

Questo numero

La SVIMEZ – coerentemente con la sua lunga, continuativa tradizione di studi e riflessione sulle dinamiche economiche e sociali di lungo periodo del Mezzogiorno e del resto del Paese, sull'andamento dello storico divario Nord-Sud e su ruolo e risultati delle diverse politiche pubbliche messe in campo per il riequilibrio – ha ravvisato significativi elementi di interesse nella iniziativa di ricerca storico-analitica del PRIN (Progetto di rilevante interesse nazionale) «Politiche regionali, Istituzioni e Coesione nel Mezzogiorno d'Italia dal dopoguerra ad oggi», finanziato dal Ministero dell'Università e della Ricerca per il triennio 2020-2023. Progetto di ricerca multiregionale e multidisciplinare (vi partecipano storici, sociologi, economisti e urbanisti), coordinato dalla Professoressa Flavia Martinelli dell'Università di Reggio Calabria, che coinvolge quattro Università del Mezzogiorno¹.

Obiettivo del PRIN è infatti quello di indagare le strategie di politica regionale che si sono succedute dal dopoguerra ad oggi, la loro attuazione, e gli effetti che hanno determinato in termini di coesione, nel Mezzogiorno e le sue regioni, al fine di comprendere i fattori alla base di successi e fallimenti, e proporre raccomandazioni per una politica regionale più efficace.

Nei giorni 9-10 dicembre 2021 si sono quindi tenute, presso il Parlamento del CNEL, due Giornate di studio tra la SVIMEZ e le Unità di ricerca del PRIN, dedicate alla presentazione di alcuni dei «position» paper messi a punto nella prima fase del Progetto, e ad una loro discussione da parte di rappresentanti e ricercatori della nostra Associazione.

¹ Università Mediterranea di Reggio Calabria, Università degli Studi di Napoli «Federico II», Università degli Studi di Bari «Aldo Moro», Università degli Studi di Catania.

La «Rivista economica del Mezzogiorno» ha voluto dedicare in questo numero un'ampia sezione della Rubrica «Studi», a carattere monografico, alla pubblicazione di alcuni dei contributi presentati al CNEL² nella versione riveduta e aggiornata dagli Autori sulla base delle osservazioni e considerazioni formulate al Seminario dai discussant³.

*La sezione monografica si apre con il saggio di Flavia Martinelli, dal titolo *Le politiche per il Mezzogiorno dal dopoguerra ad oggi e la convergenza «interrotta»*. Due paradigmi di policy a confronto, che sintetizza la cornice teorica del PRIN. Nell'analizzare i diversi ordini di fattori cui possono ricondursi le ragioni della riduzione dei divari Nord-Sud nei primi 35 anni del secondo dopoguerra e della ripresa della divergenza nel periodo successivo, il saggio ripercorre l'evoluzione della «questione meridionale» – nel contesto più ampio delle trasformazioni del capitalismo occidentale – concentrando l'attenzione soprattutto sui fattori riguardanti le caratteristiche (entità, architettura ed obiettivi) dell'intervento pubblico finalizzato alla riduzione dei divari. Nella prima parte del lavoro, viene a tal scopo proposta una caratterizzazione di tipo euristico dei due «regimi» di policy che si sono succeduti in Europa nel secondo dopoguerra, mettendoli a confronto: il regime «keynesiano-fordista» e quello «neoliberista».*

Nel seguito del lavoro, viene presentata una ampia e dettagliata ricostruzione storico-analitica dell'evoluzione delle politiche e delle trasformazioni socioeconomiche del Mezzogiorno – nella fase dell'intervento straordinario, dal 1950 al 1992 e nel periodo neoliberale, dal 1992 ai nostri giorni –, alla luce delle chiavi di lettura identificate nell'analisi dei due regimi. Nell'ultima parte vengono identificate alcune questioni chiave, utili a comprendere le ragioni di alcuni dei maggiori fallimenti del più recente intervento pubblico nel Sud e ad affrontare le sfide del prossimo futuro.

*La sezione monografica prosegue con il testo rielaborato della relazione svolta al CNEL dal Presidente SVIMEZ Adriano Giannola, in qualità di discussant del saggio di Flavia Martinelli. Il contributo, dal titolo *Le «straordinarie» transizioni del Sistema Italia, è dedicato ad una approfondita analisi degli aspetti costitutivi della «peculiare» esperienza realizzata con successo dall'Italia nella ormai**

² Gli altri contributi presentati al CNEL sono stati pubblicati nel n. 2/2022 della «Rivista giuridica del Mezzogiorno», alla quale si fa rinvio per la consultazione dei testi.

³ I contributi in oggetto sono stati inoltre sottoposti – come di consueto, in base alle Norme redazionali della Rivista economica – alla valutazione di anonimi *referee*.

remota stagione dell'Intervento straordinario e della tumultuosa vicenda del miracolo economico. Aspetti originali che, fin dagli anni '20 del Novecento, hanno dato solide fondamenta a metodi e norme di collaudata efficacia regolatoria, in seguito frettolosamente dimenticata. La loro genesi – come viene diffusamente ricostruito nello studio – rinvia a quel ricco e complesso patrimonio di metodo e di pratica operativa che lega l'esperienza italiana alle originarie e pionieristiche esperienze della «Economia Nuova» (Rathenau, 1918), al Taylorismo, al Fordismo ed a quella «rivoluzione manageriale» che dagli anni '30 salì a governare l'economia globale. L'Italia ne fu significativamente partecipe. Tra gli anni '20 e '30 maturò infatti una radicale metamorfosi del Sistema di regolazione. Essa consentirà poi al Paese – con la Costituzione Repubblicana – di affrontare negli anni '50, '60 e fino alla metà dei '70, per la prima volta, il problema «storico» dell'unificazione economica con una logica di piano consapevole. A prevalere fu infatti la visione della «Economia Nuova» (l'economia pianificata di mercato di Rathenau), diversa dal Fordismo e dal Keynesismo dei quali condivide la matrice tayloristica della «Scienza della produzione».

Alla luce dell'analisi retrospettiva sugli aspetti costitutivi del «miracolo» di quel primo venticinquennio del dopoguerra, la seconda parte del lavoro è dedicata dall'Autore ad identificare i motivi per cui – con la «transizione» dall'approccio di programmazione dell'offerta dell'Economia Nuova alla «Specializzazione Flessibile» distrettuale degli anni '90 – il Paese sia progressivamente divenuto il Grande Malato d'Europa, sperimenti l'implosione del Sistema, la ghettizzazione del Sud, il declino del Nord.

A temi più specificamente settoriali – industria e turismo – sono dedicati i due successivi contributi.

Il primo, di Gianfranco Viesti, L'industrializzazione del Mezzogiorno: le dinamiche del XXI secolo, pone in luce – attraverso il confronto con le altre circoscrizioni italiane, con i principali Stati dell'Ue e con alcune regioni del Sud e dell'Est Europa – il modesto livello delle attività industriali del Sud, soprattutto a causa della presenza molto scarsa delle attività relativamente più «moderne», in particolare riferite al vasto insieme delle lavorazioni a matrice chimica e metallurgico-meccanica. Documenta inoltre come, negli anni dal 2000 al 2018, il valore aggiunto della manifattura meridionale si sia ridotto e lo scarto di produttività per grandi macrosettori nei confronti della media italiana ampliato. Ed anche come, dall'analisi settoriale della consistenza e delle variazioni degli addetti alla manifattura meridionale, emergano alcuni importanti casi di inde-

bolimento del tessuto produttivo, ma anche qualche segnale di consolidamento della presenza industriale; consolidamento avvenuto però esclusivamente nelle aree del Sud dove erano già presenti le produzioni, ampliando lo scarto fra la parte settentrionale del Sud continentale, da un lato, e la Calabria e le due Isole, dall'altro. In conclusione si sostiene che senza una esplicita strategia di incremento della base produttiva manifatturiera – incremento possibile solo attraverso l'insediamento al Sud di nuove attività produttive a base tecnologica addizionale rispetto a quella esistente – è assai difficile attendersi un significativo cambiamento nei complessivi processi di crescita del Mezzogiorno.

Il lavoro di Chiara Corazziere e Flavia Martinelli, sviluppa una articolata e puntuale analisi dell'evoluzione del turismo nel Mezzogiorno dal dopoguerra ad oggi. Una lettura di lungo periodo finalizzata ad identificare il ruolo delle politiche pubbliche e degli attori locali – nel contesto più ampio delle tendenze nazionali e mondiali della domanda turistica – e ad individuare le ragioni del ritardo del Mezzogiorno, le debolezze del suo modello turistico e le implicazioni per il futuro. Sono identificate due fasi principali: il periodo 1950-1991, caratterizzato dallo sviluppo impetuoso del turismo di massa e, nel Mezzogiorno, dalle politiche centralizzate dell'Intervento straordinario; il periodo 1991-2019, caratterizzato da una flessione del turismo interno, dallo sviluppo di nuove domande e forme di intermediazione e, soprattutto, dalla soppressione dell'Intervento straordinario e dalla definitiva «regionalizzazione» del governo pubblico del turismo, anche nell'ambito della Politica europea di coesione. Per entrambi i periodi, l'analisi ripercorre il dibattito e le politiche messe in atto: obiettivi, strategie, strumenti e impegni finanziari, con la finalità di identificare continuità e momenti di svolta.

Una terza area di analisi propone un approfondimento delle problematiche riguardanti gli effetti delle politiche nel processo di urbanizzazione del Mezzogiorno e il ruolo da esse svolto nel configurare l'assetto insediativo dei territori. Lo studio di Giuseppe Fera, Mezzogiorno, città, urbanizzazione, ripercorre il ruolo che nello sviluppo del Mezzogiorno ha avuto il processo di urbanizzazione alla luce di diversi effetti che esso ha comportato in termini di politiche edilizie e della casa, assetto urbano, politiche del Welfare. Vengono a tal fine presi in esame tre diversi periodi: crescita urbana, edilizia e rendita fondiaria (1950-1970): caratterizzato da forme d'urbanizzazione compatta e alimentato da una parziale crescita demografica; l'urbanizzazione diffusa (1970-1992): caratterizzato da un processo

di urbanizzazione diffusa e a bassa intensità, governata in gran parte dalle singole famiglie, mediante processi di auto-costruzione; la ri-qualificazione urbana (dal 1992 ad oggi): caratterizzato da un ridimensionamento dei processi di crescita urbana e, soprattutto, dall'affermarsi degli interventi sulla città esistente. Nelle città del Mezzogiorno, si pone in evidenza nel saggio, le politiche di rigenerazione urbana stentano ad affermarsi per scarsa qualificazione dell'apparato amministrativo-burocratico e l'assenza di una struttura imprenditoriale adeguata.

Il contributo di Francesco Martinico e Fausto Carmelo Nigrelli – Mezzogiorno e aree interne. Una valutazione degli effetti delle politiche dal 1950 ad oggi sul sistema insediativo meridionale per una terza via tra pianificazione centrale e sviluppo locale – intende offrire un quadro di riferimento metodologico per avviare una verifica degli effetti territoriali delle politiche nazionali a favore dei territori del Mezzogiorno. La valutazione di questi effetti richiede, secondo l'Autore, l'assunzione di un punto di osservazione fino ad oggi marginalmente adottato nel panorama degli studi sul Mezzogiorno, ossia quello che prende avvio dalla georeferenziazione degli interventi di supporto allo sviluppo. Alcune delle ipotesi avanzate sono corredate nello studio da una prima verifica. In particolare, vengono indagati alcuni aspetti relativi agli interventi promossi dai Consorzi per le Aree e i Nuclei di Sviluppo Industriale e agli interventi infrastrutturali per la modernizzazione dell'agricoltura, per la fase 1950-1970, e ai Patti Territoriali per la fase 1994-2000.

La sezione monografica della Rubrica «Studi» dedicata al PRIN si chiude con il saggio di Sabrina Ruberto e Gaetano Vecchione, Sviluppo regionale e industria, il caso della Campania, che prende in esame l'evoluzione economica della regione dal secondo dopoguerra ad oggi, con particolare attenzione al settore industriale. Lo studio esamina gli sviluppi del settore industriale con un'analisi approfondita delle specializzazioni produttive. In particolare, viene calcolato e analizzato un indice di specializzazione settoriale per ciascuna provincia campana e per ciascuna divisione geografica dell'Italia dal 1951 al 2018. L'analisi pone in evidenza come il sistema economico produttivo campano – fortemente specializzato nella prima fase dell'intervento straordinario nei settori ad alta intensità di capitale – a partire dagli anni '80 e '90 abbia visto attivarsi un processo di graduale deindustrializzazione. Processo le cui radici vengono indicate dagli Autori nei cambiamenti istituzionali occorsi nella governance della Cassa per il Mezzogiorno, nella nascita delle Regioni come entità amministrativa, nelle scelte sbagliate di una politica

industriale che non ha saputo programmare interventi nei settori a maggiore intensità tecnologica, nel calo drastico degli investimenti pubblici e privati. Si è così accelerato il graduale spiazzamento della manifattura a beneficio di alcuni settori dei servizi per definizione meno capaci di produrre innovazione e quindi incrementare produttività e crescita. In un contesto caratterizzato da una spesa pubblica sempre più sbilanciata, dagli anni '90, verso la sua parte corrente a scapito di quella in conto capitale.

In questo numero della Rivista, che verte essenzialmente su una riconsiderazione del diverso ruolo esercitato dall'intervento pubblico in funzione degli indirizzi profondamente diversi da esso assunti nelle due «fasi storiche» succedutesi negli ultimi 70 anni, abbiamo ritenuto di riservare uno spazio nella Rubrica «Studi» (nella sezione «Altri Studi») anche all'esperienza della programmazione economica. Uno strumento di politica economica al quale l'azione pubblica del periodo da metà anni '50 a fine anni '70 venne attribuendo grande importanza per orientare il verso dello sviluppo nazionale e soprattutto perseguiere la riduzione degli storici squilibri territoriali; strumento uscito poi di scena a partire dagli anni '80, con l'affermazione del neoliberismo, ma che sembra finalmente poter tornare di attualità con l'approvazione e l'avvio dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Al tema sono dedicati i due seguenti contributi.

Nel saggio di Pietro Spirito, La programmazione economica nelle fasi della storia economica: evidenze dal settore dei trasporti, si ripercorre, in una prima parte, la stagione della pianificazione pubblica dal secondo dopoguerra alla fine degli anni '70, evidenziando che questo strumento ha accompagnato la stagione del miracolo economico e dello sviluppo italiano; dal Piano Vanoni alla Nota Aggiuntiva di La Malfa, dal Piano Giolitti al Rapporto Ruffolo i poteri pubblici hanno disegnato la traiettoria dello sviluppo dell'economia italiana, assieme ad un ruolo centrale giocato dalle grandi imprese pubbliche come motore della crescita ma anche come laboratorio del futuro. Successivamente, in coincidenza con le crisi petrolifere e con il riassetto del sistema monetario internazionale, i due motori della programmazione entrano in progressivo stallo, sino a determinare una vera e propria dissoluzione della prospettiva di pianificazione dallo scenario della strumentazione pubblica. A farne maggiormente le spese fu il Mezzogiorno che, essendo il contraente

debole del sistema territoriale, avrebbe avuto maggiormente bisogno di azioni coordinate indirizzate verso lo sviluppo.

Nella seconda parte del lavoro, si applicano queste modalità di ricostruzione dei processi economici al settore dei trasporti, per mostrare come la scomparsa della pianificazione stia provocando una serie di conseguenze negative sulle scelte pubbliche. Mentre durante i decenni del miracolo economico era stato costruito un cluster di sviluppo tra autostrade, energie fossili e trasporti su gomma, si avvertono ora improvvisamente, con l'approvazione del Next Generation EU, dovendo declinare il programma nazionale, tutte le carenze di visione e la debolezza strategica del modello che anche nelle imprese, pubbliche e private, ormai da decenni ha visto restringere l'orizzonte della programmazione; al centro è stato infatti fino ad oggi posto l'interesse degli azionisti nel breve periodo, per ottenere la massimizzazione dei profitti, senza obiettivi di più lunga gittata. Programmazione istituzionale e pianificazione delle imprese pubbliche sono, secondo l'Autore, i due motori necessari per tornare ad immaginare e ad edificare le architetture organizzative, i piani e le azioni indispensabili per mantenere ad un livello adeguato la produttività totale dei fattori.

Il secondo saggio, di Sabato Vinci e Eugenio D'Amico, La gestione efficiente dell'attività economica «esterna» dell'Amministrazione pubblica: «Program management» e ritorno alla pianificazione. L'esperienza dell'intervento straordinario e il PNRR, affronta il tema del rapporto tra pianificazione e programmazione, con particolare riferimento alla rilevanza di tali concetti per l'organizzazione efficiente dell'attività economica «esterna» degli enti. Il lavoro rende conto del fatto che il rafforzamento delle modalità organizzative ispirate a logiche di gestione programmata ha costituito uno dei principali risultati delle riforme influenzate – a partire dagli anni '80 – dal New Public Management, con particolare riferimento al settore degli appalti pubblici. Ma ne individua il limite fondamentale nel fatto che ad una programmazione sempre più forte delle singole Amministrazioni è corrisposta una scarsa attenzione ad assicurare coordinamento strategico in una logica di pianificazione generale dell'attività economica pubblica (depotenziando così gli stessi programmi nella loro capacità di conseguire il massimo rendimento degli investimenti). Il lavoro si conclude ponendo in risalto che il contesto odierno consente finalmente di cogliere alcuni positivi segnali di inversione di tendenza. Il più importante è sicuramente l'approvazione del primo piano economico generale – il PNRR – dopo trent'anni di rifiuto di modelli di policy fondati sulla

pianificazione, nonché la predisposizione di un chiaro sistema istituzionale-organizzativo posto a garanzia di una razionale implementazione del Piano stesso. Sembrando fare tesoro dell'esperienza che fu già alla base del «periodo d'oro» dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, il PNRR torna oggi – sottolineano gli Autori – a proporre l'idea di un sistema integrato di governance dell'azione pubblica in economia, facendo convergere il momento della programmazione centrale da parte dello Stato (e del coordinamento governativo) con quella della programmazione (e dell'attuazione) da parte delle singole Amministrazioni competenti; e prevedendo opportuni incentivi istituzionali per la convergenza della programmazione particolare all'interno del piano generale.

*La sezione «Altri Studi» prosegue con un saggio dedicato ad un tema di carattere più specificamente settoriale, ma che si ricollega anch'esso alle attuali problematiche della programmazione economica nazionale. Il lavoro di Elena Prodi e Marco Rodolfo Di Tommaso, *Next Generation EU: azioni di politica industriale in tempi di pandemia, conduce infatti una ricognizione dei PNRR di Francia, Germania e Italia, nel tentativo di contestualizzarli rispetto al dibattito corrente sul nuovo ruolo delle politiche industriali nel periodo della crisi pandemica. L'analisi comparata mostra come le aree prioritarie di intervento individuate dalle tre principali economie europee siano in linea generale variegate ed eterogenee tra di loro. Ma soprattutto emerge come nel Piano italiano non sia esplicitamente specificato se, come e in che misura nella fase attuativa del PNRR avverrà l'intersezione tra i piani digitale e green – i principali due ambiti europei trasversali e abilitanti – rispetto agli obiettivi di ammodernamento delle altre voci legate alla salute, al mercato del lavoro, all'inclusione sociale e alla capacità produttiva. Un'ipotesi che viene avanzata dagli Autori e che potrebbe spiegare questa importante differenza tra il Piano italiano e quelli francese e tedesco è rintracciabile nella assenza nel nostro Paese di una pianificazione antecedente la pandemia rispetto a questi temi cardine per il futuro delle nostre economie. E ciò lo si intuisce dalla completa assenza in Italia di una strategia industriale precedente la stesura del PNRR. Da oltre due decenni, infatti, ogni tentativo di tracciare una strategia industriale per l'Italia è stato soffocato da un diffuso consenso bipartisan a favore di ricette di politica economica caratterizzate da austerità, rispetto dei parametri di Maastricht, tagli della spesa pubblica e da un più generale ridimensionamento dell'intervento di politica industriale. Purtroppo, queste questioni non sembrano essere state discusse nel dibattito che ha accompagnato la rapida stesura**

del PNRR. È tuttavia importante continuare ad animare una discussione intorno alla implementazione e alla valutazione del PNRR. In particolare, l'orizzonte lungo degli investimenti e delle riforme e il ruolo decisivo per la corretta implementazione assegnato agli enti locali deve spingere a riflettere sulle competenze dei Governi e più in generale della Pubblica amministrazione. In questo «mondo nuovo», sottolineano gli Autori, non è più rimandabile un massiccio investimento in competenze gestionali e analitiche a beneficio dei funzionari dell'apparato pubblico; che però può essere praticato soprattutto in raccordo con percorsi di alta formazione specializzati che pure devono essere incoraggiati dallo Stato in ottica di potenziare la Pubblica amministrazione e indirettamente lo sviluppo di tutto il Paese.

*La sezione «Altri Studi» si chiude con il saggio di Gerardo Cringoli e Serena Potito, *Questione agraria e infrastrutturazione. La Cassa per il Mezzogiorno in Basilicata (1950-1957)*. Il lavoro, utilizzando fonti dirette e prendendo in considerazione la letteratura sul tema, pone in risalto la notevole intensità dell'incremento della produttività agricola verificatosi nella regione – con significativi effetti in termini di aumento dell'occupazione e di miglioramento della qualità della vita della popolazione – a seguito dei programmi di bonifica integrale e di infrastrutturazione realizzati durante i primi anni di attività della Cassa.*

*Agli «Studi» segue la Rubrica «Interventi», che vede in questo numero un contributo di Adriano Giannola. In esso, l'Autore – a partire da un approfondito commento al libro di Antonio Sassu *Un Paese a metà*. La questione meridionale alle origini e ai nostri giorni (Futura Editrice, 2022) – prende in considerazione il ruolo centrale che nella genesi della *Questione Meridionale* e dello storico dualismo italiano hanno avuto i fattori istituzionali. L'analisi si focalizza sul nesso conflittuale tra istituzioni e sviluppo e lo identifica nel rapporto «politico» Nord-Sud, destabilizzante, instauratosi a seguito del traumatico impatto della «prima modernizzazione»: quella seguita alla «conquista regia» del 1861. Quando gli effetti dell'eversione dal feudalesimo e dalle proprietà ecclesiastiche valsero poco o nulla a «modernizzare», ma piuttosto a confermare e rafforzare le patologie pregresse della struttura economica e sociale meridionale. Un trauma «istituzionale», quello della «conquista regia», destinato ad evolvere e a trascinarsi senza trovare soluzione per tutta la prima*

metà del '900. Fino a quando, nel 1948, la Costituzione repubblica – dopo il Referendum che nel 1946 cancella la «conquista regia» – per la prima volta nella storia unitaria esplicita e norma l'impegno a confrontarsi con la secolare evidenza del drammatico dualismo italiano. Un impegno che venne, allora, onorato con il varo, nel 1950, della Riforma agraria e della Cassa per il Mezzogiorno. In un arco poco più che ventennale la Cassa ha poi affrontato con successo l'impegno di ridurre il divario economico e sociale, avviando una trasformazione strutturale del Sistema. A più di settant'anni dalla Costituzione repubblicana, riprendere ed applicare quella lunga azione di «ricostruzione» – quel «progetto» rimasto poi nell'ultimo trentennio senza esito concluso – è ancora – questo il monito di Giannola – la più credibile e prioritaria tra le scelte possibili: la migliore garanzia affinché il Sistema non fallisca.

Completa il numero la Rubrica delle Recensioni.

Francesco Dandolo recensisce l'opera di Nicola Acocella Le migrazioni interne e internazionali: analisi storica e prospettive politiche. Il caso italiano (Quaderno SVIMEZ, n. 67, 2022). Francesco Prota commenta il libro di Raffaele Brancati Ripresa e resilienza? Opportunità e insidie delle nuove politiche industriali (Donzelli, 2022). Francesco Saraceno scrive sul lavoro di Andrea Boitani L'ilusione liberista. Critica dell'ideologia di mercato (Laterza, 2021). Antonio La Spina recensisce il libro di Ernesto Galli Della Loggia e Andrea Schiavone Una profezia per l'Italia. Ritorno al Sud (Mondadori, 2021). Infine, Mariella Volpe scrive sul lavoro dell'Università Parthenope di Napoli e di Campagna Sbilanciamoci Verso il Benessere Interno Lordo. Rapporto sul benessere in Italia, 2021.

(R.P.)