezzogiorno appare in tutta la sua gravità. Le condizioni degenerative dell'agricoltura meridionale, sotto il profilo economico e sociale, creano una situazione potenzialmente esplosiva per l'ordine pubblico.

Dato questo quadro una qualche forma di intervento pubblico è obbligata, anche se non di facile individuazione. L'avvio di un processo di sviluppo industriale del Mezzogiorno, in grado di assorbire l'eccesso di manodopera contadina, veniva visto con grande pessimismo, sia per i problemi di ricostruzione che riguardavano l'apparato industriale italiano in generale, sia per gli interessi particolari delle regioni settentrionali che consideravano il Mezzogiorno come naturale mercato di sbocco della loro produzione. Scartata la possibilità di avviare da subito un vero sviluppo industriale, non restava altra soluzione che attuare una politica di opere pubbliche capaci di irrobustire le strutture civili, consolidare il settore agricolo, incentivare il turismo e, in ultima analisi, preparare il terreno per quei processi d'industrializzazione che eventualmente si fossero spontaneamente generati.

È in questo clima che vedono la luce la riforma fondiaria e l'istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse per il Mezzogiorno (legge 646 del 10 agosto 1950)¹.

La Cassa era una struttura tecnica speciale, fuori dal circuito della pubblica amministrazione ordinaria, incaricata di un programma specifico e a termine. Essa presentava importanti novità dal punto di vista politico-giuridico: si iscriveva nel contesto di una visione generale di un sistema economico misto in cui lo Stato non solo facilitasse l'accumulazione e l'iniziativa privata, ma po-

¹ Sulla storia e sulle ragioni politico-economiche della nascita della Cassa per il Mezzogiorno cfr.: G. BARONE, *Stato e Mezzogiorno (1943-60). Il "primo tempo" dell'intervento straordinario*, in F. BARBAGALLO (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, Torino, Einaudi, 1994, vol. I; P. BARUCCI, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno: la politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Bologna, Il Mulino, 1978; S. CAFIERO, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita Editore, 2000; A.L. DENITTO, *Confindustria e Mezzogiorno (1950-1958). Dibattiti e strategie sull'intervento straordinario*, Galatina, Congedo, 2001; A. GRAZIANI, *Lo sviluppo dell'economia italiana: dalla ricostruzione alla moneta europea*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000; G. PESCATORE, *La Cassa per il Mezzogiorno: un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Bologna, Il Mulino, 2008.

tesse anche agire direttamente per favorire lo sviluppo. Concettualmente, questo tipo di struttura nasceva dalle teorie e dalle ipotesi della SVIMEZ sulla scorta delle esperienze realizzate da Francesco Saverio Nitti e in particolare dall'IRI, oltre che sull'esempio statunitense². La Cassa aveva una dotazione finanziaria propria, attribuita con varie disposizioni di legge, che avrebbe dovuto essere aggiuntiva rispetto all'azione ordinaria di Stato ed Enti locali.

Dalle origini fino alla seconda metà degli anni '50, essa svolge più che altro un'azione di infrastrutturazione civile e agricola, surrogando la normale politica di opere pubbliche che nel Mezzogiorno, sin dall'Unità, era sempre stata carente. Bisogna aspettare la legge 634 del 30/7/1957 per avere una diversa impostazione basata su due ulteriori principi ispiratori: l'industrializzazione e la concentrazione degli interventi. La sua attuazione determina l'individuazione di poche zone soggette ad un autentico sviluppo industriale con grandi impianti ad elevata intensità di capitale: Napoli-Caserta-Salerno, Bari-Taranto-Brindisi, Catania-Siracusa, Porto Torres. In tali aree vengono localizzate le maggiori attività³. Infatti, nel periodo più intenso del miracolo economico italiano, tra il '58 e il '63, gli investimenti industriali nel Mezzogiorno raggiungono il 25% degli investimenti industriali nazionali, limite superato solo nel 1972 dal 37%⁴

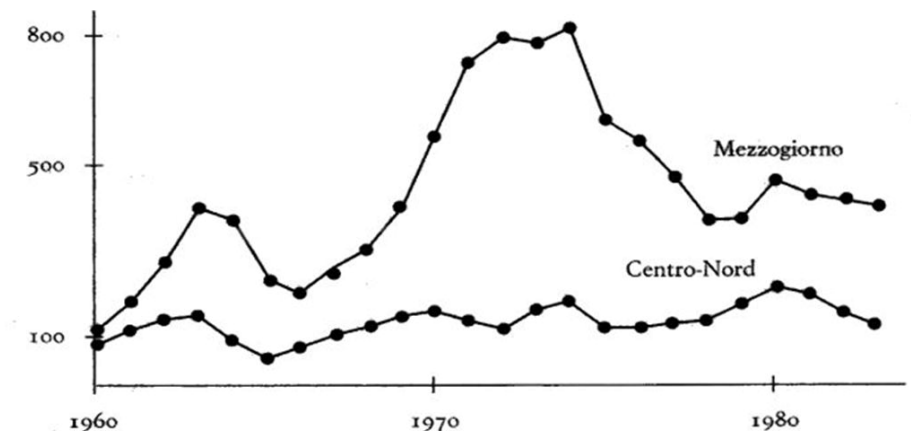


Figura 1
Investimenti nell'industria al Centro-Nord e nel Mezzogiorno, 1960-83 (1960 = 100).

(fig.1 grafico tratto da: A. GRAZIANI, *op. cit.*, p. 101).

² Cfr. P. SARACENO, *Il nuovo meridionalismo*, Napoli, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, 1986; L. D'ANTONE (a cura di), *Radici storiche ed esperienze dell'Intervento straordinario*, Napoli, Bibliopolis, 1996.

³ Cfr. A. GRAZIANI, *op. cit.*, p. 77.

⁴ *Ivi*, pp. 78, 100.

Vari fattori concorrono alla grande espansione dell'industria meridionale in questo periodo. Innanzitutto il sistema di incentivazione dei privati, ma anche, e soprattutto, lo sviluppo delle imprese a partecipazione statale che, tramite una strategia espansionistica del tutto simile a quella dei *trust* privati, finiscono con lo scegliere il Mezzogiorno come loro base territoriale, legando lo sviluppo industriale dell'area alla loro azione⁵.

Per alcuni decenni e fino allo shock petrolifero c'è una certa convergenza tra Nord e Sud del Paese, con la Cassa per il Mezzogiorno complementare, per molti aspetti, agli interessi dell'industria settentrionale. Dal 1973 in poi, però, questo percorso di crescita progressivamente si interrompe ed emerge una propensione al sostegno del reddito delle regioni del Sud. Proprio nella fase *post '73* i trasferimenti statali accrescono la domanda meridionale di merci che però, venendo soddisfatta dalle imprese del Centro-Nord, non stimola la crescita di un apparato produttivo al Sud, ma contribuisce ad alimentare lo sviluppo dell'Italia centro-settentrionale⁶.

Con provvedimenti successivi la Cassa viene sempre rinnovata fino a quando, nell'agosto '84, si apre una fase di transizione conclusasi con la *legge 64/1986*, contenente indicazioni innovative per l'*intervento straordinario* e la creazione di due nuovi organi: l'*Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (AgenSud)*, che eredita buona parte delle funzioni della vecchia Cassa, e il *Dipartimento per il Mezzogiorno*. Come attestato dalla *Relazione generale sulla situazione economica del paese 1988* l'impostazione dei trasferimenti nel Sud rimane sostanzialmente uguale, dato che la spesa pubblica nelle regioni meridionali risponde per lo più a esigenze di carattere locale e particolare piuttosto che a ipotesi generali di trasformazione⁷.

Nel dicembre '92, in un'atmosfera esacerbata dalla crescente conflittualità politica e dalle ricorrenti crisi economiche che colpivano l'Italia, si ha l'approvazione da parte del Parlamento della *legge 488* che pone fine all'*intervento straordinario* chiudendo, di fatto, un periodo durato oltre un quarantennio.

Generalmente condivisa è l'idea che i risultati raggiunti dalla Cassa per il Mezzogiorno siano stati sostanzialmente positivi, soprattutto nel ridurre lo storico *gap* infrastrutturale del Meridione dal resto del Paese⁸. Diverse interpretazioni, tuttavia, pur confermando i traguardi raggiunti, evidenziano in maniera

⁵ Cfr. A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana: l'integrazione capitalistica di un'area arretrata*, Bologna, Il Mulino, 1978; L. PENNACCHI (a cura di), *Il sistema delle Partecipazioni Statali: scelte economiche, assetti istituzionali e nuovo ruolo dell'industria di Stato*, Bari, De Donato, 1980.

⁶ Cfr. F. BARBAGALLO, *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2013, pp. 178-179.

⁷ Cfr. MINISTERO PER IL BILANCIO E LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, MINISTERO PER IL TESORO, *Relazione generale sulla situazione economica del paese 1988, Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, Roma, 31 marzo 1989. Cfr. anche SVIMEZ, *Rapporto Svimez 1988 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1988.

⁸ Cfr. G. VIESTI, F. PROTA, *Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 33-34.

piuttosto critica i limiti di questo genere di politica, in particolare per quanto riguarda l'obiettivo dichiarato di sviluppo autonomo del Mezzogiorno.

In quest'ottica possiamo schematicamente ridurre a tre i modelli interpretativi. Il primo è quello della "dipendenza politica", che rilegge la storia dell'*intervento straordinario* come una storia di subalternità delle classi dirigenti meridionali a quelle settentrionali.

Carlo Trigilia, in *Sviluppo senza autonomia*, segnala come il ruolo di governo e il *modus operandi* delle amministrazioni locali siano decisivi per spiegare il sottosviluppo del Mezzogiorno⁹. Trigilia si concentra sulla classe politica del Sud, vista non come espressione di una "cultura meridionale" intrinsecamente corrotta o degenerata, ma come classe asservita agli interessi e alle esigenze dei ceti dirigenti nazionali che, data la sua condizione, ha come obiettivo primario quello di conservare la posizione di dominio locale attraverso relazioni di tipo clientelare. Essa può sopravvivere soltanto se è in grado di far affluire risorse dal centro per la soddisfazione di specifici interessi. In tal modo la classe politica nazionale, imponendo le sue strategie, amplia il consenso, sfruttando la debolezza di quella meridionale. È il consolidarsi di questo sistema che ha determinato i limiti degli interventi della Cassa per il Mezzogiorno ed ha impedito l'emancipazione della politica meridionale da interessi particolaristici e logiche clientelari, dando luogo ad un processo circolare che confermava, ad un tempo, l'espansione politica nazionale dei partiti dominanti e i fenomeni di arretratezza economica e di inadeguato sviluppo sociale del Mezzogiorno¹⁰.

Insomma, nel corso del tempo, e siamo al secondo modello interpretativo, quello che enfatizza la "dipendenza economica", si afferma l'ipotesi che l'obiettivo principale dell'*intervento straordinario* non fosse lo sviluppo autopulsivo del Mezzogiorno (che avrebbe richiesto molte più risorse), ma piuttosto la conferma della struttura dualistica dell'economia italiana¹¹. Come ha rilevato Bruno Jossa:

⁹ Cfr. C. TRIGILIA, *Sviluppo senza autonomia: effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1992.

¹⁰ Su queste conclusioni, in generale, c'è ormai una vastissima letteratura. Faccio riferimento solo ad alcuni dei saggi che ho consultato, perché li ritengo essenziali per lo sviluppo delle tesi che propongo. Per quanto riguarda il tema della subalternità politica e del clientelismo del Mezzogiorno durante la *Prima Repubblica* cfr. F. CASSANO, *Il teorema democristiano: la mediazione della DC nella società e nel sistema politico italiani*, Bari, De Donato, 1979; per un'analisi dei rapporti e dei legami otto-novecenteschi tra classi politiche meridionali e nazionali cfr. A. GRAMSCI, *La questione meridionale*, Roma, Edizioni Rinascita, 1951 e E. CORVAGLIA (a cura di), *Il ministro della mala vita e altri scritti*, Bari, Palomar, 2006; per quanto attiene la cooptazione della classe politica meridionale all'interno del sistema politico nazionale, a partire dall'Unità, cfr. L. GRAZIANO, *Clientelismo e sistema politico. Il caso dell'Italia*, Milano, Franco Angeli, 1980; per ciò che riguarda, in generale, il rapporto tra subalternità e sottosviluppo cfr. N. ZITARA, *L'Unità d'Italia: nascita di una colonia*, Milano, Jaca Book, 1971.

¹¹ A sostegno di tale tesi vi è la constatazione che, durante il periodo 1950-1998, la spesa per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno non supera lo 0,7 % medio del PIL italiano, equivalente a 4.592,90 milioni di euro del 2008 annui. Cfr. V. DANIELE, P. MALANIMA, *Il divario Nord-Sud in Italia 1861-2011*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, p. 85.

L'aver creato al Sud prima le infrastrutture e poi le industrie [...] ha fatto sì che il processo moltiplicativo alimentato dalla spesa per opere pubbliche al Sud favorisse l'industrializzazione al Nord, perché la maggior domanda di prodotti industriali dei meridionali dovuta alla spesa pubblica, non avendo trovato un'offerta di prodotti industriali al Sud, è refluita al Nord, alimentando [...] il dualismo. Quando si sono, poi, create nuove industrie al Sud, nel decennio 1971-1981, la spesa per infrastrutture fatta in precedenza non ha contribuito, naturalmente, a favorire il processo di industrializzazione tramite il moltiplicatore keynesiano e le industrie sviluppatesi nel Sud in quel periodo non sono state imprese private venute su per soddisfare una maggior domanda al Sud di prodotti industriali, ma imprese a partecipazione statale o grossi complessi privati settentrionali, che hanno soddisfatto una domanda proveniente soprattutto dal Nord. Così il fatto di non aver previsto uno sviluppo contemporaneo di infrastrutture e di industrie, se è stato un errore dal punto di vista del Mezzogiorno, è stato un disegno che soddisfaceva gli interessi degli industriali settentrionali¹².

Nel complesso, nell'analisi "dipendentista" la fase dell'*intervento straordinario* e la sua fine fanno parte del contesto di subalternità (che è politica ed economica) del Meridione agli interessi delle altre aree del Paese. Le stesse fasi di crescita e sviluppo economico del Sud si inseriscono in politiche utili innanzitutto al Nord¹³.

L'ultima interpretazione analizza l'*intervento straordinario* partendo dal modello di raffigurazione del Mezzogiorno che è stato costruito nel corso del tempo. La centralità di questo modello è stata evidenziata da chi tenacemente contrasta la rappresentazione di un Sud privo di una "narrazione" propria, ma descritto e dipinto a partire dal grado di diversità dal Nord. Il problema fondamentale non è il Mezzogiorno in sé, ma la visione/versione che se ne dà¹⁴.

È il Sud visto come "Nord imperfetto" che ha plasmato l'idea dell'*intervento straordinario*. Un Meridione che, partendo da uno stato di "arretratezza" (vera o presunta) politica, economica o sociale, è stato accompagnato alla civiltà, alla modernità e al progresso con misure eccezionali, emergenziali e straordinarie che sono diventate in realtà il *modus operandi* "ordinario" dello Stato nel Mezzogiorno¹⁵.

Se la "modernizzazione" nel Mezzogiorno non ha prodotto gli esiti sperati e l'industrializzazione non è stata capace di generare un vero indotto nel contesto di un subsistema economico autoprospulsivo, è anche perché queste politiche so-

¹² B. JOSSA, *Il Mezzogiorno e lo sviluppo dall'alto*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», a. XV, 3, 2001, p. 420. Cfr. anche F. BARBAGALLO, *La questione italiana*, cit.

¹³ Cfr. in particolare L. FERRARI BRAVO, A. SERAFINI (a cura di), *Stato e sottosviluppo. Il caso del Mezzogiorno italiano*, Verona, Ombre Corte, 2007. Cfr. anche A. GIANNOLA, *Dipendenza, sviluppo, crescita. Profili, concetti, evidenze*, in «Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali», a. XXIV, 69, 2010, pp. 201-226.

¹⁴ Cfr. F. CASSANO, *Il pensiero meridiano*, Roma-Bari, Laterza, 1996; ORIZZONTI MERIDIANI (a cura di), *Briganti o emigranti. Sud e movimenti tra conricerca e studi subalterni*, Verona, Ombre Corte, 2014. Su questi temi cfr. anche E. SAID, *Orientalismo*, Torino, Bollati Boringhieri, 1991.

¹⁵ Cfr. F. FESTA, *Oltre l'emergenza. Pratiche ed esperienze di "comune" nel Sud d'Italia*, in ORIZZONTI MERIDIANI (a cura di), *op. cit.*, pp. 191-209.

no state progettate senza una vera e propria idea di integrazione con le varie componenti del sistema in cui venivano innestate. Inoltre, non sono stati presi in considerazione gli effetti devastanti – a livello sociale e ambientale – che quegli interventi avrebbero potuto comportare.

Ai fini del discorso che stiamo facendo, ci fermiamo a questi modelli interpretativi assai semplificati, pur essendo consapevoli del fatto che la letteratura sul Mezzogiorno è molto ampia e complessa e che tra gli stessi schemi adottati non è facile fare una distinzione netta.

Le ragioni della fine dell'intervento straordinario e la nascita di nuove prospettive teoriche

Agli inizi degli anni '90 legittime considerazioni critiche, unite al luogo comune, ormai radicato nell'opinione pubblica italiana, che tutta la spesa per il Meridione fosse destinata all'improduttività e allo spreco¹⁶, sono alla base di un cambio radicale nella politica di sviluppo. È sintomatico, comunque, come l'epilogo dell'*intervento straordinario* avvenga contemporaneamente al collasso del sistema politico che aveva permesso, in qualche modo, di raccordare Nord e Sud del Paese in una dinamica macroeconomica privilegiando lo strumento della Cassa per il Mezzogiorno¹⁷.

Questa svolta è senza dubbio favorita dalle posizioni della Comunità europea. Nell'intento di tutelare la concorrenza e la parità tra imprese a livello comunitario, infatti, la strumentazione dell'*intervento straordinario* nel Mezzogiorno viene contestata in quanto giudicata troppo estesa e generosa. Questo porta la Commissione europea ad aprire, nel 1992, una procedura di infrazione contro l'Italia, minacciando l'interruzione della distribuzione dei Fondi strutturali¹⁸. Dopo una complicata trattativa viene raggiunto un accordo nel marzo '95: la Commissione ottiene dal Governo italiano l'abolizione degli sgravi contributivi e della fiscalizzazione aggiuntiva degli oneri sociali nel Mezzogiorno, con un'attuazione decisamente rapida e senza che venga preventivata alcuna misura compensativa, in grado di incentivare l'occupazione¹⁹. Per comprendere il rilievo di questa decisione e le conseguenze negative che ha sulle imprese operanti nel Meridione, basti ricordare che gli effetti cumulati di sgravi e fiscalizzazioni producevano nel Mezzogiorno un beneficio per le imprese, nel costo medio del lavoro nell'ordine del 20%, in grado di equilibrare, in termini di costo del lavoro per unità di prodotto, la differenza di produttività del Sud rispetto al Centro-Nord²⁰.

¹⁶ Sui luoghi comuni inerenti il Mezzogiorno e sul loro utilizzo in chiave politico-economica cfr. il concetto di "Teorema meridionale" elaborato da Gianfranco Viesti. Cfr. G. VIESTI, *Il Sud vive sulle spalle dell'Italia che produce? Falso!*, Roma-Bari, Laterza, 2013.

¹⁷ Cfr. G. SORIERO, *È stato giusto chiudere l'intervento straordinario?* in «Quaderni SVIMEZ. Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia», 31, Numero speciale, Roma, 2012.

¹⁸ Procedura che fa seguito ad una prima aperta il 30/4/87 e chiusa il 2/3/88 riguardante principalmente la copertura geografica. Cfr. VIESTI, PROTA, *op. cit.*, p. 31.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Cfr. Ivi, p. 44.

Con il *Trattato di Maastricht* e i suoi parametri di convergenza, inoltre, si impone a livello nazionale una seria diminuzione delle spese (finalizzata alla riduzione del debito), che abbassa drasticamente le risorse a disposizione per il Meridione.

Queste misure si inseriscono nel contesto di un rinnovato clima internazionale, che dalla fine degli anni Settanta aveva visto l'ascesa della teoria neoliberalista. L'assunto di base di questa teoria è che, per favorire lo sviluppo, basti assicurare il perfetto funzionamento dei mercati, agevolando la mobilità dei fattori produttivi e la flessibilità delle loro remunerazioni²¹. Questo approccio, che animava le attività di importanti istituzioni globali come il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale, contribuisce a determinare privatizzazioni e tiepidi processi di liberalizzazione del commercio, che portano alla compressione della spesa pubblica.

In Italia, tra il '92 ed il '99, la vendita parziale o totale di imprese pubbliche ammonta globalmente a più di 90 miliardi di euro. L'Italia diviene il primo Paese al mondo per entità delle privatizzazioni. Per il Mezzogiorno questo significa non solo il cambio di proprietà di molti dei suoi maggiori stabilimenti, ma soprattutto la fine di un'epoca che, come abbiamo visto, aveva segnato il suo difficile e contraddittorio sviluppo industriale. Nonostante nel settore pubblico "allargato" rimangano ancora molte importanti aziende (ENI, Finmeccanica, Ferrovie dello Stato, etc.), esse concentrano, ormai quasi esclusivamente, i loro interessi ed investimenti verso i territori più ricchi e remunerativi del Paese²².

Tuttavia, al di là dei limiti della complessa situazione italiana, nuove prospettive teoriche stimolano l'interesse circa le possibilità di crescita del Mezzogiorno.

Il tema dello sviluppo regionale già negli anni '50 e '60 aveva favorito le riflessioni e le ricerche di vari studiosi, con riferimento alle strategie di politica economica da attuare per superare le cause del sottosviluppo²³. In questo quadro erano stati evidenziati, in particolare, gli effetti dei mercati imperfetti, quelli delle economie e diseconomie esterne e l'operare dei meccanismi di causazione cumulativa, con lo scopo di mettere a fuoco il rafforzarsi di quei fattori che potevano portare al superamento dei vincoli e dei limiti tipici delle aree arretrate.

Lo sviluppo di questo contesto teorico, negli anni '90, favorisce un rinnovato impulso ai fini dell'individuazione di strategie capaci di attivare processi di sviluppo territoriale nelle regioni arretrate integrate in mercati più forti. La *New Economic Geography*²⁴, tributaria delle riflessioni approntate negli anni '50 e '60 (in

²¹ Cfr. J. WILLIAMSON, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington, D. C., 1990.

²² Cfr. S. DE NARDIS, *Le privatizzazioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2000; G. BODO, G. VIESTI, *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni Novanta*, Roma, Donzelli, 1997.

²³ Si vedano su tutti le analisi di: G. MYRDAL, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, University Paperbacks, London, Methuen, 1957; N. KALDOR, *The case for regional policies*, in «Scottish Journal of Political Economy», 17, 1970, pp. 337-348.

²⁴ Si vedano in particolare le analisi di: P. KRUGMAN, *Increasing returns and economic geography*, in «Journal of Political Economy», 99, 1991, pp. 483-499; M. FUJITA, P. KRUGMAN, A. J. VENABLES, *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, Cambridge (Massachusetts), The Mit Press, 1999.

particolare per ciò che riguardava la crescita economica e i meccanismi di causazione cumulativa) e delle intuizioni di Marshall²⁵, diviene così un punto di orientamento per la definizione di nuovi modelli di sviluppo per le *aree deboli*.

Perno di questo modello è l'enfasi posta sulla centralità di «esternalità positive che generano economie di agglomerazione che inducono la concentrazione spaziale delle attività economiche»²⁶. Da questo punto di vista, la politica economica deve mirare ad incentivare le agglomerazioni nelle *aree deboli* tramite l'aumento della presenza delle imprese, l'incremento della domanda e dell'offerta e attraverso un miglioramento delle dotazioni infrastrutturali.

Tale quadro teorico, che segna profondamente l'impostazione delle politiche regionali comunitarie²⁷, produce in Italia l'avvio della *legge 488/92* e poi della *Nuova Programmazione*, influenzata anche delle esperienze della *New public management*²⁸ nel tentativo di cambiare i modi di costruzione e di attuazione delle politiche di sviluppo regionale anche dal punto di vista della *governance*.

Si insiste, secondo i paradigmi della *New public management*, su tre elementi: "contrattualizzazione" dei rapporti amministrativi, sia attraverso rapporti di delega verticale tra diversi livelli di governo che orizzontale fra settori amministrativi di governo dello stesso livello; assegnazione di precise responsabilità ad ogni amministrazione coinvolta nello svolgimento di determinate politiche; attuazione di sistemi di valutazione e di premialità fondati sul conseguimento dei risultati raggiunti.

Questo approccio insiste, inoltre, sull'idea di un sistema di partenariato istituzionale, in grado di gestire al meglio l'incompletezza contrattuale²⁹.

Questi principi avrebbero dovuto concretizzarsi tramite una pratica di governo in cui amministrazioni centrali e regionali collaboravano strettamente per

²⁵ Cfr. A. MARSHALL, *Principles of Economics*, London, Macmillan, 1890; G. BECATTINI, *Invito a una rilettura di Marshall*, Milano, ISEDI, 1975.

²⁶ VIESTI, PROTA, *op. cit.*, p. 60.

²⁷ Mentre gli strumenti e i fondi nazionali per lo sviluppo, per le ragioni che abbiamo visto, calano vistosamente, crescono le risorse europee a disposizione. Il punto cruciale, però, riguarda le modalità di progettazione ed esecuzione della politica di coesione comunitaria. Proprio in virtù dei nuovi orientamenti teorici di riferimento essa si presenta, al principio, notevolmente distante dalle vecchie tecniche e procedure adottate dalle amministrazioni italiane dei primi anni '90, prevenendo innanzitutto una capacità di programmazione generale della politica d'intervento e, in questo quadro, la scelta di determinati progetti. L'impostazione della coesione europea prevedeva già allora il rispetto del cofinanziamento nazionale e la salvaguardia del principio di sussidiarietà. A ciò si aggiungeva l'obbligo di uniformarsi alle normative dell'UE in ogni fase del ciclo dei progetti e una relativa celerità nella realizzazione degli interventi. Tutti questi aspetti provocano in Italia un faticoso e lungo processo di adattamento ai metodi ed alle pratiche comunitarie, il cui impatto ha nell'elaborazione della *Nuova Programmazione* il suo momento più importante. Cfr. *ivi*, pp. 31, 48-49.

²⁸ Si tratta di un insieme di riforme dell'amministrazione pubblica effettuate in alcuni Paesi (come ad esempio Regno Unito e Nuova Zelanda). Si vedano in particolare le analisi di: J. E. LANE, *New Public Management*, New York, Routledge, 2000; K. MC LAUGHLIN, S. OSBORNE, E. FERLIE, *New Public Management: current trends and future prospects*, New York, Routledge, 2002.

²⁹ Cfr. F. BARCA, *Il ruolo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione*, in «Le istituzioni del Federalismo», 3-4, 2000, pp. 839-867.

l'attuazione di determinati interventi di durata pluriennale, individuando soggetti responsabili, risorse economiche pubbliche e private da usare e procedure per il monitoraggio e la verifica dei risultati.

La legge 488/92

Nel 1992, alla liquidazione definitiva della Cassa per il Mezzogiorno e delle sue strutture operative, segue un vuoto di *policy* che continua almeno fino al 1996³⁰, quando diviene operativa la *legge 488/1992*³¹. Tale periodo, in realtà, si può estendere fino al 1998 ed è contrassegnato da politiche di sviluppo regionale piuttosto deboli e inadeguate. Esso riflette il momento di transizione tra la fase degli antichi strumenti speciali e l'individuazione e la messa in opera di una serie di interventi con i quali rimpiazzarli.

La *legge 488* segna certamente la chiusura definitiva del periodo dell'azione "straordinaria" per il Mezzogiorno e determina l'inizio della gestione "ordinaria" dello Stato a favore di tutte le aree del Paese in difficoltà.

Il presupposto generale, su cui si basano gli interventi pubblici ordinari nelle *aree deboli*, è che questi debbano essere eseguiti per soddisfare i fini ed i principi della coesione economica e sociale, rispettando le regole stabilite dalla politica di sviluppo europea. La *488/92*, pur tra incertezze e contraddizioni, è di certo il primo grande tentativo di integrare ed assorbire i nuovi stimoli, provenienti soprattutto dall'UE, per proporre un diverso modello di sviluppo rispetto al passato³².

Tale legge fornisce incentivi in conto capitale subordinati a specifici progetti di investimento in *aree depresse*³³ o in *declino*³⁴. Alle agevolazioni contribui-

³⁰ Nel periodo 1992-1996 il PIL del Mezzogiorno cresce, in termini reali, meno dell'1% mentre quello del Centro-Nord del 6%. «Il valore degli investimenti fissi lordi in percentuale del PIL (tasso di accumulazione), nel Mezzogiorno, scende dal 22,2% nel 1991 [...] al 16,6% del 1998. Gli investimenti nell'industria in senso stretto, in particolare, misurati *pro capite*, crollano fra il 1991 e il 1996 da un valore pari al 70% di quello del Centro-Nord fino al 40%. Dal 1963 al 1994 tale indicatore è sempre sopra il 50%; dopo il 1994 è sempre al di sotto» (VIESTI, PROTA, *op. cit.*, pp. 54-55).

³¹ Nel corso del '96 vengono delineati ed attuati anche altri due strumenti d'intervento: i *Contratti d'area* e i *Patti territoriali*. Nonostante la loro diversità, sia per quanto riguarda gli ambiti che gli obiettivi, entrambi si contraddistinguono per l'azione concertata di più soggetti, pubblici e privati, in uno specifico territorio, rientrando così tra gli strumenti cosiddetti della *Programmazione negoziata*. Cfr. *ivi*, pp. 50-54; Cfr. anche: MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, *Programmazione negoziata. Principio di sussidiarietà e riferimenti normativi*, <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/programmazione-negoziata>.

³² Cfr. G. VIESTI, F. PROTA, *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2008.

³³ «Il criterio base adottato è che sono considerate depresse le aree nelle quali il prodotto interno lordo medio per abitante è inferiore al 75% della media della Comunità europea. Questo criterio può peraltro subire deroghe, tenuto conto del livello del PIL, della disoccupazione, della struttura produttiva. In base a tale criterio [...] per l'Abruzzo e il Molise, il cui reddito superava questa soglia, è stata concessa una deroga fino a tutto il 1996» (A. GRAZIANI, *op. cit.*, p. 225).

³⁴ «Fra le aree in declino sono state incluse numerose zone sparse in tutto il Centro-Nord. Secondo le decisioni iniziali della Commissione di Bruxelles, era stato considerato ammissibile un

scono fondi dello Stato e Fondi strutturali dell'Unione europea³⁵. I territori beneficiari degli interventi sono quelli indicati nell'ambito del *Quadro Comunitario di Sostegno* (QCS)³⁶ 1994-1999 in relazione agli *Obiettivi* dei Fondi strutturali:

Obiettivo 1 - Aree in ritardo di sviluppo (a cui sono destinate i fondi maggiori) comprendenti tutto il territorio del Mezzogiorno: Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna;

Obiettivo 2 - Aree in declino industriale, localizzate nel Centro-Nord;

Obiettivo 5b - Aree rurali svantaggiate, localizzate nel Centro-Nord.

Per quanto attiene gli strumenti, la più importante novità della *legge 488/92* riguarda la determinazione di un nuovo sistema di concessione delle agevolazioni, operante attraverso bandi con un meccanismo di asta e subordinato alle disponibilità economiche: la scelta degli interventi da sostenere dipende dalla posizione raggiunta dalle richieste in una graduatoria di merito, formata da più indicatori³⁷. La *488/92* assegna, in questo modo, aiuti a fondo perduto per la copertura di una parte del finanziamento dei progetti di investimento di aziende appartenenti al settore industriale³⁸.

insieme di aree comprendenti il 19% della popolazione del Centro-Nord. Successivamente, il governo italiano ha ottenuto di ricalcolare i parametri delle aree in declino del Centro-Nord non già in rapporto alla media nazionale, bensì in rapporto alla media del Centro-Nord, criterio questo che ha consentito di includere numerose aree che sono svantaggiate rispetto alle aree contigue ma non rispetto all'insieme del Paese. In tal modo gli interventi sono stati estesi fino a coprire un insieme di aree che ospitano oltre il 30% della popolazione del Centro-Nord» (*ivi*, pp. 225-226).

³⁵ «Per le aree depresse il contributo comunitario raggiunge il 50%, per le altre zone il 25%» (*ivi*, p. 225).

³⁶ Il QCS è il documento che definisce principi, regole, obiettivi e allocazione di risorse fra grandi assi dei Fondi strutturali europei. Cfr. G. VIESTI, F. PROTA, *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2004.

³⁷ I progetti ammissibili, a partire dai bandi del 1998, vengono classificati in base a cinque indicatori (in precedenza gli indicatori erano solo tre): il primo indicatore (I1) è dato dal rapporto tra il capitale proprio impiegato e l'investimento complessivo ammissibile; il secondo indicatore (I2) è fornito dalla relazione tra il numero di occupati attivati dal progetto e l'investimento complessivo ammissibile; il terzo indicatore (I3) è dato dal rapporto tra il massimo dell'agevolazione concedibile e l'agevolazione richiesta, tenendo sempre presente che il primo elemento dipende dalla dimensione e dalla localizzazione del progetto; il quarto indicatore (I4) segnala le direttive delle Regioni in relazione alle aree dei singoli comuni, ai settori produttivi e ai tipi di investimento ammissibili; il quinto indicatore (I5) riguarda il contenimento e/o la riduzione degli impatti ambientali e dei consumi di risorse naturali. Cfr. P. POTESIO (a cura di), *La struttura degli incentivi alle imprese della legge 488/92: alcune prime valutazioni sulle selezioni del 3° e 4° bando*, in «Quaderni di Informazioni SVIMEZ», 5, Roma, 2000, pp. 16-34.

³⁸ Le agevolazioni sono in seguito allargate ad imprese del settore turistico-alberghiero, del commercio, delle costruzioni, dell'energia, dei servizi e dell'artigianato. «Con la *legge 488* vengono poi finanziati anche i *Contratti di programma*, introdotti nel 1986 per la realizzazione di progetti integrati consistenti in investimenti industriali e in attività di ricerca e di formazione del personale (sia nuovo che preesistente) [...]. Nella seconda metà degli anni Novanta i *Contratti di programma* vengono estesi ai consorzi di piccole e medie imprese e ai settori del turismo, dell'agricoltura e della pesca» (VIESTI, F. PROTA, *Senza Cassa*, cit., p. 43).

Come ricordato, nonostante sia stata approvata dal Parlamento il 19 dicembre 1992, la *legge* comincia ad operare soltanto nel '96 e fino al 2009, erogando già nei primi quattro bandi (cioè sino al '98) quasi il 60% complessivo dei fondi³⁹.

Dal 1999 allo schema d'incentivazione della 488 vengono apportate alcune modifiche per permetterne l'integrazione con le politiche di sviluppo della *Nuova Programmazione* e con talune specifiche politiche industriali relative a determinati comparti e settori produttivi⁴⁰. Nonostante ciò, i caratteri fondamentali della struttura della 488/92 rimangono sostanzialmente gli stessi nei bandi successivi.

Tra il 1996 e il 2006⁴¹ la *legge* supporta quasi 28.000 iniziative nel Mezzogiorno, allocando risorse per più di 18 miliardi di euro a fronte di 53,5 miliardi di investimenti previsti⁴². Importante è anche il numero di iniziative sostenute nel Centro-Nord: poco più di 13.000, con quasi 3 miliardi di euro di agevolazioni concesse a fronte di 24 miliardi di euro di investimenti attesi⁴³.

Tabella 1. Legge 488/92: iniziative agevolate, 1996-2006.

	Sud	Centro-Nord
Numero di iniziative agevolate	27.880	13.101
Agevolazioni concesse (miliardi di euro)	18,4	2,7
Investimenti previsti (miliardi di euro)	53,5	23,6

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dello Sviluppo economico

(tab.1 tratta da: G. VIESTI, F. PROTA, *Senza Cassa*, cit., p. 43).

³⁹ Cfr. L. D'AURIZIO, G. ILARDI, *Occupazione e investimenti nel Mezzogiorno: il ruolo delle imprese del Centro Nord*, in BANCA D'ITALIA (a cura di), *L'integrazione economica tra il Mezzogiorno e il Centro-Nord*, «Seminari e convegni», 9, Roma, 2011, p. 101.

⁴⁰ Cfr. P. POTESTIO (a cura di), *op. cit.*, p. 68. Per un quadro completo delle novità introdotte nello schema di incentivazione cfr. MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO, *Indagine sulla legge 488/92*, Roma, 2000.

⁴¹ In questo periodo si svolgono complessivamente 33 aste. Cfr. L. D'AURIZIO, G. ILARDI, *op. cit.*, p. 101.

⁴² «I bandi della 488 attraggono anche investimenti esterni all'area. Un'analisi sugli investimenti agevolati nel Mezzogiorno nel periodo 1996-2001 [comprensiva dei primi quattro bandi più l'ottavo, cioè quelli riguardanti l'industria] mostra che circa un quinto delle agevolazioni e dei relativi investimenti al Sud si riferisce ad imprese del Centro-Nord» (VIESTI, PROTA, *Senza Cassa*, cit., p. 42).

⁴³ *Ivi*, pp. 42-43.

Il corso della 488/1992⁴⁴ termina nel 2009 insieme a quello di altri strumenti ad essa connessi utilizzati per il sostegno della R&S e dell'innovazione⁴⁵.

Considerando il quadro generale, si può notare come per tutti gli anni '90 si assista ad una decisa diminuzione degli interventi di incentivazione degli investimenti per lo sviluppo regionale. In Italia essi passano dallo 0,78% del PIL nel 1992 (contro una media UE-27 dello 0,25%) allo 0,14% del PIL nel 1999, un dato appena maggiore a quello medio dell'UE-27. Nel 2001, infine, il valore italiano diventa inferiore alla media comunitaria⁴⁶.

Genesi ed evoluzione della Nuova Programmazione: 2000-2006, 2007-2013

La *Nuova Programmazione* si inserisce nel solco della discontinuità già tracciato dalla *legge 488/92*, ma segnando un netto distacco da quest'ultima sia per la maggiore cura verso le situazioni di contesto, sia per la più grande complessità delle prospettive entro cui si muove.

Gli interventi vengono applicati non solo nel Mezzogiorno, ma in tutte le *aree deboli* del Paese, in sintonia con l'impostazione delle politiche regionali europee.

La responsabilità dell'azione appartiene *in toto* alle amministrazioni ordinarie, per cui molte delle decisioni politiche vengono spostate dal centro alla periferia, coerentemente con il progressivo decentramento che coinvolge l'Italia dalla prima metà degli anni '90 e che porterà nel 2001 alla modifica del Titolo V della Costituzione. Le Amministrazioni regionali, in particolare, vengono chiamate a ricoprire un ruolo di primo piano in tutti i momenti della nuova politica di sviluppo (a cominciare dalla sua elaborazione) e ad inserirsi in un quadro di collaborazione che interessa tutti i livelli (Unione europea, Stato, Regioni, Province, Comuni). Questa nuova concezione dell'intervento pubblico as-

⁴⁴ In realtà le agevolazioni della 488/1992 già dai primi anni 2000 subiscono una decisa frenata fino quasi a bloccarsi, nel 2005, per il varo della *legge 80/2005*, che avrebbe dovuto promuovere una maggiore cura del sistema bancario verso le necessità delle imprese meridionali (Cfr. F. BARCA, *L'Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Roma, Donzelli, 2006). Dopo l'attuazione della *legge* nel 2006, dati gli scarsi risultati, l'intervento viene successivamente e definitivamente archiviato. Cfr. G. SERVIDIO, *Un bilancio della legge 488/1992 nel periodo 1996-2005 e alcune considerazioni sulla riforma e sul futuro dell'intervento*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 3-4, 2006, pp. 629-673; E. MASIELLO, A. MAURO, G. PELLEGRINI, S. MARINI, *Prime valutazioni dell'impatto della riforma della legge 488/1992 sulle domande presentate dalle imprese*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 2, 2007, pp. 473-526.

⁴⁵ «La *legge 488/1992* e gli interventi per la ricerca e l'innovazione che ad essa si riconducevano (*legge 488/1992-Ricerca* e i «Pacchetti integrati di agevolazioni») sono stati definitivamente archiviati, e al loro posto non è stata prevista alcuna altra misura che - sia per finalità, sia per entità di risorse pubbliche da destinarvi - potesse essere paragonabile» (R. PADOVANI, G. SERVIDIO, *La crisi delle politiche industriali del Mezzogiorno*, testo rielaborato del contributo presentato all'Incontro in onore di Salvatore Vinci: «Il Mezzogiorno tra dualismo e disoccupazione», Napoli, 21 ottobre 2009, p. 8).

⁴⁶ Cfr. VIESTI, PROTA, *Senza Cassa*, cit., pp. 43-44.

sorbe e promuove il principio di sussidiarietà tipico della politica regionale europea.

Nella *Nuova Programmazione* assume un ruolo cardine la riflessione sui contesti territoriali e l'attenzione verso le particolarità locali. La competitività di un sistema locale, infatti, aumenta solo se cresce la qualità del contesto stesso. A determinare quest'ultima, però, contribuiscono il funzionamento delle amministrazioni pubbliche, la giustizia, l'ordine pubblico, l'efficacia e l'efficienza dei sistemi di istruzione e formazione, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio artistico-ambientale, la fiducia fra le componenti sociali e la propensione all'azione collettiva oltre ovviamente alla dotazione infrastrutturale e alla ricchezza del tessuto imprenditoriale⁴⁷. L'intervento pubblico non agisce più compensando le imprese per le diseconomie tipiche dei contesti in cui operano, tramite incentivi fiscali o finanziari, ma lavora con l'intento di eliminare gradatamente proprio quelle diseconomie. Per arrivare a questo obiettivo si punta su programmi coordinati di investimenti pubblici, assimilabili e in gran parte coincidenti con i programmi pluriennali della politica regionale europea, nel quadro di intese tematiche concordate tra governo nazionale e locale. Ciò a discapito del finanziamento diretto di sostegno alle imprese. La speranza di fondo è che questi interventi siano tali da creare un clima favorevole all'investimento privato e ad un conseguente aumento dell'occupazione, attivando risorse endogene sottoutilizzate o non utilizzate (in particolare umane, naturali e culturali) ed esogene (capitali, imprese, lavoro specializzato)⁴⁸.

La *Nuova Programmazione* viene a configurarsi, quindi, come una politica articolata ed ambiziosa di lungo periodo, tendente a cambiare i comportamenti dei principali protagonisti pubblici e a favorire l'attivazione di processi dinamici e virtuosi di sviluppo territoriale nel Mezzogiorno attraverso il miglioramento dell'infrastrutturazione materiale e immateriale collettiva: reti di trasporto, idriche ed energetiche; programmi di formazione e ricerca; potenziamento dell'istruzione.

La *Nuova Programmazione* o *nuova politica regionale* (d'ora in poi, NPR), prima grande sfida successiva all'ingresso nella moneta unica, torna, dunque, a porre il tema dello sviluppo delle regioni più deboli al centro dell'azione governativa. In poco tempo, tra il '98 e il '99, grazie soprattutto al governo Prodi e all'azione dell'allora Ministro del Tesoro Carlo Azeglio Ciampi, la *nuova politica regionale* viene varata avvalendosi, oltre che degli sviluppi teorici e pratici della *New Economic Geography* e della *New public management*, anche della ventata di cambiamento che aveva scosso l'Italia negli anni precedenti⁴⁹.

⁴⁷ Cfr. OCSE (a cura di), *Territorial Review – Italy*, Parigi, OCSE, 2001.

⁴⁸ Cfr. VIESTI, PROTA, *Senza Cassa*, cit., pp. 62-64; L. CANNARI, M. MAGNANI, G. PELLEGRINI, *Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio*, in BANCA D'ITALIA (a cura di), «Questioni di economia e finanza», 50 (Occasional Papers), Roma, 2009.

⁴⁹ Cfr. MINISTRO DEL TESORO, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *La nuova programmazione e il Mezzogiorno. Orientamenti per l'azione di governo*, Roma, Donzelli, 1998. Cfr. anche A. L. DENITTO (a cura di), *Mezzogiorno Italia Europa tra passato e presente. Seminari di studio*, Galatina, Congedo, 2010.

Le idee della NPR si concretizzano materialmente nel *Programma di Sviluppo per il Mezzogiorno* (d'ora in poi, PSM)⁵⁰ e nel *Quadro Comunitario di Sostegno* per gli anni 2000-2006, redatti tra il '98-'99. Il punto d'avvio è rappresentato dalla costituzione del nuovo *Dipartimento per le politiche di sviluppo* (d'ora in poi, DPS) presso il Ministero del Tesoro, in cui vengono unificate le direzioni generali che in precedenza si erano occupate di programmazione. È a questo Dipartimento che sono assegnate le funzioni di coordinamento orizzontale e verticale degli interventi per lo sviluppo territoriale, specie tramite investimenti pubblici⁵¹.

Inoltre, per favorire l'integrazione e la collaborazione tra i diversi livelli di governo vengono messi a punto alcuni strumenti: le *Intese istituzionali di programma* (d'ora in poi, IIP)⁵² e gli *Accordi di programma quadro* (d'ora in poi, APQ)⁵³.

La *Nuova Programmazione*, dal punto di vista finanziario, si avvale della dotazione del ciclo comunitario 2000-2006⁵⁴ e delle varie risorse aggiuntive nazionali, poi confluite nell'unico fondo per le aree sottoutilizzate (d'ora in poi, FAS)⁵⁵. Mentre la distribuzione geografica delle risorse europee avviene tramite le norme comunitarie con la definizione dalle "Aree Obiettivo"⁵⁶, le regole di allocazione del FAS prevedono che l'85% dei fondi spetti alle otto regioni del Mezzogiorno ed il 15% a quelle del Centro-Nord. È determinante, però, che

⁵⁰ All'elaborazione del *Programma* si giunge tramite un percorso a *steps* fatto di iterazioni e confronto continuo tra le parti istituzionali e quelle economico sociali. Si parte dal famoso volume "100 idee per lo sviluppo" e dal seminario del dicembre '98 a Catania, sino ad arrivare alla stesura definita del PSM a fine '99. Cfr. DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E DI COESIONE, *Programma di Sviluppo del Mezzogiorno*, Roma, 1999.

⁵¹ Cfr. F. BARCA, *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Roma, Donzelli, 1998.

⁵² Le IIP permettono «alle Regioni e al Governo centrale di concordare gli obiettivi, i settori e le aree dove effettuare interventi infrastrutturali di interesse comune, definendo un piano di azioni funzionalmente collegate, anche se dotate di differente provvista finanziaria. La possibilità di intervenire in tutti i settori consente alle Intese di coprire l'intero orizzonte degli investimenti pubblici importanti per lo sviluppo» (VIESTI, PROTA, *Senza Cassa*, cit., p. 66).

⁵³ «L'IIP prevede, per ciascun settore d'intervento, la stipula di un Accordo di programma quadro, che ne è lo strumento attuativo. In particolare, l'Accordo indica: le attività e gli interventi da realizzare, con i tempi e le modalità di attuazione; i soggetti responsabili (anche privati) ed i relativi impegni; le risorse finanziarie disponibili, a valere sugli stanziamenti pubblici o reperite tramite finanziamenti privati; le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati. Si tratta, dunque, di un documento condiviso da più amministrazioni, nel quale confluiscono risorse finanziarie differenti finalizzate ad un unico programma di intervento» (*ibidem*).

⁵⁴ Dato il principio del cofinanziamento, queste risorse provengono sia dal bilancio dell'UE che da quello nazionale.

⁵⁵ Si tratta di risorse nazionali aggiuntive da non confondere con quelle utilizzate per il cofinanziamento agli interventi comunitari. Le risorse del FAS permettono di attuare una politica nazionale per lo sviluppo delle regioni deboli.

⁵⁶ Cfr. *supra*, p. 8. «Come conseguenza dei discreti risultati degli anni precedenti l'Abruzzo è fuori dall'*Obiettivo 1*, mentre il Molise è in "phasing out" (cioè in una situazione transitoria "di uscita"), per cui nell'*Obiettivo 1* rimangono le altre sei regioni del Sud» (*ivi*, p. 69).

nell'insieme le risorse (nazionali ed europee) siano addizionali rispetto a quelle in conto capitale disponibili nei diversi territori in modo ordinario⁵⁷.

Per garantire tutto ciò viene calcolato che la ripartizione della spesa in conto capitale globale (europea, aggiuntiva nazionale FAS e ordinaria nazionale) spetti complessivamente per il 45% al Sud (ritenuta la condizione per giungere a risultati concreti) e per il 55% al Centro-Nord⁵⁸.

Per verificare l'effettivo conseguimento di questo obiettivo è messo a punto un importante strumento: il *Quadro Finanziario Unico* (d'ora in poi, QFU)⁵⁹. Attraverso il progetto "Conti Pubblici Territoriali" vengono ricostruiti tutti i flussi di spesa in conto capitale effettivamente realizzati per settore e territorio di destinazione, che consentono materialmente di costruire il QFU.

Gli anni seguenti al varo della *Nuova Programmazione* si distinguono per un lento ma progressivo distacco dalla strategia e dai principi originari.

Il limite più evidente, già con i governi di centro-sinistra, è la scarsa condivisione politica di base, specie dopo l'elezione del principale fautore della *nuova politica regionale*, Ciampi, a Presidente della Repubblica nel maggio 1999. Infatti, l'area del «centro-sinistra non riconosce mai la *Nuova Programmazione* come una propria, grande, proposta politica nazionale»⁶⁰, dimostrando un crescente disinteresse per le esigenze del Mezzogiorno. Essa, il più delle volte, preferisce accodarsi alle proposte politiche della Lega Nord, ricalcando percorsi politici, presenti nella storia italiana, che assegnano una posizione di primazia al Centro-Nord rispetto all'ipotesi di uno sviluppo equilibrato del Paese.

Si torna ad agevolare forme di incentivazione diretta ed automatica degli investimenti realizzati in un determinato territorio, rinunciando ad una visione politica di più largo respiro ed a qualsiasi modello di selettività per assecondare le richieste delle imprese⁶¹. Ne segue una notevole frammentazione degli interventi⁶², rovesciando i presupposti teorici delle analisi della *Nuova Programmazione*.

Con i governi Berlusconi⁶³ (2001-2006) quest'ultima, pur rimanendo ufficialmente in piedi, subisce un drastico e continuo ridimensionamento. In questo

⁵⁷ Cfr. VIESTI, PROTA, *Le nuove politiche regionali*, cit.

⁵⁸ Cfr. VIESTI, PROTA, *Senza Cassa*, cit., p. 70.

⁵⁹ «Il Quadro Finanziario Unico è introdotto nel 1999 nei documenti programmatici nazionali quale strumento di programmazione e verifica finalizzato a sostenere gli impegni di dimensione e orientamento territoriale della spesa pubblica in conto capitale complessiva, e costituisce anche la base ufficiale per la verifica del rispetto del principio di addizionalità comunitaria» (*ibidem*).

⁶⁰ *Ivi*, p. 74.

⁶¹ Si tratta dei crediti d'imposta concessi nel quinquennio 2001-2006 per oltre 6,5 miliardi di euro. Cfr. *ivi*, pp. 75-76.

⁶² Cfr. S. PREZIOSO, G. SERVIDIO, *Industria meridionale e politica industriale dall'Unità ad oggi*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», 3, 2011, pp. 561-623.

⁶³ L'esito delle elezioni politiche del 13 maggio 2001 dà vita alla *XIV Legislatura* (30 maggio 2001-27 aprile 2006) iniziata con il *governo Berlusconi II* (dall'11 giugno 2001 al 23 aprile 2005) e proseguita con il *governo Berlusconi III* (dal 23 aprile 2005 al 17 maggio 2006). Cfr. GOVERNO ITALIANO-PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *I governi dal 1943 ad oggi*, <http://www.governo.it/Governo/Governi/governi.html>.

periodo le risorse europee e FAS non hanno alcun ruolo addizionale. L'obiettivo programmatico di riservare al Mezzogiorno il 45% della spesa totale in conto capitale sfuma clamorosamente, mostrando invece una tendenza regressiva della spesa: dal 40% del 2001 a poco più del 35%⁶⁴. In pratica e in modo del tutto incoerente con i suoi fini, la politica di sviluppo territoriale delle aree arretrate, aggiuntiva per definizione, viene a configurarsi in quegli anni come sostitutiva della spesa ordinaria. Una tendenza che caratterizza tutto il primo decennio del nuovo secolo⁶⁵.

A ciò segue anche (nel periodo 2001-2006) il progressivo venir meno della regia tecnico-politica del DPS in funzione della necessità di incidere sui nodi materiali ed immateriali che bloccano lo sviluppo del Mezzogiorno.

Le norme comunitarie, in occasione del ciclo di programmazione 2007-2013, cambiano l'articolazione complessiva dei Fondi strutturali, snellendola rispetto al precedente periodo attraverso una concentrazione su un numero minore di finalità e di strumenti finanziari⁶⁶.

La nuova politica di coesione europea si snoda in tre *Obiettivi*:

*Obiettivo Convergenza*⁶⁷ (che sostituisce l'*Obiettivo 1*), in cui confluiscono la maggior parte delle risorse finanziarie e include le iniziative per lo sviluppo delle regioni più deboli secondo le indicazioni dell'*Agenda di Lisbona*;

*Obiettivo Competitività regionale e occupazione*⁶⁸, tramite il quale vengono sostenuti gli investimenti in tutte le altre regioni europee con un forte accento a favore dei programmi in grado di realizzare la *Strategia di Lisbona*;

*Obiettivo Cooperazione territoriale europea*⁶⁹, in cui sono comprese tutte le regioni dell'UE.

Le politiche di sviluppo finiscono, quindi, per abbracciare l'intero territorio dell'Unione, dando risalto alla strategia complessiva della coesione rivolta al sostegno della competitività e al raggiungimento degli obiettivi posti a Lisbona. La programmazione viene strutturata sulla base di "Orientamenti strategici comunitari" declinati a seconda delle particolarità di ogni Stato membro.

⁶⁴ Cfr. VIESTI, PROTA, *Senza Cassa*, cit., p. 77.

⁶⁵ Cfr. *Ivi*, p. 79.

⁶⁶ Cfr. VIESTI, PROTA, *Le nuove politiche regionali*, cit.

⁶⁷ Nell'*Obiettivo Convergenza* sono comprese Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. A queste si aggiunge la Basilicata, ma con un sostegno transitorio meno intenso (*phasing out*), in quanto ha oltrepassato il limite di reddito del 75% della media UE a causa dell'abbassamento della stessa media in seguito all'allargamento dell'Unione, nel 2004.

⁶⁸ Nell'*Obiettivo Competitività regionale e occupazione* rientrano Abruzzo, Molise e tutte le regioni del Centro-Nord. A queste si aggiunge la Sardegna, beneficiaria di un sostegno transitorio più intenso (*phasing-in*), in quanto, appartenendo nel 2000-2006 alle regioni *Obiettivo 1*, ha superato il limite del 75% del PIL *pro capite* dell'Unione a 15 indipendentemente, quindi, dagli effetti dell'allargamento dell'UE nel 2004.

⁶⁹ Nell'*Obiettivo Cooperazione territoriale europea* vengono appoggiati i progetti di cooperazione regionale su base transfrontaliera, transnazionale e interregionale.

In Italia la progettazione delle politiche regionali per il 2007-2013 si fonda sul *Quadro Strategico Nazionale* (d'ora in poi, QSN)⁷⁰, che si contraddistingue per l'unificazione della programmazione, per l'intero periodo, fra strumenti e risorse economiche nazionali (FAS) e comunitarie (Fondi strutturali)⁷¹.

Contenutisticamente, le innovazioni più importanti dei piani del ciclo 2007-2013 evidenziano una maggiore attenzione al collegamento tra politiche di sviluppo territoriale e politiche pubbliche ordinarie e una maggiore cura degli *asset* strategici dell'*Agenda di Lisbona* (in particolare istruzione, innovazione e ricerca).

Nonostante il QSN venga predisposto dal governo Berlusconi e completato dal governo Prodi⁷², né l'uno né l'altro assegnano alla strutturazione delle politiche di sviluppo e alle direttrici di programmazione delle stesse la centralità necessaria nel confronto pubblico e programmatico. Progressivamente decade il ruolo di impulso, coordinamento tecnico e politico, monitoraggio, verifica, oltre a quello di realizzazione diretta di una parte importante degli interventi, del governo centrale⁷³.

Con il ritorno al governo di Berlusconi e dello schieramento di centro-destra⁷⁴, le linee di sviluppo regionale in Italia vengono in pratica soppresse

⁷⁰ La «politica di coesione comunitaria per il periodo 2007-2013 prevede un approccio programmatico strategico e un raccordo organico [...] con le strategie nazionali degli Stati membri. A tal fine, l'Italia ha presentato all'Unione Europea un *Quadro Strategico Nazionale* con l'obiettivo di indirizzare le risorse che la politica di coesione destinerà al nostro Paese, sia nelle aree del Mezzogiorno sia in quelle del Centro-Nord. [...] Stato, Regioni, Enti locali hanno deciso di cogliere l'occasione del *Quadro* per consolidare e completare l'unificazione della programmazione delle politiche regionali comunitaria e nazionale e per realizzare un più forte raccordo di queste con le politiche nazionali ordinarie, e hanno definito gli indirizzi per la scrittura del *Quadro*». (MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO-DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA, *Che cosa è il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*, <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>.)

⁷¹ «La scelta di *unificazione* della programmazione si concretizza con la legge finanziaria per l'anno 2007 che stabilisce l'entità delle risorse del FAS per l'intero periodo 2007-2013 e allinea l'appostamento di bilancio sul FAS a quello previsto dal bilancio comunitario per i Fondi strutturali» (VIESTI, PROTA, *Senza Cassa*, cit., p. 83). Anche per il ciclo di programmazione 2007-2013 le regole di allocazione del FAS prevedono che l'85% delle risorse spetti alle otto regioni del Mezzogiorno ed il 15% a quelle del Centro-Nord.

⁷² L'esito delle elezioni politiche del 9 e 10 aprile 2006 dà vita alla *XV Legislatura* (28 aprile 2006-6 febbraio 2008) guidata dal *governo Prodi II* (dal 17 maggio 2006 al 6 maggio 2008). Cfr. GOVERNO ITALIANO-PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *I governi dal 1943 ad oggi*, <http://www.governo.it/Governo/Governi/governi.html>.

⁷³ Ad esempio il DPS viene spostato dal Ministero dell'Economia, dove eseguiva anche compiti di collegamento con le complessive politiche macroeconomiche, al Ministero dello Sviluppo (quest'ultimo focalizzato invece in particolare sugli incentivi alle imprese). Cfr. VIESTI, PROTA, *Senza Cassa*, cit., p. 86.

⁷⁴ L'esito delle elezioni politiche del 13 e 14 aprile 2008 dà vita alla *XVI Legislatura* (dal 29 aprile 2008 al 23 dicembre 2012) iniziata con il *governo Berlusconi IV* (dall'8 maggio 2008 al 16 novembre 2011) e proseguita con il *governo Monti* (dal 16 novembre 2011 al 27 aprile 2013). Cfr. GOVERNO ITALIANO-PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *I governi dal 1943 ad oggi*, <http://www.governo.it/Governo/Governi/governi.html>.

senza una adeguata reazione del mondo politico o delle forze economico-sociali. «In primo luogo, il Governo cancella dal *Documento di programmazione economica e finanziaria* del 2008 l'obiettivo di destinare alle otto regioni del Sud il 45% della spesa totale in conto capitale, così come l'obiettivo del 30% della spesa ordinaria in conto capitale per le amministrazioni centrali e per gli enti extra pubblica amministrazione»⁷⁵. Inoltre il quadro programmatico viene completamente sconvolto. La dotazione FAS, pari circa alla metà dei fondi totali delle politiche regionali, viene progressivamente decurtata⁷⁶. Ciò, anche in conseguenza dell'unificazione della programmazione tra strumenti e risorse finanziarie nazionali e comunitarie, determina una riduzione della strategia e dell'impatto generale del ciclo 2007-2013. Oltre ai tagli intervengono anche radicali modifiche nell'allocazione delle risorse, soprattutto di quelle assegnate ai programmi delle Amministrazioni centrali.

Probabilmente l'effetto più rilevante della serie di decisioni prese è quello di destinare circa 24 miliardi, appartenenti al FAS del QSN 2007-2013, da spesa in conto capitale a spesa corrente⁷⁷.

Tabella 2. La manovra sul FAS (miliardi di euro)

	Situazione iniziale		Situazione finale			Totale
	Spesa corrente	Spesa conto capitale	Spesa corrente	Spesa conto capitale	Non allocati	
Centro-Nord	0,0	6,5	15,9	3,3	0,2	19,4
Sud	0,0	36,9	7,7	11,0	0,2	18,9
Terremoto Abruzzo	0,0	0,0	0,0	4,6	0,0	4,6
Non allocabili	0,0	0,0	---	---	0,5	0,5
Totale	0,0	43,4	23,6	18,9	0,9	43,4

Fonte: elaborazione degli autori su dati ufficiali

(tab.2 tratta da: G. VIESTI, F. PROTA, *Senza Cassa*, cit., p. 97).

Ciò è dovuto, ma solo parzialmente, alla decisione di impiegare questi fondi per sistemare la finanza pubblica in seguito alla crisi internazionale. Ad ogni modo, si affronta il momento difficile tagliando sugli investimenti e, quindi, sul futuro nazionale, utilizzando tra l'altro fondi ad indirizzo territoriale vincolato.

⁷⁵ VIESTI, PROTA, *Senza Cassa*, cit., pp. 89-90.

⁷⁶ Cfr. SVIMEZ, *Rapporto Svimez 2010 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2010; DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA, *Rapporto annuale 2008 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, Roma, 2009.

⁷⁷ Cfr. VIESTI, PROTA, *Senza Cassa*, cit., pp. 95-97.

Così facendo avviene una redistribuzione di risorse, predisposte e stanziare per il Mezzogiorno, a favore di altri ambiti regionali⁷⁸. In questo modo, lo sforzo per il risanamento dei conti pubblici viene a gravare proprio sulla parte più debole del Paese.

In un clima politico-culturale di indifferenza per lo sviluppo del Meridione e di vero e proprio fastidio per le politiche territoriali, queste scelte segnano la sconfessione delle strategie e degli obiettivi di sviluppo regionale, ma anche "l'abbandono" del Mezzogiorno⁷⁹.

Il governo Monti dopo il suo insediamento (nel novembre 2011) eredita la gravosa questione dei grossi ritardi nella realizzazione di molti dei programmi dei Fondi strutturali del ciclo 2007-2013. D'accordo con la Commissione europea, allora, riprogramma buona parte delle risorse comunitarie attraverso il "Piano di Azione e Coesione", focalizzando gli interventi su alcune urgenze⁸⁰. La *ratio* di quest'azione si basa essenzialmente su quattro punti: integrazione delle politiche europee e nazionali per lo sviluppo territoriale tramite un rafforzamento delle competenze del governo centrale; diminuzione della variabilità e dell'incertezza nell'assegnazione delle risorse pubbliche; centralità dei risultati previsti e non solo delle modalità per raggiungerli; informazione in tempo reale ai cittadini sulle scelte di spesa poste al centro del confronto pubblico.

La prima fase della riprogrammazione, promossa a fine 2011, riguardava i fondi amministrati dalle *Regioni Convergenza* per circa 3,7 miliardi. Questa fase segnava una diminuzione del cofinanziamento nazionale al 25%, l'allentamento dei vincoli del Patto di stabilità interno e la concentrazione dei programmi su quattro priorità: istruzione, agenda digitale, occupazione di lavoratori svantaggiati e ferrovie. A queste precedenze si aggiungevano alcuni grandi progetti pilota nell'ambito dei beni culturali, della giustizia e della formazione.

La seconda fase della riprogrammazione, iniziata nel maggio 2012 e riguardante le risorse delle amministrazioni centrali per 2,3 miliardi (*Programmi operativi nazionali e interregionali*), prevedeva nuove priorità programmatiche: interventi per l'assistenza dell'infanzia e degli anziani non autosufficienti; aiuto ai giovani tramite provvedimenti contro la dispersione scolastica, a sostegno del privato sociale e per il finanziamento dell'imprenditorialità giovanile; misure a

⁷⁸ «Il totale oggetto di manovre era destinato per 36,9 miliardi al Mezzogiorno e per 6,5 al Centro-Nord. Le decisioni di spesa del 2008-2010 allocano, invece, 18,9 miliardi al Mezzogiorno e 19,4 miliardi al Centro-Nord; 4,6 miliardi sono destinati agli interventi post-terremoto in Abruzzo. Ipotizzando di calcolare gli interventi in Abruzzo come un *onere di solidarietà nazionale* e, quindi, proporzionale alla popolazione delle due circoscrizioni, la manovra determina uno spostamento dal Sud al Centro-Nord di 16,5 miliardi di spesa» (ivi, p. 97).

⁷⁹ Cfr. G. VIESTI, *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Roma-Bari, Laterza, 2009. Cfr. anche C. TRIGILIA, *Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2012; F. BARCA, F. BENIGNO, M. FRANZINI, A. GIANNOLA, A. MASTROPAOLO, R. SCIARRONE, C. TRIGILIA, *Può crescere l'Italia se non cresce il Mezzogiorno?*, in «Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali», a. XXX, 75, 2012, pp. 217-256.

⁸⁰ Cfr. MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO-DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA, *Piano di Azione e Coesione*, http://www.dps.tesoro.it/pac_2012.asp.

favore della competitività e delle imprese innovative; interventi di valorizzazione e conservazione del patrimonio culturale del Mezzogiorno.

Nel corso del 2012 il governo affronta anche il compito di delineare la programmazione del ciclo 2014-2020 della politica di coesione europea.

Note conclusive sulla legge 488/92 e sui risultati ottenuti dalle politiche di sviluppo regionale

Dall'analisi della *legge 488/92* emergono alcune caratteristiche: alto grado di frazionamento nella distribuzione delle agevolazioni, marcate differenze nella strutturazione dei progetti a seconda della dimensione dell'impresa proponente, ampio uso dei margini di flessibilità che lo schema lasciava alle imprese e un ruolo molto forte, in particolare nel Mezzogiorno, dell'indicatore del capitale proprio (I1). Affiora anche un'incerta linea di politica industriale, la mancanza di un unico principio guida, chiaro ed individuabile, e la concreta possibilità di aver erogato sussidi non strettamente necessari alla realizzazione dei progetti⁸¹.

Un altro elemento della *legge* riguarda la sua modesta efficacia, per cui le agevolazioni hanno prodotto solo effetti di sostituzione intertemporale: gli imprenditori si sono avvantaggiati degli incentivi, anticipando l'attuazione d'investimenti che in realtà avrebbero comunque fatto anche senza gli incentivi stessi, in un periodo seguente. A ciò si aggiunge, inoltre, un probabile fenomeno di spiazzamento, per cui i maggiori investimenti realizzati dalle imprese agevolate, sarebbero andati a discapito di minori investimenti effettuati dalle imprese che non hanno ottenuto i sussidi⁸².

Inoltre, è emerso che l'uso della *488/1992* (basata su meccanismi di selezione semi-automatica) ha contribuito a cristallizzare la specializzazione industriale presente nel Mezzogiorno invece di favorire progetti innovativi, atti a creare produzioni a più alto valore aggiunto. La validità complessiva della *legge* è stata, infine, fiaccata dalla sua progressiva estensione ad altri ambiti settoriali, fattore che ha decisamente ridimensionato le risorse destinate all'industria manifatturiera⁸³.

Nel complesso, la *488/92* ha dimostrato una dubbia efficacia proprio per quanto riguarda il rinnovamento del sistema industriale del Mezzogiorno.

Risultati insoddisfacenti sembrano riscontrarsi anche in relazione all'analisi del periodo della *nuova politica regionale*⁸⁴.

⁸¹ Cfr. P. POTESTIO (a cura di), *op. cit.*, pp. 35-70.

⁸² Cfr. G. DE BLASIO, F. LOTTI, *Gli aiuti alle imprese*, in BANCA D'ITALIA (a cura di), *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, «Seminari e convegni», 4, Roma, 2010, pp. 70-76.

⁸³ Cfr. R. PADOVANI, G. SERVIDIO, *La crisi delle politiche industriali*, cit.; Cfr. anche S. CAFIERO, *L'efficacia degli incentivi disposti dalla legge 488 del 1992*, in «Rassegna Economica», a. LXII, 1, 1998, pp. 103-120.

⁸⁴ Le valutazioni sono incentrate considerando soprattutto l'arco temporale 2000-2006 corrispondente al ciclo di programmazione comunitaria.

Uno degli elementi critici che emerge è relativo al fatto che nell'insieme gli interventi messi in atto hanno avuto una funzione sostitutiva, rispetto ai provvedimenti di politica economica ordinaria, e non addizionale⁸⁵. Non casualmente l'effettiva dimensione della spesa addizionale è risultata essere minore di quella prevista e dichiarata come tale (Fondi strutturali e FAS). I dati a disposizione (a partire dalla fine degli anni '90) nel QFU hanno mostrato come «la spesa complessiva in conto capitale nel Mezzogiorno, è [stata] significativamente inferiore a quanto programmato, e che i fondi *aggiuntivi*, comunitari e nazionali, sono [stati] in misura consistente sostitutivi di spesa ordinaria»⁸⁶. Vi è riscontro, tra l'altro, di come parte dei fondi europei abbia finito con l'indennizzare interventi già preventivati e sovvenzionati con risorse nazionali⁸⁷, «liberando» quelle stesse risorse che, a rigore di normativa comunitaria, avrebbero dovuto poi essere reimpiegate per interventi analoghi nei medesimi territori. Quando ciò non è avvenuto, il valore dell'addizionalità si è perso del tutto.

Valutazioni critiche emergono anche in relazione al perseguimento degli obiettivi programmatici fissati nel contesto delle politiche regionali⁸⁸.

L'obiettivo generale della programmazione 2000-2006, per il Mezzogiorno era stato identificato nel raggiungimento, a partire dal 2004, di un tasso di crescita maggiore di quello dell'UE, attraverso l'implementazione di una serie di 13 variabili, chiamate «variabili di rottura»⁸⁹, in grado di rilevare la differenza nella produttività dei fattori determinata dall'azione pubblica⁹⁰. Alla prova dei fatti, però, non solo il traguardo non è stato raggiunto, ma si è sfiorato il vero e proprio fallimento dato lo scarto netto tra risultati e aspettative. Per molte di queste variabili il risultato attestato è stato più basso del minimo previsto⁹¹. Ciò è attribuibile alla «riduzione» delle politiche, ovvero ad una spesa in conto capi-

⁸⁵ La premessa generale è proprio l'addizionalità o meno delle politiche in questione. Senza di essa, infatti, non può esistere alcuna politica regionale. Dato che gli interventi di sviluppo territoriale, in realtà, sono stati sostitutivi di altri interventi, è venuto a decadere il presupposto della maggiore intensità rispetto alle misure ordinariamente adottate nelle restanti parti del Paese. Cfr. VIESTI, PROTA, *Senza Cassa*, cit., p. 118.

⁸⁶ *Ivi*, p. 120.

⁸⁷ I progetti sono stati rimborsati perché «coerenti» con gli scopi dei programmi comunitari. Per approfondimenti cfr. *ivi*, pp. 140-172.

⁸⁸ Bisogna sottolineare che gli obiettivi programmatici del ciclo 2000-2006 sono stati ampiamente e dettagliatamente meglio definiti e quantificati rispetto, per esempio, a quelli del ciclo 1994-1999. In quest'ultimo periodo, infatti, l'intera strategia era incentrata sul rafforzamento della competitività delle imprese e gli aiuti diretti rappresentavano lo strumento principale di intervento. Cfr. *ivi*, pp. 121-122.

⁸⁹ Usate come obiettivi intermedi di verifica delle strategie adottate.

⁹⁰ Cfr. F. BARCA, G. PELLEGRINI, *Politiche di sviluppo per la competitività territoriale in Europa: note sul programma 2000-2006 per il Mezzogiorno d'Italia*, presentato al First Annual Workshop della University Bologna Centre di Buenos Aires «Real Effects on Regional Integration in the European Union and Mercosur: Inter-continental Views on Intra-continental Experiences», Buenos Aires, 26-27 aprile 2000.

⁹¹ Cfr. L. CANNARI, M. MAGNANI, G. PELLEGRINI, *Critica della ragione meridionale. Il Sud e le politiche pubbliche*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

tale inferiore di circa il 14% rispetto a quanto preventivato, all'interno del contesto di un deterioramento del quadro economico generale italiano⁹².

Già prima della grande recessione, nel periodo 2000-2007, l'Italia è cresciuta ad un ritmo più basso rispetto ai maggiori partner dell'eurozona e il rallentamento dell'economia delle regioni meridionali è stato conforme al rallentamento dell'intera economia italiana⁹³. Il tasso di crescita del Mezzogiorno è risultato decisamente minore rispetto a tutte le *aree Obiettivo 1* dell'UE-15 e ancora più basso in confronto ai nuovi Stati membri. Contemporaneamente il tasso di crescita dell'Italia è stato nettamente inferiore a quello dell'UE-15 e a quello dei nuovi Paesi aderenti all'Unione. Le disparità tra regioni di Paesi diversi risultano quindi giustificate dalle differenti dinamiche nazionali⁹⁴.

È emerso, comunque, che le politiche territoriali hanno avuto un certo impatto favorevole sul Mezzogiorno⁹⁵, ma questo impatto è stato inferiore a quello accertato, per esempio, nei tre Paesi mediterranei della coesione (Spagna, Portogallo, Grecia)⁹⁶. Il motivo è da ricercarsi nella persistenza della struttura dualistica dell'economia italiana, che ripropone il tema dei vantaggi per il Centro-Nord dei miglioramenti delle *performance* dell'economia meridionale. Infatti, agli effetti positivi dell'incremento della domanda per le imprese Centro-Sententrionali, si sono sommati quelli relativi alle migrazioni interregionali di capitale umano formato nel Mezzogiorno grazie anche alle politiche territoriali. Senza sottovalutare che una parte consistente degli incentivi per gli investimenti al Sud ha finito con l'agevolare aziende di altre parti del Paese. In ultimo va tenuto presente che, crescendo il reddito delle *Regioni Obiettivo*, l'intera economia nazionale ne ha beneficiato grazie all'aumento del gettito fiscale⁹⁷.

⁹² Cfr. DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO-UNITÀ DI VALUTAZIONE, *Aggiornamento della valutazione intermedia del QCS al 2005. Attuazione della strategia del QCS delle regioni italiane Obiettivo 1, 2000-06*, Roma, 2006.

⁹³ Sulle difficoltà dell'economia italiana e di quella meridionale cfr. S. ROSSI (a cura di), *La nuova economia. I fatti dietro il mito*, Bologna, Il Mulino, 2003; G. VIESTI, *Le sfide del cambiamento*, Roma, Donzelli, 2007.

⁹⁴ Cfr. VIESTI, PROTA, *Senza Cassa*, cit., p. 127.

⁹⁵ Mentre, per esempio, per quanto riguarda il periodo '94-'99 è risultato difficile collegare l'andamento dello sviluppo del Sud all'azione del QCS, data l'assenza di una valutazione a posteriori sugli effetti macroeconomici di quest'ultimo (anche se si è potuto comunque notare come, con riferimento alla dimensione economica del QCS, i fondi europei abbiano costituito una fetta rilevante della spesa pubblica in conto capitale per le regioni *Obiettivo 1*), per il periodo 2000-2006, invece, è stato possibile stimare *ex post* le conseguenze della strategia di coesione europea. Cfr. *ivi*, pp. 128-129; APPLICA, ISMERI EUROPA, WIIW (a cura di), *Synthesis report of the ex-post evaluation of the cohesion policy programmes financed by ERDF in Objective 1 and 2 regions*, Bruxelles, 2010.

⁹⁶ Cfr. VIESTI, PROTA, *Senza Cassa*, cit., p. 130.

⁹⁷ Cfr. BANCA D'ITALIA (a cura di), *L'integrazione economica tra il Mezzogiorno e il Centro-Nord*. «Seminari e convegni», 9, Roma, 2011; SVIMEZ, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud 1861-2011*, Bologna, Il Mulino, 2011. Allargando lo spettro visuale è stato possibile scorgere come a livello continentale abbiano agito meccanismi del tutto simili, per cui l'impatto generale delle politiche di coesione abbia finito per favorire anche i Paesi che non ne hanno usufruito direttamente e che in parte le hanno finanziate. Cfr. APPLICA, ISMERI EUROPA, WIIW (a cura di), *op. cit.*

Complessivamente, e in maniera del tutto verosimile, si può affermare che le politiche regionali, nel periodo 2000-2006, hanno impedito una lunga fase recessiva dell'economia meridionale. Si può altresì constatare che esse non sono state capaci di incrementare lo sviluppo del Mezzogiorno, obiettivo auspicato e preconizzato dalla *Nuova Programmazione*⁹⁸.

Nello stesso periodo si è accresciuto il livello assoluto delle dotazioni infrastrutturali e dei servizi presenti nel Mezzogiorno, ma tale accrescimento non ha riguardato l'intera area meridionale: mentre in alcuni ambiti territoriali i progressi sono stati più decisi, in altri lo sono stati molto meno⁹⁹.

Un risultato simile si ottiene considerando i dati raccolti per il progetto *Obiettivi di Servizio*, introdotto dal QSN 2007-2013. Tenendo conto di un insieme di indicatori relativi agli obiettivi peculiari delle politiche, si ha prova di modesti e variabili, ma comunque presenti, miglioramenti nelle regioni meridionali¹⁰⁰.

Resta la sensazione che, al di là dei positivi effetti parziali ottenuti, sembra di essere in presenza di una progressiva marginalizzazione del Mezzogiorno nel contesto della politica italiana.

⁹⁸ Cfr. VIESTI, PROTA, *Senza Cassa*, cit., pp. 132-133.

⁹⁹ Cfr. CANNARI, MAGNANI, PELLEGRINI, *Critica della ragione meridionale*, cit.; VIESTI, PROTA, *Senza Cassa*, cit., pp. 133-136.

¹⁰⁰ Cfr. VIESTI, PROTA, *Senza Cassa*, cit., pp. 136-139.