



Melania Nucifora

IL COORDINAMENTO IMPOSSIBILE

Tecnocrazia, amministrazione pubblica
e regionalismo nell'intervento
per lo sviluppo del Mezzogiorno (1943-2013)



STORIA

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.

TEMI di STORIA

COMITATO SCIENTIFICO

Guido Abbattista (Università di Trieste), Pietro Adamo (Università di Torino), Salvatore Adorno (Università di Catania), Filiberto Agostini (Università di Padova), Enrico Artifoni (Università di Torino), Eleonora Belligni (Università di Torino), Nora Berend (University of Cambridge), Annunziata Berrino (Università di Napoli Federico II), Giampietro Berti (Università di Padova), Pietro Cafaro (Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano), Beatrice Del Bo (Università di Milano), Giuseppe De Luca (Università di Milano), Santi Fedele (Università di Messina), Monica Fioravanzo (Università di Padova), Alba Lazzaretto (Università di Padova), Erica Mannucci (Università di Milano-Bicocca), Raimondo Michetti (Università di Roma Tre), Roberta Mucciarelli (Università di Siena), Marco Pasi (Universiteit van Amsterdam), Alessandro Pastore (Università di Verona), Lidia Piccioni (Sapienza Università di Roma), Luigi Provero (Università di Torino), Gianfranco Ragona (Università di Torino), Daniela Saresella (Università di Milano), Marina Tesoro (Università di Pavia), Giovanna Tonelli (Università di Milano), Michaela Valente (Università del Molise), Albertina Vittoria (Università di Sassari).

COORDINAMENTO EDITORIALE

Pietro Adamo, Giampietro Berti, Luigi Provero

Il comitato assicura attraverso un processo di double blind peer review la validità scientifica dei volumi pubblicati.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a “FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano”.

Melania Nucifora

IL COORDINAMENTO IMPOSSIBILE

Tecnocrazia, amministrazione pubblica
e regionalismo nell'intervento
per lo sviluppo del Mezzogiorno (1943-2013)

FRANCOANGELI

Questo volume è stato sviluppato nel contesto del Progetto di rilevante interesse nazionale – PRIN 2017 ‘Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d’Italia’ (codice progetto 2017-4BE543; sito web www.prin2017-mezzogiorno.unirc.it), finanziato dal Miur nel triennio 2020 al 2023.

Alla pubblicazione del volume ha contribuito l’Università di Catania attraverso il Piano di Incentivi per la Ricerca di Ateneo 2020/2022 PIACERI, Progetto “REVERSE. The anthropocene upside down: REsponsible research, VERSatile knowledge, Environmental futures in action”, e Progetto “P.A.ST. for the next generation plans. Programmi complessi e Ambiente nella Storia per i piani di prossima generazione”, Dipartimento di Scienze Umanistiche, UniCT.

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L’opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d’autore. L’Utente nel momento in cui effettua il download dell’opera accetta tutte le condizioni della licenza d’uso dell’opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

a Melo

Indice

1. Tre filiere di ragionamento	pag. 11
Burocrazie, regioni, saperi	» 11
Meridionalismo e riformismo di centro-sinistra	» 13
Dal dualismo Nord/Sud al paradigma dello sviluppo locale	» 17
La crisi industriale degli anni Settanta e lo stallo degli anni Ottanta	» 18
La svolta degli anni Novanta e la “nuova programmazione”	» 19
2. Per una storia delle politiche di sviluppo regionale. Caratteri originali e fattori di continuità	» 23
Il divario preunitario	» 23
La “questione meridionale” come “questione industriale”	» 25
La straordinarietà	» 26
Lo Stato imprenditore e il fenomeno degli “enti”	» 27
Atipicità e questione amministrativa	» 29
Il rapporto fra tecnica e politica	» 30
Il <i>centro vuoto</i>	» 32
I vincoli sovranazionali	» 33
3. L'intervento straordinario per il Mezzogiorno. Le origini	» 35
Il ruolo dello Stato nella ricostruzione dell'economia italiana	» 35
La centralità dell'IRI: continuità di modello e di attori	» 36
Tecnocrazia roosveltiana e tecnocrazia meridionalista	» 38
Modello di governo e problema amministrativo nell'intervento straordinario	» 43
Il progetto della Cassa nel quadro del rilancio degli enti	» 46
La burocrazia italiana nel dopoguerra	» 47

4. Cassa vs Regioni. Il modello mancato della Sardegna	pag. 51
Due percorsi diversi: Sardegna e Sicilia a confronto	» 51
La Rinascita della Sardegna nel dibattito dell'Assemblea Costituente	» 53
Dal "mito" di una Sardegna autosufficiente al principio della solidarietà nazionale per la Rinascita	» 55
Il piano di Rinascita come laboratorio del coordinamento Stato/Regioni	» 56
Il modello di gestione del piano di Rinascita e il ruolo della Cassa	» 59
Comuni e territori nelle tensioni per il decentramento	» 61
Il Centro Regionale di Programmazione: una tipica amministrazione "atipica"	» 63
La questione finanziaria e contabile e lo scivolamento verso il modello "erogatore"	» 64
La figura del "decentramento qualificato"	» 65
Programmazione economica e pianificazione territoriale nella stagione riformista	» 68
L'urbanistica come leva delle rivendicazioni regionaliste	» 72
5. Anni Sessanta. Programmazione e tentativi di riforma amministrativa	» 77
La pubblica amministrazione come nodo e limite dell'esperienza riformista	» 77
La triplice dimensione del coordinamento: programmazione, intervento straordinario, decentramento	» 80
Due idee di regione: "regione funzionale" vs "regione politica"	» 82
La riorganizzazione del Ministero del Bilancio, il progetto del CIPE e le resistenze alla riforma	» 83
Da Giolitti a Pieraccini: la svolta del '64	» 84
La legge 717/65 come effetto della svolta: un nuovo rapporto tra politica e tecnica	» 86
6. Anni Settanta. Regionalizzazione e declino	» 91
Crisi economica e apice dello "Stato finanziatore"	» 91
La pubblica amministrazione nel decennio della crisi	» 92
Il decentramento, tra massimalismo regionalista e resistenza centrale	» 93
La Cassa del Mezzogiorno e la politica: luci e ombre della "democratizzazione"	» 95
Primato della politica e fratture territoriali nella crisi dell'intervento straordinario	» 100

La doppia faccia del declino del consenso intorno al progetto meridionalista	pag. 103
7. Anni Ottanta. Tramonto e stallo	» 105
Eredità del decennio precedente	» 105
La sfera comunitaria come nuovo orizzonte del regionalismo	» 106
Ultimi tentativi di riforma in un clima di insofferenza	» 107
Nasce il “Nord”, tramonta il “Mezzogiorno”	» 110
Inerzia programmatoria e impoverimento tecnico: l’intervento straordinario senza Cassa	» 113
La nuova architettura dell’intervento straordinario, secondo la legge n. 64 del 1986	» 115
Si smantella lo straordinario. E l’ordinario?	» 119
8. Anni di riforme, dalla grande svolta alla crisi globale	» 123
Un periodo di grandi cambiamenti	» 123
Un traumatico aggiustamento	» 125
Le privatizzazioni	» 126
Fortuna dello Stato imprenditore	» 128
Il sistema delle agenzie regolatorie e la disaggregazione dello Stato	» 129
La grande trasformazione della pubblica amministrazione	» 130
Lo scossone delle riforme costituzionali	» 131
Il federalismo fiscale	» 132
La questione del personale della pubblica amministrazione	» 134
Il problema della dirigenza pubblica	» 134
9. La “nuova programmazione” nel quadro dello Stato riformato	» 137
L’intreccio fra riflessione storica e nuova programmazione	» 137
Un difficile avvio	» 139
La definizione delle aree depresse. Obiettivo 1, 2 e 3	» 140
L’intesa Italia/Commissione sugli incentivi alle imprese	» 140
Vincolo comunitario o scelte nazionali?	» 142
Il prezzo dei ritardi	» 142
Una partenza tardiva ma energica: la legge 662/96	» 143
La novità dei patti territoriali e il paradigma dello sviluppo locale	» 143
La mobilitazione dei territori	» 145
Il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e coesione	» 145
Le <i>Cento idee per lo sviluppo</i> e il Piano di Sviluppo del Mezzogiorno	» 146

Valutazione e assistenza tecnica alla pubblica amministrazione	pag. 147
Patti “di seconda generazione”, PIT, GAL: le geografie variabili dello sviluppo	» 148
L’Europa più vicina	» 149
Limiti della “territorializzazione”	» 149
Precoce declino della nuova programmazione	» 151
Il DPS “trasloca”	» 153
Il periodo 2007-2013: una ri-centralizzazione delle politiche (e della politica)	» 154
I tagli alle risorse	» 156
Nuove forme della “solidarietà nazionale”	» 157
Alcune considerazioni sull’oggi a mo’ di epilogo	» 158
Conclusioni	» 163
Bibliografia	» 169

1. Tre filiere di ragionamento

Burocrazie, regioni, saperi

Questo lavoro ricostruisce i passaggi chiave di una storia delle politiche per lo sviluppo regionale dal dopoguerra al primo decennio degli anni Duemila, articolandosi intorno a tre temi.

Il primo tema riguarda la fisionomia e il funzionamento delle burocrazie tecniche impegnate nell'attuazione dell'intervento straordinario e – dopo lo smantellamento della Cassa del Mezzogiorno – nella “nuova programmazione”¹, sullo sfondo di una storia dell'amministrazione italiana che le definisce in alternativa e per contrapposizione alla burocrazia ordinaria. Nella storia delle politiche di sviluppo, il dilemma fra riqualificazione e potenziamento delle strutture ordinarie, da un lato, o costruzione di circuiti amministrativi *ad hoc* paralleli, più agili e autonomi, dall'altro, caratterizza i passaggi chiave del riformismo nazionale fino ai nostri giorni, con un dibattito pubblico qualificato che riprende e s'intensifica nelle fasi di più dinamica reazione a periodi di crisi economica e sociale. Esso non riguarda esclusivamente il Mezzogiorno ma storicamente trova proprio nell'intervento per le regioni meridionali il momento d'avvio di una logica di “straordinarietà” (giuridica e amministrativa) in controtendenza con la strategia di uniformazione degli apparati dello Stato².

Il secondo tema trattato è l'impatto del “fatto regionale”, tratto caratterizzante dell'età repubblicana, sulle strategie e soprattutto sui modi d'attuazione delle politiche di sviluppo regionale. Tale impatto si manifesta sia in termini squisitamente politici, di statuto della questione del divario Nord-Sud nel discorso pubblico della politica e delle classi dirigenti nazionali nel quadro degli obiettivi prioritari delle politiche di sviluppo, sia in termini amministrativi, di

¹ Barca, 1998.

² Sul concetto di “burocrazie parallele” cfr. Melis, 1985, pp. 1429ss; Id., 1986, pp. 301-305; Id., 1988, pp. 235-296.

necessario “adattamento” dell’intervento per il Mezzogiorno alle finalità del decentramento e alle forme che esso va assumendo nel corso del secondo Novecento. Si ritiene che l’attuazione del decentramento a cavallo fra anni Sessanta, con la vigorosa ripresa del discorso regionalista, e Settanta, con l’istituzione delle Regioni ordinarie e l’attribuzione delle deleghe, costituisca un tornante chiave nella storia nazionale, in generale, e, in particolare, nella storia dell’intervento per il Mezzogiorno, come componente centrale del governo dello sviluppo e della sua amministrazione. In questo senso occorre sottolineare come la questione del decentramento sia presente sin dalle origini della Cassa e come settori importanti della classe dirigente nazionale abbiano guardato proprio all’intervento straordinario come al laboratorio del decentramento³.

Il terzo tema, infine, riguarda la dialettica fra due radici tecnico-disciplinari dell’intervento pubblico per il Mezzogiorno: quella economico finanziaria e quella urbanistico-ingegneristica. La qualità e l’abbondanza di queste competenze nella burocrazia della Cassa costituiscono *ab origine* una specificità dell’intervento straordinario e sono il carattere originale di una burocrazia parallela che, proprio in virtù della propria composizione qualitativa, si differenzia e si distingue dal corpo ordinario dell’amministrazione pubblica sempre più sbilanciato verso saperi di carattere giuridico-amministrativo. La riconosciuta competenza tecnica nel merito delle scelte per lo sviluppo rappresenta il perno della rivendicazione di autonomia della Cassa, il fondamento della speciale interlocuzione con il livello politico che fin dalle origini le garanti spazi decisionali e operativi incomparabilmente più estesi rispetto agli apparati ordinari dello Stato, naturalmente non senza tensioni e conflitti.

Nel prosieguo di questo capitolo introduttivo si anticipano alcune riflessioni sviluppate nel lavoro, con speciale riferimento agli snodi temporali ritenuti fondamentali nella lettura incrociata delle tre filiere. Il periodo a cavallo tra anni Sessanta e Settanta, in particolare, nella lettura qui proposta, appare cruciale in termini di trasformazione del modello di gestione dell’intervento straordinario, sotto la doppia spinta riformista della programmazione nazionale e della regionalizzazione, che obbliga all’introduzione di nuovi livelli e di nuove modalità di coordinamento istituzionale e amministrativo. Lo stesso periodo appare altrettanto importante in termini di legittimazione e di evoluzione dei saperi e delle competenze alla base dell’intervento, perché, dall’incombere della crisi economica, nel clima di un generale ripensamento dei paradigmi dello sviluppo, emergono nuovi approcci destinati, dopo una lenta maturazione, a cambiare profondamente la concezione

³ Così nella relazione riassuntiva del documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1953) che Guido Melis definisce “quasi una summa del riformismo amministrativo del dopoguerra”, Melis, 2020 (ed. or. 1996), p. 442.

delle politiche di sviluppo regionale. Nell'avvento delle Regioni ordinarie il lavoro individua un fondamentale momento di svolta.

Queste pagine introduttive propongono già, sinteticamente, i fattori interpretativi chiave della trasformazione dell'assetto dell'intervento straordinario – fattori che nel testo sono posti in costante relazione con alcune letture classiche delle trasformazioni istituzionali e amministrative dell'Italia repubblicana – fino alla densa stagione di riforme a cavallo fra anni Novanta e primo decennio del XXI secolo.

Per agevolare questo complesso percorso di lungo periodo, organizzato convenzionalmente per decenni, si è ritenuto opportuno dedicare due capitoli del lavoro (i capitoli II e VII) all'introduzione di concetti-chiave e alla ricostruzione di una serie di fattori di contesto indispensabili all'analisi delle due grandi fasi dell'intervento pubblico per il Mezzogiorno: quella della “straordinarietà” (dalle origini allo smantellamento dell'intervento straordinario) e quella delle politiche regionali a forte influenza comunitaria (a partire dagli anni Novanta).

Meridionalismo e riformismo di centro-sinistra

La politica della “programmazione” rappresenta l'apice dell'ambizione della cultura tecnica riformista d'incidere significativamente sull'assetto del Paese e di affermare un governo pubblico forte dei processi di sviluppo, realizzato attraverso il coordinamento stretto fra programmazione economica e pianificazione territoriale, in risposta ai profondi squilibri che accompagnarono la stagione del “miracolo”. Il tentativo di saldare l'intervento economico-finanziario a un'analisi stringente delle trasformazioni urbane e territoriali del Paese, in termini di interdipendenze e gerarchie funzionali, fabbisogno infrastrutturale e, successivamente, anche criticità ambientali, si può così inquadrare nell'oscillazione dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno tra una logica di investimento infrastrutturale sul contesto territoriale e una logica di investimento diretto delle risorse sulle imprese, principalmente attraverso una politica di incentivi, oscillazione che caratterizza tutta la storia delle politiche regionali italiane. Ad essa è riconducibile anche la cesura del 1957, che nella storiografia dell'intervento straordinario segna la svolta da una fase definita “infrastrutturista” a una successiva fase “industrialista”⁴.

La ricostruzione qui proposta dell'andamento alterno di questi approcci fino ai primi decenni del XXI secolo, mette in evidenza la prevalenza piuttosto netta del secondo approccio sul primo. Lo spostamento verso la

⁴ Barone, 1994, pp. 291ss.

strategia degli incentivi caratterizza, infatti, anche la fase della “nuova programmazione” che negli anni Novanta prende il posto dell’intervento straordinario: anche in questo caso l’originaria ambizione d’intervenire strutturalmente sulle diseconomie di contesto va via via declinando verso lo strumento degli incentivi alle imprese, manifestando inoltre un progressivo abbandono delle onerose procedure di valutazione e selezione delle proposte, di difficile gestione amministrativa, e uno scivolamento verso meccanismi “a pioggia”.

La maggiore rispondenza di questo approccio alla logica politica del consenso è quasi intuitiva. Sin dalle origini dell’intervento straordinario il principio della concentrazione degli investimenti sul territorio s’infrange contro le spinte politiche verso la distribuzione uniforme delle risorse, cui la linea degli incentivi risulta molto più funzionale. Tuttavia, esistono anche delle ragioni di tipo tecnico-amministrativo, in termini di carenze di organico e di articolazione delle competenze all’interno delle burocrazie ordinarie, soprattutto ai livelli più periferici, che rendono l’approccio finanziario molto più agevole da praticare rispetto a quello “infrastrutturista”. Una chiave di lettura forte in questo senso è quella che vede gli apparati amministrativi nazionali scivolare lungo la china di un modello di “Stato erogatore”⁵ sempre meno efficiente, al punto da dover coinvolgere nella funzione “erogativa” anche le strutture parallele di cui si era dotato proprio per sfuggire a questo destino.

Al fallimento della stagione della programmazione degli anni Sessanta non è estraneo il fattore della concomitanza temporale fra riforme amministrative e riforme istituzionali in chiave regionalista, che vede la ricca riflessione sulle carenze di lungo periodo della pubblica amministrazione (si pensi ai prodotti della Commissione Medici, in primis, ma anche agli Atti della Commissione Franceschini o al Progetto 80)⁶ svilupparsi nel quadro di una forte tensione politica e sociale e di una incombente crisi economica, cui il progetto regionalista sembra voler dare risposta. Qui le tre filiere di riflessione proposte s’intrecciano strettamente. Il discorso regionalista che si sviluppa nel Paese, in questo cruciale periodo a cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta, vede contrapporsi due idee di “regione” molto diverse. Da un lato vi è la regione “funzionale”, concepita come quadro territoriale di uno sviluppo organico guidato dal centro, in una logica di stretto coordinamento dei livelli istituzionali e amministrativi a solida regia centrale, modello strettamente ancorato al fine della programmazione nazionale e della pianificazione territoriale. Dall’altro, vi è la regione “istituzionale”, pensata come un

⁵ Cassese, 2014, pp. 217-289.

⁶ Sulle riforme della pubblica amministrazione nel dopoguerra cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1994.

nuovo soggetto politico che rivendica potere di indirizzo delle strategie di sviluppo. Si tratta di un modello di regione più astratto, basato su principi giuridici non di rado piegati a una ideologia regionalista aggressiva, di concentrazione a livello regionale di quante più competenze possibile, in una prospettiva di competizione tra Stato e Regioni⁷.

In questa fase, prende vigore il mito polemico del “centralismo statale”⁸, costruito sulla contrapposizione retorica autoritarismo/tecnocrazia *versus* democrazia/decentramento, in cui il modello Cassa (ma l’idea stessa di programmazione) diventano un bersaglio privilegiato della critica regionalista. Fallisce così il progetto, coltivato dalla classe dirigente riformista, in larga parte proveniente dalle file del meridionalismo, di un “decentramento qualificato”, pensato sul modello del Piano di Rinascita della Sardegna. Secondo la definizione di Gabriele Pescatore il “decentramento qualificato”, su cui soffermeremo successivamente, è una figura di trasferimento di competenze da centro a istituti regionali in cui la Cassa gioca un ruolo fondamentale di coordinamento, assumendo su di sé le funzioni statali decentrate e garantendo l’unitarietà d’intervento sia tra azione regionale e intervento straordinario, sia tra i settori del governo regionale che fanno capo ai diversi assessorati. Nel modello sardo, come vedremo questa funzione si espleta attraverso un organismo della Cassa (il Centro di Programmazione Regionale) in rapporto speciale con un assessorato dedicato: l’Assessorato alla Rinascita.

In questa prospettiva, l’esperienza del Piano di Rinascita sardo, a cui è dedicato il capitolo IV, è particolarmente interessante sia per l’osservazione della dialettica tra attori (strutture ministeriali, Cassa, gruppi dirigenti regionali e territori) che tale esperienza consente, sia perché essa fu all’epoca esplicitamente trattata, anche per scelta del ceto politico sardo, non come mero strumento di potenziamento dell’autonomia, ma piuttosto come un laboratorio della regionalizzazione e un modello di relazione Stato/Cassa/Regioni estendibile alle Regioni ordinarie⁹. Ben diverso è il caso dell’altra regione autonoma, la Sicilia, segnato da una forte competizione tendente al conflitto, tra politiche di sviluppo della Cassa e strategia di sviluppo della Regione autonoma, lungo i binari paralleli delle due istituzioni finanziarie preposte all’intervento pubblico: l’IRFIS (*Istituto regionale per il finanziamento alle medie e piccole imprese della Sicilia*, costituito in esecuzione della legge 22 giugno 1950, n. 445, istitutiva della Cassa del Mezzogiorno di cui l’istituto era articolazione regionale) e la So.Fi.S (Società finanziaria

⁷ Sulla distinzione fra “regione funzionale” e “regione istituzionale” cfr. Nucifora, 2015.

⁸ Cassese, 2014, p. 351: il “centralismo” è definito “un grande mito polemico”.

⁹ Sanna, 2011, pp. 141ss.; Cafiero, 2006, Pescatore, 2008; si veda inoltre Soddu, 2002 e Tuveri, 1973.

pubblica controllata dalla Regione, nata nel 1958, all'avvio della stagione del milazzismo, sotto l'idea-guida della "regione imprenditrice")¹⁰.

Lo scarto tra il regionalismo "funzionale" e "qualificato" del pensiero riformista degli anni Sessanta e il regionalismo "politico" anticentralista che monta a fine decennio e si sviluppa nel corso degli anni Settanta, condiziona negativamente il processo di attribuzione delle competenze, accentuandone la natura conflittuale.

Uno dei punti di maggiore attrito nella dialettica tra Stato e Regioni è legato all'attribuzione costituzionale delle funzioni perno del discorso riformista: programmazione economica e pianificazione territoriale. Se la guida della programmazione economica è rivendicata dagli apparati centrali, la pianificazione urbanistica, invece, è senza equivoco attribuita dalla Costituzione alle Regioni. La saldatura cercata tra programmazione economica e pianificazione territoriale diventa così un terreno di contesa in cui si dispiega un feroce conflitto Stato-Regioni¹¹. Nel complesso si tende a interpretare il passaggio storico in cui s'incardina questo conflitto come una fase di profondo indebolimento delle capacità amministrative, che si risolve con una duplicazione compromissoria degli apparati e, per conseguenza, con una crescente complessità delle procedure. All'indebolimento delle strutture tecnico-amministrative dello Stato corrisponde un significativo rafforzamento della funzione di intermediazione tra centro e periferia svolta dai partiti¹².

Nella lettura che la dirigenza della Cassa offre della parabola dell'intervento straordinario, il tentativo di utilizzare la Cassa del Mezzogiorno come strumento di attuazione della programmazione economica nazionale e del decentramento, è all'origine dello snaturamento delle politiche meridionaliste. Infatti, tale ambizione, oltre ad appesantire l'intervento straordinario di funzioni e di fini estranei alla missione iniziale, ne tradisce la natura "speciale" e autonoma, disarticola l'intervento su base regionale e lo integra nel quadro ordinario delle politiche nazionali, segnando, così, l'avvio di un progressivo declino¹³. Nei fatti, la crisi dell'intervento straordinario si colloca nell'ambito di una più ampia crisi del "modello Beneduce" che culmina nella svolta dei primi anni Novanta, in concomitanza con l'avvio di una fase di drastica trasformazione del sistema amministrativo italiano sotto la spinta del

¹⁰ Sul caso siciliano, non trattato in questa sede, si veda Bini, 1977; Butera, 1981, Id., 1997; Cafiero, 2006, pp. 91-97, a cui si rimanda anche per un'ampia bibliografia; inoltre, sulla politica industrialista siciliana cfr. Miccichè, 2017.

¹¹ Pescatore, 2008, pp. 203-274.

¹² Tarrow, 1979 (ed. or. 1977); Gribaudi, 1980.

¹³ Marongiu, 1987; Cafiero, 2006, pp. 65-117; Pescatore, 2008, pp. 291-364 (si tratta di un testo redatto da Gabriele Pescatore nel 1967, in occasione degli "Studi in onore di Antonio Segni", successivamente ripubblicato, cui si farà spesso riferimento nel seguito).

vincolo esterno di Maastricht¹⁴. Tale modello, tra gli anni Venti e Trenta, raccogliendo l'eredità della legislazione speciale introdotta a cavallo tra Ottocento e Novecento, si sviluppa con la formazione di “burocrazie parallele” e di enti *ad hoc*, come ampiamente ricostruito da Cassese e Melis, cui si farà riferimento nel seguito¹⁵.

Dal dualismo Nord/Sud al paradigma dello sviluppo locale

Esiste un filo rosso che collega la svolta degli anni Settanta a quella che si apre con le riforme della Seconda repubblica negli anni Novanta: nello snodo cronologico a cavallo fra anni Sessanta e Settanta, sotto i colpi della crisi industriale, prendono corpo narrative nuove che ridefiniscono l'immagine del Paese. Primo fra tutti il mutamento radicale del paradigma dello sviluppo che trova le sue basi nell'analisi delle *Tre Italie*, volto a superare la lettura duale alla base dell'approccio meridionalista¹⁶. Questa svolta culminerà, due decenni più tardi, nell'orizzonte operativo dello “sviluppo locale” che segna gli anni Novanta.

La riarticolazione narrativa dello spazio nazionale e dei suoi caratteri produce nuove dicotomie che s'impongono nel dibattito pubblico, assumendo talvolta connotazioni ideologiche e radicali e producendo nuovi miti politici: dalla piccola e media impresa virtuosamente contrapposta alla grande impresa (pubblica) assistita (e assistenziale), allo sviluppo locale endogeno, sostenibile per definizione, in contrapposizione allo sviluppo esogeno, imposto dalla grande impresa del Nord, di natura predatoria. Già all'inizio degli anni Ottanta i fondamenti dell'intervento straordinario basato sul dualismo Nord/Sud e sulla uniforme arretratezza del Mezzogiorno traballano sotto i colpi di una vera “rivoluzione narrativa”, al punto che gli storici riuniti a Bari nel 1985 si chiedono se sia possibile parlare ancora di Mezzogiorno come di un *unicum*¹⁷. La riscoperta del territorio, l'ancoraggio identitario alla dimensione locale, l'emergere di una nuova sensibilità ambientale, sono fenomeni che producono rivoluzioni copernicane in molti settori disciplinari e accademici, con solo qualche blanda ricaduta di tipo amministrativo, in un contesto di straordinaria lentezza di reazione da parte del settore pubblico ai violenti scossoni della globalizzazione.

¹⁴ Barca e Trento, 1997.

¹⁵ Sulla nascita e i caratteri delle burocrazie parallele si veda Melis, 1985, pp. 1429ss.; Id., 1986, pp. 291ss.; Id., 1988, pp. 235ss.

¹⁶ Cfr. Bagnasco, 1977. Per una lettura in chiave storica della nascita della “Terza Italia”, si veda Bartolini, 2015.

¹⁷ Molte delle riflessioni sviluppate nel grande convegno di Bari del 1985 coordinato da Angelo Massafra, dal titolo *Forme e limiti di un processo di modernizzazione: il Mezzogiorno d'Italia tra la crisi dell'antico regime e l'Unità*, sono riportate in Massafra, 1988. Sulle implicazioni storiografiche di questa svolta anche Giarrizzo, 1992.

Dopo le ambizioni riformiste interrotte dalla crisi industriale, il Paese ripiega su una difesa delle posizioni acquisite, in un quadro di progressivo declino economico e produttivo e di riduzione delle risorse, che rende sempre meno tollerabili le inefficienze della macchina statale, peraltro largamente surrogate dal sistema dei partiti-mediatori. È in questa fase che il discorso anticentralista assume coloriture nuove, eversive, apertamente critiche degli assetti istituzionali e della funzione redistributiva dello Stato, forti del vento neoliberista che incita a una virtuosa competizione fra i territori. Questa deriva non è estranea alla natura che negli anni Settanta era andato assumendo il contenzioso Stato /Regioni.

La crisi industriale degli anni Settanta e lo stallo degli anni Ottanta

Nella seconda metà degli anni Settanta, l'obiettivo del contrasto ai divari, componente essenziale di quella via di "correzione degli squilibri" tracciata dalla *Nota aggiuntiva* del 1962¹⁸ che aveva aperto la fase riformista, è entrato ormai in un aperto conflitto con quello – nuovo ed urgente – della riconversione complessiva del sistema produttivo industriale nazionale in rapido declino. Ciò si traduce nel varo di provvedimenti finalizzati al sostegno al sistema industriale settentrionale, parallelamente a quelli finalizzati alle aree arretrate del Mezzogiorno. Il conflitto fra queste istanze, caratteristico del tramonto della Golden Age, si dispiega a scala nazionale, ma anche comunitaria e globale: basti pensare alla linea thatcheriana degli anni Ottanta nel consesso comunitario, tutta protesa a compensare l'investimento sulle regioni mediterranee in ritardo di sviluppo con una pari destinazione di risorse per le aree di crisi industriale delle regioni comunitarie più avanzate.

In Italia il clima politico favorevole allo smantellamento dell'intervento straordinario era stato preparato dall'azione disgregatrice di un'alleanza regionalista orizzontale, in funzione antistatale: infatti, da una parte, i gruppi politici regionalisti del Nord e del Sud furono alleati nell'espugnare spazi costituzionali sempre più estesi e nel pretendere la nomina di rappresentanze regionali in tutti i gangli dell'ipertrofico sistema di governo; d'altra parte, però, sottotraccia, cresceva il conflitto tra territori per attrarre le risorse nazionali verso obiettivi localistici.

Le Regioni meridionali, nel rivendicare una sempre maggiore autonomia decisionale, avevano scaricato sulla Cassa le mansioni operative, svuotandone la funzione programmatoria con un effetto di disarticolazione dell'organicità dell'azione pubblica sia orizzontale, in termini di coordinamento interregionale,

¹⁸ La Malfa, 1973.

sia verticale, in termini di coerenza con gli obiettivi nazionali. La chiusura della Cassa del Mezzogiorno è preceduta da una campagna di demonizzazione dell'intervento straordinario che è segno tangibile di come la montante "questione settentrionale" detti ormai la linea politica nazionale a un sistema partitico in forte sofferenza che stenta a prendere coscienza della sua progressiva delegittimazione.

I primi anni Novanta costituiscono in questo senso uno scossone profondo per il concorrere di fattori che definiscono una "tempesta perfetta" su un sistema economico in crisi, con un Mezzogiorno in caduta libera sul fronte occupazionale. Lo smantellamento della Casmez a favore dell'Agensud, organismo esclusivamente erogatore, dalla metà degli anni Ottanta alla metà dei Novanta, segna per il Mezzogiorno un decennio di stallo delle politiche, in un clima di grande incertezza che mette a dura prova la tenuta del sistema produttivo. Ciò che resta dell'ambizioso programma d'intervento verte ormai unicamente su una politica di incentivi, imperniata sulla fiscalizzazione degli oneri sociali, politica "a scadenza" in quanto in netto contrasto con l'avvio delle riforme comunitarie, con l'obiettivo del mercato unico e con i nuovi regimi di concorrenza che si vanno prefigurando.

La svolta degli anni Novanta e la "nuova programmazione"

L'Italia arriva con grande ritardo alla scadenza di Maastricht, ma l'imponente aggiustamento strutturale configurato dalle riforme nazionali degli anni Novanta è particolarmente traumatico per il Sud Italia, reduce da un decennio di assenza di progettualità e di debolezza delle politiche pubbliche. Quello degli anni Ottanta si configura così come un decennio perduto in modo tanto più grave e colpevole perché in concomitanza con importanti segnali di vitalità e dinamismo produttivo provenienti da diffuse aree del Mezzogiorno.

Alla fase di riforme che accompagna l'avvio della "nuova programmazione"¹⁹, questo lavoro dedica largo spazio: si tratta, infatti, per il Paese tutto e per il Mezzogiorno, di un periodo di profondo rinnovamento politico e sociale, denso di opportunità non tutte colte. Nel complesso i risultati dell'ambizioso disegno della nuova programmazione possono dirsi largamente deludenti rispetto alle premesse. Al di là dei fattori esogeni (*in primis* la grande crisi globale del 2008), importanti riflessioni si possono avanzare anche sulla risposta delle burocrazie tecniche e delle amministrazioni pubbliche nazionali, regionali e municipali alle sollecitazioni riformiste sotto la spinta impressa dalle istituzioni comunitarie. La novità importante di questa fase delle

¹⁹ Ministero del Tesoro Bilancio e Programmazione economica, 1998.

politiche regionali nazionali è, infatti, la centralità del metodo comunitario, l'affermarsi di un governo multilivello delle politiche regionali che, per effetto delle riforme nazionali e comunitarie, riarticola il campo delle relazioni centro-periferia, estendendolo da Bruxelles ai piccoli comuni delle aree interne attivamente coinvolti nei partenariati del programmi di sviluppo locale: un'inedita stagione di programmazione "bottom up", subito chiusa²⁰.

Gli anni Novanta, infatti, portano a termine un percorso di regionalizzazione dello spazio comunitario cominciato proprio negli anni Settanta, con la riarticolazione del Consiglio dei Comuni d'Europa (CCE) in Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE) e con la nascita delle sezioni nazionali, attivissime nella costruzione di relazioni verticali con le istituzioni europee (nuova linea di conflitto istituzionale con gli organismi centrali) e di reti orizzontali. La definizione dei NUTS (acronimo per *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*²¹) è segno dell'investimento imponente dell'Europa comunitaria nella mobilitazione dei territori. Le regioni europee, nel progetto di riforma di Jacques Delors, occupano un ruolo centrale così come le politiche regionali comunitarie, strumento privilegiato per raggiungere obiettivi di coesione economica e sociale potenzialmente a riequilibrio della linea liberista e rigorista del processo di Maastricht²². La progressiva responsabilizzazione delle Regioni chiamate da Bruxelles alla programmazione dei fondi strutturali contribuisce a motivare la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, che apre la strada a progetti come quello di federalismo fiscale, decisivi per le prospettive di sviluppo delle Regioni meridionali.

L'imprevista accelerazione dell'allargamento a Est e l'avvento della crisi finanziaria globale negli anni Duemila, mettono a dura prova la tenuta del progetto riformista di Delors, ma nel quadro comunitario l'Italia mostra una fatica particolare nell'agganciare la ripresa post crisi. All'opposto della

²⁰ Sui partenariati attivati in occasione dei patti territoriali, cfr. Casavola e Utili, 2002. L'apice di questo approccio programmatico dal basso è raggiunto nel periodo di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 con la Progettazione Integrata Territoriale, mentre nel successivo periodo 2007-2013 si assisterà a una nuova marginalizzazione dei municipi e a una ri-centralizzazione delle politiche ai livelli nazionale e regionale. Questo processo di esclusione dei comuni dalla fase strategica della programmazione coincide, per paradosso, con l'appesantimento del carico amministrativo degli enti locali legato alla attuazione del federalismo fiscale (2009).

²¹ La nomenclatura NUTS fu creata dall'Eurostat nel 1988, in supporto alle riforme Delors, come base per la territorializzazione dei fondi strutturali europei, e prevedeva vari livelli amministrativi dal NUT 0 coincidente con gli Stati membri, al livello NUT 3 che per l'Italia corrispondeva alle province. La nomenclatura NUTS è tuttora vigente.

²² Sul tema del decentramento delle politiche di sviluppo regionale e sul ruolo centrale delle Regioni nel periodo di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 si veda il numero monografico dedicato a questo tema della "rivista per i funzionari pubblici impegnati nello sviluppo del Sud", «EuroPass», 2000.