





# Divari regionali, politiche di sviluppo e impatti economici nel Mezzogiorno

Una nuova prospettiva di lungo periodo (1950-2024)

a cura di Vittorio Daniele e Amedeo Lepore

**RUBBETTINO**

Editing e redazione di Maddalena Chimisso

I saggi di questo volume sono stati sottoposti a referaggio anonimo.

Il volume riproduce i contributi in cui sono confluiti gli esiti delle ricerche condotte e realizzate nell'ambito del progetto PRIN 2022 The assessment of regional development policies in Italy through a new database (1950s-2000s), finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU,

Missione 4 Componente 1 - CUP B53D23001810006.



Finanziato  
dall'Unione europea  
NextGenerationEU



Ministero  
dell'Università  
e della Ricerca



Italiadomani  
PIANO NAZIONALE  
DI RIPRESA E RESILIENZA

**V:** Università  
degli Studi  
della Campania  
Luigi Vanvitelli  
  
**UMG**  
Dipartimento Insegnamento  
Di Catenza

# Indice

*Amedeo Lepore*

Nota introduttiva

11

## I.

Un nuovo percorso per lo sviluppo del Mezzogiorno

*Amedeo Lepore*

L'evoluzione del divario meridionale e il modello dell'intervento straordinario nel contesto dello sviluppo globale:  
una riflessione di lungo periodo

17

*Vittorio Daniele, Renato Ghezzi e Francesco Samà*

La geografia dell'industria manifatturiera in Italia, 1951-2021

57

*Vittorio Daniele, Renato Ghezzi e Francesco Samà*

I divari regionali in Italia e le politiche economiche per il Mezzogiorno, 1951-2022. Un quadro di sintesi

87

*Gerardo Cringoli e Marco Santillo*

Il ruolo della Cassa per il Mezzogiorno durante la Golden Age

119

*Francesco Boldizzoni*

Il dualismo economico come fenomeno globale:  
linee interpretative

157

## II.

### Le politiche industriali e il loro impatto

*Amedeo Lepore, Stefano Palermo e Andrea Ramazzotti*

Gli incentivi dell'intervento straordinario  
per gli investimenti industriali: settori, territori,  
valutazioni di impatto (1959-1993)

177

*Carlo Brambilla e Fabio Lavista*

Sostenere l'innovazione, promuovere la crescita.  
Il Fondo IMI per la ricerca applicata e il Mezzogiorno  
(1969-1998)

235

*Giuseppe Coco*

Dalla Nuova Programmazione al PNRR. Un progetto per una nuova  
politica di sviluppo nel nuovo contesto globale

265

*Giovanni Fosco e Keti Lelo*

Un portale per l'integrazione e l'analisi delle fonti sugli interventi  
pubblici nel Mezzogiorno d'Italia

277

## III.

### Le politiche di coesione

*Anna Laura Baraldi, Claudia Cantabene,*

*Alessandro De Iudicibus e Giovanni Fosco*

Le politiche di coesione nelle regioni Obiettivo 1: l'impatto sulla  
crescita del reddito e dell'occupazione dei comuni

293

*Maria Ludovica Agrò, Angelina Marcelli e Serena Potito*

Mezzogiorno d'Europa.

Gli anni Duemila e le politiche di coesione

315

*Luca Bianchi e Carmelo Petraglia*

Un nuovo possibile momento industriale per il Mezzogiorno

343

*Andrea Pomella e Giacomo Zanibelli*

Il Mezzogiorno. Disuguaglianze e trasformazioni strutturali di lungo  
periodo nello spazio geo-economico mediterraneo

357

*Alessandro Liscai*

L'implementazione del PNRR nel Mezzogiorno:  
opportunità, sfide e prospettive future

377

*Claudio De Vincenti*

Conclusioni

393

Bibliografia, fonti archivistiche e sitografia

Bibliografia

403

Fonti archivistiche e sitografia

433

Autori

437



*Questo volume è dedicato a Vittorio Daniele*



AMEDEO LEPORE

## *Nota introduttiva*

Questo volume, frutto del lavoro svolto da una vasta *équipe* di studiosi in occasione del PRIN 2022 dal titolo *The assessment of regional development policies in Italy through a new database (1950s-2000s)*, è dedicato a Vittorio Daniele. In realtà, è parte del suo impegno scientifico, visto che vi partecipa con due scritti inediti, dopo essere stato il *principal investigator* del progetto. Quando abbiamo dato inizio a questa esperienza comune, durante la sua fase preparatoria, Vittorio si mostrava incerto sulla proposta di essere lui a coordinare l'attività perché, pur consapevole delle sue eminenti competenze e del suo rigore accademico, era umile e riservato. Si convinse sulla base di una valutazione che evidenziava il valore dell'interdisciplinarità dei diversi apporti alla ricerca e l'importanza della collaborazione tra due dipartimenti collocati in atenei e regioni piuttosto dissimili, nonostante operino entrambi nel Mezzogiorno. Il fatto che fossero lui e un'istituzione universitaria della Calabria a ricoprire la principale responsabilità di organizzazione della ricerca era il segnale di una volontà precisa di coinvolgere varie forze del Sud, evitando di accentrare l'iniziativa nel polo di maggiori dimensioni, quello della Campania. Il campo più proficuo di questo studio, condotto in pieno accordo, è stato quello dell'immersione nel confronto di idee, nella concreta predisposizione e nella realizzazione dell'indagine. Vittorio Daniele era tenace e autentico, a volte aspro, come la sua terra: spesso le discussioni si prolungavano per non tralasciare alcun aspetto di merito e le opinioni, le sue in particolare, venivano espresse con l'acutezza delle lame di coltello, senza mezzi termini. Eppure, questa abitudine ad andare al sodo, a concentrarsi sugli elementi essenziali e a ritenere il contraddittorio di posizioni un effettivo mezzo dialettico, da cui far emergere le sintesi complesse più utili all'attività scientifica, era (ed è) un metodo efficace per elevare qualità e condivisione del lavoro. Poiché Vittorio, oltre a contribuire a questa pubblicazione, ne ha forgiato l'impostazione, gli obiettivi e i contenuti, seguendo lo svolgimento dell'opera fino alla fine dei suoi giorni, compare quale curatore del libro e non solo come autore.

La ricerca ha avuto un duplice ambizioso obiettivo. Da un lato, ha inteso sviluppare il percorso iniziato una quindicina di anni fa, che tendeva a porre in risalto una fonte internazionale di enorme valore, come gli Archivi del Gruppo della Banca Mondiale, nei quali è consultabile una mole ingente di documenti e dati,

indisponibili prima di allora a causa della loro secretazione. Tale documentazione fornisce un quadro del tutto originale dell'economia italiana del dopoguerra e della storia della Cassa per il Mezzogiorno, quale ente fautore di un nuovo tipo di sviluppo, costruito in una forte interazione tra le istituzioni del nostro Paese e la International Bank for Reconstruction and Development. In particolare, l'apporto dell'intervento straordinario alla modernizzazione industriale del Sud è un tema di estremo interesse, che è stato approfondito all'interno del filone di studi avviato nel 2011 e che, con l'impegno legato al PRIN, ha compiuto un sostanziale passo in avanti, mettendo a disposizione tutte le informazioni relative agli incentivi per gli investimenti industriali destinati al Mezzogiorno nel periodo tra il 1959 e il 1993. Il risultato è costituito da una piattaforma digitale che permette di ottenere, attraverso un sistema informativo aperto, un'ampia messe di dati sullo sviluppo industriale meridionale, con un notevole grado di disaggregazione, possibile a livello territoriale e settoriale diversificato. Al *dataset* iniziale della Cassa, generato dal suo archivio informatico, il Sistema informativo per gli investimenti territoriali ("Sinit"), e alle nostre progressive elaborazioni con ulteriori elementi di conoscenza, si sono aggiunte altre tre fonti: quella degli incentivi della politica di coesione per le imprese (2000-2024), quella dell'Istituto Mobiliare Italiano (1969-2001) e quella delle statistiche della Svimez (1861-2011). La combinazione di queste differenti banche dati favorisce la ricostruzione – per la prima volta in forma organica – di uno scenario di lungo termine dell'economia meridionale, delle sue traiettorie di sviluppo regionale, dell'evoluzione del ruolo delle imprese e degli investimenti industriali in quest'area dell'Italia.

Dall'altro lato, la parte più significativa dell'analisi effettuata sta nel completamento dell'innovazione teorica, metodologica e storiografica promossa da alcuni degli autori di questo volume, strettamente ancorati all'utilizzo delle fonti primarie interne e internazionali, passando dalla visione classica della "questione meridionale" a una concezione connessa più direttamente a un "problema aperto" e, poi, perfino a una "opportunità" di crescita non solo di carattere nazionale, ma globale. Quindi, il tema del Mezzogiorno e, più in generale, dei divari è stato affrontato in una logica di interdipendenza e di inserimento in un contesto europeo e mondiale. Questo spostamento dell'asse della ricerca ha incoraggiato il superamento di vecchie impostazioni esclusivamente interne al Paese (il *gap* Nord-Sud) o, peggio ancora, localistiche, con i loro effetti deleteri sulla comprensione di un fenomeno che, al contrario, ha necessità di misurarsi con le dinamiche economiche complessive e con l'evoluzione stessa del capitalismo. Questa è la nuova frontiera dell'osservazione scientifica del Sud. La chiave interpretativa per l'allargamento del panorama di indagine e per il dispiegamento di una fase aggiornata di studi è stata individuata nell'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno, soprattutto nel suo primo "ventennio glorioso" di attività, frutto del rapporto simbiotico creatosi tra istituzioni italiane, Banca Mondiale e neomeridionalismo. Inoltre, un tassello

centrale dell’analisi, condotta armonizzando metodi quantitativi e qualitativi, è scaturito dalla scelta di porre in primo piano la prospettiva industriale del Sud, mediante il tratto ineliminabile di strategie improntate al “keynesismo dell’offerta”, quale capacità di sostenere gli investimenti pubblici e privati e di suscitare politiche di sviluppo basate sull’accumulazione produttiva nei territori meridionali. In questo modo, il dualismo economico italiano acquisisce uno spessore diverso, diventando un’esemplificazione di come sia possibile un esame storico meditato, lontano da condizionamenti ideologici o dal *mainstream* prevalente, in grado, però, di valorizzare strumenti e risorse idonei al riscatto del Mezzogiorno, analogamente a quanto avvenne durante la *golden age*.

Questi due obiettivi sono stati perseguiti con tenacia e nel corso di un arco di tempo più esteso di quello di uno specifico progetto. Tuttavia, se sono stati raggiunti, è merito di un gruppo di studiosi, sia interni che esterni al PRIN, dotati di competenze ampie e differenziate, ma anche capaci di integrarsi tra loro. Un sentito ringraziamento – valevole per tutti, compreso l’editore – va a Claudia Cantabene, che ha assunto il gravoso incarico di coordinamento del progetto, succedendo a Vittorio Daniele e dando prova di grande dedizione, misura ed efficacia. I ricercatori delle due unità istituite dall’Università della Campania “Luigi Vanvitelli” e dall’Università “Magna Graecia” di Catanzaro hanno profuso le loro energie in tutte le fasi dell’attività, dimostrando la qualità degli apporti scientifici forniti quando si opera con serietà e rigore. I contributi di valenti studiosi di altre sedi universitarie (Federico II, Parthenope, Roma Tre, Sapienza, Suor Orsola Benincasa, Università di Bari, Palermo, Pisa, Salerno, della Basilicata, dell’Insubria, eCampus, Pegaso) e di primari centri di ricerca (Svimez e Astrid) hanno ampliato la portata dell’indagine, munendo di ulteriore solidità e consistenza questo sforzo collettivo. Infine, la presenza di due personalità come Claudio De Vincenti, già Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, che si è reso disponibile a scrivere le conclusioni di questo volume, e Maria Ludovica Agrò, già Direttore generale dell’Agenzia per la coesione territoriale, hanno permesso di collegare la dimensione scientifica con quella delle concrete politiche di governo, offrendo importanti indicazioni di lavoro. L’insieme degli autori – che non è il caso di elencare, potendo scorrere nell’indice i nomi di molti tra i principali esperti dell’economia italiana e meridionale – ha composto un quadro, al tempo stesso, articolato e unitario del problema del Mezzogiorno negli ultimi ottant’anni, riuscendo a offrire una ricca provvista di informazioni e molti contenuti di merito per un dibattito rinnovato sulla storia e sul destino dell’area più disagiata, ma in risoluto cammino, dell’Italia.

Questa elaborazione, parte di un’impresa più generale dedicata a uno studio aggiornato della “questione meridionale” nel contesto dell’evoluzione dell’Italia repubblicana e dei mutamenti produttivi e territoriali a livello internazionale, pur completando con la realizzazione della piattaforma e la pubblicazione della ricerca una fase essenziale di attività, non termina ora. Innanzitutto, si intende condividere

questo patrimonio di conoscenze con gli altri studiosi e le comunità scientifiche delle discipline interessate agli argomenti e ai dati trattati nel progetto, per farne oggetto di una vasta discussione e di un ulteriore avanzamento della conoscenza. I propositi per il prossimo futuro, poi, non mancano, ma si può focalizzare l'attenzione, a mo' di esempio, su un paio tra quelli più significativi. Dopo aver esaminato a fondo l'unico periodo di convergenza tra il Nord e il Sud, durante l'età dell'oro dell'economia europea nei primi decenni del dopoguerra, è opportuno rivolgere lo sguardo alle crisi, analizzando la fitta sequenza di turbolenze e risalite durante la *silver age* e la *great moderation*, associata alla transizione sistemica inaugurata all'inizio degli anni Settanta del Novecento. Questa fase è approdata alla "scossa" finanziaria globale del 2008-2014 e ai più recenti eventi esogeni determinati da pandemia e guerre, con una rottura sempre più evidente degli assetti economici e degli equilibri geopolitici mondiali. Le vicende del Mezzogiorno, in questa lunga tempesta, vanno indagate seriamente per capire il suo andamento alterno, tra persistenza del divario e momenti di chiara ripresa, cercando di proiettare questo nuovo filone di ricerca su uno scenario sovranazionale in movimento.

Un altro compito da intraprendere riguarda il collegamento di questo studio sulla principale agenzia di sviluppo del Paese con le fonti archivistiche delle imprese meridionali e di associazioni emerite quali Animi e Svimez, facendo riferimento a un accordo sottoscritto tra la Direzione generale Archivi del Ministero della Cultura e la Rete Internazionale per la Storia, gli Archivi e i Musei d'Impresa nel Mezzogiorno (R.I.Stor.A.M.I.), formata da Dipartimenti delle Università centro-meridionali e Istituti del CNR. L'impulso alla salvaguardia e promozione di un patrimonio imprenditoriale diffuso può accompagnarsi alla valorizzazione unitaria dell'archivio della Cassa per il Mezzogiorno e della banca dati sui finanziamenti dell'intervento straordinario creata con il nostro PRIN. La connessione dei documenti e dei dati esistenti in questi grandi depositi, sia fisici che digitali, con gli archivi di istituzioni internazionali come la Banca Mondiale e la Banca europea per gli investimenti può rappresentare, sul piano infrastrutturale della conoscenza e della dotazione di informazioni, un *unicum* di eccezionale portata, in grado di delineare una prospettiva inedita non solo per l'approfondimento scientifico, ma anche, facendo leva sul passato, per l'indicazione di strategie di sviluppo volte al superamento dei divari. In conclusione, questo volume traccia una strada che sarà necessario continuare a percorrere.

I.

Un nuovo percorso per lo sviluppo del Mezzogiorno



*L'evoluzione del divario meridionale e il modello dell'intervento straordinario nel contesto dello sviluppo globale: una riflessione di lungo periodo\**

1. *Prologo*

L'evoluzione dello sviluppo del Mezzogiorno è una tematica oggetto di una larga divulgazione e un lungo confronto, che, dal punto di vista scientifico, ha incontrato, nel corso della storiografia contemporanea, fasi di avanzamento e di arresto. Il momento attuale sembra promettere l'apertura di una nuova fioritura di studi su questo argomento, con una visione aggiornata e progredita. Perciò, non andrebbe ripetuto quanto è accaduto qualche decennio fa, quando per una *damnatio memoriae* o, meglio, per la prevalenza di altri interessi – con la nascita di una “questione settentrionale” – si è verificata un'interruzione della ricerca, dell'analisi rigorosa e del dibattito sui problemi del Sud e si è lasciata questa materia più a una contesa di breve durata che a un approfondimento organico.

Gli argomenti trattati in questo contributo sull'intervento straordinario per il Mezzogiorno, sulle strategie per la convergenza e sul ruolo della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (chiamata, poi, Banca Mondiale)<sup>1</sup>, nell'epoca di ripresa e rilancio dell'economia italiana dopo la seconda guerra mondiale, vengono esaminati in relazione ad alcuni aspetti principali. La prima parte riguarda l'essenza della questione meridionale, ovvero una descrizione sintetica della sua genesi e maturazione in termini di divario strutturale tra il Nord e il Sud del Paese. La seconda parte è dedicata al neomeridionalismo e al suo maggiore esponente, Pasquale Saraceno, che, con Rodolfo Morandi e gli altri fondatori della Svimez, ebbe un ruolo da protagonista nell'ideazione di un paradigma innovativo.

\* Il presente lavoro trae origine da una presentazione scientifica svolta dall'autore il 18 aprile 2024 presso l'Accademia Pontaniana di Napoli, che ha affrontato il tema *La Cassa per il Mezzogiorno, la Banca Mondiale e il modello per lo sviluppo economico italiano*, frutto di un impegno pregresso di vasta portata e di uno sforzo di ricerca più recente legato al Progetto di Interesse Nazionale dal titolo *The assessment of regional development policies in Italy through a new database (1950s-2000s)*.

<sup>1</sup> La denominazione “Banca Mondiale” (The World Bank) è sorta agli albori di questa istituzione, nel 1944, per semplificarne la comunicazione. Tuttavia, il nome iniziale esatto era “Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo” (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD).

In questo modo, poi, viene introdotto qualche elemento per la comprensione della terza parte, che concerne il periodo più florido della Cassa per il Mezzogiorno, però con un'impostazione diversa da quella tradizionale con cui è stata affrontata l'analisi del Sud e, in particolare, dell'intervento straordinario. Tale vicenda, infatti, è inserita pienamente nel quadro globale, che ha caratterizzato un arco di tempo di oltre un “ventennio glorioso”, costellato da una serie di eventi propizi dal punto di vista economico, sociale e politico, in grado di portare alla realizzazione di un modello di sviluppo originale. La quarta parte, infine, pone in risalto il processo di industrializzazione delle regioni meridionali, individuando le fonti internazionali di studio, che, insieme a quelle della Cassa medesima, possono favorire un'esplorazione estesa del passato e delineare una via per il futuro del Mezzogiorno. Questa storia è stata trattata diffusamente anche in un volume uscito di recente in Gran Bretagna<sup>2</sup>, dopo molti studi seminali sul tema compiuti nel corso dell'ultimo quindicennio.

## 2. *Le dinamiche di lungo termine del divario Nord-Sud*

Il divario tra il Nord e il Sud è stato spesso esaminato impiegando modalità di misurazione che non corrispondevano all'esigenza di mostrare effettivamente quanto fosse complessa la storia del Mezzogiorno, sia nella fase preunitaria che in quella postunitaria. Sulle origini di tale *gap* vi è stato un ampio dibattito storio-grafico, che non sempre ha fornito contributi di rilievo. Tuttavia, alcuni studiosi, a cominciare da Luciano Cafagna, si sono occupati specificamente e con oculatezza del problema, indicando condizioni di ritardo, squilibri evidenti e un distacco dell'economia meridionale da quella del resto dell'Italia<sup>3</sup>, sebbene non particolarmente intenso. Infatti, è stata valutata la preesistenza di una divergenza di crescita a detrimenti del Sud all'epoca dell'unificazione, che era solo un aspetto dell'arretratezza generale di questa parte del Paese. La genesi del divario, quindi, non va collegata meccanicamente all'assetto unitario dell'Italia, che, anzi, ha permesso il

<sup>2</sup> Cfr. A. Lepore, *The Cassa per il Mezzogiorno, the World Bank and the Model for Italian Economic Development*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne 2023.

<sup>3</sup> Cfr. L. Cafagna, *La questione delle origini del dualismo economico italiano*, in Id., *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia*, Marsilio, Venezia 1989, pp. 187-220; Id., *Nord e Sud nella storia dell'Unità d'Italia*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 1-2, 2011, pp. 49-68; R.S. Eckaus, *L'esistenza di differenze economiche tra Nord e Sud d'Italia al tempo dell'unificazione*, in «Moneta e Credito», vol. 13, n. 51, 1960, pp. 347-372; Id., *Il divario Nord-Sud nei primi decenni dell'Unità*, in A. Caracciolo (a cura di), *La formazione dell'Italia industriale*, Laterza, Bari 1969, pp. 223-243; Id., *The North-South Differential in Italian Economic Development*, in «The Journal of Economic History», vol. 20, n. 3, 1961, pp. 285-317; A.G. Esposito, *Italian Industrialization and the Gerschenkronian “Great Spurt”: A Regional Analysis*, in «The Journal of Economic History», vol. 52, n. 2, 1992, pp. 353-362; A.G. Esposito, *Estimating Regional per Capita Income: Italy, 1861-1914*, in «Journal of European Economic History», vol. 26, n. 3, 1997, pp. 585-604.

progresso del Mezzogiorno nel lungo periodo. Basti pensare che tra il 1861 e il 2010 il prodotto interno lordo del Sud a prezzi costanti è aumentato di circa 18 volte<sup>4</sup>, ancorché in presenza di un andamento dello sviluppo diseguale, che è consistito in una distinta capacità propulsiva delle due aree del Paese.

L'idea che i territori meridionali si trovassero in condizioni più favorevoli prima della formazione dell'Italia e che il processo unitario abbia rappresentato una sventura per il Sud è stata largamente utilizzata per invocare un ritorno alle presunte condizioni "magnifiche e progressive" del regime borbonico o, negli ultimi anni, per vagheggiare uno sterile rivendicazionismo da contrapporre alla cosiddetta "questione settentrionale", che, nel frattempo, aveva assunto una particolare consistenza<sup>5</sup>. Eppure, come ha osservato Guido Pescosolido, la storia unitaria del Mezzogiorno «nonostante tutte le attese deluse in ordine al persistere del divario tra Nord e Sud» è stata «una delle più dinamiche e positive dell'area mediterranea» e di gran lunga più vantaggiosa di quella che sarebbe stata «se avesse continuato a svolgersi nell'isolamento "tra l'acqua santa e l'acqua salata" di borbonica memoria»<sup>6</sup>. Inoltre, Pasquale Saraceno, sostenendo la tesi della mancata unificazione economica italiana, ha affermato con convinzione che esistevano forti diversità sul versante sociale ed economico tra gli Stati che diedero vita all'Italia Unita: «Le differenze erano specialmente rilevanti tra gli Stati del Centro-nord, da un lato, e il Regno delle Due Sicilie dall'altro»<sup>7</sup>. Così, egli riportava al tema del divario tra le due parti

<sup>4</sup> Cfr. L. Bianchi, D. Miotti, R. Padovani, G. Pellegrini, G. Provenzano, *150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche*, in AA.VV., *Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia*, Roma, «Quaderni SVIMEZ», numero speciale, 2012, pp. 68-69.

<sup>5</sup> Per un approfondimento dei vari aspetti della "questione settentrionale", cfr. G. Berta (a cura di), *La questione settentrionale: economia e società in trasformazione*, «Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli», vol. IV, Milano, Feltrinelli, 2007; Id., *La via del Nord. Dal miracolo economico alla stagnazione*, il Mulino, Bologna 2015; M. Meriggi, *Breve storia dell'Italia settentrionale dall'Ottocento a oggi*, Donzelli, Roma 1996 (un volume simmetrico a quello di P. Bevilacqua, *Breve storia dell'Italia meridionale dall'Ottocento a oggi*, Donzelli, Roma 1993); AA.VV., *Questione settentrionale*, in «Meridiana», n. 16, 1993, pp. 9-200; I. Diamanti, *Il male del Nord. Lega, localismo, secessione*, Donzelli, Roma 1996; A. Bonomi, *Il capitalismo molecolare. La società al lavoro nel Nord Italia*, Einaudi, Torino 1997; S.B. Galli, *Il grande Nord. Cultura e destino della Questione settentrionale*, Guerini e Associati, Milano 2013; F. Sbrana, *Nord non chiama Sud. Genesi e sviluppi della questione settentrionale (1973-2013)*, in S. Colarizi, A. Giovagnoli, P. Pombeni (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi*, vol. III, *Istituzioni e politica*, Carocci, Roma 2014, pp. 361-381.

<sup>6</sup> G. Pescosolido, *La questione meridionale in breve. Centocinquant'anni di storia*, Donzelli, Roma 2017, p. 4. Ferdinando II sembrava quasi compiacersi della deprimente separazione del suo regno – collocato tra lo Stato pontificio per un quarto e il mare per tre quarti – dal resto della penisola e del continente: «Isolato, per scelta politica della dinastia, "tra l'acqua santa e l'acqua salata" (lo stato pontificio e il mare), il regno borbonico viveva lontano dalle correnti di traffico e di movimento internazionale» (F. Barbagallo, *Mezzogiorno e questione meridionale (1860-1980)*, Guida, Napoli 1980, p. 9).

<sup>7</sup> P. Saraceno, *La mancata unificazione economica italiana a cento anni dalla unificazione politica*, in Id., *Il nuovo meridionalismo*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli 2005, p. 136.

del Paese le tante disparità che segnavano le regioni italiane e che sussistevano all'interno del Mezzogiorno stesso prima del 1861.

Tra coloro che si sono occupati del ritardo meridionale, l'economista del Massachusetts Institute of Technology (MIT) Richard S. Eckaus all'inizio degli anni Sessanta del secolo scorso ha svolto un'analisi sulle origini del differenziale economico tra il Nord e il Sud, sostenendo, con l'impiego di specifici dati statistici (i censimenti delle forze di lavoro, i capitali fissi sociali, le produzioni agricole regionali, le attività regionali delle industrie), che il *gap* fosse già operante prima dell'unificazione in una certa misura (tra il 15% e il 25%)<sup>8</sup>. Altri studiosi avevano posto in evidenza la preesistente arretratezza del Sud e la mancata riduzione delle disuguaglianze regionali nella prima metà del XIX secolo<sup>9</sup>. In ogni caso, punti di riferimento importanti, in termini di comprensione del dualismo territoriale italiano e della consistenza della divergenza tra il Nord e il Sud, sono gli scritti di Giuseppe Galasso e, specialmente, il volume *Il Mezzogiorno da "questione" a "problema aperto"*<sup>10</sup>, insieme ad alcuni lavori di Vittorio Daniele e Paolo Malanima<sup>11</sup>. In questi testi, si illustra sostanzialmente una disparità di sviluppo, ma non particolarmente accentuata, tra le due parti dell'Italia al momento dell'unificazione. Questa equilibrata chiave interpretativa, capace di riconoscere la permanenza di una distanza tra le due aree del Paese nel 1861, è stata adottata con notevole originalità da Giuseppe Coco e Claudio De Vincenti<sup>12</sup>, che, dopo avere passato in rassegna le motivazioni del divario contenute nella letteratura più recente, hanno convenuto sul fatto che nessuna delle spiegazioni parziali è convincente, pur implicando «una parte di verità», ma occorre «trovare un filo che le connetta», a cominciare da quello «che individua come elemento portante della dinamica storica – da intendersi aperta a soluzioni diverse e quindi alle scelte della politica [...] – la configurazione assunta dai rapporti sociali di produzione»<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Cfr. R.S. Eckaus, *L'esistenza di differenze economiche tra Nord e Sud d'Italia al tempo dell'unificazione*, cit., Id., *The North-South Differential in Italian Economic Development*, cit.

<sup>9</sup> Cfr. C. Barbagallo, *La questione meridionale*, Milano, Garzanti, 1948. Vi è stato anche chi ha indicato un aumento delle difformità territoriali, sempre nella prima parte del XIX secolo (cfr. D. Demarco, *Nord e Sud nell'economia italiana preunitaria*, in «Rassegna Economica», n. 1, 1956, pp. 11-34).

<sup>10</sup> Cfr. G. Galasso, *Il Mezzogiorno da "questione" a "problema aperto"*, Lacaita, Manduria 2005. Per una lunga epoca preunitaria, cfr. G. Galasso, *Il Mezzogiorno nella storia d'Italia*, Le Monnier, Firenze 1984.

<sup>11</sup> Cfr. V. Daniele, P. Malanima, *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, in «Rivista di Politica Economica», vol. 97, n. 3-4, 2007, pp. 267-315; Id., *Il divario Nord-Sud in Italia 1861-2011*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011; Id., *Regional Wages and the North-South Disparity in Italy after the Unification*, in «Rivista di storia economica», n. 2, 2017, pp. 117-158.

<sup>12</sup> G. Coco, C. De Vincenti, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da «problema» a «opportunità»*, il Mulino, Bologna 2020, pp. 13-29.

<sup>13</sup> Ivi, p. 14 e p. 16.

Vi è stato chi, al contrario, ha cercato di dimostrare che, prima dell'unificazione, le due aree si trovavano praticamente allo stesso livello di crescita, arrivando ad asserire, in alcuni casi, che la creazione di condizioni di squilibrio economico e territoriale era da imputare al tragitto risorgimentale e alla costituzione dello Stato unitario<sup>14</sup>. Qualcuno ha parlato anche di un assoggettamento coloniale del Mezzogiorno<sup>15</sup>. Di fronte a questa marcata discrepanza di opinioni, che ha ingenerato un inutile disorientamento, è necessario tornare a fornire una rappresentazione realistica dello stato dell'Italia in quel periodo<sup>16</sup>. Infatti, il Paese era arrivato complessivamente in ritardo all'approdo dell'unificazione, disponendo in larga parte di un'economia tradizionale di antico regime (*traditional ancient regime economy*)<sup>17</sup>, poiché non aveva ancora avviato la rivoluzione industriale. L'Italia conobbe il proprio decollo (*take-off*) produttivo solo alla fine del XIX secolo. Perciò, l'intento di misurare in termini di prodotto interno lordo la differenza di crescita tra il Nord e il Sud lascia il tempo che trova. Può essere un'esercitazione per tentare di capire a grandi linee i profili di una vicenda, ma proporre un confronto esauriente tra il Pil dei due territori – quando ancora non vi era un'industria, neppure allo stato nascente, ma produzioni manifatturiere e prototipi di fabbrica abbastanza disomogenei – è un compito che va al di là degli obiettivi stessi che si prefiggeva chi ha partecipato a questa controversia. Inoltre, questi dati possono essere messi in discussione per la metodologia con cui sono stati ottenuti – non trattandosi spesso di fonti primarie, ma di valutazioni indirette e stime – oltre che per la loro limitata integrazione con elementi di carattere qualitativo.

Le informazioni più attendibili sugli indicatori del divario al tempo dell'unificazione fanno riferimento alla concezione del meridionalismo classico, che ha messo l'accento sulla “questione sociale”, e ai riscontri concreti ottenuti da dati documentati per quell'epoca. La prima base di conoscenza – anche quando pensiamo alle *Lettere meridionali*, alle inchieste sull'arretratezza del Sud e a tutta la prima fase degli scritti sul Mezzogiorno<sup>18</sup> – è quella relativa a un *gap* civile e sociale, prima ancora che eco-

<sup>14</sup> Cfr. E.M. Capecelatro, A. Carlo, *Contro la “questione meridionale”*. Studio sulle origini dello sviluppo capitalistico in Italia, Samonà e Savelli, Roma 1972; Idd. (a cura di), *Per la critica del sottosviluppo meridionale*, La Nuova Italia, Firenze 1973; M. Petrusewicz, *Come il Meridione divenne una Questione. Rappresentazioni del Sud prima e dopo il Quarantotto*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1998.

<sup>15</sup> Cfr. N. Zitara, *L'Unità d'Italia: nascita di una colonia*, Jaca Book, Milano 1971.

<sup>16</sup> Un'opera di fondamentale importanza per un'interpretazione innovativa della storia economica dell'Italia e dei suoi principali nodi è costituita dal volume di G. Toniolo (a cura di), *L'Italia e l'economia mondiale. Dall'Unità a oggi*, Marsilio, Venezia 2013, ed. orig.: *The Oxford Handbook of the Italian Economy Since Unification*, Oxford University Press, New York 2013.

<sup>17</sup> Cfr. S. Fenoaltea, *The Reinterpretation of Italian Economic History: From Unification to the Great War*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.

<sup>18</sup> Cfr. P. Villari, *Le lettere meridionali ed altri scritti sulla questione sociale in Italia*, Successori Le Monnier, Firenze 1878; Seconda edizione riveduta e molto accresciuta dall'autore, Fratelli Bocca, Torino 1885.

onomico, molto netto già in periodi largamente precedenti al moto risorgimentale. Se si considera questo ambito di analisi, qualche supporto in più per misurare le disparità territoriali sussiste, perché, innanzitutto, la differenza di infrastrutturazione tra il Nord e il Sud era innegabile. Il distacco emerge distintamente nel campo dei trasporti, delle strade, dei collegamenti, delle acque e delle fognature. Così come è chiara la diversità di aspettative di vita alla nascita, di condizioni sanitarie e grado di istruzione, con un diffuso analfabetismo in tutto il Paese, fortemente acuito, però, nelle regioni meridionali. Per non parlare dell'esigua dotazione di quello che è stato definito il “capitale sociale”, dovuta all'atavica assenza di un tessuto connettivo delle istituzioni e della società, o dell'antico predominio di un'agricoltura estensiva, basata su rendita improduttiva e classi dirigenti parassitarie.

Insomma, guardando a questo complesso di fattori, si segnala una seria *impasse* del Sud rispetto al resto dell'Italia, che, tuttavia, nel suo insieme non era ancora sulla via della modernizzazione. Infatti, come è stato osservato: «[...] nel 1861 le due aree [sia buona parte di quella centro-settentrionale che tutta quella meridionale] si trovavano entrambe ai primordi di un'industrializzazione quasi tutta da realizzare»<sup>19</sup>. Perciò, tornando alla questione centrale delle origini del mancato sviluppo del Mezzogiorno, si può concordare con la valutazione secondo cui:

[...] nel settore industriale il divario tra Nord e Sud non aveva al momento dell'Unità grande rilievo, perché l'insieme dell'apparato industriale italiano era ancora poca cosa e incideva quindi nella formazione del Pil assai meno di quanto incideva nei paesi industrializzati e di quanto avrebbe inciso nella stessa Italia quando, a partire dagli anni ottanta dell'Ottocento, nel Settentrione cominciò a prendere quota un autentico sistema di grande industria»<sup>20</sup>.

Il percorso dell'industrializzazione prese abbrivo, dunque, solo alla fine del XIX secolo. L'Italia, al contrario di altri Paesi europei, arrivò in estremo ritardo a questo appuntamento e la sua modernizzazione produttiva riguardò a lungo unicamente le aree del Nord. La distanza dell'Italia da uno *standard* di crescita adeguato alla dimensione produttiva che si era affermata presso i *first* e i *second comers* della “rivoluzione industriale” era notevole e si sarebbe colmata solo nel corso del nuovo secolo, lasciando indietro, però, il Sud. Un aspetto evidente del divario è rappresentato dal fatto che dopo l'unificazione è aumentato, assumendo le sembianze di un vero e proprio dualismo economico territoriale dal momento in cui è cominciato il decollo del capitalismo industriale italiano. La divergenza tra le due parti del Paese raggiunse il suo apice durante il periodo del fascismo – mentre si dava per risolta la questione meridionale – anche perché il regime volle mantenere lo *status quo* sia dal punto di vista del blocco sociale che della collocazione geografica dell'industria.

<sup>19</sup> G. Pescosolido, *La questione meridionale in breve. Centocinquanta anni di storia*, cit., p. 48.

<sup>20</sup> *Ivi*, p. 45.

L’Italia aveva condotto a termine il proprio tragitto unitario dieci anni prima della Germania, rinviando, però, l’inizio di un *catching up* meridionale e di uno sviluppo equilibrato alla fine della seconda guerra mondiale. In questo modo, era palese la scelta compiuta, peraltro sostenuta da alcuni autorevoli studiosi in chiave di giustificazione non solo storica, ma anche economica<sup>21</sup>. Infatti, si individuava nella possibilità di crescita nelle regioni in cui già si era insediata una forma nascente di industria, in particolare nelle aree del triangolo tra Milano, Torino e Genova, il fattore di traino, la “locomotiva”, per consentire all’Italia di uscire da uno stato di arretratezza e indirizzarsi verso l’industrializzazione, agganciando successivamente il resto del Paese.

Nel corso del Novecento – al principio, con il pensiero e l’opera di Francesco Saverio Nitti e, alla metà, con il “nuovo meridionalismo” di Pasquale Saraceno – prevalse l’esigenza di un radicamento del settore industriale nel Mezzogiorno e di una centralità degli investimenti produttivi nelle strategie per il Sud. Vi è una linea di stretta continuità tra Nitti, il ruolo dei cosiddetti “nittiani” (tra i quali spiccava la figura di Alberto Beneduce) e la concezione degli “uomini del primo IRI” che diede avvio alla Svimez (con Saraceno, c’erano Donato Menichella, Rodolfo Morandi, Francesco Giordani, Giuseppe Cenzato e Giuseppe Paratore). Il motore di quest’orientamento riformista, forse l’unico ad avere avuto sia presa concreta che continuità al livello di governo del Paese, era alimentato dalla consapevolezza che solo una forte connessione tra Stato e mercato, tra iniziativa pubblica e accumulazione produttiva privata avrebbe potuto condurre il Mezzogiorno sulla via di uno sviluppo moderno ed equilibrato<sup>22</sup>.

L’analisi delle condizioni in cui si è svolta effettivamente l’evoluzione dell’economia italiana si è incentrata sulla concatenazione tra i fenomeni di accumulazione originaria nelle aree del “triangolo industriale” del Nord e gli ostacoli che hanno ritardato il decollo dei territori meridionali. Nella prima fase della storia unitaria si è verificata la transizione da una semplice eterogeneità territoriale a una vera e propria “questione meridionale”, che ha rappresentato la manifestazione più significativa a livello europeo di una struttura geo-economica dicotomica e ha assunto il carattere di principale “questione italiana”<sup>23</sup>. Durante oltre un secolo e mezzo,

<sup>21</sup> Cfr. R. Romeo, *Risorgimento e capitalismo*, Laterza, Bari 1959; Id., *Breve storia della grande industria in Italia 1861-1961*, Cappelli, Bologna 1961.

<sup>22</sup> Come hanno osservato Alfredo Del Monte e Adriano Giannola a questo riguardo: «[...] il ruolo dello Stato non doveva essere quello di sostituire l’iniziativa privata nel Mezzogiorno, ma di aiutarla e incentivarla per superare certi svantaggi di partenza. L’opinione prevalente era quella che lo Stato doveva creare ed attivare i “fattori di agglomeramento” idonei a far affluire spontaneamente risparmio privato da investire nella produzione. L’intervento diretto dello Stato per quanto riguardava l’industrializzazione del Mezzogiorno veniva escluso» (A. Del Monte, A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell’economia italiana*, il Mulino, Bologna 1978, p. 121).

<sup>23</sup> Cfr. F. Barbagallo, *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi*, Laterza, Roma-Bari 2017.

inoltre, la divergenza tra il Nord e il Sud è stata segnata da un sempre più accentuato dualismo territoriale<sup>24</sup>, che ha operato dentro un meccanismo economico nazionale con componenti via via più ampie di tipo capitalistico. Lo scenario produttivo del Mezzogiorno è mutato progressivamente, passando da una semplice diversità delle modalità e dei ritmi di sviluppo a una contraddizione interna al processo di crescita politica, economica e civile del nuovo Stato.

Purtuttavia, la società meridionale non è mai stata connotata solo da arretratezza e stagnazione, ma ha dimostrato, specialmente quando ne ha avuto l'occasione, una capacità di reazione alle condizioni di svantaggio iniziale, come, ad esempio, nell'unico periodo di ininterrotta convergenza di tutta la sua storia, costituito dall'epoca d'oro del "miracolo economico" italiano e dei migliori risultati dell'intervento straordinario. Non a caso, alcuni decenni prima, Giustino Fortunato aveva descritto il Sud come «un regno appartato e fuor di mano, il regno della discontinuità»<sup>25</sup>. Questa definizione ha fatto parte di un dibattito, che, pur nella differenza di opinioni sulle origini del divario, ha trovato una notevole concordanza di valutazioni sulle dinamiche del *gap* tra il Nord e il Sud, permettendo di seguire la vicenda del Mezzogiorno nell'Italia Unita con una dovizia di elementi di giudizio e un'impostazione – diacronica e diatopica – attenta alle trasformazioni intervenute nel lungo periodo, oltre che nelle due distinte aree territoriali.

Il cambiamento reale cominciò dal dopoguerra, quando l'Italia nel suo complesso riuscì a completare rapidamente la ricostruzione e, poi, nell'epoca della *golden age*, a compiere una straordinaria ascesa economica, in parallelo con il Giappone e la Germania, nell'arco di tempo che va dagli anni Cinquanta fino al principio degli anni Settanta<sup>26</sup>. Questo ventennio fu contrassegnato da una crescita generale del mondo occidentale, nella quale, però, l'Europa, l'Italia e il Mezzogiorno si posero come capisaldi della dinamica industriale. Mentre gli Stati Uniti, dopo la diffusione

<sup>24</sup> Cfr. V. Daniele, *Il paese diviso: Nord e Sud nella storia d'Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2019.

<sup>25</sup> G. Fortunato, *Il Mezzogiorno e lo Stato italiano. Discorsi politici (1880-1910)*, vol. 2, Laterza, Bari 1911, p. 314.

<sup>26</sup> Cfr. P. Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, il Mulino, Bologna 1978; R. Petri, *Storia economica d'Italia: dalla Grande guerra al miracolo economico (1918-1963)*, il Mulino, Bologna 2002; V. Castronovo, *L'Italia del miracolo economico*, Laterza, Roma-Bari 2010; A. Boltho, *Italy, Germany, Japan: From Economic Miracles to Virtual Stagnation*, Roma, Banca d'Italia, «Quaderni di Storia Economica», n. 14, 2011; B. Eichengreen, *La nascita dell'economia europea: dalla svolta del 1945 alla sfida dell'innovazione*, il Saggiatore, Milano 2009, ed. orig.: *The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton University Press, Princeton 2007; S.A. Margin, J.B. Schor (eds.), *The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience*, Oxford University Press, New York 1990; N.F.R. Crafts, *The Golden Age of Economic Growth in Western Europe, 1950-1973*, in «The Economic History Review», vol. 48, n. 3, 1995, pp. 429-447; G. Toniolo, *Europe's Golden Age, 1950-1973: Speculations from a Long-run Perspective*, in «The Economic History Review», vol. 51, n. 2, 1998, pp. 252-267; N.F.R. Crafts, M. Magnani, *The Golden Age and the Second Globalization in Italy*, Banca d'Italia, Roma, «Quaderni di Storia Economica», n. 17, 2011.

della grande impresa e del capitalismo manageriale tra le due guerre, conobbero una minore intensità di sviluppo rispetto al continente europeo, pur proseguendo nel loro percorso espansivo e rafforzando la loro supremazia economica globale. In quegli anni, con molto ritardo rispetto ad altri Paesi, l’Italia passò da un’economia ancora di tipo agricolo-industriale a una pienamente industriale, grazie anche alla modernizzazione produttiva del Sud.

In questo modo, fu possibile conseguire una triplice convergenza. L’Europa è stata in grado di crescere a un ritmo superiore a quello degli Stati Uniti, per effetto della politica degli aiuti postbellici, che permise di rimettere in moto la macchina produttiva dei Paesi maggiormente colpiti dalla guerra, ma anche della capacità di alcuni Stati più consapevoli di incamminarsi sulla strada dell’integrazione, avviando nel 1957 un processo sempre più esteso di unificazione dei mercati. L’Italia, nel corso di questo periodo, ha accresciuto il proprio reddito a una velocità più sostenuta di quella dei Paesi avanzati, accorciando le distanze con le realtà industriali più progredite, fino a diventare, nei decenni successivi, la seconda potenza manifatturiera europea. Il Mezzogiorno, poi, è stato capace di incrementare il ritmo di sviluppo a un tasso più elevato di quello del Nord, originando appunto l’unica fase di avvicinamento tra le economie dei due territori durante la storia unitaria dell’Italia. Infatti, le altre epoche – precedenti e successive – sono state caratterizzate da una divergenza ininterrotta, eccetto che per alcuni brevi intervalli in cui si sono registrati dei miglioramenti congiunturali nel Sud.

Negli anni Settanta, questo andamento favorevole si interruppe per l’avvento di una circostanza internazionale sfavorevole determinata dalle crisi petrolifere, con la conseguente comparsa di un fenomeno inedito come quello della stagflazione e di uno smottamento del modello di sviluppo esistente. Da quel momento, ebbe inizio un lungo riassetto degli equilibri economici pregressi, con la messa in discussione del paradigma fordista e di alcuni dei capisaldi della teoria keynesiana, provocando un susseguirsi insistente di turbolenze, instabilità e incertezze. Questa situazione comportò il passaggio da crisi fino ad allora episodiche a una vera e propria “età di crisi”<sup>27</sup>. Infatti, la cesura dei primi anni Settanta non fu più ricucita, a causa del duplice colpo assestato alle politiche di sviluppo perseguite nella *golden age* dai venti di crisi generale (capaci di piegare il sistema di regolazione dei cambi e di disperdere il modello dell’industria di massa) e dall’immiscerimento delle scelte per il Mezzogiorno (degradate a semplici pratiche di gestione del consenso a livello territoriale, con l’ingresso delle Regioni sulla scena italiana). Da allora in poi, l’economia riprese ad avere due velocità diversificate al Nord e al Sud, indebolendo le possibilità di una coraggiosa innovazione e di una stabile ripresa del meccanismo di crescita. Nell’ultima fase del secolo scorso, la combinazione sfavorevole della

<sup>27</sup> Cfr. A. Di Vittorio (a cura di), *Dalle crisi alle età di crisi. Un discorso di economia comparata*, G. Giappichelli, Torino 2014.

conclusione dell'intervento straordinario con la riduzione dell'orizzonte dello sviluppo a una dimensione meramente locale, spingendosi fino all'abbandono di una strategia nazionale per il Mezzogiorno in cambio di politiche di natura assistenziale, ha significato una ratifica del divario e del suo prolungamento senza freni<sup>28</sup>.

Da mezzo secolo, dunque, l'Italia e il Sud sono entrati in una lunga transizione, nel tentativo di passare dal modello predominante per gran parte del Novecento, che era appunto quello dell'industria di massa, a un nuovo schema ancora non precisamente delineato, che avrebbe dovuto prefigurare uno scenario economico del tutto originale. In queste condizioni, il Paese si è ritrovato al principio della globalizzazione privo di una struttura produttiva moderna, adeguata al mutamento epocale in corso. La prima fase di questo processo è stata caratterizzata dalle politiche neoliberiste del *Washington Consensus*, sorte in risposta alla impossibilità di risolvere i problemi posti alla teoria keynesiana dalla concomitanza dei fenomeni dell'inflazione e della stagnazione, oltre che in relazione a palesi incongruenze dell'iniziativa pubblica. Il successo del *mainstream*, che propugnava la supremazia di un mercato senza regole e la retrocessione del ruolo dello Stato al di fuori della sfera di attività dell'economia, è terminato con l'arrivo improvviso della crisi finanziaria del 2007, che si è aggravata e propagata globalmente negli anni seguenti (2008-2014). L'intervento pubblico, pertanto, è stato reclamato a gran voce anche dai suoi detrattori per affrontare una situazione critica e per rimettere in moto la macchina dell'economia, evitando, però, di ricadere in forme dannose di statalismo e di supplenza del mercato.

Dopo una breve fase di ripresa tra il 2015 e il 2018, che aveva fatto registrare pure un iniziale risveglio del Mezzogiorno<sup>29</sup>, la pandemia di Covid-19, le guerre (a cominciare da quella provocata dall'invasione russa in Ucraina e da quella in Medio Oriente), la crisi energetica e l'interruzione delle catene di approvvigionamento delle materie prime hanno fatto nuovamente precipitare la situazione, colpendo soprattutto le economie più deboli. Questa situazione ha portato alla messa in discussione di assetti geo-economici e di equilibri di potere consolidati a livello mondiale. La prospettiva attuale oscilla tra un pericolo di aggravamento delle crisi e di chiusura marcata in logiche nazionalistiche o autoritarie, con l'incognita di un drammatico allargamento dei conflitti bellici e commerciali in atto, e una possibile traiettoria di riduzione dei focolai di tensione globale e di accelerazione della ripresa economica, con l'apertura di un nuovo periodo di crescita e di progresso. Molta parte del prossimo futuro dipende da come verrà riannodato il filo dei rapporti

<sup>28</sup> Cfr. A. Lepore, *L'evoluzione del Mezzogiorno e l'origine del declino italiano: dallo sviluppo all'epoca delle crisi*, in V. Scotti, S. Zoppi, *Governare l'Italia da Cavour a De Gasperi a Conte oggi. A settant'anni dalla nascita della Cassa per il Mezzogiorno*, Eurilink, Roma 2020, pp. 231-250.

<sup>29</sup> Cfr. G. Coco, A. Lepore (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Laterza, Bari-Roma 2018.

politici e delle interdipendenze economiche internazionali, riaffermando la centralità della ragione umana e dell'intreccio di interessi economici comuni, come aveva mostrato Norman Angell all'avvio del XX secolo<sup>30</sup>.

La questione fondamentale che si pone a tutti i livelli e, quindi, anche per il Mezzogiorno, è la sfida delle cosiddette “transizioni gemelle”, ovvero dei due pilastri portanti delle trasformazioni in atto nelle principali economie globali. Le iniziative per generare un’inversione di tendenza nel campo del clima e dell’ambiente, come quelle per diffondere e approfondire i processi di innovazione digitale, costituiscono gli aspetti sostanziali delle strategie da implementare per un cambio di paradigma e un impulso concreto all’attuazione delle politiche di ripresa post-pandemica. Su questo versante, una modalità diversa dal passato per guardare alla realtà meridionale può servire a inquadrare meglio le problematiche connesse con questa fase di passaggio dal vecchio al nuovo modello di sviluppo e indicare i cardini su cui poggiare una svolta degli interventi per il Sud. Tradizionalmente, è prevalsa un’impostazione statica per esaminare l’economia e la società del Mezzogiorno, attraverso una visione macroeconomica che ha restituito spesso un’immagine immutabile della questione meridionale, basata soprattutto sulla esiguità della struttura produttiva esistente rispetto a quella del Nord, perpetuando così la percezione del divario anche oltre la permanenza di condizioni di crisi o difficoltà.

Al contrario, impiegando una metodologia di analisi dinamica, capace di intercettare anche i movimenti carsici dell’economia, è possibile verificare alcuni importanti segnali di cambiamento, come la solidità, l’interconnessione e la proiezione internazionale delle imprese operanti nelle filiere industriali avanzate e, in particolare, in quelle dei compatti delle 4A (agroalimentare, abbigliamento, *automotive* e aerospazio). O come la disseminazione e la crescita della *green economy* e del metasettore della bioeconomia circolare, che stanno eleggendo il territorio meridionale – non solo per le sue condizioni naturali e geografiche, ma anche per il suo “vuoto produttivo” e la sua dotazione di competenze qualificate – a incubatore di una forma di agglomerazione innovativa e protagonista di un processo di accumulazione essenziale per il futuro. Infatti, nell’indeterminatezza delle prospettive di un mondo in bilico tra una “età di conflitti”, secondo la recente definizione di un’indagine dell’*Economist*<sup>31</sup>, e una nuova era di progresso, persino molto più intensa della precedente epoca dorata del dopoguerra<sup>32</sup>, grazie alla sempre più consistente

<sup>30</sup> Cfr. N. Angell, *La Grande Illusione. Studio sulla potenza militare in rapporto alla prosperità delle nazioni*, a cura di E. Giannmattei e A. Lepore, Rubbettino, Soveria Mannelli 2023, ed. orig.: *The Great Illusion: A Study of the Relation of Military Power in Nations to Their Economic and Social Advantage*, W. Heinemann, London 1910.

<sup>31</sup> Cfr. The Economist Intelligence Unit, *Age of conflict*, London 2024.

<sup>32</sup> Cfr. I. Goldin, C. Kutarna, *Nuova età dell’oro. Guida a un secondo Rinascimento economico e culturale*, il Saggiatore, Milano 2018, ed. orig.: *Age of Discovery: Navigating the Risks and Rewards of Our New Renaissance*, St. Martin’s Press, New York 2016.

disponibilità di tecnologie inusitate e di una più elevata consapevolezza nel loro impiego, l'avvenire del Mezzogiorno può ancorarsi a queste produzioni in ascesa e contribuire con maggiore certezza all'obiettivo di uno sviluppo moderno dell'Italia.

### 3. *Il “neomeridionalismo” e i suoi protagonisti*

Rodolfo Morandi e Pasquale Saraceno, il 2 dicembre 1946, furono tra i principali protagonisti della fondazione della Svimez<sup>33</sup>, un'associazione – che rappresentava la confluenza di esperienze diverse (neomeridionalisti, *managers* pubblici, figure istituzionali del Governo e della Banca d'Italia) – sorta con l'apporto di imprese pubbliche e private allo scopo di contribuire allo sviluppo industriale del Mezzogiorno. La tempesta di quel periodo è stata efficacemente descritta da Giuseppe Galasso:

In quel momento i problemi storici e strutturali dello Stato italiano, che non aveva neppure ancora compiuto il primo secolo di vita, si congiungevano e si sommavano a problemi specifici e immediati della congiuntura post-bellica. Così – per dare solo un'idea, e un'idea davvero esigua, di questo micidiale connubio fra strutture e contingenze – c'era il problema di un'inflazione rovinosa e c'era il problema perdurante di un'ancora parziale modernizzazione del Paese; c'era il problema della difficoltà di provvedere addirittura al rifornimento alimentare del Paese e c'era il problema annoso, anzi originario, costituito dalla “questione meridionale”, che ritornava alla più piena e pregnante attualità dopo la lunga pausa di silenzio imposta dal crollato regime fascista. A suo modo, e nei suoi limiti connaturali, la fondazione della SVIMEZ fu allora un evento significativo. Testimoniava, infatti, innanzitutto, di una volontà concreta di ripartire, nella vita nazionale, dopo le fratture e le distorsioni dovute alla guerra, e fra i molti problemi e le poche certezze che essa lasciava, con iniziative e idee nuove<sup>34</sup>.

La nascita dell'Associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno (Svimez) era stata preceduta dalla creazione, l'8 luglio 1946 presso l'Unione In-

<sup>33</sup> Alla riunione convocata nel 1946 da Rodolfo Morandi presso il Ministero per l'Industria e il Commercio, per dare vita a un organismo che avrebbe dovuto occuparsi dello studio e dello sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, parteciparono, oltre allo stesso ministro: Giuseppe Paratore per l'IRI, Donato Menichella per la Banca d'Italia, Stefano Siglienti per l'IMI, Cesare Ricciardi per il Banco di Napoli, Giuseppe Cenzato per la SME, Oscar Sinigaglia per la Finsider, Paolo Albertario per la Federazione dei Consorzi Agrari, Luigi Morandi per la Montecatini, Stefano Brun, Vincenzo Caglioti, Francesco Giordani e Pasquale Saraceno (cfr. Verbale della riunione dell'8 novembre 1946, in Archivio Storico della SVIMEZ, *Organi statutari, Atto costitutivo e statuti*, fasc. 1, “Atto costitutivo”, cit. in V. Vitale, *L'attività della SVIMEZ dal 1946 al 1991*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 14, n. 2, 2000, p. 541).

<sup>34</sup> G. Galasso, *SVIMEZ, Mezzogiorno, un sessantennio di storia italiana*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 20, n. 3-4, 2006, pp. 423-424.

dustriali di Napoli, del Centro Economico Italiano per il Mezzogiorno (CEIM) su ispirazione di Emilio Sereni, che ne divenne il consigliere delegato. Presieduto da Giuseppe Paratore (allora al vertice dell'IRI), con Giorgio Amendola e Giovanni Porzio vicepresidenti, Giuseppe Russo segretario generale e un giovane Giorgio Napolitano vicesegretario<sup>35</sup>, il Centro – durato un anno e mezzo circa – aveva come finalità «lo studio e la realizzazione» di iniziative volte alla risoluzione dei problemi dei territori meridionali. Gli altri partecipanti erano uomini di spicco dell'imprenditoria, dell'intelletualità, del lavoro e delle professioni di Napoli, tra cui Giuseppe Cenzato (amministratore delegato della SME, la Società Meridionale di Elettricità) e Manlio Rossi Doria. La condotta del Centro fu caratterizzata da un notevole interesse per i contenuti e da un grande impegno di riflessione, attraverso l'articolazione in una serie di sezioni tecniche (industria, agricoltura, credito e assicurazioni, urbanistica ed edilizia, mare, commercio, comunicazioni, artigianato, sanità e società, istruzione professionale)<sup>36</sup>. La sua attività culminò nella preparazione di tre importanti convegni e nell'elaborazione di progetti strategici, che indicavano una prospettiva di sviluppo produttivo per il Sud, anticipando la piena ripresa dell'azione meridionalistica, sfociata nella costituzione della Svimez a opera di molte delle personalità che avevano concorso alla formazione del CEIM<sup>37</sup>.

La Svimez assunse subito il ruolo di guida delle elaborazioni sullo stato e sulle sorti dell'economia e della società meridionale, affiancando le istituzioni pubbliche nella definizione della programmazione degli interventi finanziari e del processo di sviluppo produttivo del Sud. L'associazione era l'espressione del «nuovo meridionalismo» propugnato da Saraceno partendo da una riconsiderazione della questione meridionale, iniziata nel 1944 dopo la liberazione di Roma, quando fu compiuta «una prima identificazione delle condizioni in cui avrebbe potuto aver luogo la riattivazione della nostra industria»<sup>38</sup>. Tale verifica diede come esito l'inevitabile

<sup>35</sup> Amendola precisò i tratti di quel singolare incontro tra esperienze diverse: «Era una alleanza con esponenti del capitale monopolistico della SME, come Cenzato, che realizzammo noi comunisti scavalcando i socialisti e persino i democristiani» (G. Amendola, *Gli anni della Repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1976, p. 336). Peraltro, «quei gruppi capitalistici si proponevano [...] una ricostruzione dell'economia meridionale, duramente provata dalle vicende belliche [...]. Ma l'incontro appariva [...] importante perché anche la classe operaia aveva un suo autonomo interesse a che fosse avviata rapidamente un'opera efficace di ricostruzione e venisse, così, arrestato il processo di disfacimento economico e sociale che aveva colpito il Mezzogiorno» (G. Amendola, *Fascismo e Mezzogiorno*, Editori Riuniti, Roma 1973, pp. 58-59).

<sup>36</sup> Cfr. N. Novacco, *Per una riflessione sul meridionalismo di Cenzato*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 14, n. 3, 2000, p. 898.

<sup>37</sup> A questo proposito, Nino Novacco ha rilevato che: «La pur breve esperienza del CEIM – dal luglio 1946 alla primavera del 1948 – merita di essere ricordata sia per la sua natura in qualche modo anticipatoria rispetto ad una ripresa ufficiale e formalizzata dell'impegno per la crescita economica e per lo sviluppo del Mezzogiorno, sia per la sua ispirazione e collocazione politica» (N. Novacco, *Per una riflessione sul meridionalismo di Cenzato*, cit., p. 898).

<sup>38</sup> P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo*, cit., p. 93.

riconoscimento di una maggiore utilità del ripristino degli impianti produttivi delle tre regioni nord-occidentali, ovvero della parte più significativa, sia per dimensioni sia per livello tecnologico, dell'intero sistema manifatturiero nazionale. Secondo quest'analisi:

Paradossalmente lo stesso Mezzogiorno aveva interesse a rendere sollecita e intensa la ripresa industriale nell'area dove questa era possibile; altrimenti l'aumento del divario sarebbe stato ancora più rilevante. La vita della nuova Italia emersa dalla catastrofe bellica ricominciava quindi secondo la tradizionale sequenza: prima uno sviluppo economico che accentua il divario, poi, a favore del Mezzogiorno, interventi di varia natura intesi a correggere in qualche modo gli effetti di un andamento che, lasciato a sé stesso, avrebbe escluso il Mezzogiorno dai suoi benefici<sup>39</sup>.

La rivisitazione di fondo delle precedenti impostazioni meridionaliste si concentrava su poche, ma essenziali domande:

Come poteva cambiare un modello di sviluppo che operava nel nostro Paese in modo da rendere non conveniente l'investimento volto a creare occupazione nel Mezzogiorno? Un modello, si noti, che produceva un aumento del divario e rendeva poi necessaria una spesa pubblica che, effettuata in una situazione di *non convenienza* ad investire, poteva avere solo carattere di *assistenza e non di sviluppo*. Ma, se questo era il modello di sviluppo, si fa per dire, della società italiana, perché non finalizzare quella spesa al fine di creare quella convenienza ad investire che mancava nel Mezzogiorno? È dalla risposta data a questo interrogativo che nasce presso la SVIMEZ il nuovo meridionalismo e, come primo prodotto, l'idea dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno<sup>40</sup>.

I contenuti del nuovo pensiero meridionalista si potevano condensare in alcuni tratti sostanziali: «a) nessun rilevante problema della società italiana può trovare soluzione, se resta aperta la questione meridionale; b) l'industrializzazione del Mezzogiorno è condizione necessaria, anche se non sufficiente, perché la questione meridionale sia portata a soluzione; c) industrializzare il Mezzogiorno è quindi obiettivo il cui perseguitamento, nell'interesse di tutto il Paese, deve condizionare la soluzione di ogni altro problema del Paese»<sup>41</sup>. Questi elementi distintivi erano il frutto di una concezione che guardava all'eliminazione del divario, non come un

<sup>39</sup> *Ivi*, p. 95.

<sup>40</sup> *Ivi*, p. 96.

<sup>41</sup> P. Saraceno, *Morandi e il nuovo meridionalismo*, in «Apulia», n. IV, 1981, <http://www.bpp.it/apulia/html/archivio/1981/IV/art/R81IV019.html>.

tema di carattere regionale, ma come proposito di modifica della struttura dell'intera economia italiana<sup>42</sup>.

Va considerato, poi, un altro tratto originale – richiamato molto di rado – che accompagnò questo innovativo e solido orientamento meridionalista fin dal suo sorgere: la scelta europeista, intesa come la capacità di attrazione e di utilizzo per il Mezzogiorno delle opportunità offerte dalla progressiva integrazione dei mercati, che non solo non veniva rigettata in nome di un'astratta “protezione”, ma era ritenuta un importante fattore di sviluppo, impiegato, purtroppo, molto debolmente nella fase successiva<sup>43</sup>. I temi dell’industria e del mercato – quest’ultimo, generalmente sottovalutato nelle analisi volte a mettere in risalto, soprattutto, il legame tra il “nuovo meridionalismo” e l’intervento pubblico – erano già presenti in un testo di Rodolfo Morandi del 1º gennaio 1947, scritto per illustrare la vocazione e le finalità della Svimez, che vale la pena di riprendere per intero:

La ricostruzione della nostra economia, sollevando problemi di complessa portata, quali possono essere la distribuzione e l’applicazione migliore delle nostre forze, lo sfruttamento più razionale delle nostre risorse, l’ammmodernamento e rafforzamento del nostro complesso produttivo, ha conferito una nuova attualità alla “questione meridionale”. Tutti riconoscono che la ricostruzione non potrebbe mai svolgersi nel senso di ricostituire quella situazione prebellica che aveva tra i suoi dati fondamentali la capitale arretratezza economica del Sud. Tutti avvertono l’utilità di eliminare la causa di uno squilibrio così profondo, che impedirebbe di abbracciare nella ricostruzione quegli orizzonti che ad essa deve assegnare ogni mente che abbia una visione moderna dei problemi economici. La necessità di assicurare un raggio d’azione quanto più ampio possibile alla esplicazione delle forze produttive sfruttando in tutta la sua estensione l’area economicamente unitaria dello Stato; la convenienza di elevare la capacità generale di assorbimento del mercato; l’opportunità in vista di una riduzione di costi di sfruttare localmente a ciclo pieno determinate risorse naturali; il vantaggio infine della favorevole ubicazione dei centri produttivi, tendono di per sé a rimuovere le barriere invisibili che hanno ostacolato, nella storia contemporanea d’Italia, lo sviluppo economico

<sup>42</sup> Infatti: «[...] era l’intero meccanismo di sviluppo del nostro Paese che andava modificato. Non si richiedeva quindi solo che nelle regioni meridionali venisse svolta un’azione di grande portata; occorreva anche che le politiche generali (ad esempio, la politica creditizia o quella fiscale) e le stesse misure rivolte a particolari aree del Centro-Nord (ad esempio, la politica degli incentivi) fossero conformi o quantomeno non in contraddizione con la politica meridionalistica» (P. Saraceno, *È ancora valida la concezione del meridionalismo apparso nell’ultimo dopoguerra?*, in «Apulia», n. III, 1975, <http://www.bpp.it/apulia/html/archivio/1975/III/art/R75III004.html>).

<sup>43</sup> Come ha notato Saraceno: «[...] il meridionalismo fu, dal primo momento, europeista, in considerazione del fatto che la minor protezione doganale di cui avrebbe fruito la futura industria meridionale per effetto dell’integrazione sarebbe stata più che compromessa dall’impulso addizionale dato allo sviluppo italiano da tale integrazione e alla possibilità di localizzarne una quota rilevante nel Mezzogiorno» (P. Saraceno, *È ancora valida la concezione del meridionalismo apparso nell’ultimo dopoguerra?*, cit., <http://www.bpp.it/apulia/html/archivio/1975/III/art/R75III004.html>).

del Mezzogiorno. Questi naturali moventi, che avrebbero potuto essere forse alquanto lenti a maturare in tempi normali mutamenti sostanziali della nostra struttura economica, devono in ogni caso determinare il cardinale indirizzo della ricostruzione nel momento in cui si chiede al Paese, non tanto l'incremento progressivo del sistema esistente, quanto una fondamentale riorganizzazione strutturale di esso. A questo modo l'attivazione economica del Mezzogiorno, che costituisce la fondamentale premessa alla soluzione della questione meridionale, diventa il primo e più grande problema della nostra ricostruzione. Ed è su questo piano di preminente attualità nazionale che esso va affrontato dalle forze congiunte di tutto il Paese. Peraltro il problema economico del Sud è tema e materia di troppo vasta e complessa portata per essere obiettivo diretto di azione. Si tratta piuttosto di un processo che soltanto una volta messo in atto può trovare in sé forza di svolgersi, superando una serie di condizioni limitative che al suo compimento appaiono frapporsi. Per dar vita a tale processo occorre precisamente inserire nel sistema economico del Mezzogiorno una forza viva di propulsione che possa agire con pronta efficacia. Questa non può essere che l'industria. Quando si dice l'industria non si vuole intendere il trapianto di unità isolate o una vegetazione forzata di iniziative, ma un complesso di attività trasformatrici che abbia vitalità naturale e vigore creativo. Se per vincere certi svantaggi di partenza può essere necessario che lo Stato accordi compensi e facilitazioni, non possono essere questi i puntelli capaci di reggere un edificio che manchi di fondamenta. Si tratta di promuovere industrie che abbiano ragione economica di sorgere o possibilità di svilupparsi. Per corrispondere a questo scopo non è propriamente atta la legge e neanche idoneo lo Stato se la selezione non avviene per cura di altri organi che siano espressi dagli stessi fattori della produzione. Con questi intenti e con questo carattere è sorta la "Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno"<sup>44</sup>.

Nel corso degli anni seguenti e, in particolare nel 1957, la "questione europea" divenne di stringente attualità, grazie all'abbrivo del processo di integrazione. In quell'*annus mirabilis*, furono stipulati i Trattati di Roma e fu avviata l'industrializzazione del Mezzogiorno, con il mutamento di indirizzo dell'intervento straordinario, dettato dalla legge 29 luglio 1957 n. 634, e con l'inizio della cosiddetta "seconda fase" della Cassa. Nel rapporto sulla situazione economica italiana, predisposto da Pasquale Saraceno per la Commissione della Comunità Economica Europea ai fini dell'art. 245 del Trattato istitutivo (TCEE) come posizione distintiva del nostro Paese<sup>45</sup>, si esaminavano le condizioni dell'Italia negli anni del dopoguerra (la struttura della produzione, le relazioni economiche con l'estero, gli aspetti della politica economica ricadenti sulla struttura dei costi) ed emergeva una stretta connessione

<sup>44</sup> R. Morandi, *La ricostruzione italiana e lo sviluppo della economia industriale del Mezzogiorno*, in SVIMEZ (a cura di), *Il Mezzogiorno nelle ricerche della SVIMEZ, 1947-1967*, Giuffrè, Roma 1968, pp. 3-4.

<sup>45</sup> Cfr. P. Saraceno, *La situazione economica italiana all'atto dell'entrata in vigore del Trattato di Roma*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1958; anche in Id., *Gli anni dello schema Vanoni (1953-1959)*, a cura e con introduzione di P. Barucci, Giuffrè, Milano 1982, pp. 185-364.

tra i fenomeni di modernizzazione del Sud e la dinamica della nuova frontiera continentale. Lo stesso Saraceno aveva posto in evidenza questo nesso profondo e irrinunciabile, secondo cui: «[...] in una Europa comunitaria lo sviluppo dell'industria italiana sarebbe stato più intenso e ciò avrebbe facilitato la localizzazione al Sud di una maggiore quota del capitale industriale che si sarebbe formato»<sup>46</sup>. Inoltre, con parole di estrema attualità, aveva osservato che:

[...] in vista dell'apertura del Mec e, in generale, di fronte alla necessità che ha l'economia italiana di aumentare le sue esportazioni industriali per far fronte a un fabbisogno di materie prime in via di rapido accrescimento, la corrente di investimenti destinata ad aumentare la produttività andrà piuttosto intensificata e, comunque, non mai diminuita. L'equilibrato sviluppo del sistema industriale italiano richiede, quindi, una formazione addizionale di capitale tale, per cui lo sviluppo industriale delle zone arretrate venga a porsi non come un'alternativa, ma come una integrazione del flusso di investimenti che deve continuare ad aver luogo per aumentare la produttività del sistema industriale esistente<sup>47</sup>.

Tuttavia, occorre anche ricordare un altro riferimento essenziale, di carattere internazionale, alla base della nascita della Svimez e dello svolgimento della sua attività. Infatti, l'idea di fondo dello sviluppo industriale del Mezzogiorno non traeva origine solo da Nitti e dai sostenitori della modernizzazione italiana, ma aveva radici molto più estese. Questa nuova elaborazione meridionalistica si ispirava, in particolare, alla materia – non solo italiana – delle aree depresse (o sottosviluppate) e alle relative teorie della crescita economica promosse da Roy F. Harrod, Ragnar Nurkse e Robert M. Solow, collegandosi alle analisi degli economisti classici della rivoluzione industriale: «Lo slargamento dell'orizzonte tematico così realizzato valeva di per sé stesso a dare [...] un'altra dimensione storica e strutturale al problema, ma soprattutto ampliava a nuovi terreni la tecnica di intervento economico e sociale»<sup>48</sup>. La riflessione sul sottosviluppo economico era sorta durante la seconda

<sup>46</sup> *Ivi*, p. 69. In altri passi del volume (pp. 67-68), Saraceno sottolineava che: «[...] il nuovo meridionalismo aveva fin dal suo sorgere assunto una posizione liberista in tema di commercio internazionale; ci si era resi rapidamente conto che un rilevante inserimento dell'economia italiana nella economia internazionale non solo non era di ostacolo al sorgere e al progredire dell'industria meridionale, ma poteva favorirlo. In particolare, quella forma estrema di liberalizzazione degli scambi con l'estero costituita dalla integrazione europea era ritenuta un fattore di accelerazione del processo di industrializzazione del Mezzogiorno».

<sup>47</sup> P. Saraceno, *Gli anni dello schema Vanoni (1953-1959)*, cit., p. 249. Secondo Saraceno (p. 256): «La conclusione è che vantaggi considerevoli l'economia meridionale potrà trarre dall'apertura del Mercato Comune, sempreché però vi sia un complesso di interventi, che trovino nel Mercato Comune stesso un'ulteriore ragione per accelerare la soluzione di quei problemi che, del resto, la semplice situazione interna ha già suggerito come decisivi».

<sup>48</sup> G. Galasso, *SVIMEZ, Mezzogiorno, un sessantennio di storia italiana*, cit., p. 425. Peraltrò, va rilevato che il concetto di "area depresa" proveniva inizialmente dal mondo anglosassone, che

guerra mondiale<sup>49</sup>, quando apparve chiaro che i Paesi delle aree più arretrate del mondo non avrebbero potuto accettare ancora a lungo un meccanismo economico capace solo di allungare le distanze che li separavano dai Paesi più progrediti<sup>50</sup>.

Tale divergenza si sarebbe aggravata in un sistema nel quale i costi comparati non portavano a un livellamento delle economie mondiali, ma, al contrario, a un'accentuazione degli elementi di dipendenza e ritardo delle economie più deboli: lo squilibrio cumulativo a livello internazionale sarebbe diventato così un fattore di vero e proprio sottosviluppo<sup>51</sup>. La povertà, dunque, era causata dagli scompensi del mercato, che, a loro volta, producevano nuovi divari e nuova miseria, in un circolo vizioso destinato a ripetersi di continuo: l'arretratezza generava arretratezza ed era possibile interromperla solo con una politica di intervento esterno, in grado di correggere le chiusure e le rigidità del sistema economico<sup>52</sup>. In questo contesto, veniva sollecitata l'iniziativa delle istituzioni pubbliche, per rimuovere gli impedi-

l'aveva elaborato negli anni Trenta del secolo scorso, «in relazione agli effetti depressivi sull'attività economica della crisi del 1929», e faceva riferimento «ad una situazione congiunturale che non poteva certo essere applicata al Mezzogiorno d'Italia senza adattamenti» (V. Negri Zamagni, M. Sanfilippo (a cura di), *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La SVIMEZ dal 1946 al 1950*, il Mulino, Bologna 1988, p. 33).

<sup>49</sup> Cfr. N. Boccella, *Introduzione alla traduzione italiana*, e C.P. Oman, G. Wignaraja, *Introduzione*, in C.P. Oman, G. Wignaraja, *Le teorie dello sviluppo economico dal dopoguerra ad oggi*, LED Edizioni Universitarie, Milano 2005, p. 10 e pp. 50-52, ed. orig.: *The Postwar Evolution of Development Thinking*, Macmillan/OECD Development Centre, Paris 1991; A.O. Hirschman, *La strategia dello sviluppo economico*, La Nuova Italia, Firenze 1968, ed. orig.: *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven 1958; H. Myint, *Leconomia dei paesi in via di sviluppo*, il Mulino, Bologna 1973, ed. orig.: *The Economics of the Developing Countries*, Frederick A. Praeger, New York 1965; A.N. Agarwala, P.S. Singh (a cura di), *Leconomia dei paesi sottosviluppati*, Feltrinelli, Milano 1966, ed. orig.: *The Economics of Underdevelopment*, Oxford University Press, London 1958; B. Jossa (a cura di), *Economia del sottosviluppo*, il Mulino, Bologna 1973; S. Holland, *Capitalismo e squilibri regionali*, Laterza, Bari 1976, ed. orig.: *Capital Versus the Regions*, Macmillan, London 1976; B. Hettne, *Le teorie dello sviluppo e il Terzo Mondo*, ASAL, Roma 1986, ed. orig.: *Development Theory and the Third World*, Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries, Stockholm 1982.

<sup>50</sup> Il Supplemento a «Informazioni SVIMEZ» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati, pubblicato a Roma dalla SVIMEZ, riportava la traduzione di diversi articoli relativi a questi temi, oggetto di un dibattito sviluppatosi fortemente nel corso degli anni Cinquanta. In particolare, cfr. R. Nurske, *Problemi della formazione di capitale nei paesi sottosviluppati*, n. 4, marzo 1953, n. 5, aprile 1953, n. 25, dicembre 1954; M. Dobb, *Alcuni aspetti dello sviluppo economico*, n. 10, settembre 1953, n. 11, ottobre 1953; P.N. Rosenstein-Rodan, *Problemi dell'industrializzazione nell'Europa orientale e sud-orientale*, n. 17, aprile 1954.

<sup>51</sup> Cfr. G. Myrdal, R. Sterner, A. Rose, *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*, 2 vols., Harper & Brothers, New York 1944; G. Myrdal, *Teoria economica e paesi sottosviluppati*, Feltrinelli, Milano 1959, ed. orig.: *Economic Theory and Under-developed Regions*, G. Duckworth, London 1957.

<sup>52</sup> Cfr. R. Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Basil Blackwell, Oxford 1953; Id., *Equilibrium and Growth in the World Economy: Economic Essays*, a cura di G. Haberler e R.M. Stern, Harvard University Press, Cambridge 1961.

menti originari che ostacolavano la diffusione degli investimenti industriali e per favorire uno sviluppo equilibrato<sup>53</sup>. Il “nuovo meridionalismo”, fin dal principio, orientò la sua attività verso questi temi e verso questa visione quantitativa dello sviluppo economico, applicandola al dualismo interno di un singolo Paese. A tale proposito, valeva l’osservazione di Giuseppe Galasso, secondo cui:

[...] la SVIMEZ pensò fin dall’inizio che solo una cospicua espansione dell’economia reale, a partire dalla base produttiva più potente rappresentata dall’industria in tutta la gamma delle sue espressioni tecniche e produttive, ma soprattutto di quelle ai massimi e più avanzati livelli, avrebbe potuto portare il Mezzogiorno fuori del sottosviluppo e renderlo, in misura sufficiente ancorché eventualmente non totale, soggetto autonomo e autopropulsivo del suo approdo a una piena modernizzazione del suo sistema economico e sociale nel quadro di quello italiano<sup>54</sup>.

In sintesi, l’idea di affrontare la questione meridionale non solo con la risoluzione della “questione sociale”, ma attraverso un deciso processo di industrializzazione del Sud, ha cambiato le sorti di questa parte dell’Italia e ha facilitato il passaggio dalle posizioni del meridionalismo classico alla strategia originale del neomeridionalismo. Francesco Saverio Nitti, con la legge speciale per Napoli, cominciò a indicare, in modo paradigmatico, il cammino da percorrere per risollevare il Mezzogiorno da un’antica condizione di arretratezza. Pasquale Saraceno, poggiando la sua elaborazione su quella linea innovativa, però, ebbe l’intuizione mirabile di un intervento pubblico, che, a suo avviso, avrebbe dovuto essere temporaneo e non indeterminato nel tempo, assumendo una precisa inclinazione industriale. In questo modo, fu possibile puntare sulla trasformazione produttiva del Sud, allo stesso tempo, dando impulso allo sviluppo di tutto il Paese in un quadro di crescita europeo. Nella costruzione delle fondamenta della Cassa per il Mezzogiorno riveste sicuramente un ruolo sostanziale il *fil rouge* intessuto per buona parte del Novecento tra il pensiero di Nitti e dei “nittiani” (tra cui Alberto Beneduce e Arrigo Serpieri), da un lato, e quello di Saraceno e degli altri promotori della Svimez (Rodolfo Morandi, Donato Menichella, Francesco Giordani, Giuseppe Cenzato, Giuseppe Paratore e Stefano Brun), dall’altro. La Cassa nasceva da una confluenza di idee, interessi ed esigenze

<sup>53</sup> Cfr. P.N. Rosenstein-Rodan, *The International Development of Economically Backward Areas*, in «International Affairs», vol. 20, n. 2, 1944, pp. 157-165; Id., *Notes on the Theory of the “Big Push”*, in H.S. Ellis, H.C. Wallich (eds.), *Economic Development for Latin America*, London, Macmillan, 1961, pp. 57-81; Id. (eds.), *Capital Formation and Economic Development*, Allen & Unwin, London 1964.

<sup>54</sup> G. Galasso, *SVIMEZ, Mezzogiorno, un sessantennio di storia italiana*, cit., p. 426. Galasso prosegue nella stessa pagina, notando che «il problema dello sviluppo del Mezzogiorno faceva tutt’uno con il problema della possibilità, per l’Italia, di varcare la soglia di una piena e definitiva modernizzazione: il che, supposto quando del “miracolo economico italiano” non si aveva ancora alcun sentore, presentava, naturalmente, un particolare valore».

fino ad allora inespressi, in relazione a queste personalità e a una politica di carattere nazionale, perché emergeva la necessità, appunto, di dotare il Mezzogiorno di una struttura economica forte, effetto di un'opera di coraggioso rinnovamento e di un vero e proprio riassetto sistematico. Vi è stata una lunga discussione, anche di natura storiografica, su quali connotati dovesse assumere questo ente di sviluppo. Alla fine, si optò per un istituto “speciale”, composto soprattutto da tecnici, in grado di rispondere alle direttive del Governo, ma con una netta autonomia e una robusta responsabilità di gestione. Una tecnostruttura a disposizione dello Stato e dei suoi obiettivi di crescita, che sarebbe dovuta restare «relatively a-political»<sup>55</sup>, munita di poteri di decisione forgiati in base ad analisi concrete e aggiornate della realtà economica italiana.

#### 4. *L'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno nel quadro internazionale*

L'intervento pubblico ha conosciuto nel corso del Novecento almeno tre capisaldi: le leggi speciali volute da Francesco Saverio Nitti per l'industrializzazione di alcune determinate aree meridionali, a cominciare da Napoli; l'attività di risanamento finanziario e di riorganizzazione produttiva innescata da Alberto Beneduce con la creazione dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI), proseguita nel dopoguerra con i cospicui investimenti delle imprese pubbliche; la strategia interna e internazionale volta all'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, intrecciata con la riforma agraria, per affrontare e risolvere il problema del divario tra le due parti del Paese attraverso un processo di modernizzazione. Il proposito dell'industrializzazione del Sud, peraltro, era l'esito di un radicale mutamento di orizzonte nella cultura meridionalistica, passata da un indirizzo «agrarista» a un altro, inizialmente minoritario, di tipo «industrialista»<sup>56</sup>. Quest'ultima tendenza prevalse nel dopoguerra sotto la spinta delle idee nittiane, anche grazie all'impegno del Ministro dell'Industria Rodolfo Morandi, per il quale il Sud non avrebbe potuto conseguire «un sostanziale incremento dell'occupazione» se si fosse limitato a puntare sull'agricoltura, dovendo innanzitutto «promuovere la crescita dell'apparato industriale»<sup>57</sup>. Il momento dell'industrializzazione arrivò al termine della ricostruzione postbellica, combinandosi con la prospettiva internazionale che intendeva imprimere all'Europa un cambio di passo, procedendo dalla ripresa alla crescita economica, dopo aver sostenuto – mediante il Piano Marshall – la ricostituzione

<sup>55</sup> International Bank for Reconstruction and Development, *Preliminary Report on the Development Program of Southern Italy*, Economic Department, Report n. E98/Confidential, Prepared by P.N. Rosenstein-Rodan, July 7, 1950, p. 2 e p. 26.

<sup>56</sup> Cfr. A. Lepore, *Il meridionalismo di Giorgio Amendola*, in «Prospettive Settanta», n. 1, 1992, p. 85; S. Petriccione, *La Cassa per il Mezzogiorno come io la vidi*, in «L'Acropoli», n. 4, 2011, pp. 307-308.

<sup>57</sup> *Ivi*, p. 308.

degli assetti produttivi sconvolti dalla guerra. Il “nuovo meridionalismo” si era fatto carico di inaugurare questo percorso con un programma organico di intervento, che, già nel 1948, delineava le forme di un ente apposito, capace di assicurare le risorse finanziarie e i mezzi tecnici occorrenti per stimolare lo sviluppo industriale del Mezzogiorno.

L'avvio di questa nuova stagione di politica economica, protesa alla crescita delle regioni meridionali, scaturiva da un insieme di condizioni favorevoli, che avrebbero permesso di impiegare strumenti idonei per contrastare il ritardo del Sud e offrire un modello di sviluppo valido per l'Italia intera. I principali aspetti di questa svolta traevano origine da questi moventi: l'esperienza compiuta dagli amministratori dell'IRI per rispondere alla situazione di crisi negli anni Trenta, dando vita a una modalità peculiare di riorganizzazione dell'industria italiana; l'incontro di diversi filoni teorici in un nuovo orientamento strategico, che si proponeva di sostenere gli investimenti e l'accumulazione produttiva nel Mezzogiorno, sulla base di una sorta di “keynesismo dell'offerta”<sup>58</sup>, la connessione tra l'elaborazione della Svimez, l'azione concreta di governo e il panorama mondiale, che consentiva di impostare un programma di riforme della struttura economica nazionale e, nello specifico, un intervento straordinario per il superamento del dualismo italiano. Lo schema adottato durante la *golden age* con l'apporto essenziale della Banca Mondiale si fondava sul ruolo delle istituzioni pubbliche, che non facevano affidamento su una semplice crescita della domanda aggregata, come accadde negli anni della preindustrializzazione, ma miravano alla diffusione di investimenti produttivi per la modernizzazione del sistema economico e sociale del Mezzogiorno.

Pasquale Saraceno aveva sostenuto questi obiettivi, legandoli all'idea dell'accumulazione di capitale come motore dello sviluppo meridionale e manifestando, così, quella vocazione produttivistica, che abbiamo denominato, con un solo apparente ossimoro, “keynesismo dell'offerta” (chiamando, però, indirettamente in causa il modello di Harrod-Domar<sup>59</sup>, più che il pensiero di John Maynard Keynes nei suoi lineamenti complessivi):

<sup>58</sup> Cfr. A. Lepore, *La valutazione dell'operato della Cassa per il Mezzogiorno e il suo ruolo strategico per lo sviluppo del Paese*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. 25, n. 1-2, 2011, p. 282; Id., *Il dilemma del Mezzogiorno a 150 anni dall'unificazione: attualità e storia del nuovo meridionalismo*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 25, n. 1-2, 2011, p. 65; Id., *Cassa per il Mezzogiorno e politiche per lo sviluppo*, in A. Leonardi (a cura di), *Istituzioni ed Economia*, Cacucci Editore, Bari 2011, p. 115; Id., *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno: riforme economiche e nuovi itinerari di ricerca*, in P. Carucci, A. Lepore, D. Strangio (a cura di), *La Cassa per il Mezzogiorno. Dal recupero dell'archivio alla promozione della ricerca*, Archivio Storico della Presidenza della Repubblica - SVIMEZ, Roma 2014, p. 55; Id., *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013, p. 264 e p. 273.

<sup>59</sup> Questo modello spiegava il tasso di crescita dell'economia in termini di livello di risparmio nazionale e di produttività del capitale (cfr. R.F. Harrod, *An Essay in Dynamic Theory*, in «The Economic Journal», vol. 49, n. 193, 1939, pp. 14-33; Id., *Towards a Dynamic Economics*, London, Macmillan, 1948;

[...] il Mezzogiorno non poteva essere definito come una semplice area deppressa inclusa in un paese industrializzato: era un tipo di area a sé stante i cui problemi peraltro potevano essere pure affrontati con gli strumenti dell'analisi keynesiana; questi infatti consentivano di rendersi conto che il sostegno della domanda non vi avrebbe determinato ripresa degli investimenti, ma inflazione. Occorreva quindi impegnarsi direttamente nella formazione del capitale e quindi dalla parte dell'offerta e non della domanda. Ai risultati di un'azione di sostegno dell'offerta andava subordinata una eventuale azione di sostegno della domanda. [...] È stato comunque ragionando intorno al Keynes, che il nuovo meridionalismo del dopoguerra ha potuto superare le pur appassionate posizioni del meridionalismo classico e proporre, sia pure nella generale disattenzione, concrete politiche di intervento<sup>60</sup>.

Inoltre, il clima di riapertura delle relazioni internazionali, dopo la lunga interruzione del periodo tra le due guerre, dava origine a un contesto molto propenso al dispiegamento di una politica di sviluppo industriale a favore del Mezzogiorno. Basti pensare agli elementi distintivi di questo scenario, che incoraggiavano i rapporti di collaborazione e le sinergie finanziarie alla base dell'affermazione di una radiosa "età dell'oro": il ruolo degli Stati Uniti quale centro propulsore del capitalismo e dell'economia mondiale; la funzione di traino dell'industria di massa, al di là e al di qua dell'Atlantico; l'assetto geopolitico globale e la posizione dell'Europa al confine tra due blocchi; la convenienza dell'occidente per la costruzione di mercati estesi e avanzati, con lo snodo fondamentale di quello europeo; l'impulso delle istituzioni finanziarie internazionali all'implementazione delle strategie di sviluppo; l'avvio del processo di integrazione europea come superamento delle chiusure nazionalistiche e svolgimento di un disegno di graduale unificazione. Queste condizioni estremamente vantaggiose ai fini del decollo di una nuova prospettiva di crescita si condensarono nell'attuazione progressiva di una tripla convergenza, che vedeva un avvicinamento tra i livelli di creazione della ricchezza europei e statunitensi, tra l'andamento della produzione italiana e quello dei Paesi più progrediti del continente, tra il rafforzamento dell'economia meridionale e quello del resto dell'Italia. Si trattava di un fenomeno di *catching up* di valore generale, che interessava le aree in ritardo, a partire dal Sud, contribuendo in maniera peculiare allo sviluppo dell'economia globale.

Id., *Domar and Dynamic Economics*, in «The Economic Journal», vol. 69, n. 275, 1959, pp. 451-464; E.D. Domar, *Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment*, in «Econometrica», vol. 14, n. 2, 1946, pp. 137-147; Id., *The Theoretical Analysis of Economic Growth. Economic Growth: An Econometric Approach*, in «The American Economic Review», vol. 42, n. 2, 1952, pp. 479-495; Id., *Essays in the Theory of Economic Growth*, Oxford University Press, New York 1957).

<sup>60</sup> P. Saraceno, *Politica Keynesiana e Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11, giugno 1976, pp. 540-541.

Nel 1950, con l'istituzione della *Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale*<sup>61</sup>, avvenne un fatto eccezionale, in grado di segnare la storia economica del Paese, considerata nel suo insieme. La spinta più significativa alla realizzazione di questa esperienza è stata impressa dal quadro internazionale in cui si inseriva una scelta specifica, sia pure di grande importanza, come l'intervento straordinario. Gli accordi di Bretton Woods, la formazione, dopo la seconda guerra mondiale, delle principali organizzazioni internazionali (Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, Fondo Monetario Internazionale e GATT – General Agreement on Tariffs and Trade) e l'ampliamento degli scambi globali, che si verificò per opera di questi istituti, indussero l'economia verso due decenni di grande prosperità, soprattutto in Europa, generando la *golden age* contemporanea. Allora, il nucleo iniziale della Banca Mondiale, la International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)<sup>62</sup>, si collocò al centro delle politiche di sviluppo, permettendo la diffusione di impostazioni di tipo keynesiano<sup>63</sup>, ma sostenendo anche tutta la prima fase di azione per la crescita economica dell'Italia, a cominciare proprio dalla Cassa per il Mezzogiorno<sup>64</sup>. La data simbolica della svolta in termini di modernizzazione produttiva del Sud è quella del 1957, quando – dopo la fase di preindustrializzazione<sup>65</sup>, condotta dalla Cassa nei suoi primi sette anni di vita per la creazione delle infrastrutture necessarie all'attuazione della riforma agraria e al miglioramento delle condizioni civili del Mezzogiorno – accaddero due eventi decisivi, concatenati tra loro. Il primo fu la sottoscrizione, il 25 marzo di quell'anno,

<sup>61</sup> Cfr. Legge 10 agosto 1950, n. 646 - *Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno)*, in Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno), *Raccolta leggi, decreti e circolari riguardanti la Cassa per il Mezzogiorno*, Arti Grafiche Dott. Dino Amodio, Napoli 1961, pp. 3-21; Archivi dello Sviluppo Economico Territoriale (ASET), *Cassa per il Mezzogiorno, 10 agosto 1950 - 6 agosto 1984*, in Archivio Centrale dello Stato (ACS), <https://aset.acs.beniculturali.it/aset-web/storico/detail/IT-ACS-GEAST0564-oooooooooooo01/cassa-mezzogiorno.html>. Le vicende della Cassa per il Mezzogiorno sono state descritte in un volume di Salvatore Cafiero, che ha il pregio di essere una sintesi chiara di una storia complicata e densa di articolazioni (cfr. S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaita, Manduria 2000).

<sup>62</sup> Cfr. M. Alacevich, *The Political Economy of the World Bank: The Early Years*, Stanford University Press - Washington, The World Bank, Palo Alto 2009, ed. orig.: *Le origini della Banca Mondiale. Una deriva conservatrice*, Bruno Mondadori, Milano 2007.

<sup>63</sup> In generale, l'influenza del pensiero di John Maynard Keynes era alla base delle istituzioni sorte a Bretton Woods: «The Bretton Woods institutions were born from the work of the generation of New Dealers and early Keynesians» (M. Alacevich, *The Political Economy of the World Bank: The Early Years*, cit., p. 135).

<sup>64</sup> Cfr. A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, cit.

<sup>65</sup> I primi anni della Cassa servirono prevalentemente a realizzare opere infrastrutturali, nonostante la SVIMEZ avesse proposto fin dall'inizio un deciso impegno industriale (cfr. S. Cafiero, *La nascita della "Cassa"*, in M. Annesi, P. Barucci, G.G. Dell'Angelo (a cura di), *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, Giuffrè, Milano 1975, pp. 182-183.).

del Trattato per la nascita della Comunità Economica Europea, che spalancava le porte di un vasto mercato a tutto il Paese, e il secondo fu l'approvazione della legge 29 luglio 1957, n. 634, che prorogava fino alla metà del 1965 la Cassa per il Mezzogiorno e avviava il processo di industrializzazione meridionale.

Il principio ordinativo per la costituzione della Cassa per il Mezzogiorno derivava da una valutazione di Pasquale Saraceno, che si riferiva, a sua volta, alla propensione di Nitti e Beneduce per uno Stato in grado di «organizzarsi come l'industria privata»<sup>66</sup>, facendosi altro da sé e introducendo la logica di un'azienda nella gestione degli enti pubblici dell'economia. Una suggestione presente anche nella visione di Franklin Delano Roosevelt a proposito di un precedente essenziale per l'ispirazione del progetto della Cassa, quale la Tennessee Valley Authority (TVA), che veniva considerata una struttura investita del potere del governo, ma dotata della flessibilità e della capacità di iniziativa di un'impresa privata<sup>67</sup>. Questi temi furono ripresi da Gabriele Pescatore, l'insigne giurista Presidente della Cassa dal 1955 al 1976, quando affermò l'esigenza di fronteggiare il divario esistente, interpretandolo come una questione di carattere nazionale e impiegando gli strumenti più adatti di programmazione e coordinamento degli interventi per superarlo. La Cassa per il Mezzogiorno, infatti, rappresentava un modello di riforma dell'amministrazione pubblica, un organismo dello Stato che agiva in autonomia con i poteri straordinari e le competenze di una tecnostruttura, oltre che un'agenzia per lo sviluppo, inserita a pieno titolo in un contesto economico e sociale più ampio<sup>68</sup>.

A questo proposito, Pescatore ricordava che: «La mia Cassa per il Mezzogiorno, quella che avevano voluto De Gasperi, Campilli e Menichella, aveva un grande merito: rispettava la pianificazione (che toccava ovviamente all'autorità politica), ma sapeva programmare la spesa e progettare e realizzare le opere. Avevamo co-

<sup>66</sup> S. Cassese, *Gli aspetti unitari degli statuti degli enti di Beneduce*, in AA.VV., *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, Edindustria, Roma 1985, p. 108. Saraceno, a questo riguardo, aveva suggerito: «[...] procedure più rapide di quelle proposte dall'Amministrazione ordinaria, un'attribuzione di fondi che superasse il periodo annuale regolato dal bilancio dello Stato e un'attività da svolgersi coordinatamente, secondo programmi e in campi diversi, azioni tutte che non si sarebbero potute affidare all'Amministrazione ordinaria dati gli ordinamenti cui essa è vincolata» (P. Saraceno, *Gli interventi del primo IRI: dallo smobilizzo delle grandi Banche alla proposta di legge bancaria, 1933-1936*, in «Banca, Borsa e Titoli di credito», n. 3, 1981, p. 302).

<sup>67</sup> Cfr. F.D. Roosevelt, *Message to Congress Suggesting the Tennessee Valley Authority*, April 10, 1933, in *Franklin D. Roosevelt Presidential Library and Museum – Our documents*, <http://docs.fdrlibrary.marist.edu/odtvacon.html>.

<sup>68</sup> Cfr. G. Pescatore, *La "Cassa per il Mezzogiorno". Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, il Mulino, Bologna 2008; P. Baratta, *Pescatore e la Cassa per il Mezzogiorno come innovazione amministrativa*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 30, n. 4, 2016, pp. 715-726; Id., *Dal Mezzogiorno. Riflessioni e convinzioni dall'interno della SVIMEZ*, il Mulino, Bologna 2024. Quest'ultimo volume di Paolo Baratta offre una descrizione nitida delle iniziative adottate per promuovere l'industrializzazione del Sud, con la visione di chi ha partecipato direttamente a questi processi in un decennio di fondamentale importanza (1967-1978).

struito una struttura tecnica che rispettava alla perfezione impegni e scadenze»<sup>69</sup>. Egli proseguiva precisando che: «[...] i primi soldi della Banca Mondiale, in Italia, sono venuti grazie alla Cassa per il Mezzogiorno e che, in Europa, l'ente da me presieduto ha sempre battuto tutti in quanto a capacità di spesa e di utilizzo dei fondi disponibili. Ricordo che l'inglese The Economist ci definì “la lepre della Comunità”, la verità comunque era molto più semplice: l'Italia disponeva di una struttura tecnica che funzionava»<sup>70</sup>. In un documento del 1953, anche la IBRD esprimeva un giudizio lusinghiero su questa forma di organizzazione e sulle sue competenze: «La pianificazione dei progetti [...] sembra [...] essere in buone mani. Il personale della Cassa [...] è di elevato standing professionale. In generale l'impressione è stata che gli ingegneri e i tecnici italiani siano pienamente all'altezza dei problemi tecnici implicati dall'attuazione del Piano»<sup>71</sup>. In virtù delle sue precipue caratteristiche, la Cassa, nel suo primo ventennio e oltre di attività, fu in grado di utilizzare, con procedure veloci e risultati efficaci, le risorse finanziarie nazionali e quelle provenienti dagli istituti internazionali (Banca Mondiale e Banca Europea per gli Investimenti), dando prova di un esperimento pienamente riuscito.

Nel periodo “aureo” dell’intervento straordinario, come è stato indicato da Augusto Graziani, la trasformazione dell’economia italiana fu molto consistente: al progresso complessivo del Paese si accompagnò una sorprendente *performance* dei territori meridionali, che consentì di modificare la ripartizione degli investimenti, contribuendo a comporre equilibri più avanzati tra il Nord e il Sud<sup>72</sup>. Nel corso degli anni tra il 1961 e il 1971, gli investimenti industriali aumentarono di due volte e mezzo nelle regioni meridionali, mentre in quelle centro-settentrionali ebbero un andamento più lento, indirizzandosi soprattutto verso le aree nord-orientali<sup>73</sup>. Durante la *golden age* (1950-1973), dunque, la svolta per l’industrializzazione del Mezzogiorno favorì un processo di notevole crescita, realizzando una convergenza di ampia durata tra le due parti del Paese, che permise l’ingresso dell’Italia tra le principali potenze manifatturiere europee e il conseguimento al Sud di un ritmo di sviluppo più intenso di quello del Nord. Infatti, il tasso di crescita delle regioni meridionali raggiunse una media annua del 5,8%, toccando picchi ancor più alti in alcune circostanze cruciali, mentre si attestò al 4,3% nelle regioni settentrionali. Queste erano le caratteristiche del “miracolo economico” italiano, che aveva deter-

<sup>69</sup> R. Napoletano, *Sono scettico: questi politici non salveranno il Sud. Intervista a Gabriele Pescatore*, in «Corriere della Sera», 11 settembre 1995.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> International Bank for Reconstruction and Development, Technical Operations Department, Public Utilities Division, *Italy. Cassa per il Mezzogiorno. Summary and Appraisal of Activities until June 1953*, T.O.-38a/Restricted, September 28, 1953, p. 10.

<sup>72</sup> Cfr. A. Graziani, *Grande e piccola impresa nel Mezzogiorno*, in M. Annesi, P. Barucci, G.G. Dell’Angelo (a cura di), *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, cit., p. 545.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

minato le migliori condizioni per la penetrazione del fordismo e dell'industria di massa anche in Italia, riuscendo, al tempo stesso, a diminuire decisamente il divario. Una vicenda veramente singolare, dato che il “sorpasso” nei ritmi di crescita da parte dei territori meridionali era avvenuto in corsa, durante un ciclo espansivo e con il consolidamento dell'intera economia nazionale.

In quell'epoca, l'unica propizia della storia unitaria, il Mezzogiorno aveva saputo compiere un grande balzo in avanti: infatti, il Pil pro capite del Sud era passato da poco meno del 53% di quello del Centro-Nord nel 1951, a più del 61% nel 1971, riducendo il divario di oltre otto punti percentuali. Negli anni centrali di quel periodo, inoltre, si era verificata un'ulteriore accelerazione dell'economia meridionale, come veniva segnalato dai resoconti della Banca Mondiale<sup>74</sup>. Tra il 1959 e il 1963, si registrò un incremento del tasso di crescita del Sud, con un aumento medio annuo del reddito pro capite (a prezzi costanti) di circa l'8%, che mostrava, per la prima volta, un andamento dello sviluppo maggiore – di gran lunga maggiore – rispetto al resto del Paese. Al Nord si era fatto più rapido il ritmo degli investimenti industriali, ma vari fattori avevano consentito un'impennata molto più forte al Sud e il differenziale tra i tassi di crescita degli investimenti medesimi si era ampliato, a beneficio del Mezzogiorno, in conseguenza di due *trends* diversificati (sempre a prezzi costanti). Le aree settentrionali avevano raggiunto percentuali annue rilevanti, pari al 3,7% tra il 1951 e il 1958, al 9% tra il 1958 e il 1963 e all'8,3% tra il 1960 e il 1963; mentre le aree meridionali avevano conosciuto una dinamica straordinaria, pari al 7,6% tra il 1951 e il 1958, al 22% tra il 1958 e il 1963 e al 22,5% tra il 1960 e il 1963<sup>75</sup>.

Al termine della fase di decollo industriale del Sud, proseguita dal 1957 fino ai primi anni Settanta, i risultati di questa strategia attuata sotto l'egida della Cassa per il Mezzogiorno furono assai favorevoli, tanto che il totale degli investimenti produttivi nel Sud rispetto all'insieme dell'Italia aumentò da circa il 14% degli anni Cinquanta, al 22% degli anni Sessanta e al 33% degli anni Settanta<sup>76</sup>. Inoltre, si rilevò un sostanziale miglioramento dell'economia meridionale anche in termini di diminuzione del divario medio di produttività: il valore aggiunto per occupato nell'industria del Sud, che dal 1951 al 1961 era rimasto pari a circa il 57% di quello del Centro-Nord, nel 1976 arrivò a una percentuale di quasi il 76%<sup>77</sup>. Per questi motivi, si può convenire con una valutazione di sintesi, secondo cui:

<sup>74</sup> Cfr. International Bank for Reconstruction and Development, Projects Department, *The Development of Southern Italy. The Cassa per il Mezzogiorno and the Three Special Credit Institutes, Isveimer, Irvis and Cis. Italy*, T.O.-467a/Restricted, June 10, 1965.

<sup>75</sup> *Ivi*, pp. 14-15.

<sup>76</sup> Cfr. R. Padovani, *Una “logica industriale” per lo sviluppo*, in A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, cit., p. 292.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

È in quel periodo di attività della Cassa, che va dai primi anni '50 ai primi anni '70, che ebbe a realizzarsi un significativo processo di convergenza dell'economia meridionale rispetto alle medie nazionali, frutto di una intensa politica dell'offerta, mirata ad assegnare al Mezzogiorno il ruolo di fulcro dello sviluppo italiano. Il giudizio su questo periodo di politica per il Sud, e sull'impostazione economica che lo ispirava, alla luce degli effetti prodotti in termini di crescita e di trasformazione dell'apparato produttivo del Mezzogiorno, rimane dunque ampiamente positivo<sup>78</sup>.

Del resto, la modernizzazione industriale del Sud aveva origine dalle iniziative adottate dalla Cassa: una programmazione per obiettivi, che, collegandosi al concetto di *impact loans* elaborato da Paul Rosenstein-Rodan, destinava i finanziamenti, anziché ad azioni isolate o progetti specifici, a interventi aggregati e non episodici, allo scopo di imprimere una spinta risolutiva all'evoluzione del Mezzogiorno in riferimento a una strategia organica di sviluppo<sup>79</sup>. L'intervento straordinario, inoltre, puntava alla concentrazione degli investimenti in impianti di grandi dimensioni e nei settori di base, complementari a quelli dell'industria settentrionale, tanto da far coniare l'espressione di forte presa mediatica, ma di scarsa efficacia interpretativa, delle cosiddette "cattedrali nel deserto". Questa terminologia è stata rigettata, a ragione, da Pasquale Saraceno, che la considerava ingannevole, mostrando gli esiti positivi dell'industrializzazione imperniata sui grandi insediamenti produttivi<sup>80</sup>. La creazione di un assetto industriale di questo tipo era collegata chiaramente all'elaborazione dell'*assistant director* del dipartimento economico della Banca Mondiale<sup>81</sup>, «che aveva teorizzato il *big push* bilanciato di offerta e domanda come lo strumento idoneo per avviare il decollo di un'economia arretrata»<sup>82</sup>.

L'applicazione al Mezzogiorno di questa teoria permise la formazione della grande industria, che, sull'onda del fordismo diffusosi in Europa in quegli anni, poteva sorgere anche in mancanza di un ambiente produttivo strutturato, si basava essenzialmente su un ciclo integrale e produceva beni intermedi, nel caso dell'Italia, indispensabili per le imprese settentrionali. In questo modo, la "grande spinta" allo sviluppo meridionale, oltre a realizzare la condivisione di interessi reciproci tra il

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> Cfr. The World Bank/IFC Archives, *Oral History Program, Transcript of the Interview with Paul Rosenstein-Rodan*, by R. Oliver, New York, Columbia University, Oral History Research Office, August 14, 1961, p. 15 e p. 17.

<sup>80</sup> Cfr. P. Saraceno, *Cattedrali nel deserto?*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, gennaio 1980, pp. 20-30.

<sup>81</sup> Cfr. P.N. Rosenstein-Rodan, *Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe*, in «The Economic Journal», vol. 53, n. 210-211, 1943, pp. 202-211; Id., *The International Development of Economically Backward Areas*, cit.; Id., *Notes on the Theory of the "Big Push"*, cit.; Id. (a cura di), *Capital Formation and Economic Development*, cit.

<sup>82</sup> S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., p. 22.

Nord e il Sud, era il modo più efficace per determinare una svolta nell'economia delle aree maggiormente in ritardo, favorendo la partenza di un processo di crescita industriale in tempi particolarmente rapidi e con un ampio orizzonte per lo svolgimento di quest'opera. Tale prospettiva forniva un riscontro concreto all'esigenza di superare il "modello dualistico" e il divario tra le due parti del Paese, che aveva contraddistinto l'economia italiana nel corso di tutta la storia unitaria fino a quel momento. Facendo riferimento al volume di Gabriele Pescatore sulla Cassa per il Mezzogiorno, si può osservare lo spostamento dell'economia, con la *golden age*, da un modello a un altro, da un'impostazione tradizionale fondata sullo sviluppo diseguale dell'Italia a una innovativa «esperienza italiana per lo sviluppo»<sup>83</sup>, che rappresentò un tassello fondamentale nella costruzione della strategia per il progresso industriale del Paese nel suo insieme.

A quell'epoca tanto prospera subentrò un periodo di recessione profonda del Mezzogiorno e di arretramento dell'Italia. La nuova fase venne caratterizzata da una duratura inversione di tendenza, con una serie di peggioramenti del quadro internazionale e delle condizioni economiche nazionali. Il panorama globale aveva subito uno scadimento a partire dal principio degli anni Settanta, con la caduta della regolamentazione di Bretton Woods e del sistema monetario internazionale basato sui cambi fissi. Tuttavia, il *turning point* effettivo fu costituito dall'irruzione sulla scena delle crisi petrolifere e dalla caduta del modello dell'industria di massa, che aveva connotato lo sviluppo italiano nei due decenni precedenti. In queste circostanze, appariva evidente anche l'involuzione dell'intervento straordinario, a causa della perdita di consistenza delle politiche di programmazione e di crescita perseguitate fino ad allora<sup>84</sup>. Con l'istituzione delle Regioni, il loro ingresso nella guida della Cassa e la prevalenza di una politica volta alla gestione delle risorse finanziarie a fini di consenso<sup>85</sup>, andarono svanendo gli aspetti più avanzati della strategia meridionalista e ripresero forza forme di assistenzialismo che hanno penalizzato duramente il Sud. L'Italia nel suo complesso entrava nella *silver age* e, poi, nell'epoca della *great moderation*<sup>86</sup>, riproponendo un vecchio schema di crescita limitata senza modernizzazione, se non una situazione di stagnazione e crisi. È

<sup>83</sup> Cfr. G. Pescatore, *La "Cassa per il Mezzogiorno". Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, cit.

<sup>84</sup> Cfr. F. Amatori (a cura di), *L'approdo mancato. Economia, politica e società in Italia dopo il miracolo economico*, Feltrinelli, Milano 2017; A. Lepore, *L'evoluzione del Mezzogiorno e l'origine del declino italiano: dallo sviluppo all'epoca delle crisi*, cit.

<sup>85</sup> Cfr. P. Barucci, *Mezzogiorno e intermediazione "impropria"*, il Mulino, Bologna 2008.

<sup>86</sup> Mentre la *golden age* è il periodo che va dal 1950 al 1973, la *silver age* è la fase compresa tra il 1973 e il 1983 (secondo alcuni, tra il 1973 e il 1990) e la *great moderation* è l'epoca tra il 1984 e il 2007. A questa periodizzazione è seguita la crisi economica più grave del dopoguerra, durata fino al 2014, e, dopo una breve ripresa, la recente pandemia da Covid-19 e i nuovi conflitti con tutti i loro effetti destabilizzanti per l'economia e la società.

stato da quel momento di cesura che si è avvertita l'esigenza di una profonda innovazione di sistema.

Nell'arco di tempo successivo alla *golden age*, dunque, volgeva al termine l'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno, il cui declino era cominciato ben prima del 1984, data della sua chiusura. La vicenda dell'intervento straordinario si protrasse ancora per qualche anno, con la creazione di un nuovo ente. Tuttavia, la breve e infeconda esperienza dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (AgenSud) non fu che un pallido sembiante dell'attività e del valore della Cassa. Quel modello propulsivo, in seguito, fu sostituito da rovinose politiche di sviluppo locale e perfino dal tentativo di abolire il termine stesso "Mezzogiorno" dall'orizzonte nazionale<sup>87</sup>. Da allora, il Sud fu abbandonato ad almeno un ventennio di solitudine<sup>88</sup>. Lo sperpero di risorse pubbliche in iniziative improduttive o l'incapacità di spendere i finanziamenti nazionali ed europei da parte delle istituzioni meridionali provocarono la nascita di una "questione settentrionale", espressione di un malessere delle categorie produttive del Nord, sfociato, poi, in forme di abbandono di una visione unitaria del Paese o di vero e proprio separatismo. L'intervento straordinario si concludeva, dopo avere ridotto sostanzialmente il divario tra il Nord e il Sud e inaugurato un nuovo paradigma di intervento pubblico a sostegno dello sviluppo dell'Italia, non solo del Mezzogiorno, ma senza portare a compimento l'opera di "unificazione economica" del Paese, a causa di una modifica di impostazione nella politica meridionalistica.

Margaret Carlyle, a conclusione di un lungo viaggio nelle regioni meridionali all'inizio degli anni Sessanta, aveva osservato che nel Sud: «[...] dopo secoli di oppressione e stagnazione, si stanno finalmente verificando grandi cambiamenti nella vita sociale ed economica della popolazione. Vi sono già segnali di un vero risveglio, derivante da un impulso quasi dimenticato di speranza e fiducia, anche se sarà necessario uno sforzo instancabile per far proseguire questa spinta e fornire motivazioni alle nuove attese della popolazione»<sup>89</sup>. Il "risveglio" del Mezzogiorno era dovuto a una strategia ideata e propugnata nell'immediato dopoguerra: «[...] una politica di sviluppo progettata da quegli italiani che erano interessati [...] ad elevare il livello economico dell'Italia intera, facendo del Mezzogiorno un partner ragionevolmente prospero nell'economia italiana, in grado di contribuire a una ricchezza nazionale stabilmente in crescita, invece di rappresentare un peso che può essere solo considerato con ignominia da un Paese dell'Europa occidentale»<sup>90</sup>. Dopo quella stagione felice della prima Cassa per il Mezzogiorno non seguirono tempi altrettanto buoni per il Sud e questo fatto certamente non contribuì a raffor-

<sup>87</sup> Cfr. G. Viesti, *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari 2003.

<sup>88</sup> Cfr. P. Soriero, *Sud, vent'anni di solitudine*, Donzelli, Roma 2015.

<sup>89</sup> M. Carlyle, *The Awakening of Southern Italy*, Oxford University Press, London 1962, p. 1.

<sup>90</sup> *Ivi*, p. 44.

zare lo slancio produttivo e la capacità innovativa dell’Italia, che arrivò spesso in ritardo agli appuntamenti decisivi della storia economica nei decenni successivi.

### 5. *La modernizzazione del Sud e il futuro del Mezzogiorno*

L’evoluzione del Mezzogiorno può essere esaminata in vari modi, come si è visto in precedenza. Se si privilegia una visuale macroeconomica e, tutto sommato, statica del Sud, con un fermo immagine o una semplice fotografia della realtà economica e sociale, è del tutto evidente che prevalgono gli aspetti di una consistente distanza dal Nord, anche sul versante delle infrastrutture e dei servizi, e di una notevole debolezza della struttura produttiva meridionale rispetto a quella del resto dell’Italia. Se, al contrario, si fa ricorso a un’osservazione dinamica dei processi economici in atto in questa parte del Paese, si possono analizzare più da vicino, attraverso immagini in movimento come in una sequenza filmica, i fenomeni di un mutamento *in fieri*, che mostrano non le caratteristiche prevalenti, ma la costruzione di un possibile futuro delle regioni meridionali. Il Mezzogiorno esplorato seguendo questa seconda impostazione è quello che ha fatto dell’esperienza dell’intervento straordinario la leva per stabilire un rapporto originale tra Stato e mercato, tra spinta all’innovazione e crescita produttiva. Si tratta di una storia non scontata, per molti versi ancora in svolgimento, ma che può sostituire definitivamente alla rappresentazione di un territorio in ritardo e assistito, preda di un *gap* insanabile, i lineamenti di un Sud protagonista, pronto ad assumersi le responsabilità di una trasformazione di fondo e di una nuova fase di sviluppo in un complesso quadro nazionale ed europeo.

Del resto, se guardiamo alla vicenda della Cassa per il Mezzogiorno e al suo “ventennio glorioso”, possiamo trarne un insegnamento di grande valore, che permette di rafforzare la consapevolezza dei risultati raggiunti dall’Italia quando è riuscita a muoversi come sistema Paese e a combinare gli interessi delle diverse aree geografiche e delle principali forze produttive in una logica di reciprocità. Volendo compiere una valutazione d’insieme sullo stato del Mezzogiorno a conclusione della fase propulsiva della Cassa, non si può prescindere dai dati reali, che rivelano un inconfondibile progresso economico nel periodo della *golden age*. Durante quell’epoca di prosperità, diffusa in tutta Europa, non si realizzò solo un notevole avanzamento delle aree del Paese che già possedevano una solida armatura industriale, ma si ottenne, contemporaneamente, l’effetto, per nulla ovvio, di una modernizzazione della struttura economica del Sud – attraverso la politica delle infrastrutture, prima, e dell’industrializzazione vera e propria, poi –, nonché, quello di un recupero del divario accumulato con le altre regioni italiane. In questo modo, l’intervento straordinario, indirizzato verso obiettivi macroeconomici di crescita e retto da una tecnostruttura come la Cassa, al tempo stesso, autonoma e sensibile

agli indirizzi strategici del Governo, apparve lo strumento più efficace per fare dell’Italia una potenza industriale evoluta.

Il deciso allontanamento da questi esiti, nella fase successiva, dominata dalle crisi petrolifere e dalle politiche di ristrutturazione industriale, non ha impedito una comprensione attenta ed equilibrata degli eventi, restituendo una descrizione dell’intervento straordinario in grado di illuminare il percorso dello sviluppo economico italiano del dopoguerra. La deviazione delle misure per il Mezzogiorno verso altri sbocchi, di tipo improduttivo, e, più in generale, l’involuzione delle scelte di intervento pubblico nell’economia hanno riguardato momenti posteriori alla *golden age*, quando la politica cominciò a penetrare nell’ambito diretto della gestione, in un malinteso allargamento degli spazi di compartecipazione e presenza su base territoriale, abbandonando il terreno degli indirizzi strategici, della programmazione e della *governance* nazionale dei processi. Tale decadimento compromise la possibilità di ultimare l’opera di trasformazione produttiva del Sud e di rendere irreversibile la conquista dei nuovi livelli di prosperità economica: in sintesi, non fu possibile completare l’unificazione economica dell’Italia, che restò ferma nell’ambito delle finalità desiderate dal “nuovo meridionalismo”, senza conseguirne una piena attuazione. Eppure, Pasquale Saraceno, nella relazione introduttiva alla “Conferenza del Mezzogiorno” del 1983, faceva il punto sull’operato della Cassa, sulla base di una dovizia di dati e di elaborazioni storico-economiche, affermando che: «L’intervento straordinario ha dato nel complesso un contributo rilevantissimo al progresso che si è avuto nell’insieme delle regioni meridionali: si può oggi dire con fondamento che in oltre un secolo di vita dello Stato unitario non sia possibile identificare un’altra innovazione avente l’importanza assunta dall’intervento straordinario»<sup>91</sup>.

Una delle fonti più significative per acquisire piena consapevolezza del valore dell’esperienza della Cassa per il Mezzogiorno e del ruolo della International Bank for Reconstruction and Development nell’opera di promozione dello sviluppo dell’area in maggiore ritardo dell’Italia, oltre che per un approfondimento delle analisi delle istituzioni d’oltreoceano sull’economia italiana, è costituita dagli Archivi della Banca Mondiale<sup>92</sup>. A questo scopo, rivestono grande interesse i documenti, elaborati dai suoi dipartimenti e riservati a una circolazione interna, resi disponibili alla consultazione e alla ricerca solo da un quindicennio a causa della loro precedente secretazione<sup>93</sup>. La documentazione, che copre gli anni dal 1951 al 1965, si suddivide in tre sezioni specifiche, ordinate cronologicamente: 1) i rapporti di

<sup>91</sup> P. Saraceno, *Trent’anni di intervento straordinario (1951-1980)*, in «Studi SVIMEZ», vol. 36, n. 3-4, 1983, pp. 97-98.

<sup>92</sup> Cfr. World Bank Group Archives, <https://www.worldbank.org/en/archive/home>.

<sup>93</sup> Cfr. Archivi dello Sviluppo Economico Territoriale (ASET), *Documentazione IBRD*, in Archivio Centrale dello Stato (ACS), <https://aset.acs.beniculturali.it/aset-web/info/documentazioneIBRD>; A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano. Le fonti documentarie della IBRD (1951-1965)*, «Quaderni SVIMEZ», numero speciale, Roma

studio e valutazione sulle questioni riguardanti il programma di sviluppo per il Sud, la Cassa per il Mezzogiorno e l'attività di finanziamento e stimolo della crescita nei territori meridionali, i progetti italiani per l'industria, l'irrigazione e l'energia; 2) le relazioni del presidente della IBRD, che ragguagliava i direttori esecutivi dell'ente sulle richieste della Cassa, sulle condizioni economiche dell'Italia, sui finanziamenti proposti per lo sviluppo del Mezzogiorno, sui risultati dei relativi prestiti; 3) i rapporti annuali al Board of Governors e altri documenti di distinta natura. Gli elementi di conoscenza e di giudizio sullo stato dell'economia italiana erano considerati essenziali per l'assegnazione dei finanziamenti, come è stato notato in un saggio che ha mostrato l'esistenza di un "interesse straordinario" per il Sud in connessione con l'azione della Banca Mondiale<sup>94</sup>.

I materiali della International Bank for Reconstruction and Development sono una fonte di eccezionale rilievo per una ricostruzione dettagliata delle valutazioni sull'Italia e sul Mezzogiorno da parte dei rappresentanti di questa istituzione sorta a Bretton Woods nel 1944, senza il velo delle relazioni diplomatiche o delle mediazioni dei documenti ufficiali. Questi ultimi erano indirizzati a un pubblico molto più ampio e composito, diverso da quello dei resoconti di natura interna, che servivano a preparare, senza margini di errore, le decisioni sui prestiti da erogare, otto in tutto, per favorire lo sviluppo di un'area in notevole ritardo. Attraverso la documentazione della Banca Mondiale, altresì, è possibile cogliere, da un punto di vista "oggettivo" e geograficamente distante, il valore dell'intervento straordinario, verificando anche gli esiti di ogni singolo finanziamento. In questo modo, i documenti della IBRD, destinati in origine al circuito ristretto del gruppo dirigente della Banca, sono diventati i tasselli fondamentali per il completamento di un mosaico, che fornisce un'immagine inedita dell'attività della Cassa, delle sue premesse, della sua funzione e del suo dinamismo, del tutto peculiare nel quadro della crescita produttiva e della trasformazione dell'economia italiana, specialmente durante il ventennio e oltre di sua maggiore efficacia. Questa documentazione è di rara importanza non solo per la comprensione dell'andamento dell'iniziativa in quanto tale, ma soprattutto per adottare un nuovo punto di osservazione, in grado di allargare la visuale e di inserire la vicenda delle politiche di sviluppo per il Sud in un contesto di tipo internazionale, aprendo una nuova frontiera della ricerca, come è concretamente accaduto da tre lustri a questa parte, con la riscoperta dell'intervento straordinario.

2012: Indice. 1. Rapporti interni della IBRD, 2. Rapporti del Presidente della IBRD, 3. Altri documenti, 4. Materiali sulla Cassa per il Mezzogiorno,

[http://win.svimez.info/cassa/indice\\_testi.html](http://win.svimez.info/cassa/indice_testi.html).

<sup>94</sup> Infatti, in questo lavoro si evidenzia che: «Per stabilire la forma e l'ammontare del contributo finanziario la International Bank valutò attentamente la situazione economica e finanziaria dell'Italia, la sua solvibilità riguardo ai debiti contratti, lo specifico programma di investimenti» (L. D'Antone, *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Bibliopolis, Napoli 1996, p. 55).

A questa fonte essenziale va aggiunto l'Archivio informatico della Cassa per il Mezzogiorno, organizzato dalla metà degli anni Settanta in un Sistema informativo per gli investimenti territoriali (“Sinit”), che rappresenta un’ulteriore conferma della modernità degli strumenti di cui si serviva l’ente, peraltro, in un’epoca in cui la rivoluzione delle Information and Communications Technologies (ICT) era ancora agli albori. Le fonti digitali – comprese quelle degli Archivi della Banca Mondiale e della Banca Europea per gli Investimenti, ormai interamente fruibili in rete – forniscono un contributo senza precedenti alla rivisitazione della storia economica italiana del dopoguerra e, specialmente, allo studio del principale prototipo delle strategie di sviluppo, costituito dalla Cassa per il Mezzogiorno. La raccolta dei dati sull’intervento straordinario, avvenuta in primo luogo grazie al recupero e alla digitalizzazione del patrimonio archivistico e bibliografico della Cassa e dell’AgenSud presso l’Archivio Centrale dello Stato, ha permesso di ricomporre e riordinare le risorse più ricche di elementi di conoscenza per un vasto periodo della “questione meridionale”, ma anche di ampliare la cassetta degli attrezzi e la metodologia degli studiosi della materia. In questo quadro, si colloca l’elaborazione e l’utilizzo di nuove serie quantitative ottenute dal collegamento tra le informazioni contenute negli Archivi dello Sviluppo Economico Territoriale (ASET) e le fonti prodotte dalla Cassa stessa, inserite nel “Sinit” e gestite dall’Agenzia per la Coesione Territoriale<sup>95</sup>, fino alla sua abolizione.

<sup>95</sup> Cfr. Archivi dello Sviluppo Economico Territoriale (ASET), *Open data, Soggetti produttori, Agenzia per la Coesione Territoriale*, in Archivio Centrale dello Stato (ACS), <http://ckan.acs.beniculturali.it/organization/about/agenzia-per-la-coesione-territoriale>. Il Progetto denominato *Archivi dello Sviluppo Economico Territoriale (ASET). Modelli innovativi di conservazione e riuso delle fonti per la storia degli interventi straordinari per lo sviluppo del Mezzogiorno*, finanziato nell’ambito del PON Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013, è stato seguito da un Comitato scientifico composto da: Eugenio Lo Sardo (Sovrintendente all’Archivio Centrale dello Stato), Agostino Attanasio (già Sovrintendente all’Archivio Centrale dello Stato), Amedeo Lepore (Consigliere della SVIMEZ, Seconda Università di Napoli), Stefania Cantagalli (Responsabile della comunicazione del PON, Agenzia per la Coesione Territoriale), Riccardo Padovani (Direttore della SVIMEZ), Paola Carucci (già Sovrintendente all’Archivio Storico della Presidenza della Repubblica), Elisabetta Loche (Archivio Storico della Banca d’Italia), Anna Rita Rigano (Archivio Storico della Banca d’Italia). Per un primo inquadramento delle fonti archivistiche, digitali e delle relative elaborazioni sull’intervento straordinario, cfr. A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, cit.; A. Ramazzotti, *La Cassa per il Mezzogiorno e il miglioramento fondiario attraverso l’esame degli interventi sulle fonti elettroniche e primi risultati di un’analisi empirica*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 31, n. 4, 2017, pp. 1037-1068; S. Palermo, *L’analisi territoriale degli interventi della Cassa per il Mezzogiorno nelle fonti quantitative dell’Archivio Centrale dello Stato e del progetto ASET*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 32, n. 3, 2018, pp. 611-646; Id., *The Role of the Cassa per il Mezzogiorno in the Italian Economy During the Second Half of the 1900s. New Digital Accounting Sources and Research Prospects*, in «De Computis», n. 2, 2020, pp. 118-140; Id., *Riformare l’intervento straordinario. Gli effetti delle leggi per l’industrializzazione nelle nuove fonti contabili della Cassa per il Mezzogiorno (1957-1993)*, in «Rivista della Corte dei conti», Quaderno n. 1, 2023, pp. 51-62; A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, *Il contributo della Cassa allo sviluppo industriale del*

Questa attività ha permesso di approntare serie statistiche omogenee, che integrano quelle esistenti, per tutto l’arco di tempo dell’intervento straordinario, ossia più di quarant’anni, favorendo l’acquisizione di cognizioni più approfondite e articolate, sia a livello territoriale che settoriale. In questo modo, si sono ottenute nuove possibilità di analisi, con una più immediata capacità di interrogazione del *dataset* in ordine alla georeferenziazione delle misure e all’individuazione dei beneficiari, oltre che in relazione alla dimensione degli importi a base degli investimenti produttivi. Al termine del Progetto di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) 2022 dal titolo *La valutazione delle politiche di sviluppo regionale in Italia attraverso una nuova banca dati (dagli anni Cinquanta agli anni Duemila)*, a cura di due unità di ricerca rispettivamente dell’Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli” e dell’Università degli Studi “Magna Graecia” di Catanzaro, viene resa disponibile una piattaforma digitale, con nuovo sistema informativo aperto, sullo sviluppo industriale dell’Italia del Sud<sup>96</sup>. Questo strumento rende semplice e sistematico l’accesso a una vasta quantità di dati – con un alto grado di disaggregazione spaziale, mai ottenuto in precedenza – riguardanti gli incentivi produttivi e gli investimenti realizzati nei territori meridionali attraverso l’intervento della Cassa durante tutta la sua storia e l’attuazione delle politiche di coesione dalle origini fino all’inizio degli anni Venti di questo secolo. L’altro aspetto fondamentale dell’operazione è rappresentato dalla connessione tra diverse fonti quantitative e qualitative provenienti dalle istituzioni nazionali ed europee coinvolte nelle strategie per il Mezzogiorno. L’obiettivo è quello di ricostruire un supporto di conoscenza innovativo per esaminare la tipologia, la varietà, il valore specifico e l’efficacia delle attività effettuate nell’intento di affrontare il problema meridionale nel corso del lungo periodo che va dal dopoguerra a oggi<sup>97</sup>.

*Mezzogiorno. La ripartizione settoriale e territoriale degli interventi (1957-1993)*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. 35, n. 2-3, 2021, pp. 521-555; Idd., *Gli interventi della Cassa per il Mezzogiorno per lo sviluppo industriale delle aree urbane (1957-1993)*, in C. Devoti, P. Bolca (a cura di), *Adattabilità in circostanze ordinarie/Ordinary Conditions Adaptability*, in R. Tamborrino, (a cura di), *Città che si adattano?/Adaptive Cities?*, Tomo 2, Aisu International, Torino 2024, pp. 679-690.

<sup>96</sup> Cfr. PRIN 2022, *The Assessment of Regional Development Policies in Italy through a New Database (1950s-2000s)*, con il coordinamento di V. Daniele e A. Lepore, Università degli Studi “Magna Graecia” di Catanzaro - Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, 2023-2025.

<sup>97</sup> Nel Progetto è posto chiaramente in evidenza che: «L’analisi delle politiche volte a promuovere lo sviluppo delle regioni meridionali è fondamentale per comprendere la storia economica dell’Italia contemporanea, dalla nascita della Repubblica alle sfide del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Sebbene la letteratura abbia esaminato queste politiche, manca ancora un’analisi completa sulla loro efficacia, soprattutto a causa della difficoltà di ricostruire serie di dati dettagliate sui finanziamenti pubblici. Tuttavia, la conoscenza della storia delle politiche di sviluppo è fondamentale per l’attuale discussione sui nuovi possibili modelli di intervento. [...] Per raggiungere questi obiettivi, il programma di ricerca si propone di realizzare analisi quantitative-qualitative, a partire dalla creazione di un nuovo sistema informativo digitale in grado di offrire agli studiosi italiani e stranieri una nuovissima banca dati su cui lavorare».

In questo quadro, va valutato l'impatto delle politiche che hanno mosso l'intervento straordinario, con l'erogazione di una imponente mole di finanziamenti a scopi produttivi. Le somme impegnate dalla World Bank per gli otto prestiti concessi nel corso degli anni tra il 1951 e il 1965 ammontarono a poco meno di 400 milioni di dollari<sup>98</sup>. Questi prestiti ebbero un valore determinante per il decollo industriale del Sud. L'obiettivo della IBRD, infatti, non era solo quello di sostenere l'azione della Cassa per il Mezzogiorno, ma di definire una strategia economica complessiva, capace di delineare concrete *policies* pubbliche in un Paese avanzato come l'Italia, che conservava un'area di ampie dimensioni in condizioni di notevole arretratezza. In questo modo, si realizzava quella singolare triangolazione di interessi tra Italia, Mezzogiorno e Stati Uniti d'America, che ha costituito la base su cui poggiava, perlomeno durante tutta la prima fase, l'iniziativa della Cassa. Per di più, il modello che emergeva da questo scenario composito e diversificato, soprattutto nell'utilizzo di dispositivi multiformi di attuazione delle misure per i territori meridionali, era quello di una peculiare compartecipazione nella politica degli impieghi industriali da parte sia delle istituzioni pubbliche nazionali e internazionali, che mettevano a disposizione le risorse e le agevolazioni economiche, sia della tecnostruttura promotrice dello sviluppo (la Cassa per il Mezzogiorno), che gestiva i progetti e le erogazioni finanziarie, sia delle imprese, che svolgevano le attività di investimento e realizzazione delle opere nei differenti comparti produttivi.

Inoltre, gli stanziamenti previsti per il Sud dal piano decennale originario, dal piano dodicennale rivisto e dai provvedimenti successivi di ulteriore modifica normativa erano rispettivamente: 1.000 miliardi di lire (circa 18 miliardi di euro 2011), con la legge 10 agosto 1950, n. 646; 1.280 miliardi di lire (oltre 20 miliardi di euro 2011), con la legge 25 luglio 1952, n. 949; 2.040 miliardi di lire (poco meno di 28 miliardi di euro 2011), con la legge 29 luglio 1957, n. 634; 2.069 miliardi di lire (27 miliardi di euro 2011), con la legge 24 luglio 1959, n. 622; a tale dotazione, però, si aggiungevano 8 miliardi e mezzo di lire (circa 116 milioni di euro 2011), con la legge 28 dicembre 1957, n. 1349<sup>99</sup>. La Cassa per il Mezzogiorno, tra il 1958 e il 1984, ha impegnato complessivamente nell'ambito produttivo 63,28 miliardi di euro 2011, passando, da una quota di meno dell'1% dell'insieme degli impieghi nel triennio 1958-1960, a quella del 65,5% nel 1972: malgrado la crisi petrolifera, la cifra di questi

<sup>98</sup> Per la precisione, si trattò di 398.028.000 dollari complessivamente erogati (cfr. A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, cit., p. 27).

<sup>99</sup> *Ivi*, p. 87; inoltre, cfr. Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno), *Raccolta leggi, decreti e circolari riguardanti la Cassa per il Mezzogiorno*, cit., p. 10. Come negli altri casi in cui le lire storiche sono convertite in euro del 2011, i calcoli sono stati eseguiti impiegando gli indici dei prezzi dell'Istat, mediante il servizio "Rivaluta", <https://rivaluta.istat.it/>.

investimenti è continuata a crescere in valore assoluto fino al 1975<sup>100</sup>. L'importo totale degli «investimenti realizzati direttamente dalla Cassa o da questa provocati mediante i vari incentivi a favore della iniziativa privata» al 31 dicembre 1965 era pari a 4.676,6 miliardi di lire<sup>101</sup>. Di questa somma, 1.560,7 miliardi (33,4%) erano stati impiegati in opere infrastrutturali, 2.973,6 miliardi (63,6%) in opere private eseguite con «il concorso finanziario della Cassa» e 142,3 miliardi (3%) in opere dei programmi per la città e la provincia di Napoli (edilizia scolastica, istruzione professionale e contributi per attività sociali)<sup>102</sup>. In base a un'elaborazione effettuata per il saggio *Il contributo della Cassa allo sviluppo industriale del Mezzogiorno. La ripartizione settoriale e territoriale degli interventi (1957-1993)*, edito dalla «Rivista giuridica del Mezzogiorno» in occasione del settantenario dell'ente, le erogazioni per finanziamenti industriali – ovvero gli incentivi alle imprese – dal 1959 al 1993 sono risultate di oltre 26 miliardi e 200 mila euro 2011 nell'insieme del periodo<sup>103</sup>. Infine, una valutazione sull'intera spesa per l'intervento straordinario e per gli sgravi contributivi nel Mezzogiorno dal 1951 al 1998 è stata effettuata in una nota pubblicata su «Informazioni SVIMEZ», dal titolo *Il Mezzogiorno e la politica degli aiuti*<sup>104</sup>. In questo documento, si calcolava una somma complessiva pari a 379.229,1 miliardi di lire 1998 per le iniziative della Cassa e dell'AgenSud, di cui 108.998,1 miliardi di lire 1998 per agevolazioni agli investimenti privati e una cifra pari a 202.420,4 miliardi di lire 1998 per sgravi contributivi<sup>105</sup>.

A conclusione di questa disamina, si può pensare a una soluzione possibile per i dilemmi del Mezzogiorno, che vada oltre la pura e semplice riproposizione della “questione meridionale” e provi a ricomporre l'antica diaspora del meridionalismo. Del resto, il superamento di divisioni ormai inattuali può essere avvalorato da un nuovo impegno di indagine, affrontando temi, al contempo, storico-economici e teorici. A questo proposito, va contrastato un tentativo ripetuto di interpretare il ritardo del Sud con una schematizzazione, che oscilla tra un orientamento volto a identificare il divario in mere ragioni quantitative, come se si trattasse di un problema di carattere esclusivamente “strutturale”, e un'impostazione basata su motivazioni *extra-economiche*, di natura qualitativa, come quelle legate all'ar-

<sup>100</sup> Cfr. A. Lepore, S. Palermo, *Il finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno al sistema industriale (1950-1984)*, in AA.VV., *La convergenza possibile. Strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento*, a cura di E. Felice, A. Lepore e S. Palermo, il Mulino, Bologna 2016, pp. 98-99.

<sup>101</sup> Camera dei Deputati, *Relazione sulla attività di coordinamento (ai sensi delle leggi 18 marzo 1959, n. 101 e 26 giugno 1965, n. 717) depositata dal Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno (Pastore) alla Presidenza il 30 aprile 1966*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1966, p. 9.

<sup>102</sup> *Ibidem*.

<sup>103</sup> Cfr. A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, *Il contributo della Cassa allo sviluppo industriale del Mezzogiorno. La ripartizione settoriale e territoriale degli interventi (1957-1993)*, cit., pp. 530-531.

<sup>104</sup> Cfr. SVIMEZ, *Il Mezzogiorno e la politica degli aiuti*, a cura di R. Padovani, F. Moro e L. Bianchi, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1-3, gennaio-marzo 2001.

<sup>105</sup> *Ivi*, p. 4.

gomentazione della *path dependance*, facendo emergere una percezione di tipo unicamente “sovrastrutturale”. Inoltre, la distinzione apparentemente insanabile tra un indirizzo centralizzatore a supporto dell’efficacia di interventi dall’alto (*top-down*) – di indubbio successo durante la *golden age* – e una concezione localistica a sostegno delle iniziative dal basso (*bottom-up*) – dispersiva e del tutto inefficace nella fase dopo la Cassa – è stata messa in discussione da tempo, allo scopo di elaborare nuove linee e modalità di interazione per le aree arretrate, a cominciare da una forma di *governance* multilivello, ma coordinata. La dimensione odierna delle strategie di sviluppo economico, anche grazie alla disponibilità di tecnologie avanzate e piattaforme di connessione, può scaturire da una fruttuosa integrazione tra i due approcci, con una chiara variazione di prospettiva, già presente nella letteratura internazionale su questi temi<sup>106</sup>, oltre che in alcune esperienze concrete di politica economica italiana, come i Patti per lo sviluppo destinati a Regioni e Città Metropolitane<sup>107</sup>.

Non si tratta, quindi, di riproporre un’idea antiquata del meridionalismo, né di immaginare una riedizione pura e semplice della Cassa per il Mezzogiorno, della cui vicenda complessiva si è provato a compiere una ricostruzione accorta e aggiornata, ma di formare, sulla base di un’analisi sistematica e di contesto, una visione originale. Tale elaborazione può generare rotte innovative e strumenti operativi efficaci per passare da una lunga fase di divergenza e crisi a un periodo duraturo di ripresa e convergenza delle regioni meridionali, in maniera più incisiva di quanto avvenuto in questi ultimi anni post-pandemici per effetto degli investimenti promossi dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). La riflessione sul rapporto tra “questione meridionale” e intervento straordinario rappresenta, dunque, un’oc-

<sup>106</sup> Cfr. P. Evans, *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton 1995; L. Hooghe, G. Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham 2001; K. Featherstone, G. Kazamias, *Europeanization and the Southern Periphery*, Frank Cass, London 2001; I. Bache, M. Flinders (a cura di), *Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford 2004; W. Easterly, *Institutions: Top Down or Bottom Up?*, in «American Economic Review», vol. 98, n. 2, 2008, pp. 95-99; D. Rodrik, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton 2009; Y. Kazepov (a cura di), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham 2010; H. Enderlein, S. Wälti, M. Zürn, *Handbook on Multi-level Governance*, Edward Elgar, Cheltenham 2010; R. Crescenzi, A. Rodríguez-Pose, *Reconciling Top-Down and Bottom-Up Development Policies*, in «Environment and Planning A», vol. 43, n. 4, 2011, pp. 773-780; A. Ascani, R. Crescenzi, S. Iammarino, *Regional Economic Development: A Review*, in «Search Working Paper», WP1/03, 2012; P. Cooke, M. Parrilli, J. Curbelo (a cura di), *Innovation, Global Change and Territorial Resilience*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2012.

<sup>107</sup> Cfr. Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud, *Elenco ex Piani e Patti per lo sviluppo 2014-2020*, <https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/la-programmazione-2014-2020/piani-e-programmi-nazionali-2014-2020/piani-e-programmi-finanziati-dal-fsc/piani-sviluppo-e-coesione-psc/ex-piani-operativi-e-patti-per-lo-sviluppo/elenco-piani-e-patti-per-lo-sviluppo/>.

casione per incrociare la rivisitazione di un aspetto fondamentale dell'evoluzione economica dell'Italia repubblicana, che ha permesso l'ascesa del Paese ai vertici del sistema produttivo mondiale, con la ricerca di una spiegazione e di una prospettiva per gli assilli del momento attuale, che solo attraverso una nuova concezione delle politiche di sviluppo può essere perseguita. Su questo versante, è utile tornare ad affrontare il principale "problema nazionale", come lo chiamava Giuseppe Galasso, sapendo che il Sud non può risolvere i suoi problemi da solo, ma in uno scenario unitario, fatto di reciprocità di interessi e obiettivi con il Centro-Nord, e in un quadro europeo di programmazione e coordinamento. I cardini di questa strategia, impernata su un'assunzione diretta di responsabilità e un chiaro protagonismo del Mezzogiorno, sono l'innovazione digitale, la transizione ecologica e la bioeconomia circolare, con il loro legame ai processi di metamorfosi economica e sociale, che devono sempre più sostanziare le politiche di crescita industriale.

Questi temi riguardano sia le traiettorie da seguire che gli strumenti da utilizzare, in un panorama di valorizzazione dei fattori di sviluppo e non semplicemente di sostegno settoriale dell'economia. Gli investimenti pubblici in infrastrutture, formazione, ricerca e progresso tecnologico delle imprese sono di importanza cruciale, al pari dell'esigenza di promuovere l'inclusione e la coesione sociale. Tuttavia, per il completamento del disegno di trasformazione, bisogna favorire una cospicua mole di investimenti privati, puntando a traguardi che vadano oltre la scadenza del PNRR. L'organizzazione industriale del Paese deve essere ripensata e riequilibrata, assicurando un incremento generale di produttività – assente dagli anni Novanta – e di occupazione, che appaiono gli elementi critici del mutamento di un vecchio modello di sviluppo. Questi obiettivi esigono una *governance* e riforme adeguate, oltre che una guida unitaria, senza le quali la risalita dell'Italia sarebbe una missione impossibile. Di fronte all'incertezza per il futuro che le recenti crisi esogene hanno provocato, conviene mirare all'attuazione di misure strutturali per l'Italia e il Mezzogiorno, alla qualità dei progetti e della spesa delle risorse disponibili, alla definizione di basi di concretezza e tempi certi per il tragitto di ripresa economica. Il rischio della diffusione di nuove forme di rivendicazionismo e ribellismo, che nel passato hanno già duramente penalizzato il Sud, è reale e rappresenta l'altra faccia dell'inefficacia delle politiche meridionalistiche. Questo pericolo sta prendendo piede ben oltre la limitata influenza dei seguaci neoborbonici, ancorati ad antiche suggestioni, presentandosi sotto la forma di un "sudismo" speculare al separatismo del Nord, alimentato dall'illusione di un'autosufficienza meridionale, al di fuori di ogni valutazione della indispensabile interdipendenza economica con altri territori per lo sviluppo di questa parte del Paese.

Il cimento per il Mezzogiorno sta, più che nell'invocazione di ulteriori finanziamenti o nel rifugio in una posizione di isolamento, nella capacità di dimostrarsi all'altezza della prova di integrazione e cambiamento cui è chiamato dal necessario rilancio di una prospettiva europea. Infatti, occorre scongiurare quella che è stata

indicata come la “maledizione delle risorse” naturali (*resource curse*)<sup>108</sup>, ovvero il “paradosso dell’abbondanza” – ricorrente nel Sud – costituito dalla disponibilità di ingenti mezzi senza saperli impiegare, specie se le aspettative per il futuro non sono esaltanti. In questo quadro, allo Stato spetta la responsabilità delle scelte principali e della loro conduzione per conseguire una crescita effettiva e duratura, al Paese intero, alle sue imprese e forze sociali, quella di metterle a frutto, bilanciando la spesa pubblica aggiuntiva con un maggiore incremento del reddito produttivo. Da quest’epoca di crisi e transizione si potrà uscire mediante la costruzione di un nuovo paradigma di sviluppo e interazione, in grado di superare caratteri distintivi dell’economia e della società ormai esauriti<sup>109</sup>. Non si tratta di far rivivere gli schemi del passato, recente o remoto, ma di tentare di combinare tasselli diversi di una strategia complessiva, percorrendo un cammino del tutto sconosciuto. A partire dagli anni Cinquanta, l’Italia riuscì a tenere insieme e far convergere politiche economiche apparentemente inconciliabili. Infatti, l’apertura internazionale dell’economia e un’impostazione di stampo liberista convissero con un intervento pubblico di tipo keynesiano, volto a colmare i divari e far progredire l’assetto produttivo del Paese. Nella realtà odierna, una volta abbandonati gli stereotipi del fordismo, prima, e del neoliberismo, poi, si può concepire un tipo di “keynesismo dell’offerta” capace di abbinare indirizzi e lineamenti economici differenti in un unico disegno di radicale rinnovamento.

L’Italia e l’Europa si trovano di fronte a un’enorme sfida e a un contesto globale segnato dai conflitti e da forme aberranti di egoismo<sup>110</sup>, aggressività e chiusura sovranista. La mente si rivolge alle vicende del dopoguerra, come quando, dopo la ricostruzione, si realizzò il “miracolo economico” attraverso uno sforzo immane, sprigionando tutta l’energia migliore del popolo italiano e beneficiando di una salda opera di governo da parte delle istituzioni. Viviamo in tempi difficili, in cui

<sup>108</sup> Cfr. R.M. Auty, *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, Routledge, London-New York 1993; J.D. Sachs, A.M. Warner, *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, Center for International Development and Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge 1997.

<sup>109</sup> A questo riguardo, una recente pubblicazione può aiutare a comprendere la portata dello sforzo da compiere e l’itinerario da seguire per la predisposizione di un nuovo modello di sviluppo: cfr. C. De Vincenti, *Per un governo che ami il mercato. Una certa idea di intervento pubblico*, il Mulino, Bologna 2024. Può contribuire a questo approfondimento anche un lavoro dell’autore: cfr. A. Lepore, *L’evoluzione del capitalismo, la sua capacità di cambiamento e la definizione di nuovi paradigmi economici*, in «Etica & Politica / Ethics & Politics», n. 2, 2024, pp. 361-373.

<sup>110</sup> Un antidoto per questi comportamenti involutivi viene indicato nell’ultimo volume di Chris Anderson, secondo il quale la “carica virale” della generosità, che deve diventare sempre più contagiosa, non dipende solo dalla connettività diffusa dell’epoca attuale, ma anche dalla stessa natura umana, come dimostrano gli studi di psicologia e biologia (cfr. C. Anderson, *Generosità contagiosa. L’idea che vale assolutamente la pena diffondere*, Egea, Milano 2024, ed. orig.: *Infectious Generosity: The Ultimate Idea Worth Spreading*, Crown, New York 2024).

le guerre, non solo quelle economiche e commerciali, sono tornate a essere parte della nostra esistenza e causa di un'incertezza generale per l'avvenire prossimo, sempre più incombente. Riccardo Bachi, facendo riferimento a Werner Sombart, sosteneva che la guerra, al pari delle crisi più profonde, «è del resto stata in ogni tempo fattore nella trasformazione dell'economia: nelle cose della ricchezza essa non è stata solo distruggitrice, ma anche stimolatrice e costruttrice»<sup>111</sup>. John Maynard Keynes, sviluppando una riflessione di questa stessa natura, segnalava la necessità di «riuscire a fare della guerra un'occasione per un positivo progresso sociale»<sup>112</sup>. Infine, nel volume *L'economia nuova*, pensando a un modello di transizione e non al mero effetto di una fase di emergenza, Walter Rathenau scriveva che: «[...] le esperienze di guerra ci hanno insegnato a produrre dentro il nostro paese un gran numero di prodotti importanti, ma [...] noi, che eravamo abituati a distribuire il lavoro [...] in vista del mercato mondiale, avremo bisogno nuovamente di un grandioso rivolgimento»<sup>113</sup>. In conclusione, non è di un'espansione ulteriore delle ostilità belliche o commerciali di cui abbiamo bisogno, anche perché il loro peso maggiore ricade sulle economie più deboli, ma di una ripresa delle condizioni di progresso, sicurezza e collaborazione, negando l'idea stessa di una guerra risolutrice dei problemi. La situazione è molto diversa e, per molti versi, inedita rispetto a quella di un dopoguerra, ma occorre affrontare questa transizione, la costruzione di un mondo di pace, sicurezza, sviluppo e cooperazione, generando una nuova economia e un nuovo Mezzogiorno, un'altra epoca dorata, per tornare a crescere intensamente e far eccellere l'Italia sul piano internazionale.

<sup>111</sup> R. Bachi, *Economia di guerra*, “L'Universelle” Imprimerie Polyglotte, Roma 1918, p. 35.

<sup>112</sup> J.M. Keynes, *How to Pay for the War. A Radical Plan for the Chancellor of the Exchequer*, Macmillan, London 1940, p. 34.

<sup>113</sup> W. Rathenau, *Die neue Wirtschaft*, S. Fischer, Berlin 1921; riportato in T. Perna, *Pandeconomia. Le alternative possibili*, Castelvecchi, Roma 2020, p. 17.

VITTORIO DANIELE, RENATO GHEZZI E FRANCESCO SAMÀ

## *La geografia dell'industria manifatturiera in Italia, 1951-2021*

### 1. *Introduzione*

In tutti i Paesi la distribuzione spaziale dell'industria manifatturiera è disuguale. Naturalmente, le disuguaglianze attuali sono l'esito di processi storici. Durante la fase di industrializzazione, che in Europa occidentale ha raggiunto il picco negli anni Settanta del secolo scorso, l'espansione delle imprese manifatturiere e dei servizi è stata spazialmente disomogenea<sup>1</sup>. Ciò ha determinato divari territoriali nei livelli del Pil pro capite e dei salari, nella composizione della struttura produttiva e occupazionale e, più in generale, negli indicatori di sviluppo economico<sup>2</sup>.

Per ridurre questi divari, dagli anni Cinquanta del secolo scorso – un'epoca in cui lo Stato ha svolto un ruolo importante nell'economia – in diversi Paesi sono state attuate politiche per favorire lo sviluppo industriale delle regioni svantaggiate<sup>3</sup>. Oltre che in Italia, politiche di riequilibrio territoriale sono state realizzate in Francia, Regno Unito e Stati Uniti, attraverso diversi strumenti: contributi per gli investimenti, sgravi fiscali e del costo del lavoro, agevolazioni creditizie, partecipazione statale al capitale delle imprese.

Il caso dell'Italia è di particolare interesse. Dopo la fase della ricostruzione postbellica, nei primi anni Cinquanta, l'Italia era un Paese economicamente diviso. Nel Mezzogiorno, il Pil per abitante era circa il 55% di quello del Centro-Nord, l'agricoltura era il settore economico preponderante, mentre l'industria occupava appena il 23% delle forze di lavoro a fronte del 38% delle regioni settentrionali. I

<sup>1</sup> J. R. Rosés, N. Wolf, *Regional Growth and Inequality in the Long Run: Europe, 1900-2015*, in «Oxford Review of Economic Policy», vol. 37, n. 1, 2021, pp. 17-48.

<sup>2</sup> F. Cörvers, K. Mayhew, *Regional inequalities: causes and cures*, in «Oxford Review of Economic Policy», vol. 37, n. 1, 2021, pp. 1-16.

<sup>3</sup> A. Meynell, *La politica inglese di localizzazione dell'industria (1934-1959)*, Giuffrè, Roma 1960; K. Allen, M. C. MacLennan, *Regional Problems and Policies in Italy and France*, Sage, Beverly Hills 1970; A. La Spina, *La politica per il Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2003; P. Bianchi, S. Labory, *Regional Industrialization: Role of Industrial Policy*, in R. Van Leeuwen, R. C. M. Philips, E. Buyst (eds.), *An Economic History of Regional Industrialization*, Routledge, New York 2021.

tassi di povertà, quelli di mortalità infantile e di analfabetismo mostravano un profondo divario tra le due aree del Paese<sup>4</sup>.

A partire dal 1957, il Mezzogiorno divenne destinatario di una vasta gamma di interventi di politica regionale diretti a favorirne l'industrializzazione. Gli strumenti impiegati sono cambiati nel tempo, così come l'intensità dell'impegno finanziario. Tra il 1951 e il 1998, l'intervento straordinario per il Mezzogiorno ha assorbito lo 0,7% del Pil nazionale, cui va sommato lo 0,43% destinato agli sgravi contributivi sul lavoro. Le spese per il sostegno ai settori produttivi hanno raggiunto il massimo negli anni Settanta, con un importo medio annuo di 2 miliardi e 372 milioni di euro (ai prezzi 2008)<sup>5</sup>. È discutibile se lo sforzo finanziario per l'industrializzazione del Sud sia stato proporzionato agli obiettivi, o se le politiche siano state negativamente condizionate da vincoli endogeni all'economia e alla società meridionali. Il dibattito sull'efficacia delle politiche d'intervento straordinario continua, infatti, ancora oggi<sup>6</sup>. Nonostante le politiche attuate, pur in un contesto complessivo di crescita, il divario nel Pil pro capite tra il Mezzogiorno e il Centro-Nord è oggi sostanzialmente analogo a quello degli anni Cinquanta. Solo negli anni Sessanta, nella fase di più intensa crescita economica italiana, si è verificata una fase di convergenza economica tra le due aree del Paese<sup>7</sup>.

Sotto un profilo strettamente economico, il divario di sviluppo tra il Mezzogiorno e Centro-Nord è essenzialmente spiegato dalle diverse dinamiche dell'industrializzazione. Fino ai primi anni Cinquanta, l'industria manifatturiera era fortemente concentrata nel Nord-Ovest, l'area in cui, alla fine dell'Ottocento, si

<sup>4</sup> A. Molinari, *Il mezzogiorno d'Italia*, in «Moneta e Credito», vol. 1, n. 4, 1948, pp. 476-500; V. Daniele, *Il paese diviso. Nord e Sud nella storia d'Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2019.

<sup>5</sup> L'impegno finanziario complessivo dell'intervento straordinario include le spese di funzionamento della Cassa per il Mezzogiorno e dell'Agenzia; le spese ai settori produttivi includono contributi, interventi creditizi e partecipazioni, fonte: SVIMEZ, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud 1861-2011*, a cura di A. Giannola, A. Lepore, R. Padovani, L. Bianchi, D. Miotti, il Mulino, Bologna 2011, pp. 1025-1030.

<sup>6</sup> A. Del Monte, R. De Luzenberger, *The Effect of Regional Policy on New Firm Formation in Southern Italy*, in «Regional Studies», vol. 23, n. 3, 1989, pp. 219-230; A. Del Monte, A. Giannola, *Istituzioni economiche e Mezzogiorno*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1997; R. Capello, *What Makes Southern Italy Still Lagging Behind? A Diachronic Perspective of Theories and Approaches*, in «European Planning Studies», vol. 24, n. 4, 2016, pp. 668-686; A. Lepore, *Divario territoriale, intervento pubblico e convergenza: la golden age meridionale, 1950-1973*, in A. Coco, A. Lepore (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Laterza, Bari-Roma 2018, pp. 25-36.

<sup>7</sup>. V. Daniele, P. Malanima, *Falling disparities and persisting dualism: Regional development and industrialisation in Italy, 1891-2001*, in «Investigaciones de Historia Económica - Economic History Research», vol. 10, n. 3, 2014, pp. 165-176; G. Iuzzolino, G. Pellegrini, G. Viesti, *Convergenza regionale*, in: G. Toniolo (a cura di), *L'Italia e l'economia mondiale dall'Unità a oggi*, Marsilio, Venezia 2013, pp. 787-824; V. Daniele, P. Malanima, *Il divario nord-sud in Italia, 1861-2011*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011.

era avviato il processo d'industrializzazione moderna dell'Italia<sup>8</sup>. Nel trentennio successivo, l'industria si è "diffusa" alle altre regioni del settentrione e del Centro. Il Mezzogiorno è stato coinvolto in maniera parziale e superficiale da quel processo. Come risultato, i livelli d'industrializzazione delle diverse aree del Paese sono oggi molto diversi. Nel periodo 2015-2021, l'industria manifatturiera ha contribuito per il 21% al valore aggiunto nel Nord, per il 12% nelle regioni del Centro e per appena l'8,7% in quelle del Mezzogiorno.

I censimenti delle attività produttive (industria e servizi), condotti dall'Istat con cadenza decennale dal 1911 al 2011<sup>9</sup>, costituiscono la fonte primaria per analizzare la distribuzione delle imprese e degli addetti tra le diverse industrie. I dati censuari sono stati utilizzati per esaminare la diffusione regionale o subregionale della manifattura per settori e periodi diversi<sup>10</sup> e per definire l'articolazione geografica dei distretti industriali<sup>11</sup>.

Questo lavoro offre un quadro d'insieme della diffusione dell'industria manifatturiera nelle regioni e nelle province sulla base dei dati dei censimenti industriali dal 1951 al 2011. A differenza di altri lavori copre un periodo più ampio e, utilizzando i principali indici di concentrazione e di autocorrelazione spaziale (Indice di Theil e Indice di Moran), esamina i cambiamenti nella distribuzione geografica della manifattura.

I risultati confermano come l'industrializzazione italiana sia inquadrabile in un modello di diffusione "per contiguità" territoriale. Si mostra, poi, come nel periodo in esame l'industria manifatturiera si sia diffusa, mantenendo, però, un evidente gradiente Nord-Sud. Anche nella fase di più intenso sviluppo industriale

<sup>8</sup> V. Daniele, P. Malanima, N. Ostuni, *Geography, Market Potential and Industrialization in Italy 1871-2001*, in «*Papers in Regional Science*», n. 97, 2018, pp. 639-662.

<sup>9</sup> Se si escludono le rilevazioni effettuate tra il 1883 e il 1903 sulle principali caratteristiche degli opifici industriali, il primo Censimento industriale si tenne nel 1911 (vennero escluse le attività commerciali e terziarie). Nel 1927 si tenne il 1° Censimento dell'industria e del commercio. La cadenza decennale è stata sempre rispettata, con le eccezioni del 1947 e del 1996, quando venne realizzato un censimento intermedio. Dal 2012, il nuovo Censimento permanente delle imprese si svolge ogni tre anni ed è campionario, anche se i dati finali diffusi sono di tipo censuario, grazie all'integrazione delle informazioni raccolte dalla rilevazione con quelle contenute nei registri statistici (Fonte: ISTAT, *La storia del censimento delle imprese*, Scheda, 10 maggio, Istat, Roma 2019).

<sup>10</sup> M. Russo (a cura di), *L'industria meccanica in Italia. Analisi spaziale delle specializzazioni produttive 1951-2001*, Carocci, Roma 2008; G. Cainelli, M. Stampini, *Stime dell'occupazione manifatturiera a livello regionale in Italia (1911-1991): una nota*, in «*Scienze Regionali/Italian Journal of Regional Science*», vol. 14, n. 3, 2015, pp. 121-136; G. Cainelli, R. Leoncini, A. Montini, *Struttura produttiva e sviluppo regionale di lungo periodo in Italia*, in «*Moneta e Credito*», vol. 54, n. 216, 2001, pp. 461-485.

<sup>11</sup> S. Brusco, S. Paba, *Per una storia dei distretti industriali italiani dal secondo dopoguerra agli anni novanta*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Donzelli, Roma 1997, pp. 265-333; L.F. Signorini (a cura di), *Lo sviluppo locale. Un'indagine della Banca d'Italia sui distretti industriali*, Meridiana, Corigliano Calabro 2000; ISTAT, *8° censimento generale industria e servizi. Distretti industriali e sistemi locali del lavoro 2001*, Istat, Roma 2006.

del paese – cioè tra il 1951 e il 1981 – nel Mezzogiorno la quota della manifattura in termini occupazionali e di valore aggiunto è cresciuta in maniera marginale. La crescita dell’Italia si deve all’industrializzazione del Nord-Ovest e alla successiva diffusione delle imprese manifatturiere nel Nord-Est. Il Mezzogiorno si è industrializzato tardivamente e in maniera superficiale e ciò costituisce il nodo essenziale del suo ritardo economico.

## 2. *I dati*

In questo lavoro utilizzeremo i dati sugli addetti e sulle unità locali delle imprese manifatturiere dei *Censimenti dell’industria e dei servizi*, realizzati, con cadenza decennale, dall’Istat negli anni 1951-2011. Nel periodo in esame, le metodologie dei censimenti hanno avuto alcuni rilevanti cambiamenti, riguardanti soprattutto la classificazione delle attività economiche, introdotti sia per tenere conto delle trasformazioni della struttura economica, sia per i necessari adeguamenti alle classificazioni internazionali (*ISIC-International Standard Industrial Classification of All Economic Activities*, *NACE-Nomenclature statistique des Activités économiques dans la Communauté européenne*). I cambiamenti hanno riguardato le aggregazioni (rami, classi, sottoclassi e categorie) delle attività economiche<sup>12</sup>; con riferimento al settore industriale, i più rilevanti sono stati i seguenti:

- le attività di riparazione e manutenzione di autoveicoli, motocicli e ciclomotori e di riparazione di beni di consumo personali e per la casa sono considerate attività manifatturiere fino al 1971, mentre in seguito vengono considerate attività dei servizi, assimilabili a quelle commerciali;
- le attività di fabbricazione di *coke*, le raffinerie di petrolio e le altre attività di fabbricazione di prodotti petroliferi raffinati, nonché il trattamento dei combustibili nucleari, sono considerate appartenenti all’industria manifatturiera, tranne che nella classificazione del 1981 nella quale sono state considerate nell’industria estrattiva;
- il panificio, con annessa vendita al dettaglio, fino al 1981 è classificato nel commercio, mentre dal 1991 nell’industria alimentare;
- la produzione di spettacoli cinematografici e le relative attività ausiliarie quali montaggio, doppiaggio, ecc., sono considerate attività di servizi nella classificazione del 1991 mentre fino al 1981 sono considerate attività manifatturiere;
- gli studi e i laboratori fotografici per lo sviluppo e la stampa sono considerate attività dei servizi nella classificazione del 1991 invece che manifatturiere come nei precedenti sistemi di classificazione.

<sup>12</sup> ISTAT, *I censimenti delle attività produttive dal 1951 al 1991. Dati comunali*, Informazioni n. 92, Istat, Roma 1998.

Considerati questi cambiamenti, l'utilizzo di serie storiche degli addetti e delle unità locali pone evidenti problemi di comparabilità. Serie per le industrie manifatturiere sono state prodotte da Caianelli e Stampini<sup>13</sup> per gli anni censuari 1911-1991, mentre l'Istat<sup>14</sup> ha realizzato delle serie omogenee tenendo costante il campo di osservazione del 1951. Inizialmente limitata al periodo 1951-1991, la serie Istat è stata poi estesa fino al 2011 ed è disponibile per le diverse industrie, ma non per diverse classi dimensionali delle imprese.

Nel presente lavoro utilizzeremo la serie omogenea Istat per i dati regionali, mentre per i confronti provinciali, in cui considereremo le imprese per classe dimensionale, giocoforza, utilizzeremo i dati secondo le definizioni dei singoli censimenti. Poiché per il livello di analisi provinciale il nostro obiettivo non è tanto quello di effettuare confronti temporali quanto, piuttosto, quello di esaminare la distribuzione geografica della manifattura in ciascun anno, il fatto che le classificazioni non siano omogenee non costituisce un problema particolarmente rilevante, soprattutto per le imprese delle classi dimensionali più grandi. In effetti, come detto, i principali cambiamenti nella classificazione hanno riguardato alcune attività economiche (come la riparazione di autoveicoli e di beni di consumo e per la casa, i panifici e i laboratori fotografici) caratterizzate dalla piccola dimensione. In ragione di ciò, il campo di osservazione delle imprese manifatturiere mediograndi è rimasto sostanzialmente invariato tra i diversi censimenti (con l'eccezione dell'industria petrolifera di cui si è detto sopra).

### 3. *La distribuzione regionale: serie omogenea 1951-2011*

La Tabella 1 riporta i dati sugli addetti alle imprese manifatturiere nelle macroregioni italiane dal 1951 al 2011. Tenendo costante il campo di osservazione, tra il 1951 e il 1981 l'occupazione aumenta passando da circa 3,5 milioni a 6,1 milioni di addetti. È interessante notare come la maggior parte di questo aumento sia avvenuto nel Nord, in cui il numero di addetti è cresciuto di circa 1,6 milioni; nelle quattro regioni del Centro l'incremento è stato di 634.000 addetti, mentre nelle otto regioni del Mezzogiorno di appena 418.000.

<sup>13</sup> G. Cainelli, M. Stampini, *Stime dell'occupazione manifatturiera a livello regionale in Italia (1911-1991): una nota*, in «Scienze Regionali/Italian Journal of Regional Science», vol. 14, n. 3, 2015, pp. 121-136.

<sup>14</sup> ISTAT, *I censimenti delle attività produttive dal 1951 al 1991. Dati comunali*, Informazioni n. 92, Istat, Roma 1998.

Tabella 1. Addetti alla manifattura per regione, 1951-2011 – dati omogenei (per mille)

	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2011
Nord-Ovest	1.850,8	2.313,3	2.555,5	2.601,1	2.250,3	1.923,5	1.504,4
Nord-Est	613,0	893,9	1.161,2	1.455,7	1.504,7	1.490,4	1.235,1
Nord	2.463,7	3.207,2	3.716,7	4.056,8	3.754,9	3.413,9	2.739,5
Centro	481,6	675,0	874,5	1.115,7	1.031,5	940,8	755,1
Centro-Nord	2.945,3	3.882,2	4.591,2	5.172,5	4.786,4	4.354,7	3.494,6
Mezzogiorno	552,9	615,8	717,4	970,9	998,2	898,2	725,0
Italia	3.498,2	4.498,0	5.308,6	6.143,4	5.784,6	5.252,9	4.219,6

Fonte: Elaborazione degli autori da Istat, *I censimenti delle attività produttive dal 1951 al 1991. Dati comunali, Informazioni n. 92, Istat, Roma 1998.*

Dopo il 1981, l'occupazione manifatturiera diminuisce in termini assoluti. Il calo si deve principalmente alla contrazione registrata nelle regioni del Nord-Ovest, cioè nell'area di più antica industrializzazione, in cui prima avviene la terziarizzazione economica e in cui, nel periodo 1981-2001, si perdonano circa un milione di addetti (-42%). Più contenuti, sia in termini assoluti, sia in percentuale, i cali nel Nord-Est (-15%), nel Centro (-32%) e nel Mezzogiorno (-25%). La fase di industrializzazione si è comunque conclusa: in quell'anno il settore dei servizi supera, in termini di addetti e di contributo al valore aggiunto, quello industriale: l'Italia è divenuta un'economia post-industriale.

La distribuzione per macroregioni è mostrata dalla Tabella 2. Nel 1951, la manifattura italiana era fortemente concentrata nelle tre regioni del Nord-Ovest in cui erano localizzate il 30% delle unità locali imprese con il 53% degli addetti complessivi. Nel complesso, nel Centro-Nord era localizzata l'84% dell'occupazione italiana nel settore, a fronte del 16% del Mezzogiorno. Lo squilibrio nella distribuzione geografica della manifattura costituiva il nodo fondamentale del dualismo dell'economia italiana.

Tabella 2. Distribuzione degli addetti alla manifattura per macroregione 1951-2011 (Italia = 100)

	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2011
Nord-Ovest	52,9	51,4	48,1	42,3	38,9	36,6	35,7
Nord-Est	17,5	19,9	21,9	23,7	26,0	28,4	29,3
Nord	70,4	71,3	70,0	66,0	64,9	65,0	64,9

	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2011
Centro	13,8	15,0	16,5	18,2	17,8	17,9	17,9
Centro-Nord	84,2	86,3	86,5	84,2	82,7	82,9	82,8
Mezzogiorno	15,8	13,7	13,5	15,8	17,3	17,1	17,2
ITALIA	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: *Elaborazione degli autori da Istat, I censimenti delle attività produttive dal 1951 al 1991. Dati comunali, Informazioni n. 92, Istat, Roma 1998.*

Tra il 1951 e il 1971, l'occupazione manifatturiera nel Mezzogiorno, pur aumentando in valore assoluto, diminuisce in termini relativi rispetto al totale nazionale. Nei vent'anni che coincidono con la fase di più rapido sviluppo dell'industria italiana, la quota del Mezzogiorno passa, infatti, da quasi il 16 al 13,5% del totale. C'è sicuramente un cambiamento strutturale nell'economia meridionale, ma l'occupazione manifatturiera nell'area aumenta di appena 164.000 unità, mentre nel Nord di 1,2 milioni. Un andamento apparentemente in contrasto con l'idea che il processo di convergenza del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese, che si verifica in quegli anni, sia stato trainato dall'industrializzazione.

Ricordiamo che, a partire dal 1957, l'intervento straordinario per il Mezzogiorno si orienta all'industrializzazione attraverso la localizzazione di grandi imprese a partecipazione pubblica e il sostegno agli investimenti delle imprese private. L'impegno finanziario raggiunge il picco negli anni Settanta, quando la spesa annua della Cassa per il Mezzogiorno rappresenta lo 0,9% del Pil italiano, mentre la quota degli investimenti fissi nell'industria è pari al 30% del totale nazionale<sup>15</sup>. Tra il 1971 e il 1981, il numero di addetti manifatturieri aumenta in tutto il Paese; nel Mezzogiorno l'incremento (35%) è maggiore delle altre ripartizioni territoriali.

Se, però, consideriamo l'intero periodo 1951-2011, il grande cambiamento nella distribuzione territoriale dell'occupazione manifatturiera è spiegato dalla crescita del Nord-Est, la cui quota passa dal 17,5 al 29% del totale nazionale, e, in misura minore, del Centro (Tabella 2). Nel Mezzogiorno, l'incremento della quota occupazionale è stato marginale: poco più di un punto percentuale. In altre parole, in mezzo secolo, il peso del Mezzogiorno nell'occupazione manifatturiera italiana è rimasto sostanzialmente invariato.

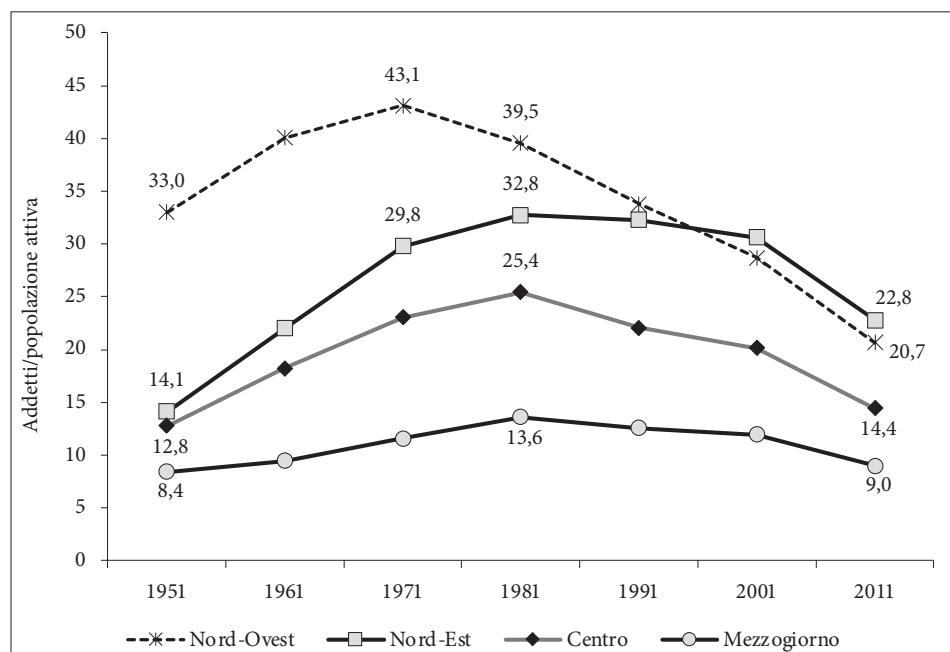
L'andamento dell'occupazione in percentuale delle forze di lavoro è mostrato dalla Figura 1. Nel 1951, le differenze tra le macroregioni erano nette. Nel Triangolo

<sup>15</sup> A. Giannola, A. Lopes, C. Petraglia, D. Scalera, *Per una rivisitazione dell'intervento straordinario. Trasferimenti, redistribuzione e interdipendenza Nord-Sud*, in Svimez, *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, il Mulino, Bologna 2015, pp. 185-220.

industriale la manifattura occupava un terzo delle forze di lavoro. Seguivano a distanza il Nord-Est e il Centro, con indici di industrializzazione abbastanza simili (13-14%), mentre nel Mezzogiorno il settore occupava appena l'8% delle forze di lavoro. Nel Triangolo industriale la manifattura raggiunge il picco nel 1971, quando gli addetti rappresentano il 43% delle forze di lavoro, mentre nelle altre aree il picco si registra nel 1981. Poi c'è la flessione, coincidente, come detto, con la terziarizzazione dell'economia.

In questa dinamica spicca l'andamento del Nord-Est, che nel 1951 aveva livelli d'industrializzazione simili a quelli del Centro e molto distanti da quelli del resto del settentrione. Il processo d'industrializzazione del Nord-Est è costante e rappresenta sicuramente uno dei più importanti fattori di spinta per l'economia italiana. Tra il 1951 e il 1981, nell'area l'occupazione manifatturiera aumenta di 891.000 addetti, cioè il 39% del totale nazionale. Nel 2011, i livelli di industrializzazione del settentrione sono abbastanza simili; anzi, il Nord-Est ha superato le regioni del Triangolo. Nel Centro, la manifattura assorbe circa il 14% dei lavoratori, mentre al Sud appena il 9%.

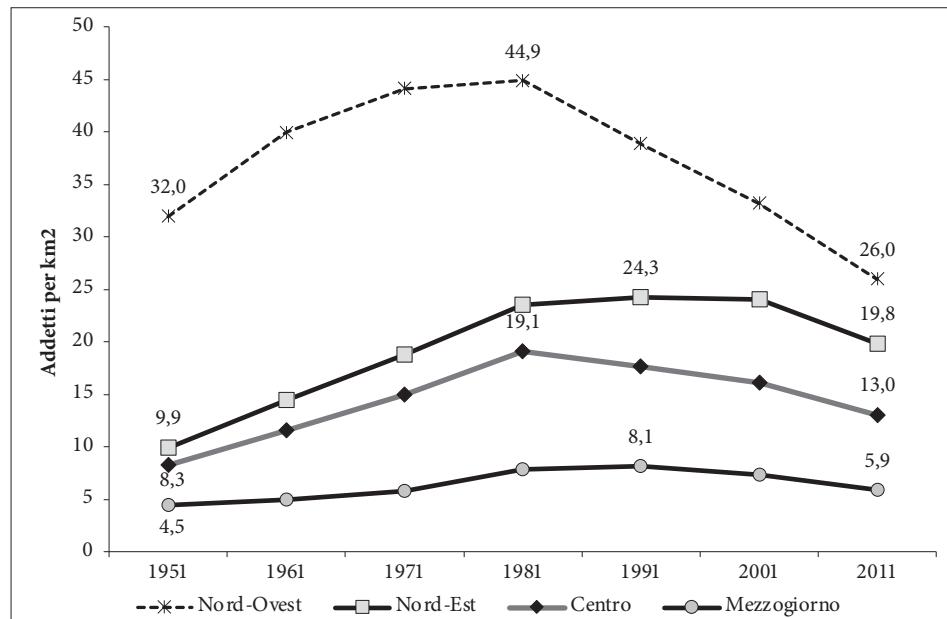
*Figura 1. Addetti alla manifattura in percentuale delle forze di lavoro, 1951-2011*



Fonte: per gli addetti, elaborazione degli autori da Istat, *I censimenti delle attività produttive dal 1951 al 1991. Dati comunali, Informazioni n. 92*, Istat, Roma 1998; per le forze di lavoro, elaborazione degli autori da G. Vitali, *Aspetti dello sviluppo economico italiano alla luce della ricostruzione della popolazione attiva*, Collana dell'Istituto di demografia dell'Università "La Sapienza" di Roma, Roma 1970; Istat, *Censimenti della popolazione, 1951-2011*.

Nella Figura 2 si mostra la densità dell'occupazione manifatturiera per kmq. Questo semplice indice dà un'idea dell'eterogeneità nella distribuzione geografica della manifattura. Nel 1951, la sproporzione esistente tra il Triangolo industriale e il resto del Paese è notevolissima. Mentre nell'area si contano 32 addetti per kmq, nel Nord-Est 10 e nel Mezzogiorno appena 4,5 addetti. Fino al 1981, in tutte le regioni l'indice aumenta. Poi c'è un declino particolarmente rilevante nel Nord-Ovest. Nel Nord-Est, invece, l'indice cresce seppur lievemente.

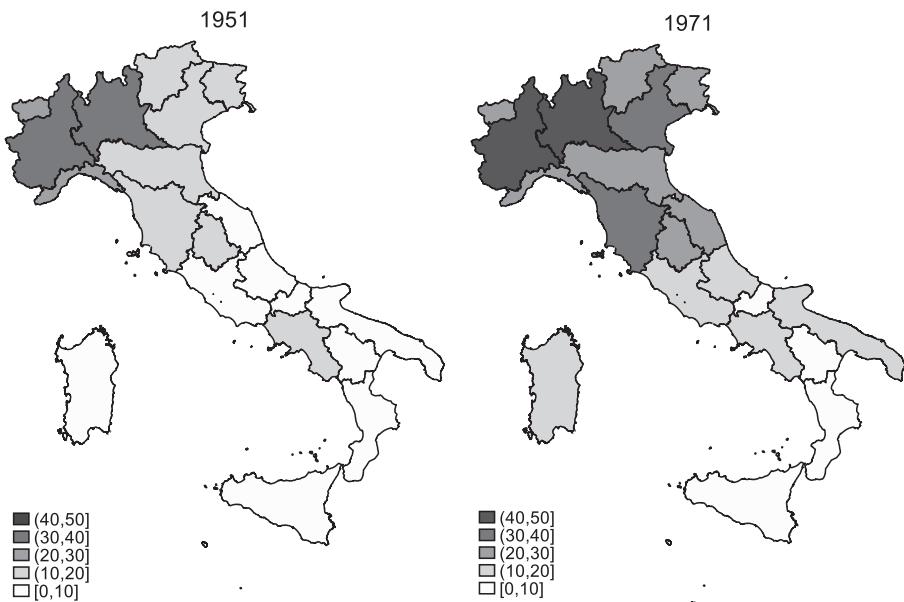
Figura 2. Addetti alla manifattura per kmq, 1951-2011



Fonte: *Elaborazione degli autori da Istat, I censimenti delle attività produttive dal 1951 al 1991. Dati comunali, Informazioni n. 92, Istat, Roma 1998.*

I cambiamenti regionali nella geografia della manifattura sono mostrati dalle Figure 3 e 4, in cui si riporta la quota di addetti rispetto alle forze di lavoro totali. Nel 1951, Piemonte e Lombardia erano le regioni con più elevato indice di industrializzazione, mentre Marche, Lazio e tutte le regioni meridionali, con l'eccezione della Campania, quelle con gli indici più bassi (inferiori al 10%). Nel 1971, il livello di industrializzazione in tutte le regioni del Nord e in buona parte del Centro era aumentato; rimaneva compreso tra il 10-20% in Abruzzo, Campania, Puglia e Sardegna, mentre era inferiore nelle altre regioni meridionali.

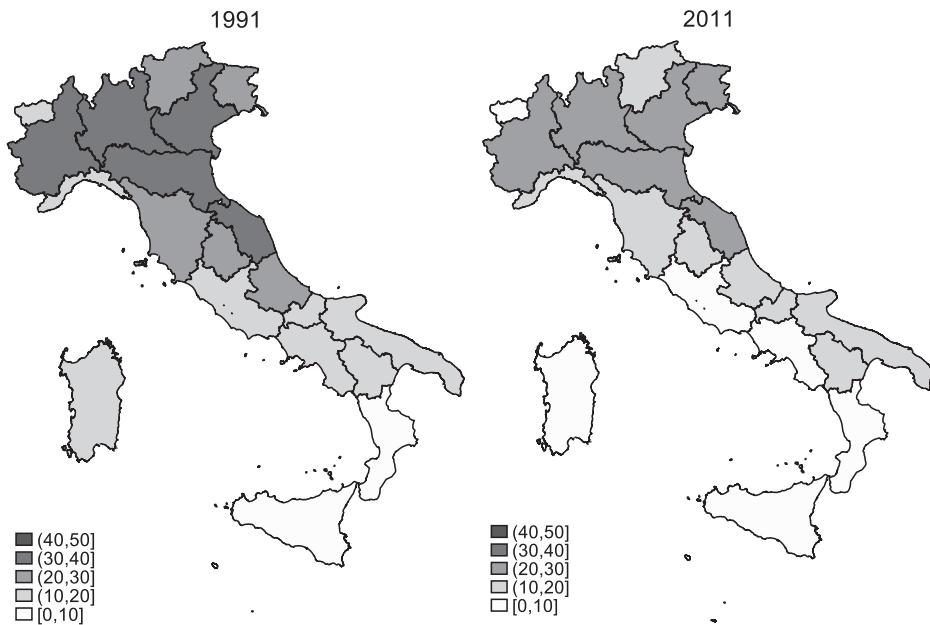
Figura 3. Occupati nella manifattura rispetto alle forze di lavoro (%), 1951 e 1971



Fonte: per gli addetti, elaborazione degli autori da Istat, *I censimenti delle attività produttive dal 1951 al 1991. Dati comunali, Informazioni n. 92*, Istat, Roma 1998; per le forze di lavoro, elaborazione degli autori da G. Vitali, *Aspetti dello sviluppo economico italiano alla luce della ricostruzione della popolazione attiva*, Collana dell'Istituto di demografia dell'Università "La Sapienza" di Roma, Roma 1970; Istat, *Censimenti della popolazione, 1951-2011*.

Nelle cartine del 1991 e nel 2011, la colorazione è meno intesa (Figura 4). L'occupazione manifatturiera è diminuita sia in termini relativi, sia in valore assoluto. L'Italia è un'economia matura, largamente basata sul settore dei servizi, ma si è anche deindustrializzata. Nel 2011, sono ancora le regioni del Nord – anche se non tutte – e quelle del versante adriatico del Centro le più manifatturiere. L'indice raggiunge i suoi valori più elevati nel Veneto e nelle Marche (25%), seguite dall'Emilia-Romagna (23%). Molto basso il valore del Lazio (7,8%). Nel Sud, solo l'Abruzzo (17,5%) ha valori superiori alla media nazionale. Campania, Calabria e le due Isole sono le regioni in cui la manifattura contribuisce meno all'occupazione.

Figura 4. Occupati nella manifattura rispetto alle forze di lavoro (%), 1991 e 2011



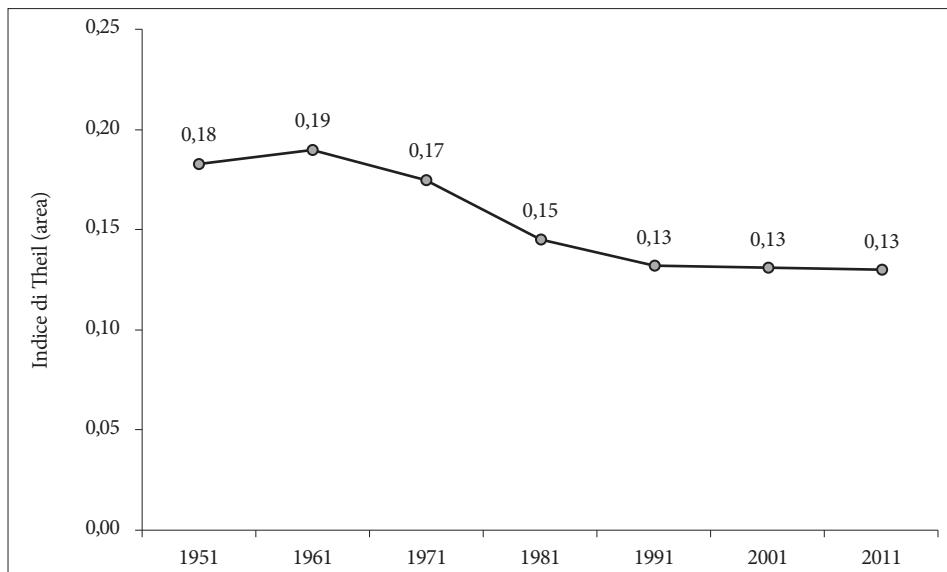
Fonte: per gli addetti, elaborazione degli autori da Istat, *I censimenti delle attività produttive dal 1951 al 1991. Dati comunali, Informazioni n. 92*, Istat, Roma 1998; per le forze di lavoro, elaborazione degli autori da G. Vitali, *Aspetti dello sviluppo economico italiano alla luce della ricostruzione della popolazione attiva, Collana dell'Istituto di demografia dell'Università "La Sapienza" di Roma*, Roma 1970; Istat, *Censimenti della popolazione, 1951-2011*.

Il processo di diffusione spaziale della manifattura può essere esaminato attraverso degli indicatori di concentrazione. Uno dei più utilizzati è l'Indice di Theil, dato dalla seguente formula:

$$\text{Theil} = \sum_{i=1}^N \frac{E_i}{E_I} \ln \left( \frac{E_i/E_I}{A_i/A_I} \right)$$

in cui  $E$  è l'occupazione manifatturiera,  $A$  l'area di ciascuna regione misurata in kmq,  $i$  denota la regione  $i$ -esima e  $I$  l'Italia. Per come formulato, quest'indice consente di valutare la concentrazione relativa dell'occupazione nel settore rispetto alla superficie nazionale. Maggiore il valore dell'indice, maggiore il grado di concentrazione regionale.

Figura 5. Indice di Theil – regioni, 1951-2011



Fonte: per gli addetti, elaborazione degli autori da Istat, *I censimenti delle attività produttive dal 1951 al 1991. Dati comunali, Informazioni n. 92, Istat, Roma 1998*; per le forze di lavoro, elaborazione degli autori da G. Vitali, *Aspetti dello sviluppo economico italiano alla luce della ricostruzione della popolazione attiva, Collana dell'Istituto di demografia dell'Università "La Sapienza" di Roma, Roma 1970*; Istat, *Censimenti della popolazione, 1951-2011*.

Come mostra la Figura 5, l'indice, già elevato nel 1951, aumenta lievemente nel decennio seguente; poi, diminuisce fino al 1991 per rimanere stabile nel periodo successivo. Tale dinamica è coerente con quanto visto sopra. Dal 1961, infatti, il processo d'industrializzazione coinvolge il Nord-Est e il Centro e, marginalmente, il Mezzogiorno; di conseguenza, il grado di concentrazione diminuisce; con la terziarizzazione economica, questo processo si arresta.

In sintesi, i dati regionali mostrano quanto segue:

- nel 1951, la manifattura italiana è fortemente concentrata nelle tre regioni del Triangolo industriale; tra il 1951 e il 1981, l'occupazione manifatturiera aumenta in valore assoluto in tutte le regioni, ma molto marginalmente nel Mezzogiorno;
- i livelli di industrializzazione del Nord-Est raggiungono, fino a superarli, quelli del Nord-Ovest; nel Centro, l'occupazione manifatturiera aumenta significativamente fino al 1981, anche se i livelli rimangono sensibilmente inferiori al Nord;
- nel Mezzogiorno, il ruolo del settore manifatturiero rimane assolutamente modesto, comunque lo si misuri; a differenza delle regioni del Nord-Est e del Centro, in cui gli indici di industrializzazione crescono sensibilmente tra il 1951 e il 1981; il Mezzogiorno non recupera, se non in maniera marginale, il

- ritardo di partenza, in altre parole, il contributo dell'industria al processo di sviluppo dell'area è stato marginale, perlomeno quando misurato in termini occupazionali;
- raggiunto il picco nel 1981, l'occupazione manifatturiera diminuisce sia in termini relativi, sia in termini assoluti; il processo di terziarizzazione dell'economia italiana si accompagna alla deindustrializzazione;
  - il grado di concentrazione spaziale della manifattura, molto elevato nel 1951, diminuisce fino al 1991; i livelli d'industrializzazione mostrano un chiaro gradiente Nord-Sud.

#### 4. *La distribuzione provinciale*

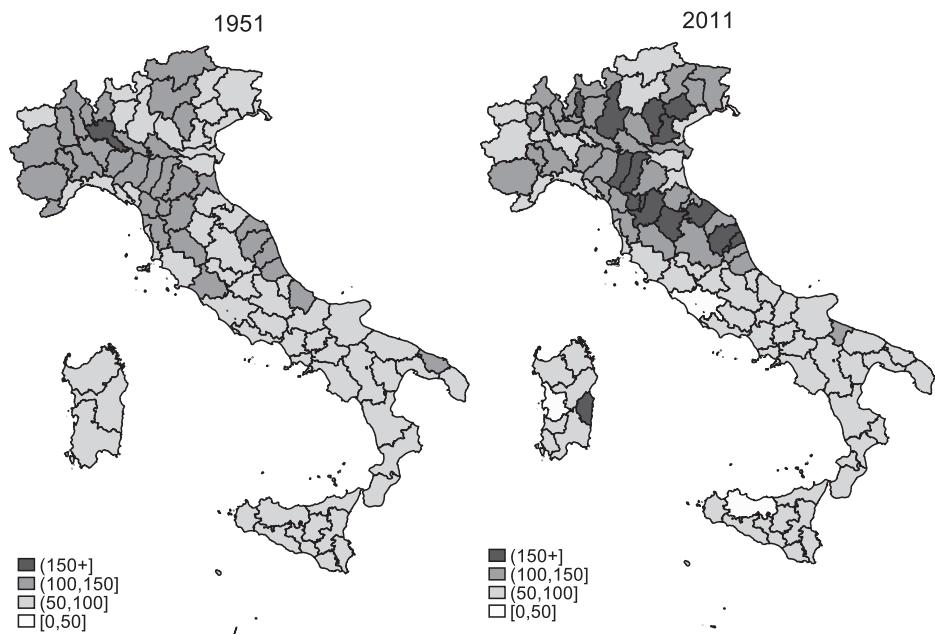
In questo paragrafo esaminiamo la distribuzione territoriale della manifattura utilizzando i dati dei singoli censimenti. È necessario, pertanto, tenere presenti le avvertenze metodologiche di cui al paragrafo 2. Per l'analisi, abbiamo aggregato le unità locali delle imprese in quattro classi dimensionali: micro (<10 addetti); piccola (10-49 addetti); media (50-100 addetti); grande (100+ addetti). Queste classi non corrispondono a quelle standard (la soglia per le grandi imprese è di 250 addetti), in quanto la classificazione per classi di addetti differisce tra i diversi censimenti limitando la possibilità di effettuare aggregazioni. Tuttavia, le classi dimensionali considerate sono sufficientemente informative ai fini del presente lavoro e, soprattutto, consentono di avere una distribuzione omogenea nel periodo esaminato.

Nelle Figure 6-9 riportiamo le cartine con la distribuzione provinciale degli addetti manifatturieri rispetto alla popolazione nel 1951 e nel 2001.

Se consideriamo le microimprese (fino a 10 addetti), nel 1951, le province con i maggiori livelli di occupazione manifatturiera sono quasi tutte nelle regioni settentrionali, cui si aggiunge qualcuna della Toscana (Firenze e Pisa). Nel Mezzogiorno e in buona parte del Centro, sono, invece, prevalenti aree con livelli di occupazione manifatturiera inferiori alla media (Figura 6). Per questa classe, che nel 1951 occupava il 32% degli addetti, le differenze non sono nette.

Nel 2011, la geografia della manifattura è cambiata. Il processo di diffusione verificatosi fino al 1991 ha intensamente coinvolto le regioni del Nord-Est e parte del Centro. Tutto il Sud, con pochissime eccezioni, e il versante tirrenico del Centro, incluso il Lazio, hanno indici nettamente inferiori alla media.

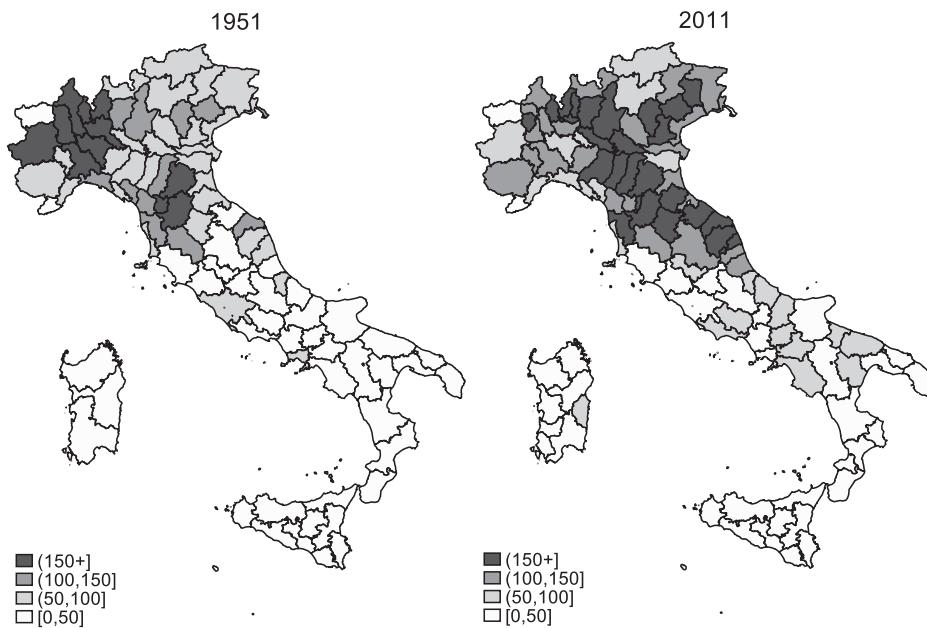
Figura 6. Addetti alla manifattura rispetto alla popolazione, imprese con <10 addetti, 1951 e 2011



Fonte: *Elaborazione degli autori da Istituto Centrale di Statistica, III Censimento generale dell'industria e del commercio, 5 novembre 1951, Volume XVII: Dati generali riassuntivi, Istituto Centrale di Statistica, Roma, 1957; Istat, 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi, Rilevazione al 31 dicembre 2011, Istat, Roma 2013.*

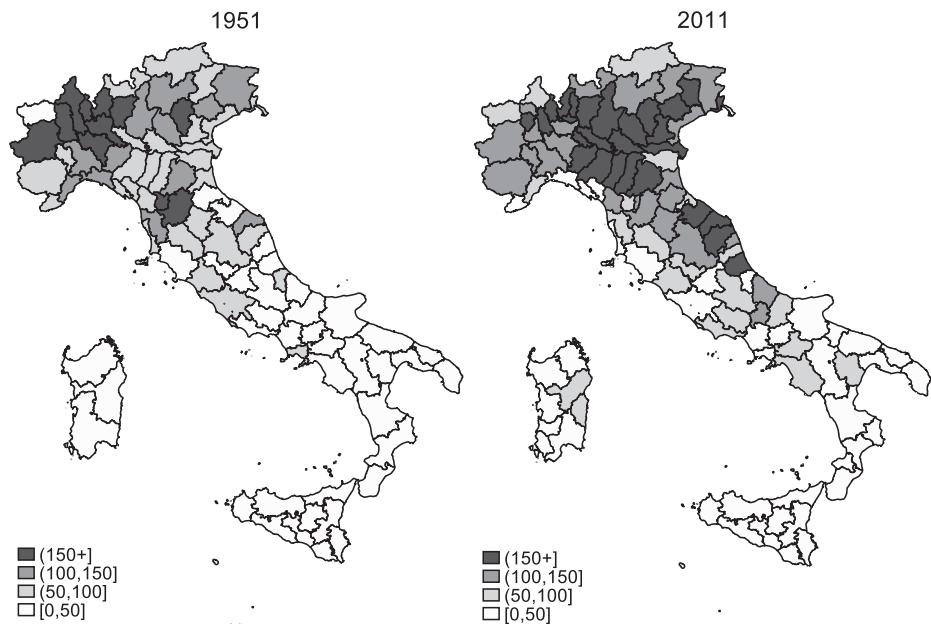
Un analogo processo di diffusione ha riguardato le imprese delle altre classi dimensionali, come mostrano le Figure 7-9. La distribuzione di quelle con 10-49 addetti e di quella della classe superiore, fino a 100, sono analoghe. La piccola e media impresa è concentrata al Nord, tra Lombardia, Veneto ed Emilia e lungo la dorsale adriatica. Nel Mezzogiorno prevalgono le province con livelli d'industrializzazione inferiori alla metà della media nazionale; solo alcune, in Abruzzo, Campania e Puglia hanno livelli dell'indice tra 75-100% della media.

Figura 7. Addetti alla manifattura rispetto alla popolazione, imprese 10-49 addetti, 1951 e 2011



Fonte: Elaborazione degli autori da Istituto Centrale di Statistica, III Censimento generale dell'industria e del commercio, 5 novembre 1951, Volume XVII: Dati generali riassuntivi, Istituto Centrale di Statistica, Roma, 1957; Istat, 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi, Rilevazione al 31 dicembre 2011, Istat, Roma 2013.

Figura 8. Addetti alla manifattura rispetto alla popolazione, imprese 50-99 addetti, 1951 e 2011

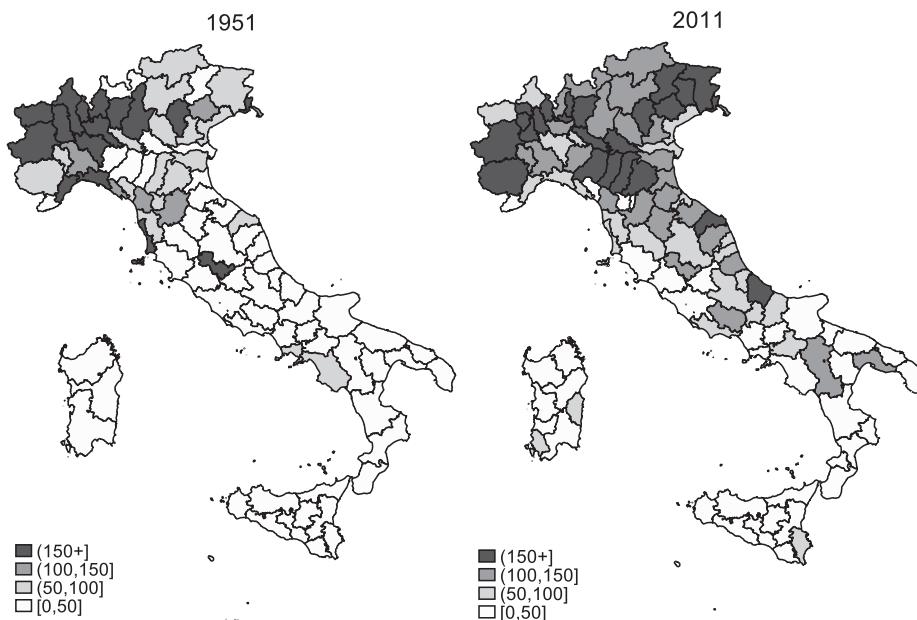


Fonte: *Elaborazione degli autori da Istituto Centrale di Statistica, III Censimento generale dell'industria e del commercio, 5 novembre 1951, Volume XVII: Dati generali riassuntivi, Istituto Centrale di Statistica, Roma, 1957; Istat, 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi, Rilevazione al 31 dicembre 2011, Istat, Roma 2013.*

La Figura 9 mostra la distribuzione delle imprese con più di 100 addetti. Questa classe di imprese occupava il 46% degli addetti totali manifatturieri nel 1951 e il 29,5% nel 2011. Si nota come nel 1951 solo il Nord-Ovest avesse livelli di industrializzazione superiori alla media nazionale: la medio-grande impresa era territorialmente molto concentrata. Nel Mezzogiorno, solo la provincia di Chieti, quella di Potenza, dove ha sede lo stabilimento Stellantis di Melfi, e quella di Taranto, in cui si trova l'ex Ilva, avevano, nel 2011, livelli superiori alla media nazionale.

In sintesi, qualunque sia la classe dimensionale d'impresa, gli indici di occupazione manifatturiera del Mezzogiorno risultano nettamente inferiori rispetto al resto del Paese. I dati censuari mostrano come nei sessant'anni considerati la manifattura si sia diffusa, coinvolgendo con intensità quasi tutto il Nord-Est e parte del Centro, soprattutto il versante adriatico. In molte aree, la localizzazione delle PMI ha dato origine a sistemi locali d'impresa con elevata specializzazione settoriale: i distretti industriali.

Figura 9. Addetti alla manifattura rispetto alla popolazione, imprese con 100+ addetti, 1951 e 2011



Fonte: Elaborazione degli autori da Istituto Centrale di Statistica, III Censimento generale dell'industria e del commercio, 5 novembre 1951, Volume XVII: Dati generali riassuntivi, Istituto Centrale di Statistica, Roma, 1957; Istat, 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi, Rilevazione al 31 dicembre 2011, Istat, Roma 2013.

La diffusione della piccola e media impresa nelle regioni di “nuova industrializzazione” è il tratto che più caratterizza la geografia economica italiana nella seconda metà del secolo scorso. L'origine di questa trasformazione va ricercata negli anni Cinquanta, quando si avvia un profondo cambiamento strutturale nel sistema produttivo italiano. La modernizzazione economica, spinta dal progresso tecnologico e dall'apertura internazionale del Paese, è imperniata sulla grande industria. In quegli anni, il sistema produttivo italiano si rafforza ma, nel contempo, molte piccole manifatture tradizionali, specialmente artigianali, scompaiono. Nel Sud si verifica “un'ecatombe” di attività artigianali, le cui produzioni vengono sostituite da quelle di massa; l'elevata emigrazione contribuisce al depauperamento delle tradizioni produttive.

Già nel 1961, sulla base dei livelli di industrializzazione era possibile individuare “tre Italie”. Si era delineata un'Italia “di mezzo”, una “terza” Italia che si estendeva tra la zona manifatturiera di più antica formazione, tra Milano-Torino-Genova, e il Mezzogiorno in cui la presenza industriale era generalmente molto diradata, con l'eccezione di qualche centro i cui livelli d'industrializzazione rimanevano comunque

modesti e non in grado di alterare la fisionomia complessiva di questa vasta area<sup>16</sup>. Questo processo di cambiamento delle strutture produttive regionali continua nel decennio seguente e lo si può cogliere confrontando i dati censuari (Tabella 3).

Tabella 3. *Unità locali delle imprese, totali e fino a 10 addetti, censimenti 1951 e 1971 e variazioni intercensuarie*

	Unità locali totali			Unità locali fino a 10 addetti		
	1951	1971	1951-1971	1951	1971	1951-1971
Nord	310.583	325.503	14.920	288.708	276.854	-11.854
Centro	107751	129.690	21.939	103156	115.822	12.666
Mezzogiorno	209.473	173.328	-36.145	205.650	165.661	-39.989
Italia	627.807	628.521	714	597.514	558.337	-39.177

Fonte: elaborazione degli autori su dati tratti da Istituto Centrale di Statistica, *III Censimento generale dell'industria e del commercio, 5 novembre 1951, Volume XVII: Dati generali riassuntivi, Istituto Centrale di Statistica, Roma 1957*; Istat, *5° Censimento generale dell'industria e del commercio, 25 ottobre 1971, Volume VIII: Dati generali riassuntivi, Istituto Centrale di Statistica, Roma 1976*.

Il censimento del 1971 mostra come, rispetto a vent'anni prima, nel Mezzogiorno ci siano 36.145 unità locali delle imprese in meno. È soprattutto il numero delle imprese più piccole a diminuire drasticamente: quelle con meno di 10 addetti sono quasi 40.000 in meno, a conferma che a scomparire sono soprattutto botteghe artigianali. È vero che, nel complesso, il numero di addetti aumenta grazie al contributo delle imprese più grandi, ma il saldo, pur positivo, non è sufficiente a far divenire il Meridione un'area industrializzata.

Nel Nord e nel Centro, invece, il numero di imprese aumenta. L'artigianato conosce processi d'innovazione e molte botteghe evolvono in piccole e medie imprese che, in alcune aree, si addensano dando origine ai distretti industriali<sup>17</sup>. Tra il 1951 e il 1971, i centri manifatturieri della Terza Italia (Veneto, Emilia-Romagna,

<sup>16</sup> C. Muscarà, *La geografia dello sviluppo*, Edizioni di Comunità, Milano 1967; C. Muscarà, C. Brice, M.-A. Matard-Bonucci, *Il Sud e le Tre Italie*, in «Mélanges de l'École française de Rome. Italie et Méditerranée», vol. 110, n. 2, 1998, pp. 833-852.

<sup>17</sup> A Bagnasco, C. Trigilia, *Società e politica nelle aree di piccola impresa. Il caso di Bassano*, Arsenale Editrice, Venezia 1984; G. Becattini, *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, il Mulino, Bologna 1987; G. Becattini, *Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socio-economico*, in «Stato e mercato», vol. 25, n. 1, 1989, pp. 111-128; S. Brusco, S. Paba S., *Per una storia dei distretti industriali italiani dal secondo dopoguerra agli anni novanta*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli, Roma 2010, pp. 265-333.

Toscana, Marche) si irrobustiscono, mentre si indeboliscono al Sud<sup>18</sup>. Il numero di addetti manifatturieri nei distretti industriali nei censimenti 1971-2011, secondo le classificazioni Istat, è riportato nella Tabella 4<sup>19</sup>.

Nel Mezzogiorno, le aree classificabili come distretti sono poche; le rilevazioni del 1971 mostrano qualche addensamento produttivo in Abruzzo, Puglia, Campania e Sicilia<sup>20</sup>. Tuttavia, nel complesso i distretti meridionali occupano appena lo 0,8% degli addetti italiani alla manifattura e il 2,7% di quella localizzata nei distretti.

*Tabella 4. Addetti all'industria manifatturiera nei distretti industriali e nel complesso, 1971-2011*

	1971	1981	1991	2001	2011
Nord-Ovest	837.935	930.238	852.587	799.420	570.552
Nord-Est	458.039	608.166	626.435	654.846	560.300
Nord	1.295.974	1.538.404	1.479.022	1.454.266	1.130.852
Centro	291.039	405.397	379.203	383.857	295.644
Mezzogiorno	43.285	68.494	83.272	90.479	77.994
Italia	1.630.298	2.012.295	1.941.497	1.928.602	1.504.490
<i>Manifattura totale Italia</i>	<i>5.101.563</i>	<i>5.828.409</i>	<i>5.212.273</i>	<i>4.906.315</i>	<i>3.974.572</i>

*Nota: settore manifattura totale secondo le definizioni dei singoli censimenti.*

*Fonte: Istat, 8° censimento generale industria e servizi. Distretti industriali e sistemi locali del lavoro 2001, Istat, Roma 2006, p. 27; per il 2001 e il 2011, cfr. Istat, 9° censimento industriale e dei servizi, I distretti industriali 2011, Istat, Roma 2015, pp. 14 e 21.*

Nel 1971, i distretti industriali del Nord occupavano il 25% degli addetti alla manifattura del paese; la quota raggiunge il 30% nel 2001 per passare al 28% nel 2011. Di contro, nel periodo considerato, i distretti meridionali hanno occupato mediamente l'1,5% degli addetti al settore del Paese. Nel 2011, l'occupazione ma-

<sup>18</sup> Conti, F. Sforzi, *Il sistema produttivo italiano*, in P. Coppola (a cura di), *Geografia politica delle regioni italiane*, Einaudi, Torino 1997, pp. 278-336; G. Becattini, *Dal "miracolo economico" al "made in Italy"*, in «Economia Marche», vol. 19, n. 1, 2000, pp. 7-30.

<sup>19</sup> L'Istat ha definito distretti industriali i sistemi locali che, quando si è svolto ciascun censimento, rispettavano le quattro seguenti condizioni: la quota degli addetti dell'industria manifatturiera sul totale degli occupati non agricoli era maggiore della media nazionale; la quota degli occupati dell'industria manifatturiera in imprese con meno di 250 addetti era maggiore della media nazionale; almeno in un settore, la quota sul totale degli occupati nell'industria manifatturiera era maggiore di quella nazionale; in almeno uno dei settori in cui il sistema locale aveva una quota di occupati superiore alla media nazionale, la quota di occupati in imprese con meno di 250 addetti era maggiore di quella nazionale.

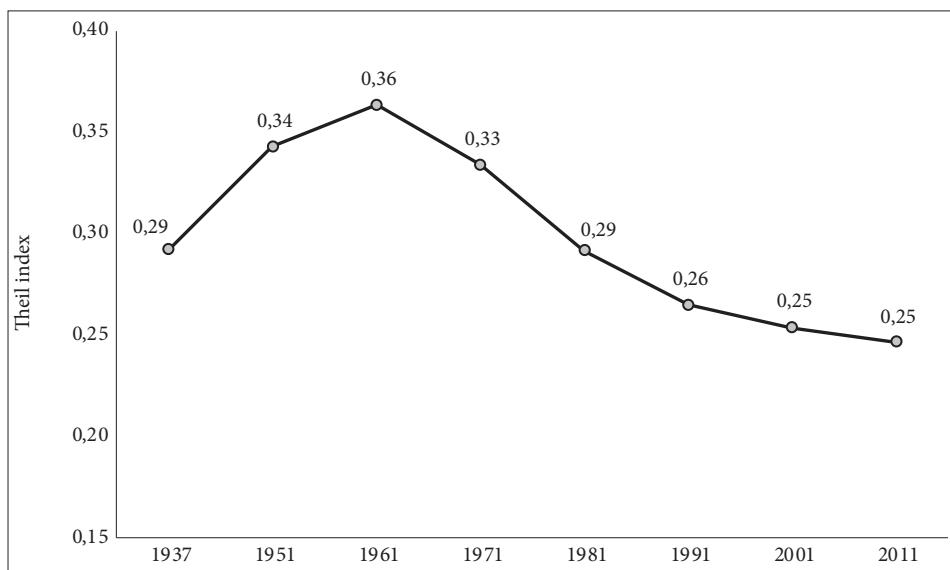
<sup>20</sup> S. Bruni, *L'effetto distretto per le imprese del Mezzogiorno: un'analisi nel periodo 1995-2003*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», vol. 33, n. 3-4, 2008, pp. 667-711.

nifatturiera nelle aree distrettuali italiane era così distribuita: 75% al Nord, 20% al Centro e solo 5% nel Mezzogiorno. Sui 141 distretti industriali censiti, solo 17 si trovavano nel Sud peninsulare e 4 in Sardegna<sup>21</sup>.

Nell'area non si è verificato, cioè, quel processo di industrializzazione endogeno che, invece, ha caratterizzato le regioni centrosettentrionali. Né la politica d'intervento straordinario è stata in grado di incidere significativamente sulla base produttiva dell'area, se si eccettuano alcuni poli in cui sono localizzate grandi imprese a partecipazione statale o straniera sorte grazie al sostegno pubblico<sup>22</sup>.

Il processo di distribuzione spaziale della manifattura sopra descritto può essere sintetizzato attraverso appropriati indici statistici. L'indice di Theil, già descritto e calcolato a livello regionale nel paragrafo precedente, viene qui calcolato a livello provinciale. La Figura 10 illustra il suo andamento dal 1937 al 2021. La dinamica risulta sostanzialmente analoga a quella osservata su scala regionale, sebbene il valore sia più elevato, considerato che qui è riferito alle province: l'indice cresce fino al 1961, diminuisce gradualmente fino al 2001 e successivamente si stabilizza fino al 2021.

*Figura 10. Indice di Theil della distribuzione degli addetti manifatturieri nelle province italiane, 1937-2021*



Fonte: Elaborazione degli autori da Istat, *Censimenti generali dell'industria, 1937-2021*.

<sup>21</sup> ISTAT, 9° censimento industriale e dei servizi, *I distretti industriali 2011*, Istat, Roma 2015.

<sup>22</sup> G. Viesti, P. Luongo, *Distretti industriali e imprese nel Mezzogiorno*, in: *L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 2015, pp. 179-198.

Consideriamo ora l'indice di Moran, che misura l'autocorrelazione spaziale di una variabile<sup>23</sup>. Quest'indice si basa sulla covarianza tra le osservazioni in uno spazio geografico (misura, dunque, l'associazione spaziale) e consente di valutare se le osservazioni in una data area geografica tendono ad avere valori simili o dissimili rispetto alle osservazioni vicine<sup>24</sup>. L'indice è dato dalla formula seguente:

$$I \text{ Moran} = \left( \frac{n}{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij}} \right) \left( \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij} (x_i - \mu_x)(x_j - \mu_x)}{\sum_{i=1}^n (x_i - \mu_x)^2} \right)$$

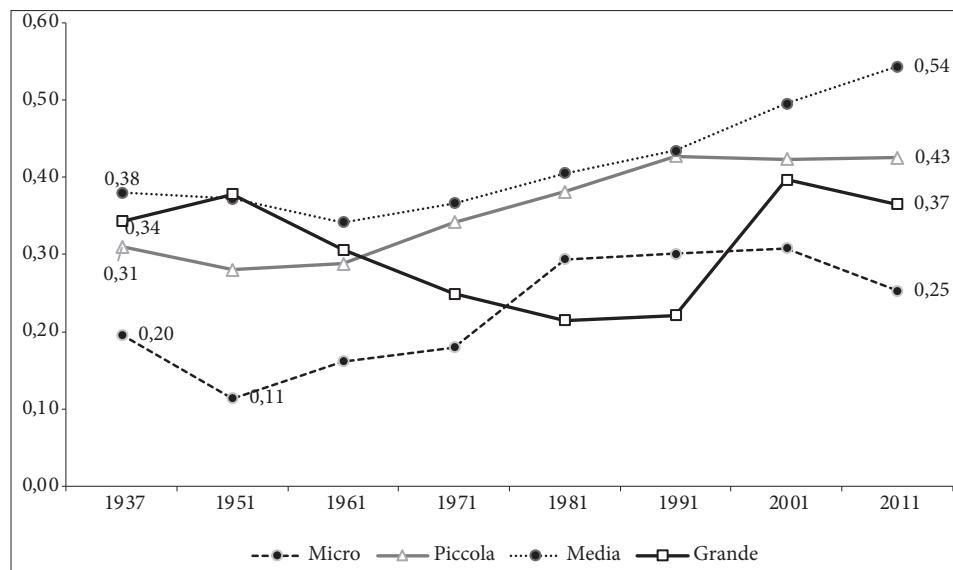
in cui  $n$  indica il numero di oggetti (punti spaziali) contenuti nel campione;  $i$  e  $j$  sono due qualsiasi di tali oggetti;  $x_i$  è il valore dell'attributo  $x$  nel punto  $i$ ,  $\mu$  è la media dei valori di tale attributo  $w_{ij}$  rappresenta la contiguità (distanza) tra la localizzazione di  $i$  e quella di  $j$ ; dove  $w_{ij} = 0$  per ogni  $i$  non contiguo a  $j$ , e per  $i=j$ . L'indice di Moran, come qualsiasi coefficiente di correlazione, è definito nell'intervallo  $[-1 \leq I \leq 1]$ , con correlazione nulla per  $I = 0$ .

Utilizziamo quest'indice per misurare il grado di autocorrelazione nella distribuzione della manifattura tra le province italiane. L'indice è calcolato per le quattro classi dimensionali per i censimenti 1937-2011, sia per gli addetti, sia per le unità locali delle imprese per kmq. I risultati, riportati nelle Figure 11 e 12, mostrano una tendenza all'aumento dell'autocorrelazione spaziale per tutte le classi di addetti, con l'eccezione della classe più grande (con oltre 100 addetti) in cui l'indice diminuisce dal 1951 al 1991 per poi aumentare nel decennio successivo. In particolare, come si intuisce guardando le cartine, l'indice assume i valori più bassi per le microimprese e quelli più elevati per le medie imprese. Si osserva, inoltre, come per le imprese di dimensione più grande l'indice di Moran calcolato per le unità locali (Figura 12) abbia un valore nettamente più elevato di quello calcolato per gli addetti.

<sup>23</sup> A. Getis, *Reflections on spatial autocorrelation*, in «Regional Science and Urban Economics», vol. 37, n. 4, 2007, pp. 491-496.

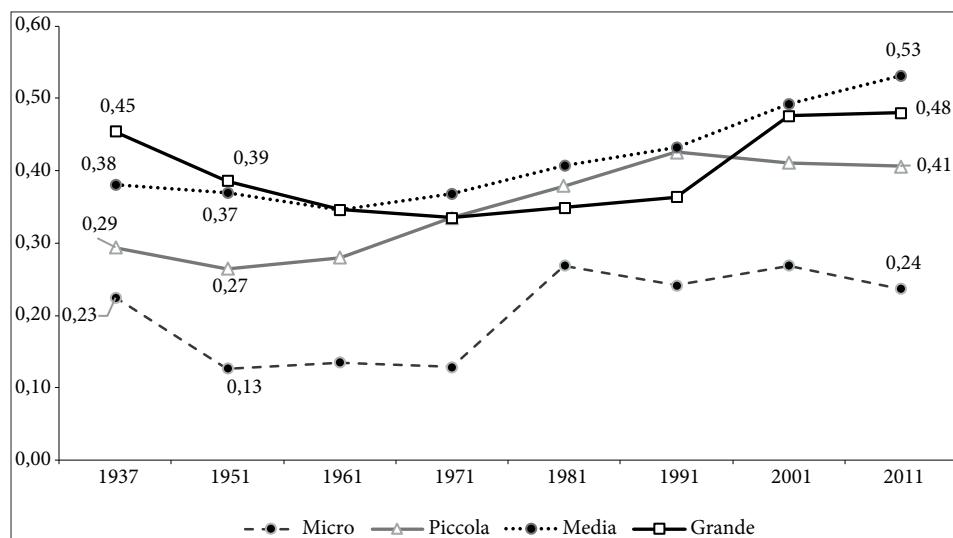
<sup>24</sup> S. Bertazzon, *L'analisi spaziale. La geografia che... conta*, Franco Angeli, Milano 2022; B. Murgante, F. Scorzà, *Autocorrelazione spaziale e pianificazione del territorio: principi ed applicazioni*, Libria, Melfi 2023.

Figura 11. Indice di Moran – addetti per kmq, 1937-2011



Fonte: Elaborazione degli autori da Istat, Censimenti generali dell'industria, 1937-2021.

Figura 12. Indice di Moran – unità locali delle imprese per kmq, 1937-2011



Fonte: elaborazione degli autori da Istat, Censimenti generali dell'industria, 1937-2021.

Nel complesso, la manifattura si è spazialmente diffusa, interessando un territorio progressivamente più ampio, ma il rapporto di prossimità tra le province a più elevata intensità manifatturiera, si è rafforzato. Un risultato coerente con altri lavori, come quello di Brugnoli e Fachin<sup>25</sup> che, considerando dati provinciali per il periodo 1951-1991, mostra come il grado di concentrazione geografica dell'occupazione in diverse industrie manifatturiere sia generalmente diminuito, mentre l'indice di autocorrelazione sia aumentato. Anche altri studi, che hanno esaminato la distribuzione dell'industria nei sistemi locali del lavoro italiani per periodi più ristretti, giungono a conclusioni analoghe<sup>26</sup>. In sintesi, l'indice di Moran mostra come in Italia la distribuzione geografica della manifattura non sia coerente con uno schema centro-periferia, bensì con un modello di diffusione per "contiguità".

La diffusione per contiguità ha dato forma a una geografia industriale con un chiaro gradiente Nord-Sud che può essere valutato attraverso un semplice test statistico. Abbiamo stimato delle regressioni in cui la variabile dipendente è il numero di addetti manifatturieri, calcolato per kmq e rispetto alla popolazione in ciascuna provincia; come variabili esplicative abbiamo considerato la distanza chilometrica da Milano (in logaritmi) e due *dummies*, una per il Sud peninsulare e una per le Isole, che catturano effetti specifici delle due aree.

I risultati delle regressioni, riportati nelle Tabelle 5 e 6, confermano come la relazione tra la distanza da Milano e l'occupazione provinciale sia negativa e statisticamente significativa anche tenendo conto delle due *dummies* provinciali<sup>27</sup>.

*Tabella 5. Addetti alla manifattura per kmq e distanza da Milano – stime provinciali*

	1951	1971	2001	2011
const	5,96*** (7,84)	5,93*** (7,51)	5,58*** (8,10)	5,28*** (7,69)
Ln distanza da Milano	-0,695*** (-4,80)	-0,597*** (-3,98)	-0,526*** (-3,96)	-0,509*** (-3,84)
Sud	0,250	-0,208	-0,021	-0,060

<sup>25</sup> A. Brugnoli, S. Fachin, *Testing Economic Geography: Italy, 1951-1991*, in «Economics Bulletin», vol. 18, n. 1, 2001, pp. 1-7.

<sup>26</sup> G. Pellegrini, *Modelli di diffusione territoriale dell'industria manifatturiera in Italia*, in: AA.VV., *Economie locali, modelli di agglomerazione e apertura internazionale. Nuove ricerche della Banca d'Italia sullo sviluppo territoriale*, Banca d'Italia, Roma 2004; R. Basile, M. Mantuano, *La concentrazione geografica dell'industria in Italia: 1971-2001*, in «Scienze Regionali/Italian Journal of Regional Science», n. 3, 2008.

<sup>27</sup> Abbiamo verificato il Fattore di inflazione della varianza (VIF) i cui valori sono vicini a 1 e ciò esclude presenza di collinearità tra le variabili.

	1951	1971	2001	2011
	(0,835)	(-0,681)	(-0,07)	(-0,208)
Isole	0,0215	-0,387	-0,921***	-0,909***
	(0,0561)	(-0,974)	(-2,67)	(-2,647)
n	92	94	110	110
R <sup>2</sup>	0,35	0,38	0,41	0,40

Nota: Stime OLS (Ordinary Least Squares), variabile dipendente: logaritmo degli addetti manifatturieri per kmq; statistiche t tra parentesi; \* Significativo al livello del 10%; \*\* Significativo al 5%; \*\*\* Significativo all'1%.

Tabella 6. Addetti alla manifattura rispetto alla popolazione e distanza da Milano – stime provinciali

	1951	1971	2001	2011
const	0,036	-0,385	-0,992***	-1,394***
	(0,116)	(-1,29)	(-2,67)	(-3,94)
Ln distanza da Milano	-0,525***	-0,365***	-0,259***	-0,233***
	(-9,00)	(-6,47)	(-3,62)	(-3,42)
Sud	-0,054	-0,514***	-0,374**	-0,374**
	(-0,450)	(-4,46)	(-2,40)	(-2,52)
Isole	0,005	-0,506***	-0,810***	-0,763***
	(0,034)	(-3,39)	(-4,36)	(-4,30)
n	92	94	110	110
R <sup>2</sup>	0,70	0,74	0,54	0,53

Nota: Stime OLS (Ordinary Least Squares), variabile dipendente: logaritmo degli addetti manifatturieri per abitante; statistiche t tra parentesi; \* Significativo al livello del 10%; \*\* Significativo al 5%; \*\*\* Significativo all'1%.

Si nota come nelle stime riguardanti la densità dell'occupazione per kmq (Tabella 5) i coefficienti della distanza da Milano – interpretabili in termini di elasticità – siano maggiori rispetto alle stime che considerano la quota di occupazione (Tabella 6). Inoltre, nelle stime della densità la *dummy* Sud non è significativa, mentre lo è in quelle alternative. In effetti, le differenze Nord-Sud sono maggiori quando si considera l'intensità piuttosto che la densità territoriale degli occupati manifatturieri.

La distanza chilometrica da Milano è stata usata anche in altri lavori per analizzare la distribuzione geografica delle attività economiche in Italia<sup>28</sup>. In particolare, ÅHearn e Venables, usando dati regionali, hanno stimato l'elasticità dell'occupazione nelle diverse industrie manifatturiere rispetto alla distanza da Milano negli anni censuari 1871-2001. Per il settore manifatturiero nel suo complesso, i risultati sono coerenti con quelli da noi ottenuti, tenendo presente però che le nostre stime, oltre alla distanza, includono le due *dummies* territoriali.

I risultati confermano come, nel periodo esaminato, la manifattura si sia diffusa spazialmente ma, ciononostante, i livelli di industrializzazione hanno mantenuto un chiaro gradiente latitudinale. In sintesi, nel trentennio 1951-1981, il processo di crescita industriale ha coinvolto le regioni del Nord-Est e del Centro mentre ha lambito il Mezzogiorno.

Secondo alcuni di studi, l'industrializzazione delle regioni della Terza Italia sarebbe stata favorita da fattori socio-istituzionali: dal “capitale sociale” che avrebbe favorito la creazione di reti di cooperazione tra individui e imprese; dal legame con le tradizioni artigianali presenti nelle regioni della mezzadria; dal ruolo svolto delle istituzioni locali a favore dello sviluppo<sup>29</sup>. Fattori, questi, carenti nelle regioni meridionali.

Il gradiente latitudinale nella distribuzione della manifattura è stato anche posto in relazione con il vantaggio geografico delle regioni settentrionali, in termini di accesso a un più ampio mercato interno e di prossimità ai principali mercati esteri. Già Vera Lutz<sup>30</sup>, intervenendo nel dibattito sulle politiche d'industrializzazione del Mezzogiorno, aveva osservato come la prossimità geografica ai grandi mercati esteri conferisse al Nord un vantaggio per la localizzazione industriale, mentre il Sud fosse penalizzato dalla sua perifericità geografica.

Da un'indagine condotta nei primi anni Settanta su un campione di 604 imprese del Mezzogiorno beneficiarie di agevolazioni agli investimenti, risultava come per il 39% di esse la vicinanza ai mercati di sbocco avesse rappresentato un fattore fondamentale per la localizzazione dell'insediamento industriale, mentre per il 22% la localizzazione era stata influenzata dalla prossimità ai mercati di approvvigiona-

<sup>28</sup> B. Åhearn, A. J. Venables, *Geografia, commercio estero e divari regionali*, in G. Toniolo (a cura di), *L'Italia e l'economia mondiale dall'Unità a oggi*, Marsilio, Venezia 2013, pp. 825-868; V. Daniele, P. Malanima, N. Ostuni, *Geography, Market Potential and Industrialization in Italy 1871-2001*, in «Papers in Regional Science», n. 97, 2018, pp. 639-662.

<sup>29</sup> A. Bagnasco, *La costruzione sociale del mercato. Studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia*, il Mulino, Bologna 1988; R. Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano 1993; M. Moroni, *Alle origini dello sviluppo locale. Le radici storiche della Terza Italia*, il Mulino, Bologna 2008.

<sup>30</sup> V.C. Lutz, *Alcuni aspetti strutturali del problema del mezzogiorno: la complementarietà dell'emigrazione e dell'industrializzazione*, in «Moneta e Credito», vol. 15, n. 56, 1961, pp. 407-443.

mento di materie prime. L'importanza del mercato come fattore di localizzazione era preceduta solo dalle agevolazioni finanziarie di cui le imprese avevano beneficiato<sup>31</sup>.

Alcuni studi recenti, che coprono periodi diversi a partire dai primi anni postunitari, supportano la tesi secondo la quale la dimensione del mercato potenziale – cioè del mercato raggiungibile da una data localizzazione tenendo conto della distanza geografica – abbia giocato un ruolo rilevante per lo sviluppo industriale delle regioni italiane, particolarmente in passato, quando i costi del trasporto delle merci erano elevati e le infrastrutture carenti<sup>32</sup>. Un risultato coerente con quelli ottenuti per altri Paesi<sup>33</sup>.

Poiché l'industrializzazione è un fenomeno cumulativo, la localizzazione iniziale ha influenzato le successive traiettorie di sviluppo regionali. Ciò non significa che l'accesso ai mercati sia l'unico fattore che, in prospettiva storica, spiega la diseguale distribuzione geografica della manifattura in Italia; ma certamente non è un fattore che può essere trascurato.

## 5. *Discussione e conclusione*

In tutte le nazioni lo sviluppo economico è stato trainato dall'industrializzazione. E in tutte le nazioni, specie in quelle più grandi, l'industrializzazione è stato un fenomeno spazialmente squilibrato, che ha interessato con intensità diversa le regioni<sup>34</sup>. Questi squilibri, particolarmente evidenti in Italia, sono alla base dei divari di sviluppo che storicamente caratterizzano il Paese.

L'industrializzazione moderna in Italia si è avviata alla fine dell'Ottocento nelle regioni del Nord-Ovest. In un processo di causazione cumulativa, per oltre cinquant'anni, il grado di concentrazione industriale nell'area è aumentato<sup>35</sup>. Di conseguenza, i divari regionali nei livelli d'industrializzazione – e, quindi, di sviluppo – sono diventati sempre più evidenti.

<sup>31</sup> M. Di Palma, C. Mazziotta (a cura di), *Tipologia industriale ed infrastruttura del territorio per una politica di sviluppo del Mezzogiorno*, Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale, Documento n. 15, 1972.

<sup>32</sup>. B. Àhearn, A. J. Venables, *Geografia, commercio estero e divari regionali*, cit.; V. Daniele, P. Malanima, N. Ostuni, *Geography, Market Potential and Industrialization in Italy 1871-2001*, cit.; A. Missiaia, *Market versus Endowment: Explaining Early Industrial Location in Italy (1871-1911)*, in «Cliometrica», n. 13, 2019, pp. 127-161.

<sup>33</sup> J. Martinez-Galarraga, D. A. Tirado-Fabregat, *Economic geography and Economic History: A Literature Overview*, in R. Van Leeuwen, C. M. R. Philips, E. Buyst (eds.), *An Economic History of Regional Industrialization*, Routledge, New York 2021, pp. 27-46.

<sup>34</sup> R. Van Leeuwen, R. C. M. Philips, E. Buyst (eds.), *An Economic History of Regional Industrialization*, cit.

<sup>35</sup> V. Daniele, P. Malanima, N. Ostuni, *Geography, Market Potential and Industrialization in Italy 1871-2001*, cit.

luppo economico – si sono ampliati: si è verificata una lunga fase di divergenza, resa possibile anche dall'assenza di incisive politiche di riequilibrio territoriale.

La geografia industriale del 1951 è il risultato di questo processo di sviluppo spazialmente disuguale. In quell'anno, l'industria era fortemente concentrata nelle tre regioni del Nord-Ovest in cui erano localizzate il 63% delle imprese manifatturiere con più di 100 addetti e in cui lavoravano il 53% degli addetti manifatturieri del Paese. La geografia manifatturiera italiana era polarizzata e gli squilibri regionali nel Pil per abitante erano molto elevati.

Nei trent'anni successivi, la concentrazione spaziale della manifattura è diminuita e la geografia economica italiana è cambiata. Come abbiamo visto, la manifattura si è “diffusa” nel Nord-Est e nel Centro. Pur con differenze regionali e locali, per livelli d'industrializzazione, il Nord è divenuto un'area sostanzialmente omogenea; non molto diversi i livelli della Toscana e delle Marche. Nettamente distaccati il Sud peninsulare e le Isole.

In Italia, la fase dell'industrializzazione avviatasi allo scorcio dell'Ottocento si è conclusa da tempo. L'occupazione nel settore secondario ha raggiunto il picco nel 1971, relativamente tardi rispetto ad altre nazioni di più precoce industrializzazione. In quell'anno, l'industria nel suo complesso occupava il 44% delle forze di lavoro. Poi la quota ha cominciato a diminuire: l'Italia è entrata nella fase post-industriale. Anche in termini di valore aggiunto il peso dell'industria è calato; per effetto dell'aumento della produttività del lavoro il declino è stato, però, più contenuto di quello nell'occupazione. La tendenza alla deindustrializzazione è comune – pur con differenze – a tutti i Paesi avanzati.

La dinamica della manifattura è stata leggermente diversa da quella dell'industria nel suo complesso. Negli anni Settanta, l'occupazione e la quota di valore aggiunto sono, seppur lievemente, aumentate. Il picco è stato raggiunto nel 1981, quando il contributo della manifattura al valore aggiunto nazionale ha sfiorato il 20%. Poi, la quota è progressivamente diminuita, anche se il contributo del settore è rimasto rilevante. Nel 2021, la manifattura occupava il 21% degli addetti totali alle imprese e contribuiva per il 16,7% alla formazione del valore aggiunto italiano. Molto diverse, però, le quote regionali.

Nel periodo 1971-2021, il Centro-Nord ha apportato mediamente l'86,5% del valore aggiunto manifatturiero nazionale (Tabella 7, A). Nell'area più sviluppata del paese, il settore manifatturiero ha contribuito mediamente al 20% del valore aggiunto prodotto; un valore doppio di quello del Mezzogiorno.

Tabella 7. Valore aggiunto dell'industria manifatturiera, 1971-2021

	1971	1981	1991	2001	2011	2021
A) in% del v.a.						
manifatturiero						
italiano						
Centro-Nord	88	85	86	85	87	88
Mezzogiorno	12	15	14	15	13	12
Italia	100	100	100	100	100	100
B) in% del v.a. totale						
Centro-Nord	19,8	22,5	21,9	19,5	18,0	18,9
Mezzogiorno	8,2	11,3	11,1	10,5	9,0	8,7
Italia	16,9	19,7	19,2	17,2	15,9	16,7

Nota: il pannello A riporta il valore aggiunto manifatturiero in percentuale del valore aggiunto totale; quello B le quote delle due macroregioni sul valore aggiunto manifatturiero italiano; per gli anni 1971-1991, il valore aggiunto non comprende quello dei servizi bancari.

Fonte: CRENoS 1971-1991 e, per i restanti anni, ISTAT.

Nonostante la crescente importanza economica dei servizi, nelle economie “mature” come quella italiana, l’industria manifatturiera rimane ancora un settore chiave non solo per l’occupazione che genera. Ha un ruolo fondamentale per la crescita della produttività, per l’innovazione tecnologica e per l’esistenza di molte attività di servizio che da essa, direttamente o indirettamente, dipendono<sup>36</sup>. Ciò vale per l’aggregato e, ovviamente, per le economie regionali e locali.

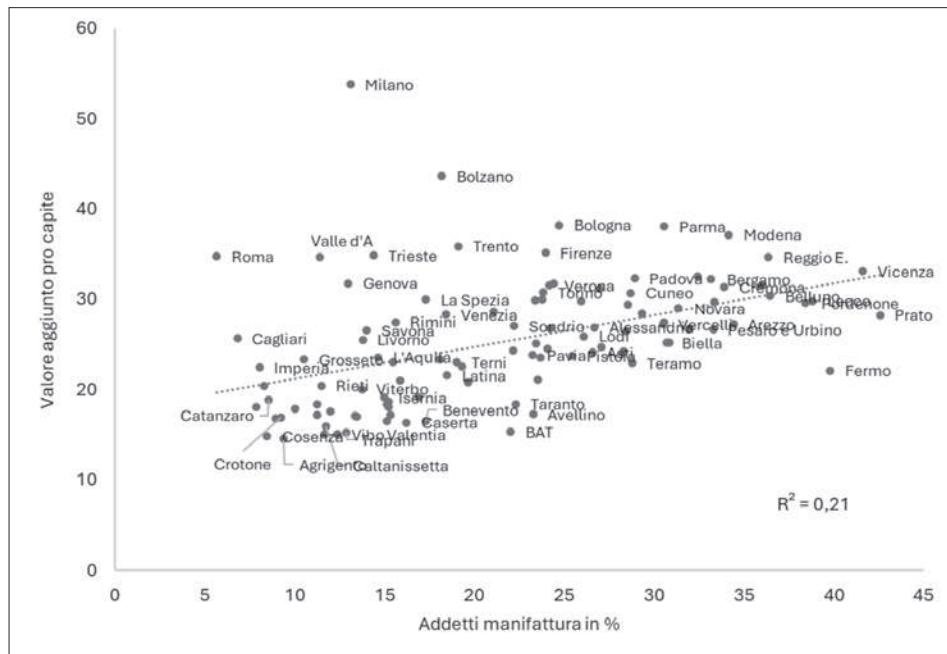
In molti Paesi esistono poli – città e aree metropolitane – in cui gli elevati livelli di reddito pro capite dipendono dalla concentrazione di servizi avanzati, come quelli finanziari o ad elevato contenuto di capitale umano e tecnologia, che garantiscono alti salari. Eppure, nonostante i cambiamenti strutturali, nonostante l’affermazione di un’economia “dematerializzata”, tra livelli di reddito e industrializzazione c’è ancora un legame significativo.

La Figura 13 mostra la relazione tra valore aggiunto pro capite e occupazione manifatturiera nelle province italiane. La relazione è positiva ma debole ( $R^2 = 0,21$ ). La distribuzione è, però, influenzata da poche province: in primo luogo Milano, poi Bolzano, Roma e Aosta. Si tratta di province in cui – per ragioni diverse – la struttura produttiva

<sup>36</sup> J. Hauge, H. Chang, *The Role of Manufacturing Versus Services in Economic Development*, in P. Bianchi, C.R. Durán, S. Labory (eds.), *Transforming Industrial Policy for the Digital Age*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2019, pp. 12-36.

è sbilanciata verso i servizi avanzati (Milano) o della pubblica amministrazione. Tolte queste dal campione, come mostra la Figura 14, la relazione diventa forte ( $R^2 = 0,42$ ).

Figura 13. Relazione tra valore aggiunto pro capite e quota di occupati nella manifattura in 107 province, 2021



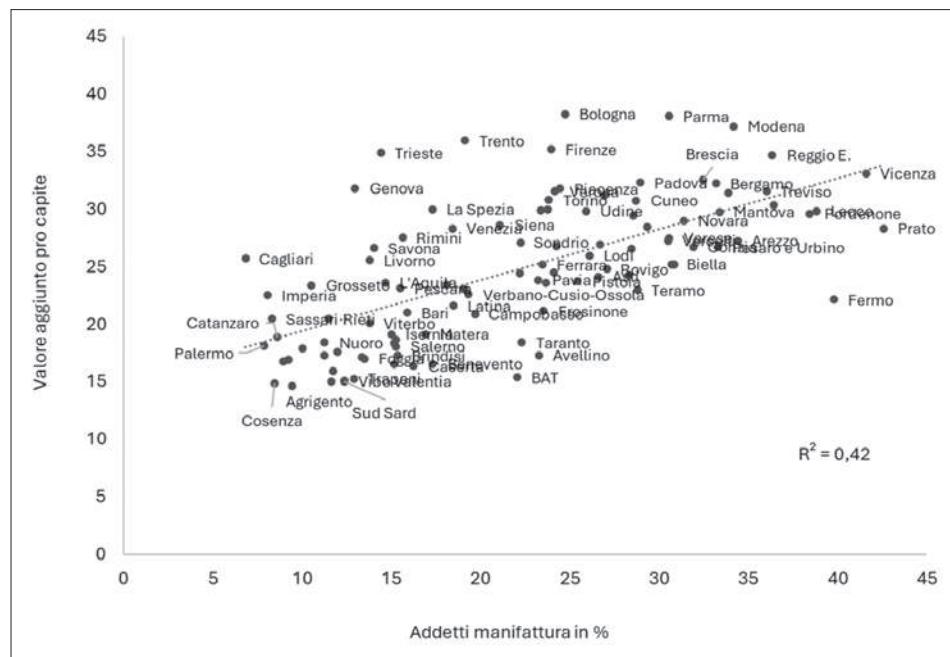
*Nota: addetti alla manifattura in percentuale degli addetti alle imprese.*

*Fonte: ISTAT - per gli addetti, registro ASIA delle imprese e per il valore aggiunto Conti economici regionali (online, agosto 2024, <https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories>).*

Le province con più basso valore aggiunto (e reddito) pro capite sono quasi tutte meridionali, le meno industrializzate. Paradossalmente, le regioni meridionali sono anche quelle in cui il peso del terziario è mediamente maggiore: nel 2021, il 78% del valore aggiunto complessivo proveniva dai servizi, a fronte del 72% del Centro-Nord. Anche il ruolo dell'agricoltura e delle costruzioni è comparativamente maggiore. E anche la composizione dei servizi è diversa tra le due aree del Paese: nel Mezzogiorno, hanno maggiore incidenza quelli a basso valore aggiunto (i servizi alle persone, il turismo) e la pubblica amministrazione<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Nel 2021, l'agricoltura contribuiva al 3,6% del valore aggiunto nel Mezzogiorno e al 14% nel resto del paese, mentre le costruzioni, rispettivamente, al 6 e al 5%. Nel Mezzogiorno, la pubblica amministrazione e i servizi alle persone hanno un peso comparativamente maggiore.

Figura 14. Relazione tra valore aggiunto pro capite e quota di occupati nella manifattura in 103 province, 2021



Nota: addetti alla manifattura in percentuale degli addetti alle imprese.

Fonte: ISTAT – per gli addetti registro ASIA delle imprese e per il valore aggiunto Conti economici regionali (online, agosto 2024, <https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories>).

Il paradosso è però solo apparente: le differenze nella struttura produttiva e in quella occupazionale sono il portato delle diverse traiettorie di sviluppo delle due aree. A differenza del Centro-Nord, il Mezzogiorno è divenuto un'economia post-industriale senza mai aver attraversato un compiuto processo d'industrializzazione. Il ruolo comparativamente maggiore dei servizi è semplicemente complementare alla gracialità della sua base manifatturiera da cui, in ultima analisi, dipende il suo ritardo di sviluppo.

## *I divari regionali in Italia e le politiche economiche per il Mezzogiorno, 1951-2022. Un quadro di sintesi*

### *1. Introduzione*

Tra il 1951 e il 2022, il Pil pro capite dell'Italia, ai prezzi costanti, è aumentato di 5,6 volte. Questo processo di crescita, che ha avuto fasi e ritmi diversi, è stato territorialmente diseguale. Come risultato, il divario tra il Mezzogiorno e il Centro-Nord è rimasto sostanzialmente invariato.

Dopo la lunga divergenza, che durava ininterrottamente dalla fine dell'Ottocento, il Mezzogiorno giungeva agli anni Cinquanta in una condizione di grave ritardo sociale ed economico. Con oltre la metà delle forze lavoro occupate in agricoltura, la struttura produttiva era quella tipica delle economie rurali; gli indicatori sociali, a partire dalla mortalità infantile e dai livelli d'istruzione, mostravano inequivocabilmente un profondo ritardo di modernizzazione rispetto alle regioni settentrionali. Nel 1951, il Pil pro capite meridionale, ai prezzi dell'epoca, era il 53,5% di quello del Centro-Nord. Pur in una fase di crescita, negli anni Cinquanta, il divario nel reddito aumentò. Solo nel decennio successivo, il Mezzogiorno recuperò parte del terreno perso in precedenza<sup>1</sup>.

Tra il 1961 e il 1973, mentre l'Italia colmava il divario che la separava dai Paesi europei più sviluppati, il divario nel Pil per abitante e nella produttività del lavoro tra Mezzogiorno e Centro-Nord si ridusse. Fu, quello, un decennio di grandi trasformazioni, in cui le politiche per l'industrializzazione del Mezzogiorno ebbero

<sup>1</sup> Gli studi sui divari regionali in Italia si riferiscono a periodi diversi e utilizzano metodologie e fonti diverse. Cfr., per esempio, R. Paci, A. Saba, *The Empirics of Regional Economic Growth in Italy 1951-1993*, in «Rivista internazionale di scienze economiche e commerciali», n. 45, 1997, pp. 515-542; R. Paci, F. Pigliaru, *Structural change and convergence: an Italian regional perspective*, *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 8, n. 3, 1997, pp. 297-318; M. Terrasi, *Convergence and divergence across Italian regions*, in «Annals of Regional Science», n. 33, 1999, pp. 491-510; V. Daniele, *Integrazione economica e monetaria e divari regionali nell'Unione europea*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 15, n. 3, 2002, pp. 513-550; V. Daniele, P. Malanima, *Falling disparities and persisting dualism: Regional development and industrialisation in Italy, 1891-2001*, in «Investigaciones de Historia Económica - Economic History Research (IHE-EHR)», vol. 10, n. 3, 2014, pp. 165-176; C. Morana, *Regional Convergence in Italy: 1951-2000*, in «Giornale degli Economisti e Annali di Economia», vol. 63, n. 2, 2004, pp. 139-160.

la maggiore intensità mentre, attraverso i flussi migratori, si realizzò un’imponente riallocazione della forza lavoro tra Sud e Nord e tra agricoltura e industria. Quel processo di convergenza – unico per intensità e durata nella storia unitaria italiana – si interruppe nei primi anni Settanta. Nel periodo successivo, pur con alcune variazioni annuali, il divario tra Mezzogiorno e Centro-Nord è rimasto sostanzialmente invariato.

Nelle pagine seguenti si offre un quadro di sintesi delle dinamiche di crescita regionali nel periodo 1951-2022. L’analisi è descrittiva e condotta attraverso i metodi standard di analisi della convergenza – cosiddetti “metodi parametrici” – che meglio di altri più sofisticati consentono di rappresentare l’andamento dei divari economici. C’è un’ampia letteratura sui divari tra le regioni italiane. Rispetto ad altri lavori, il nostro si differenzia non solo per il periodo coperto, ma anche per l’attenzione sulle fonti dei dati. Si confrontano, infatti, diverse stime del reddito regionale per gli anni 1951-1971 e si considera una serie dell’occupazione nelle ripartizioni territoriali.

Il lavoro è così strutturato: il secondo paragrafo descrive i dati utilizzati; quello successivo contiene l’analisi di convergenza; il quarto e il quinto ripercorrono le fasi principali delle politiche economiche per il Mezzogiorno nel periodo 1951-2022.

## 2. *I dati*

Le prime stime ufficiali dei conti economici territoriali, con dati sul reddito e sulle sue componenti dal lato della formazione e da quello degli impieghi, sono state prodotte dall’Istat nel 1967. I dati, che coprono gli anni 1951-1966, riguardano le quattro ripartizioni territoriali del Paese (Nord-ovest, Nord-est, Centro e Mezzogiorno). Le stime di contabilità territoriale sono poi state aggiornate ed estese al periodo 1951-1972<sup>2</sup>.

Le uniche stime del reddito delle regioni per gli anni 1951-1969 sono state elaborate da Guglielmo Tagliacarne in una serie di articoli<sup>3</sup>. In queste stime, il reddito è calcolato al costo dei fattori e ai prezzi correnti e ciò, in assenza di indici dei prezzi regionali, ne limita l’utilizzo. Per il 1963-1974, una ricostruzione dei redditi, dei consumi e degli investimenti regionali è stata effettuata da Unioncamere<sup>4</sup>. Per gli anni 1971-1974 i valori sono calcolati sia ai prezzi correnti, sia costanti, mentre la serie per l’intero periodo è ai prezzi correnti. Stime del reddito per le riparti-

<sup>2</sup> Istituto Centrale Di Statistica, *Fonti e metodi di calcolo dei redditi regionali*, Failli, Roma 1974.

<sup>3</sup> G. Tagliacarne, *I conti provinciali e regionali*, in «Moneta e credito», vol. 18, n. 71, 1965, pp. 305-391; G. Tagliacarne, *I conti provinciali e regionali*, in «Moneta e Credito», vol. 20, n. 80, 1967, pp. 375-687; G. Tagliacarne, *I conti provinciali e regionali*, in «Moneta e Credito», vol. 22, n. 88, 1969, pp. 421-510.

<sup>4</sup> UNIONCAMERE, *I conti economici regionali 1974: calcolo di alcuni principali aggregati: reddito, consumi, investimenti: serie storica 1963-74*, Franco Angeli, Milano 1976.

zioni territoriali e per le regioni sono, poi, contenute in alcune pubblicazioni della Svimez<sup>5</sup>. La stessa Svimez ha pubblicato una serie omogenea dei conti economici regionali dal 1970 al 1998 e, più recentemente, una serie del Pil che copre il periodo 1951-2009<sup>6</sup>. Le serie di contabilità territoriale, con dati omogenei dal 1995 in poi, vengono pubblicate dall'Istat e regolarmente aggiornate.

Le fonti sopra citate sono state utilizzate da studiosi o gruppi di ricerca nella costruzione di *dataset*. Il Centro di ricerche Nord-Sud dell'Università di Cagliari (CRENOS), ha reso disponibile un *dataset* per il periodo 1951-1993 che, per il reddito, utilizza le serie Tagliacarne per il 1951-1962, quelle Unioncamere per il 1963-1969, quelle Svimez per il 1970-1979 e, dal 1980 in poi, quelle Istat<sup>7</sup>. Le metodologie utilizzate per congiungere le serie e per deflazionare le serie ai prezzi correnti sono accennate. Lo stesso centro di ricerche ha pubblicato un *dataset* sui conti economici regionali per gli anni 1970-2004<sup>8</sup>.

Come vedremo, le stime sul reddito regionale, in particolare quelle per gli anni 1951-1971, presentano delle differenze che si riflettono sull'andamento del divario nel reddito pro capite tra Mezzogiorno e Centro-Nord. Ciò è rilevante per le valutazioni sull'andamento dell'economia meridionale in una fase importante, che copre gli anni del miracolo economico italiano e, inoltre, per valutare gli effetti delle politiche a sostegno dello sviluppo del Mezzogiorno realizzate a partire dal 1951.

Per esaminare le dinamiche di convergenza/divergenza regionali, in questo lavoro utilizziamo i dati sul reddito regionale ai prezzi costanti elaborati dal CRENOS per gli anni 1951-1995 e, per quelli seguenti, le serie dei conti economici regionali Istat. Le due serie sono ai prezzi costanti ma con differenti anni base. Per ottenere una serie per l'intero periodo abbiamo preso gli indici del Pil regionale rispetto all'Italia; abbiamo, poi, moltiplicato gli indici per i valori del Pil italiano in euro ai prezzi costanti 2015 ottenendo, così, il Pil regionale ai prezzi costanti.

Per l'occupazione regionale, la Svimez ha pubblicato delle serie sulle unità di lavoro<sup>9</sup>, che presentano, però, differenze con quelle Istat. Abbiamo, perciò, utilizzato la serie omogenea Istat degli occupati e delle forze di lavoro regionali disponibile a partire dal 1977<sup>10</sup>; per gli anni precedenti, abbiamo utilizzato i dati sugli occupati

<sup>5</sup> SVIMEZ, *Rapporto 1985 sull'economia del Mezzogiorno*, Fondazione Premio Napoli, Napoli 1985; SVIMEZ, *Rapporto 1993 sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 1993.

<sup>6</sup> SVIMEZ, *I conti economici delle regioni italiane dal 1970 al 1998*, il Mulino, Bologna 2000; SVIMEZ, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud, 1861-2011*, a cura di A. Giannola, A. Lepore, R. Padovani, L. Bianchi, D. Miotti, il Mulino, Bologna 2011.

<sup>7</sup> Si veda <https://crenos.unica.it/crenos/databases/database-regio-it-1951-1993>.

<sup>8</sup> Si veda <https://crenos.unica.it/crenos/databases/database-regio-it-1970-2004>.

<sup>9</sup> SVIMEZ, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud, 1861-2011*, cit.

<sup>10</sup> Si veda <https://www.istat.it/tag/serie-storiche/>.

dell’Istituto Centrale di Statistica<sup>11</sup> che, per gli anni di sovrapposizione, non presentano significative differenze con la serie citata.

### 3. *L’andamento dei divari 1951-2022*

Le dinamiche di convergenza tra le regioni possono essere analizzate attraverso diversi metodi. I più utilizzati – e più chiari nella descrizione delle tendenze regionali – sono i cosiddetti “metodi parametrici”<sup>12</sup>. Quello detto di  $\sigma$ -convergenza consiste nell’esaminare l’andamento nel tempo di un indicatore di dispersione (varianza, deviazione standard o coefficiente di variazione) del Pil pro capite o delle altre variabili considerate. Ovviamente, si ha convergenza quando l’indicatore di dispersione diminuisce. L’altro metodo, detto di  $\beta$ -convergenza *assoluta*, consiste nel regredire il tasso di crescita del Pil pro capite, o della variabile considerata, sul suo livello iniziale. Poiché la convergenza implica che le regioni più arretrate crescano a tassi maggiori di quelle avanzate, deve esistere una relazione negativa e statisticamente significativa tra le due variabili. Si ha  $\beta$ -convergenza *condizionata*, invece, quando le regioni non convergono verso lo stesso livello di reddito (di stato stazionario) bensì verso specifici livelli, condizionatamente alle variabili che ne influenzano la crescita.

La convergenza può essere verificata attraverso altri metodi, come le matrici delle probabilità di transizione o diversi approcci di regressione, per esempio attraverso dati panel o stime di serie temporali in cui la definizione di convergenza si basa sulle nozioni di radici unitarie e cointegrazione<sup>13</sup>. Si aggiungono altri metodi econometrici che tengono conto di effetti di dipendenza o di eterogeneità spaziale<sup>14</sup>.

Per esaminare l’evoluzione dei divari secondo l’approccio di  $\sigma$ -convergenza, usiamo il coefficiente di variazione. La Figura 1 ne mostra l’andamento per tutte le regioni italiane e, separatamente, per quelle del Centro-Nord e del Mezzogiorno. La dinamica è molto chiara. Nella prima metà degli anni Cinquanta, le disparità

<sup>11</sup> ISTAT, *Occupati per attività economica e regione, 1970-1989*, voll. 1-5, Roma 1977-1986.

<sup>12</sup> R. J. Barro, X. Sala-I-Martin, *Convergence*, in «Journal of Political Economy», n. 100, 1992, pp. 223-251.

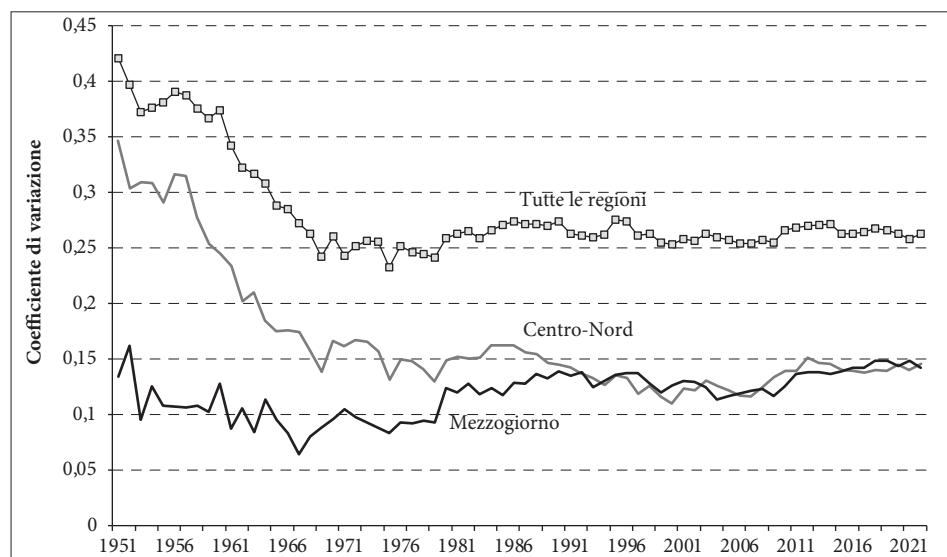
<sup>13</sup> Per una rassegna cfr. S. Magrini, *Chapter 62 – Regional (DI) Convergence*, in J. Vernon Henderson, J. Thisse (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, n. 4, Elsevier, Amsterdam 2004, pp. 2741-2796; S. Alexiadis, *Empirical Measures of Regional Convergence*, in *Convergence Clubs and Spatial Externalities. Advances in Spatial Science*, Springer, Berlin 2012.

<sup>14</sup> G. Arbia, R. Basile, M. Salvatore, *Regional Convergence in Italy 1951-1999: A Spatial Econometric Perspective*, ISAE Working Papers 29, ISTAT, Roma 2003; J. Le Gallo, C. Ertur, C. Baumont, *A spatial econometric analysis of convergence across European regions, 1980-1995*, in B. Fingleton (ed.), *European Regional Growth*, Springer, Berlin 2019, pp. 99-129; S. Bourdin, *A geographical approach to economic convergence Exploring regional disparities in the European Union and their evolution*, in «L’Espace géographique», vol. 42, n. 3, 2013, pp. 256-270.

nel Pil pro capite sono elevate. Dalla fine di quel decennio e in tutto quello successivo, il coefficiente di variazione diminuisce significativamente. Si verifica, cioè una fase di convergenza che si arresta nei primi anni Settanta. Si ha, poi, un lieve aumento dell'indicatore – ovvero divergenza – e poi una sostanziale stabilità nei divari regionali.

Si nota come l'andamento del coefficiente di variazione differisca tra i due gruppi di regioni. Gli elevati squilibri tra le regioni centrosettentrionali si sono considerevolmente ridotti nel tempo. In altre parole, per livelli di Pil pro capite quelle regioni sono divenute molto più simili tra loro di quanto non fossero in passato. Un processo di convergenza spiegato dall'intenso sviluppo industriale che, fino agli anni Ottanta, ha riguardato il Nord-Est e il Centro<sup>15</sup>. Le regioni meridionali, invece, già negli anni Cinquanta costituivano un gruppo piuttosto “omogeneo” per livelli di reddito che è rimasto sostanzialmente tale fino a oggi.

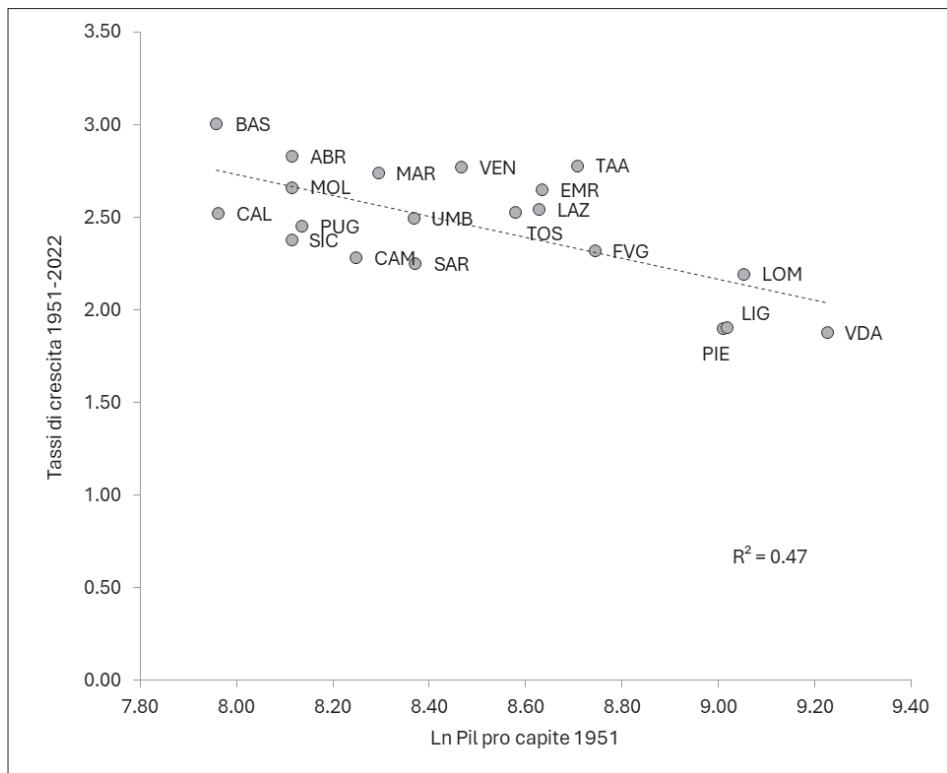
Figura 1.  $\sigma$ -convergenza: coefficiente di variazione del Pil per abitante regionale, 1951-2022



Fonte: dal 1951 al 2004 elaborazione degli autori da CRENoS <https://crenos.unica.it/crenos/databases/database-regio-it-1951-1993> e <https://crenos.unica.it/crenos/databases/database-regio-it-1970-2004>; dal 2005 al 2021, elaborazione degli autori da Istat, *Conti economici territoriali*, <https://www.istat.it/sistema-informativo-6/conti-economici-territoriali-1995-2023/>.

<sup>15</sup> V. Daniele, R. Ghezzi, F. Samà, *La geografia dell'industria manifatturiera in Italia, 1951-2021*, in questo volume.

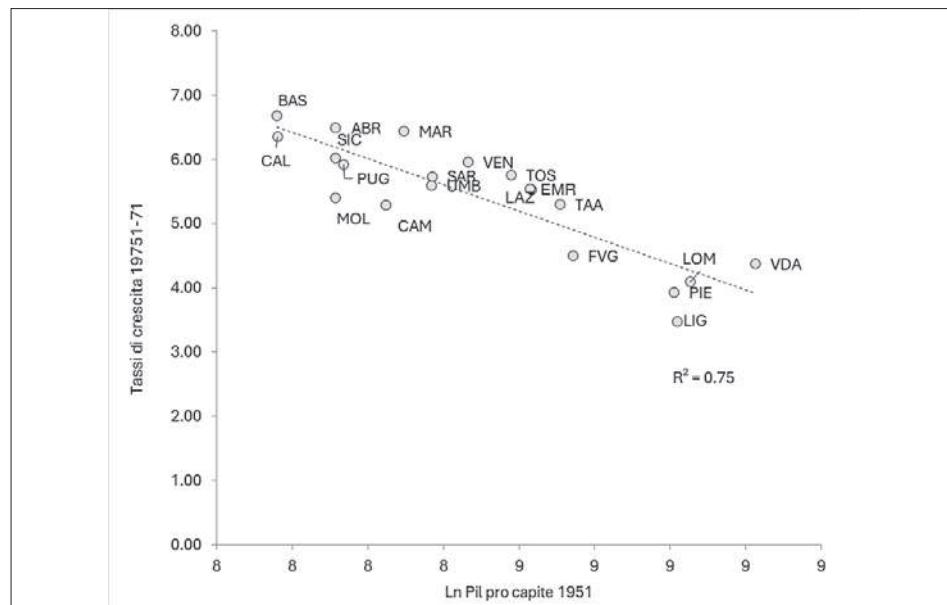
Figura 2.  $\beta$ -convergenza regionale, 1951-2022



Fonte: dal 1951 al 2004 elaborazione degli autori da CRENoS <https://crenos.unica.it/crenos/databases/database-regio-it-1951-1993> e <https://crenos.unica.it/crenos/databases/database-regio-it-1970-2004>; dal 2005 al 2021, elaborazione degli autori da Istat, Conti economici territoriali, <https://www.istat.it/sistema-informativo-6/conti-economici-territoriali-1995-2023/>.

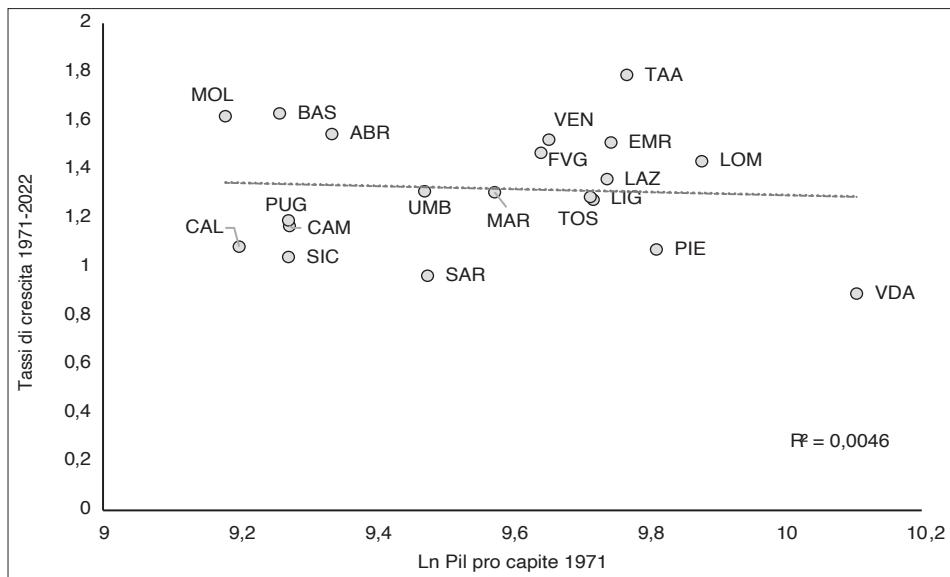
Nella Figura 2 si pone in relazione il tasso di crescita del Pil pro capite delle regioni nel periodo 1951-2022 con i livelli iniziali della stessa variabile, secondo il concetto di  $\beta$ -convergenza assoluta. La relazione, negativa e statisticamente significativa ( $R^2 = 0,47$ ), mostra come le regioni che nel 1951 erano relativamente più arretrate siano cresciute, in media, a tassi maggiori di quelle più sviluppate. C'è stata, dunque, convergenza regionale. Come mostrano le Figure 3 e 4, però, la convergenza non ha riguardato l'intero periodo, bensì si è verificata negli anni 1951-1973; in quelli successivi si è verificata, invece, una lieve divergenza tra le regioni.

Figura 3.  $\beta$ -convergenza regionale, 1951-1971



Fonte: dal 1951 al 2004 elaborazione degli autori da CRENoS <https://crenos.unica.it/crenos/databases/database-regio-it-1951-1993> e <https://crenos.unica.it/crenos/databases/database-regio-it-1970-2004>; dal 2005 al 2021, elaborazione degli autori da Istat, Conti economici territoriali, <https://www.istat.it/sistema-informativo-6/conti-economici-territoriali-1995-2023/>.

Figura 4.  $\beta$ -convergenza regionale, 1971-2001



Fonte: dal 1951 al 2004 elaborazione degli autori da CRENoS <https://crenos.unica.it/crenos/databases/database-regio-it-1951-1993> e <https://crenos.unica.it/crenos/databases/database-regio-it-1970-2004>; dal 2005 al 2021, elaborazione degli autori da Istat, Conti economici territoriali, <https://www.istat.it/sistema-informativo-6/conti-economici-territoriali-1995-2023/>.

Per verificare ulteriormente la convergenza abbiamo regredito il tasso di crescita del Pil pro capite regionale sul suo livello iniziale:

$$gy_{i,t} = \alpha + \beta \ln y_{t,i} + \varepsilon$$

Al fine di sfruttare la dimensione temporale dei dati, aumentando così il numero di osservazioni, abbiamo considerato intervalli decennali di crescita e usato sia uno stimatore OLS sia un *panel* con effetti fissi che tiene conto dell'eterogeneità non osservata, ovvero di caratteristiche regionali invarianti e in grado di influenzare la crescita. In ambo i casi, i risultati confermano quelli già visti attraverso i grafici, ovvero una significativa convergenza assoluta (Tabella 1). Si noti come nelle stime OLS l'introduzione di una *dummy* per le regioni meridionali abbia coefficiente negativo e statisticamente significativo, ad indicare che, nell'intero periodo, tenendo conto dei livelli del Pil pro capite, le regioni meridionali siano state penalizzate in termini di crescita.

Tabella 1. Regressione dei tassi di crescita sul livello iniziale del Pil pro capite

	(1)	(2)	(3)
	Pooled OLS	Pooled OLS	Nei gruppi
Const	30,1*** (20,9)	34,6*** (27,2)	35,0*** (28,1)
Log Pil p.c.	-2,86*** (-19,2)	-3,27*** (-25,4)	-3,37*** (-26,2)
Sud		-1,52*** (-8,68)	
N	140	140	140
R <sup>2</sup> adj.	0,73	0,82	0,85

Nota: Statistiche t tra parentesi; \*\*\* Significativo al livello dell'1%.

Fonte: dal 1951 al 2004 elaborazione degli autori da CRENoS <https://crenos.unica.it/crenos/databases/database-regio-it-1951-1993> e <https://crenos.unica.it/crenos/databases/database-regio-it-1970-2004>; dal 2005 al 2021, elaborazione degli autori da Istat, Conti economici territoriali, <https://www.istat.it/sistema-informativo-6/conti-economici-territoriali-1995-2023/>.

#### 4. Le dinamiche regionali 1951-2022

Finora abbiamo considerato la convergenza tra tutte le regioni. Ora esaminiamo il divario nel Pil pro capite tra Mezzogiorno e Centro-Nord. A tal fine, scomponiamo il Pil pro capite nelle sue componenti principali:

$$\frac{Y}{P} = \frac{Y}{L} \times \frac{L}{P}$$

dove  $Y/L$  = produttività media del lavoro e  $L/P$  è una misura grezza del tasso di occupazione. Pur nella sua semplicità, questa scomposizione ci permette di esaminare se la convergenza (o la divergenza) del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese sia dipesa da quei fattori – come il cambiamento strutturale, gli investimenti e il progresso tecnologico – che influenzano la produttività o, invece, se sia dipesa dall'andamento relativo dell'occupazione. Come accennato, nella nostra analisi abbiamo preferito usare i dati ufficiali sugli occupati, invece che quelli sulle unità di lavoro – che pure, in linea di principio sarebbero preferibili – in quanto le serie di contabilità disponibili sono tra loro disomogenee.

L'andamento del Pil pro capite del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese è riportato dalla Figura 5. Nel 1951, il divario tra le due aree era di circa 45 punti percentuali. L'entità del divario ai prezzi costanti varia a seconda delle serie. Secondo le prime stime ufficiali Istat, il reddito pro capite meridionale, ai prezzi correnti, era il 53,6 per cento di quello del Centro-Nord, mentre era di circa due punti superiore se ai prezzi costanti. Un divario comunque significativo e del tutto coerente con gli altri indicatori economici che confermano come le regioni meridionali versassero in condizioni di grave arretratezza, non soltanto economica. Nel 1951, nel Mezzogiorno l'incidenza della povertà era altissima; il tasso di mortalità infantile – l'indicatore che meglio di altri sintetizza i livelli di sviluppo socioeconomico – era di 51,6 bambini morti entro il primo anno su mille nati vivi in Italia, mentre raggiungeva l'81,6 per mille nel Mezzogiorno, con un picco del 120,4 in Basilicata<sup>16</sup>.

Figura 5. Pil pro capite del Mezzogiorno in percentuale del Centro-Nord, 1951-2022



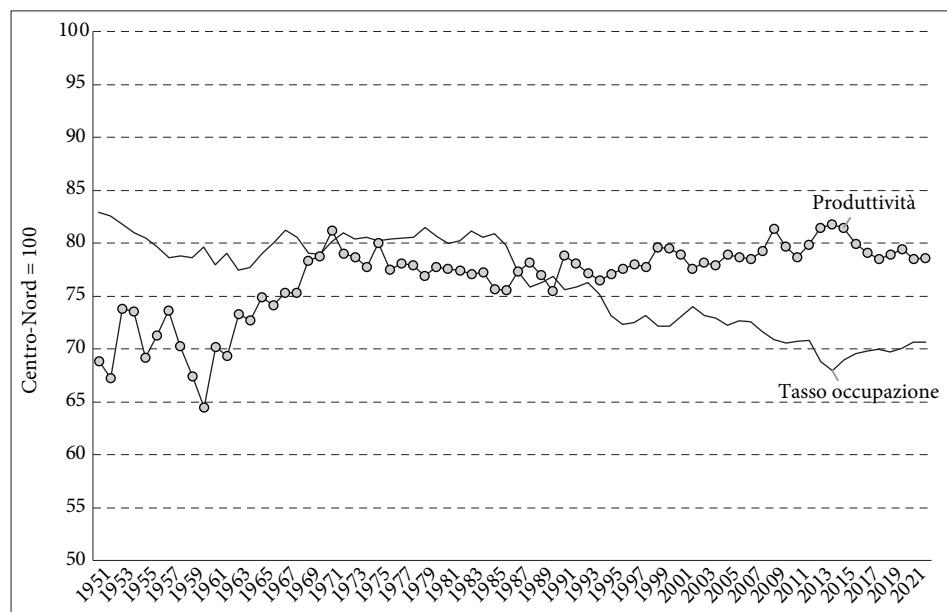
Fonte: dal 1951 al 2004 elaborazione degli autori da CRENoS <https://crenos.unica.it/crenos/databases/database-regio-it-1951-1993> e <https://crenos.unica.it/crenos/databases/database-regio-it-1970-2004>; dal 2005 al 2021, elaborazione degli autori da Istat, Conti economici territoriali, <https://www.istat.it/sistema-informativo-6/conti-economici-territoriali-1995-2023/>.

<sup>16</sup> SVIMEZ, 150 anni di statistiche italiane, Nord e Sud, 1861-2011, cit.

Tra il 1960 e il 1973, il divario tra le due aree del paese si riduce sensibilmente. Nel 1973, il Pil per abitante meridionale è il 65% di quello del Centro-Nord. È quella l'unica fase di significativa convergenza economica tra le due aree. Negli anni seguenti, il divario infatti si riapre fino ai primi anni Novanta per rimanere, in seguito, sostanzialmente invariato. Nel 2022, il differenziale nel Pil pro capite tra Mezzogiorno e Centro-Nord è analogo a quello dei primi anni Cinquanta.

La Figura 6 mostra l'andamento del Pil per occupato e del tasso di occupazione del Mezzogiorno sempre rispetto al resto del Paese. Si nota come la convergenza degli anni Sessanta sia spiegata dall'andamento della produttività del lavoro, che passa da circa il 65% all'80% di quella del Centro-Nord. Il differenziale nel tasso di occupazione tra le due aree rimane, invece, sostanzialmente stabile – pur con qualche variazione – fino alla metà degli anni Ottanta. Poi si verifica una netta divaricazione. In sintesi, la convergenza degli anni Settanta tra Mezzogiorno e Centro-Nord è spiegata dalla dinamica del Pil per occupato, mentre la divergenza che si verifica nel periodo successivo è spiegata, principalmente, dalla divaricazione nei tassi di occupazione.

*Figura 6. Pil per occupato e tasso di occupazione del Mezzogiorno in percentuale del Centro-Nord, 1951-2022*



Fonte: dal 1951 al 2004 elaborazione degli autori da CRENoS <https://crenos.unica.it/crenos/databases/database-regio-it-1951-1993> e <https://crenos.unica.it/crenos/databases/database-regio-it-1970-2004>; dal 2005 al 2021, elaborazione degli autori da Istat, Conti economici territoriali, <https://www.istat.it/sistema-informativo-6/conti-economici-territoriali-1995-2023/>.

La fase di convergenza degli anni Sessanta è di particolare interesse e merita qualche ulteriore considerazione. Nel decennio 1951-1961 l'Italia crebbe a tassi molto elevati. Il reddito pro capite aumentò, in media, del 5,4% annuo nel Centro-Nord a fronte del 4,4 del Mezzogiorno; di conseguenza, pur in un contesto di rapido sviluppo, il divario tra le due aree si ampliò.

Nel decennio successivo, il reddito aggregato del Mezzogiorno crebbe di circa il 6% medio annuo; quasi un punto in più di quello del resto del Paese. La crescita del reddito pro capite meridionale fu ulteriormente favorita dalla dinamica demografica. Tra il 1961 e il 1971, infatti, l'emigrazione meridionale divenne fortissima. Il saldo migratorio dal Mezzogiorno verso il resto d'Italia fu di 450.400 persone; quello verso l'estero (al netto dei rimpatri) di 710.500. Nel complesso, l'emigrazione ridusse di 1.200.000 persone la popolazione residente nel Meridione. Nonostante l'elevato tasso di fecondità, a causa dell'elevata migrazione nel decennio 1961-1971, la popolazione meridionale aumentò soltanto dell'1,9% (di circa 362.000 abitanti), mentre quella del Centro-Nord, che riceveva i flussi migratori, di 3.175.000 (+9,9%).

Come accennato, l'andamento demografico si riflesse favorevolmente sulla dinamica del reddito per abitante del Mezzogiorno che, tra il 1962-1972, crebbe a tassi maggiori (3,8%) che nel resto del paese (2,2%)<sup>17</sup>. Come mostra la Figura 7, il flusso di emigrati dal Mezzogiorno raggiunse il massimo nel 1961, con un saldo di 215.000 partenze al netto dei rientri, per poi diminuire fin quasi ad azzerarsi nei primi anni Settanta.

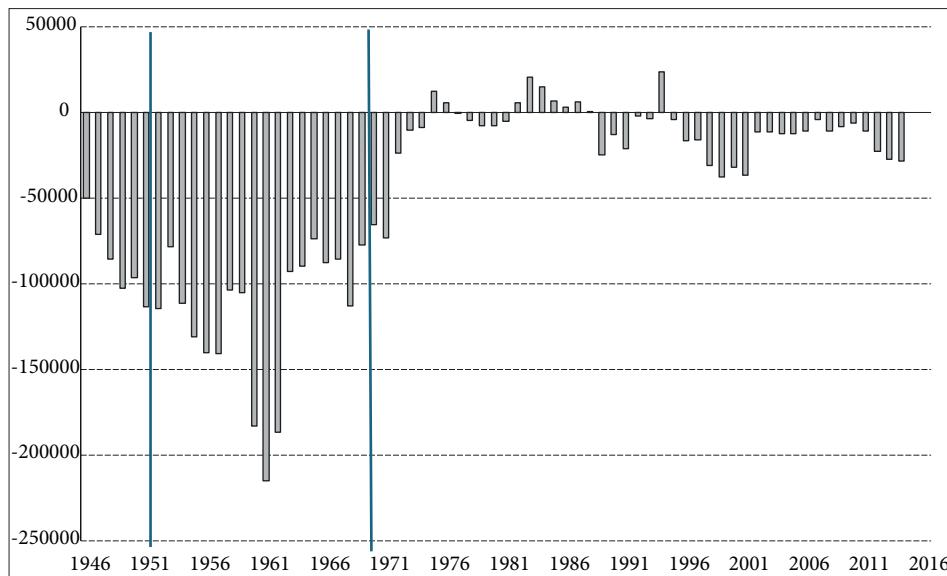
Se si considerano le disparità regionali, l'emigrazione ebbe un effetto di riequilibrio. Già Vera Lutz, nel 1961, aveva sostenuto come l'emigrazione, riducendo la sottoccupazione agricola, avrebbe contribuito all'aumento del reddito e accresciuto (anche per effetto delle rimesse) la dimensione del mercato meridionale per i prodotti industriali. L'emigrazione avrebbe, cioè, costituito una sorta di «soluzione naturale», di mercato cioè, al dualismo<sup>18</sup>. In effetti, come abbiamo visto, la produttività del lavoro nel Mezzogiorno aumentò. Ma ciò non fu dovuto solo all'emigrazione. In quegli anni, si verificò anche un'intensa trasformazione strutturale, con il deflusso di lavoratori dall'agricoltura agli altri settori a più elevata produttività. Tra il 1961 e il 1971, la forza lavoro in agricoltura nel Mezzogiorno passò dal 43 al 30% del totale, mentre nel Centro-Nord dal 23,8 all'11,8%. L'occupazione nell'industria manifatturiera passò dal 9,5 all'11,6% delle forze di lavoro nel Mezzogiorno e dal 28,7 al 33,7% nel Centro-Nord<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Reddito pro capite lordo ai prezzi 1963.

<sup>18</sup> V. Lutz, *Alcuni aspetti strutturali del problema del mezzogiorno: la complementarietà dell'emigrazione e dell'industrializzazione*, in «Moneta e credito», vol. 15, n. 56, 1961, pp. 407-443.

<sup>19</sup> V. Daniele, R. Ghezzi, F. Samà, *La geografia dell'industria manifatturiera in Italia, 1951-2021*, cit., in questo volume.

Figura 7. Saldo migratorio netto del Mezzogiorno interno ed estero, 1946-2014



Fonte: Elaborazione degli autori da Istat, serie storiche online, <https://seriestoriche.istat.it/>.

Agli inizi degli anni Settanta, si conclude l'esperienza delle “zone salariali” introdotte nel 1946<sup>20</sup>, limitatamente alle province del Nord, ed estese a tutto il paese tre anni dopo. Il territorio nazionale era suddiviso in tredici zone, in cui le retribuzioni minime dei lavoratori industriali variavano sulla base del livello dei prezzi di ciascuna zona. Tra la zona “o”, composta da Milano, Torino e Genova, in cui il costo della vita era più elevato, e la zona XII, composta da Caltanissetta, Enna e Reggio Calabria, la differenza nei salari industriali era del 31% inferiore a quella di Milano. Nel 1961, le zone vennero ridotte a sette, con una differenza retributiva che al massimo raggiungeva il 20% e, come accennato, abolite nel 1969, in seguito agli scioperi operai, culminati in quello generale di febbraio<sup>21</sup>. Secondo alcune ricerche, il minor costo del lavoro nel Mezzogiorno sarebbe stato – insieme con gli incentivi finanziari concessi dallo Stato – un fattore determinante per gli investimenti esterni, inclusi quelli delle multinazionali realizzati negli anni Sessanta nell’area<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Sistema di calcolo dei salari in vigore in Italia dal 1946 al 1972 che metteva in relazione le retribuzioni con alcuni parametri economici e sociali, tra i quali ad esempio il costo della vita nelle diverse aree geografiche del paese. Cfr. AA. VV., *Dizionario di Economia*, Edizioni giuridiche Simone, Napoli 2014.

<sup>21</sup> V. Daniele, *Il paese diviso. Nord e Sud nella storia d’Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2019, p. 136.

<sup>22</sup> M. Benetti., M. Ferrara, C. Medori, *Il capitale straniero nel Mezzogiorno*, Coines, Roma 1975.

Dopo il primo *shock* petrolifero, la crescita economica italiana rallenta e il processo di convergenza tra Nord e Sud si arresta. L'andamento del Pil nelle due aree del paese è sostanzialmente allineato, ma interviene un sostanziale mutamento nelle dinamiche demografiche. Le migrazioni interne e, soprattutto, quelle internazionali si riducono drasticamente a causa della contrazione della domanda di lavoro. Tra il 1974 e il 1980 la popolazione meridionale aumenta a un tasso medio annuo (0,6%) più che doppio di quello del decennio precedente e ciò, accompagnandosi al rallentamento della produttività e, soprattutto, all'aumento della disoccupazione, determina una riapertura del divario nel Pil pro capite rispetto al Centro-Nord.

Nei primi anni Ottanta, il saggio di crescita dell'economia italiana è molto contenuto. Si ha una ripresa a partire dal 1984, tuttavia, come accennato, il divario nel Pil pro capite tra le due aree del Paese continua ad aumentare. Nel 1992-1993, come altri Paesi europei, l'Italia è colpita dalla recessione. Gli anni successivi sono, per il Mezzogiorno di crescita lenta, nettamente più debole di quella del Centro-Nord. Pesa la congiuntura negativa, ma anche la politica di contenimento della spesa pubblica<sup>23</sup>. Una dinamica che continua anche negli anni seguenti. Negli anni Duemila, l'Italia è colpita da una serie di *shock*: l'ingresso nell'euro e l'accentuarsi della globalizzazione; la crisi finanziaria del 2007 e quella del debito pubblico; la pandemia da Covid-19<sup>24</sup>. Tra il 2001 e il 2019 il Pil pro capite italiano è diminuito del 2,6%, mentre è aumentato nei principali paesi europei. Tale contrazione si è verificata durante gli anni della «lunga recessione» tra il 2008 e il 2014, anche se l'Italia è cresciuta lentamente sia prima, sia dopo quella fase. Nel 2020, la crisi pandemica ha causato una caduta del Pil reale italiano del 9%, seguita da un forte «rimbalzo» (+ 6,6%) l'anno successivo. Tra il 2001 e il 2022, il Pil pro capite meridionale passa dal 57,7 al 55,5% di quello del Centro-Nord.

## 5. *L'intervento straordinario per il Mezzogiorno*

Il ventennio fascista fu, per le regioni del Mezzogiorno, un periodo di forti difficoltà. Durante l'età giolittiana, i trattati bilaterali di commercio avevano limitato gli effetti del protezionismo sullo sviluppo delle coltivazioni specializzate di prodotti tipici, le leggi speciali avevano favorito lo sviluppo industriale dell'area di Napoli, l'emigrazione aveva contribuito ad arginare i problemi legati al sovrappopolamento<sup>25</sup>. Dopo essersi interrotti negli anni della Prima guerra mondiale, i flussi migratori rallentarono per le regolamentazioni adottate da molti paesi già all'inizio

<sup>23</sup> SVIMEZ, *Rapporto 2000 sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna, 2000.

<sup>24</sup> C. Petraglia, S. Prezioso, *Nord e Sud. Divari economici e politiche pubbliche dall'euro alla pandemia*, Carocci, Roma 2023.

<sup>25</sup> F. Fauri, *Storia dell'emigrazione italiana*, il Mulino, Bologna 2015, pp. 60-68.

degli anni Venti e per la successiva grande depressione<sup>26</sup>. Così, tra i censimenti del 1931 e del 1951, la popolazione del Mezzogiorno crebbe di circa tre milioni di unità, a un ritmo cinque volte più intenso di quello registrato nei primi quindici anni del Novecento. In un'economia ancora prevalentemente agraria l'eccesso di forza lavoro si tradusse in sottoccupazione e riduzione dei redditi<sup>27</sup>. Per far fronte a questa rinnovata crescita demografica si estesero le coltivazioni, ma all'aumento delle superfici agricole non corrispose un significativo aumento del valore della produzione vendibile. Alla crescita di circa il 50% dei quantitativi di cereali raccolti corrispose una flessione delle coltivazioni pregiate, a più alto valore aggiunto, come quelle della vite, degli olivi, della frutta e degli ortaggi, per le quali erano venuti meno i mercati di esportazione. Così, alle soglie della Seconda guerra mondiale, il reddito per abitante nelle regioni del Mezzogiorno era pari a 1.732 lire correnti, poco più della metà dell'analogo valore rilevato nelle regioni del Nord<sup>28</sup>.

Quando su questa gracile struttura economica e sociale si abbatté la guerra, le conseguenze furono drammatiche e, ancora alla fine degli anni Quaranta, nel Mezzogiorno il reddito pro capite era inferiore del 25% rispetto a quello registrato negli ultimi anni di pace<sup>29</sup>.

Intanto si stava rafforzando nel Paese la convinzione che il sottosviluppo avesse bisogno di un intervento pubblico di natura eccezionale per essere superato e, quindi, che lo stato dovesse assumere un nuovo ruolo. Nel 1946 fu istituita l'Associazione per lo sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno (Svimez), che riuniva, sotto la presidenza del ministro dell'Industria Rodolfo Morandi, studiosi, intellettuali, politici e rappresentanti delle istituzioni finanziarie e industriali italiane<sup>30</sup>. Già nel biennio 1947-1948 furono varate misure economiche per favorire gli investimenti industriali, attraverso agevolazioni fiscali e crediti a medio e lungo termine, a tassi di interessi ridotti. Il primo febbraio del 1950 De Gasperi presentò alla Camera un programma di interventi straordinari a favore delle regioni dell'Italia meridionale. Nello stesso mese Menichella e Giordani elaborarono il disegno di legge istitutivo della Cassa per Opere Straordinarie di Pubblico Interesse nell'Italia Meridionale, poi più nota con il nome di Cassa per il Mezzogiorno, un ente di diritto pubblico, creato con la finalità di finanziare ed eseguire programmi di intervento a carattere

<sup>26</sup> V. Daniele, *L'emigrazione italiana dall'Unità ad oggi. Un quadro d'insieme*, in L. Sinisi (a cura di), *Emigrazioni e immigrazioni. Una sfida della storia e della contemporaneità*, Pasini, Pisa 2021, pp. 51-74..

<sup>27</sup> Nel 1926 l'agricoltura occupava ancora nel Mezzogiorno il 60% della popolazione. Cfr. V. Daniele, *Il paese diviso. Nord e Sud nella storia d'Italia*, cit., p. 120.

<sup>28</sup> P. Bevilacqua, *Clima, mercato e paesaggio agrario nel Mezzogiorno*, in Id. (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea, I - Spazi e paesaggi*, Marsilio, Venezia 1992, pp. 643-676.

<sup>29</sup> S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Lacaita, Manduria 2000, pp. 11-20.

<sup>30</sup> L. D'Antone, «Straordinarietà e Stato ordinario», in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli, Roma 2010, pp. 579-625.

straordinario per la trasformazione agraria che, pur rimanendo sotto il controllo politico, avrebbe dovuto operare all'esterno dell'amministrazione centrale e periferica e usufruire di un'ampia autonomia decisionale e gestionale, disponendo di considerevoli risorse finanziarie, aggiuntive rispetto alla spesa pubblica ordinaria<sup>31</sup>.

La struttura organizzativa dell'ente era articolata in dodici dipartimenti operativi che impiegavano circa 2.000 persone, sei di questi si occupavano di settori specifici (agricoltura, acquedotti e fognature, trasporti, industria, turismo, artigianato e pesca, formazione professionale, istruzione), due avevano funzioni generali e quattro competenze amministrative. Per rendere operativi i progetti avviati era sempre necessaria l'approvazione del Consiglio di amministrazione, composto da un presidente, due vicepresidenti e dieci membri, nominati in base alle loro specifiche capacità professionali.

La maggior parte delle risorse finanziarie proveniva da assegnazioni del Governo. Oltre agli stanziamenti del Tesoro, la Cassa ricevette i fondi derivanti dai rimborsi di capitale e dagli interessi sui prestiti concessi dall'IMI con le contropartite in lire ricavate dalla vendita di beni forniti all'Italia nell'ambito dell'*European Recovery Program*, fu poi autorizzata a contrarre prestiti all'estero, con la garanzia del Governo. In particolare, tra il 1951 e il 1959 la *Word Bank* concesse 7 finanziamenti per un totale di 186,3 miliardi di lire<sup>32</sup>.

Almeno in una prima fase, si è visto, l'azione della Cassa avrebbe dovuto limitarsi alla riqualificazione del suolo attraverso opere di bonifica, di irrigazione, di sistemazione dei bacini montani e alla realizzazione di infrastrutture, nella convinzione che, in questo modo, si sarebbero realizzate le precondizioni necessarie per il successivo sviluppo industriale<sup>33</sup>. L'area di azione comprendeva, oltre alle otto regioni dell'Italia meridionale, le province di Latina e Frosinone. La progettazione dei piani di intervento doveva essere realizzata dalla Cassa stessa, la loro approvazione era, invece, demandata a un Comitato di ministri nominato dal Governo.

Poiché l'azione del nuovo ente si concentrò esclusivamente sulla preindustrializzazione, il settore che ricevette maggiori attenzioni fu quello agricolo, al quale fu destinato il 70% dei 1.480 miliardi, investiti, nei primi dodici anni di vita della Cassa, principalmente per opere di bonifica e sistemi di irrigazione<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 21-33.

<sup>32</sup> A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013, pp. 196-207.

<sup>33</sup> Il solo provvedimento legislativo in favore del settore industriale fu la legge 298 dell'aprile 1953, che diede vita a tre istituti speciali, l'ISVEIMER, l'IRFIS e il CIS, per il credito a medio termine alle piccole, medie imprese. G. Podbielsky, *Twentyfive years of special action for the development of Southern Italy*, Giuffrè, Milano 1978, pp. 41-44; Presidenza Del Consiglio Dei Ministri, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1984)*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1986, p. 65.

<sup>34</sup> Nel decennio 1950-1959, l'importo per ettaro degli investimenti pubblici e privati fu più che doppio nel Mezzogiorno rispetto al Centro-nord. G. Barbero, *L'evoluzione dell'agricoltura meridionale*

Tabella 2. Investimenti della Cassa per il Mezzogiorno, 1950-1962 (valori percentuali)

Opere di bonifica e risanamento delle aree montane	37,3
Riforma agraria	21,9
Opere di miglioramento nelle aziende agricole	10,2
Viabilità stradale	9,0
Reti ferroviarie	5,9
Acquedotti e opere di drenaggio	13,8
Progetti per il turismo	1,9
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>

Fonte: *Elaborazione degli autori da Relazione al Parlamento presentata dal Presidente del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1960.*

In questa fase l'azione della Cassa fu celere nella messa in campo degli interventi e coerente con gli obiettivi prefissati<sup>35</sup>. Il grande impegno profuso non fu sufficiente, tuttavia, a ridurre le distanze con l'agricoltura del Centro-Nord, che, nell'arco temporale compreso tra il triennio 1951-1953 e il triennio 1958-1960, fece registrare una crescita del 27% della produzione linda vendibile, a fronte del 23% rilevato nel Mezzogiorno. E, tra le due aree, il divario nella produttività per occupato divenne ancora più ampio, a causa dell'esodo dall'agricoltura, che, nelle regioni del Nord fu maggiore rispetto al Sud, per le maggiori opportunità di lavoro offerte dalle attività extra agricole<sup>36</sup>.

Questo risultato fu determinato in parte dall'alto peso percentuale che ebbero gli investimenti non immediatamente produttivi sul totale degli investimenti, in parte dalle condizioni di forte arretratezza in cui versava, agli inizi degli anni Cinquanta, l'agricoltura del Mezzogiorno.

Nella classe politica maturò, comunque, la decisione che non fosse possibile aspettare a lungo che gli interventi di sistemazione ambientale portassero i loro frutti e che fosse quindi necessario, per accelerare il processo di integrazione del Mezzogiorno nell'economia italiana, promuovere direttamente il processo di sviluppo industriale. L'espressione concreta di questa nuova consapevolezza fu il provvedimento legislativo n. 634 del luglio 1957, che forniva alla Cassa una pluralità

nel decennio 1950-1959, in Cassa per il Mezzogiorno, *La Cassa e lo sviluppo del Mezzogiorno*, vol. II, Laterza, Bari 1962, p. 11.

<sup>35</sup> E. Felice, A. Pomella, *La Cassa per il Mezzogiorno e l'attività «diretta»: infrastrutture e territorio*, in E. Felice, A. Lepore, S. Palermo (a cura di), *La convergenza possibile. Strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento*, il Mulino, Bologna 2015, pp. 39-78.

<sup>36</sup> S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 54-58.

di strumenti per garantire il credito agevolato alle imprese e contributi in conto capitale<sup>37</sup>. Il provvedimento conteneva almeno quattro elementi di novità rispetto al passato. Innanzitutto, la durata del piano di intervento della Cassa fu estesa per altri tre anni, fu prorogata, quindi, fino al 1965, e i fondi a sua disposizione furono incrementati, passando da 1.080 a 2.069 miliardi di lire. Furono, quindi, individuate alcune zone in cui si sarebbero dovute concentrare le attività industriali e che avrebbero ottenuto specifici stanziamenti. Furono previsti due tipi di insediamento: le aree di sviluppo industriale e i nuclei di industrializzazione per la cosiddetta «industrializzazione minore»<sup>38</sup>. Le prime dovevano essere localizzate nei territori con almeno 200.000 abitanti, i secondi, in cui si prevedeva l'insediamento di imprese medio-piccole, avrebbero dovuto riguardare regioni con una popolazione inferiore alle 75.000 unità. Nelle aree interessate si sarebbero dovuti costituire consorzi fra gli enti locali, ai quali era attribuito il compito di preparare i piani regolatori e realizzare gli interventi previsti dal piano<sup>39</sup>. Per essere selezionati, i siti dovevano inoltre dimostrare di avere una buona tradizione manifatturiera e di avere un potenziale di ulteriore sviluppo; dovevano, infine, essere sufficientemente dotati di infrastrutture, di riserve idriche e di fonti di energia.

La legge prevedeva, poi, nuovi e più ampi incentivi alle imprese private, tra i quali agevolazioni fiscali, sovvenzioni a fondo perduto in conto capitale e prestiti a tassi d'interesse agevolati. Questi ultimi furono assegnati per investimenti fino a 12 miliardi di lire<sup>40</sup>. Gli incentivi erano destinati, principalmente, ai settori produttivi che si riteneva avessero maggiori prospettive di sviluppo, come l'industria alimentare, la chimica o la meccanica.

La novità più importante, che produsse i maggiori effetti, fu l'obbligo imposto alle imprese statali di allocare nel Sud Italia, durante il biennio 1964-1965, almeno il 60% dei nuovi investimenti, per far sì che la quota dei loro investimenti complessivi nel Mezzogiorno raggiungesse almeno il 40%. In aggiunta a queste misure, alla pubblica amministrazione era richiesto di stipulare il 20% dei contratti per nuove forniture con aziende che avevano la loro sede nelle regioni meridionali<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> A. Lepore, S. Palermo, *Il finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno al sistema industriale (1950-1984)*, in E. Felice, A. Lepore, S. Palermo (a cura di), *La convergenza possibile. Strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento*, cit., pp. 79-148.

<sup>38</sup> Presidenza Del Consiglio Dei Ministri, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1984)*, cit., p. 96.

<sup>39</sup> *Ivi*, p. 67.

<sup>40</sup> Per gli investimenti che oltrepassavano questo importo, in una prima fase i prestiti a tasso agevolato erano concessi sul 50% della somma eccedente i 12 miliardi, successivamente furono accordati sull'intero finanziamento, con tassi di interesse crescenti con l'aumentare della somma richiesta in prestito. Cfr. G. Podbielsky, *Twentyfive years of special action for the development of Southern Italy*, cit., p. 61.

<sup>41</sup> Legge 29 luglio 1957, n. 634.

Un'uguale attenzione era dedicata al capitale umano, ritenuto un fattore determinante per la promozione dello sviluppo economico, furono così creati numerosi organismi per la formazione e l'assistenza tecnica e gestionale alle imprese<sup>42</sup>.

Con la legge n. 717 del 1965 la vita della Cassa per il Mezzogiorno fu prolungata fino al 1980 e i fondi a sua disposizione furono incrementati per ulteriori 2.200 miliardi, alle aree di sviluppo industriale e ai nuclei di industrializzazione furono aggiunti i comprensori di sviluppo turistico, cui venivano destinati nuovi prestiti a tasso agevolato e contributi in conto capitale. Alla ricerca di un'integrazione più organica dei diversi interventi e per coordinare maggiormente l'azione delle pubbliche amministrazioni che operavano al Sud con la programmazione economica nazionale, fu istituito il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, nell'ambito del Comitato interministeriale per la programmazione economica, cui fu affidata la formulazione dei piani di coordinamento, sulla base delle proposte formulate dalle autorità regionali.

Il primo piano, inizialmente, riguardava un arco temporale compreso tra il 1966 e il 1969, fu poi esteso fino al 1970. Dal 1966 al 1968, ogni anno, furono allocati, in media, 326 miliardi di lire, una cifra più che doppia rispetto agli anni passati e nel 1969 vi fu un ulteriore stanziamento di 560 milioni. Non solo crebbero gli investimenti, vi fu una ancora più marcata concentrazione delle spese verso i settori industriali. Per la concessione di prestiti a tasso agevolato, si accordò un canale preferenziale alle imprese che presentavano progetti di grandi dimensioni; all'opposto i contributi in conto capitale furono concessi soprattutto alle aziende medio piccole<sup>43</sup>.

L'unica misura per il sostegno diretto all'occupazione attraverso una riduzione del costo del lavoro fu introdotta con la legge n. 1.089 dell'ottobre 1968, che prevedeva una detrazione dei pagamenti per la assistenza sociale pari al 10% del salario, al netto degli straordinari: l'8,5% della detrazione era a beneficio delle aziende, l'1,5 era destinato ai lavoratori. Un'ulteriore riduzione del 10% fu poi prevista per le assunzioni successive al 30 settembre 1968. I fondi necessari provenivano in egual misura dal bilancio statale e dalla cassa obbligatoria per la disoccupazione.

Tutti questi incentivi stimolarono gli investimenti, soprattutto nelle industrie di base; non furono tuttavia sufficienti a creare un tessuto esteso e articolato di nuove imprese o a rendere più competitive le numerose piccole aziende che operavano nei settori tradizionali. Né la crescita degli occupati nei settori secondario e terziario fu tale da bilanciare il crescente deflusso di lavoratori dal settore agricolo, così i tassi complessivi di occupazione fecero registrare una diminuzione, mentre l'emigrazione continuava ad aumentare<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> *Ivi*, pp. 51-52.

<sup>43</sup> S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 80-89.

<sup>44</sup> V. Daniele, *Il paese diviso. Nord e Sud nella storia d'Italia*, cit., pp. 132-141.

Fu così necessario introdurre significativi cambiamenti nel piano strutturale di intervento e, con la legge n. 853 dell'ottobre 1971, si tentò di dare avvio a una nuova fase. La dotazione della Cassa, nell'arco temporale compreso tra il 1971 e il 1975 fu incrementata con altri 3.126 miliardi a prezzi correnti. Il 50% di questa somma fu destinato allo sviluppo industriale, 600 miliardi avrebbero dovuto essere utilizzati in agricoltura, in particolare per la realizzazione di acquedotti, strade e opere di drenaggio dei terreni; le somme residue venivano trasferite su un fondo per la programmazione regionale<sup>45</sup>.

La quota dei nuovi investimenti che le imprese pubbliche avrebbero dovuto realizzare nelle regioni meridionali fu innalzata dal 60 all'80% e quella degli investimenti totali dal 40 al 60%. Furono quindi introdotti i *Progetti speciali di intervento organico*, con l'obiettivo di ottenere un più razionale utilizzo delle risorse e una maggiore salvaguardia dell'ambiente<sup>46</sup>.

Il sistema dei finanziamenti fu reso più semplice e meno selettivo. Le piccole imprese che avessero realizzato investimenti per un ammontare complessivo compreso tra i 100 milioni e il miliardo e mezzo di lire avrebbero potuto ottenere dalla Cassa una sovvenzione in contro capitale pari al 35% della spesa totale; un ulteriore 10% veniva concesso per gli acquisti di macchinari e attrezzature realizzati in stabilimenti del Mezzogiorno<sup>47</sup>. Alle medie imprese che avessero deliberato investimenti tra 1,5 e 5 miliardi di lire erano destinati finanziamenti per un ammontare che variava tra il 15 e il 20% della spesa; alle grandi aziende era concesso un contributo tra il 7 e il 12% degli investimenti superiori ai 5 miliardi. Tutte le imprese, infine, a prescindere della loro dimensione, avrebbero potuto usufruire di prestiti a tassi agevolati.

Contemporaneamente, per compensare la graduale abolizione delle "gabbie salariali", furono incrementate le riduzioni sui pagamenti per gli oneri sociali: furono portate al 18,5% per coloro che erano stati assunti prima dell'ottobre 1968 e che risultavano ancora impiegati nella stessa azienda e al 28,5% per la quota dei neoassunti a partire dal primo gennaio 1971 superiore al numero dei lavoratori che, dopo tale data, avevano cessato la loro attività<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Nell'ambito del Ministero del bilancio e della programmazione economica fu formato un comitato dei presidenti delle regioni che, in questo modo, furono coinvolti nei processi decisionali e nella formulazione dei progetti. Cfr. G. Podbielsky, *Twentyfive years of special action for the development of Southern Italy*, cit., p. 67.

<sup>46</sup> S. Creaco, *I progetti speciali della Cassa per il Mezzogiorno*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», a. XXIX, n. 1-2, 2015, pp. 225-262.

<sup>47</sup> Per le piccole imprese situate in aree soggette a forte spopolamento la sovvenzione raggiungeva il 45% della somma investita. Cfr. G. Podbielsky, *Twentyfive years of special action for the development of Southern Italy*, cit., p. 68.

<sup>48</sup> *Ivi*, pp. 70-72.

Tabella 3. *Impegni della Cassa per settori, 1951-1975 (valori percentuali)*

Settori	1951-55	1956-60	1961-65	1966-70	1971-75	Totale
Infrastrutture	32,3	20,0	22,7	21,7	17,9	19,8
Agricoltura	57,1	49,7	23,7	15,4	10,2	17,0
Industria	0	1,3	17,1	41,1	41,3	34,8
Turismo	1,9	1,9	1,9	1,6	1,4	1,6
Artigianato e pesca	0	0,8	2,6	1,8	0,4	0,9
Progresso tecnico e sviluppo	0	2,4	3,3	2,7	1,3	1,7
Aree di particolare depressione	0	0	0	1,4	5,7	3,8
Zone terremotate Sicilia	0	0	0	0,4	0,1	0,1
Interventi creditizi con fondi Cassa	5,8	3,4	5,2	6,1	3,2	4,1
Interventi creditizi con fondi esteri	2,9	20,5	18,7	5,2	2,2	5,3
Progetti speciali	0	0	0	0	14,5	8,9
Altri interventi	0	0	4,8	2,6	1,8	2,0
Totale	100	100	100	100	100	100

Fonte: G. Podbielsky, *Twentyfive years of special action for the development of Southern Italy*, Giuffrè, Milano 1978, p. 82.

Negli anni immediatamente successivi al provvedimento del 1971, i pesanti effetti delle prime crisi petrolifere, che accrebbero il clima di instabilità internazionale già compromesso dalla decisione di inconvertibilità del dollaro da parte degli Stati Uniti, imposero una brusca frenata all'azione pubblica nel Mezzogiorno.

Per ottenere la valuta necessaria per rispondere all'emergenza causata dal rincaro della bolletta petrolifera, l'Italia dovette ricorrere al sostegno del Fondo monetario internazionale, il quale impose al nostro Paese un programma di stabilizzazione e una stretta creditizia, che portò, nel 1975, a un crollo degli investimenti e, per la prima volta dal dopoguerra, a una diminuzione del reddito nazionale. Nel tentativo di limitare gli effetti della stretta monetaria e fiscale sulle imprese, che aggravarono le conseguenze della crisi economica in atto, il Governo adottò misure volte a sostenere le realtà industriali più importanti, localizzate prevalentemente al Nord e ad aiutarle nella riconversione organizzativa e produttiva, necessaria per fronteggiare i maggiori costi dell'energia. Nel Mezzogiorno la chiusura di alcuni stabilimenti provocò accese manifestazioni di protesta e momenti di tensione sociale, ai quali si aggiunse la rivolta di Reggio Calabria, in seguito alla decisione di assegnare a Catanzaro la sede della Regione. Con la chiara volontà di ridurre la disoccupazione, furono concessi i finanziamenti e le autorizzazioni necessarie per

consentire all'Anic (Azienda Nazionale Idrogenazione Combustibili), alla Montedison, alla Sir (Società Italiana Resine) e alla Liquichimica di realizzare grandi impianti produttivi nel Mezzogiorno. Si decise di localizzare a Ottana, nel centro depresso della Sardegna, uno stabilimento petrolchimico. Per compensare Reggio Calabria, fu deciso di realizzare nella sua provincia, a Gioia Tauro, un'acciaieria con annesso porto industriale, mentre a Pomigliano d'Arco fu costruito, negli stessi anni, uno stabilimento automobilistico dell'Alfa Romeo<sup>49</sup>.

La legge n. 183, emanata il 2 maggio 1976, confermava la competenza della Cassa nella messa in opera dei progetti speciali, rafforzava il carattere programmatico dell'intervento, estendeva le agevolazioni agli uffici amministrativi delle imprese industriali e alle aziende di ricerca, rafforzava, infine, il ruolo del Comitato dei rappresentanti delle regioni nei processi decisionali che riguardavano lo sviluppo del Mezzogiorno. La partecipazione delle Regioni alla programmazione rese, però, più complesse le procedure, mentre la progressiva perdita di autonomia dal potere politico rese meno efficace l'azione della Cassa<sup>50</sup>.

Nel 1979, il conflitto Iran-Iraq provocò un ulteriore aumento dei prezzi del petrolio, spingendo l'inflazione oltre la soglia del 20%, proprio mentre l'adesione dell'Italia allo SME (Sistema Monetario Europeo) aveva imposto la necessità di porre un freno alla rapida crescita della spesa pubblica. Non fu così possibile rifornziare l'intervento straordinario e si arrivò alla scadenza del 31 dicembre 1980, che la legge del 1965 aveva fissato per l'attività della Cassa, in un clima di profonda incertezza su quali dovessero essere le sue sorti. Furono emessi alcuni decreti di proroga, finché, il 6 agosto 1984, il Governo decretò la soppressione dell'ente<sup>51</sup>.

Intanto si stava affermando nelle regioni dell'Italia nord-orientale un modello di industrializzazione guidato da piccole e medie imprese fortemente integrate nel territorio e in grado di cooperare attivamente con la società e con le istituzioni locali<sup>52</sup>. In questo contesto, maturò l'idea che lo sviluppo delle aree depresse dovesse fondarsi non tanto sugli investimenti esterni, ma, piuttosto, sulla promozione dell'imprenditorialità locale. Ispirata da questo assunto, la legge 64 del 1986 sostituì la Cassa con un'Agenzia per la promozione e lo sviluppo nel Mezzogiorno (Agen-Sud), i cui compiti consistevano, sostanzialmente, nell'erogazione di finanziamenti alle imprese e alle regioni. Queste ultime avevano l'importante ruolo di elaborare i progetti di sviluppo e di porli all'attenzione del ministro per gli Interventi straor-

<sup>49</sup> S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit, pp. 106-121.

<sup>50</sup> A. Lepore, *L'andamento della spesa per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia dalla golden age alla fine del XX secolo*, in «De Computis, Revista Española de Historia de la Contabilidad», n. 16, 2012, pp. 76-119.

<sup>51</sup> L. D'Antone, «Straordinarietà e Stato ordinario», cit., pp. 604-610.

<sup>52</sup> S. Brusco, S. Paba, *Per una storia dei distretti industriali italiani dal secondo dopoguerra agli anni novanta*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, cit., pp. 265-333.

dinari, che li avrebbe poi valutati, per selezionare quelli da realizzare, includendoli nei piani annuali di attuazione.

L'affidamento delle responsabilità di proposta a una molteplicità di enti rallentò, tuttavia, la realizzazione delle opere programmate, fece sì che, molto spesso, i progetti fossero dettati da interessi soltanto settoriali e locali. Venne a mancare, insomma, una visione d'insieme.

*Tabella 4. Spesa per infrastrutture e agevolazioni ai settori produttivi nel Mezzogiorno (miliardi di euro 2007)*

	<i>Interventi per infrastrutture</i>	<i>Contributi agli investimenti</i>	<i>Contributi all'occupazione</i>
1951-57	1,3	0,1	0
1958-65	1,3	0,4	0
1966-70	1,4	1,1	0,4
1971-75	3,1	2,0	2,0
1976-80	4,7	1,9	3,6
1981-86	4,3	1,2	5,1
1987-92	2,9	1,5	6,1

*Fonte: F. Prota, G. Viesti, *Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, il Mulino, Bologna 2013, edizione e-book, p. 490.*

In questo contesto di insoddisfazione, nel 1991 un comitato presieduto da Massimo Severo Giannini promosse un referendum abrogativo delle disposizioni della legge 64/1986 che regolamentavano gli organi preposti agli interventi infrastrutturali nel Mezzogiorno<sup>53</sup>. Per evitare la consultazione, il cui esito favorevole all'abrogazione appariva scontato, il 3 aprile 1993 fu emanato il decreto legislativo n. 96, con il quale si fissava al giorno 15 dello stesso mese la cessazione dell'intervento straordinario e si stabiliva che le politiche di sviluppo non dovessero essere più rivolte esclusivamente al Mezzogiorno, ma a tutte le aree depresse del Paese; si indicavano, inoltre, i criteri per il trasferimento degli organi soppressi alle amministrazioni ordinarie.

La transizione da un sistema di intervento a un altro non fu agevole, sia per la mancanza di organicità delle nuove disposizioni, sia per le difficoltà delle amministrazioni ordinarie nell'applicare le normative. Così, anche per un orientamento più restrittivo rispetto al passato delle politiche di bilancio, l'ammontare complessivo dei trasferimenti di risorse nel Mezzogiorno si contrasse, mentre, al contrario, stava

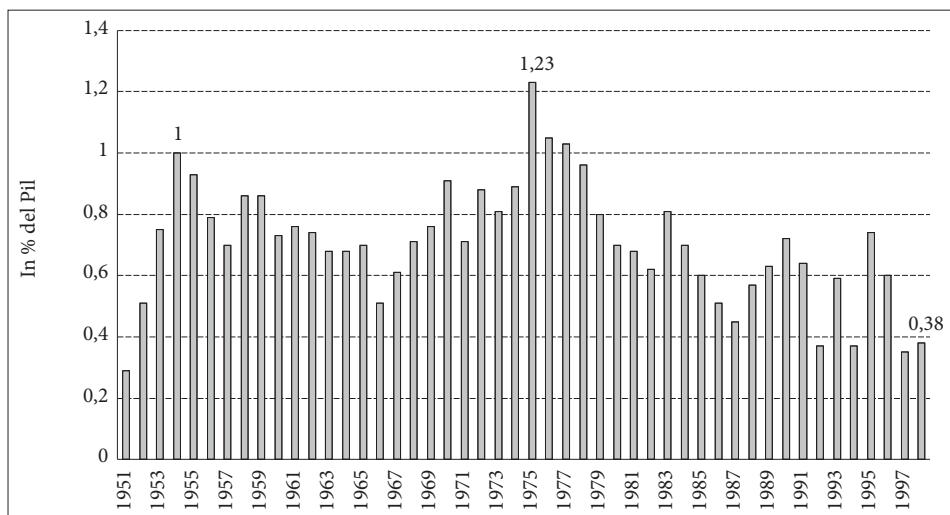
<sup>53</sup> S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 141-143.

nuovamente crescendo il divario del Pil pro capite tra le regioni del Sud e quelle del Centro-Nord del Paese, che, nel 1998, tornò ai livelli del 1950<sup>54</sup>.

Un altro mutamento riguardò le politiche dell'occupazione. Il decreto 5 agosto 1994 sancì, infatti, la conclusione della fiscalizzazione degli oneri sociali nel Mezzogiorno, eliminando un importante elemento di compensazione nei divari di competitività tra le imprese che operavano nelle regioni meridionali e quelle che erano localizzate nel Centro-Nord.

Per gli effetti combinati della drastica riduzione degli investimenti pubblici, della riorganizzazione delle grandi imprese, dei processi di privatizzazione e dell'aumento del costo del lavoro, fra il 1993 e il 1997 nel Mezzogiorno il numero degli occupati diminuì di circa il 6%, ossia di 330.000 unità, si registrò, cioè, una flessione molto più pronunciata rispetto al resto d'Italia, dove, pure, i dati sull'occupazione stavano lentamente peggiorando<sup>55</sup>.

Figura 8. Spesa per l'intervento straordinario per il Mezzogiorno 1951-1998 (% del Pil italiano)



Fonte: Elaborazione degli autori da A. Giannola, A. Lopes, C. Petraglia, D. Scalera, *Per una rivisitazione dell'intervento straordinario. Trasferimenti, redistribuzione e interdipendenza Nord-Sud*, in: SVIMEZ, *La dinamica economica del Mezzogiorno dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, il Mulino, Bologna 2016, p. 189.

<sup>54</sup> *Ivi*, p. 146.

<sup>55</sup> Gli effetti di queste tendenze negative furono soltanto in parte mitigati dalla crescita delle esportazioni, favorita dalla svalutazione della lira in seguito all'uscita dell'Italia dallo SME. La crescita dell'export meridionale riguardò prevalentemente le imprese che operavano nell'agroalimentare e nei settori del *made in Italy*, localizzate in alcuni distretti delle regioni adriatiche e in Campania. Cfr. F. Prota, G. Viesti, *Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, il Mulino, Bologna 2013, edizione e-book, p. 1000.

## 6. La nuova programmazione

A frenare gli interventi, si è visto, contribuirono anche le politiche di bilancio, che miravano alla stabilizzazione dei conti pubblici, necessaria per l'introduzione dell'euro. Raggiunto questo risultato, Carlo Azelio Ciampi, ministro del Tesoro, Bilancio e Programmazione, tornò a focalizzare l'attenzione sullo sviluppo delle regioni più fragili e il tema assunse una rinnovata centralità nell'azione del Governo. Rapidamente, nel 1998, fu definita la cosiddetta *Nuova programmazione*, una strategia per migliorare la dotazione e l'efficienza delle infrastrutture materiali e immateriali e, più in generale, la qualità complessiva dei contesti locali<sup>56</sup>. Coerentemente con i principi guida delle politiche regionali europee, gli investimenti pubblici furono, ancora una volta, rivolti a tutte le aree deboli del Paese, quindi anche al Centro-Nord, e furono affidati alle amministrazioni ordinarie, in particolare, secondo il principio della sussidiarietà, alle amministrazioni regionali.

Nel 1998, per completare i lavori relativi alla realizzazione di opere pubbliche non ancora terminate, furono stanziati 1,8 miliardi di euro. Il 70% dei fondi furono assegnati su base regionale, il 30% confluì in una quota premiale, destinata ai progetti più meritevoli, selezionati in base a parametri quantitativi che riguardavano sia la fruibilità, sia la funzionalità delle opere. Nell'ambito della *Nuova programmazione* furono poi elaborati il *Programma di Sviluppo per il Mezzogiorno* per gli anni 2000-2006 e il *Quadro comunitario di sostegno*. Per favorire il dialogo e la cooperazione tra i diversi piani istituzionali, per definire gli obiettivi, i settori e le aree interessate dagli investimenti, furono elaborate le *Intese istituzionali di programma*, mentre gli *Accordi di programma quadro* costituivano lo strumento attuativo degli interventi. Queste linee di azione erano concepite per superare gli ostacoli alla realizzazione di importanti opere infrastrutturali e di progetti integrati, che derivavano sia dagli interessi divergenti delle diverse amministrazioni che governavano il territorio, sia dall'assenza di organi deputati al monitoraggio e al controllo<sup>57</sup>. Per produrre risultati significativi, necessitavano però di risorse finanziarie adeguate.

I fondi assegnati al Mezzogiorno nel periodo 2000-2006 furono di poco superiori a 100 miliardi di euro (di questi, 46 miliardi provenivano dai fondi europei, il resto dai fondi nazionali aggiuntivi per lo sviluppo regionale) e furono destinati a sette aree di intervento, che riguardavano le risorse naturali, le risorse culturali, le

<sup>56</sup> «Due sono le linee portanti dell'azione. La prima riguarda la realizzazione e l'accelerazione di infrastrutture materiali e immateriali di elevata qualità, la seconda linea portante è legata alla centralità che i sistemi locali di impresa dimostrano di poter avere nello sviluppo del Mezzogiorno», Cfr. Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Donzelli, Roma 1998, citato in A. Giannola, *La nuova programmazione. Evoluzione e restaurazione*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 14, n. 3, 2000, pp. 747-768.

<sup>57</sup> F. Prota, G. Viesti, *Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, cit., pp. 1187-1257.

risorse umane, i sistemi locali di sviluppo, le aree urbane, le reti e i nodi di servizio, la modernizzazione dell'amministrazione. Per attuare il progetto di sviluppo, furono elaborati sette Programmi Operativi Regionali (POR) e sette Programmi Operativi Nazionali (PON)<sup>58</sup>. Entro gli indirizzi generali stabiliti dal *Quadro comunitario di sostegno*, alle regioni del Mezzogiorno fu offerta la possibilità di fissare gli obiettivi specifici, di allocare i fondi destinati a tali obiettivi e di selezionare i progetti presentati dalle autonomie locali, dai privati e dal terzo settore.

*Tabella 5. Piani finanziari dei POR 2000-2006 delle regioni meridionali (miliardi di euro)*

Asse d'intervento	Basilicata	Calabria	Campania	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia
Risorse naturali	0,30	1,08	2,0	0,11	1,24	1,04	2,02
Risorse culturali	0,07	0,13	0,66	0,04	0,25	0,38	1,08
Risorse umane	0,48	0,67	1,36	0,07	0,80	0,57	1,15
Sistemi locali di sviluppo	0,56	1,41	2,15	0,16	2,06	1,24	2,75
Città	0,09	0,31	0,44	0,00	0,37	0,23	0,53
Reti e nodi di servizio	0,19	0,40	1,08	0,07	0,54	0,44	0,90
Assistenza tecnica	0,02	0,04	0,07	0,01	0,02	0,01	0,02
Totali	1,71	4,04	7,76	0,46	5,28	3,91	8,45

Fonte: F. Prota, G. Viesti, *Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, il Mulino, Bologna 2013, edizione e-book, p.1332.

Un altro punto fondamentale sul quale si basava la *Nuova Programmazione* era costituito dalla premessa che le risorse comunitarie e nazionali dovessero essere addizionali e non sostitutive rispetto alla spesa pubblica ordinaria in conto capitale. Poiché si era deciso che la spesa ordinaria dovesse essere destinata per il 30% al Sud e per il 70% al Centro-Nord, ci si era posto l'obiettivo programmatico di indirizzare verso il Mezzogiorno il 45% della spesa complessiva (europea, aggiuntiva nazionale, e ordinaria nazionale). In realtà non solo questa percentuale non fu mai raggiunta, ma si ridusse progressivamente, passando dal 40% del 2001 al 35% del 2006. La politica di sviluppo regionale da aggiuntiva si trasformò sempre più in sostitutiva della spesa ordinaria.

<sup>58</sup> Si veda <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/programmazione-2000-2006/>.

Intanto le regole che determinavano l'erogazione dei fondi strutturali europei subirono alcuni significativi mutamenti. Innanzitutto, le nuove politiche di coesione alla base della programmazione per gli anni 2007-2013 si fondavano su un più limitato numero di obiettivi rispetto al passato. Il primo di questi era la convergenza, verso cui erano indirizzate le maggiori risorse, che riguardava gli interventi per lo sviluppo delle regioni meno sviluppate, ossia con un reddito non superiore al 75% della media comunitaria. Il secondo obiettivo, focalizzato sulla competitività regionale e l'occupazione, era destinato alle aree che non rientravano nel primo obiettivo e aveva la finalità di accelerare i cambiamenti economici e sociali e dare impulso all'innovazione e all'imprenditorialità<sup>59</sup>. Il terzo obiettivo, infine, riguardava la cooperazione territoriale europea, mirava cioè a sviluppare congiuntamente le potenzialità dei diversi territori, al di là dei contesti nazionali<sup>60</sup>.

Il programma italiano si fondò sul *Quadro strategico nazionale*, finanziato con 122 miliardi di euro, provenienti in parte dai fondi strutturali (58 miliardi), in parte da risorse interne (64 miliardi.) Al Mezzogiorno furono destinati 100 miliardi, la Calabria, la Campania la Puglia e la Sicilia rientrarono nel programma per la convergenza, Abruzzo, Molise e Sardegna furono incluse in *Competitività regionale e occupazione*. La strategia complessiva, in accordo con le regole comunitarie, si prefisse quattro macro-obiettivi: sviluppare i circuiti della conoscenza; accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale; potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza; internazionalizzare e modernizzare l'economia, la società e le amministrazioni.

Le regole comunitarie prevedevano sia il rispetto di un calendario preciso e serrato nell'impegno delle risorse, sia un puntuale monitoraggio dello stato di avanzamento dei lavori. Il piano si avviò, tuttavia, con lentezza, a causa, principalmente, della complessità degli adempimenti necessari per accedere ai fondi comunitari e delle limitate risorse finanziarie a disposizione delle regioni e degli enti locali, soggetti ai rigidi vincoli di cassa, che derivavano dal patto di stabilità interno. Così, nel 2010 i pagamenti eseguiti dalla Commissione europea costituivano soltanto il 7,4% delle risorse che erano state complessivamente assegnate all'Italia<sup>61</sup>.

Con l'esigenza di ridurre questi ritardi, nel 2011 il Governo italiano varò il *Piano di azione coesione*, per operare, d'intesa con la Commissione europea, una vasta riprogrammazione dell'impiego dei fondi comunitari. La nuova strategia prevedeva una concentrazione degli interventi su alcune specifiche priorità, tra le quali: l'ampliamento e la modernizzazione della rete ferroviaria (cui furono destinati 6,5

<sup>59</sup> Si veda <https://www.mef.gov.it/>.

<sup>60</sup> Si veda <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/98/cooperazione-territoriale-europea>.

<sup>61</sup> F. Prota, G. Viesti, *Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, cit., pp. 3821-3860.

miliardi di euro), l’istruzione (1 miliardo di euro), il sostegno alla competitività delle imprese innovative (0,9 miliardi), l’agenda digitale (0,4 miliardi), la cura dell’infanzia (0,4 miliardi), gli interventi volti alla conservazione del patrimonio culturale del Mezzogiorno, con l’individuazione di venti poli archeologici e museali in Calabria, Campania, Puglia e Sicilia (0,3 miliardi).

Per semplificare le regole e le procedure, nell’ambito della programmazione europea 2014-2020 furono, invece, istituiti i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE), che, per la prima volta, raggruppavano, con un regolamento unico, sia i fondi strutturali sia i fondi di investimento<sup>62</sup>. I SIE divennero i principali strumenti finanziari della politica regionale dell’Unione europea per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale, riducendo il divario fra le regioni più avanzate e quelle in ritardo di sviluppo<sup>63</sup>. A essi, nel ciclo di programmazione europea 2014-2020, fu assegnato il 60% delle risorse complessive; le quote rimanenti furono destinate al fondo per lo sviluppo e la coesione (32%), ai programmi complementari (6%), al fondo a sostegno degli interventi promossi dai Paesi dell’UE per fornire agli indigenti un’assistenza materiale (1%) e agli interventi in cooperazione territoriale europea (1%)<sup>64</sup>.

La dotazione complessiva dei programmi 2014-2020 ammontava a circa 625 miliardi, di questi, 73,6 sono stati attribuiti all’Italia, che tra i 28 paesi comunitari si è collocata al secondo posto, dopo la Polonia, per risorse assegnate, principalmente perché la sua quota di abitanti in regioni meno sviluppate raggiungeva il 29%, 20,5 punti percentuali in più rispetto alla media UE. La dotazione italiana è stata inoltre, al solito, incrementata da un cospicuo ricorso al cofinanziamento interno, che, in questo caso, è stato pari al 42% della somma totale impegnata.

Tra i paesi membri dell’Unione europea i fondi sono stati ripartiti in 457 programmi. L’Italia ne ha presentati ben 75 (60 regionali, ai quali è stato destinato il 74% delle risorse e 15 nazionali), conseguentemente la distribuzione delle risorse è stata molto frammentata: lo stanziamento medio per ogni singolo programma è risultato pari soltanto a circa un miliardo di euro, mentre i centri decisionali di spesa si sono moltiplicati. Poiché per ogni regione italiana sono stati generalmente elaborati tre diversi programmi, destinati, rispettivamente, agli investimenti e alla

<sup>62</sup> I Fondi strutturali comprendevano il *Fondo coesione* (non attivo in Italia), il *Fondo europeo di sviluppo regionale* (FERS), orientato agli interventi nei campi ricerca, digitale, competitività, ambiente, trasporti, cultura e risorse naturali, il *Fondo europeo per la cooperazione territoriale europea* (CTE), il *Fondo sociale europeo* (FSE), destinato all’occupazione, all’inclusione, all’istruzione e al rafforzamento della capacità amministrativa, il *Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale* (FEASR) e il *Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca* (FEAMP). Si veda <https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/financial-support-projects/structural-and-investment-funds>.

<sup>63</sup> Si veda <https://www.mim.gov.it/documents/20182/884386/>.

<sup>64</sup> G. Centurelli, *L’attuazione della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020: riflessioni, novità e prospettive*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. 31, n. 1, 2017, pp. 75-86.

crescita, all’occupazione e all’inclusione sociale e allo sviluppo rurale, la capacità amministrativa delle istituzioni locali ha assunto grande rilevanza sia per l’efficacia delle politiche di coesione, sia per il rispetto dei criteri e delle normative fissati dall’Unione Europea<sup>65</sup>.

Alle regioni del Mezzogiorno è stato assegnato il 75% del Fondo europeo di sviluppo regionale riservato all’Italia. La quota più rilevante di queste risorse è stata destinata a interventi per la competitività delle imprese (33% del totale) e per la transizione verde (26%); il resto è stato destinato a ricerca e sviluppo, infrastrutture e ICT (Information and Communication Technology)<sup>66</sup>.

*Tabella 6. Programmazione finale delle risorse FERS (Fondo europeo di sviluppo regionale) in Italia e nel Mezzogiorno*

Aree di intervento	Italia (milioni di euro)	Mezzogiorno (milioni di euro)	Mezzogiorno in%
Ricerca e sviluppo	5.741	2.932	51,07
Accesso e utilizzo delle ICT	1.708	1.255	73,47
Competitività delle imprese	9.238	7.178	77,70
Transizione verde	7.120	5.762	80,92
Infrastrutture per la mobilità	2.750	2.750	100,00
Infrastrutture sociali	2.542	2.014	79,22
Totale	29.099	21.891	75,23

*Fonte: Elaborazione degli autori da SVIMEZ, Rapporto SVIMEZ 2024. L’economia e la società del Mezzogiorno, il Mulino, Bologna 2024.*

Sia i ritardi nella fase di chiusura del ciclo precedente, sia le significative novità introdotte hanno tuttavia rallentato, in Italia e in gran parte dei paesi UE, l’adozione degli interventi, così si è deciso di prorogare al 31 dicembre 2023 la scadenza per l’utilizzo delle risorse assegnate. A rendere più tortuoso il cammino del ciclo della programmazione sono poi intervenuti due gravi eventi esterni, la pandemia da Covid-19 e la guerra seguita all’invasione russa dell’Ucraina. Per mitigare gli

<sup>65</sup> Nella programmazione 2014-2020 sono stati introdotti due nuovi strumenti per il monitoraggio dei progetti: la condizionalità ex ante e la riserva di performance. La prima con l’obiettivo di verificare l’esistenza dei prerequisiti amministrativi e organizzativi necessari all’avvio dei piani, la seconda volta a incentivare il raggiungimento degli obiettivi attraverso l’erogazione di risorse aggiuntive ai programmi più virtuosi. Cfr. G. Albanese, G. de Blasio, *I programmi comunitari 2014-2020: un confronto internazionale*, in «Giornale di Scienze Regionali», vol. 7, n. 2, 2017, pp. 46-53.

<sup>66</sup> Cfr. Tabella 6.

effetti economici di questi sconvolgimenti, nel 2020 l'UE ha varato i Regolamenti n. 460 e n. 568, con i quali è stata concessa, tra le altre cose, la possibilità di trasferire risorse tra i fondi per lo sviluppo regionale e il Fondo Sociale Europeo (FSE). Sono state dichiarate ammissibili le spese effettuate per favorire la capacità di risposta alla crisi. Inoltre, è stata introdotta una flessibilità che consente di tener conto delle spese dichiarate che eccedono fino al 10% della dotazione finanziaria di ciascuna priorità di un programma operativo<sup>67</sup>.

Nel 2023, si è, quindi, ritenuto utile avviare una nuova iniziativa, denominata *Safe* per il finanziamento del capitale di esercizio sotto forma di sovvenzioni alle Piccole e Medie Imprese (PMI), particolarmente colpite dagli aumenti dei prezzi dell'energia provocati dal conflitto in Ucraina e per il sostegno alle famiglie vulnerabili<sup>68</sup>. A seguito di questi nuovi interventi, il termine per l'invio alla Commissione europea della certificazione finale di spesa e delle relazioni di attuazione dei programmi è stato posticipato al 2025. Non è dunque possibile, ad oggi, tracciare un bilancio definitivo sull'impiego delle risorse e sulla realizzazione degli interventi. Al 30 giugno 2024 alcuni programmi operativi nazionali hanno pienamente impegnato le risorse, superando, anzi, in alcuni casi, il limite delle risorse assegnate. Tra questi il PON *Imprese e Competitività*, il PON *Scuola*, per favorire la modernizzazione delle strutture scolastiche, il PON *Iniziativa Pmi*, destinato al miglioramento delle condizioni di accesso al credito delle piccole e medie imprese del Sud. In altri casi, al contrario, si sono manifestate delle criticità nei processi di avanzamento della spesa. I maggiori ritardi si sono verificati proprio nei due PON più rilevanti per dimensioni del finanziamento, il PON *Inclusione*, per rafforzare azioni di contrasto alla povertà sull'intero territorio nazionale e il PON *Sistemi di politiche attive per l'occupazione*. In particolare, quest'ultimo, che ha implementato le riforme strutturali e i servizi in tema di occupazione, mercato del lavoro, capitale umano e produttività, risulta avere speso soltanto il 62% delle risorse programmate.

Anche il panorama sullo stato di avanzamento dei Programmi Operativi Regionali appare differenziato. Quasi tutte le regioni più sviluppate hanno speso interamente le risorse assegnate, mentre, tra le regioni in transizione e meno sviluppate, soltanto la Sardegna, la Campania e la Puglia hanno completato i loro impegni; la Sicilia e la Calabria sono le regioni che hanno accumulato i maggiori ritardi<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> Si veda <https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-tematiche/strategia-per-il-contrastodel-contrasto-all-emergenza-covid-19-con-le-politiche-di-coesione/crui-e-criplus-in-italia/>.

<sup>68</sup> Si veda [https://politichecoesione.governo.it/media/3123/2d\\_rar-2022\\_safe\\_dpcoe\\_act.pdf](https://politichecoesione.governo.it/media/3123/2d_rar-2022_safe_dpcoe_act.pdf).

<sup>69</sup> Cfr. Tabella 7.

Tabella 7. Risorse programmate dei POR e spese effettuate nel Mezzogiorno al 30 giugno 2024

Regione	Milioni di euro	Spese effettuate (%)
Abruzzo	305	86,7
Molise	100	90,7
Campania	4.421	118,9
Puglia	4.451	110,7
Basilicata	735	97,4
Calabria	1.980	79,8
Sicilia	4.365	81,1
Sardegna	951	118,9

Fonte: Elaborazione degli autori da SVIMEZ, Rapporto SVIMEZ 2024. L'economia e la società del Mezzogiorno, il Mulino, Bologna 2024.



## *Il ruolo della Cassa per il Mezzogiorno durante la Golden Age*

### *1. L'eredità della guerra*

Alla fine del secondo conflitto mondiale il nostro sistema produttivo, insieme a quello dei trasporti, risultò letteralmente deturpato in tutte le sue componenti dalle distruzioni belliche, seppure in modo difforme a livello territoriale.

Come emerse da un primo censimento promosso dagli Alleati e coordinato dallo statistico Alessandro Molinari, le distruzioni del patrimonio industriale al Sud e al Centro erano pari rispettivamente al 35 e al 38,6% del valore degli stabilimenti al 31 dicembre 1939, a fronte di una percentuale del 19,4% su base nazionale (Tabella 1).

Tuttavia questi numeri esemplificavano solo in parte i termini del divario territoriale prodottosi in Italia alla conclusione della guerra, in quanto l'analisi andava allargata alle mancate forniture energetiche che stavano impedendo anche alle industrie non colpite, o solo parzialmente colpite dalla guerra, di potere riattivare i normali cicli produttivi. Ci riferiamo specificamente – come evidenziato dai dati Svimez del 1948 – ai danni subiti dalle centrali idroelettriche e termoelettriche, che ammontavano per il Sud al 53,6%, per il Centro all'87,6%, per il Nord ad appena l'11,3% (Tabella 2)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Nel complessivo periodo bellico la produzione totale di energia della Società Meridionale di Elettricità (SME), che deteneva allora un monopolio di fatto al Sud nella produzione e nella distribuzione di energia elettrica, subì una riduzione di quasi il 45%, mentre il grado di distruzione degli impianti di questa Società è stimabile in quasi il 50%. Questi dati sono tratti dal lavoro di ricognizione di Enea Virgili, all'epoca a capo del *Commissariato per l'energia elettrica per l'Italia centro-meridionale*, E. Virgili, *Le conseguenze della guerra nella produzione e distribuzione dell'energia elettrica nell'Italia centro-meridionale*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1950.

Tabella 1. Danni di guerra all'industria (mld. di lire correnti) e danni su capitale preesistente

Macro-aree	Danni di guerra all'industria (mld. di lire 1939)	Danni su capitale preesistente	
		Valori%	Numeri indici (Italia settentr.=100)
Italia settentrionale	12,5	12,4	100
Italia centrale	10,1	38,6	308,8
Italia meridionale	5,6	35	280,8
Italia insulare	0,9	12,1	96,8
TOTALE	29,1	19,4	155,2

Fonte: Bollettino «Informazioni Svimez» n. 1 del 7 gennaio 1948, p. 8.

Tabella 2. Danni di guerra agli impianti produttori energia elettrica (valori%)

Italia settentrionale	11,3
Italia centrale	87,6
Mezzogiorno	53,6
TOTALE	27,7

Fonte: Bollettino «Informazioni Svimez» n. 1 del 7 gennaio 1948, p. 8.

Anche i danni materiali alle ferrovie e agli altri mezzi di trasporto – rimarcavano gli analisti Svimez – al Sud erano stati, nel complesso, superiori a quelli dell’Italia Settentrionale, cosicché paradossalmente l’economia meridionale, pur essendo uscita per prima dalla guerra, aveva subito più a lungo le perdite di reddito dovute alle distruzioni e alla forzata inattività, determinata dallo sconvolgimento degli elementi chiave della produzione e degli scambi. Per effetto di questo scenario il Mezzogiorno non ha potuto partecipare ai benefici di congiuntura di cui nell’immediato dopoguerra hanno potuto godere le industrie del Nord, in grado di riprendere più rapidamente i ritmi della loro attività<sup>2</sup>.

Alla fine della Seconda guerra mondiale – scrivono Vittorio Daniele e Paolo Malanima - il divario tra Nord e Sud raggiunse i massimi livelli: infatti, nel 1951, il reddito pro capite nel Mezzogiorno ammontava al 47% circa di quello del Centro-Nord, e più in dettaglio raggiungeva appena il 37% se riferito a due regioni

<sup>2</sup> Nel compartimento di Napoli i danni alle linee ferroviarie furono pari al 36%, contro il 13% dei compartimenti dell’Italia settentrionale e il 17% dell’intero territorio nazionale, Archivio storico ENEL (da ora, ASE), Segreteria Cenzato, categ. F15 (Diversi), *Danni di guerra, Studi della SVIMEZ sul problema dei danni di guerra nel Mezzogiorno 1948-1953*.

storicamente considerate depresse come la Calabria e la Basilicata, mentre per la Campania, considerata la regione più ricca del Mezzogiorno, il reddito medio arrivava al 55% di quello del resto del Paese<sup>3</sup>.

Non meno grave fu la spirale inflazionistica che afflisse il Mezzogiorno, a causa dell'emissione nel suo territorio sia di biglietti della Banca d'Italia per finanziare la spesa del governo legittimo di Badoglio, sia soprattutto a causa della stampa da parte degli Alleati delle *am-lire* (*Allied Military Currency*) per il pagamento delle proprie truppe di occupazione. A questo significativo aumento di circolante corrispose al Sud una paralisi dell'attività produttiva e la conseguente rarefazione sul mercato tanto dei beni di consumo durevoli quanto dei generi alimentari di prima necessità. Pertanto, a fronte di un aumento della massa monetaria di 14,4 volte si registrò un aumento del costo della vita di 23,5 volte. A tal proposito, Camillo Daneo ha inteso chiarire come l'inflazione del dopoguerra non fosse dipesa soltanto dall'incremento della circolazione monetaria, ma avesse avuto origine dall'innescarsi di una serie di concuse confluenti. Infatti, alla rarefazione delle merci di cui si è detto, si accompagnò una distribuzione dei redditi fortemente sperequata, per effetto della quale, al di là della domanda forzatamente inelastica dei beni di largo consumo (in specie alimentari), tendeva a crescere una domanda quasi indipendente dal livello dei prezzi, proveniente dai gruppi sociali presso i quali si concentrava la ricchezza monetaria<sup>4</sup>.

L'evidenza di questa situazione avversa per il Sud, che finì per accentuare i suoi atavici ritardi nei confronti del resto del Paese, non fu ignorata dai governi della rinata democrazia, ma rinviata a un "secondo tempo" della *Ricostruzione*, ovvero solo dopo aver riattivato la struttura produttiva delle aree più avanzate del Paese che erano dislocate essenzialmente al Nord.

La prima, concreta iniziativa tesa a mettere in luce le problematiche questioni dell'economia meridionale è riconducibile alla presentazione, nell'ottobre del 1946, in sede di Costituente, del *Rapporto* della Commissione economica, ovvero del celebre saggio di Giuseppe Cenzato e Salvatore Guidotti intitolato *Il problema industriale del Mezzogiorno*. I due autori del saggio, il primo in quanto esponente di punta del settore elettrico meridionale, il secondo in quanto autorevole studioso di Bankitalia, esposero in dettaglio i nodi strutturali che frenavano l'economia del Mezzogiorno e le *policies* che a loro avviso avrebbero dovuto guidare il futuro sviluppo industriale di quest'area<sup>5</sup>. Erano tutti argomenti, questi, che nel sottoline-

<sup>3</sup> V. Daniele, P. Malanima, *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, in «Rivista di Politica Economica», vol. 97, n. 3-4, 2007, pp. 267-316, in part. p. 287.

<sup>4</sup> C. Daneo, *La politica economica della ricostruzione (1945-1949)*, Einaudi, Torino 1975, pp. 24-25.

<sup>5</sup> G. Cenzato, S. Guidotti, *Il problema industriale del Mezzogiorno*, in Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1947, vol. II, *Industria*, I, 2. Sull'azione di Cenzato per promuovere l'industrializzazione nel Mezzogiorno, M. Santillo, *Giuseppe Cenzato as a driving force in the industrial development of*

are la necessità non più rinviabile di uno sviluppo industriale del Sud Italia, non intendevano sconfessare i meccanismi di funzionamento del libero mercato ma far sì che un intervento ben calibrato del soggetto pubblico rimuovesse le condizioni pregiudiziali che ostacolavano gli investimenti industriali nelle regioni meridionali. Alla base di tutto vi era anche la ferma convinzione che il sostegno del soggetto pubblico, lungi dall'assumere caratteri di natura assistenzialistica, dovesse essere non solo temporaneo ma opportunamente modulato in termini di fattibilità e di priorità degli obiettivi. Questo virtuoso processo, concludevano i due autori, una volta andato a regime, si sarebbe senz'altro rilevato un fattore propulsivo non solo per lo sviluppo dell'economia meridionale ma per l'intera economia nazionale<sup>6</sup>.

A proposito dei rischi di marginalità del Sud nel contesto della *Ricostruzione*, Sergio Conti ha inteso rimarcare che il perdurare di un sistema economico “a due velocità” avrebbe costituito per l’Italia non già una condizione di favore, bensì una causa di ritardo nel processo di accumulazione capitalistica, e che sarebbero stati gli esponenti del “nuovo meridionalismo” industrialista a promuovere una pur parziale modifica dei tradizionali meccanismi di integrazione dell’economia meridionale nel contesto nazionale e poi dell’Italia in ambito internazionale<sup>7</sup>.

Quanto fin qui detto in riferimento alla marginalità del Mezzogiorno nella prima fase post-bellica è avvalorato dallo studio dei dati di fonte Istat, dalla cui analisi emerge come la struttura economica delle regioni meridionali dimostrasse in quel momento ancora le caratteristiche tipiche delle aree economicamente arretrate. Cartina di tornasole di tale situazione una serie di indicatori, quali: la prevalenza del settore agricolo (in termini di contributo al Pil dell’area, oltre che in termini di forza lavoro occupata); lo stato di sovrappopolazione relativa; la scarsità, in termini assoluti, di capitali per gli investimenti produttivi; la stentata ripresa dell’industria manifatturiera e di base (Tabella 3 e Tabella 4).

*Southern Italy and the rise of a ruling class in the early 20<sup>th</sup> century*, in «Archives of Italian Economic and Business History», II, Franco Angeli, Milano 2018.

<sup>6</sup> Lo studio elaborato da Cenzato e Guidotti, al pari dei successivi studi della Svimez, si rifaceva al concetto di *depressed area* e delle relative politiche di rilancio già promosse dal governo britannico per le zone a sviluppo ritardato. A riprova dell’attualità di questo filone di studi sui ritardi del Mezzogiorno, in un recente lavoro di ricerca condotto da un gruppo di studiosi afferenti al Politecnico di Milano sul tema delle *depressed area* e sulle molteplici forme di fragilità dei territori della produzione, nell’intreccio tra economia, ambiente e lavoro, Agim Kërçuku ha scritto: «In 1948, Svimez presented an extensive study on the conditions of the South, defined it as a backward and depressed area, placed it within the theory of depressed areas, and envisioned Keynesian-style development policies to favour the Mezzogiorno expansion», cfr. A. Kërçuku, *Forgotten Italy: Spaces and Identities of a changing geography*, Transactions of the Association of European Schools of Planning, vol. 6, n. 1, 2022, pp. 41-54.

<sup>7</sup> S. Conti, *Un territorio senza geografia. Agenti industriali, strategie e marginalità meridionale*, Franco Angeli, Milano 1982, pp. 125-129.

Tabella 3. Partecipazione al Pil per macroaree e macro-settori al 1951 (val. %)

Macroaree/ Settori	Agricoltura	Industria	Terziario-	Pubblica Amministrazione
Nord-Ovest	14,3	49,2	30,5	5,5
Nord-Est	28,7	31,9	30,5	8,9
Centro	19,4	32,2	35,0	13,4
Sud	34,0	23,7	29,5	12,8
Italia	22,9	36,7	31,1	9,3

Fonte: *Elaborazione degli autori su dati Istat, Annuario contabilità nazionale 1974, Roma 1975, p. 180.*

Tabella 4. Divari di sviluppo economico tra le macro-aree italiane al 1950

Macroaree	Popolazione (x 1.000)	%	% Forza lavoro agricola su tot.	Reddito pro capite (migl. lire 1967)	Indici
Nord-Ovest	11.685	24,9	22,7	573	100
Nord-Est e Centro	17.915	38,2	42,4	366	64
Centro-Nord	29.600	63,1	34,2	448	78
Sud	17.360	36,9	54,8	230	40
Italia	46.960	100,0	41,0	367	64

Fonte: P. Saraceno, *La questione meridionale in una sede internazionale*, il Mulino, Bologna 1992, p. 85.

## 2. Il tema dei divari: dal «meridionalismo storico» al «meridionalismo attivo» della Svimez

Nel 1961, nel contesto degli *Studi nel centenario dell'Unità d'Italia*, Pasquale Saraceno diede alle stampe il celebre saggio sulla mancata unificazione economica dell'Italia, che esordiva con una notazione relativa al commercio internazionale, italiano e meridionale, non del tutto valorizzata dalla storiografia, con la quale si forniva una chiave di lettura assolutamente innovativa per spiegare i divari di partenza, e poi quelli *in itinere*, tra il Nord e il Sud del nostro Paese: «[...] forse l'indice più significativo dell'arretratezza economica del Sud rispetto al Nord è dato dal confronto tra la struttura del commercio estero del [Nord] e quella del commercio del [Sud Italia]: la prima, tipica di un Paese in cui è avviato un intenso

processo di sviluppo industriale, la seconda riflettente i bisogni e le possibilità di un'economia arretrata e stagnante»<sup>8</sup>.

Con questa affermazione, che si rifaceva agli studi pionieristici di Augusto Graziani sul commercio estero del Regno delle Due Sicilie nella fase preunitaria, Saraceno sottolineava come fosse soprattutto la differenza strutturale del flusso delle importazioni tra le due macroaree del Paese a esemplificare le differenze in termini di sviluppo tra il Nord e il Sud del Paese. Infatti, se nel Mezzogiorno le importazioni di beni di consumo rappresentavano i 4/5 delle importazioni totali, in Piemonte oltre 1/3 delle importazioni era costituito da beni strumentali (ghisa, ferro di prima e seconda lavorazione, filati di cotone e di lana, carbon fossile, macchine industriali). In generale, il commercio estero per abitante degli Stati Sardi era, nel 1858, sei volte superiore a quello del Mezzogiorno, il cui valore complessivo, peraltro, non superava il 25% della media rilevabile nei Paesi dell'occidente europeo<sup>9</sup>.

Queste chiavi esegetiche del dislivello territoriale, innovative per quei tempi, furono elaborate al principio degli anni Sessanta, prima di essere riprese in considerazione negli studi di Alfredo Del Monte e Adriano Giannola, concordi nel concludere che le politiche economiche dei governi centrali della prima fase postunitaria poco avevano fatto in termini di incentivi per il Mezzogiorno, finendo addirittura per approfondire le differenze preesistenti tra il Nord e il Sud del Paese<sup>10</sup>.

Tuttavia, alcuni seppur timidi interventi a favore del Mezzogiorno furono intrapresi negli anni Ottanta del XIX secolo: facciamo riferimento, in primis, alla legge n. 333 del 1881, che prevedeva un piano quindicennale (dal 1881 al 1895) per favorire al Sud l'avvio di alcune opere infrastrutturali, in specie nei settori idraulici e dei trasporti<sup>11</sup>; ancora, alla «legge per il risanamento della città di Napoli» del 1885, provvedimento di emergenza varato all'indomani della pandemia colerica che colpì

<sup>8</sup> P. Saraceno, *La mancata unificazione economica italiana a cento anni dalla unificazione politica*, in AA.VV., *L'economia italiana dal 1861 al 1961*, in «Studi nel centenario dell'unità d'Italia», vol. VI, Giuffrè, Milano 1961, p. 59.

<sup>9</sup> A. Graziani, *Il commercio estero del Regno delle Due Sicilie nella sua composizione merceologica*, in «Atti dell'Accademia Pontaniana», VI, 1956-57, pp. 247-276; Idem, *Il commercio estero del Regno delle Due Sicilie dal 1832 al 1858*, in «Archivio Economico dell'Unificazione Italiana», X, fasc. 1, Roma 1962.

<sup>10</sup> A. Del Monte, A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, il Mulino, Bologna 1978, p. 44. Si veda anche E. Felice, A. Lepore, *Colmare il divario*, in E. Felice, A. Lepore, S. Palermo (a cura di), *La convergenza possibile: strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento*, il Mulino, Bologna 2015, pp. 24-25.

<sup>11</sup> Legge 333/1881 («Per la costruzione di nuove opere straordinarie stradali ed idrauliche durante il quindicennio 1881-1895»). Sulla figura dell'allora Ministro dei lavori pubblici, Alfredo Baccarini, ispiratore di questa e di altre leggi in materia di opere pubbliche, si rinvia al volume di A. Varni, *Alfredo Baccarini tra Pentarchia e questione sociale*, Firenzelibri, Firenze 1983.

Napoli nel 1884 e con il quale si intendeva promuovere interventi di bonifica del territorio e miglioramenti generali del patrimonio edilizio<sup>12</sup>.

Questi interventi del legislatore si dimostrarono sostanzialmente blandi ai fini del miglioramento della complessiva situazione economica e sociale del Meridione; infatti, fu solo al principio del Novecento che il Mezzogiorno, in quanto problema nazionale e non più regionale, e la “questione meridionale”, in quanto problema pratico e non più solo teorico, irrupero sulla scena parlamentare, imponendo al governo di assumere decisioni più incisive per affrontare l’arretratezza del Sud. Fu, questo del primo Novecento, un passaggio decisivo nella storia del Mezzogiorno contemporaneo, segnato dall’istituzione della *Reale Commissione per l’incremento industriale di Napoli* (1902-1903), e dalla messa a punto della successiva “Legge speciale per Napoli” del 1904.

Al fine di riannodare i fili della storia dell’intervento straordinario che ebbe i suoi prodromi nel primo decennio del Novecento, ricordiamo che alla fine del 1903 Giovanni Giolitti, nuovamente divenuto presidente del Consiglio, aveva dato incarico a Francesco Saverio Nitti di preparare il disegno di legge, che dopo la sua approvazione da parte della Camera, sarebbe diventata la legge speciale per Napoli dell’8 luglio 1904. Con il varo di questa legge, che si proponeva di favorire l’industrializzazione nel Sud facendo leva, oltre che su un pacchetto di agevolazioni fiscali e finanziarie, su una serie integrata di interventi pubblici in materia ambientale e infrastrutturale, fu abbracciata la ricetta industrialista di Nitti e fu, almeno formalmente, messa in discussione la prospettiva sostenuta dai maggiori esponenti della grande industria, del mondo commerciale e dell’alta finanza, che avrebbero preferito insistere per il Mezzogiorno su una espansione del commercio di transito e sul decollo della piccola industria<sup>13</sup>. «La Napoli industriale che si profila all’inizio del secolo – scriveva Augusto De Benedetti – è una prospettiva di mutamento globale fondata sul sistema di valori e sui rapporti sociali che esprime la grande produzione di fabbrica»<sup>14</sup>.

Tuttavia, aveva scritto Cenzato in un documento inedito rinvenuto tra le carte dell’Archivio storico dell’Istituto Campano di Storia della Resistenza, la legge del 1904, nonostante i suoi obiettivi programmatici, non sortì gli effetti sperati, essenzialmente per tre motivi, ovvero: per la mancata raccolta di capitali per impiantare

<sup>12</sup> Legge 2892/1885 (*Per il risanamento della città di Napoli*). Nell’ambito di una ricca bibliografia, M. Marmo, *Il piano di «risanamento e ampliamento» del 1885 a Napoli*, in «Storia Urbana», n. 2, 1977, pp. 145-54.

<sup>13</sup> Legge 351/1904 («Provvedimenti per il risorgimento economico della città di Napoli»). Sull’argomento, si vedano, tra gli altri, A. Dell’Orefice, *Un’occasione mancata. La legge speciale su Napoli del 1904*, Droz, Genève 1981; D. De Masi, F.S. Nitti, *Napoli e la questione meridionale (1903-2005)*, Guida, Napoli 2005.

<sup>14</sup> A. De Benedetti, *La prospettiva e i vincoli dello sviluppo*, in A. Vitale, S. De Majo (a cura di), *Napoli e l’industria dai Borboni alla dismissione*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008, pp. 146-148.

nuove industrie al Sud; per la perdurante mancanza di un ceto medio che sapesse e volesse affrontare le nuove frontiere logistiche, tecnologiche ed economiche dell'impresa industriale; per un intervento del soggetto pubblico che si rivelò insufficiente, essendosi limitato a promuovere labili provvedimenti di carattere fiscale<sup>15</sup>.

Negli anni Trenta, ben prima quindi della nascita della Svimez, si era tenuto a Napoli *il Primo congresso industriale del Mezzogiorno*, nel corso del quale sempre Cenzato aveva rimarcato a chiare lettere, in un suo intervento, come la «questione meridionale» non fosse, e non dovesse, essere più una questione contadina e agraria, bensì una questione urbana e industriale<sup>16</sup>.

Negli stessi anni Trenta Cenzato, unitamente a Francesco Giordani, diede vita alla «Fondazione Politecnica per il Mezzogiorno d'Italia», ente i cui scopi programmatici erano di appurare le potenzialità del tessuto industriale del Mezzogiorno; di promuovere nuove iniziative industriali e, soprattutto, di incoraggiare la diffusione della cultura tecnica, ovvero di formare una classe dirigente adeguata ai nuovi standard imposti dalla società industrializzata<sup>17</sup>.

Intanto, a livello nazionale, nel 1933, sulle ceneri del fallimento del programma di industrializzazione trainato dalle banche miste e degli effetti devastanti della crisi del 1929, veniva istituito l'*Istituto per la Ricostruzione Industriale* (IRI), nella cui composizione furono attivamente coinvolte, tre le altre, le migliori menti dell'industrialismo meridionale come Francesco Giordani, Giuseppe Cenzato, Pasquale Saraceno, e in generale quanti erano espressione di un più avanzato *background* scientifico e manageriale di quel periodo, e fu grazie a questa vera e propria classe dirigente del primo IRI che finalmente fu riconosciuta assoluta centralità alle problematiche e alle potenzialità dell'area meridionale del Paese<sup>18</sup>. Sul piano operativo, i frutti più significativi dell'impegno meridionalista degli anni Trenta di questa classe dirigente sono individuabili nel progetto di riordino dell'industria meccanica napoletana avanzato nel 1937 da Giuseppe Cenzato e Donato Menichella (rispettivamente nel ruolo di vice-presidente e di direttore generale dell'IRI)<sup>19</sup> e nel

<sup>15</sup> Lo scritto di Cenzato, privo di data, in Archivio storico Istituto Campano di Storia della Resistenza (da ora, AICSR), Fondo Cenzato, busta 2, fasc. 7 (*Ripresa industriale in Campania*).

<sup>16</sup> Il testo completo della Relazione di Cenzato, in G. Russo (a cura di), *L'avvenire industriale di Napoli negli scritti del primo '900*, Guida, Napoli 2004, p. 48.

<sup>17</sup> ASE, Segreteria Cenzato, serie E/2 (Istituti economici e culturali), fasc. 5/a (Fondazione Politecnica per il Mezzogiorno d'Italia), *Verbale della prima riunione del Consiglio direttivo del 25 aprile 1932*.

<sup>18</sup> Sul tema delle classi dirigenti promotrici dello sviluppo industriale del Mezzogiorno, M. Santillo, *Il farsi di una classe dirigente per il Mezzogiorno. Lo start-up dell'intervento straordinario*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2012.

<sup>19</sup> Per una completa ricostruzione dell'attività posta in essere da Cenzato negli anni Trenta a favore del Mezzogiorno, quando questi operava nel contesto dell'IRI, oltre che della SME, si veda la documentazione custodita in ASE, Segreteria Cenzato, categ. D 33, busta 6b, *I.R.I., Sistemazione importanti gruppi industriali: U.N.E.S., C.G.E., Marelli & C.*

programma di ricostruzione e valorizzazione industriale che mirava al riassetto e al potenziamento dell'industria navalmeccanica napoletana<sup>20</sup>.

Come messo in evidenza da Giuseppe Galasso, è possibile enucleare i punti chiave cui era arrivato il dibattito sull'intervento pubblico per l'industrializzazione del Mezzogiorno nel corso degli anni Trenta, e si trattava di passaggi estremamente avanzati, sulla cui scia sarebbe maturata la successiva riflessione meridionalista, fino alle politiche di intervento straordinario degli anni Cinquanta e Sessanta. Su queste basi sarebbe nato il “nuovo meridionalismo”, contrassegnato da alcuni elementi fondanti, quali: l'accezione del problema meridionale come problema nazionale; l'idea che lo sviluppo industriale costituisse la vera leva strategica per ridurre lo storico divario Nord/Sud; la coscienza che lo sviluppo dell'industria meridionale fosse realizzabile solo con un deciso intervento dello Stato, non limitato al piano normativo ma esteso nei termini di un congruo impegno finanziario; l'opportunità, se non la necessità, di una forte accelerazione della produzione e della distribuzione dell'energia, in specie quella idroelettrica; la coscienza che il quadro operativo dell'intervento statale non potesse essere basato che sull'«azienda» (tanto pubblica quanto privata), che tuttavia poteva svolgere in pieno il suo ruolo solo se fondata sul principio schumpeteriano dell'innovazione; la necessità assoluta, ai fini dello sviluppo, di incoraggiare attività di studio e di formazione, volte a promuovere, a tutti i livelli, la valorizzazione del capitale umano, ovvero la formazione di una classe dirigente moderna e innovatrice<sup>21</sup>.

Alla luce di quanto sinteticamente esposto in riferimento ai primi decenni del Novecento, si comprende come i tempi fossero maturi per la nascita, nel 1946, dell'*Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno* (Svimez)<sup>22</sup>. Tra i suoi promotori, infatti, era condivisa l'idea che per avviare al Sud un meccanismo autopropulsivo di crescita, indirizzato a rompere il perdurante dualismo territoriale Nord/Sud, era indispensabile promuovere un intervento statale di carattere straordinario e addizionale, finalizzato a creare nel Mezzogiorno condizioni di convenienza per l'investimento industriale. Il *leitmotiv* della posizione della Svimez, fin dalla sua fondazione, era quindi ispirato all'idea che occorresse procedere ad

<sup>20</sup> Nacque così, nel 1939, una nuova società, la «Navalmeccanica», che comprendeva una serie di precedenti società, tra cui il cantiere Vigliena (ex Pattison), lo «Stabilimento meccanico» (ex Hawthorn & Guppy), il «Cantiere di Castellammare». Al posto delle «Officine e cantieri meridionali di Baia» si impiantò il «Silurificio italiano», complesso industriale di assoluto rilievo strategico durante la guerra, mentre a Bagnoli, già sede dell'«Ilva», fu impiantato sotto l'egida della Montecatini un grande polo chimico.

<sup>21</sup> G. Galasso, *Industria e Mezzogiorno: l'esperienza di Giuseppe Cenzato, lectio magistralis* del 21 settembre 2007, Unione Industriale di Napoli, Napoli 2007, pp. 32-34.

<sup>22</sup> L'atto costitutivo della Svimez, definita fin da subito come «associazione privata», è datato 2 dicembre 1946, in ASE, Segreteria Cenzato, categ. E 6, *Associazione per lo sviluppo dell'industria del Mezzogiorno SVIMEZ, Costituzione*.

un'industrializzazione del Mezzogiorno che però non contemplasse in via prioritaria la presenza né dell'industria di Stato né di stabilimenti che fossero mere filiali dell'industria del Nord e quindi emanazione del capitale settentrionale.

Rodolfo Morandi, che con Donato Menichella, Pasquale Saraceno e Francesco Giordani era stato tra i fondatori della Svimez, pubblicò nel 1947 il saggio *L'associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno*, con il quale si affermò a chiare lettere che la prima, essenziale questione della *Ricostruzione* fosse proprio quella della riattivazione dell'attività produttiva al Sud:

[...] il problema economico del Sud è tema e materia di troppo vasta e complessa portata per essere obiettivo diretto di azione. Si tratta piuttosto di un processo che soltanto una volta messo in atto può trovare in sé forza di svolgersi, superando una serie di condizioni limitative che al suo compimento appaiono frapporsi. Per dar vita a tale processo occorre precisamente inserire nel sistema economico del Mezzogiorno una forza viva di propulsione che possa agire con pronta efficacia. Questa non può essere che l'industria. Quando si dice industria non si vuole intendere il trapianto di unità isolate [...] ma un complesso di attività trasformatrici che abbia vitalità naturale e vigore creativo [...]<sup>23</sup>.

Pertanto, continuava Morandi, dato che non si poteva riproporre al Sud il modello "manchesteriano" di industrializzazione dei paesi *first comers*, né il modello dei *second comers* abbracciato in età giolittiana nel Nord Italia (fondato sull'operatività delle banche miste e sull'apporto del capitale straniero), bisognava mettere a disposizione delle nuove iniziative industriali del Sud un ammontare di capitali superiore a quello che sarebbe affluito normalmente in una logica ortodossa di mercato, e bisognava assumere, relativamente a questi investimenti, ordini di rischi maggiori di quelli che assumono le banche, che per loro natura, in quanto soggetti privati, operano in base alla valutazione del merito creditizio. Tuttavia, ben consci dell'esiguità dei fondi a disposizione del Governo, la stessa Svimez propose di collegare direttamente il finanziamento industriale per il Mezzogiorno con le risorse rivenienti del «fondo IMI-ERP»<sup>24</sup>, prospettiva condivisa da Donato Menichella, nelle vesti di governatore della Banca d'Italia.

In definitiva, il meridionalismo di impronta Svimez, prendendo le mosse da considerazioni pratiche, individuava la soluzione del problema dell'arretratezza del

<sup>23</sup> R. Morandi, *L'associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno*, in ASE Segreteria Cenzato, serie E 6, busta 5 (SVIMEZ – Pubblicazioni).

<sup>24</sup> L'IMI, istituito nel 1931, fu tra gli enti pubblici maggiormente impegnati nella *Ricostruzione*, con la gestione delle risorse degli aiuti americani erogati tramite la Eximbank. In seguito, anche le autorità del Piano Marshall, d'intesa con Donato Menichella (all'epoca governatore della Banca d'Italia, oltre che membro della delegazione italiana presso l'ERP) proposero che i fondi fossero gestiti dall'IMI, che si sarebbe occupato anche dell'istruttoria per scegliere a quali imprese erogare i finanziamenti, verificandone le garanzie prestate.

Mezzogiorno non più nella formazione di una classe di piccoli e medi proprietari terrieri, ma piuttosto nell'appontamento di un intervento statale mirato e selettivo, volto a favorire la penetrazione in quest'area di forme più avanzate di capitalismo industriale.

Nel febbraio del 1947, poco dopo la nascita della Svimez, si tenne a Napoli il *Primo Congresso Nazionale per lo studio dei problemi del Mezzogiorno*, nel cui contesto emersero, per profondità di analisi e lucidità di obiettivi, le relazioni di Gino Luzzatto (*Il problema delle industrie del Mezzogiorno*) e di Franco Maiorano (*Il finanziamento dell'industrializzazione del Mezzogiorno*). Il primo, nel prendere atto delle perduranti difficoltà finanziarie dello Stato italiano, era persuaso del fatto che le attività industriali si sarebbero dovute continuare a fondare sull'iniziativa del capitale privato, mentre il soggetto pubblico avrebbe dovuto garantire una più equa distribuzione delle spese infrastrutturali tra le diverse aree del Paese. Sulla stessa linea Maiorano, secondo cui i governi della *Ricostruzione* non erano nella possibilità, dal punto di vista finanziario, di impiantare moderni stabilimenti industriali nel Mezzogiorno, ma sarebbero dovuti intervenire per creare le condizioni più idonee possibili a favorirne l'impianto e l'attività produttiva da parte dei privati, attraverso la messa in atto di un istituento «Istituto autonomo» che avesse risposto ad una triplice funzione: economica, tecnica e finanziaria<sup>25</sup>.

Di lì a pochi mesi, un altro documento di grande interesse fu elaborato sempre dalla Svimez, intitolato *Piano campano, progetto di massima, criteri direttivi sullo sviluppo industriale in Campania*, nel cui ambito emergeva il contenuto del paragrafo «L'industrializzazione della Regione Campania», dove si rimarcava la necessità di sopperire alla carenza di capitali per gli investimenti industriali promuovendo ogni azione, a qualsiasi livello istituzionale, volta ad intercettare finanziamenti esteri<sup>26</sup>.

Sempre nel 1948, in un altro lavoro patrocinato dalla Svimez (*Relazione sugli effetti economici di un programma di investimenti nel Mezzogiorno*) si sottolineava la necessità che la spesa pubblica, al di là dei più diretti obiettivi di promozione dell'industrializzazione, non perdesse di vista un altro sub-obiettivo, che era quello di ridurre progressivamente lo scarto fra lo sviluppo economico del Nord e quello del Sud attraverso una politica che rendesse quest'area meno dipendente dalle importazioni:

[...] come la spesa programmata, se contribuisce ad aumentare nel Sud l'attrezzatura economica e sociale necessaria al suo sviluppo, provoca una domanda derivata nel settore dei

<sup>25</sup> Le relazioni di Gino Luzzatto e di Franco Maiorano sono entrambe rinvenibili in ASE, Segreteria Cenzato, serie B/9, fasc. 0-1 (Questioni Meridionali), Cartella: Convegni e Congressi.

<sup>26</sup> Archivio dell'Istituto Campano per la Storia della Resistenza (da ora, AICSR), Fondo Cenzato, busta 2, fasc. 5 (Industrializzazione in Campania), *Piano campano, progetto di massima, criteri direttivi sullo sviluppo industriale in Campania*.

consumi che solo in parte può essere soddisfatta dall'economia del Sud. La propensione al consumo, infatti, risulta essere piuttosto bassa, a causa principalmente dell'elevata propensione alle importazioni, necessarie sia per l'esecuzione delle opere programmate, sia per soddisfare parte della domanda derivata nel settore dei consumi. La maggiore propensione all'importazione è determinata nel Sud dal concorso di due fattori, tipici di ogni zona deppressa: la mancanza di un apparato industriale; lo squilibrio fra risorse e popolazione, per effetto del quale ogni maggiore fabbisogno di materie prime e di derrate alimentari deve essere coperto con importazioni<sup>27</sup>.

Sempre in tema di *policy* per l'industrializzazione delle aree deppresse e della contrazione del divario Nord/Sud, gli estensori della *Relazione* al Consiglio di Amministrazione della Svimez del marzo 1949, evitando facili entusiasmi, puntualizzavano con estremo realismo:

[...] un'azione rivolta a sviluppare l'economia meridionale era condizionata dal fatto che essa doveva svolgersi in una economia nazionale già altamente industrializzata [...]. Questa situazione vale a differenziare profondamente il problema del Mezzogiorno da quello delle molte altre regioni deppresse presso le quali, in questo tormentato dopoguerra, l'aumento del reddito e dell'occupazione costituisce un obiettivo da perseguire con azione diretta e non soltanto come un desiderabile risultato di uno spontaneo esplicarsi di singole iniziative economiche. La gravità del problema meridionale più che nell'entità assoluta della depressione risiede quindi nei termini in cui esso si presenta nella peculiare situazione italiana: un'azione tendente a rimuovere i due ostacoli che normalmente bloccano lo sviluppo delle aree deppresse ed arretrate: la mancanza di capitali e l'insufficienza di condizioni ambientali [...]<sup>28</sup>.

In definitiva, questi primi studi condotti dalla Svimez tra il 1947 e il 1949 rappresentano sotto diversi aspetti il preludio all'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno (CasMez) e alla promozione di quello che Lepore ha definito, con un apparente ossimoro, il «keynesismo dell'offerta», nel cui contesto acquisiva centralità, oltre alla formazione del capitale per lo sviluppo industriale, l'obiettivo dell'incremento della produzione e, di riflesso, dell'offerta<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> AICSR, Fondo Cenzato, busta 4, fasc. 15 (Industrializzazione in Campania), *Relazione della SVIMEZ sugli effetti economici di un programma di investimenti nel Mezzogiorno*.

<sup>28</sup> ASE, Segreteria Cenzato, serie E (Istituti economici e culturali), busta 2, fasc. 6 (SVIMEZ. Assemblee, Consigli, Comitati), *Relazione del 28/3/1949 al Cda della SVIMEZ – Bilancio 1948*.

<sup>29</sup> A. Lepore, *Il divario Nord-Sud dalle origini a oggi. Evoluzione storica e profili economici*, in M. Pellegrini (a cura di), *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova 2012, pp. 347-367.

### 3. *Istituzione della Cassa per il Mezzogiorno: interventi per l'agricoltura e preindustrializzazione*

L'andamento del divario durante gran parte della storia nazionale si è caratterizzato per un progressivo allargamento della forbice tra il Nord e il Sud del Paese, il cui fattore determinante è rappresentato dalle differenze della dinamica del processo di industrializzazione<sup>30</sup>. Infatti, i divari di partenza tra il Nord e il Sud, pur rimontando in buona misura alla fase preunitaria, conobbero una significativa accelerazione durante la lunga fase che va dagli anni Ottanta del XIX secolo allo scoppio della Grande Guerra, durante la quale il solo Settentrione fu teatro di un primo processo di accumulazione originaria e di crescita industriale, favorito in partenza da una più vantaggiosa posizione geografica, nonché da più favorevoli *policies* statali in materia fiscale e doganale.

La *war economy* e il sistema delle “imprese ausiliarie” messi in atto nel quadriennio 1915-1918 per rispondere alle esigenze della macchina bellica e la fase degli *interwar years* (1918-1939), per operare la riconversione industriale, ampliarono ulteriormente il *gap* Nord/Sud. Nefasti furono poi gli effetti del dirigismo e dell'autarchia fascista, e in particolare: la scelta “agriculturista” dettata dai provvedimenti della «bonifica integrale» e della «battaglia del grano»; la politica di rivalutazione monetaria impressa con il provvedimento di «quota 90»; la scelta dell'autarchia e quindi dell'isolamento commerciale del Paese dalle correnti dell'economia internazionale<sup>31</sup>.

Il secondo conflitto mondiale avrebbe poi portato, come si è detto in precedenza, alla distruzione del patrimonio industriale e infrastrutturale dell'Italia e in specie del suo Mezzogiorno, e anche le prime politiche della ricostruzione favorirono quasi integralmente le regioni del Nord a maggiore vocazione industriale. A tal proposito, per cogliere appieno il *mainstream* di quegli anni nei confronti delle esigenze della ricostruzione dell'apparato industriale del Sud, vale la pena riportare alcuni passaggi della relazione tenuta da Leopoldo Piccardi nel marzo del 1946, in sede di Assemblea Costituente (*Commissione economica - Sottocommissione per l'industria*): «[...] Siamo costretti a opporre una certa resistenza ai tentativi del Sud di portare un nuovo incremento nella sua attrezzatura industriale, in concorrenza con il Nord, in un momento in cui siamo sicuri che l'attrezzatura del Nord è più che

<sup>30</sup> A. Lepore, *Il dualismo economico e sociale: una condanna storica?*, in A. Lepore, G. Pittella (a cura di), *Scusate il ritardo. Una proposta per il Mezzogiorno d'Europa*, Donzelli, Roma 2015, pp. 50-51.

<sup>31</sup> Per tutti R. Villari (a cura di), *Il Sud nella storia d'Italia*, vol. II, Laterza, Bari 1966, pp. 499-624; A. Dell'Orefice, *La politica industriale del fascismo* (in particolare il paragrafo *Il fascismo e il Mezzogiorno*), in D. Fausto *Intervento pubblico e politica economica del fascismo*, Franco Angeli, Milano 2007, pp. 300-312.

sufficiente a tutto il Paese [...], [per cui] dobbiamo resistere alle voci che vorrebbero una industrializzazione del Mezzogiorno [...]»<sup>32</sup>.

Alla luce di queste disarmanti parole, si comprende come i primi anni post-bellici siano stati per l'economia del Mezzogiorno una fase "di attesa" - per usare un termine in voga nella pubblicistica dei quegli anni ma che in realtà denotava un'attenzione affatto residuale alle manifeste esigenze del Sud - per cui bisognerà attendere gli anni Cinquanta per registrare i primi concreti interventi a favore del Mezzogiorno, prima con le leggi di riforma agraria e poi con l'avvio della grande stagione dell'intervento straordinario, segnata in storiografia dalla messa in opera della *Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale*<sup>33</sup>.

A proposito dell'istituzione di quest'ultima non sarà superfluo rimarcare che l'articolo di apertura della legge non parlava esplicitamente di una "Cassa", ma dell'attribuzione a un *pool* di ministeri (Agricoltura; Industria e Commercio; Lavoro e previdenza sociale; Lavori pubblici; Tesoro) del compito di formulare un piano generale di opere finalizzate a promuovere lo sviluppo economico e sociale del Sud Italia, mentre solo il successivo art. 2 della legge attribuiva al nuovo ente il compito della predisposizione dei programmi, del finanziamento e della esecuzione delle opere relative al piano generale di cui all'art. 1.

È un passaggio, questo, assolutamente cruciale, in quanto indicativo della volontà del legislatore di riconoscere in primo luogo alla CasMez la funzione di ente programmatore, ed era questa, per Gabriele Pescatore, la prioritaria ragione alla base dell'istituzione della Cassa, che ambiva in primo luogo ad essere una moderna tecnostruttura piuttosto che un ente erogatore di finanziamenti per l'industria: «[...] la finalità istituzionale dell'ente si identifica proprio in questo compito, primario e condizionante; tutti gli altri (il finanziamento e l'esecuzione delle opere) sono infatti chiaramente subordinati alla predisposizione dei programmi»<sup>34</sup>.

Ispirata nelle sue fondamenta all'esperienza della *Tennessee Valley Authority* e alle linee guida teoriche dettate dal *Big Push Model* del pensiero di Rosenstein-Rodan, oltre che al modello Harrod-Domar, la «Cassa» avrebbe assunto in prima battuta la configurazione di ente pubblico di gestione pluriennale e intersetoriale, con ampia autonomia amministrativa e progettuale. Essa, inoltre, si sarebbe dovuta inserire in un progetto cumulativo di crescita, in grado di attrarre investimenti interni ed esteri, pubblici e privati, valorizzando, con interventi mirati nei settori dell'energia, delle infrastrutture, delle bonifiche, le risorse latenti del Sud.

<sup>32</sup> *Ministero per la Costituente. Rapporto della Commissione economica, Sottocommissione per l'industria*, Appendice alla Relazione, Interrogatorio di Leopoldo Piccardi, 6 marzo 1946, p. 323, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1946.

<sup>33</sup> Preceduta da un ampio dibattito politico e culturale, sviluppatisi in specie in seno alla Svimez e alla Banca d'Italia, la «Cassa» fu istituita formalmente, nel corso del sesto esecutivo presieduto da Alcide De Gasperi, con la legge n. 646 del 10 agosto 1950.

<sup>34</sup> G. Pescatore, *Dieci anni di esperienze della Cassa per il Mezzogiorno*, Failli, Roma 1961, p. 31.

Questo aspetto di profilo internazionale della CasMez, sia per quanto concerne la sua filosofia ispiratrice sia per quanto riguarda i suoi collegamenti con il mondo bancario e finanziario internazionale merita un approfondimento di più ampio respiro. Occorre infatti ricordare che i primi piani internazionali di sostegno complessivo alla nostra ricostruzione erano stati finanziati nell'ambito dei programmi U.N.R.R.A. (*United Nations Relief and Rehabilitation Agency*), A.U.S.A. (*Aids United States of America*), *Interim Aid* e avrebbero rappresentato una fase di passaggio tra la *ratio* dei «programmi di primo aiuto» e la filosofia ispiratrice del «Piano Marshall», varato nel giugno del 1947<sup>35</sup>. Questi aiuti, e in specie quelli del «Piano Marshall», sarebbero andati, in una prima fase, a vantaggio dell'industria meccanica, della siderurgia a ciclo integrale, del settore energetico, concentrandosi naturalmente nelle aree industrializzate del Nord, mentre i «grants» e il «fondolire» vennero destinati alla trasformazione agricola e alla dotazione infrastrutturale delle regioni meridionali<sup>36</sup>.

Furono senza dubbio molto generosi i primi aiuti internazionali a favore dell'Italia, ma non riguardarono direttamente il Mezzogiorno, e tantomeno le sue esigenze di industrializzazione. Una storia diversa avrebbe caratterizzato invece il reperimento di risorse finanziarie per l'attività della CasMez. In tal senso, Pasquale Saraceno rimarcò in diverse occasioni come l'istituzione della Cassa non fu ispirata solo dal *sentiment* meridionalista, ma rappresentò l'esito finale della ricerca di uno strumento adatto all'ottenimento e alla gestione di prestiti internazionali per la crescita economica del Mezzogiorno. La realizzazione di questo obiettivo non fu naturalmente semplice e immediata, ma il frutto di una serie di elaborate trattative, che potremmo far partire dall'agosto del 1947, quando nel corso dei primi contatti tra la Banca d'Italia e la dirigenza della *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD), l'Italia aveva avanzato, per la prima volta, la richiesta per un prestito a condizioni agevolate di 250 milioni di dollari<sup>37</sup>. Questa istanza di prestito

<sup>35</sup> E. Ortona, *I prodromi dell'ERP: il caso italiano*, in E. Aga Rossi (a cura di), *Il Piano Marshall e l'Europa*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 1983, p. 137.

<sup>36</sup> Toniolo stima che tra il 1948 e il 1952 gli aiuti ERP all'Italia siano ammontati a circa 1.500 milioni di dollari, corrispondenti a circa il 2% del nostro Pil annuale e all'11,7% del totale dei fondi del Piano Marshall, G. Toniolo, *L'utilizzazione dei fondi ERP nella ricostruzione italiana: alcune ipotesi di lavoro*, in E. Aga Rossi, *Il Piano Marshall e l'Europa*, cit., p. 191. Il peso di tali aiuti – scrive Vera Negri Zamagni – va ben al di là del loro valore quantitativo, per assumere significati di più ampia portata strategica. Va ricordato, infatti, che oltre ad allentare il vincolo della bilancia dei pagamenti e a fornire derrate alimentari, materie prime e prodotti energetici, il 90% degli aiuti fu utilizzato per realizzare quegli investimenti che avrebbero consentito all'industria italiana un rinnovamento degli impianti con tecnologia più avanzata, V. Negri Zamagni, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia, 1861-1990*, il Mulino, Bologna 2003, p. 417.

<sup>37</sup> P. Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione (1943-1948)*, Laterza, Roma-Bari 1969, pp. 60-61.

avanzata nei confronti della IBRD nel 1947 – scrive Michele Alacevich<sup>38</sup> – fu solo momentaneamente accantonata, in quanto si temette in quel momento di perdere i grants del Piano Marshall, ma riprese vigore nel successivo biennio, allorquando l’istituenda Cassa del Mezzogiorno sarebbe diventata il collettore di un insieme di prestiti aggiuntivi, garantiti sinergicamente dai fondi di contropartita in quota ERP (*European Recovery Program*) e dalla IBRD. Si inaugurava da questo momento una stagione di concessione di prestiti a tasso agevolato da parte delle istituzioni bancarie statunitensi a favore del Mezzogiorno, veicolati da un unico collettore rappresentato dalla Cassa e che indichiamo in forma sintetica nella tabella che segue:

*Tabella 5. I prestiti della World Bank all’Italia veicolati dalla Cassa per il Mezzogiorno (1951-1965)*

<i>Date approvazione/ scadenza</i>	<i>Denominazione sintetica del prestito</i>	<i>Ammontare in dollari</i>
1951-1976	Loan made to Cassa per il Mezzogiorno- Equipment for Development Projet	10.000.000
1953-1978	Equipment for Development Projet. Cassa per il Mezzogiorno	10.000.000
1955-1975	Cassa per il Mezzogiorno-For project to increase agricultural production, industrial output, electric power service	68.400.000
1956-1976	Cassa per il Mezzogiorno-Southern Italy Development- Power, Agricultural & Industry	74.628.000
1958-1978	Cassa per il Mezzogiorno-Southern Italy Development- Power, Agricultural & Industry	75.000.000
1959-1979	Cassa per il Mezzogiorno-Southern Italy Development- Power & Industry	20.000.000
1959-1979	SEEN Nuclear Power	40.000.000
1965-1980	Cassa per il Mezzogiorno-Southern Italy Industrial	100.000.000
<b>Totale</b>		<b>398.028.000</b>

Fonte: Elaborazione degli autori da A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013, p. 32.

Nella sua prima fase di operatività, la CasMez concentrò essenzialmente la sua attenzione alla promozione e al finanziamento di interventi per la modernizzazione

<sup>38</sup> M. Alacevich, *The World Bank Loans to Italy and the History of Postwar Development Policies*, Paper prepared for the Italian Academy Seminar Seriese – October 28, 2009.

ne dell'agricoltura e per l'avvio della politica di infrastrutturazione o, meglio, di creazione di solide basi per la successiva industrializzazione, seguendo il modello del *Big push* teorizzato da Rosenstein-Rodan<sup>39</sup>, all'epoca presente sia nella World Bank che nel Consiglio di Amministrazione della Svimez.

Il modello del Paul Rosenstein-Rodan costituisce uno dei contributi più importanti alla teoria dello sviluppo economico. Esso fu presentato per la prima volta nel 1943 in un articolo intitolato *Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe* e rappresentò un primo innovativo tentativo di spiegare come i Paesi in via di sviluppo potessero uscire da una trappola della povertà attraverso un massiccio intervento di investimenti coordinati da parte dello Stato. Il contesto storico in cui Rosenstein-Rodan elaborò il modello era caratterizzato dalla impellente necessità di ricostruire le economie dell'Europa deturpare dalla Seconda guerra mondiale, per cui si colloca nel quadro più ampio della teoria dello sviluppo economico, il cui obiettivo prioritario era quello di porre le condizioni necessarie ad avviare un processo sostenuto di crescita economica delle *depressed areas*.

Un elemento centrale del modello era rappresentato da concetto di complementarietà tra i settori economici: Rosenstein-Rodan sosteneva infatti che i settori industriali erano interdipendenti e che lo sviluppo di un settore aumentava la domanda per i prodotti di altri settori, sicché se gli investimenti fossero stati sufficientemente ampi e coordinati, avrebbero generato un effetto a catena positivo sull'intera economia, generando economie di scala, ma, per ottenere il massimo rendimento da queste e per scongiurare l'innesto di una "trappola della povertà", era necessario che ci fosse una domanda sufficiente, alimentata da un corposo intervento dello Stato in termini finanziari e logistici. In assenza, dunque, di un ruolo regolatore del soggetto pubblico le economie sottosviluppate non avrebbero potuto avviare percorsi di crescita economica, in quanto per loro natura gli imprenditori privati sono riluttanti a investire in un ambiente in cui la domanda è insufficiente per rendere i loro investimenti redditizi. Inoltre, una serie di piccoli investimenti sparsi non sarebbe stato in grado di produrre l'effetto desiderato, ovvero l'innesto di un processo autopropulsivo di sviluppo. Per tale ragione, il modello del *Big Push* sottolinea l'importanza del ruolo del governo o di un'autorità centrale che coordini e stimoli gli investimenti. Rosenstein-Rodan argomentava che, in assenza di un tale coordinamento, gli investimenti privati potrebbero non essere sufficienti a superare la trappola della povertà.

Tornando ora all'analisi del divario, occorre rimarcare che, nel 1950, prima dunque dell'intervento della CasMez, la produzione linda vendibile per ettaro di superficie agricola al Nord era di 154 mila lire, al Sud di 91 mila lire; maggiore

<sup>39</sup> Cfr. P.N. Rosenstein-Rodan, *The International Development of Economically Backward Areas*. Royal Institute of International Affairs, 1944; Id., *Notes on the Theory of the Big Push*, in Henry C. Wallich (ed.), *Economic Development for Latin America*, Saint-Martin's Press, New York 1961, pp. 57-81.

disparità, inoltre, si trovava nella modernizzazione del lavoro rurale: il numero dei trattori per ogni mille ettari di terreno era di 7,6 al Nord in confronto a un modesto 1,6 al Sud; l'uso dei fertilizzanti per kg/ha nel Sud era inferiore alla metà della quantità utilizzata nel Centro-Nord<sup>40</sup>. Al 1950 la popolazione rurale meridionale era molto densa; la sua attività consisteva soprattutto nello sfruttamento cerealicolo e nella coltivazione di alberi da frutto, anche a causa della natura del territorio occupato e del clima, e infatti un modesto 15% di pianura disponibile non poteva sostenere una tipologia di agricoltura più produttiva per l'intera area. Manlio Rossi-Doria, ripensando alla questione agraria meridionale, parlò di «polpa e osso», distinguendo aree a forte produttività, la «polpa», ovvero la pianura, e zone scarsamente attrattive per insediamenti agricoli razionalizzati, l'«osso», ovvero le aree interne<sup>41</sup>. Da ciò si deduce l'esistenza di un “primo doppio divario”: infatti, non solo rispetto alle regioni settentrionali del Paese, ma all'interno della stessa macro-area meridionale esistevano da una parte le poche pianure produttive e connesse alle aree di trasformazione industriale dei prodotti agricoli, nonché vicine alle poche zone urbanizzate del Sud; dall'altra zone in forte ritardo rispetto alle aree più fertili e progredite del Sud<sup>42</sup>.

La fame di terra, dunque, era una caratteristica endemica della questione agraria del Mezzogiorno, e una delle cause della scarsa produttività del territorio, in quanto le aree fertili erano sovraccaricate<sup>43</sup>. Il concetto di “povertà naturale” del Mezzogiorno derivava dall'impostazione liberale del pensiero meridionalista di Giustino Fortunato, che considerava come base del ritardo del Mezzogiorno la sproporzione tra popolazione e terra. Rossi-Doria, che sviluppò un'analisi sull'arretratezza del Sud, amalgamando le diverse scuole del pensiero meridionalista, liberò il concetto di “povertà naturale” dal pessimismo fortunatiano<sup>44</sup>, giacché mise in evidenza che questa sproporzione fu allentata dai flussi migratori in uscita a partire dagli anni Ottanta del XIX secolo, quando la proporzione tra uomo e terra al Sud venne riequilibrata e le rimesse dei migranti permisero una prima, pur limitata formazione di reddito aggiuntivo. Tuttavia, Rossi-Doria individuò una riaccutizzazione del problema quantitativo della popolazione del Mezzogiorno nelle

<sup>40</sup> Cassa per il Mezzogiorno, *La Cassa per il Mezzogiorno. Primo quinquennio: 1950-1955*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1955.

<sup>41</sup> M. Rossi-Doria, *La polpa e l'osso: scritti su agricoltura, risorse naturali e ambiente*, L'Ancora del Mediterraneo, Napoli 2005.

<sup>42</sup> G. Cringoli, *La modernizzazione del Sud Italia rurale. Il ruolo della Cassa per il Mezzogiorno (1950-1962)*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», vol. 35, n. 1, 2019, pp. 169-192; Id., *Il “primo doppio-divario” e l'azione della Cassa per il Mezzogiorno*, in «Regional Economy», vol. 7, Q2, 2023.

<sup>43</sup> G. Mori, *L'economia italiana dagli anni Ottanta alla prima guerra mondiale*, in G. Mori (a cura di), *Storia dell'industria elettrica in Italia. 1. Le origini 1882-1914*, Laterza, Roma-Bari 1992, pp. 1-106.

<sup>44</sup> A. Graziani, *Mercato, struttura, conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2020.

politiche di blocco migratorio imposte dal fascismo<sup>45</sup>, che ostacolarono la valvola di sfogo della povertà naturale per fini propagandistici e per rimarcare la natura agraria del regime, fattore, questo, che era stato il braccio armato dei proprietari terrieri contro le istanze del bracciantato e dei mezzadri. Infine, come soluzione del problema, Rossi-Doria riteneva necessaria, seppur sofferta, una ripresa dell'esodo dal Meridione per riequilibrare il rapporto tra popolazione e terra<sup>46</sup>.

Consapevoli della natura della sproporzione tra uomo e terra, i dirigenti della Cassa destinarono i primi finanziamenti all'attività di bonifica integrale per la sistemazione di bacini montani, agli interventi idraulico-forestali e idraulico-agrari<sup>47</sup>, per poi dotare i terreni bonificati di infrastrutture adatte alla programmazione sul lungo periodo. In tal senso, i fini stabiliti dalla politica della Cassa nei primi anni di operatività erano estremamente precisi: migliorare il paesaggio rurale per poi creare terreno fertile per l'insediamento di attività produttive di altro genere, che andavano dal commercio all'industria. Così, in questi primi anni il 75% dei fondi furono impegnati nel settore agricolo, con la costituzione di comprensori di bonifica, individuando con precisione le zone d'intervento per il settore primario. In tutta l'area interessata dall'intervento straordinario furono creati 112 comprensori di bonifica, che toccarono principalmente le aree appenniniche, e 235 perimetri di sistemazione montana o di rimboschimento dei litorali, per circa 16 milioni di ettari<sup>48</sup>. Parte di questi interventi comprendeva la sistemazione di programmi del passato mai terminati o realizzati in modo non consono. Disaggregando i dati, si evince che la maggior parte degli interventi di bonifica nel primo quinquennio della Cassa fu condotta in Sardegna (24,3% del totale); in Calabria, invece, furono destinati maggiori fondi per la categoria «bonifica montana» (33,7%) e per i «bacini montani e litorali» (29,5%)<sup>49</sup>.

Nel complesso, dal 1950 al 1956 la CasMez spese il 2,73% del totale dei fondi a disposizione in studi e ricerche il 7,25% in sistemazioni montane in comprensorio, il 30,65% in sistemazioni idrauliche e il 34,15% in opere irrigue, mentre in «opere stradali e civili», che consentirono una modernizzazione di tutta la società meridionale, l'ente spese il 25,22% dei finanziamenti<sup>50</sup>.

La voce “bonifica montana” fu molto importante per i fini complessivi di tutto l'intervento della Cassa in ambito agricolo. Infatti, occorreva creare un sostegno stabile per le popolazioni che risiedevano nelle aree più periferiche e meno colle-

<sup>45</sup> G. D'amico, M. Patti, *Introduzione*, in «Meridiana», n. 92, 2018, pp. 9-23.

<sup>46</sup> A. Graziani, *Mercato, struttura, conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno*, cit., p. 482.

<sup>47</sup> Archivio dello Sviluppo Economico Territoriale (da ora, ASET), Esercizio 1955-1956, sedute del CdA 291-358, voll. 0032-0057.

<sup>48</sup> ASET, Esercizi 1952-1953, 1953-1954, 1954-1955, sedute CdA 115-290, voll. 0014-0031.

<sup>49</sup> A. Marcelli, *Calabria straordinaria. La Cassa per il Mezzogiorno tra lotta alla povertà e strategie di sviluppo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2022.

<sup>50</sup> ASET, Esercizio 1956-1957, sedute del CdA 420-421, voll. 0081.

gate del Sud, difficili da abitare dal punto di vista climatico e da valorizzare a fini economici. Inoltre, con queste opere di bonifica la Cassa assumeva anche il compito di dimostrare la presenza dello Stato in zone in cui il potere centrale sembrava un'entità lontana, e dove la maggior parte dei contadini si sentiva estraniata dall'assunzione dei diritti di cittadinanza. In più, la sistemazione montana rappresentava una precondizione per poter procedere al sostegno dell'agricoltura intensiva nei comprensori di bonifica. In breve tempo si attuarono interventi per evitare dissesti idrogeologici e per regolare il flusso delle acque montane; si finanziarono attività agricole locali e, soprattutto, si misero in pratica i riferimenti espressi nella legge 25 luglio 1952, n. 991, concernente provvedimenti in favore dei territori montani. Con questa legge, rientrante anch'essa nel quadro delle misure dell'intervento straordinario, si istituì una *Commissione censuaria centrale*, cui fu assegnato il compito di compilare un elenco dei Comuni rientranti nella categoria montana. Gli enti locali interessati potevano fare richiesta per l'iscrizione all'elenco, oppure erano automaticamente inseriti dalla *Commissione* stessa<sup>51</sup>. Per rendere tutto più efficiente, alla *Commissione* centrale vennero affiancate delle Commissioni provinciali, che studiavano i territori dal punto di vista idrogeologico e socio-economico.

Nel campo delle agevolazioni, il legislatore stabilì la possibilità di far ricorso a mutui concessi da istituti esercenti credito agrario in favore di coltivatori diretti, piccoli e medi proprietari, allevatori e artigiani dei comuni montani. I mutui previsti avevano scadenza trentennale e una quota annua di ammortamento e di interessi pari al 4%. L'elemento davvero agevolativo era la garanzia sussidiaria dello Stato fino al 70% delle eventuali perdite accertate. Le condizioni per ottenere i mutui riguardavano essenzialmente il miglioramento del tessuto socio-economico dei comuni montani: si previde pertanto l'elargizione dei contributi in caso di progetti produttivistici legati alla costruzione di impianti o allo sviluppo di aziende agricole, zootechniche e forestali, oppure di imprese di trasformazione di materie prime locali. In più, furono previsti mutui per sostenere la ristrutturazione e il miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie delle abitazioni.

Quanto alla gestione delle bonifiche montane, la legge stabilì la formazione dei comprensori di bonifica, che erano tenuti a redigere dei piani generali per le operazioni da eseguire. I comprensori di bonifica montana individuati dalla legge erano 25: nella zona Nord d'intervento della «Cassa» furono creati 10 comprensori, stanziati sull'area appenninica tra le province di Ascoli e la zona di Campobasso. Di particolare importanza erano i comprensori dell'area agricola laziale, tra il Fucino, l'Aniene, la Conca di Sora e il Sangro, perché durante la fase di sostegno all'industria della CasMez i contributi più generosi vennero concessi in quelle aree ricche di imprese di trasformazione alimentare dei prodotti.

<sup>51</sup> ASET, Esercizio 1952-1953, sedute del CdA 123-138, vol. 0015.

Per stimolare la produttività dell'area lucana furono sovvenzionate molte attività agricole dei comprensori del Basento Alto, della Valle dell'Agri e del Sinni e del bacino del Noce, aree molto depresse e, in passato, tormentate dalla malaria<sup>52</sup>. In Calabria, si scelse, anche per assecondare le prospettive turistiche, la zona silana e parte della provincia reggina, e lo stesso criterio fu seguito per il bacino dell'Alcantara in Sicilia. In Sardegna, invece, fu creato il più grande comprensorio di bonifica montana del Mezzogiorno, il Nuorese, che interessava circa un quarto dell'intera isola nella fascia parallela alla zona costiera orientale<sup>53</sup>.

In definitiva, i fondi messi in campo dallo Stato per le opere di bonifica erano cospicui: inizialmente, per l'esercizio 1952-1953 furono stanziati 4 miliardi di lire, mentre per i successivi nove anni la spesa pubblica dedicata doveva ammontare ad almeno 7 miliardi annui<sup>54</sup>.

Con l'entrata in vigore della legge n. 991 del luglio 1952, *Provvedimenti in favore dei territori montani*, la CasMez allineò i propri interventi ai criteri stabiliti dai tecnici dei ministeri competenti, soprattutto del dicastero dell'agricoltura. Oltre ai fondi stanziati direttamente dallo Stato, il piano dodicennale dell'intervento straordinario in materia di agricoltura portò a una spesa di 473 miliardi di lire per opere pubbliche di bonifica e sistemazione montana, 134,5 miliardi per i sussidi per opere private nei comprensori di bonifica e nei bacini montani, più 280 miliardi per opere di colonizzazione da parte degli enti di riforma fondiaria nei territori espropriati<sup>55</sup>. In particolare, nel primo quinquennio di attività della Cassa si sostennero delle trasformazioni strutturali e sociali molto importanti per le aree montane del Sud. La superficie totale interessata dai comprensori di valorizzazione montana era di 1.090.000 ettari, ovvero lo 0,36% di tutto il territorio nazionale. Gli incrementi portati dall'attività della Cassa alla produttività linda annua di questi territori erano calcolati in 7.000 lire per ettaro, ovvero 7.630 milioni in totale all'anno. Infine, grazie ai progetti finanziati dall'intervento straordinario nel primo quinquennio si riuscì a elevare di 5 giornate all'anno per ettaro l'attività lavorativa locale, e a creare circa 27.000 nuovi posti di lavoro<sup>56</sup>.

In sintesi, gli 887,5 miliardi di lire spesi per il piano dodicennale riguardante il settore primario portarono incrementi significativi in termini di produttività e occupazione, come si evince dalla tabella che segue (Tabella 6).

<sup>52</sup> G. Cringoli, S. Potito, *Questione agraria e infrastrutturazione. La Cassa per il Mezzogiorno in Basilicata (1950-1957)*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», vol. 36, n. 1-2, 2022, pp. 379-402.

<sup>53</sup> ASET, Esercizio 1952-1953, sedute del CdA 123-138, vol. 0015.

<sup>54</sup> ASET, Esercizio 1952-1953, sedute del CdA 123-162, voll. 0015-0016.

<sup>55</sup> ASET, Esercizio 1959-1960, sedute del CdA 568-569, vol. 0181.

<sup>56</sup> Cassa per il Mezzogiorno, *La Cassa per il Mezzogiorno. Primo quinquennio: 1950-1955*, cit., p. 35.

*Tabella 6. Incremento produzione linda e attività lavorativa in relazione al programma dodicennale della Cassa (1950-1962)*

DESCRIZIONE	Superficie interessata (ha)	Incremento produzione linda annua Unitario(Lire/ha)	Incremento produzione linda Complessivo (mil. Lire)	Incremento attività lavorativa Giornate per Giornate annue Unità lavorat. ha/annue complessive insediate
Trasformazione irrigua	360.000		154.000 55.440	71 25.560.000 127.000
Trasformazione asciutta	550.000		70.000 38.500	30 16.500.000 82.500
Azione				
intensiva di	1.200.000		20.000 24.000	12 14.400.000 72.000
lievitazione:	1.090.000		7.000 7.630	5 5.450.000 27.200
a) nei comprensori di bonifica				
b) nei comprensori di val. montana				
Azione generale di lievitazione nei residui comprensori di bonifica e di valor. montana	5.228.000		3.000 15.684	2 10.456.000 52.300
<b>TOTALE</b>			<b>141.254</b>	<b>120 72.366.000 311.800</b>

Fonte: *Cassa per il Mezzogiorno, La Cassa per il Mezzogiorno, Istituto Poligrafico di Stato, Roma 1960;* tabella ripresa dai prospetti presentati anche in *Cassa per il Mezzogiorno, La Cassa per il Mezzogiorno. Primo quinquennio:1950-1955, Istituto Poligrafico di Stato, Roma 1955, p. 33.*

Per stimolare la crescita della produttività delle zone rurali la Cassa mise in piedi anche un vasto programma riguardante l'irrigazione, che permise di intensificare le pratiche agricole in territori sofferenti dal punto di vista idrico. La risoluzione del problema idrico fu individuata dai tecnici come base per poter sostenere la strutturazione di un sistema agricolo intensivo, che potesse rispondere positivamente alla concezione produttivistica insita nei principi istitutivi della Cassa. Questo era il problema più difficile da risolvere, poiché le risorse idriche in alcune zone erano molto

scarse; tuttavia, in queste situazioni la Cassa si mostrò un valido strumento per la valorizzazione e la formazione professionale di ingegneri, geologi e agronomi, i quali furono chiamati in causa per gli studi idrogeologici dei suoli su cui si desiderava intervenire. I tecnici deputati alla risoluzione delle problematiche idrogeologiche scelsero la costruzione di serbatoi per l'invaso delle acque invernali per sostenere l'irrigazione dei campi in territori con scarsa piovosità nelle stagioni calde<sup>57</sup>. Come risulta dall'alto tasso di finanziamenti per l'irrigazione, questa tipologia di opere fu esplicitamente descritta come il nucleo centrale del piano dodicennale<sup>58</sup>.

Complessivamente, durante la prima fase dell'intervento straordinario furono messe in esercizio irrigazioni collettive su una superficie di 61.801 ettari, più opere finanziate ai privati; per organizzare in modo razionale l'intervento furono individuati 48 complessi irrigui in tutto il Sud Italia; infine, la consistenza dei finanziamenti era inversamente proporzionale alla fertilità del territorio.

Per le opere infrastrutturali di sostegno al Sud rurale la Cassa previde la costruzione di acquedotti, elettrodotti e strade. Grazie a questo settore d'intervento si riuscì a mettere in contatto zone in passato considerate irraggiungibili, soprattutto in Calabria, Lucania, Sicilia e Sardegna. I maggiori interventi furono realizzati sugli acquedotti e le reti fognarie, considerati di prim'ordine per l'esecuzione generale del piano dodicennale. In un primo momento, dopo gli iniziali finanziamenti, il vertice della CasMez si rese conto che, nella maggioranza dei casi, i progetti erano stati portati avanti in senso strettamente localistico da enti come piccoli Comuni e consorzi, senza dare un significativo apporto al servizio idrico delle aree interessate. Per migliorare la situazione generale furono utilizzati i fondi previsti dalla legge 27 luglio 1952, n. 949, che estese esplicitamente l'intervento della Cassa in materia di acquedotti. In sintesi, i dirigenti della CasMez organizzarono in breve tempo l'intervento straordinario sul problema idrico, perché esistevano ancora molti Comuni del Mezzogiorno, soprattutto delle aree montane, che non riuscivano a fornire regolarmente acqua alla popolazione, con relativi problemi di natura igienica e produttiva. Emerse poi che oltre alla mancanza di reti idriche legate ad acquedotti, i disservizi spesso erano dovuti a guasti o perdite di vecchie strutture risalenti anche alla seconda metà del XIX secolo.

Parallelamente al piano originale nacque un piano integrativo per gli acquedotti con il sostegno del Comitato dei ministri e, nello specifico, con l'aiuto del Ministero dei lavori pubblici. Tuttavia, le difficoltà riscontrate nell'elaborare nuovi studi di settore, e la mancanza di un piano di finanziamento esclusivo per l'integrazione fecero convergere il piano decennale originale e quello integrativo in un unico schema per gli acquedotti.

<sup>57</sup> *Ivi*, p. 33.

<sup>58</sup> *Ivi*, pp. 43-44.

Con l'organizzazione del piano integrativo aumentarono i fondi a disposizione: all'intero settore erano dedicati 105 miliardi con il piano decennale, 40 miliardi con il piano integrativo, 10 miliardi dal settore turismo e altri 10 dai fondi dei comprensori di bonifica dei territori interessati, mentre 165 miliardi furono utilizzati per portare l'acqua in tutte le case del Meridione ancora sprovviste di questo bene essenziale. Dei 165 miliardi, circa 48 furono spesi per la costruzione e la ristrutturazione della rete degli acquedotti campani.

Sempre in riferimento al tema degli acquedotti, occorre rimarcare che se la legge istitutiva della Cassa prevedeva che l'esecuzione dei lavori venisse affidata in concessione alle pubbliche amministrazioni ed enti predisposti, nel caso degli acquedotti si preferì gestire direttamente l'esecuzione di lavori particolarmente onerosi e tecnicamente complessi. In concreto, tale approccio fu applicato per gli acquedotti più importanti della Campania, del Molise, del Lazio, dell'Abruzzo, della Sardegna settentrionale e della Calabria<sup>59</sup>.

Questo settore dell'intervento straordinario fu utile per modernizzare soprattutto la situazione idrica pugliese, e non a caso la creazione dell'acquedotto pugliese è unanimemente ritenuta una delle maggiori opere infrastrutturali della storia d'Italia<sup>60</sup>. I lavori iniziarono nel 1906 e il maggior promotore fu l'agronomo Antonio Jatta, deputato monarchico liberale del Regno d'Italia<sup>61</sup>. Jatta desiderava risolvere il millenario problema della siccità pugliese, che aveva impedito nei secoli lo sviluppo di un tipo di produzione agricola maggiormente legata al commercio. I contadini della regione usavano raccogliere acque piovane in grandi cisterne, ma ciò non era sufficiente per incrementare la produzione, né per prevenire l'insorgere di malattie epidemiche.

L'opera fu completata soltanto nel 1939, con una spesa complessiva di circa 200 milioni di lire dell'epoca: queste ingenti risorse finanziarie servirono anche per collegare fonti di approvvigionamento idrico esterne con le reti pugliesi. Facciamo riferimento alle fonti idriche provenienti dalla zona irpina e dalla Basilicata, oltre a quelle rivenienti dai corsi del Sele, dell'Agri, dell'Ofanto, più una serie di fiumi minori<sup>62</sup>. Al 1939 era stato completato il canale principale Caposele-Villa Castelli, dalla provincia di Avellino al brindisino, con una capacità di 6,5 metri cubi al secondo, con l'aggiunta di diverse ramificazioni per portare l'acqua alla popolazione civile. Nel 1939, tuttavia, ancora molte ramificazioni dovevano essere completate e la popolazione servita era soltanto una percentuale limitata dei 3 milioni di abitanti. Inoltre, bisognava adeguare le ramificazioni esterne alla portata del canale princi-

<sup>59</sup> ASET, Esercizi 1952/1953-1961/1962, sedute del CdA 115-674, voll. 0015-0265.

<sup>60</sup> M. Viterbo, *La Puglia e il suo acquedotto*. Laterza, Roma-Bari 2009.

<sup>61</sup> F.M. Raimondo, Jatta, Antonio, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 62, Istituto Poligrafico di Stato, Roma 2004.

<sup>62</sup> L. Masella, *Acquedotto Pugliese*. Franco Angeli, Milano, 1995.

pale e immettere acqua da altre sorgenti<sup>63</sup>. Durante la guerra fu ampliato soltanto il serbatoio di Bari, mentre il resto delle opere non ebbe i fondi necessari. Dall'inaugurazione dell'intervento la CasMez stanziò circa 12 miliardi per completare tutto il piano idrico pugliese: furono sistemate le sorgenti di Caposele e creati nuovi allacciamenti delle sorgenti integrative; furono costruiti acquedotti ausiliari per sostenere l'erogazione durante i lavori di ristrutturazione, furono realizzate nuove condotte per allacciare centri abitati ancora sprovvisti di acqua e serbatoi di riserva e compenso<sup>64</sup>. Nei primi dieci anni dell'intervento straordinario la Cassa riuscì a curare la diramazione primaria integrativa per la Capitanata, per gli abitanti del gruppo di Bari, più il completamento del nuovo serbatoio di Bari, la costruzione della condotta integrativa e un serbatoio per la città di Taranto<sup>65</sup>.

*Tabella 7. Lavori approvati e lavori appaltati nel settore d'intervento Acquedotti e fognature al 1960*

<i>Progetti approvati</i>		<i>Lavori appaltati</i>	
Numero	Importo (mil. Lire)	Numero	Importo (mil. Lire)
1.269	173.738	1.223	159.471

*Fonte: Cassa per il Mezzogiorno, La Cassa per il Mezzogiorno, Istituto Poligrafico di Stato, Roma 1960, p. 17.*

Anche alla costruzione e alla modernizzazione delle strade rotabili, al fine di favorire gli scambi ed il trasporto delle materie prime e dei prodotti finiti, fu assegnata dai tecnici della Cassa un'alta priorità (Tabella 6), come si deduce dal fatto che nel 1955 il 50% del progetto dodicennale era già stato ultimato, e nei successivi cinque anni venne completato al 90%<sup>66</sup>.

*Tabella 8. Costruzione di strade per regione (dati al 1955)*

REGIONE	KM DI STRADA COSTRUTTI
Campania	371
Puglia	976
Basilicata	666
Calabria	681
Sicilia	662

<sup>63</sup> Cassa per il Mezzogiorno, *La Cassa per il Mezzogiorno. Primo quinquennio: 1950-1955*, cit., p. 309.

<sup>64</sup> *Ivi*, pp. 309-310.

<sup>65</sup> F. Amati, G. Brescia, *Nel segno dell'acqua*, Laterza, Roma-Bari 2011.

<sup>66</sup> Cassa per il Mezzogiorno, *La Cassa per il Mezzogiorno. Primo quinquennio: 1950-1955*, cit., p. 21.

REGIONE	KM DI STRADA COSTRUITI
Sardegna	492
Lazio	137
Abruzzo-Molise-Sud Marche	371

Fonte: *Cassa per il Mezzogiorno, La Cassa per il Mezzogiorno, Istituto Poligrafico di Stato, Roma 1960, p. 13.*

Lungo le nuove direttive della viabilità nacquero dei borghi programmati per ospitare i contadini dopo la riforma fondiaria e la colonizzazione. Alla «Cassa» spettò l'onere di valorizzare i terreni precedentemente espropriati, favorendo l'insegnamento in pianta stabile dei contadini e un'agricoltura intensiva. La valorizzazione comprendeva anche opere civili, come strade interne, case, scuole e altri edifici sociali, per permettere la crescita delle piccole comunità che si stavano formando. Nel 1955 furono inaugurate, inoltre, 25 scuole sul totale di 88 progettate, per l'insegnamento pratico delle tecniche di coltivazione e di allevamento.

Di grande importanza per la rivitalizzazione del tessuto produttivo e sociale del Sud fu anche il programma approvato dalla CasMez riguardo alla creazione, o sistemazione, di strade provinciali, anch'esse importanti per rivitalizzare i commerci dei mercati locali. I dati di partenza sui quali dovette intervenire la «Cassa» non erano certo edificanti: nel 1950 nelle province del Nord esistevano 6.731 km di strade a pavimentazione protetta su 12.918 km complessivi della rete, ovvero il 52,1%; al Sud, invece, su 21.609 km di strade provinciali soltanto 2.940 km erano state sistematiche con bitumati e altro, ovvero il 13,61%<sup>67</sup>. Con queste percentuali tutti gli interventi modernizzatori della Cassa sarebbero risultati vani, in quanto parte del territorio soggetto a intervento straordinario non aveva a disposizione una rete carrabile adeguata per sostenere uno sviluppo produttivo. Così, da subito il nuovo progetto pubblico previde lo stanziamento di 55 miliardi per questo scopo, e si mise in moto una grande macchina produttiva che coinvolse vari enti e imprese, sostenendo la crescita occupazionale delle zone interessate: nel 1955 erano stati già collaudati 13.974 km di strade provinciali ristrutturate grazie ai fondi della Cassa, una percentuale vicina al 65%. Nello stesso anno erano stati spesi ulteriori 35 miliardi di lire per il programma di costruzione di nuove strade carrabili, che prevedeva 60 miliardi di stanziamento per migliorare la viabilità del Centro-Sud.

A conclusione del progetto di viabilità, grazie al suo intervento, la Cassa aveva contribuito alla costruzione di circa 2.607 km di nuove strade, anche grazie al rapporto stretto con l'ANAS (Azienda Nazionale Autonoma delle Strade), che permise la crescita esponenziale del settore turistico, specie in Campania, Calabria e in

<sup>67</sup> Cassa per il Mezzogiorno, *La Cassa per il Mezzogiorno. Primo quinquennio: 1950-1955*, cit., p. 373.

Sicilia<sup>68</sup>: furono infatti sistemate le strade della Costiera Amalfitana in provincia di Salerno, le strade cilentane da Agropoli a Pisciotta, la Pompei-Castellammare; in Puglia il 75% delle strade interne fu ristrutturato e fu costruita la litoranea della penisola salentina; in Calabria furono migliorati i collegamenti tra i due mari della regione; in Sicilia il programma rivoluzionò la viabilità nella zona meridionale, tra le province di Caltanissetta, Ragusa e Siracusa.

Oltre alle strade carrabili, non mancò attenzione da parte dei tecnici della CasMez per operare un miglioramento dei trasporti ferroviari, infatti, fino a tutto il 1955, 75 miliardi furono spesi per il potenziamento di diverse linee di collegamento del Mezzogiorno. Gli importi più rilevanti furono spesi per l'elettrificazione della linea Bari-Foggia-Pescara e il raddoppio della linea Battipaglia-Reggio Calabria<sup>69</sup>. Per incrementare il trasporto su rotaie, inoltre, furono attrezzate le linee Reggio Calabria-Metaponto, che coprivano tutta la fascia ionica della Calabria, e la Bari-Taranto-Metaponto<sup>70</sup>. Tutto ciò ebbe un significato straordinario per gli abitanti delle zone interessate: basti pensare che i borghi rurali erano abituati da secoli alla vita solitaria delle campagne, e il ritmo quotidiano dei contadini di quelle terre era scandito dal passaggio naturale dal giorno alla notte, e le nuove generazioni sembravano destinate a esaurirsi nella stessa realtà.

L'arrivo di alcuni aspetti della modernità, rappresentati in questo caso dalle linee ferroviarie, cambiò il volto dei paesaggi rurali fermi da secoli: alcune aree difficili da raggiungere in passato, come il Cilento, il Salento, la Valle dei Templi, divennero negli anni delle zone a forte vocazione turistica, trasformando radicalmente le attività economiche degli abitanti e mutando quelle consuetudini plurisecolari. Chi restò ancorato alla vita dei campi ebbe modo di assistere a una trasformazione produttiva e sociale del proprio lavoro grazie alle nuove vie di comunicazione, che permisero una maggiore meccanizzazione dell'agricoltura e di avvicinare il mercato dei consumatori ai produttori.

In conclusione di questo paragrafo, possiamo dire che nel suo primo periodo di vita l'attività di sostegno della Cassa alla modernizzazione sociale ed economica del Mezzogiorno fu notevole, generando peraltro nelle popolazioni delle zone coinvolte dalle dinamiche dell'intervento straordinario una rottura a 360 gradi rispetto ai precedenti modelli culturali, in particolare nelle aree rurali fino ad allora isolate dai pur minimi meccanismi di modernizzazione.

Dal punto di vista quantitativo, la CasMez permise un aumento del tasso di crescita dell'agricoltura meridionale superiore dello 0,1% rispetto a quello dell'area

<sup>68</sup> S. Cassar, S. Creaco, *Il ruolo della Cassa del Mezzogiorno nello sviluppo del settore turistico*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», vol. 26, n. 3, 2012, pp. 521-556.

<sup>69</sup> ASET, Esercizio 1957-1958, sedute del CdA 0471-0472, vol. 109.

<sup>70</sup> C. Rindone, *Gli interventi infrastrutturali nel periodo di massimo impegno della Cassa per la viabilità e i trasporti (1950-1965)*, in Svimez (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, il Mulino, Bologna 2015, pp. 271-333.

centro-settentrionale, attestandosi sul 2,7%. Può sembrare un risultato poco rilevante, ma bisogna considerare i livelli di partenza della produttività del Mezzogiorno rurale dopo la fine della Seconda guerra mondiale, prima delle bonifiche e delle opere d'irrigazione promosse dalla Cassa. Soprattutto alcune colture fecero registrare un cospicuo aumento della produzione media per ettaro rispetto agli anni del dopoguerra, come dimostrato nella seguente Tabella 9.

*Tabella 9. Aumento della produzione media per ettaro di alcune colture fra il 1948-1951 e il biennio 1957-1958*

COLTURE	<i>Aumento percentuale</i>	COLTURE	<i>Aumento percentuale</i>
Frumento	24	Arancio	25
Orzo	26	Limone	51
Avena	38	Melo	52
Granoturco	31	Pero	32
Fava	38	Pesco	48
Fagiolo	33	Vite	28
Pomodoro	54	Olivo	109

*Fonte: Cassa per il Mezzogiorno, La Cassa per il Mezzogiorno, Istituto Poligrafico di Stato, Roma, 1960, p. 35.*

Infine, riteniamo sia utile offrire una lettura comparativa tra le chiavi di lettura elaborate dagli osservatori coevi all'intervento straordinario e le interpretazioni abbracciate in un'ottica di lungo periodo da altri studiosi negli anni successivi.

Il tasso di crescita della produttività agricola, secondo alcuni meridionalisti ed economisti del periodo, non fu sufficiente a rimuovere nel Sud le ataviche condizioni di arretratezza, e fu proprio Manlio Rossi-Doria ad esprimersi in tal senso già agli inizi degli anni Cinquanta, quando la Cassa stava attuando le prime misure a sostegno dell'agricoltura. Egli considerava l'opera infrastrutturale e modernizzatrice dell'intervento straordinario come fondamentale per far progredire quella parte d'Italia in ritardo, ma, nonostante fosse un economista agrario, nonché uno dei consulenti della riforma fondiaria, giudicava limitata un'azione al solo vantaggio dell'agricoltura, perché a suo parere quegli interventi settoriali si sarebbero rilevati inefficaci in assenza di una più generale politica di industrializzazione<sup>71</sup>. In seguito, Rossi-Doria ribadì questa posizione nella fase più espansiva del «boom», in quanto riteneva che lo sviluppo aveva portato il Nord a un tasso di crescita accelerato

<sup>71</sup> A. Graziani, *Mercato, struttura, conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno*, cit., p. 494.

grazie alla situazione internazionale, mentre per i meridionali la storica fame di terra avrebbe finito per alimentare una nuova migrazione di massa verso il Nord del Paese e verso l'Europa industrializzata. Anche a giudizio di Augusto Graziani, sostanzialmente in linea con quanto espresso da Rossi Doria, proprio nella fase della *golden age* i governi centrali avrebbero potuto finalmente avviare nel Sud una politica di industrializzazione diffusa. Giudizi, questi di Rossi Doria e Graziani, certamente condivisibili, ma forse in anticipo sui tempi, giacché preconizzavano l'adozione, in verità non semplice, di una sorta di paradigma misto per il Sud, che nell'integrare maggiormente agricoltura e industria avrebbe evitato lo sradicamento della popolazione rurale<sup>72</sup>.

Posizione esegetica più articolata quella emersa negli studi condotti più recentemente, e ci riferiamo, tra gli altri, allo studio curato da Lepore, Palermo e Felice, secondo il quale nel primo dodicennio, ovvero nella fase di azione diretta sull'agricoltura e di promozione di preindustrializzazione, le risorse messe in campo dalla Cassa erano state piuttosto esigue. Nonostante ciò, il primo dodicennio è considerato dalla letteratura come il periodo di maggiore successo infrastrutturale, mentre quando furono stanziati fondi più consistenti stava per verificarsi il cambiamento del profilo dell'intervento straordinario verso un maggiore sostegno all'industrializzazione<sup>73</sup>.

Questa dinamica si esplicita con la natura degli interventi, volti a sostenere l'infrastrutturazione del territorio nella fase iniziale/centrale del ciclo economico e poi a supportare il miglioramento della resa del suolo tramite bonifiche, opere elettrico-irrigue, sistemazioni montane e costiere. Questa operazione risultò più semplice per i protagonisti dell'intervento straordinario, grazie anche all'attività propositiva degli enti periferici come i consorzi; si trattava, in sintesi, di sostenere interventi che necessitavano di investimenti mirati, ma di grandezza ridotta rispetto ai progetti successivi, finalizzati a dotare il Mezzogiorno di un tessuto industriale tale da ridurre il divario con il resto del Paese. Così, la contraddizione tra fondi messi in campo e successo dell'azione diretta della Cassa va letta sia nel generale processo di convergenza tra Nord e Sud negli anni 1950- 1970, sia in termini di finalità dell'utilizzo dei fondi. In tal senso, lo studio citato poc' anzi suggerisce un ripensamento del modello di Harrod-Domar, che era stato fondamentale nell'elaborazione teorica del progetto di industrializzazione proposto agli inizi da Sarceno, in quanto sosteneva l'incremento della produttività come fonte di creazione di lavoro e sviluppo: una volta stabilita la quantità, seppur minima, di fondi da

<sup>72</sup> E. Bernardi, *La Cassa per il Mezzogiorno tra sviluppo agricolo e difesa del territorio*, in Svimez (a cura di) *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, il Mulino, Bologna 2015, pp. 335-360.

<sup>73</sup> E. Felice, A. Pomella, *La Cassa per il Mezzogiorno e l'attività «diretta»: infrastrutture e territorio*, in E. Felice, A. Lepore, S. Palermo (a cura di), *La convergenza possibile*, cit., pp. 39-78.

investire in determinate attività, non conta l'ammontare degli stanziamenti, ma la finalità dell'utilizzo degli stessi, e solo in tal modo si riuscirebbe a rendere chiaro il rapporto tra il successo del primo dodicennio di attività della Cassa e l'ammontare non elevato delle risorse<sup>74</sup>.

#### 4. *Le prime spinte per l'industrializzazione: la svolta del 1957*

Prima dell'entrata in gioco della Cassa i ritardi dell'economia meridionale erano significativi, come si evince dalla lettura dei dati Istat che abbiamo messo in evidenza nelle precedenti Tabella 3 e Tabella 4, dati che mostrano una assoluta preponderanza del settore primario nella distribuzione percentuale del prodotto lordo rispetto ai settori dell'industria e del terziario, e altrettanto preoccupante era l'eccessivo peso del settore primario in termini di addetti, così come il dato inerente al reddito pro-capite.

A fronte di questa deprimente situazione, l'entrata in gioco della «Cassa per il Mezzogiorno», il cui fondo di dotazione iniziale ammontava a 1.000 miliardi di lire correnti, era destinata a imprimere una decisa sterzata all'economia meridionale, come dimostrato dal primo piano di investimenti previsto per il decennio 1950-1960 di cui forniamo evidenza nella Tabella 10 che segue.

*Tabella 10. Piano investimenti CasMez 1950-1960*

TIPOLOGIE DI OPERE	Importo (mld. di lire)
Opere di bonifica ed irrigazione per miglioramenti fondiari	440
Opere di sistemazione montana	50
Opere concesse con la riforma agraria e impianti di trasformazione dei prodotti agricoli	280
Acquedotti	110
Opere stradali	90
Opere di interesse turistico	30

Fonte: «Annali dell'economia italiana», vol. 10.1 1946-1952, Istituto IPSOA, Milano 1981, pp. 475 e ss.

L'impegno di spesa non fu irrilevante, ma meno eccezionale di quanto certa pubblicistica nel corso degli anni ha inteso enfatizzare per addossare al Mezzogiorno responsabilità sulla tenuta dei conti pubblici, se solo si pensa che l'importo medio

<sup>74</sup> *Ivi*, pp. 59-61.

annuo di 100 miliardi rappresentava appena il 5 per cento della spesa pubblica prevista per l'esercizio 1950-1951<sup>75</sup>.

Passando poi all'analisi dei valori della Tabella 11, non può peraltro passare inosservato che dopo la prima fase, compresa tra il 1951 e il 1957, in cui l'intervento della Cassa era rivolto precipuamente alla costruzione delle infrastrutture (in una percentuale di quasi l'85% del totale), a partire dal 1958 l'intervento a favore dei settori produttivi diventerà più rilevante, passando dal 4,80 al 17,30% e poi al 35,20% del totale solo nel quinquennio 1966-1970. I numeri di cui alle tabelle 11 e 12 che seguono, frutto di complesse elaborazioni condotte a più riprese dalla Svimez, danno per altri versi la percezione di un intervento che nel suo complesso non gravava in maniera così ponderosa sulle risorse pubbliche.

*Tabella 11. Spese per intervento straordinario e per aree depresse dal 1951 al 1970 (mln. di euro 2008)*

<i>Periodi</i>	<i>Intervento Straordinario+Intervento aree depresse+Sgravi contributivi</i>	<i>% su Pil nazionale</i>
1951-1957	1.518,8	0,73
1958-1965	2.320,6	0,74
1966-1970	3.607,7	0,80

Fonte: Elaborazione degli autori da SVIMEZ, *La dinamica economica del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2015, p. 138.

*Tabella 12. Spese della CasMez per il Mezzogiorno per tipologia di intervento dal 1951 al 1970 (quote% su totale)*

<i>Periodi</i>	<i>Infrastrutture</i>	<i>Settori produttivi</i>	<i>Interventi creditizi e partecipazioni</i>	<i>Totale</i>
1951-1957	84,80	4,80	10,40	100,00
1958-1965	57,80	17,30	25,00	100,00
1966-1970	44,50	35,20	20,40	100,00

Fonte: Elaborazione degli autori da SVIMEZ, *La dinamica economica del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2015, p. 139.

Tuttavia, è una narrazione, quella di una prima fase di operatività della CasMez indirizzata esclusivamente a promuovere la modernizzazione dell'agricoltura e

<sup>75</sup> B. Bottiglieri, *La politica economica dell'Italia centrista (1948-1958)*, Edizioni di Comunità, Milano 1984, p. 76.

delle infrastrutture, che andrebbe in parte rivista. In realtà, come evidenziato nei resoconti del primo quinquennio di lavoro della Cassa, se inizialmente la finalità istitutiva della Cassa prevedeva genericamente la realizzazione del «progresso economico e sociale del Mezzogiorno», già nel 1952 lo scopo iniziale fu integrato con il perseguitamento di «scopi di generale valorizzazione del Mezzogiorno [...] [e di] processo di industrializzazione del Mezzogiorno». A dire che già dal 1952 la «Cassa» non trascurò del tutto un progetto di industrializzazione del Meridione per diminuire il divario con il resto del Paese, obiettivo cui si tese, nei primi anni, attraverso il finanziamento di iniziative industriali vicine al settore agricolo, rappresentate in specie dal comparto agroalimentare. Inoltre, a ben vedere, la messa in atto di un vasto programma di elettrificazione e di promozione di un'industria di trasformazione dei prodotti agricoli avrebbe promosso indirettamente anche il progresso di un'agricoltura finalizzata alla commercializzazione del prodotto finale, collegando maggiormente aree agricole e zone a vocazione industriale<sup>76</sup>.

Per finanziare la creazione di impianti industriali di piccole e medie dimensioni la CasMez investì inizialmente in via esclusiva i fondi rivenienti dai prestiti della *International Bank for Reconstruction and Development*, mentre dal 1953 il riordino del medio credito favorì anche l'attività di sostegno industriale diretto della «Cassa», che partecipò per il 40% cadauno ai fondi di dotazione dell'ISVEIMER (Istituto per lo Sviluppo Economico dell'Italia Meridionale), dell'IRFIS (Istituto Regionale per il Finanziamento delle Attività Produttive) e del CIS (Credito Industriale Sardo)<sup>77</sup>.

Più in dettaglio, nella prima fase di operatività della «Cassa» erano già in cantiere 303 progetti per impianti di valorizzazione dei prodotti agricoli, dei quali circa la metà sarebbero entrati in funzione dopo un investimento di 4.041 milioni di lire, producendo lavoro per centinaia di unità lavorative. In questo ambito d'intervento furono creati nuovi magazzini granari, centrali del latte e centrali ortofrutticole. I progetti per piccole e medie industrie a tutto il 1955 erano 254, di cui 87 già realizzati, con una spesa complessiva prevista di 46 miliardi di lire, in grado di occupare 15.855 persone. Da non trascurare poi che con il supporto dell'ISVEIMER (per il Mezzogiorno continentale), dell'IRFIS (per la Sicilia) e del CIS (per la Sardegna) furono costruiti anche zuccherifici, lanifici, cotonifici e altre aziende dedite alla trasformazione dei prodotti derivanti dall'attività agricola.

Un'altra materia di rilievo strategico in chiave industrialista cui la CasMez dedicò risorse ed attenzione già nel suo primo quinquennio di vita riguardò, come si è visto, gli impianti elettrico-irrigui, la cui realizzazione fu conseguita grazie alla

<sup>76</sup> G. Cringoli, *Ridurre il divario: la CasMez e l'intervento pubblico nell'elettricità meridionale (1954-1962)*, «Rivista Economica del Mezzogiorno», vol. 33, n. 1, 2019, pp. 183-215.

<sup>77</sup> A. Lepore, S. Palermo, *Il finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno al sistema industriale (1950-1984)*, in *La convergenza possibile*, cit., pp. 149-188.

collaborazione dei gruppi privati che detenevano il controllo della produzione e della fornitura di elettricità su scala regionale.

In letteratura è però condivisa l'idea che, nei fatti, solo con le leggi n. 634 del 29 luglio 1957<sup>78</sup> e n. 555 del 18 luglio 1959 si assegnò alla Cassa il compito di concedere contributi per favorire la costruzione di nuovi impianti industriali al Sud e per contribuire all'ampliamento di quelli esistenti. Tuttavia va ricordato che ancor prima di queste leggi, e ancor prima della nascita della CasMez erano già stati promossi alcuni interventi volti ad avviare un processo di industrializzazione nel Mezzogiorno, ed in particolare facciamo riferimento al decreto n. 1598 del 14 dicembre 1947 (noto come "legge Togni").

Non è peraltro casuale che in quegli anni si andassero diffondendo in Italia, in contrapposizione al liberismo ortodosso di matrice manchesteriana, le teorie di origine keynesiana di Harrod-Domar e Kaldor, che fondavano le prospettive di crescita economica delle aree depresse sull'incremento degli investimenti pubblici con finalità direttamente produttive.

Secondo Petriccione, il netto cambio di prospettiva del legislatore in direzione di un più deciso e diretto intervento ai fini dell'industrializzazione del Mezzogiorno traeva origine da due fattori: in primo luogo crebbe la consapevolezza che, per effetto della riforma agraria dei primi anni Cinquanta il problema contadino andava a perdere quella centralità che aveva avuto nell'immediato dopoguerra; in secondo luogo, lo stesso programma di opere straordinarie della Cassa, nel creare posti di lavoro extraagricolo, veniva a costituire una sorta di volano per riequilibrare i già consistenti flussi migratori lungo la direttrice Sud/Nord<sup>79</sup>.

Questo nuovo approccio era reso effettivo da una concomitante evoluzione normativa in tema di intervento straordinario. Infatti, sebbene al momento dell'istituzione della Cassa fosse stato previsto un piano decennale di interventi, con la legge n. 634 del 1957 la durata dell'ente venne prorogata al 1965 e fu introdotto il contributo agli investimenti effettuati da piccole e medie imprese in impianti e macchinari nei Comuni con popolazione inferiore a 75 mila abitanti, soglia elevata a 200 mila con la legge n. 555 del 1959. La legge del 1957 prevedeva inoltre la costituzione di «consorzi per le aree di sviluppo industriale» tra enti locali, ai cui interventi destinati alle aree industriali, la Cassa contribuiva per il 50 per cento e,

<sup>78</sup> Legge 29 luglio 1957, n. 634 (*Provvedimenti per il Mezzogiorno*), il cui art. 1 del titolo I (*Durata, dotazione e attività della Casmez*) recitava: «La durata dell'attività della Cassa è prorogata al 30 giugno 1965 per l'adempimento delle finalità previste dalla legge 10 agosto 1950. A partire dall'esercizio 1958-59 e fino all'esercizio 1964-65 a dotazione annua a favore della Cassa è stabilita in lire 100 mld. per l'esercizio 1958-59, in lire 150 mld. per l'esercizio 1959-60 e in lire 180 mld. per ciascuno degli esercizi dal 1960-61 al 1964-65. L'indicazione dell'importo complessivo di 1.000 mld. va sostituita con quella dell'importo complessivo delle dotazioni disposte con la legge 25 luglio 1952, n. 949, e di quelle disposte con la presente legge, stabilite in 2.040 mld.».

<sup>79</sup> S. Petriccione, *Politica industriale e Mezzogiorno*, Laterza, Bari-Roma 1976, p. 7.

dal 1962, per l'85%. La legge stabiliva inoltre che nel Mezzogiorno dovesse essere localizzato almeno il 60 degli investimenti per nuovi impianti effettuati dalle imprese a partecipazione statale. Fu inoltre prescritto che il 30% delle commesse di fornitura da parte delle amministrazioni pubbliche fosse riservato alle imprese meridionali e il 40% degli investimenti delle stesse al territorio del Mezzogiorno<sup>80</sup>.

## 5. *Un bilancio del decennio*

Come si è visto in apertura di questo capitolo, alla fine del Secondo conflitto mondiale l'Italia meridionale, anche per effetto della guerra, versava in uno stato di profonda difficoltà socio-economica, come dimostrato da diversi indicatori. Le distruzioni belliche avevano colpito duramente il patrimonio agricolo, industriale e infrastrutturale del Sud (in particolare gli impianti del settore energetico), mentre il reddito pro capite nel Mezzogiorno nel 1951 era appena il 47% di quello del Centro-Nord, con regioni come la Calabria e la Basilicata che raggiungevano appena il 37%.

Dopo la fase di sostanziale immobilismo del primo quinquennio postbellico, il decennio 1950-1960, grazie in parte alle prime leggi di riforma fondiaria, ma grazie soprattutto all'istituzione e all'intervento straordinario operato con la Cassa per il Mezzogiorno, avrebbe registrato l'avvio di una profonda trasformazione del tessuto socio-economico del Mezzogiorno, incidendo sulle profonde disuguaglianze territoriali sia all'interno dello stesso Meridione che su scala nazionale. Questi interventi furono inizialmente indirizzati in prevalenza al miglioramento del settore agricolo e del patrimonio infrastrutturale, prima di mirare, a partire dal 1957, a un intervento più diretto al finanziamento del settore industriale.

A voler tirar le somme dei primi dieci anni di operatività della Cassa – ha scritto Gabriele Pescatore, che ne fu presidente per oltre un ventennio, dal 1955 al 1976<sup>81</sup> – emerge che essa ha approvato progetti per un ammontare di 1.419 miliardi di lire, dei quali il 75% circa spettanti alle opere pubbliche (per un importo di 1.029 miliardi) e il rimanente 25% a opere di competenza privata. A questi dati andrebbero poi aggiunti 280 miliardi spesi in termini di contributi per la riforma fondiaria.

<sup>80</sup> A. Del Monte, A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, cit., pp. 159 e ss.; A. Celant, P. Morelli, *La geografia dei divari territoriali in Italia*, Sansoni, Firenze 1985, pp. 105-150; A. Lepore, *Divario territoriale, intervento pubblico e convergenza: la Golden Age meridionale (1950-1973)*, in G. Coco, A. Lepore (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Laterza, Roma-Bari 2018, p. 28.

<sup>81</sup> G. Pescatore, *La Cassa per il Mezzogiorno. Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, il Mulino, Bologna 2008, pp. 158-159. Gabriele Pescatore è stato Presidente della Cassa dal 1955 al 1976, ed ha ricoperto le cariche di Presidente del Consiglio di Stato (1980-1986) e Giudice della Corte Costituzionale (1985-1994). Inoltre è stato membro del Consiglio di Amministrazione della Simez per più di un cinquantennio (1955-2007).

Questi, i dati relativi all'approvazione dei progetti, ma occorre altresì considerare i dati inerenti alla concreta realizzazione delle opere approvate, ed in tal caso l'importo dei lavori eseguiti nel decennio 1950-1960 ammonta a 1.251 miliardi, e quello dei lavori ultimati a 1.017 miliardi di lire.

*Tabella 13. Lavori eseguiti con finanziamenti della Cassa del Mezzogiorno al 1960*

Settori di intervento	Importo lavori eseguiti	% su totale
Bonifiche	305	24,38
Bacini montani	42	3,36
Riforma fondiaria	280	22,38
Miglioramenti fondiari	202	16,15
Magazzini granari	83	6,63
Acquedotti e fognature	127	10,15
Viabilità ordinaria	118	9,43
Opere di interesse turistico	22	1,76
Opere ferroviarie e marittime	72	5,76
<b>TOTALE</b>	<b>1.251</b>	<b>100,00</b>

*Fonte: Elaborazione degli autori da G. Pescatore, «La Cassa per il Mezzogiorno. Un'esperienza italiana per lo sviluppo», il Mulino, Bologna 2008, pp. 158-159.*

Oltre agli interventi diretti sul settore agricolo e su quello industriale, un altro aspetto cruciale dell'intervento straordinario è rappresentato dal sostegno alla costruzione di infrastrutture idriche, di opere di miglioramento della viabilità e in generale del sistema dei trasporti ferroviari e su gomma, per tacere degli interventi volti alla costruzione delle centrali idroelettriche e termoelettriche.

Il sostegno alla crescita industriale di per sé impegnativo, è stato ancor più significativo ai fini del recupero del divario del Mezzogiorno nei confronti del Settentrione.

Inoltre, un aspetto da non trascurare per spiegare il successo della «Cassa» nel decennio 1950-1960 è rappresentato dal coinvolgimento del mondo dell'alta banca e della finanza internazionale. Facciamo riferimento, in particolare, ai prestiti della World Bank, che tra il 1951 e il 1965 avrebbe erogato finanziamenti per un totale di 398 milioni di dollari, a sostegno di progetti di sviluppo agricolo, industriale ed energetico, cruciali per la modernizzazione del Mezzogiorno.

Il decennio 1950-1960 ha dunque segnato una svolta significativa per il Mezzogiorno, in quanto la complessiva politica dell'intervento straordinario ha, senza tema di smentita, ridotto i divari territoriali, migliorando le infrastrutture e pro-

muovendo l'industrializzazione di quest'area. Sebbene vi siano state difficoltà e limiti, il periodo in esame ha posto le basi per un progresso economico e sociale "sostenibile", dimostrando come un intervento pubblico ben calibrato possa avere un impatto significativo anche in contesti segnati da atavica arretratezza socio-economica. Nondimeno, l'azione propulsiva di un ente programmatico come quello rappresentato dalla Cassa per il Mezzogiorno avrebbe innescato un processo cumulativo di crescita di cui avrebbe beneficiato non solo il Sud, ma l'intera economia nazionale.

Infatti, i risultati ottenuti dalla politica attiva di miglioramento della produttività in agricoltura e di industrializzazione, posta in essere con il supporto decisivo della IBRD e della Cassa per il Mezzogiorno furono estremamente positivi, se solo si pensa che l'ammontare degli investimenti industriali al Sud sul totale italiano crebbe da meno del 14 per cento degli anni '50 al 22 per cento degli anni '60, fino a raggiungere il 33 per cento degli anni Settanta. Il tasso medio di crescita annua del Mezzogiorno arrivò al 5,8% (a fronte di un 4,3% del Nord e di un 5% a livello nazionale), ma, fatto ancora più interessante, fu la diminuzione del divario del Sud verso il Settentrione, misurabile in oltre sette punti percentuali.

A conclusione del capitolo, mettiamo in evidenza che in un documento elaborato dalla IBRD nel 1955 (*Cassa per il Mezzogiorno and the Economic Development of Southern Italy*) si esaminavano gli antefatti dell'intervento straordinario, prima di passare ad una puntuale valutazione dell'operato della «Cassa», della sua idoneità come strumento per lo sviluppo socio-economico del Mezzogiorno e delle ricadute della sua azione sull'intera economia italiana. Nel documento si osservava, inoltre, che mentre l'enfasi iniziale del programma della Cassa era stata posta sui temi dei lavori pubblici di natura infrastrutturale, oltre che sulle iniziative in grado di contribuire al miglioramento dell'ambiente fisico dell'agricoltura, occorreva ora ampliare la sfera d'azione delle politiche per lo sviluppo, nella convinzione che un cambiamento significativo della struttura economica del Sud avrebbe richiesto, più che un piano di opere pubbliche, il rafforzamento dei finanziamenti alle iniziative industriali.

Un altro documento esemplificativo di questa nuova fase nella politica dei finanziamenti è datato 19 febbraio 1958 e intitolato *Sixth Southern Italy Development Project*: in questo documento si prendeva in esame, in modo estremamente minuzioso, una serie di specifici progetti per lo sviluppo economico del Mezzogiorno, riguardanti essenzialmente le politiche di irrigazione e di gestione delle acque (per rendere più moderna e industrializzata la stessa agricoltura) e il settore energetico, oltre a progetti in senso stretto relativi a specifiche imprese di diversi settori industriali.

In un altro documento dello stesso 1958 (*Cassa per il Mezzogiorno and the Economic Development of Southern Italy*) si ripercorrevano le premesse dell'intervento straordinario e il programma specifico di investimenti veicolati dalla Cassa nei suoi

aspetti di natura produttiva e finanziaria; non mancavano poi precise considerazioni circa gli effetti economici dell'intervento straordinario e le sue prospettive future. Un focus era dedicato all'analisi dei momenti più significativi della genesi delle strategie promosse per il Sud al termine della fase della ricostruzione, facendo riferimento puntuale alla legge del luglio 1957, che oltre al rifinanziamento della Cassa ne aveva prolungato la durata a quindici anni, delegandola a compiere un'azione più incisiva per l'industrializzazione. Infine, il documento del 1958 non mancava di presentare un'articolata sintesi dei positivi risultati conseguiti nel primo setteennio dell'intervento straordinario, grazie soprattutto al bagaglio di competenze garantito da una tecno-struttura come quella rappresentata dalla Cassa per il Mezzogiorno. Il documento terminava con una importante considerazione, ovvero che alcuni nodi irrisolti della questione meridionale si sarebbero potuti sciogliere definitivamente adottando una nuova strategia di investimenti<sup>82</sup>.

In conclusione, non è superfluo sottolineare che la legge di rifinanziamento della Cassa del 1957, considerata come pietra angolare della complessiva stagione dell'intervento straordinario, cadeva, non casualmente, in concomitanza con la nascita, sul finire del 1956, del Ministero delle Partecipazioni Statali e con la firma dei Trattati di Roma del 25 marzo del 1957, con cui si istituirono la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM), e con cui l'Italia si collocava tra i principali attori dell'avvio del processo di integrazione europea. Da non trascurare, poi, che la nuova attenzione alla causa dell'industrializzazione del Mezzogiorno era stata preceduta dal varo del «Piano Vanoni», che mirava nell'arco del decennio 1955-1964 anche a ridurre i divari territoriali.

L'insieme di questi provvedimenti, da considerare in chiave sinergica, segnò l'inizio di una nuova stagione per la promozione di una politica di sviluppo industriale del Mezzogiorno, nella misura in cui non si mirava più solo alla produzione di beni di consumo o alla valorizzazione dei prodotti agricoli, ma alla produzione di beni strumentali<sup>83</sup>. Peraltro, con i Trattati di Roma venne istituita la “Banca europea per gli investimenti” (BEI), dedita al finanziamento di investimenti atti a sostenere gli obiettivi politici dell'Unione, il cui primo presidente fu Pietro Campilli, che dal 1953 al 1958 ricopriva, nell'ambito dell'VIII governo a guida De Gasperi, proprio la carica di ministro per la Cassa del Mezzogiorno<sup>84</sup>.

<sup>82</sup> Questi riferimenti alla reportistica originale della IBRD sono tratti dalla lettura del lavoro di A. Lepore, *The Cassa per il Mezzogiorno, the World Bank and the Model for Italian Economic Development*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle 2023.

<sup>83</sup> Secondo Saraceno, questa accelerazione si rendeva necessaria a causa dei rapporti più stretti con i Paesi che facevano parte della CEE, caratterizzati da alti livelli di produttività, e pertanto l'esigenza di industrializzare il Mezzogiorno ricevette un primo rafforzamento dall'apertura del Mercato Comune», P. Saraceno, *Le esigenze del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 12 febbraio 1958, p. 119.

<sup>84</sup> Dopo circa un anno a Campilli successe un altro italiano, Paride Formentini, fino a quel momento direttore generale della Banca d'Italia, che promosse a nome della BEI nuovi investimenti nel

Di tutti questi eventi, di profilo sia nazionale sia internazionale, si alimentò l'inaugurazione della fase più direttamente industrialista dell'intervento straordinario.

Mezzogiorno, a prova di come fosse significativa la messa in atto di collegamenti fra finanziamenti europei e sviluppo dell'Italia meridionale, F. Dandolo, *Il Mezzogiorno fra divari e cooperazione internazionale*, il Mulino, Bologna 2017, p. 257.

## *Il dualismo economico come fenomeno globale: linee interpretative\**

### *1. Introduzione*

In questo breve contributo mi ripropongo di mettere a fuoco alcuni paradigmi che si sono rivelati particolarmente influenti – dal secondo dopoguerra a oggi – nell’interpretazione degli squilibri economici regionali e globali. La mia discussione non sarà né completa (rispetto alla materia suscettibile di trattazione) né esaustiva (rispetto alle molte direzioni in cui quest’ultima potrebbe svilupparsi) e tuttavia ritengo che da un confronto fra idee ed esperienze stilizzate possa scaturire qualche riflessione utile per contestualizzare il dibattito di lungo corso sul dualismo economico italiano. La premessa metodologica che giustifica una simile operazione è duplice. Da una parte, nessuna teoria, approccio o visione nasce nel vuoto pneumatico ma, al contrario, il modo in cui guardiamo ai problemi economici è sempre connesso alla temperie politico-ideologica nella quale ci troviamo a operare. Dall’altra, nessun paese è un’isola e pertanto, così come questioni apparentemente nazionali o locali sono, al netto di ogni ovvia specificità, almeno in parte il riflesso di dinamiche più generali, anche i modelli di pensiero che applichiamo alla loro comprensione sono riconducibili, direttamente o indirettamente, ad archetipi che appartengono al mondo globale delle idee.

### *2. Economicismo eclettico*

Nell’immediato dopoguerra, l’Europa era alle prese con la sua ricostruzione politica ed economica, mentre le nazioni del Sud del mondo stavano imboccando la via accidentata dell’indipendenza dalle potenze coloniali che le avevano a lungo dominate. Il colonialismo lasciava in eredità a molti Paesi pesanti problemi strutturali come povertà, disuguaglianza e dipendenza economica, ciò mentre,

\* Ringrazio Andrea Pomella per l’utile discussione preliminare sul perimetro di questo saggio. La responsabilità delle tesi espresse è, ovviamente, mia.

nel teatro della nascente Guerra fredda, andavano scontrandosi capitalismo e socialismo quali modelli generali di organizzazione economica e sociale. D'altra parte, nell'emisfero settentrionale, l'esperienza interbellica aveva dimostrato l'efficacia delle ricette keynesiane nel correggere l'instabilità ciclica delle economie capitalistiche e quanti si consideravano a vario titolo eredi di John Maynard Keynes lavoravano all'estensione – ma sarebbe forse più corretto dire conversione – di una teoria nata per dar conto delle dinamiche di breve periodo in una dello sviluppo e del cambiamento strutturale. Indagare il ruolo dell'intervento pubblico e della pianificazione nel promuovere la crescita rappresentava dunque la frontiera della ricerca economica e gli economisti non avevano paura di percorrere strade non convenzionali. Mai il confine dell'ortodossia accademica era stato così labile come in quegli anni straordinari in cui il futuro sembrava dischiudere un universo di possibilità.

Su questo sfondo, tre influenti pensatori: Gunnar Myrdal, François Perroux e Albert O. Hirschman proposero visioni tutto sommato affini dello sviluppo economico come processo che necessita della mano pubblica per essere innescato, che è sostanzialmente diseguale (*uneven*) nel suo dispiegarsi, e il cui equilibrio è sempre precario. Da un punto di vista metodologico, essi condivisero pure un approccio che definirei “economicismo eclettico”, in quanto le variabili chiave del loro ragionamento sulle forze e gli ostacoli che intervengono nel processo sono individuate nella sfera tecnico-economica anziché in quella sociale, culturale o politica. Il contributo di Myrdal, il più scettico dei tre sull'efficienza e l'equità delle forze di mercato, va letto alla luce della sua esperienza di architetto dello Stato sociale svedese. Quello di Perroux, incentrato sulla geografia industriale, risente certo della fiducia nelle capacità di indirizzo dello Stato come attore economico strategico che è tipica della cultura francese. Dal canto suo, al di là dell'Atlantico, l'esule europeo Albert Hirschman operava in un ambiente molto diverso ma egualmente interessato alle sfide della decolonizzazione. La sua teoria della crescita squilibrata, messa a punto fra gli anni Cinquanta e Sessanta, costituiva una risposta diretta alle difficoltà economiche che le nazioni latinoamericane stavano affrontando all'indomani delle loro lotte per l'indipendenza, versando in alcuni casi in gravi situazioni di povertà e sottosviluppo.

La teoria della causazione cumulativa di Gunnar Myrdal si fondava sul principio che la crescita economica fosse intrinsecamente autoalimentante (*self-reinforcing*), il che conduceva a sempre maggiori disparità regionali. Myrdal sostenne che il progresso economico in una regione generava circoli di retroazione positivi che perpetuavano la crescita, mentre le aree sottosviluppate sperimentavano circoli di retroazione negativi che aggravavano la stagnazione. Questo processo si traduceva in una crescente disuguaglianza tra regioni, un fenomeno involutivo cui l'economista svedese si riferì con l'espressione “effetto di riflusso” (*backwash*). La teoria di Myrdal metteva dunque in discussione la nozione classica di equilibrio

nella crescita economica, sostenendo che le forze del libero mercato non portavano naturalmente alla convergenza, ma piuttosto esacerbavano le disparità, a meno di non venire contrastate attivamente da politiche interventiste<sup>1</sup>.

François Perroux introdusse il concetto di polo di crescita, sottolineando il ruolo delle industrie chiave e delle imprese dinamiche nel guidare l'espansione economica. Secondo Perroux, la crescita non avveniva in modo uniforme nello spazio ma intorno a specifici "poli" o centri di attività che esercitavano una forte influenza sulle aree circostanti. L'implicazione era che il decisore politico dovesse concentrare risorse sul rafforzamento delle industrie chiave e delle regioni strategiche per stimolare uno sviluppo economico più ampio. Per quanto dalla teoria traspaia un senso di grande fiducia nella capacità dei poli di generare ricadute positive, resta la consapevolezza che gli effetti di *spillover* potessero non essere distribuiti in modo uniforme<sup>2</sup>. Anche Albert Hirschman sostenne l'importanza di dare priorità strategica agli investimenti nei settori chiave per creare "collegamenti" capaci di stimolare l'economia. Per lui, lo sviluppo procedeva naturalmente in modo sbilanciato, spinto da squilibri settoriali che però creavano opportunità per un'ulteriore crescita. Lo squilibrio era, insomma, visto non come una patologia ma come forza necessaria e positiva, in quanto incoraggiava l'attività imprenditoriale<sup>3</sup>.

I punti di contatto fra questi autori sono evidenti. Come già accennato, essi condividevano l'idea di fondo che lo sviluppo economico fosse un processo irregolare e non avvenisse simultaneamente in tutte le regioni e i settori. Se Myrdal sottolineava la natura autoalimentante del processo in certe aree, Perroux si concentrava sui poli di crescita, mentre Hirschman enfatizzava l'importanza degli investimenti strategici nei settori chiave. Ancora, questi autori riconoscevano, in linea di principio, la necessità dell'intervento pubblico per correggere gli squilibri e orientare strategicamente lo sviluppo. Sussistevano, comunque, differenze non trascurabili fra i tre approcci.

Una prima differenza ha a che fare coi meccanismi di crescita: la teoria di Myrdal pone l'accento sui *feedback loop* cumulativi e le strutture sociali; quella di Perroux sull'agglomerazione geografica e industriale; quella di Hirschman sulle interdipendenze settoriali e gli investimenti strategici. Una seconda differenza concerne il ruolo del mercato. Come si è detto, Myrdal diffidava delle capacità del mercato e invocava l'intervento diretto dello Stato. Perroux pensava invece che la

<sup>1</sup> G. Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Duckworth, London 1957. Si veda anche il suo monumentale *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, Twentieth Century Fund, New York 1968.

<sup>2</sup> F. Perroux, *Economic Space: Theory and Applications*, in «Quarterly Journal of Economics», vol. 64, n. 1, 1950, pp. 89-104; Id. *Note sur la notion de "pôle de croissance"*, in «Économie Appliquée», vol. 8, n. 1-2 1955, pp. 307-320.

<sup>3</sup> A.O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven 1958.

risposta ai fallimenti del mercato potesse venire dai fenomeni di concentrazione industriale, che andavano favoriti. Hirschman vedeva la crescita sbilanciata trai-nata dalle forze di mercato come un'opportunità piuttosto che un problema. La terza differenza riguarda le prospettive per le disparità economiche. Per Myrdal le disuguaglianze erano destinate a divaricarsi se non venivano corrette; Perroux, pur riconoscendo che i benefici dell'attività economica tendessero a distribuirsi in modo diseguale, era meno sensibile a questo problema; Hirschman riteneva al contrario che dalle disuguaglianze scaturissero stimoli necessari a dare slancio alla crescita economica.

Resta il fatto che, per quanto attenti alla contestualizzazione storica delle esperienze di sottosviluppo e consapevoli – com'è evidente dal respiro sociologico dei loro scritti – che le variabili di natura socioculturale e politica dovessero giocarvi un qualche ruolo, questi autori non ne fecero mai l'architrave di una teoria. Chi invece si mosse in quella direzione, negli stessi anni, fu la teoria della modernizzazione che andava nascendo negli Stati Uniti sotto l'impulso del governo, interessato ad approfondire la comprensione del 'Terzo mondo' per prevenirvi la diffusione del comunismo. La teoria della modernizzazione sosteneva essenzialmente che lo sviluppo fosse un processo lineare e che le nazioni povere potessero divenire ricche adottando i moderni valori e le istituzioni occidentali. Gli studi culturali sullo sviluppo crebbero come costola di questo progetto, mentre sotto l'egida della nuova superpotenza si dispiegavano le iniziative del Piano Marshall, della Banca Mondiale e successivamente dell'Agenzia degli Stati Uniti per lo Sviluppo Internazionale (USAID).

### 3. *Un culturalismo malinteso*

I copiosi finanziamenti erogati da enti privati quali la Ford Foundation, e dallo stesso Governo degli Stati Uniti, alimentarono gli *area studies*, in particolare sull'America Latina, l'Africa, il Medio Oriente e l'Asia. Antropologi, sociologi e scienziati politici condussero ricerche sul campo in luoghi più o meno esotici con l'obiettivo di comprendere gli ostacoli allo sviluppo. Le annotazioni di natura culturale che ne risultarono finivano puntualmente per rafforzare gli stereotipi esistenti (come i proverbiali "contadini pigri", "tribalismo" e così via) giustificando l'intervento occidentale. Un esempio da manuale fu il discutibile concetto di "cultura della povertà" proposto dall'antropologo Oscar Lewis, il quale suggerì che alcuni tratti culturali fossero responsabili della perpetuazione dell'indigenza. Nelle sue etnografie sul Messico, Porto Rico e sulla comunità portoricana di New York egli identificò alcuni modelli comportamentali e attitudinali che riteneva caratteristici degli individui che

condividevano questa condizione. Tra questi vi erano l'orientamento al presente, il fatalismo e l'impotenza<sup>4</sup>.

Ancora più influente, almeno sul piano accademico, fu il lavoro di Edward C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society* (1958), giustamente ritenuto uno dei primi e più controversi precursori delle successive formulazioni della teoria del capitale sociale<sup>5</sup>. Avendo studiato un villaggio dell'Italia meridionale chiamato fittiziamente Montegrano, Banfield sostenne che il sottosviluppo della regione non dipendeva da fattori economici esterni, ma piuttosto da una pervasiva cultura di “familismo amorale”, vale a dire un’etica sociale per cui gli individui agivano per massimizzare il vantaggio materiale della loro famiglia nucleare, con scarsa considerazione per la comunità più ampia. Secondo Banfield, questo *ethos* inibiva l’emergere della fiducia e dell’associazionismo volontario, limitando così la capacità della comunità di generare beni pubblici e di impegnarsi in azioni collettive. Sebbene questo lavoro sia stato criticato per il determinismo culturale e la mancanza di attenzione ai fattori storici e strutturali, esso stabilì una preoccupazione centrale per le norme informali che regolano la cooperazione sociale che sarebbe stata ripresa e riformulata alcuni decenni più tardi da Robert Putnam.

Il libro di Putnam *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (1993) è dunque accreditato per aver dato al concetto di capitale sociale la sua forma moderna e per averlo testato empiricamente. Analizzando e confrontando le esperienze di governo regionali in Italia dopo le riforme di decentramento amministrativo del 1970, Putnam giunse alla conclusione che le regioni settentrionali con alti livelli di impegno civico – misurato da indicatori come la lettura dei giornali, l’appartenenza ad associazioni di volontariato e la fiducia nelle istituzioni – avevano ottenuto risultati significativamente migliori in termini di governance e di benessere economico rispetto alle regioni meridionali. Putnam ipotizzò che la presenza storica di reti orizzontali di fiducia e reciprocità al Nord, risalenti alla tradizione comunale medievale, avesse portato a un “circolo virtuoso” di cooperazione e buona performance istituzionale. Al contrario, il Sud, caratterizzato da relazioni verticali patrono-cliente e da deboli tradizioni civiche, era rimasto intrappolato in un “circolo vizioso” di inefficienza e sottosviluppo. Si comprende come, in questo quadro, il capitale sociale non rappresenti solo o tanto un risultato dello sviluppo, ma principalmente un fattore causale che determina la capacità delle istituzioni di funzionare in modo efficace<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> O. Lewis, *Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*, Basic Books, New York 1959; Id., *The Children of Sánchez: Autobiography of a Mexican Family*, Random House, New York 1961; Id., *La Vida: A Puerto Rican Family in the Culture of Poverty – San Juan and New York*, Random House, New York 1966.

<sup>5</sup> E.C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society*, Free Press, New York 1958.

<sup>6</sup> R.D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton 1993.

Sulla scia di Putnam, vari studiosi hanno applicato il concetto a molti altri contesti, spesso concentrandosi sulle sue implicazioni per la crescita economica. Questo nesso venne esplicitamente postulato da Francis Fukuyama, che indagò come la fiducia in quanto forma di capitale sociale fosse alla base della performance economica, sostenendo che le società con un elevato grado di fiducia generalizzata avessero maggiori probabilità di sviluppare istituzioni robuste e mercati efficienti<sup>7</sup>. Nel contesto delle disparità regionali, il concetto del capitale sociale è stato utilizzato per spiegare le differenze non solo all'interno dei singoli Paesi, ma anche tra di essi. Ad esempio, gli studi sulle transizioni postsocialiste nell'Europa orientale si sono basati sul modello di Putnam per capire perché alcune regioni si siano adattate con maggior successo alle istituzioni democratiche e di mercato rispetto ad altre. Allo stesso modo, per l'America Latina e l'Africa sub-sahariana, è stato stabilito un nesso fra bassi livelli di "capitale sociale di collegamento" – i legami che uniscono le persone al di là dei diversi *cleavage* sociali – alla persistenza di clientelismo, corruzione e fragilità istituzionale<sup>8</sup>.

Nonostante la sua popolarità, l'approccio di Putnam ha dovuto affrontare diverse critiche. Una delle critiche più persistenti, già rivolta a Banfield, è la tendenza al determinismo culturale. Attribuendo le disparità regionali a tradizioni civiche o a orientamenti morali di lunga data, questi resoconti rischiano di essenzializzare i tratti culturali e di rappresentarli come statici. Critici come Sidney Tarrow e Carlo Trigilia hanno poi sostenuto che Putnam sottovaluta il ruolo delle istituzioni politiche ed economiche, dell'intervento statale e delle dinamiche di classe nell'orientare il comportamento civico<sup>9</sup>. Inoltre, gli studi storici hanno messo in discussione la rappresentazione del Sud come uniformemente privo di tradizioni civiche. Le ricerche in questo campo hanno evidenziato come l'Italia meridionale abbia in realtà una storia ricca di mobilitazione popolare, istituzioni cooperative e movimenti sindacali, per quanto repressi o emarginati da politiche centrali o da accordi clientelari. Più in generale, Putnam è stato rimproverato di quel peccato mortale che per gli storici è l'anacronismo. Egli avrebbe insomma voluto vedere nell'esperienza storica dei comuni italiani più di quanto non vi fosse, come tutti

<sup>7</sup> F. Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press, New York 1995.

<sup>8</sup> Per esempio, M.M. Howard, *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 2003; G. Pop-Eleches, J.A. Tucker, *Communism's Shadow: Postcommunist Legacies, Values, and Behavior*, in «Comparative Politics», vol. 43, n. 4, 2011, pp. 379-408; M. Bratton and N. van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge 1997; E.S. Lieberman, *Race and Regionalism in the Politics of Taxation in Brazil and South Africa*, Cambridge University Press, Cambridge 2003; F. Panizza (ed.), *Populism and the Mirror of Democracy*, Verso, London 2005.

<sup>9</sup> S.G. Tarrow, *Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work*, in «American Political Science Review», vol. 90, n. 2, 1996, pp. 389-397; C. Trigilia, *Social Capital and Local Development*, in «European Journal of Social Theory», vol. 4, n. 4, 2001, pp. 427-442.

gli studiosi che proiettano i moderni ideali liberaldemocratici su periodi e regioni cui difficilmente queste categorie possono applicarsi<sup>10</sup>.

Le teorie del capitale sociale sono state criticate anche perché non riescono a incorporare adeguatamente le variabili economiche strutturali. Studiosi come Ben Fine hanno giustamente sostenuto che esse sono avulse da una teoria coerente del potere e dell'economia politica. Ad esempio, l'enfasi posta sulla partecipazione civica può oscurare il modo in cui le disuguaglianze di ricchezza e di accesso alle risorse condizionano la capacità effettiva di individui e gruppi di partecipare alla vita associativa<sup>11</sup>. Nel contesto dello sviluppo, questa critica è particolarmente rilevante: spiegare il sottosviluppo in termini di “deficit di fiducia” rischia di incolpare i poveri per la loro stessa emarginazione, ignorando gli effetti dell'eredità coloniale, della violenza di stato e delle riforme economiche neoliberali.

Esiste anche un articolato dibattito su come definire e misurare il capitale sociale. Negli anni, il concetto è arrivato a coprire una gamma così ampia di fenomeni – dalle norme di reciprocità alle istituzioni formali, fino alla densità delle reti sociali – da subire un'eccessiva dilatazione e forzature. Come osserva Alejandro Portes, il capitale sociale è divenuto una categoria “pigliatutto” che confonde cause ed effetti<sup>12</sup>. Dal punto di vista empirico, indicatori come l'appartenenza a un club o l'affluenza alle urne potrebbero non cogliere con precisione la qualità e la natura delle reti sociali. Ma alti livelli di capitale sociale all'interno di un gruppo, in qualunque modo li si misuri, possono anche coesistere con un atteggiamento di sfiducia o esclusione verso gli estranei, sollevando preoccupazioni sul cosiddetto lato oscuro del capitale sociale.

Le forme di capitale sociale di tipo *bonding* – reti strette all'interno di gruppi omogenei – possono infatti favorire la solidarietà ma anche rafforzare il campanilismo, la xenofobia o le reti criminali<sup>13</sup>. In questo senso, le stesse mafie, le bande e le macchine clientelari possono essere interpretate come reticolari ad alta intensità di capitale sociale, anche se con esiti sociali negativi. Questa intuizione sfida l'assunto normativo secondo cui tanto più capitale sociale c'è meglio è. Per esempio, Diego Gambetta ha mostrato come la fiducia tra i membri di Cosa Nostra possa essere altamente efficace ma socialmente distruttiva<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> P. Burke, *History and Social Theory*, Polity Press, Cambridge 2005, p. 72.

<sup>11</sup> B. Fine, *Social Capital versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*, Routledge, London 2001.

<sup>12</sup> Portes A., *Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology*, in «Annual Review of Sociology», n. 24, 1998, pp. 1-24.

<sup>13</sup> M. Woolcock, D. Narayan, *Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy*, in «The World Bank Research Observer», vol. 15, n. 2, 2000, pp. 225-249.

<sup>14</sup> D. Gambetta, *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*, Harvard University Press, Cambridge 1993.

#### 4. Rapporti di potere e squilibri strutturali

Mentre procedevano le ricerche dei teorici occidentali della modernizzazione, crebbe l'esigenza da parte del Sud del mondo di affermarsi come centro di ideazione autonoma per la teoria e la politica dello sviluppo e il contributo di maggior rilievo e impatto a questo progetto venne senz'altro dallo strutturalismo latinoamericano. Questa corrente emerse alla metà del Novecento come risposta critica all'applicazione dei paradigmi dominanti della teoria neoclassica e del liberismo economico. Cresciuto nell'alveo della Commissione economica delle Nazioni Unite per l'America Latina (CEPAL), lo strutturalismo si propose da subito come un movimento a un tempo teorico e politico che intendeva spiegare e offrire soluzioni concrete al persistente divario fra il subcontinente e il "Primo mondo". Animato dal contributo interdisciplinare di economisti e sociologi di punta quali Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto e Osvaldo Sunkel, il movimento formulò una teoria critica delle asimmetrie economiche globali entro un nuovo quadro analitico che enfatizzava i vincoli strutturali, le specificità storiche e il ruolo dello Stato<sup>15</sup>.

La premessa fondamentale da cui muove l'analisi strutturalista è l'idea che il sistema economico internazionale sia strutturato gerarchicamente, con una divisione persistente tra un "centro" dominante (i Paesi sviluppati) e una "periferia" subordinata (i Paesi in via di sviluppo). In questa struttura centro-periferia, il "centro" industrializzato domina la frontiera tecnologica mentre la "periferia" rimane relegata all'esportazione di beni primari. L'economista argentino Raúl Prebisch, primo segretario esecutivo della CEPAL, articolò questa visione nel suo influente rapporto del 1950 *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*. Esso contiene la famosa ipotesi Prebisch-Singer, sviluppata congiuntamente all'economista britannico Hans Singer, secondo cui i termini di scambio tra beni primari e manufatti tendono a deteriorarsi nel tempo, svantaggiando sistematicamente le economie periferiche<sup>16</sup>.

Il lavoro di Prebisch rigettava dunque la logica ricardiana del vantaggio comparato e poneva l'accento sui vincoli strutturali: limitate capacità produttive, ristretta base di esportazione e vulnerabilità agli shock esterni. A questi problemi si aggiungeva la dipendenza tecnologica dal centro, coi Paesi periferici che importavano tecnologia e beni capitali senza riuscire a sviluppare sistemi di innovazione

<sup>15</sup> Per una ricostruzione storica, si veda L. Bértola, J. Rodriguez Weber, *Latin American Economic History: Looking Backwards for the Future*, in F. Boldizzoni, P. Hudson (eds.), *Routledge Handbook of Global Economic History*, Routledge, London 2016, pp. 329-342.

<sup>16</sup> R. Prebisch, *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*, United Nations Economic Commission for Latin America, New York 1950; H.W. Singer, *The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries*, «American Economic Review», vol. 40, n. 2, 1950, pp. 473-485.

endogeni. Di conseguenza, i guadagni di produttività al centro non si traducevano in benefici per lo sviluppo della periferia.

Celso Furtado estese e dette profondità allo schema esaminando come il retaggio storico e istituzionale aveva contribuito a instaurare questo regime. In *The Economic Growth of Brazil* (1959) e *The Myth of Economic Development* (1974), egli sostenne che i modelli di sfruttamento coloniale e l'ineguale distribuzione delle terre avessero creato disuguaglianze sociali ed economiche profondamente radicate. Furtado credeva che gli ostacoli allo sviluppo fossero soprattutto di natura sociale, implicando che la trasformazione economica richiedesse una certa riconfigurazione delle istituzioni politiche e delle strutture di classe<sup>17</sup>.

Aníbal Pinto contribuì al dibattito introducendo il concetto di eterogeneità strutturale, riferendosi con esso alla coesistenza di settori ad alta produttività e ad alta intensità di capitale accanto a vasti settori a bassa produttività, spesso coincidenti con l'agricoltura e i servizi informali. Questo dualismo interno impediva un'equa distribuzione del reddito e portava a disoccupazione e sottoccupazione croniche<sup>18</sup>. L'eterogeneità strutturale divenne un tratto distintivo delle diagnosi strutturaliste e informò politiche volte alla diversificazione industriale e all'integrazione del mercato del lavoro.

Osvaldo Sunkel apportò infine una dimensione fondamentale al pensiero strutturalista, quella della politica economica internazionale, concentrandosi sulle influenze transnazionali e sulla perdita di autonomia delle politiche nazionali. Nei suoi scritti sulla dipendenza e la transnazionalizzazione, Sunkel sostenne che il capitale straniero e le multinazionali avevano sempre più plasmato le priorità economiche nazionali, rafforzando i modelli di dipendenza e inibendo lo sviluppo di borghesie nazionali e di strategie di sviluppo autonome<sup>19</sup>.

Come si è detto, la teoria strutturalista non restava confinata al dibattito accademico, ma trovava espressione istituzionale nel lavoro della CEPAL, che fungeva da *think tank* e organo di consulenza tecnica per i governi latinoamericani. Sotto la guida di Prebisch e dei suoi successori, la CEPAL promosse un'agenda di sviluppo globale radicata su tre pilastri fondamentali: industrializzazione basata sulla sostituzione delle importazioni (ISI), integrazione regionale e riforma sociale.

L'ISI si affermò presto come la raccomandazione politica centrale della scuola e mirava a riorientare le economie latinoamericane dall'esportazione di materie prime alla produzione interna. La CEPAL sostenne in effetti tariffe protettive, in-

<sup>17</sup> C. Furtado, *The Economic Growth of Brazil: A Survey from Colonial to Modern Times*, University of California Press, Berkeley 1959; Id., *The Myth of Economic Development*, University of California Press, Berkeley 1974.

<sup>18</sup> A. Pinto, *Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina*, in «El Trimestre Económico», n. 37, 1970, pp. 83-100.

<sup>19</sup> O. Sunkel, *Transnational Capitalism and National Disintegration in Latin America*, in «Social and Economic Studies», vol. 22, n. 1, 1973, pp. 132-176.

vestimenti statali in infrastrutture e industrie di base e la creazione di banche di sviluppo nazionali<sup>20</sup>. Questa strategia dette i suoi primi frutti in paesi come il Brasile e il Messico, favorendo un aumento della produzione industriale e dell'occupazione urbana. Essa non fu comunque esente da punti deboli, tra cui l'eccessiva dipendenza dalla tecnologia straniera cui restavano esposte le economie locali, gli squilibri nella bilancia dei pagamenti e le inefficienze dovute alla mancanza di concorrenza. Riconoscendo i limiti dei mercati nazionali, però, la CEPAL sostenne attivamente l'integrazione regionale attraverso meccanismi come l'Associazione Latino Americana di Libero Scambio (LAFTA). L'obiettivo era quello di promuovere il commercio intraregionale, le economie di scala e la cooperazione tecnologica, per quanto la frammentazione politica e dalla disomogeneità dei livelli di sviluppo industriale rappresentassero un ostacolo al suo perseguitamento<sup>21</sup>.

Da ultimo, è importante notare come gli strutturalisti enfatizzassero l'aspetto sociale e multidimensionale dello sviluppo, invocando le riforme agrarie, l'espansione dell'istruzione e la ridistribuzione del reddito come strumenti per combattere le disuguaglianze. È vero che queste proposte dovettero sovente scontrarsi con gli interessi delle élite e furono attuate a macchia di leopardo, ma è parimenti innegabile come abbiano anticipato di vari decenni i moderni paradigmi dello sviluppo umano e dello sviluppo sostenibile. Inoltre, vi si trovano già trattati – spesso con maggiore ragionevolezza e onestà intellettuale – molti dei temi che si sarebbero successivamente imposti all'attenzione della stessa ortodossia economica, come il ruolo delle istituzioni e il peso del passato, così come i fallimenti del mercato nella formazione di tecnologia e capitale.

L'ascesa delle dittature di destra durante gli anni Settanta rappresentò certamente una delle cause principali del declino dello strutturalismo come paradigma economico dominante della regione. Con l'acuirsi delle tensioni della Guerra fredda, in molti Paesi latinoamericani si verificarono colpi di stato militari, spesso attivamente sostenuti dagli Stati Uniti, che portarono al potere regimi autoritari. Questi regimi si opponevano ideologicamente ai modelli statali interventisti favoriti dagli strutturalisti e abbracciavano invece approcci economici neoliberisti che enfatizzavano la deregolamentazione, le privatizzazioni e l'apertura dei mercati. Il primo a invertire la rotta fu il Brasile, dove il governo del presidente João Goulart venne rovesciato nel 1964, seguito dalla Bolivia (1971), dal Cile (1973) e dall'Argentina (1976), Paesi questi ultimi nei quali la dittatura militare assunse tratti particolarmente feroci.

Con il consolidamento del potere di tali regimi, lo strutturalismo perse dunque il sostegno politico, il supporto istituzionale e il rilievo intellettuale, e ciò nel con-

<sup>20</sup> W. Baer, *Import Substitution and Industrialization in Latin America: Experiences and Interpretations*, in «Latin American Research Review», vol. 7, n. 1, 1972, pp. 95-122.

<sup>21</sup> Economic Commission for Latin America-ECLA, *The Latin American Common Market*, United Nations, New York 1959.

testo di una svolta che, pur mostrando tratti peculiari a queste latitudini, rifletteva tendenze generali in atto nell'ultimo quarto del XX secolo. Il cambiamento non fu soltanto ideologico, ma strategico. I regimi militari consideravano le raccomandazioni sull'intervento pubblico e la redistribuzione come antitetiche alla loro agenda anticomunista e reazionaria. Essi smantellarono rapidamente le istituzioni nel cui contesto erano state implementate le politiche strutturaliste, allineandosi invece con le istituzioni finanziarie internazionali che promuovevano la liberalizzazione dei mercati. Paradigmatico è il caso del Cile sotto Augusto Pinochet, che divenne un laboratorio per riforme neoliberali mai tentate neppure in Occidente<sup>22</sup>.

Paradossalmente, un ulteriore assist al nuovo corso della politica economica venne dalla crisi del debito del 1982. Innescata dall'aumento dei tassi di interesse statunitensi, dal calo dei prezzi delle materie prime e dall'eccessivo indebitamento esterno, la crisi portò molti paesi latinoamericani vicino al default. Il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale risposero con programmi di aggiustamento strutturale che prevedevano una drastica austerità fiscale, la privatizzazione delle imprese statali, la deregolamentazione dei mercati finanziari e l'apertura commerciale come condizioni per la rinegoziazione del debito e l'assistenza finanziaria. Allo strutturalismo vennero addossate colpe, come l'aver favorito l'inflazione, che in realtà erano imputabili alla cattiva gestione macroeconomica della seconda metà degli anni Settanta. Ma in questo clima fu facile screditare le idee all'interno dei circoli politici, sicché ancora alla fine degli anni Ottanta quello del Washington Consensus restava l'approccio dominante per la *governance* economica della regione<sup>23</sup>.

Nonostante le promesse di efficienza e crescita, la svolta neoliberista produsse risultati contrastanti e spesso profondamente regressivi. In generale, dominò la stagnazione, soprattutto nel "decennio perduto" degli anni Ottanta, caratterizzato dalla contrazione del Pil e dal calo dei redditi reali in gran parte della regione. Ma soprattutto si registrò un aumento della disoccupazione e delle disuguaglianze, poiché la liberalizzazione danneggiava le industrie nazionali ed erodeva le reti di sicurezza sociale. I disordini sociali e l'instabilità politica furono particolarmente forti nei Paesi che avevano sperimentato una rapida privatizzazione e il ridimensionamento del settore pubblico.

Nell'ultimo quarto di secolo, i fallimenti dei programmi di aggiustamento strutturale, le persistenti disuguaglianze globali e la volatilità dei mercati delle materie prime hanno però ravvivato l'interesse per le intuizioni dello strutturalismo. Da quando, nei primi anni Duemila, i nuovi Governi progressisti di Brasile, Argentina

<sup>22</sup> J.G. Valdes, *Pinochet's Economists: The Chicago School in Chile*, Cambridge University Press, Cambridge 1995.

<sup>23</sup> J. Williamson, *What Washington Means by Policy Reform in Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, ed. by J. Williamson, Institute for International Economics, Washington D.C. 1990, pp. 7-20.

e Bolivia iniziarono a riaffermare il ruolo dello stato nel processo di sviluppo, questa corrente di pensiero sembra aver trovato nuova linfa. Anche la CEPAL è tornata a farsi sentire, proponendo un aggiornamento dello schema teorico classico per incorporare le nuove istanze dettate dalle trasformazioni produttive in atto (inclusa la transizione verso modelli a sempre più alto contenuto informativo e immateriale), dal rapido progresso tecnico ad esse collegato e dalle esigenze di sostenibilità ambientale, pur mantenendo l'enfasi originaria sulla specificità storica dei modelli di sviluppo e sull'intervento pubblico in economia<sup>24</sup>. Discuteremo brevemente alcuni di questi aspetti nelle conclusioni.

## 5. *L'istituzionalismo a senso unico*

La *deregulation* delle economie latinoamericane, che si compì in fretta e furia sotto gli auspici delle sanguinarie dittature degli anni settanta, non ebbe bisogno di farsi guidare da una nuova teoria dello sviluppo ma si basò semplicemente sull'applicazione di ricette standard tratte dai manuali micro e macroeconomici di Chicago. L'opportunità per inserire questi esperimenti di aggiustamento strutturale in una cornice più organica fu offerta dalla fase costituente apertasi con la transizione a regimi formalmente democratici a cavallo fra anni ottanta e novanta. Non sorprende pertanto l'enfasi sulle istituzioni e le riforme istituzionali pro-mercato che caratterizzò il nuovo paradigma teorico elaborato negli Stati Uniti, il quale prese il nome di neoistituzionalismo. Definite da Douglass North come le “regole del gioco” formali e informali che incentivano i comportamenti individuali e li disciplinano, le istituzioni assunsero in questo schema il ruolo di precondizioni, favorevoli se buone o sfavorevoli se cattive, all'affermarsi di un'economia di mercato autoregolata capace di innescare una crescita economica duratura<sup>25</sup>.

L'identificazione del costituzionalismo atlantico – la cui genesi fu fatta risalire alla Glorious Revolution del 1688 – con le “buone” istituzioni è già contenuta nelle prime formulazioni di North e dei suoi collaboratori incentrate sul concetto di *credible commitment*, ossia l'idea che un regime dove i governanti non possono cambiare arbitrariamente le regole del gioco (infrangendo i contratti o ribaltando dall'oggi al domani le politiche pubbliche) senza dover subire conseguenze rappresenta un quadro stabile dov'è più probabile che imprese e invidui decidano di investire, fare affari e cooperare. Strettamente legato a questo concetto è quello di

<sup>24</sup> Economic Commission for Latin America and the Caribbean-ECLAC, *Horizons 2030: Equality at the Centre of Sustainable Development*, United Nations, Santiago 2016.

<sup>25</sup> D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York 1990.

*enforcement*: le regole che governano le interazioni economiche, e i contratti che accompagnano le transazioni, devono essere fatti rispettare<sup>26</sup>.

Questo fu il punto di partenza per Daron Acemoglu, il quale estese ulteriormente il ragionamento northiano e lo applicò ai contesti sottosviluppati, ribadendo che la qualità delle istituzioni, anziché la geografia, la cultura o la dotazione di risorse naturali, è in grado di spiegare le traiettorie economiche divergenti delle nazioni<sup>27</sup>. Sorvolando per brevità sulle tappe che portarono alla sistematizzazione definitiva di questo paradigma in *Why Nations Fail* (2012), scritto assieme a James Robinson, mi limiterò a richiamare la distinzione fondamentale da essi proposta fra istituzioni inclusive ed estrattive. Le prime difendono i diritti di proprietà, promuovono l'innovazione, consentono un'ampia partecipazione alla vita economica e politica e generano i giusti contrappesi al potere politico; le seconde, al contrario, concentrano il potere nelle mani di élite che estraggono risorse dalla maggioranza, limitando sia la partecipazione politica che il dinamismo economico. La tesi è, come ci si può facilmente immaginare, che le istituzioni inclusive favoriscono la crescita mentre quelle estrattive la inibiscono<sup>28</sup>.

Secondo Acemoglu e Robinson, le istituzioni inclusive emergono quando la centralizzazione statale coincide con la formazione di sistemi politici pluralistici, consentendo alle società di resistere alla cattura di risorse da parte di élite predorative. Gli esempi storici includono la già richiamata Glorious Revolution in Inghilterra e l'ascesa del capitalismo democratico negli Stati Uniti. Al contrario, le società con istituzioni estrattive – come l'America Latina coloniale o il Sudafrica dell'*Apartheid* – cadono nelle trappole del sottosviluppo, con le élite che oppongono resistenza alle riforme per proteggere i loro privilegi, perpetuando la povertà.

Per spiegare la genesi istituzionale, in un primo tempo Acemoglu e Robinson proposero la tesi del “rovesciamento della fortuna”, secondo cui a) la qualità delle istituzioni sarebbe inversamente correlata al grado di ricchezza preesistente all'arrivo dei colonizzatori europei, che avrebbero adottato differenti strategie in relazione agli incentivi economici e b) le istituzioni coloniali, a seconda dei casi inclusive o estrattive, così introdotte avrebbero persistito nei secoli riproducendo gli squilibri globali<sup>29</sup>. Tuttavia, in *Why Nations Fail*, resisi forse conto della difficile generalizzabilità di questo schema ad altri contesti, gli autori hanno parecchio

<sup>26</sup> D.C North, B.R. Weingast, *Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England*, In «Journal of Economic History», vol. 49, n. 4, 1989, pp. 803-832.

<sup>27</sup> D. Acemoglu, S. Johnson, J.A. Robinson, *The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change, and Economic Growth*, in «American Economic Review», vol. 95, n. 3, 2005, pp. 546-579.

<sup>28</sup> D. Acemoglu, J.A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Publishers, New York 2012.

<sup>29</sup> D. Acemoglu, S. Johnson, J.A. Robinson, *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation*, in «American Economic Review», vol. 91, n. 5, 2001, pp. 1369-1401, Eidem,

smorzato ogni riferimento a nessi sistematici fra colonialismo e qualità delle istituzioni e mantenuto un atteggiamento sostanzialmente agnostico sulla loro origine. Tant'è vero che financo l'antico Regno del Congo, così com'era prima dell'arrivo dei portoghesi nel tardo Quattrocento, viene descritto come un regime estrattivo<sup>30</sup>.

L'approccio neoistituzionalista non ha mancato di esercitare un certo fascino sui critici del culturalismo, e ciò per via del suo carattere apparentemente assolutorio dei "vizi d'origine" a carico delle popolazioni che versano in condizioni di relativa arretratezza economica. Per fare un esempio non estraneo ai temi trattati nel presente volume, sembra essere questo lo spirito di chi ha voluto applicare fedelmente il modello al caso del dualismo italiano, ascrivendo la perdurante arretratezza del Mezzogiorno alle istituzioni estrattive ereditate dal Regno di Napoli<sup>31</sup>. Così, incolpando le élite, come in verità aveva già fatto Gaetano Salvemini, si assolve la "cultura" locale. Vi è però un fondamentale equivoco: questa assoluzione è soltanto apparente e, in fin dei conti, illusoria<sup>32</sup>.

L'equivoco è la diretta conseguenza della superficialità dell'approccio di Acemoglu e Robinson alla storia istituzionale. Come abbiamo visto, essi trattano le istituzioni come un dato di fatto, o peggio ancora lasciano intendere che esse possano costituire il prodotto di circostanze casuali, insomma uno scherzo della storia. Ma come può una teoria disinteressarsi di capire di che materia è fatto il suo concetto cardine, il suo *explanans*? E inoltre, solo ricorrendo a ipotesi eroiche di *path dependence* si può sostenere – in maniera del tutto antistorica, *ça va sans dire* – che una certa conformazione istituzionale, piovuta su una società non si sa come, finisce per perpetuarsi nei secoli spinta dall'inerzia.

Viene da pensare che, se accettassero di andare a fondo della questione, i nostri autori scoprirebbero che le istituzioni, lungi dal costituire una specie di corpo estraneo e al netto di shock esogeni, sono fatte della stessa materia di cui è fatta la società: anch'esse affondano le radici in un sostrato culturale di qualche tipo, e tale scoperta priverebbe evidentemente la teoria proposta di buona parte del suo potere euristico. Ma non vi sarebbe nulla di sconveniente nell'ammettere che una teoria delle istituzioni dotata di senso debba fondarsi in una teoria della cultura. Il punto è, semmai, chiedersi di "quale" teoria della cultura vi sia bisogno<sup>33</sup>.

*Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution*, in «Quarterly Journal of Economics», vol. 117, n. 4, 2002, pp. 1231-1294.

<sup>30</sup> Si veda la discussione in F. Boldizzoni, *Politics and the Neutralization of History: A Reply*, in «Journal of the Philosophy of History», vol. 9, n. 1, 2015, pp. 41-50.

<sup>31</sup> E. Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro*, il Mulino, Bologna 2013.

<sup>32</sup> F. Boldizzoni, *The Flight of Icarus: Economic History in the Italian Mirror* in F. Boldizzoni, P. Hudson (eds.), *Routledge Handbook of Global Economic History*, Routledge, London-New York 2016, p. 137.

<sup>33</sup> F. Boldizzoni, *Politics and the Neutralization of History: A Reply*, cit.

Vi sono due ulteriori ordini di problemi. Il primo prescinde dal contributo specifico di Acemoglu e Robinson e ha a che fare con qualunque genere di riduzionismo istituzionale. A questo riguardo, basti osservare come sussistano disparità di ricchezza tra regioni del mondo caratterizzate da storie istituzionali fra loro molto diverse ma accomunate dalla geografia (ad esempio, le regioni della fascia europea mediterranea *versus* quelle nordoccidentali). Per contro, robusti processi di crescita e sviluppo possono innescarsi in Paesi caratterizzati da cornici istituzionali che i neoistituzionalisti non definirebbero affatto virtuose. Il caso più eclatante è l'impetuosa crescita economica della Cina sotto un regime politico autoritario, il quale basterebbe da solo a smentire la tesi che istituzioni inclusive siano un prerequisito indispensabile dello sviluppo.

Il secondo ordine di problemi riguarda invece direttamente la costruzione dei nostri autori. Le loro evidenze empiriche, particolarmente quelle sui contesti coloniali, sono estratte da narrazioni storiche molto stilizzate e la loro modellistica econometrica fa largo impiego di variabili strumentali e di *proxy*. Per esempio, la tesi del “rovesciamento della fortuna” dipende dall’uso della mortalità dei coloni come variabile strumentale per la qualità istituzionale, e come tale è stata oggetto di contestazione. Inoltre, è stato giustamente argomentato che le serie di dati impiegate sono spesso incomplete o di qualità opinabile e il determinismo storico che ne guida l’interpretazione disconosce il ruolo di agenzia umana e scelte politiche<sup>34</sup>.

Il quadro neoistituzionalista tende a concentrarsi sulle istituzioni nazionali e a minimizzare il ruolo di strutture e dinamiche globali, come il sistema delle regole commerciali, l’architettura dei mercati finanziari, i regimi del debito e l’operato delle imprese multinazionali. Chi lo critica dal punto di vista della teoria della dipendenza e del sistema mondo obietta che il sottosviluppo non può essere pienamente compreso senza fare riferimento ai vincoli esterni e alle asimmetrie di potere nelle relazioni internazionali. Ha-Joon Chang, Peter Evans e Mushtaq Khan, fra gli altri, hanno proposto modelli alternativi per la comprensione del contributo delle istituzioni alla dinamica economica. Questi approcci sottolineano l’importanza del *developmental state* come attore di una politica industriale strategica; ma anche quella delle istituzioni informali, delle coalizioni sociali e degli assetti di potere (*political settlements*); nonché la specificità storica degli assetti istituzionali, mostrando come le cosiddette istituzioni di successo nei Paesi ricchi d’oggi sono spesso emerse attraverso percorsi illiberali o conflittuali. Piuttosto che trattare le istituzioni come input fissi, queste prospettive le considerano come prodotti, in continua evoluzione, di lotte politiche, contrattazioni sociali e processi contingenti.

<sup>34</sup> G. Austin, *The ‘Reversal of Fortune’ Thesis and the Compression of History: Perspectives from African and Comparative Economic History*, in «Journal of International Development», vol. 20, n. 8, 2008, pp. 996-1027; M. Andrews, *The Limits of Institutional Reform in Development*, Cambridge University Press, Cambridge 2013.

Una *governance* efficace non consiste nel minimizzare la corruzione o massimizzare lo stato di diritto sulla carta, ma nel costruire coalizioni e assetti istituzionali che promuovano attività produttive all'interno delle circostanze politiche reali<sup>35</sup>.

## 6. *Qualche riflessione finale*

La contrapposizione tra regioni centrali, caratterizzate da un'elevata disponibilità di risorse, tecnologie avanzate e potere economico, e regioni periferiche, subordinate e frequentemente oggetto di sfruttamento in termini di risorse naturali e manodopera, rappresenta un elemento strutturale persistente dell'economia globale, anche in un'epoca largamente dominata dalla terziarizzazione. Disporre di un modello teorico convincente che dia conto di come tale configurazione gerarchica incida effettivamente sulla distribuzione della ricchezza e sulle opportunità di sviluppo risulta imprescindibile per l'analisi dei divari territoriali, e lo è a maggior ragione in un contesto sempre più interconnesso.

Il pensiero neostrutturalista che si è fatto strada in America Latina in questi ultimi lustri di stanchezza e ripiegamento della globalizzazione neoliberale, ancora una volta in stretta connessione con l'attività istituzionale della CEPAL, ha cercato di riprendere la strada interrotta negli anni Settanta del secolo scorso. La pubblicazione del rapporto *Horizons 2030* nel 2016 ha segnato una tappa importante nella riformulazione di quel patrimonio di idee e metodi per il XXI secolo<sup>36</sup>. Esso ha indicato la lotta alla diseguaglianza come priorità di *policy*, di certo allineandosi alle correnti critiche del pensiero economico contemporaneo nell'emisfero setentrionale; ma il contributo originale del documento risiede nell'interpretare la sperequazione distributiva come barriera strutturale allo sviluppo più ancora che come ostacolo alla giustizia sociale. L'elevato grado di concentrazione di reddito e ricchezza che storicamente caratterizza la regione ha infatti intralciato l'espansione della capacità produttiva, ridotto la domanda aggregata e minato la coesione sociale. Contrariamente alle dottrine neoliberali che trattano l'uguaglianza come una conseguenza accessoria o finale della crescita, vaneggiando magari di effetti *trickle-down* o *spillover*, la CEPAL la ritiene tanto un obiettivo in sé quanto un mezzo per raggiungere lo sviluppo sostenibile.

<sup>35</sup> H.-J. Chang, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press, London 2002; P. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton 1995; M. Khan, *Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions*, SOAS Working Paper, London 2010 (parzialmente ripreso in forma più succinta in una serie di contributi pubblicati negli anni successivi).

<sup>36</sup> Economic Commission for Latin America-ECLAC, *Horizons 2030: Equality at the Centre of Sustainable Development*, cit.

Il neostrutturalismo fa sua l'intuizione centrale dello strutturalismo classico – che lo sviluppo regionale è limitato dall'eterogeneità strutturale, dalla dipendenza tecnologica e dall'ineguale integrazione nell'economia globale – pur ampliando la sua portata per includere le nuove sfide poste dalla sostenibilità ambientale, dalla trasformazione digitale e dalla sempre più incerta governance globale. Esso propone un nuovo modello di sviluppo basato sulla diversificazione produttiva e sull'aggiornamento tecnologico per superare la dipendenza dalle esportazioni a basso valore aggiunto; politiche industriali e di innovazione proattive, coordinate da stati capaci; transizione ecologica, compreso il passaggio a fonti energetiche a bassa emissione di carbonio e a economie circolari; riforma fiscale e tassazione progressiva, per finanziare l'inclusione sociale e gli investimenti pubblici; integrazione regionale, per costruire mercati più ampi, migliorare il potere contrattuale e sostenere la collaborazione tecnologica transfrontaliera.

Intrecciando il piano economico con quello sociale e ambientale, *Horizons 2030* mostra di muoversi in sintonia con l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile e gli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (SDGs) sottoscritti nel 2015 dai 193 paesi membri delle Nazioni Unite, ma adattandoli e declinandoli in relazione alle specifiche esigenze dell'America Latina. Nell'indicare un percorso pragmatico verso lo sviluppo, profondamente radicato nell'esperienza storica e nella diversità istituzionale della regione, esso rigetta tanto il determinismo della teoria classica della dipendenza quanto il fatalismo neoistituzionalista.

Estendendo il discorso a un livello più generale, possiamo concludere che una delle lezioni di maggiore rilevanza attuale estrapolabile dagli approcci eclettici e non dogmatici allo sviluppo fin dai tempi di Gunnar Myrdal è la centralità dell'agenzia umana, ossia della qualità delle politiche pubbliche come forza di contrapposizione agli ostacoli di natura strutturale. Le politiche economiche, sia a livello nazionale che internazionale, possono contribuire ad attenuare o, al contrario, ad acuire le disuguaglianze. In questo senso, le politiche di investimento e di coesione territoriale costituiscono strumenti strategici per promuovere l'integrazione delle regioni periferiche nei circuiti economici globali. Se adeguatamente orientate, esse possono attrarre capitali verso le aree svantaggiate, potenziando le infrastrutture locali e incentivando la crescita di settori economici chiave.



## II.

### Le politiche industriali e il loro impatto



*Gli incentivi dell'intervento straordinario  
per gli investimenti industriali: settori, territori,  
valutazioni di impatto (1959-1993)*

1. *Divari regionali e intervento straordinario. Il ruolo della Cassa per il Mezzogiorno in una visione d'insieme*

Recenti ricostruzioni delle serie storiche del Pil a livello regionale e dei relativi processi di *catching-up* hanno individuato percorsi comuni nell'Europa occidentale nella seconda metà del XX secolo<sup>1</sup>. L'età dell'oro, tra il 1950 e il 1973, è stata, infatti, caratterizzata da una tendenziale convergenza tra aree economicamente avanzate e altre in ritardo, che ha portato a una significativa riduzione dei divari territoriali all'interno e tra i Paesi. Questo processo di crescita condivisa si è interrotto in larga misura negli anni Settanta e da allora la divergenza è tornata a essere una caratteristica comune di molte regioni europee<sup>2</sup>, in coincidenza con un periodo

<sup>1</sup> Cfr. N. Crafts, G. Toniolo, *Aggregate growth, 1950–2005*, in S. Broadberry, K.H. O'Rourke (eds.), *The Cambridge Economic History of Modern Europe (1870 to the Present)*, vol. 2, Cambridge University Press, Cambridge 2010, pp. 296-332; S. Broadberry, A. Klein, *Aggregate and per capita GDP in Europe, 1870-2000: continental, regional and national data with changing boundaries*, in «Scandinavian Economic History Review», vol. 60, n. 1, 2012, pp. 79-107; D. Rodrik, *Unconditional Convergence in Manufacturing*, in «The Quarterly Journal of Economics», vol. 128, n. 1, 2013, pp. 165-204; J. Bolt, M. Timmer, J.L. van Zanden, *GDP per capita since 1820*, in J.L. van Zanden, J. Baten, M. Mira d'Ercole, A. Rijpma, C. Smith, M. Timmer (eds.), *How Was Life? Global Well-being Since 1820*, OECD Publishing, Paris, 2014, pp. 57-72; M.T. Borsi, N. Metiu, *The evolution of economic convergence in the European Union*, in «Empirical Economics», vol. 48, n. 2, 2015, pp. 657-681; R. Ceylan, V. Abiyev, *An Examination of Convergence Hypothesis for EU-15 Countries*, in «International Review of Economics and Finance», n. 45, 2016, pp. 96-105; A.S. Bénétix, K.H. O'Rourke, J.G. Williamson, *Measuring the Spread of Modern Manufacturing to the Poor Periphery*, in K.H. O'Rourke e J.G. Williamson (a cura di), *The Spread of Modern Industry to the Periphery since 1871*, Oxford University Press, Oxford 2017, pp. 13-30; C.J. Fariss, C.D. Crabtree, T. Anders, Z.M. Jones, F.J. Linder, J.N. Markowitz, *Latent Estimation of GDP, GDP per capita, and Population from Historic and Contemporary Sources*, in «arXiv>stat>arXiv:1706.01099», Cornell University, Ithaca, June 4, 2017, pp. 1-48, <https://arxiv.org/pdf/1706.01099.pdf>; C. Alcidi, *Economic Integration and Income Convergence in the EU*, in «Intereconomics», vol. 54, n. 1, 2019, pp. 5-11; P. Malanima, V. Daniele, *Trends in Mediterranean Inequalities 1950-2015*, in «Panoeconomicus», vol. 66, n. 4, 2019, pp. 385-410.

<sup>2</sup> Cfr. H.-F. Eckey, M. Türck, *Convergence of EU-regions: A literature report*, in «Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge», n. 80, 2005, pp. 1-25; G. Petrakos, D. Kallioras, A. Anagnostou, *Regional convergence and growth in Europe: understanding patterns and determinants*, in «European Urban and

storico caratterizzato da percorsi di innovazione e breve sviluppo ma soprattutto da diverse fasi recessive con una singolare frequenza (dalla stagflazione alla crisi del 2008-2014, fino a quella da Covid-19, seguita da conflitti bellici, blocchi delle forniture e crisi energetica). L'esperienza degli ultimi decenni ha riaffermato l'interesse degli studiosi per le determinanti storiche delle disuguaglianze spaziali, mettendo in discussione anche l'impatto dei programmi di sviluppo territoriale, attuati in Europa con approcci teorici e metodologie diversi<sup>3</sup>. Le strategie nazionali per la crescita regionale, in particolare, restano un argomento importante e attuale, poiché sono state un modello di *policy* prediletto nel dopoguerra e continuano a rappresentare – oltre che una forma diffusa di intervento pubblico – una consistente voce di spesa nei bilanci dei governi nazionali e dell'Unione Europea fino a oggi<sup>4</sup>.

In questo contesto generale, per motivi di spazio solo accennato, l'economia italiana è stata caratterizzata da un persistente divario tra il Nord e il Sud del Paese, che aveva radici lontane. Si tratta, sotto diversi punti di vista, dell'eredità di una complessa e per molti versi “mancata unificazione economica” nel periodo postunitario<sup>5</sup>. Nella fase di aggancio alla seconda rivoluzione industriale e poi, ancora

Regional Studies», vol. 18, n. 4, 2011, pp. 375-391; J.R. Rosés, N. Wolf, *Regional Economic Development in Europe, 1900-2010: a Description of the Patterns*, in «LSE Economic History Working Papers», n. 278, 2018; Idd. (eds.), *The Economic Development of Europe's Regions: A Quantitative History since 1900*, Routledge, London 2019.

<sup>3</sup> Cfr. X. Sala-i-Martin, *Regional cohesion: Evidence and Theories of Regional Growth and Convergence*, in «European Economic Review», n. 40, 1996, pp. 1325-1352; S. Barrios, E. Strobl, *The Dynamics of Regional Inequalities*, in «Regional Science and Urban Economics», n. 39, 2009, pp. 575-591; J. Pieńkowski, P. Berkowitz, *Econometric assessments of Cohesion Policy growth effects: How to make them more relevant for policy makers?*, in «European Commission Working Papers», n. 2, 2015, pp. 1-13; A. Pina, P. Sicari, *Enhancing convergence in the European Union*, in «OECD Economics Department Working Papers», n. 1696, 2021, pp. 1-47.

<sup>4</sup> Cfr. P. Scott, *Regional development and policy*, in R. Floud, P. Johnson (a cura di), *The Cambridge Economic History of Modern Britain*, vol. 3, *Structural Change and Growth, 1939-2000*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, pp. 332-367; H. Garretson, P. McCann, R. Martin, P. Tyler, *The future of regional policy*, in «Cambridge Journal of Regions, Economy and Society», vol. 6, n. 2, 2013, pp. 179-186; P. Kline, E. Moretti, *Local economic development, agglomeration economies and the big push: 100 Years of evidence from the Tennessee Valley Authority*, in «The Quarterly Journal of Economics», vol. 129, n. 1, 2014, pp. 275-331; A. Pike, A. Rodríguez-Pose, J. Tomaney, *Local and Regional Development*, Routledge, Abingdon, 2017; J. Jia, G. Ma, C. Qin, L. Wang, *Place-based policies, state-led industrialisation, and regional development: Evidence from China's Great Western Development Programme*, in «European Economic Review», vol. 123, 2020; P.R. Berkowitz, M. Storper, M. Herbertson, *Place-Based Policies of the European Union: Contrasts and Similarities to the US Experience*, in «NBER Working Paper Series», n. 33513, 2025, pp. 1-83.

<sup>5</sup> Cfr. P. Saraceno, *La mancata unificazione economica italiana a cento anni dall'unificazione politica*, in AA.VV., *L'economia italiana dal 1861 al 1961*, Giuffrè, Milano 1961, pp. 692-715. Per una panoramica di alcune tra le più recenti interpretazioni delle origini e delle caratteristiche del divario, cfr. V. Daniele, P. Malanima, *Il divario Nord-Sud in Italia 1861-2011*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011; A. Lepore, *Il divario Nord-Sud dalle origini a oggi. Evoluzione storica e profili economici*, in M. Pellegrini (a cura di), *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova 2012, pp. 347-367; G. Coco, C.

più estesamente, nella prima metà del Novecento, i divari interni hanno conosciuto un sensibile allargamento. Viceversa, nella seconda metà del XX secolo, quando l'Italia ha attuato uno dei programmi di sviluppo regionale di tipo *top-down* più vasti e prolungati dell'Europa occidentale, offrendo un caso di studio particolarmente rilevante, la crescita economica della *golden age* è stata più intensa rispetto a quella di altri Paesi, grazie anche al progresso del Mezzogiorno. Quest'area, al termine della seconda guerra mondiale, costituiva, secondo le valutazioni della Banca Mondiale, un caso unico di notevole e storico ritardo in un Paese per «metà avanzato e per metà ancora arretrato»<sup>6</sup>.

L'evoluzione delle strategie pubbliche per la riduzione dei divari del secondo Novecento rispecchia alcune delle fondamentali dinamiche socioeconomiche dell'Italia, con una traiettoria distinta tra “l'età dell'oro”, la fase successiva alla crisi degli anni Settanta e la più recente ondata di globalizzazione. Tra il 1950 e la fine degli anni Ottanta, è stato innescato il più grande sforzo coordinato della storia italiana per la ripresa del Sud, l'intervento “straordinario”, di cui la Cassa per il Mezzogiorno fu il principale strumento di attuazione, accompagnato da una serie di misure di carattere economico o legislativo, capaci di favorire la diminuzione del *gap* interno e, con essa, lo sviluppo di tutto il Paese e il miglioramento della sua coesione sociale<sup>7</sup>. Questo periodo ha coinciso, da un lato, con il completamento e l'aggiornamento in una dimensione di massa dell'apparato produttivo esistente, collocato essenzialmente nelle regioni del Centro-Nord, e, dall'altro, con l'avvio dell'opera di industrializzazione e modernizzazione del Mezzogiorno, evidenziando caratteristiche e dinamiche diversificate a livello nazionale.

In questo quadro, l'attività della Cassa, dopo la sua istituzione con la legge 10 agosto 1950, n. 646, si ampliò sensibilmente durante il primo ventennio, sia mediante una prima fase di potenziamento delle infrastrutture per un territorio che ne era sostanzialmente sprovvisto, sia attraverso una fase seguente, a partire

De Vincenti (a cura di), *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da «problema» a «opportunità»*, il Mulino, Bologna 2020; N. Acocella, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana. Dall'Unità alle prospettive contemporanee*, Carocci, Roma 2021.

<sup>6</sup> A. Lepore, *L'evoluzione del divario tra il Nord e il Sud dal dopoguerra a oggi*, in AA.VV., *Mezzogiorno protagonista: missione possibile*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 2017, p. 40; inoltre, cfr. Id., *The Cassa per il Mezzogiorno, the World Bank and the Model for Italian Economic Development*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne 2023.

<sup>7</sup> Cfr. S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaita, Manduria, 2006; G. Pescatore, *La “Cassa per il Mezzogiorno”. Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, il Mulino, Bologna 2008; A. De Benedetti, *Lo sviluppo sospeso. Il Mezzogiorno e l'impresa pubblica 1948-1973*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013; A. La Spina, *La politica per il Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2003; SVIMEZ, *Il Mezzogiorno e la politica degli aiuti*, a cura di R. Padovani, F. Moro, L. Bianchi, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1-3, 2001; C. De Vincenti, A. Lepore (a cura di), *Next Generation Italia. Un nuovo Sud a 70 anni dalla Cassa per il Mezzogiorno*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2021; P. Baratta, *Dal Mezzogiorno. Riflessioni e convinzioni dall'interno della SVIMEZ*, il Mulino, Bologna 2024.

dal 1957, di incentivi all'industrializzazione in una forma strutturata in termini di obiettivi di *policy* e di risorse finanziarie. La valenza complessiva dell'intervento era corroborata, oltre che da chiare scelte di indirizzo politico, anche dal forte collegamento tra il *management* di una tecnostruttura come la Cassa e gli esponenti del "neomeridionalismo" presenti nella Svimez e in vari ruoli apicali delle istituzioni. A questi intrecci di relazioni virtuose all'interno dei confini nazionali, si aggiungevano gli studi e le azioni degli uffici della Banca Mondiale all'epoca interessati a questa prospettiva per il Sud dell'Italia<sup>8</sup>, sulla base della spinta di Paul Rosenstein-Rodan a favore di un'intensa crescita delle economie dei Paesi o delle aree regionali meno avanzate.

Negli anni del "miracolo economico", che coincisero con il periodo di maggiore prosperità della *golden age*, l'intervento straordinario ha rappresentato uno strumento essenziale per promuovere un riequilibrio tra le regioni meridionali e le aree economicamente più progredite del Paese, divenendo parte di un processo di "modernizzazione attiva" di quei territori, che ha permesso di realizzare una doppia convergenza. Tale fenomeno si sostanzio in un avvicinamento dell'Italia verso le economie industrializzate europee e del Mezzogiorno verso il resto del Paese, in virtù anche della «elaborazione di una strategia originale e innovativa, di un genere di keynesismo molto particolare, interessato più all'impatto dell'offerta che a quello della domanda»<sup>9</sup>. La declinazione di questa impostazione, che è stata definita "keynesismo dell'offerta"<sup>10</sup>, ha riguardato un approccio al pensiero di John Maynard Keynes, filtrato dall'interpretazione di Pasquale Saraceno, che individuava quale principale obiettivo di una nuova politica per il Mezzogiorno l'accrescimento degli investimenti e dell'accumulazione produttiva nella parte strutturalmente più debole dell'Italia.

Il sostegno all'industrializzazione è stato un elemento essenziale di questo percorso, in un collegamento virtuoso tra le intuizioni del meridionalismo di inizio Novecento, a cominciare da Francesco Saverio Nitti, e le solide fondamenta del neomeridionalismo del secondo dopoguerra, quando prese slancio una prospettiva organica, che vedeva nello sviluppo del settore secondario la leva per facilitare

<sup>8</sup> Cfr. M. Alacevich, *Le origini della Banca Mondiale. Una deriva conservatrice*, Bruno Mondadori, Milano 2007; A. Lepore, *Fonti per lo studio dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno: i documenti della Banca Mondiale*, in A. Attanasio (a cura di), 1943-1953. *La ricostruzione della storia*, Archivio Centrale dello Stato, Roma 2014, pp. 219-237; Id., *The Cassa per il Mezzogiorno, the World Bank and the Model for Italian Economic Development*, cit.; G. Farese, P. Savona, *Il banchiere del mondo. Eugene Robert Black e l'ascesa della cultura dello sviluppo in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2014.

<sup>9</sup> A. Lepore, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno: riforme economiche e nuovi itinerari di ricerca*, in P. Carucci, A. Lepore, D. Strangio (a cura di), *La Cassa per il Mezzogiorno. Dal recupero dell'archivio alla promozione della ricerca*, Archivio Storico della Presidenza della Repubblica/SVIMEZ, Roma 2014, p. 53.

<sup>10</sup> Cfr. A. Lepore, *Cassa per il Mezzogiorno e politiche per lo sviluppo*, in A. Leonardi (a cura di), *Istituzioni ed Economia*, Cacucci Editore, Bari 2011, p. 115.

l'avvicinamento dell'Italia meridionale – e non solo – alle economie avanzate, con risultati significativi: tra il 1951 e il 1970 gli investimenti fissi lordi nell'industria in senso stretto nel Mezzogiorno crebbero di oltre sei volte, mentre nel Centro-Nord aumentarono soltanto di due volte e mezzo; nello stesso periodo, la produttività del lavoro nell'industria del Sud registrò una decisa convergenza, passando dal 60% al 76% di quella del Centro-Nord<sup>11</sup>. Questa spinta propulsiva e innovativa, che ha caratterizzato il periodo della *golden age*, subì un importante rallentamento dalla metà degli anni Settanta, quando si verificò una singolare coincidenza tra i condizionamenti del contesto globale (la fine del sistema di Bretton Woods e l'inizio della stagflazione), da un lato, i cambiamenti negli assetti interni del Paese<sup>12</sup>, in termini di politiche di risposta alla recessione (con misure anticicliche sul versante dell'offerta, ma pure con nuovi interventi a supporto della domanda<sup>13</sup>), e un parallelo innesco della crisi del modello dell'industria di massa, dall'altro<sup>14</sup>.

La tenuta dei valori di crescita complessiva del Paese, che avvenne stentatamente negli anni della *silver age*<sup>15</sup>, si è nutrita anche di elementi contraddittori, frutto

<sup>11</sup> Elaborazioni degli autori su dati a valori costanti riportati in SVIMEZ, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud 1861-2011*, a cura di A. Giannola, A. Lepore, R. Padovani, L. Bianchi, D. Miotti, il Mulino, Bologna 2011, serie “investimenti fissi lordi” pp. 291-292 e serie “produttività (euro)” pp. 303-304. Sul ruolo assegnato dal nuovo meridionalismo all’industrializzazione per lo sviluppo del Mezzogiorno, si vedano: S. Zoppi, *Un italiano inascoltato. Saraceno, la SVIMEZ e il Mezzogiorno*, in P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli 2005, pp. 27-91; A. Lepore, *Questione meridionale e Cassa per il Mezzogiorno*, in S. Cassese (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo. Nord e Sud nella storia d’Italia*, il Mulino, Bologna 2016, pp. 233-260.

<sup>12</sup> Cfr. B. Eichengreen, *The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton University Press, Princeton e Oxford 2007, pp. 226-229; A. Boltho, *Italia, Germania e Giappone. Dal miracolo economico alla semistagnazione*, in G. Toniolo (a cura di), *L’Italia e l’economia mondiale. Dall’Unità a oggi*, Collana storica della Banca d’Italia, Marsilio, Venezia 2013, pp. 147-184.

<sup>13</sup> Cfr. G. Pescosolido, *La questione meridionale in breve. Centocinquant’anni di storia*, Donzelli, Roma 2017, pp. 7-14.

<sup>14</sup> Cfr. G. Pescosolido, *Nazione, sviluppo economico e questione meridionale in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017, pp. 163-176. Sulla crisi del fordismo in Italia, si vedano: P. Bianchi, *La rincorsa frenata. L’industria italiana dall’unità alla crisi globale*, il Mulino, Bologna 2013, pp. 151-173; G. Berta, *L’Italia delle fabbriche. La parabola dell’industrialismo nel Novecento*, il Mulino, Bologna 2014, pp. 247-269.

<sup>15</sup> Si vedano, tra gli altri: A. Graziani, *Lo sviluppo economico dell’economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Bollati Boringhieri, Torino 1998, pp. 120-127; M. De Cecco, *L’economia di Lucignolo. Opportunità e vincoli dello sviluppo italiano*, Donzelli, Roma, 2000; Id., *Splendore e crisi del sistema Beneduce: note sulla struttura finanziaria e industriale dell’Italia dagli anni Venti agli anni Sessanta*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Donzelli, Roma 1997, pp. 389-404; P. Ciocca, *Ricchi per sempre? Una storia economica d’Italia (1796-2020)*, Bollati Boringhieri, Torino 2020, pp. 285-315; gli interventi di G. Berta, *Sul declino italiano*, A. Martinelli, *Considerazioni sul declino italiano*, M. Salvati, *L’Italia non poteva approdare in Giappone: perché?*, F. Amatori, *Uno sguardo conclusivo. Cronache, ripensamenti, ricostruzioni*, tutti in F. Amatori (a cura di), *L’approdo mancato. Economia, politica e società in Italia dopo il miracolo economico*, Feltrinelli, Milano 2017.

dell’incapacità di reinterpretare un vecchio modello di sviluppo centrato sull’apparato industriale del Nord, divenuto ormai obsoleto, e di proseguire nell’opera di modernizzazione precedente, segnando le successive dinamiche dell’economia italiana. Non è un caso, infatti, che il dibattito storiografico su tale insieme di eventi sia ancora in corso<sup>16</sup>. Il loro impatto sull’economia italiana e, in particolare, su quella meridionale non fu di trascurabile portata, tanto è vero che, dalla seconda metà degli anni Settanta, si evidenziò una progressiva perdita di efficacia dell’intervento straordinario, fino ad assistere, nella sua ultima fase, a una sempre maggiore diffusione di pratiche localistiche o clientelari, inficiandone il carattere innovativo e di impulso alla crescita produttiva. Un percorso denso di incoerenze e antinomie, destinato a interrompersi quando, tra la metà degli anni Ottanta e l’inizio dei Novanta, le mutate condizioni sistemiche e la pressione sui bilanci pubblici imposero un’accelerazione del disimpegno dello Stato dalla politica per il Sud.

L’evoluzione del modello di intervento pubblico per la riduzione del divario, brevemente descritto, può essere considerata come lo specchio di alcune delle dinamiche fondamentali sperimentate dall’Italia tra il secondo Novecento e l’avvio della nuova globalizzazione. A questo proposito, è utile esaminare non solo le serie storiche relative ai risultati della Cassa per il Mezzogiorno, ma anche le differenti letture che di quella strategia sono state date. Soprattutto negli anni Novanta e nei primi anni Duemila, i principali contributi storiografici sulla “questione meridionale”, venuti – non a caso – da eminenti personalità e studiosi di vaglia<sup>17</sup>, si sono dovuti confrontare con un dibattito pubblico in cui il retaggio delle degenerazioni particolaristiche e degli sprechi assistenziali nell’impiego delle risorse pubbliche ha spesso finito per sminuire la complessità dell’esperienza dell’intervento straordinario. In questo modo, sono stati in parte oscurati i successi ottenuti con l’evidente avanzata dell’economia del Sud e il suo processo di avvicinamento al resto del Paese, soprattutto nell’età dell’oro, perfino retrodatando gli aspetti meno virtuosi della vicenda meridionale e l’involuzione della Cassa stessa – come di altri ambiti dell’intervento pubblico – dopo quasi un quarto di secolo di profonda incisività.

<sup>16</sup> Cfr. *Ibidem*; A. Lepore, *L’evoluzione del Mezzogiorno e l’origine del declino italiano: dallo sviluppo all’epoca delle crisi*, in V. Scotti, S. Zoppi, *Governare l’Italia da Cavour a De Gasperi a Conte oggi. A settant’anni dalla nascita della Cassa per il Mezzogiorno*, Eurilink, Roma 2020, pp. 231-250.

<sup>17</sup> Cfr. P. Saraceno, *Studi sulla questione meridionale, 1965-1975*, il Mulino, Bologna 1992; L. Cafagna, *Nord e Sud: non fare a pezzi l’unità d’Italia*, Marsilio, Venezia, 1994; S. Cafiero, *Questione meridionale e unità nazionale, 1861-1995*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1996; G. Pescosolido, *La questione meridionale in Italia*, Istituto dell’Enciclopedia Italiana, Roma, 2001; A. Giannola, C. Imbriani (a cura di), *Neo dualismo: istituzioni, mercati e politiche di intervento*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003; G. Galasso, *Il Mezzogiorno: da “questione” a “problema aperto”*, Lacaita, Manduria 2005. Per ulteriori riferimenti, si veda la letteratura discussa in A. Lepore, *Il nuovo dibattito sul dualismo economico italiano*, in M. Pellegrini (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell’economia*, Cedam, Padova 2016, pp. 315-339.

Negli ultimi anni, anche a seguito degli effetti della crisi del 2008-2014, delle più recenti circostanze esogene di vasta portata (pandemia, guerre, sommovimenti geopolitici) e, nello specifico, della progressiva perdita di competitività di molti settori del Paese nella catena globale del valore, è riemersa l'esigenza di approfondire i meccanismi alla base del rapporto tra la cosiddetta "stagnazione italiana" dell'ultimo ventennio e l'andamento dei divari territoriali<sup>18</sup>. Gli studi degli ultimi anni hanno osservato questi fenomeni con una pluralità di approcci, sottolineando le inefficienze che avrebbero impedito di sedimentare e consolidare i risultati raggiunti nei primi anni del "miracolo economico", o anche le contraddizioni proprie del modello produttivo del Paese, o ancora il peso della questione istituzionale nelle sue varie configurazioni<sup>19</sup>. Queste e altre interpretazioni, pure partendo da differenze di impostazione e contenuti, hanno avuto il pregio di affrontare la molteplicità di aspetti della problematica meridionale, inserendola all'interno di un'analisi di tipo comparativo e di lungo periodo, sia a livello nazionale che internazionale.

In questo quadro, proprio in riferimento alla dinamica del divario interno nel secondo Novecento e alla sua correlazione con il contesto estero, la valutazione dell'apporto fornito dalla Cassa per il Mezzogiorno al potenziamento industriale del Sud e al progresso economico dell'Italia nel suo insieme ha assunto un rilievo particolare, costituendo una chiave di lettura indispensabile per comprendere la parabola dell'intervento straordinario, la sua notevole efficacia nel primo ventennio e più di operosità come i limiti, i condizionamenti e l'involuzione successivi

<sup>18</sup> Cfr. G. Iuzzolino, G. Pellegrini, G. Viesti, *Convergenza regionale*, pp. 787-824 e B. ÀHearn, A.J. Venables, *Geografia, commercio estero e divari regionali*, pp. 825-868, entrambi in G. Toniolo (a cura di), *L'Italia e l'economia mondiale. Dall'Unità a oggi*, cit.; V. Daniele, *Territorial disparities in labour productivity, wages and prices in Italy: What does the data show?*, in «European Urban and Regional Studies», vol. 28, n. 4, 2021, pp. 431-449; F. Bripi, R. Bronzini, E. Gentili, A. Linarello, E. Scarinzi, *Structural Change and Firm Dynamics in the South of Italy*, in «Questioni di Economia e Finanza», n. 676, marzo 2022; M. De Philippis, A. Locatelli, G. Papini, R. Torrini, *La crescita dell'economia italiana e il divario Nord-Sud: trend storici e prospettive alla luce dei recenti scenari demografici*, in «Questioni di Economia e Finanza», n. 683, aprile 2022; REF-SVIMEZ, *L'anno della crescita differenziata. Le Regioni italiane nel 2023*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4, 2024.

<sup>19</sup> Cfr. A. Lepore, *Il dilemma del Mezzogiorno a 150 anni dall'unificazione: attualità e storia del nuovo meridionalismo*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 25, n. 1-2, 2011, pp. 57-90; Id., *L'evoluzione del divario tra il Nord e il Sud dal dopoguerra a oggi*, cit., pp. 19-75; S. Casse, *Lezioni sul meridionalismo. Nord e Sud nella storia d'Italia*, cit.; F. Amatori, *Perché l'Italia non poteva approdare in Giappone*, in F. Amatori (a cura di), *L'approdo mancato. Economia, politica e società in Italia dopo il miracolo economico*, cit., pp. IX-XXI; V. Daniele, P. Malanima, *Il paese diviso. Nord e Sud nella storia d'Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2019; S. Palermo, *La Cassa per il Mezzogiorno nel Lazio. Strategie per lo sviluppo di un'economia di frontiera (1950-1993)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2019; C. Bastasin, G. Toniolo, *La strada smarrita. Breve storia dell'economia italiana*, Laterza, Roma-Bari 2020; C. Brambilla, F. Lavista, *Italian Manufacturing Productivity, 1976-2016: Sectoral Reallocation Versus Firms' Heterogeneity*, in «Italian Economic Journal», 20 febbraio 2025; A. Ramazzotti, *Alcune cause prossime del declino economico italiano*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. 39, n. 1, 2025, pp. 81-114.

dell'iniziativa. La ricostruzione delle attività del principale ente per lo sviluppo del Mezzogiorno è stata oggetto di una letteratura articolata, che ha conosciuto nell'ultimo quindicennio una nuova stagione di approfondimento e di elaborazione, basata sull'utilizzo di fonti primarie nazionali e internazionali – a partire da quelle copiose e inedite della International Bank for Reconstruction and Development – e di dati statistici sull'economia italiana e sugli interventi della Cassa stessa, che hanno fornito un dettaglio di prospettiva mai così minuzioso prima di allora.

L'inizio di questa nuova fase di studio può farsi risalire ai primi anni Dieci del secolo attuale, quando, con il recupero della documentazione archivistica della Svimez, il salvataggio e la digitalizzazione dell'archivio della Cassa per il Mezzogiorno e la scoperta di documenti interni della Banca Mondiale – che erano stati secretati e sono stati resi disponibili solo dopo il 2010 – si è avviata una fertile ricerca storiografica su una pagina fondamentale della storia economica del Mezzogiorno e dell'Italia<sup>20</sup>. In questo modo, è stato possibile corroborare sentieri già perseguiti, ma non adeguatamente sviluppati a causa della mancanza di conoscenze specifiche aggiornate e di una visione organica dell'apporto dell'intervento straordinario, e rivedere sostanzialmente i termini della “questione meridionale”, con il suo inserimento in una cornice di carattere globale, non più solo nazionale, definendo nuove ipotesi di studio imperniate su contenuti legati alle coeve teorie e politiche della *development economics* e adottando per la prima volta innovativi strumenti di ricerca.

Muovendo da queste indicazioni complessive, gli autori del presente lavoro ritengono che la riflessione sulle modalità di sviluppo e sugli esiti conseguiti dalla Cassa a sostegno del settore industriale possa essere proseguita rimarcando cinque direttive metodologiche: a) l'inserimento della vicenda dell'intervento straordinario all'interno della dinamica di lungo periodo della spesa pubblica italiana nella seconda metà del Novecento; b) la considerazione del “problema meridionale”, nelle sue diverse forme ed espressioni, come parte della più generale evoluzione dell'economia italiana – dall'aggancio al centro del sistema economico europeo durante la *golden age*, fino alla stagnazione innescata negli anni Settanta e all'arretramento dei decenni più recenti – in una prospettiva comparata con altri territori esteri e con i cicli economici internazionali; c) la rilettura di quegli avvenimenti, senza retrodatazioni di analisi o giudizi, allo scopo di esaminare i reali elementi di forza o di debolezza nel loro contesto di riferimento e secondo il loro andamento effettivo; d) il superamento di modelli ermeneutici contrapposti – ormai poco attuali, data l'integrazione sempre più pregnante tra forme di intervento *top down* e *bottom up* – per valutare, al di fuori di ogni ideologismo, l'impatto concreto delle misure

<sup>20</sup> Cfr. A. Lepore, *Cassa per il Mezzogiorno e politiche per lo sviluppo*, cit.; Id., *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013.

adottate prima e dopo la Cassa, contribuendo alla definizione di criteri innovativi di politica economica; e) l'approfondimento del legame tra scelte di indirizzo e forme di gestione, che assegna sempre maggiore rilievo ai processi di *governance*, in cui stabilire un nesso virtuoso tra strategie, decisioni politiche e competenze di attuazione (*execution*), alla luce soprattutto degli effetti complessivamente poco significativi dell'impiego delle risorse europee e nazionali per il Mezzogiorno al termine dell'intervento straordinario<sup>21</sup>.

Seguendo questo schema, frutto delle precedenti indagini compiute, è possibile comprendere meglio le ragioni del successo ottenuto nella *golden age* e le cause del rallentamento registrato nella *silver age*, fino alla ripresa del divario Nord-Sud – oltre che della stagnazione del Paese – nell'ultimo ventennio. Questo approccio metodologico richiede il mantenimento di un attento ancoraggio all'utilizzo delle fonti primarie e a quello contestuale di elaborazioni di carattere qualitativo e quantitativo. Considerando il ruolo dell'industria e il supporto fornito dalla Cassa per la sua crescita nel Mezzogiorno, oggetto specifico di questo contributo, un elemento importante nella valutazione dell'efficacia delle politiche di contrasto ai divari e di sviluppo produttivo, infatti, può essere attribuito ai frequenti cambiamenti nel *mix* settoriale e nella concentrazione regionale dei finanziamenti assegnati durante l'intervento straordinario, in reazione al mutevole contesto economico. Pertanto, una ricostruzione “granulare” e ordinata del sistema di incentivi non è solo un prerequisito per una valutazione del suo impatto a lungo termine, ma rappresenta pure uno strumento per analizzare come i modelli di *policy* si siano evoluti nel tempo in relazione a *shocks* e andamenti macroeconomici, trasformazioni istituzionali e sfide politiche.

Si tratta di tematiche centrali per cogliere in tutta la sua ampiezza la vicenda della Cassa, oggetto di un dibattito aperto in chiave anche interdisciplinare tra gli studiosi, soprattutto sulla qualità e sulla gamma delle misure adottate, riesaminando il confine tra la loro adeguatezza in un modello di tipo *top-down*, che ha comportato indubbi vantaggi nel corso di tutta la *golden age*, e la loro reale capacità di generare processi di crescita territoriale duratura, in un'area segnata da ritardi economici e infrastrutturali, oltre che da una scarsa dotazione di capitale sociale. L'impressione è che una storia così complessa non possa fare altro che tenere insieme entrambi questi aspetti, sia in termini di periodizzazione (con riferimento, cioè, alle diverse fasi dell'iniziativa e alle loro specifiche caratteristiche), sia in termini di differenziazione territoriale (non tutte le province e le regioni sono state interessate allo

<sup>21</sup> Cfr. G. Servidio, *Industria meridionale e politiche di incentivazione: storia di un progressivo disimpegno*, in SVIMEZ (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, il Mulino, Bologna 2015, pp. 221-269; G. Coco, G. Pasciullo, *Un quarto di secolo di politiche per il Mezzogiorno*, in G. Coco, A. Lepore (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Laterza, Roma-Bari 2018, pp. 69-78; A. Accetturo, G. de Blasio, *Morire di aiuti: i fallimenti delle politiche per il Sud (e come evitarli)*, IBL Libri, Torino 2019.

stesso modo e dalla stessa varietà di interventi da parte della Cassa), sia in termini di verifica delle *policies* (individuando, cioè, le strategie operative perseguiti in anni e contesti distinti).

Obiettivo di questo contributo è presentare nuove serie storiche sulle erogazioni della Cassa per il Mezzogiorno e dell’Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (AgenSud) relative ai settori industriali nel periodo compreso tra la *golden* e la *silver age*, proponendone aggregazioni settoriali e territoriali basate sulla formazione di un nuovo *dataset* costituito dai dati informatici prodotti dalla Cassa medesima a partire dagli anni Settanta. L’importanza di queste serie deriva non solo dal conseguimento dell’obiettivo di una classificazione inedita per i settori e i territori nei quali erano impegnate le imprese beneficiarie degli incentivi – con un livello di disaggregazione e ripartizione delle informazioni mai ottenuto in precedenza – cosa di per sé già molto rimarchevole, ma dall’utilità che tali fonti rivestono per compiere analisi e misurazioni accurate sull’impatto delle strategie della Cassa. Infatti, dopo avere descritto struttura e tipologia delle fonti ed effettuato un’elaborazione delle serie storiche, viene fornita una prima ipotesi di studio sull’efficacia degli incentivi attraverso l’incrocio con altri dati statistici economici e territoriali suddivisi per anni censuari (censimenti della popolazione e dell’industria e commercio). Nello specifico, sono stimate le correlazioni tra gli incentivi economici e l’andamento delle unità locali di impresa e il numero degli addetti, con una classificazione di tipo provinciale e settoriale. Il risultato è una sistemazione iniziale, che potrà essere arricchita con metodi di inferenza causale atti a meglio identificare gli effetti su scale territoriali e temporali più dettagliate mediante ulteriori approfondimenti ancora in corso, ma dalla quale è già possibile trarre alcune indicazioni generali, scaturite dall’elaborazione di dati del tutto innovativi, in grado di fornire interpretazioni originali di medio e lungo periodo.

## 2. *Il nuovo dataset sugli incentivi per gli investimenti industriali nel Mezzogiorno*

La ricostruzione degli impegni della Cassa è stata oggetto di diverse ricerche prodotte periodicamente da questo stesso istituto, da centri di studi meridionalisti o dalla letteratura storico economica. Tali analisi hanno permesso, in alcuni casi, di mettere a fuoco iniziative peculiari in determinati settori o territori, in altri, di delineare un panorama complessivo delle scelte effettuate dall’intervento per il Sud, nelle sue varie forme, in un quarantennio di attività<sup>22</sup>. Il volume predisposto dalla Svimez in occasione del centocinquantesimo anniversario dell’Unità d’Italia

<sup>22</sup> Una rassegna bibliografica della principale letteratura sull’intervento straordinario per il Mezzogiorno – elaborata nel 2015, ma ancora molto utile – è disponibile, insieme alla biblioteca digitale della Cassa per il Mezzogiorno/AgenSud, nel portale degli Archivi dello Sviluppo Economico Terri-

contiene un'imponente raccolta di dati quantitativi sulla dinamica dell'economia e della società italiana e meridionale, nonché sull'evoluzione della spesa pubblica e sulla consistenza dell'intervento straordinario<sup>23</sup>. Particolarmenete rilevanti sono, poi, gli studi dedicati specificamente alle spese della Cassa per il Mezzogiorno, elaborati in momenti differenti, soprattutto dopo la fine di quell'esperienza<sup>24</sup>.

Questi lavori, insieme alle elaborazioni dedicate ai finanziamenti industriali (compresi i volumi pubblicati dalla Cassa stessa)<sup>25</sup>, hanno consentito di disporre di un quadro generale rappresentativo dell'impegno dell'ente per lo sviluppo del tessuto produttivo meridionale. Come è stato evidenziato, alcuni strumenti erano in realtà già attivi prima della legge 29 luglio 1957, n. 634, grazie soprattutto ai finanziamenti concessi dalla Banca Mondiale e in virtù della creazione degli istituti di credito speciale per il Sud<sup>26</sup>. Secondo la International Bank for Reconstruction and Development, la legge 22 marzo 1952, n. 166:

toriale (ASET), presso l'Archivio Centrale dello Stato, [https://aset.acs.beniculturali.it/dm\\_o/oo/high/bibliografia/pdf/Bibliografia%20Cassa%20per%20il%20Mezzogiorno.pdf](https://aset.acs.beniculturali.it/dm_o/oo/high/bibliografia/pdf/Bibliografia%20Cassa%20per%20il%20Mezzogiorno.pdf).

<sup>23</sup> Cfr. SVIMEZ, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud 1861-2011*, cit.

<sup>24</sup> Cfr. S. Cafiero, G.E. Mariani, *Quarant'anni di intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1989)*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol 5, n. 2, 1991, pp. 249-274; G.E. Mariani, *La spesa della Cassa e dell'Agenzia per il Mezzogiorno nei quarant'anni dell'intervento straordinario*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 3, 1993, pp. 673-689; F. Moro, *Le spese dell'Agenzia per il Mezzogiorno per categorie economiche e per regioni*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 3, 1993, pp. 691-711; A. Lepore, *L'andamento della spesa per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia, dalla golden age alla fine del XX secolo*, in «De Computis», vol. 9, n. 16, 2012, pp. 76-119.

<sup>25</sup> Id., *La valutazione dell'operato della Cassa per il Mezzogiorno e il suo ruolo strategico per lo sviluppo del Paese*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. 25, n. 1-2, 2011, pp. 281-318; E. Felice, A. Lepore, *Intervento pubblico e strategie di convergenza: la spesa della Cassa a livello territoriale*, in P. Carucci, A. Lepore, D. Strangio (a cura di), *La Cassa per il Mezzogiorno. Dal recupero dell'archivio alla promozione della ricerca*, cit., pp. 241-260.

<sup>26</sup> Cfr. A. Lepore, S. Palermo, *Il finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno al sistema industriale (1950-1984)*, in E. Felice, A. Lepore, S. Palermo (a cura di), *La convergenza possibile. Strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento*, il Mulino, Bologna 2016, pp. 79-148; S. Palermo, *La Cassa per il Mezzogiorno nel Lazio. Strategie per lo sviluppo di un'economia di frontiera (1950-1993)*, cit.; A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, *Il contributo della Cassa allo sviluppo industriale del Mezzogiorno. La ripartizione settoriale e territoriale degli interventi (1957-1993)*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. 35, n. 2-3, 2021, pp. 521-555; Idd., *Gli interventi della Cassa per il Mezzogiorno per lo sviluppo industriale delle aree urbane (1957-1993)*, in R. Tamborrino (a cura di), *Città che si adattano? / Adaptive Cities?*, Tomo 2, AISU International, Torino 2024, pp. 679-690. Una raccolta significativa di pubblicazioni della Cassa dedicate alle normative, ai programmi e ai finanziamenti industriali è collocata all'interno del portale "Aset": cfr. Archivi dello Sviluppo Economico Territoriale (ASET), *La biblioteca digitale*, <https://aset.acs.beniculturali.it/aset-web/biblio>.

<sup>26</sup> La legge 22 marzo 1952, n. 166 ampliava le funzioni della Cassa per il Mezzogiorno a favore del finanziamento industriale, attribuendole la possibilità di collaborare con gli istituti bancari, attraverso la stipula di apposite convenzioni. La legge 11 aprile 1953, n. 298 metteva in moto i tre istituti di credito speciale – Istituto per lo Sviluppo Economico dell'Italia Meridionale (ISVEIMER), Istituto Regionale per il Finanziamento alle Industrie in Sicilia (IRFIS) e Credito Industriale Sardo (CIS) – permettendo alla Cassa di partecipare al loro capitale sociale per il 40% e al relativo fondo di

Riconosceva che la soluzione del problema del Mezzogiorno richiedeva, come primo passo, la creazione di un clima propizio alla crescita industriale e autorizzava la Cassa ad avviare il finanziamento di iniziative industriali. Alle imprese italiane e straniere furono offerti una serie di incentivi per investire nel Sud. Tra questi, i più importanti erano agevolazioni fiscali e tariffarie, sconti sui trasporti e crediti a lungo termine a condizioni vantaggiose. [...] Grazie a queste nuove prerogative, la Cassa fu in grado di prestare nuovamente la maggior parte dei proventi dei prestiti della IBRD, pari a 164,4 milioni di dollari, per espandere l'industria privata e aumentare la capacità di produzione di energia elettrica nel Mezzogiorno. Questi passaggi iniziali furono notevolmente rafforzati da una nuova legge del luglio 1957, che estese la durata della Cassa a quindici anni e le conferì il potere di avviare un raggardevole sforzo per l'industrializzazione del Sud<sup>27</sup>.

Quindi, è con la legge del 1957 che gli interventi per l'industria assunsero una forma organica<sup>28</sup>. La scelta di servirsi della Cassa per promuovere la diffusione dell'apparato manifatturiero meridionale, già chiaramente indicata dalla

dotazione, mediante la formazione dei cosiddetti "fondi speciali". Come è stato rilevato dallo studio dei bilanci della Cassa: «L'importanza del ruolo dei tre istituti può essere desunta anche dalla serie delle domande di finanziamento pervenute. Nella fase di "preindustrializzazione", il numero di istanze conosce una crescita molto sensibile, a seguito della promulgazione della legge del 1952 (dalle 42 richieste del 1951 alle 125 del 1952, per arrivare a 210 nel 1953, assestandosi su livelli tendenzialmente omogenei e superiori alle 250 domande annue fino al 1958)»; tale attività si ampliò, ovviamente, dopo il 1957, quando tali istituti divennero i veicoli principali della politica di finanziamento della Cassa all'industria: «Appare chiaro dunque come, fin dall'inizio, si configurasse una prima articolazione dei possibili interventi a sostegno del settore industriale, là dove i finanziamenti diretti erano consentiti solo sulla base dell'utilizzo dei prestiti internazionali, mentre le operazioni creditizie erano possibili tramite il canale degli istituti di credito speciale. Non a caso, infatti, in questi primi anni, i bilanci non presentavano una voce dichiaratamente dedicata al settore "industriale", ma racchiudevano questi interventi nell'ambito dei cosiddetti "finanziamenti"» (A. Lepore, S. Palermo, *Il finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno al sistema industriale (1950-1984)*, cit., p. 90 e pp. 112-113). Sul contesto di quel periodo e sull'esperienza dell'ISVEIMER, si vedano: P. Croce, *Il credito industriale nel Mezzogiorno: il caso dell'ISVEIMER*, in F. Cotula (a cura di), *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta*, Collana storica della Banca d'Italia, vol. 3, *Politica bancaria e struttura del sistema finanziario*, Laterza, Roma-Bari 1999, pp. 601-656; A.L. Denitto, *Istituti e dinamiche dei finanziamenti straordinari: l'Isveimer dalle origini agli anni del miracolo economico*, in L. D'Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*, Bibliopolis, Napoli 1996, pp. 243-328. Inoltre, cfr. International Bank for Reconstruction and Development, Projects Department, *The Development of Southern Italy. The Cassa per il Mezzogiorno and the Three Special Credit Institutes, Isveimer, Infis and Cis. Italy*, T.O.-467a/Restricted, June 10, 1965.

<sup>27</sup> International Bank for Reconstruction and Development, Department of Operations Europe, Africa and Australasia, *Cassa per il Mezzogiorno and the Economic Development of Southern Italy*, E.A.-80a/Restricted, February 18, 1958, p. 6.

<sup>28</sup> Cfr. A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, cit., pp. 126-128, p. 143, p. 147 e pp. 192-194; S. Palermo, *Riformare l'intervento straordinario. Gli effetti delle leggi per l'industrializzazione nelle nuove fonti contabili della Cassa per il Mezzogiorno (1957-1993)*, in «Quaderni della Rivista della Corte dei conti», n. 1, 2023, pp. 51-62.

Svimez di Pasquale Saraceno, maturò definitivamente quando i risultati ottenuti nella prima parte della vita dell'ente (collegati anche all'attuazione della riforma agraria) non riuscirono – secondo Guido Pescosolido – ad affrontare in maniera significativa la questione del divario, rafforzando così la via dell'industrializzazione come principale strumento di riscatto per il Mezzogiorno<sup>29</sup>. Si trattava di un tema, su cui Saraceno era tornato a più riprese dopo la nascita della Cassa, negando l'utilità di una politica dei “due tempi” (prima le infrastrutture, poi l'industria) e sottolineando la necessità di considerare la capacità incentivante e non sostitutiva del capitale pubblico<sup>30</sup>. A partire dal 1957, l'impegno per l'industrializzazione divenne una strategia articolata e sistematica<sup>31</sup>. La nuova legge, oltre a portare la disponibilità finanziaria iniziale di 1.000 miliardi di lire complessivi per il decennio originario a 2.040 miliardi per il quindicennio fino al 1965, «diede [...] più deciso indirizzo alla materia dei finanziamenti e dei contributi industriali precisando, nello stesso tempo, i compiti particolari che sarebbero stati assunti dalle industrie a partecipazione statale»<sup>32</sup>.

Il suo obiettivo essenziale, allo scopo di riequilibrare i meccanismi di crescita nettamente sbilanciati a favore delle regioni del Nord, era l'avvio di una fase di potenziamento industriale del Sud, ispirata alla teoria dei *pôles de croissance* di François Perroux. Si puntava, così, alla costruzione di alcuni grandi poli collegati ai nascenti Consorzi per le aree di sviluppo industriale, all'intensificazione dell'iniziativa privata e all'incremento degli investimenti realizzati dalle imprese pubbliche. Inoltre, la legge permetteva alla Cassa di attivare incentivi a fondo perduto o contributi in conto interessi, associando tale possibilità alla dimensione dell'impresa e alla sua dislocazione territoriale (piccole e medie imprese ubicate in Comuni con popola-

<sup>29</sup> Cfr. G. Pescosolido, *La questione meridionale in breve. Centocinquanta anni di storia*, cit., pp. 107 e segg.

<sup>30</sup> Cfr. P. Saraceno, *Lo sviluppo delle regioni meridionali e l'attività della Cassa per il Mezzogiorno*, in Id., *Il meridionalismo dopo la ricostruzione (1948-1957)*, Giuffrè, Milano 1974, pp. 163-190.

<sup>31</sup> Prima di allora, non vi era stata una politica industriale coordinata: «Nel periodo dal 1951 al 1957 si evidenzia una netta prevalenza della quota di fondi destinata agli investimenti realizzati direttamente dalla Cassa (ovvero, i contributi di tipo “indiretto” allo sviluppo delle aree svantaggiate) [...]. Le agevolazioni agli investimenti privati appaiono ancora molto modeste, occupando meno del 5% del totale [...]. Più in generale, poi, l'ampio periodo dell'industrializzazione, dal 1958 al 1970 perlomeno, vide un netto ridimensionamento della percentuale di fondi destinati alle attività svolte direttamente dalla Cassa, che furono, in pratica, dimezzati, passando dall'85% del 1951-1957 al 42% del 1966-1970 [...]. Per contro, si registrò una crescita particolarmente significativa delle agevolazioni agli investimenti privati – nella stragrande maggioranza, di tipo industriale –, soprattutto nella seconda metà degli anni Sessanta, quando tale comparto raggiunse, in media, un terzo del totale, con punte anche di oltre il 40% (nel 1970)» (E. Felice, A. Lepore, *Intervento pubblico e strategie di convergenza: la spesa della Cassa a livello territoriale*, cit., p. 252).

<sup>32</sup> G. Pescatore, *Dieci anni di esperienze della Cassa per il Mezzogiorno*, Failli, Roma 1961, p. 41.

zione inferiore ai 75.000 abitanti, poi estesi a 200.000 nel 1959)<sup>33</sup>. Questo disegno denotava lo spostamento dalla «strategia diffusiva e dispersiva delle infrastrutture e degli incentivi indifferenziati [...] a quella selettiva e articolata dei poli di sviluppo»<sup>34</sup>, diretta alla formazione di un apparato industriale moderno nel Mezzogiorno, con l'inaugurazione della stagione più feconda di convergenza tra le due parti dell'Italia.

Tale impostazione iniziale, nel quindicennio successivo, venne accompagnata da una progressiva estensione della platea dei potenziali beneficiari, come indicato espressamente dalla legge 26 giugno 1965, n. 717, che rifinanziò l'intervento straordinario con altri 1.640 miliardi di lire per gli anni 1965-1969 e allargò l'utilizzo dei contributi in conto capitale e dei finanziamenti agevolati a tutte le imprese, rapportando alla dimensione aziendale soltanto la misura dell'incentivo. Se negli anni Sessanta i bilanci annuali di esercizio della Cassa mostravano un progressivo aumento dei finanziamenti per l'industria, nel decennio seguente, malgrado gli effetti della crisi di stagflazione e le incertezze sugli assetti dell'intervento, l'impegno (in valore assoluto) per l'industrializzazione continuò a crescere in misura consistente fino al 1975, assumendo, sotto diversi aspetti, una funzione anticiclica. Lo studio dei bilanci conferma l'interpretazione sull'importanza di un'iniziativa volta a favorire lo sviluppo di processi *capital intensive* capaci di incrementare la produttività del lavoro nei settori industriali, soprattutto fino ai primi anni Settanta<sup>35</sup>. Gli stessi bilanci annuali hanno, inoltre, evidenziato una prima rappresentazione della dimensione regionale del sostegno allo sviluppo industriale<sup>36</sup>.

In questo contesto, un ulteriore – e, ad avviso di chi scrive, decisivo – avanzamento per una sempre migliore valutazione dell'effettivo impegno svolto con l'intervento straordinario e per una conoscenza della reale articolazione degli interventi nella loro dimensione territoriale, macro e microeconomica, è reso possibile dall'opera di recupero, salvaguardia e riorganizzazione della documentazione archivistica della Cassa per il Mezzogiorno e dalla sua devoluzione presso l'Ar-

<sup>33</sup> Cfr. S. Adorno, *Le Aree di sviluppo industriale nella costruzione degli spazi regionali del Mezzogiorno*, in M. Salvati, L. Sciolla (a cura di), *L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana*, vol. 1, *Istituzioni*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma 2015, pp. 375-394.

<sup>34</sup> A. Giolitti, *Triangolo industriale, Mezzogiorno e sviluppo economico nazionale*, in M. Carabba (a cura di), *Mezzogiorno e programmazione (1954-1971)*, Giuffrè, Milano 1980, p. 635. Giolitti, nella stessa pagina, affermava che «solo da una sostanziale modificazione del tipo di sviluppo economico può venire la soluzione – e non una precaria attenuazione – della questione meridionale».

<sup>35</sup> È grazie a questi interventi che, durante il «miracolo economico», il Mezzogiorno sperimentò non solo un allargamento della base industriale, ma anche un incremento della produttività nel lavoro, come diretta conseguenza della strategia di tipo *top-down* della Cassa, in comparti *capital intensive* volti ad accrescere il Pil per addetto.

<sup>36</sup> Cfr. E. Felice, A. Lepore, S. Palermo, *La dimensione regionale dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno*, in E. Felice, A. Lepore, S. Palermo (a cura di), *La convergenza possibile. Strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento*, cit., pp. 149-188.

chivio Centrale dello Stato alla metà degli anni Dieci del Duemila<sup>37</sup>. Dopo la fine dell'intervento straordinario e la liquidazione dell'AgenSud, infatti, sono passati due decenni nei quali la questione della conservazione (e della relativa fruizione per gli studiosi) della documentazione della Cassa sembrava fosse rimasta sospesa, con il rischio concreto di una perdita irreparabile di questo patrimonio storico. Il tema è stato ripreso e assunto come prioritario nel 2012 da un gruppo di lavoro composito – promosso dalla Svimez e coordinato da uno degli autori di questo contributo – che, allo scopo di evitare il pericolo incombente salvando e valorizzando questa imponente mole documentaria rimasta nei depositi del vecchio edificio della Cassa (al “Giorgione”, presso la sede della Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello sviluppo economico), ha dato vita nel corso dell'anno successivo al progetto “Aset” (*Archivi dello sviluppo economico e territoriale. Modelli innovativi di conservazione e riuso delle fonti per la storia degli interventi straordinari per lo sviluppo del Mezzogiorno*), finanziato nell'ambito del Programma Operativo Nazionale – Governance e Assistenza tecnica 2007-2013<sup>38</sup>.

È stato possibile, in questo modo, non solo permettere la tutela, il trasferimento e il completamento della catalogazione degli archivi della Cassa e dell'AgenSud presso l'Archivio Centrale dello Stato, ma anche avviare un'attività di digitalizzazione di molta della documentazione archivistica esistente, sia di tipo qualitativo che quantitativo. In particolare, si è assicurata la disponibilità in formato aperto dei verbali e delle delibere del Consiglio di Amministrazione, dei bilanci annuali e delle relazioni di accompagnamento, dei materiali provenienti da altri centri decisionali e operativi (come la Presidenza, la Direzione generale, i servizi e le altre strutture di controllo), nonché di quelli riguardanti i rapporti con l'International Bank for Reconstruction and Development<sup>39</sup>. Parallelamente, il progetto “Aset” ha favorito la raccolta in un unico sistema di un'ampia parte delle fonti quantitative sull'intervento

<sup>37</sup> Una descrizione dei fondi e del loro recupero è contenuta in P. Carucci, A. Lepore, D. Strangio (a cura di), *La Cassa per il Mezzogiorno. Dal recupero dell'archivio alla promozione della ricerca*, cit.

<sup>38</sup> Cfr. F. Menafra, *Testimonianza di un dirigente della Cassa per il Mezzogiorno*, in P. Carucci, A. Lepore, D. Strangio (a cura di), *La Cassa per il Mezzogiorno. Dal recupero dell'archivio alla promozione della ricerca*, cit., pp. 359-362; P. Puzzuoli, *L'archivio della Cassa per il Mezzogiorno*, in A. Attanasio (a cura di), 1943-1953. *La ricostruzione della storia*, cit., pp. 203-218; Id., *Il progetto Aset: obiettivi, risultati, prospettive di lavoro*, in E. Felice, A. Lepore, S. Palermo (a cura di), *La convergenza possibile. Strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento*, cit., pp. 241-248.

<sup>39</sup> Il progetto “Aset” ha visto la sua conclusione nella primavera del 2016 con l'inaugurazione del relativo portale (cfr. Archivi dello Sviluppo Economico Territoriale (“Aset”), <https://aset.acs.beniculturali.it/aset-web/>) e l'organizzazione di un convegno di studi presso l'Archivio Centrale dello Stato (cfr. SVIMEZ/ACS, *Il Mezzogiorno nella storia economica d'Italia. Una questione aperta*, in «Quaderni SVIMEZ», n. 50, Roma, 2017). Durante il convegno sono stati presentati due volumi dedicati, rispettivamente: alla ricostruzione del contesto nel quale operarono la Cassa per il Mezzogiorno e l'AgenSud (cfr. SVIMEZ, *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, cit.) e a un'analisi del divario tra il Nord e il Sud, delle strategie e delle diverse iniziative della Cassa, dei suoi bilanci di esercizio, delle allocazioni delle risorse

straordinario, in larga misura provenienti dalla infrastruttura informatica realizzata a metà degli anni Settanta dalla stessa Cassa per il Mezzogiorno, poi confluita all'interno del “Sinit” (Sistema informativo per gli investimenti territoriali), gestito, prima della sua chiusura, dall’Agenzia per la coesione territoriale per conto delle amministrazioni competenti.

Il *database* del progetto “Aset” concernente le spese della Cassa rappresenta già un punto di riferimento per lo studio di queste materie<sup>40</sup>. Tuttavia, al fine di valorizzare il contenuto informativo delle fonti elettroniche, sistematizzando la classificazione dei *records*, risolvendo alcune residuali incongruenze e semplificando l’uso degli indicatori (ad esempio, offrendo un aggiornamento coerente dei valori monetari), è stato compiuto negli ultimi anni, a più riprese, un ulteriore approfondimento del *database* originario “Sinit”. Quest’ultimo, infatti, essendo impostato su una base contabile, permette di avere una precisa cronologia delle agevolazioni concesse dall’ente e delle erogazioni da questo effettuate<sup>41</sup>. In questo modo, sono stati elaborati nuovi aggregati utili a collocare i dati in una scala di lungo periodo, integrando – e non sostituendo – quelli di carattere generale sulla Cassa, per diversi motivi: a) le serie sono strutturate sulla base di modelli di raccolta dei dati e di computazione delle voci di spesa rapportati all’anno solare (mentre fino al 1965 i bilanci annuali della Cassa erano chiusi nel mese di luglio); b) le fonti consentono di individuare agevolmente le erogazioni effettive dell’ente; c) l’ulteriore elaborazione dei *records* contenuti nel *database* “Sinit”, come precisato più avanti, serve a trattare meticolosamente la dinamica territoriale e, soprattutto, settoriale degli interventi, facilitando il confronto intertemporale e il collegamento con fonti di dati esterne.

Esaminando, nello specifico, gli incentivi per l’industria, oggetto di questo approfondimento, la documentazione digitale permette di analizzare in forma estremamente dettagliata il supporto fornito dall’intervento straordinario a un variegato tessuto imprenditoriale in quasi un quarantennio di attività. I dati sui finanziamenti industriali utilizzati per la preparazione di questo volume – riportati nel *dataset* “Gli incentivi dell’intervento straordinario per gli investimenti industriali (1959-1993)”, a cura di Amedeo Lepore, Stefano Palermo e Andrea Ramazzotti,

e degli interventi territoriali (cfr. E. Felice, A. Lepore, S. Palermo (a cura di), *La convergenza possibile. Strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento*, cit.).

<sup>40</sup> Cfr. A. Ramazzotti, *La Cassa per il Mezzogiorno e il miglioramento fondiario attraverso l’esame degli interventi sulle fonti elettroniche e primi risultati di un’analisi empirica*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 31, n. 4, 2017, pp. 1037-1068; S. Palermo, *L’analisi territoriale degli interventi della Cassa per il Mezzogiorno nelle fonti quantitative dell’Archivio Centrale dello Stato e del progetto Aset*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 32, n. 3, 2018, pp. 611-644.

<sup>41</sup> Per una descrizione delle serie “Sinit”, cfr. S. Palermo, *La Cassa per il Mezzogiorno nel Lazio. Strategie per lo sviluppo di un’economia di frontiera (1950-1993)*, cit. pp. 84 e segg.; Id., *The Role of the Cassa per il Mezzogiorno in the Italian Economy During the Second Half of the 1900s. New Digital accounting Sources and Research Prospects*, in «De Computis», vol. 17, n. 2, 2020, pp. 118-140.

realizzato in base a dati “Sinit” per il PRIN 2022, *The assessment of regional development policies in Italy through a new database (1950s-2000s)* – sono costituiti dalle due sottoserie relative ai “Contributi in conto interesse” e ai “Contributi a fondo perduto”, considerando unicamente i fondi erogati dalla Cassa e, poi, dall’AgenSud dal 1959 al 1993, dopo, cioè, la legge del 1957 per l’avvio della fase di vera e propria industrializzazione del Sud. Il *dataset* è frutto di progressive e ulteriori revisioni e sistematizzazioni delle fonti. In questo modo, il presente lavoro amplia e completa le prime elaborazioni, permettendo di evidenziare meglio la struttura complessiva degli incentivi e offrendo un’aggiornata interpretazione delle dinamiche settoriali e territoriali dell’intervento straordinario<sup>42</sup>.

Anche assumendo la necessità di impiegare con le dovute attenzioni e integrazioni le fonti digitali<sup>43</sup>, va riconosciuto che si tratta di strumenti di analisi essenziali, funzionali alla promozione degli studi sulla storia di impresa, allargando la visuale della dinamica del supporto fornito dallo Stato non solo alla riduzione dei divari regionali, ma pure ai settori, alle tipologie aziendali, ai territori interessati dai contributi. In questo modo, in definitiva, si può riuscire, attraverso l’integrazione con altre fonti quantitative micro e macroeconomiche, a compiere un’analisi di impatto degli interventi. Infatti, le serie e l’inedita ricostruzione che si propone consentono di individuare il periodo di effettiva erogazione, la ditta di destinazione, il ramo di attività, il comparto di riferimento, la localizzazione territoriale dell’iniziativa con una declinazione di tipo regionale, provinciale e comunale (ai confini dell’epoca). Gli ulteriori approfondimenti effettuati in questa sede rispetto a quanto pubblicato in precedenza, hanno permesso di rivedere e razionalizzare il numero delle osservazioni nel *dataset*, riducendo residue sovrapposizioni di *records* per semplificare l’uso a fini di ricerca. Questo miglioramento delle informazioni ha consentito di ricalcolare il numero delle imprese beneficiarie dei finanziamenti, precisare gli importi erogati e riclassificare i settori di attività con maggiore precisione e completezza di quanto effettuato anteriormente.

Poiché la banca dati riporta separatamente le somme erogate per ogni pratica di finanziamento (128.174 *records* in totale), il primo passaggio di razionalizzazione

<sup>42</sup> Cfr. A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, *Il contributo della Cassa allo sviluppo industriale del Mezzogiorno. La ripartizione settoriale e territoriale degli interventi (1957-1993)*, cit.; Idd., *Gli interventi della Cassa per il Mezzogiorno per lo sviluppo industriale delle aree urbane (1957-1993)*, cit.; A. Lepore, *The Cassa per il Mezzogiorno, the World Bank and the Model for Italian Economic Development*, cit.; S. Palermo, *Le nuove fonti sul finanziamento all’industria della Cassa per il Mezzogiorno nella dinamica degli investimenti in Italia nel secondo Novecento*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. 33, n. 4, 2019, pp. 1023-1050; Id., *Regional divide, ‘Southern Question’ and economic development in Italy 1950-1992: The role of the Cassa per il Mezzogiorno*, Rossi and Smith, London, 2024.

<sup>43</sup> Cfr. S. Palermo, *Le fonti digitali della Cassa per il Mezzogiorno e la loro utilità per la storia di impresa*, in A. Lepore, G. Moricola (a cura di), *Archivi e memoria di impresa nel Mezzogiorno. Bilanci e prospettive*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2025 pp. 97-118.

del *dataset* è consistito nell'accorpare le erogazioni per ciascun anno e per ogni unità locale, per la quale si intende una combinazione di matricola aziendale (il codice numerico assegnato dalla Cassa alle quasi trentamila imprese beneficiarie) e Comune di localizzazione (se ne contano 2.253). Questa prima aggregazione, che riduce il numero di osservazioni a 127.770, semplifica l'unità di analisi facendola corrispondere alla combinazione matricola-Comune in ciascun anno. Tale semplificazione facilita l'assegnazione di un codice di settore a ogni erogazione, conservando, però, il dettaglio territoriale e temporale e distinguendo, in particolare, tra impianti produttivi appartenenti alla stessa ditta, ma localizzati in Comuni diversi, e dediti a differenti attività produttive. Questo criterio di accorpamento prende a riferimento, peraltro, il concetto di unità locale definito dai censimenti industriali, rilevante anche ai fini dell'assegnazione dei Codici Ateco<sup>44</sup>, decisione che rende il *dataset* compatibile con ulteriori collegamenti ad altre fonti informative. L'operazione di integrazione, comunque, è stata svolta separatamente per i contributi a fondo perduto e per quelli in conto interesse, così da conservare la distinzione tra i due strumenti di intervento.

A ciascun *record* è stato, poi, assegnato un settore economico ispirato, ma non del tutto aderente, alle divisioni della classificazione Ateco 2002 (circa 2 *digits*). La scelta della versione 2002 è stata dettata da criteri di praticità e flessibilità, sempre allo scopo di favorire ulteriori attività di ricerca: infatti, la classificazione è facilmente adattabile per svolgere confronti con i *databases* storici dei censimenti industriali armonizzati in passato dall'Istat<sup>45</sup>. D'altro canto, si segnala che questa classificazione si discosta dalla definizione Ateco per due ordini di ragioni: uno metodologico, l'altro pratico.

Metodologicamente, non si dispone delle informazioni analitiche (valore aggiunto, oppure valore della produzione, retribuzioni, numero di lavoratori o anche ore lavorate per tipo di attività economica) che sono impiegate dall'Istat per la determinazione dell'ambito produttivo dell'unità locale e, dunque, per l'assegnazione del relativo codice Ateco. Le fonti utilizzate offrono soltanto due informazioni qualitative: da una parte, un campo aperto che descrive sinteticamente l'attività della ditta beneficiaria dell'erogazione; dall'altra, il nome della ditta stessa, il quale, talvolta, consente di desumerne l'attività economica (o perché il nome della ditta è “parlante”, o perché la sua storia è nota). Quindi, si è dovuto assumere che il campo “attività” indicasse l'attività economica principale dell'unità locale. Tale campo,

<sup>44</sup> Sulla definizione di unità locale ai fini censuari si veda, ad esempio: Istituto centrale di statistica, *5° censimento generale dell'industria e del commercio, 25 ottobre 1971*, vol. VIII, *Dati Generali Riassuntivi*, Tomo 2, *Unità locali*, Failli, Roma 1976, pp. VIII-XIX. Sui criteri di assegnazione dei Codici Ateco si veda, ad esempio: Istat, *Classificazione delle attività economiche Ateco 2007*, in «Metodi e norme», n. 4, 2009, pp. 23-32.

<sup>45</sup> Si veda in particolare la metodologia descritta in Istat, *I censimenti delle attività produttive dal 1951 al 1991. Dati comunali*, in «Informazioni», n. 92, 1998.

però, non segue alcun criterio di sistematicità nella fonte (si contano 14.842 voci univoche), pertanto si è proceduto, prima, a definire un dizionario di parole chiave a cui è stato attribuito un codice settoriale; poi, è stato assegnato automaticamente il codice di settore a ciascuna voce relativa ad “attività”, quando questa conteneva una parola chiave settoriale. Successivamente, si è compiuta una verifica sistematica delle assegnazioni, correggendo manualmente l’assegnazione laddove quella automatica non appariva coerente con la stringa dell’attività e/o il nome della ditta (questa riassegnazione manuale ha riguardato circa il 23% delle attività). In alcuni casi, laddove il campo dell’attività non permetteva di ottenere un’assegnazione sicura, sono state effettuate specifiche indagini sulla ditta, verificando, ove possibile, il codice Ateco riportato sul sito delle Camere di Commercio, oppure traendo informazioni da giornali locali, delibere regionali, necrologi degli imprenditori, ecc. Questa ricerca ha consentito di ridurre sensibilmente, rispetto a quanto già elaborato in altri lavori, i *records* assegnati alle voci “settore non disponibile” (che ora sono solamente 242, ovvero lo 0,19% del totale) e “altre attività manifatturiere” (1.889, ossia il 1,48% del totale). Tale riclassificazione ha, inoltre, consentito di ri elaborare l’elenco dei settori nei quali in precedenza erano stati disposti gli interventi, raggiungendo così un maggior livello di dettaglio e disaggregazione settoriale<sup>46</sup>.

Al di là di questa differenza metodologica, i nostri codici settoriali non sono perfettamente sovrapponibili a quelli Ateco 2002 perché, per motivi pratici, è stato necessario accorpore settori che, secondo quella classificazione, apparterrebbero a diverse “divisioni”. Nel caso dell’industria estrattiva, per esempio, a causa dell’eccessiva vaghezza di alcune voci di “attività”, si è preferito accorpore tutte le erogazioni in un unico comparto piuttosto che distinguere, come fa il codice Ateco 2002, tra l’estrazione di minerali ferrosi e non ferrosi. D’altro canto, si è scelto di tenere distinto il settore delle calzature dall’industria conciaria, che è stata, invece, aggregata alla lavorazione di prodotti in pelle: da un lato, non è sempre agevole determinare se una ditta si occupi esclusivamente di attività conciaria o anche di pelletteria; dall’altro, è prevalso un criterio di praticità onde facilitare la comparazione con le fonti censuarie che distinguono il settore calzaturiero da quello conciario<sup>47</sup>. Infine, data l’esiguità degli interventi al di fuori del settore industriale, tali casi sono stati raccolti tutti in un unico ambito “commercio e altri servizi” (0,54% del totale delle erogazioni), eccetto quelli riguardanti i servizi informatici, le lavanderie industriali

<sup>46</sup> Cfr. A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, *Il contributo della Cassa allo sviluppo industriale del Mezzogiorno. La ripartizione settoriale e territoriale degli interventi (1957-1993)*, cit.; Idd., *Gli interventi della Cassa per il Mezzogiorno per lo sviluppo industriale delle aree urbane (1957-1993)*, cit.

<sup>47</sup> È utile sottolineare che la complessità dei dati rende, ovviamente, tali aggregazioni suscettibili di nuove revisioni. L’attribuzione delle attività alle singole imprese è, infatti, frutto di un confronto dei dati con le indicazioni contenute nelle linee guida del Codice Ateco 2002, ma la numerosità delle voci presenti nel campo “attività” potrebbe permettere ulteriori disaggregazioni o riassegnazioni prendendo a riferimento altri *standards* classificatori.

e il confezionamento di generi alimentari e non alimentari (queste ultime categorie sono state separate per favorire eventuali riaggregazioni e per separare l'assistenza tecnica alle imprese dai servizi generici).

### 3. *Le politiche per lo sviluppo produttivo del Sud. La dinamica territoriale e settoriale*

Dall'analisi del *dataset* sugli incentivi dell'intervento straordinario discendono le elaborazioni delle nuove serie quantitative relative al sostegno all'industria, utili a integrare il quadro storiografico sulle spese dell'intervento straordinario e a fornire uno strumento per una valutazione di impatto.

L'andamento complessivo delle erogazioni effettuate dalla Cassa per i settori industriali (Figura 1), elaborate con le nuove serie e calcolate a valori costanti euro 2011, evidenzia una crescita notevole dai circa 5 milioni di euro del 1959 agli 1,4 miliardi del 1993, con una punta particolarmente rilevante nel 1970 (1,5 miliardi). Tra il 1959 e il 1993 risultano stati erogati circa 26,2 miliardi di euro, di cui 19,1 miliardi per contributi a fondo perduto e i restanti 7,2 miliardi per contributi in conto interesse. La curva generale vede una crescita sostenuta nel primo decennio e, dopo il calo nel biennio 1971-1972, una ripresa che rende il valore medio delle erogazioni nel decennio 1960-1969 sensibilmente inferiore a quello del decennio seguente (poco più di 253 milioni, a fronte degli 860 milioni medi annuali nel periodo 1971-1980). Come si è avuto già modo di rilevare, questo andamento è coerente con quello della spesa pubblica in Italia nel periodo considerato<sup>48</sup>, ma anche con le serie – pubblicate dalla Svimez – degli investimenti fissi lordi realizzati nel Mezzogiorno, che mostrano una crescita consistente dei valori medi annuali degli impieghi nel corso della *silver age*<sup>49</sup>. La particolare accelerazione del 1970 veniva spiegata, nella Relazione al bilancio annuale della Cassa, da nuovi investimenti per grandi impianti industriali<sup>50</sup>, mentre la successiva flessione del 1971 era riconducibile

<sup>48</sup> Cfr. Servizio Studi Dipartimentale della Ragioneria Generale dello Stato, *La spesa dello Stato dall'Unità d'Italia. Anni 1862-2009*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma, 2011; S. Palermo, *Regional divide, 'Southern Question' and economic development in Italy 1950-1992: The role of the Cassa per il Mezzogiorno*, cit., pp. 65 e segg.

<sup>49</sup> Cfr. A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, *Il contributo della Cassa allo sviluppo industriale del Mezzogiorno. La ripartizione settoriale e territoriale degli interventi (1957-1993)*, cit.

<sup>50</sup> Cfr. Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno), *Bilancio 1970. Ventunesimo esercizio. Relazione*, Roma, 1971, pp. 4-5. Dopo avere ricordato come nel 1970 fossero stati avviati nuovi importanti impianti da parte dei più importanti gruppi industriali (citando, ad esempio, il raddoppio dell'Italsider di Taranto, il potenziamento e l'ammodernamento dello stabilimento di Bagnoli, la nascita di nuove raffinerie in Sicilia, la Fiat, che «ha iniziato i lavori per gli impianti di Cassino (Frosinone) e Termoli (Campobasso)»), si sottolineava che: «Nel corso dell'esercizio si è avuta una conferma della tendenza già registrata per gli ultimi anni per quanto riguarda il lavoro svolto dagli istituti che concedono i finanziamenti agevolati

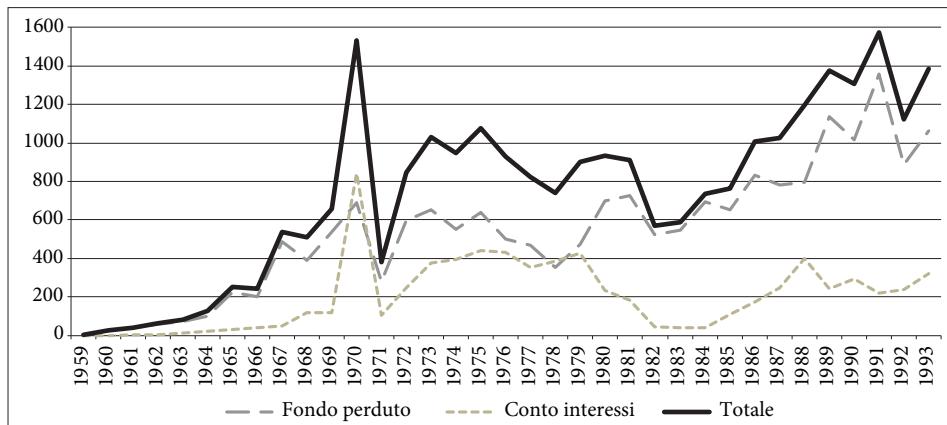
bile, per gli amministratori, da un lato, al più generale contesto di peggioramento dell'economia italiana (con la pressione dovuta all'aumento dei costi di produzione e a un primo calo della domanda) e, dall'altro, alle difficoltà di provvista di risorse finanziarie da parte della Cassa, cui il Parlamento cercò di ovviare con l'approvazione della legge 6 ottobre 1971, n. 853<sup>51</sup>. Proprio dalla prima applicazione del nuovo provvedimento derivava la sensibile ripresa delle erogazioni nel 1972, segnata, tra le numerose iniziative previste, anche dall'estensione degli impianti della Società Nazionale Metanodotti (SNAM)<sup>52</sup>.

all'industria meridionale: si constata cioè una diminuzione nel numero delle pratiche trattate, ma un corrispondente aumento degli importi». E ancora: «Come si è accennato, durante il 1970 l'attività di concessione di contributi, che era iniziata a ritmo abbastanza sostenuto, si è interrotta nel mese di luglio perché i fondi a disposizione erano esauriti» (Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno), *Bilancio 1970. Ventunesimo esercizio. Relazione*, cit., p. 71, p. 72 e p. 75).

<sup>51</sup> Come veniva riportato nella Relazione di quell'anno: «Nel corso del 1971 l'economia italiana non ha presentato, nonostante alcuni segni positivi di ripresa riscontrabili soprattutto verso gli ultimi mesi, quell'andamento marcato e sicuro, necessario perché se ne potesse avvantaggiare in misura notevole il Mezzogiorno. Come è noto, infatti, tra i fenomeni che maggiormente hanno caratterizzato l'anno sono da ricordare un generale aumento dei costi di produzione, in particolare di quelli del lavoro, ed una notevole riduzione nella domanda, che ha provocato un non pieno utilizzo degli impianti. Tali fenomeni si sono registrati soprattutto a scapito delle industrie di minori dimensioni. Inoltre, ha ulteriormente contribuito a determinare una situazione di sosta e di incertezza la scarsità dei mezzi finanziari della Cassa per gli incentivi, motivo peraltro del tutto superato con la nuova legge» (Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno), *Bilancio 1971. Ventiduesimo esercizio. Relazione*, Roma 1972, p. 71).

<sup>52</sup> Nella Relazione di quell'anno si osservava che: «L'attività industriale in Italia non ha presentato nel corso del 1972 sostanziali modifiche in senso positivo rispetto alle difficoltà dell'anno precedente [...]. Di questa situazione di ristagno e di incertezza ha risentito in misura notevole il Mezzogiorno: sia per quanto riguarda la gestione delle imprese, sia soprattutto in tema di nuovi investimenti. [...] Nel corso del 1972 tale quadro negativo di fondo ha avuto tuttavia nel Mezzogiorno due correttivi: da un lato l'entrata in vigore della legge n. 853 e del nuovo piano di finanziamento della Cassa, che ha consentito un intenso acceleramento nel flusso degli incentivi alle imprese. Dall'altro, l'intenso impegno delle partecipazioni statali [...]. In questo quadro è interessante esaminare le iniziative di più notevoli dimensioni ricadenti nei vari settori produttivi [...]. Per l'industria chimica va [...] ricordata l'estensione della rete di metanodotti da parte della SNAM. Si può citare, per esempio, il completamento dei metanodotti Catania-Augusta-Siracusa; Cisterna-Latina-Aprilia-Anzio; Cupello-Biccari-Potenza-Taranto; Benevento-Avellino-Salerno» (Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno), *Bilancio 1972. Ventitreesimo esercizio. Relazione*, Roma 1973, pp. 36-38).

Figura 1. Intervento straordinario nel Mezzogiorno. Finanziamenti industriali (somma di contributi a fondo perduto e contributi in conto interesse): erogazioni, 1959-1993 (valori in milioni di euro 2011)



Fonte: Elaborazioni degli autori sul dataset “Gli incentivi dell’intervento straordinario per gli investimenti industriali (1959-1993)”, a cura di A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, realizzato in base a dati “Sinit” per il PRIN 2022, *The assessment of regional development policies in Italy through a new database (1950s-2000s)*.

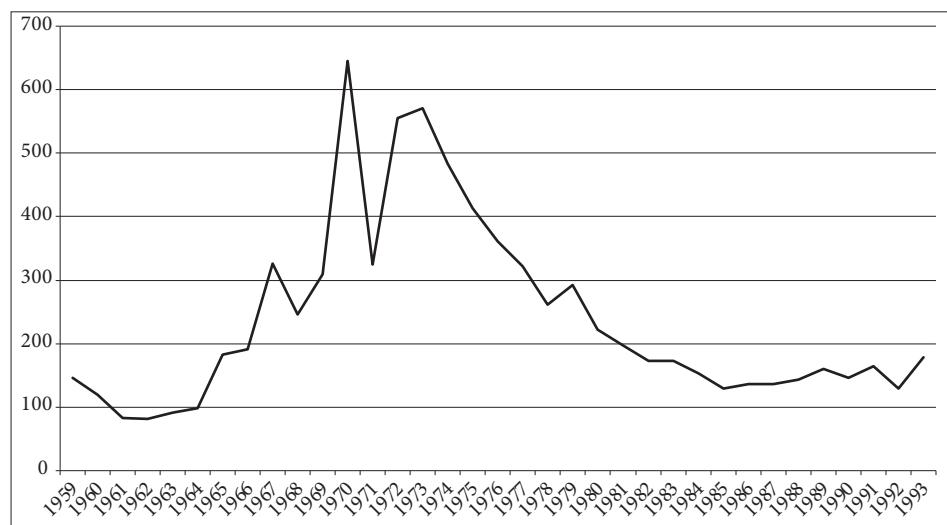
La distribuzione territoriale delle erogazioni per i finanziamenti industriali (Tabelle 1 e 2) mostra il posizionamento in testa di Campania (21,9% del totale in media annua per tutto il periodo considerato), Puglia (19,3%), e Lazio (16,1%); seguono, a distanza più marcata, Sardegna (11,3%), Sicilia (11,0%) Abruzzo (9,5%); chiudono, infine, Calabria (4,1%), Basilicata (2,6%), Marche (2,4%) e Molise (1,5%)<sup>53</sup>. Le serie consentono anche di valutare gli interventi di carattere “pluriregionale” (per 21,2 milioni di euro, riferibili, tra le altre cose, agli impieghi per la SNAM sopra richiamati) e quelli in Lombardia a favore di un’azienda di bevande attiva nel Mezzogiorno per la realizzazione di uffici e di una rete distributiva. La media annuale dei finanziamenti erogati in tutto il periodo è pari a quasi 750 milioni (con una differenza sensibile tra i 422 milioni medi annui della *golden age* e i 995 milioni del ventennio successivo). Tutte le regioni presentano, infatti, una tale media dei finanziamenti all’industria significativamente più alta nel periodo della *silver age*. Emerge, inoltre, il ruolo trainante dei contributi a fondo perduto per definire l’andamento generale della curva, con un valore pari circa al 73% di tutte

<sup>53</sup> Il ranking cambia leggermente se si considera la ripartizione regionale del totale complessivo delle erogazioni per tutto il periodo 1959-1993, con la Puglia che passa al primo posto (20,3%), seguita da Campania (19,6%), Lazio (17,7%), Sardegna (11,2%), Sicilia (10,5%), Abruzzo (10,1%), Calabria (4,1%), Marche (2,5%), Basilicata (2,1%) e Molise (1,7%).

le erogazioni del periodo considerato. Si tratta di un dato essenziale per spiegare la strategia di sostegno all'industria (e i veicoli finanziari impiegati) durante l'intervento straordinario.

Considerando la ricaduta delle erogazioni della Cassa sul tessuto produttivo, il valore medio dei finanziamenti erogati passa dai 146.000 euro del 1959 (sempre a valori costanti 2011) ai 178.000 del 1993 (Figura 2). Fino alla metà degli anni Settanta, la curva mostra un andamento analogo a quella delle erogazioni complessive dell'ente; è, invece, a partire dalla seconda metà del decennio che si evidenzia una tendenza significativamente differente. Il valore medio annuale di tutto l'intervallo 1959-1993 è, infatti, superiore a 238.000 euro, rispetto a oltre 264.000 nella *golden age* e a quasi 219.000 nel ventennio 1974-1994.

*Figura 2. Intervento straordinario nel Mezzogiorno. Finanziamenti industriali (somma di contributi a fondo perduto e contributi in conto interesse): importi medi delle erogazioni, 1959-1993 (valori in migliaia di euro 2011)*



Fonte: *Elaborazioni degli autori sul dataset “Gli incentivi dell'intervento straordinario per gli investimenti industriali (1959-1993)”, a cura di A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, realizzato in base a dati “Sinit” per il PRIN 2022, The assessment of regional development policies in Italy through a new database (1950s-2000s).*

A fronte, dunque, di una crescita delle erogazioni medie annue della Cassa, nella *silver age* si è registrata una riduzione del valore medio dei finanziamenti ricevuti dalle imprese. Questo dato è comprensibile se si guarda al numero di operazioni di finanziamento effettuate e a quello delle imprese beneficiarie. Sotto il primo profilo, infatti, l'aumento del valore medio degli incentivi è affiancato da

un parallelo incremento del numero delle operazioni annue, che passano dalle 34 del 1959 alle 7.773 del 1993 (Tabella 3). Le medie annuali del numero di operazioni effettuate segnano un’importante crescita tra *golden* e *silver age* (dalle 1.272,5 operazioni del 1959-1973 alle 5.434,1 del 1974-1993). Analogamente a quanto evidenziato per la distribuzione complessiva del valore assoluto dei finanziamenti, la ripartizione regionale presenta un maggior numero di operazioni in Campania (26.152), Puglia (25.037), Lazio (18.060); seguono Sicilia (15.380) e Abruzzo (14.568); ancora più distaccate le altre regioni: Calabria (9.920), Sardegna (8.991), Marche (4.627), Basilicata (2.804) e Molise (2.048).

Sotto il profilo delle imprese, invece, è possibile calcolare quante di esse hanno ricevuto sovvenzioni in ogni regione, per ciascun anno nel periodo dal 1959 al 1993 (Tabella 4)<sup>54</sup>. Innanzitutto, in media annua, 3.184 imprese sono state beneficiarie degli incentivi della Cassa, sebbene questo numero fosse aumentato quasi linearmente nel corso dell’intervento straordinario, eccetto per brevi contrazioni nei primi anni Settanta e nei primi anni Ottanta. Tra il 1970 e il 1971 il numero di beneficiari totali per regione in ciascun anno si ridusse del 50% e si sarebbe dovuto attendere il 1975 per tornare ai livelli precedenti; tra il 1981 e il 1982 il numero di imprese beneficiarie per regione si ridusse del 26% e il recupero fu più rapido (si era tornati ai livelli anteriori già nel 1984). In media, la regione con più ditte beneficiarie fu la Campania (21% del totale medio annuo), seguita subito dalla Puglia (20%). Lazio, Sicilia e Abruzzo contavano rispettivamente il 13%, il 12% e l’11% del totale delle imprese beneficiarie, in media annua sull’intero periodo, seguite a distanza dalla Sardegna (8%) e dalla Calabria (7%), mentre Basilicata e Molise insieme contavano circa il 5%. Alcune di queste quote variarono, peraltro, nel tempo: mentre la Campania si assestava più o meno tra il 19% e il 25% nell’intero periodo, la Puglia disponeva di una quota superiore negli anni Sessanta (quando contava tra il 20% e il 27% delle ditte beneficiarie), piuttosto che nei decenni successivi (quando oscillava tra il 17% e il 20%). In quest’ultimo periodo, crebbero significativamente soprattutto le quote dell’Abruzzo (che salì da un minimo del 6% nei primi anni Settanta a una media stabile del 13% negli anni Ottanta) e, in misura minore, della Calabria (da una media del 6% negli anni Settanta al 9% del decennio seguente).

Questa importante mole di informazioni – tuttora in corso di studio ed elaborazione da parte di chi scrive – può contribuire a chiarire ulteriormente alcuni aspetti della dinamica degli incentivi della Cassa all’interno dei principali settori produttivi nel Mezzogiorno. Per farlo, in questa sede viene presentato un nuovo

<sup>54</sup> Si noti che per costruire questa elaborazione è stato calcolato il numero di matricole (piuttosto che di ditte) che appaiono almeno una volta nella regione, in ciascun anno. La scelta di usare le matricole è dovuta al fatto che questo è un indicatore meno soggetto a modifiche rispetto al numero di ditte (poiché la ditta si modifica in caso di variazione della denominazione di impresa). Per i casi in cui la stessa matricola ricevesse finanziamenti in regioni diverse nello stesso anno, questa viene conteggiata separatamente (una volta nella prima regione, un’altra volta nella seconda).

accorpamento dei dati utile a indicare alcune linee di tendenza per macro-comparti. Come si è anticipato, la riclassificazione delle oltre 14.800 attività univoche sopra descritta ha, quindi, consentito di identificare 28 settori produttivi nei quali allocare le erogazioni della Cassa, sia su base annuale che regionale. Nello specifico, si tratta di: attività collegate all'agricoltura; attività collegate alla pesca; industria estrattiva; industrie della trasformazione alimentare, delle bevande e del tabacco; industrie tessili e dell'abbigliamento; industrie conciarie e dei prodotti in pelle; industria del legno e dei prodotti in legno (escluso arredamento); industria della carta, dei prodotti in cartone, degli imballaggi, industria della stampa e dell'editoria (incluso foto-fono-cinema); fabbricazione di coke e raffinerie di petrolio; industria chimica, farmaceutica e delle fibre artificiali; fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche; lavorazione di minerali non metalliferi; fabbricazione di metallo e prodotti in metallo; fabbricazione di macchine e apparecchi meccanici; fabbricazione di macchine elettriche e apparecchiature elettriche, elettroniche e ottiche (inclusi apparecchi medicali e ortopedici); fabbricazione di mezzi di trasporto; altre industrie manifatturiere; produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua; costruzioni e installazione di impianti; riparazione di macchine e veicoli (incluse officine meccaniche); commercio e altri servizi; lavanderie industriali; servizi informatici; industria delle calzature; arredamento (esclusi arredi in metallo); confezionamento di generi alimentari; confezionamento di generi non alimentari; settore non disponibile.

I risultati generali di questa nuova classificazione sono riportati nelle Tabelle 5 e 6, nelle quali sono descritte le erogazioni per finanziamenti industriali effettuate annualmente per ciascun macro-comparto, sia in valore che in percentuale. Emerge l'importanza del comparto metalmeccanico, al quale possono essere ricondotti i valori del 15,7% del settore "fabbricazione di metallo e prodotti in metallo", l'8,2% di "fabbricazione di mezzi di trasporto" e il 3,9% di "fabbricazione di macchine e apparecchi meccanici". Al 10,1% si colloca, poi, la voce "lavorazione di minerali non metalliferi" e all'1,6% l'"industria estrattiva". Molto rilevante è il ruolo della chimica e dei settori a essa collegati, come "industria chimica, farmaceutica e delle fibre artificiali" (13,3%) e "fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche" (5,2%), mentre più contenuto in termini percentuali appare il settore energetico con lo 0,9% di "produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua" e lo 1,3% di "fabbricazione di coke e raffinerie di petrolio". Notevole, al contrario, il ruolo dell'industria alimentare, con il 15,4% assegnato alla voce "industrie della trasformazione alimentare, delle bevande e del tabacco". Rimanendo nell'ambito di alcuni dei comparti essenziali del *Made in Italy*, si segnala il 4,3% di "industrie tessili e dell'abbigliamento", lo 0,6% di "industrie conciarie e dei prodotti in pelle", lo 0,9% di "industria delle calzature", l'1,4% di "arredamento (esclusi arredi in metallo)", il 5% di "industria della carta, dei prodotti in cartone, degli imballaggi, industria della stampa e dell'editoria (incluso foto-fono-cinema)". Infine, tra i settori con un

apporto più consistente, si segnala il 5,1% di “fabbricazione di macchine elettriche e apparecchiature elettriche, elettroniche e ottiche (inclusi apparecchi medicali e ortopedici)”, accompagnato da uno 0,5% di “servizi informatici”.

Da notare che le allocazioni regionali dei settori – elaborazioni che, per motivi di spazio, non sono state inserite in Tabella – vedono una forte concentrazione degli interventi per i compatti “pesanti”, come “fabbricazione di coke e raffinerie di petrolio” (con Puglia, Sardegna e Sicilia che hanno ricevuto il 30,7%, il 29,4 e il 19,6% di tutte le erogazioni effettuate in questo ambito tra il 1959 e il 1993) e “fabbricazione di mezzi di trasporto” (con Campania e Lazio che hanno assorbito, rispettivamente, il 33% e il 25,7% di tutte le relative erogazioni). Molto concentrate territorialmente risultano anche le erogazioni per “fabbricazione di metallo e prodotti in metallo” (dove la Puglia ha assorbito il 46% di tutti i finanziamenti) e per “industria chimica, farmaceutica e delle fibre artificiali” (con Sardegna, Lazio e Sicilia, che, insieme, hanno intercettato oltre il 73% del totale sull’intero periodo). I settori “leggeri”, invece, mostrano maggiore dispersione territoriale: i finanziamenti alle “industrie della trasformazione alimentare, delle bevande e del tabacco” sono andati per il 23% alla Campania, per il 21% alla Puglia, per il 15% al Lazio, per il 12% alla Sicilia, per circa il 7% sia alla Calabria che all’Abruzzo e per oltre il 6% alla Sardegna. In maniera simile, le “industrie tessili e dell’abbigliamento” hanno visto la localizzazione del 22,5% dei finanziamenti in Abruzzo, del 18,7% in Puglia, del 16,4% nel Lazio, del 15,3% in Campania, del 7,3% in Sardegna e del restante 20% (variamente suddiviso) tra Marche, Calabria, Sicilia, Basilicata e Molise. Questa distinzione tra compatti suggerisce una difformità nel valore medio degli interventi.

L’analisi settoriale degli importi medi delle erogazioni per i finanziamenti industriali (Tabella 7) mostra, come prevedibile, valori maggiori per gli ambiti *capital intensive*. In questo senso, si collocano i compatti metalmeccanici quale “fabbricazione di mezzi di trasporto” con 747,2 mila euro in media, seguito da “fabbricazione di metallo e prodotti in metallo” con 524,3 mila euro e “fabbricazione di macchine e apparecchi meccanici” con 271,9 mila euro. Nel settore chimico allargato si evidenziano i 773,5 mila euro di “industria chimica, farmaceutica e delle fibre artificiali”, con l’importo medio più alto tra tutti quelli considerati, accompagnata dai 353,5 mila euro in media di “fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche”. Significativo, diversamente dalla ripartizione delle erogazioni complessive, il valore medio degli incentivi per “fabbricazione di coke e raffinerie di petrolio” pari a 384,7 mila euro, preceduto dai 442,8 mila euro per “produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua”. Su valori più bassi si pongono alcuni dei compatti del *Made in Italy*, come: “industrie della trasformazione alimentare, delle bevande e del tabacco” (123 mila euro), “industrie tessili e dell’abbigliamento” (181 mila euro in media), “industrie conciarie e dei prodotti in pelle” (120,2 mila euro), “industria delle calzature” (120,9 mila euro) e “arredamento (esclusi arredi

in metallo)" (99,7 mila euro). Interessanti pure i valori medi per la "fabbricazione di macchine elettriche e apparecchiature elettriche, elettroniche e ottiche (inclusi apparecchi medicali e ortopedici)" (346,1 mila euro).

Questi risultati sembrano confermare che, nella suddivisione per ambiti, è stato dato impulso soprattutto ai settori traenti caratteristici dell'industrializzazione fordista del secondo Novecento, in linea con l'esigenza di favorire il *catching-up* del Mezzogiorno nei confronti del resto del Paese guardando alla catena globale del valore. In questo quadro, appare sintomatico il sostegno offerto ad alcuni dei comparti appartenenti alle produzioni tipiche italiane. Più in generale, il rapporto tra importi medi e numero delle erogazioni è riconducibile alla differente distribuzione dimensionale delle imprese nei vari settori: i comparti caratterizzati da una minore grandezza media di impresa avrebbero ricevuto contributi più numerosi ma di minore importo unitario, mentre, nei settori a maggiore concentrazione, i singoli interventi sarebbero stati meno numerosi ma più consistenti. La dinamica degli incentivi all'industria da parte dell'intervento straordinario durante la *silver age* si presterebbe, dunque, a una duplice lettura: da un lato emergerebbero, in un'ottica anticyclica, politiche funzionali alla resistenza agli effetti della crisi, con un aumento delle erogazioni totali e una maggiore distribuzione di queste tra le imprese; dall'altro, queste stesse osservazioni potrebbero suggerire anche la presenza di una politica di sostegno in grado di accompagnare e migliorare le caratteristiche strutturali di settori produttivi diversificati, invece di avvantaggiare solo le grandi aziende. Un'ipotesi, quest'ultima, che, per essere avvalorata, richiede di verificare, in altra sede, l'evoluzione – dopo la fine dell'intervento straordinario – delle imprese e dei comparti finanziati dalla Cassa e l'effettivo impatto, in termini micro e macroeconomici, degli stimoli forniti al tessuto produttivo meridionale nel lungo periodo.

#### 4. *La valutazione dell'impatto degli incentivi per l'industrializzazione meridionale*

Le aggregazioni e le classificazioni degli incentivi concessi alle imprese durante l'intervento straordinario rappresentano uno strumento essenziale per comprendere non solo l'apporto della Cassa alla crescita del Mezzogiorno, ma anche parte della dinamica stessa del complesso imprenditoriale. L'analisi dei dati porta a chiedersi quali siano stati gli impatti di questa importante mole di impieghi sul sistema delle imprese, sull'occupazione e sulla dimensione territoriale dell'economia del Mezzogiorno e del Paese. Sono queste le domande di ricerca sulle quali, a oltre un trentennio dalla fine dell'intervento straordinario, è importante interrogarsi per potere poi affrontare un tema come quello dell'eredità della Cassa dopo la sua conclusione. Alcuni studi recenti si sono concentrati su parti dell'intervento straordinario e/o sui dati tratti dai censimenti della popolazione, individuando

diversi effetti di lungo periodo<sup>55</sup>. Tuttavia, è utile ricordare che i dati dei censimenti della popolazione forniscono informazioni relative all'occupazione solamente per macrosettori (agricoltura, industria e servizi) e non contengono indicazioni sulle imprese. La ricerca presentata in questo contributo ha assunto l'obiettivo di allargare significativamente l'analisi di impatto, valorizzando i risultati dei censimenti industriali, che riportano il numero di unità locali di impresa e di addetti occupati per settori Ateco dettagliati, con cadenza decennale, dal 1961 al 1991.

Le caratteristiche del *dataset* elaborato nel corso di questa attività consentono di adottare una pluralità di approcci (territoriali, temporali, settoriali), che si prestano all'incrocio con altre fonti e dati statistici macro e microeconomici. In questa sede, si è scelto di collegare i dati sugli incentivi alle imprese cumulati per decenni con quelli degli anni censuari, facendo riferimento, in particolare, ai censimenti industriali. È stata scelta l'aggregazione a livello provinciale, perché ritenuta più affidabile per un'analisi generale e di lungo periodo, dato che gli eventuali cambiamenti di confine territoriale sono più limitati. Altri studi, in corso di realizzazione da parte di chi scrive e non richiamati per motivi di spazio, considerano, invece, la dinamica comunale. Questa elaborazione, quindi, ha richiesto di collegare il nuovo *dataset* basato su dati “Sinit”, opportunamente aggregato a livello provinciale e decennale, con le informazioni dei censimenti industriali del 1961, 1971, 1981, 1991 e 2001. Piuttosto che operare una digitalizzazione *ex novo* delle tavole provinciali pubblicate nei volumi dei censimenti (cosa che avrebbe successivamente reso necessaria un'armonizzazione *ad hoc* dei settori economici tra anni di censimento), si è preferito utilizzare una fonte elettronica prodotta dall'Istat in occasione dell'8° Censimento generale dell'industria e dei servizi del 22 ottobre 2001. Tale fonte consisteva in un applicativo *online* che permetteva di scaricare, in formato elettronico, le tavole con il numero di unità locali e di addetti per 57 “categorie economiche” (circa Ateco 3 *digits*) a livello comunale e per anno di censimento, dal 1951 al 2001<sup>56</sup>. Il vantaggio metodologico di questa fonte consiste nel presentare i dati già armonizzati per settore economico: pertanto, è possibile svolgere i confronti direttamente tra i vari anni. La fonte non comprende armonizzazioni a livello territoriale, ma questo non pone una questione metodologica di particola-

<sup>55</sup> Si veda, ad esempio L. Incoronato, S. Lattanzio, *Place-Based Industrial Policies and Local Agglomeration in the Long Run*, in «CSEF Working Paper», n. 733, ottobre 2024, pp. 1-104.

<sup>56</sup> Il *dataset* era disponibile all'indirizzo <http://dwcis.istat.it/index.html>. Tuttavia, dal settembre 2020, il sito *web* risultava disabilitato. A richiesta effettuata tramite Contact Centre Istat, è stato risposto che la piattaforma è stata disattivata definitivamente (comunicazione del 16/01/2023). La versione del *dataset* utilizzata per questo contributo è stata scaricata da Andrea Ramazzotti (ultima connessione il 26/11/2019) e originariamente utilizzata per il suo lavoro di tesi dottorale, dove vengono forniti ulteriori dettagli (cfr. A. Ramazzotti, *The Legacy of 1969? Essays on the Historical Roots of Italy's Economic Decline: Human Capital, Internal Migration and Manufacturing Firms, 1960s-2000s*, PhD thesis, London School of Economics and Political Science, London 2023, pp. 246-250).

re rilievo quando l'analisi è svolta a livello provinciale, come in questo caso. Per rendere i valori comparabili nel tempo, si sono fissati i confini provinciali al 1961, aggregando sia i *records* del *dataset* “Gli incentivi dell'intervento straordinario” che quelli censuari, laddove si fossero verificati scorpori di territori provinciali dopo il 1961 (ad esempio, riaggredando la provincia di Isernia a quella di Campobasso per gli anni successivi al 1970).

Per procedere al collegamento dei dati censuari con quelli dell'intervento straordinario è stato, comunque, necessario operare una riclassificazione settoriale, in modo da armonizzare le due fonti. Il raccordo richiederebbe una maggiore aggregazione settoriale per l'anno 1951, a causa del minore livello di dettaglio nella fonte censuaria: pertanto, in tale elaborazione sono stati inclusi solo gli anni dal 1961 in poi, secondo la tavola di raccordo della Tabella 8. Si noti che nei dati di censimento storici non sono disponibili i comparti “attività collegate all'agricoltura” e “attività collegate alla pesca”, che sono, invece, presenti nel *dataset* “Gli incentivi dell'intervento straordinario”. Esistono, poi, tre settori inclusi nel *dataset* sugli incentivi non facilmente riconducibili ai dati di censimento (“confezionamento di generi alimentari”, “confezionamento di generi non alimentari” e il residuale “settore non disponibile”). Le osservazioni di pertinenza di questi settori riguardano, tuttavia, un numero molto minoritario di osservazioni (circa il 2,4% del totale), perciò si è optato per escluderle dall'analisi. Viceversa, nei censimenti sono presenti settori (alberghi e ristoranti, trasporti, comunicazioni, credito, assicurazioni e attività dello spettacolo) non classificati nel *dataset* “Gli incentivi dell'intervento straordinario”: le unità locali e il numero di addetti di questi settori sono stati aggregati in un unico settore residuale.

Al termine di queste aggregazioni, i dati risultano armonizzati su 20 comparti industriali, che rappresentano l'85% delle unità locali e l'83% degli addetti registrati nei censimenti industriali, in media, per l'intero periodo di analisi. In conseguenza di queste aggregazioni, l'analisi viene effettuata sui 20 comparti industriali in 36 province e cinque anni censuari (1961, 1971, 1981, 1991 e 2001), per un totale di 3.600 osservazioni strutturate in un *panel* bilanciato. In aggiunta, i *records* provinciali sono stati collegati anche alle informazioni tratte dai censimenti della popolazione, così come riportati nella fonte informatica Istat 8mila Census<sup>57</sup>. Anche in questo caso, i dati, nella fonte originariamente riferiti al livello comunale a confini storici, sono stati aggregati a livello provinciale, sommando la variabile popolazione e calcolando, per le altre variabili del *dataset*, la media provinciale ponderata per la popolazione comunale. I confini provinciali sono stati di nuovo fissati al 1961, così da renderli confrontabili con le altre fonti informative.

La Tabella 9 fornisce le statistiche descrittive per le variabili risultanti da questi *merges*: valore totale e medio delle erogazioni, numero di erogazioni e numero di

<sup>57</sup> Il *dataset* è scaricabile all'indirizzo <https://ottomilacensus.istat.it/>.

ditte beneficiarie per provincia dal *dataset* dell'intervento straordinario; numero di unità locali e di addetti dai censimenti industriali; alcune variabili di controllo per tenere conto del livello di sviluppo locale dai censimenti della popolazione.

Si è cominciata l'analisi stimando la correlazione tra il valore totale delle erogazioni cumulate in ciascun decennio e il numero di unità e di addetti a fine decennio: nel modello sono stati inclusi gli effetti fissi per entrambe le dimensioni, per evitare che la stima fosse influenzata da differenze strutturali tra le osservazioni, e sono stati aggiunti gli effetti fissi di anno, per assorbire gli *shocks* temporali comuni a tutte le osservazioni. Gli *standard errors* sono stati "clusterizzati" a livello di osservazione per tenere conto di un'eventuale autocorrelazione temporale<sup>58</sup>. La Tabella 10 riporta il modello stimato con il metodo OLS: il *panel* a stima la correlazione rispetto al numero di unità locali, mentre il *panel* b lo fa rispetto al numero di addetti. Poiché la variabile dipendente è espressa in logaritmo naturale, sono state esaminate solo le osservazioni con almeno una unità locale<sup>59</sup>. Il coefficiente fornisce così una stima del margine intensivo dell'intervento, ovvero l'elasticità del numero di unità locali e addetti al variare degli importi totali in ciascun settore. La stima è positiva in ambedue i *panels* e statisticamente significativa al 99% in tutte le specificazioni del modello, ovvero dalla colonna 1, dove non appaiono variabili di controllo, fino alla colonna 4, dove sono incluse tutte. Le variabili di controllo sono: popolazione della provincia, densità di popolazione e indice di vecchiaia (che tengono tutte conto della grandezza della provincia, del livello di urbanizzazione e della struttura demografica); incidenza di analfabeti, incidenza di laureati e diplomati sulla popolazione di 6 e più anni, incidenza delle abitazioni in proprietà (che controllano, rispettivamente, per il livello del capitale umano e, indirettamente, per la ricchezza delle famiglie); partecipazione al mercato del lavoro maschile e femminile e incidenza dell'occupazione per settori (che controllano per la struttura occupazionale e settoriale).

Le stime indicate nella Tabella 10 rivelano che un incremento del 10% del valore degli incentivi erogati in ciascun settore è associato a un aumento dello 0,9% del numero di unità locali nello stesso settore, a fine decennio. Questa elasticità

<sup>58</sup> La regressione stimata assume, dunque, la forma:  $\ln(y_{ijt}) = \alpha + \beta \ln(\text{tot erog})_{ijT} + \gamma X'_{it} + \tau_t + \phi_i + \theta_j + \varepsilon_{ijt}$ . La variabile dipendente è, alternativamente, il numero di imprese o il numero di addetti nel settore e nella provincia all'anno di censimento  $t$ ; la variabile di interesse è il valore totale delle erogazioni nel settore, cumulate durante il decennio precedente, vale a dire tra  $t-10$  e  $t$ . La  $X$  indica il vettore di controlli provinciali che variano nel tempo;  $\tau_t$ ,  $\phi_i$  e  $\theta_j$  sono gli effetti fissi di anno, provincia e settore;  $\varepsilon$  è il termine di errore.

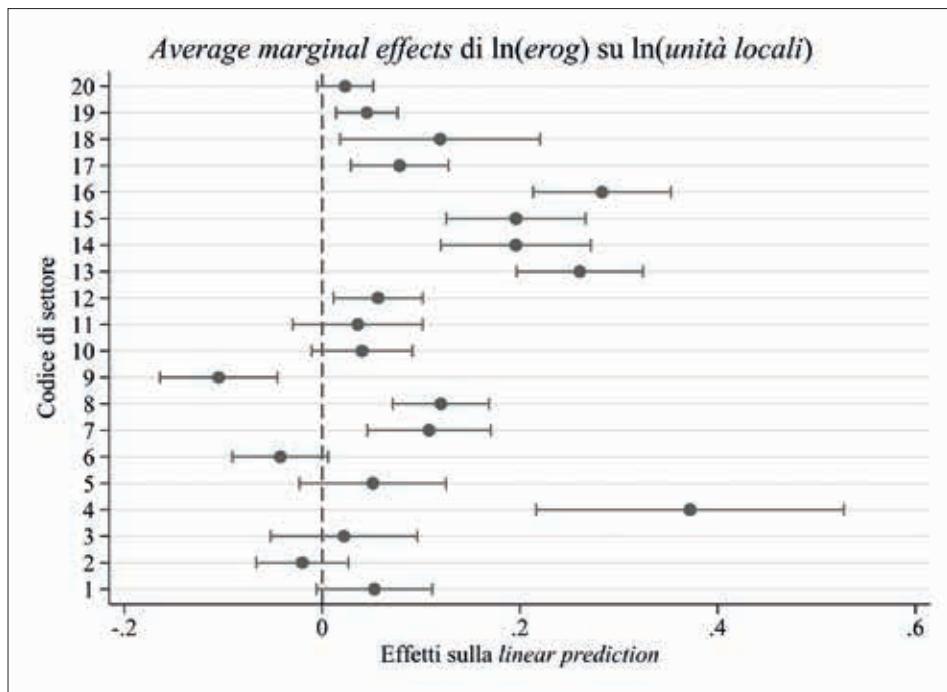
<sup>59</sup> Così facendo, si perdono circa il 31% delle osservazioni, ma, ripetendo l'analisi con il metodo Poisson QML per conservare le osservazioni uguali a zero, si ottengono risultati qualitativamente simili a quelli del modello OLS. In particolare, le stime trovano una forte correlazione tra il valore delle erogazioni totali e il numero di addetti, mentre, rispetto al numero di unità locali, la relazione è più debole, coerentemente a quanto rilevato con le stime OLS. Le stime Poisson QML sono statisticamente significative all'1% (con l'intero *set* di controlli ed effetti fissi, con *standard errors* clusterizzati a livello di osservazione). Non si richiamano le stime Poisson QML per ragioni di sintesi.

non è particolarmente alta, ma ciò è giustificato dal fatto che le sovvenzioni, tendenzialmente, venivano erogate a imprese già presenti sul territorio: questa stima, piuttosto, può catturare un effetto di *spillover* locale. La correlazione con il numero di addetti a fine periodo, invece, è molto più forte, giacché un aumento del 10% del valore delle erogazioni totali è associato a un incremento del 2,7% del numero di addetti. Questo risultato è coerente con le aspettative, giacché gli interventi previsti solitamente miravano a potenziare la capacità produttiva degli impianti locali. La colonna 5 ripete l'analisi solo per i comparti dell'industria in senso stretto (quindi, escludendo commercio e servizi, costruzioni, riparazione di veicoli, energia, gas e acqua) e trova correlazioni leggermente più robuste per entrambe le variabili dipendenti (rispettivamente, 1% per le unità locali e 3,3% per il numero di addetti)<sup>60</sup>. Questo risultato induce a esplorare con maggior dettaglio l'eterogeneità settoriale delle iniziative. Per farlo, è stata aggiunta al modello di regressione un'interazione tra il valore delle erogazioni e un indicatore settoriale, permettendo di evidenziare eventuali differenze di efficacia degli interventi tra un settore e l'altro.

I risultati sono riportati nella Figura 3, che mostra come la correlazione tra il valore totale delle erogazioni e il numero di unità locali vari molto significativamente da un settore all'altro: se in alcuni comparti la stima non è statisticamente distinguibile dallo zero, in altri è molto grande. In particolare, un incremento del 10% delle erogazioni nelle industrie conciarie e dei prodotti in pelle è associato a un aumento delle unità locali del 3,7%, un effetto quattro volte maggiore di quanto è stato stimato aggregando tutti i settori. La correlazione è particolarmente forte anche per l'industria metalmeccanica, per quella delle macchine elettriche e degli apparecchi di precisione e per l'industria dei mezzi di trasporto, dove la stima si aggira tra l'1,9% e il 2,6%. La stima è, invece, negativa quando si considera il valore delle erogazioni assegnate all'industria della raffinazione del petrolio e della produzione di *carbon coke*.

<sup>60</sup> Le stime delle colonne 2-5 sono effettuate con le variabili di controllo osservate a fine decennio. Come controllo di robustezza, sono state eseguite tutte le stime utilizzando le variabili di controllo con un *lag* di un periodo, vale a dire controllando per le condizioni locali a inizio decennio. I risultati sono riportati, per completezza, nella colonna 6 e non si evidenzia alcuna differenza significativa nei risultati, sia in termini di coefficienti stimati che di significatività statistica. Questo controllo di robustezza è stato eseguito per tutte le stime successive, riscontrando sempre risultati sostanzialmente invariati, e non viene ulteriormente riportato per non appesantire il testo.

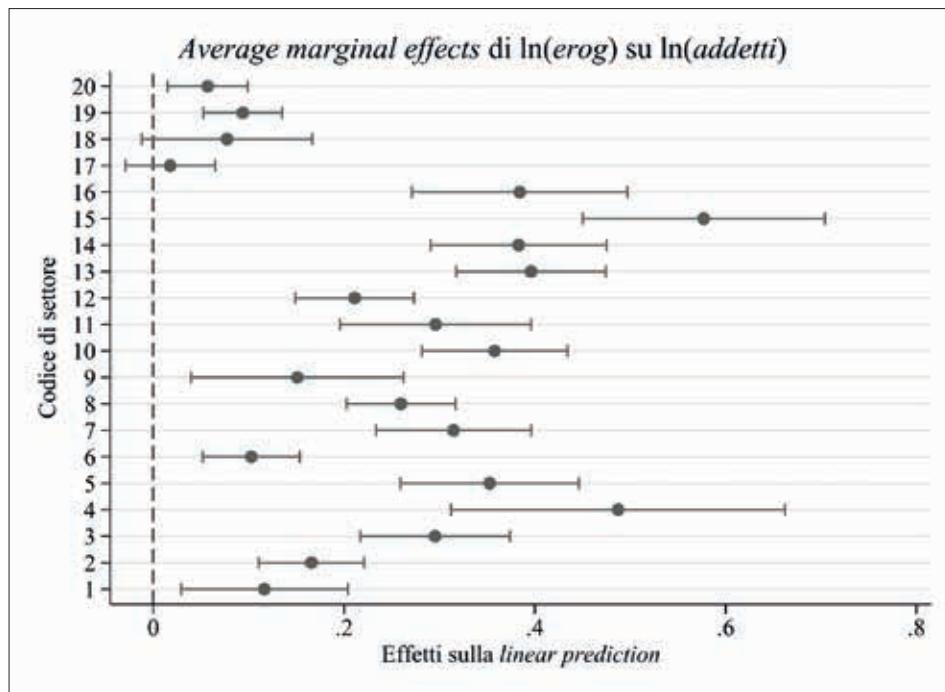
Figura 3. Effetto delle erogazioni totali sul numero di unità locali per settore



Nota: Stime OLS, variabili in logaritmo, con intervalli di confidenza al 95%. Il modello include l'intero set di controlli, effetti fissi di anno e provincia. Gli standard errors sono clusterizzati a livello di provincia-settore. I codici di settore corrispondono a quelli riportati nella Tabella 8, prima colonna.

È stata ripetuta la stessa analisi di eterogeneità settoriale stimando la correlazione tra il valore totale delle erogazioni e il numero di addetti: i relativi risultati sono richiamati nella Figura 4. In questo caso, si nota, innanzitutto, una netta differenza tra i settori dell'industria in senso stretto e quelli dei servizi, dell'energia, gas e acqua e delle costruzioni: per i primi stimiamo valori molti grandi e statisticamente significativi, mentre per i secondi i coefficienti, seppur positivi, sono piccoli. Tra gli stessi settori manifatturieri, però, si evidenzia un'ampia varianza: un incremento delle erogazioni totali del 10% nell'industria dei mezzi di trasporto è associato a un aumento del numero di addetti del 5,7%; nella metalmeccanica e nell'industria delle macchine elettriche e degli apparecchi di precisione il coefficiente stimato è vicino al 4%. Una stima superiore ma meno precisa si ottiene per il settore conciario e delle pelli, mentre quello delle calzature mostra un coefficiente leggermente inferiore. L'intervento appare invece meno efficace quando le agevolazioni vengono erogate all'industria estrattiva, a quella del legno e dei prodotti in legno, e all'industria alimentare, delle bevande e del tabacco.

Figura 4. Effetto delle erogazioni totali sul numero di addetti per settore

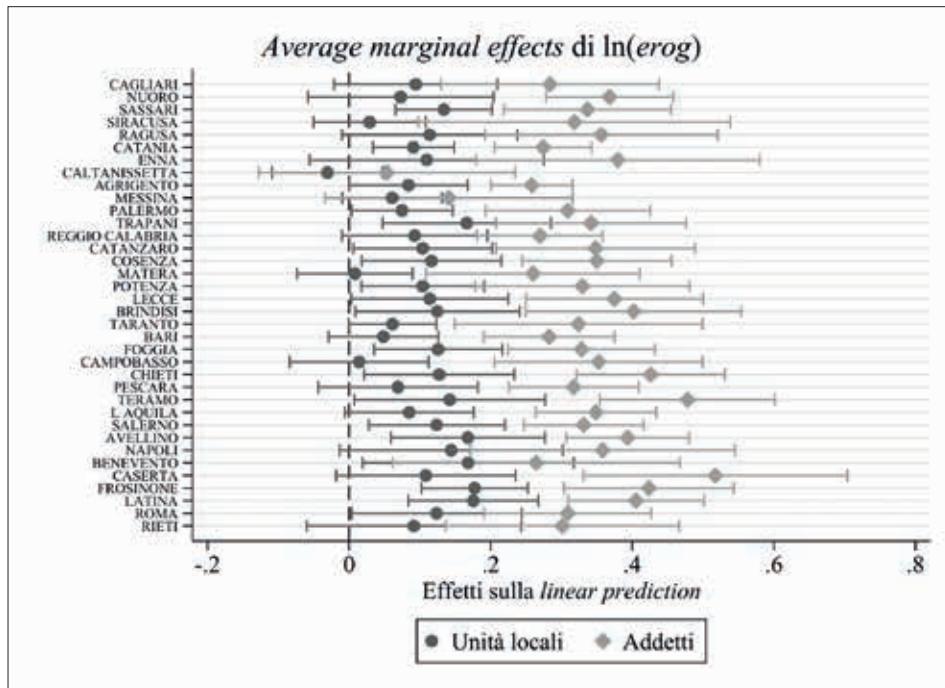


Nota: Stime OLS, variabili in logaritmo, con intervalli di confidenza al 95%. Il modello include l'intero set di controlli, effetti fissi di anno e provincia. Gli standard errors sono clusterizzati a livello di provincia-settore. I codici di settore corrispondono a quelli riportati nella Tabella 8, prima colonna.

Un'altra fonte di eterogeneità, che può essere interessante approfondire, riguarda la differenza di efficacia tra territori. Vale a dire che si intende verificare se, a parità di settore e periodo, le erogazioni fossero associate a variazioni più grandi in alcune province rispetto ad altre. La Figura 5 riporta gli effetti marginali stimati solamente sui settori propriamente industriali, ottenuti facendo interagire la variabile erogazioni totali con l'indicatore della provincia: in questo caso, si osserva che, come prevedibile, gli effetti sono significativamente più ampi rispetto al numero di addetti piuttosto che a quello di unità locali in tutte le province. Per entrambe le misure, però, si rileva una certa eterogeneità tra le province: in relazione al numero di addetti, gli interventi sono stati particolarmente efficaci nelle province di Caserta e Teramo, dove un aumento del 10% delle erogazioni totali è associato a un incremento del numero di addetti tra il 4,8% e il 5,2%. In linea generale, gli interventi appaiono meno produttivi di occupazione in Sicilia, particolarmente nelle province di Caltanissetta e Messina, dove la stima oscilla tra lo 0,5% e l'1,4%, e, soprattutto, non è statisticamente significativa. Rispetto al numero di unità locali,

l'efficacia dell'intervento è inferiore in tutte le province, ma oscilla, comunque, tra lo 0,3% di Siracusa e l'1,8% di Frosinone. Inoltre, la stima non è statisticamente diversa da zero in molte province e appare nulla o, perfino, potenzialmente negativa a Campobasso, Matera e Caltanissetta.

Figura 5. Effetto delle erogazioni totali sul numero di unità locali e addetti per provincia



Nota: Stime OLS, variabili in logaritmo, con intervalli di confidenza al 95%. Il modello include l'intero set di controlli, effetti fissi di anno e provincia. Gli standard errors sono clusterizzati a livello di provincia-settore. Vengono esclusi i settori al di fuori dell'industria in senso stretto (costruzioni; commercio e servizi; riparazione di veicoli; energia, gas e acqua).

Questa analisi di impatto è stata conclusa testando altri due margini di effetto delle erogazioni, ovvero il valore medio delle erogazioni e il numero di ditte beneficiarie. Questo esercizio intende scomporre le correlazioni osservate<sup>61</sup>, per capire

<sup>61</sup> In termini più precisi, la scomposizione dovrebbe essere tra valore medio delle erogazioni e numero delle erogazioni, giacché una stessa impresa poteva ricevere più di una erogazione. Tuttavia, il numero di imprese beneficiarie è una variabile più rilevante dal punto di vista del *policymaker*. D'altronde, la distribuzione delle due variabili è molto simile: dunque, questo passaggio non modifica sostanzialmente i risultati.

se sia stato più efficace concentrare le risorse su erogazioni di alto importo oppure ammettere a finanziamento un numero superiore di imprese<sup>62</sup>. La Tabella 11 riporta i risultati dei coefficienti stimati per entrambe le variabili con diverse specificazioni del modello di regressione (senza controlli, con controlli, con controlli solo su industria in senso stretto). In tutte le specificazioni, non compare associazione statisticamente significativa tra il numero di unità locali e il valore medio delle erogazioni, mentre, con il numero di ditte beneficiarie, l'associazione è molto significativa (all'1%) e la stima è considerevole: un incremento del 10% del numero di beneficiari è associato a un aumento del numero di unità locali di circa il 2%. Rispetto al numero di addetti, invece, entrambe le variabili dell'intervento mostrano un'associazione positiva e statisticamente significativa. Anche in questo caso, però, il numero di imprese beneficiarie sembra più rilevante del valore medio delle erogazioni: un aumento del primo del 10% è collegato a un incremento del numero di addetti tra il 3,8% e il 4,7%, mentre un incremento del 10% del valore medio delle erogazioni è accostato a un aumento degli addetti compreso fra l'1,8% e il 2,2%.

Questi esiti, che paiono suggerire una maggiore efficacia dell'intervento sul margine estensivo piuttosto che su quello intensivo, non devono, però, essere interpretati come un giudizio definitivo sulla qualità della spesa. Innanzitutto, da un punto di vista metodologico, le stime permettono di identificare associazioni forti, ma dovrebbero essere rafforzate da un *design* di ricerca in grado di indicare più precisamente l'effetto causale. Questo obiettivo può realizzarsi più facilmente con un maggiore livello di dettaglio territoriale, il cui sviluppo è rimandato a futuri aggiornamenti. Inoltre, dal punto di vista delle finalità di *policy*, non è scontato che le variabili utilizzate (il numero di unità locali e dei loro addetti) siano quelle anelate dal *policymaker*: come si è visto, lo scopo dell'intervento straordinario era la riduzione dei divari di reddito attraverso un significativo incremento della produttività che passasse attraverso l'industrializzazione dell'economia meridionale. L'ampliamento della base produttiva nel Mezzogiorno era, dunque, un risultato intermedio, ma non finale, di questa politica. Ciò che è più rilevante, l'aumento della numerosità degli addetti non era necessariamente un risultato desiderabile, se questo avveniva in settori a bassa produttività del lavoro. Questo primo approfondimento dovrà, pertanto, essere ulteriormente arricchito con analisi che tengano conto degli effetti di produttività dell'intervento per il Sud. Per finire, questo esame ha evidenziato gli effetti di medio periodo dell'iniziativa, ma resta da verificare la sostenibilità di questi esiti nel lungo periodo.

<sup>62</sup> Il modello di regressione assume la seguente forma funzionale:  $\ln(y_{ijt}) = \alpha + \beta_1 \ln(\overline{erog})_{ijT} + \beta_2 \ln(n.ditte)_{ijT} + \gamma X'_{it} + \tau_t + \phi_i + \theta_j + \varepsilon_{ijt}$ . Dove  $(\overline{erog})$  è il valore medio delle erogazioni nel settore  $j$  e nella provincia  $i$  durante il decennio tra  $t-1$  e  $t$ , mentre  $n.ditte$  è il numero di aziende che hanno ricevuto le erogazioni nello stesso periodo, in ciascun settore e provincia. Si noti che nell'analisi viene impiegato il numero di matricole aziendali beneficiarie, piuttosto che il numero di ditte.

Nonostante i limiti di questa indagine, si sono, in ogni caso, potuti evidenziare alcuni risultati innovativi. In primo luogo, il giudizio sulla ricaduta dell'intervento straordinario nel breve periodo deve essere positivo: le agevolazioni industriali erano connesse a un rafforzamento della base industriale sia in termini di addetti che di impianti, con possibili effetti di *spillover* a livello locale. In secondo luogo, questa efficacia appare eterogenea per settore di impiego e per provincia. Rispetto al primo fattore, è interessante notare che non emerge un'evidente divisione tra comparti ad alta e bassa intensità di capitale (ad esempio, chimica contro trasformazione alimentare). Piuttosto, la correlazione stimata è particolarmente forte nella metalmeccanica, nell'industria delle macchine e degli apparecchi elettrici e di precisione, in quella dei mezzi di trasporto. Nuove ricerche potranno, quindi, precisare quanto l'intervento straordinario abbia favorito la modernizzazione della struttura industriale del Mezzogiorno verso quelli che, a tutt'oggi, restano settori di punta dell'economia italiana. Infine, l'eterogeneità per provincia ha evidenziato sintomatiche differenze di efficacia tra territori, con alcune regioni (come l'Abruzzo), in cui gli effetti appaiono particolarmente ampi, e altre (come la Sicilia), dove la *performance* appare meno soddisfacente. La piena comprensione dei fattori locali che hanno favorito o impedito l'efficacia dell'intervento straordinario è un ulteriore aspetto da rimandare a indagini specifiche.

## 5. Conclusioni

Le analisi effettuate, grazie alle elaborazioni settoriali e regionali degli incentivi all'industria erogati attraverso l'intervento straordinario, sembrano confermare alcune tendenze di fondo già rilevate e, allo stesso tempo, possono offrire prospettive innovative di studio sulla capacità dell'iniziativa per il Mezzogiorno di sostenere una maggiore varietà di settori rispetto a quanto si fosse solitamente ritenuto. La stessa contrazione del valore medio delle erogazioni, verificatasi dopo il 1972, va letta alla luce della diversificazione regionale e settoriale degli investimenti, mentre sono ancora aperte le questioni relative all'eredità della Cassa per alcuni di quei campi o macroambiti, come le 4A (abbigliamento, agroalimentare, *automotive* e aerospazio) o i comparti più innovativi e ad alta intensità di capitale, essenziali per la tenuta produttiva del Paese e la crescita economica del Sud dopo la fine dell'intervento straordinario. Più in generale, il contributo della strategia nazionale volta all'accumulazione di capitale fisico e allo sviluppo industriale del Mezzogiorno è stato rilevante sia durante la *golden age* che durante la *silver age*, con un'accelerazione verso la fine dell'intervento straordinario, che deve essere ancora approfondita e chiarita nei suoi contorni e nelle sue dimensioni effettive.

La dinamica dei settori produttivi permette di analizzare, valorizzando la geolocalizzazione dei dati, l'intensità degli incentivi, la loro capacità di incidere sui

territori, se e come la *policy* pubblica abbia sostenuto il passaggio dal fordismo al postfordismo. Si tratta di un passaggio decisivo per la storia del capitalismo contemporaneo, che traduceva a livello nazionale e meridionale la metamorfosi del modello di sviluppo operante fino all'inizio degli anni Settanta del Novecento. Questo snodo fondamentale – collocato all'inizio di una successione di crisi economiche in Italia e di grandi trasformazioni nel mondo, che hanno messo in discussione il pensiero keynesiano basato sulla leva della domanda e modificato il tradizionale rapporto tra Stato e mercato – ha costituito le premesse di un arresto della politica meridionalistica inaugurata nel dopoguerra con la Cassa per il Mezzogiorno. Ora si può fare più luce su quella fase, dotandosi di inediti strumenti e dati di conoscenza, anche mediante gli esiti di questa ricerca. Esiste, infatti, la possibilità di integrare la nuova base di dati con informazioni esterne per svolgere analisi di impatto nel breve, medio e lungo periodo, separatamente per i diversi territori e settori.

I primi risultati, riportati sinteticamente in precedenza e sistematicamente nelle prossime Tabelle, mostrano gli effetti positivi dell'intervento straordinario sia sul numero di unità locali di impresa che sul numero di addetti nel medio periodo. L'analisi settoriale, in particolare, indica come la Cassa abbia svolto un ruolo di supporto al tessuto produttivo locale, soprattutto nei settori a minore intensità di capitale, nonché un'iniziativa di sostegno alla crescita degli occupati in tutti i settori. Questo quadro prospetta ricadute più ampie e complesse sui territori interessati, che potranno essere oggetto di ulteriori ricerche, includendo anche la possibilità di individuare eccezioni locali da esaminare con *case studies*. Una prospettiva di questo tipo, che è in grado di valorizzare ancora lo strumento di maggiore rilievo per il decollo del “miracolo italiano” e, insieme alla riforma agraria, per la modernizzazione della struttura economica meridionale, non fa ritenere conclusa l'indagine avviata un quindicennio fa sulle caratteristiche e sulla rilevanza dell'intervento pubblico in Italia, con riferimento alla Cassa, e consente di aprire un nuovo capitolo, da sviluppare con notevole impegno nel prossimo futuro, sugli investimenti pubblici e privati e sull'accumulazione produttiva nel Sud in un esteso arco di tempo, a dimostrazione dell'importanza di quel “keynesismo dell'offerta” che ha dato forma a un pensiero economico originale e alla storia più avanzata del Mezzogiorno.

Tabella 1. Intervento straordinario nel Mezzogiorno. Erogazioni per finanziamenti industriali: distribuzione regionale, 1959-1993 (ripartizione percentuale)

<i>Anno</i>	<i>Abruzzo</i>	<i>Basilicata</i>	<i>Calabria</i>	<i>Campagna</i>	<i>Lazio</i>	<i>Marche</i>	<i>Molise</i>	<i>Puglia</i>	<i>Sardegna</i>	<i>Sicilia</i>	<i>Toscana</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Pluriregionali</i>
1959	18,4	4,6	0,0	32,5	10,6	6,3	2,9	0,0	5,2	18,1	1,3	0,0	0,0
1960	7,4	1,5	3,1	28,9	14,0	4,0	0,0	10,2	7,7	22,7	0,4	0,0	0,0
1961	8,1	9,9	3,1	29,5	8,0	1,1	0,6	13,2	16,2	9,9	0,5	0,0	0,0
1962	9,8	0,9	10,6	30,3	11,0	1,7	1,0	15,8	7,2	11,0	0,9	0,0	0,0
1963	6,7	4,6	3,5	36,0	15,5	1,6	1,2	18,2	6,9	5,7	0,2	0,0	0,0
1964	9,5	4,4	2,4	27,9	17,5	2,2	0,7	18,7	6,5	10,2	0,1	0,0	0,0
1965	5,6	2,8	4,4	25,9	19,5	0,9	0,6	11,4	20,2	8,4	0,0	0,0	0,0
1966	5,2	2,7	4,3	20,9	20,3	3,7	0,2	20,9	6,9	13,0	0,6	0,0	1,4
1967	3,6	7,5	1,2	14,0	11,9	0,6	0,4	31,3	15,9	13,7	0,0	0,0	0,0
1968	4,8	7,7	4,1	22,3	11,9	0,9	0,9	21,9	17,8	7,7	0,0	0,0	0,0
1969	9,2	0,9	2,7	12,4	16,0	0,7	1,8	13,6	33,2	9,5	0,0	0,0	0,0
1970	3,7	2,4	1,6	17,9	15,5	0,5	0,5	17,9	26,0	13,9	0,1	0,0	0,0
1971	2,8	1,8	2,9	30,0	17,3	1,2	0,7	14,1	17,0	12,0	0,2	0,1	0,0
1972	3,8	0,9	2,2	15,1	9,9	0,7	0,2	39,5	15,2	11,2	0,0	0,0	1,2
1973	4,7	2,1	2,6	19,2	9,6	1,1	0,8	23,5	13,8	22,5	0,1	0,0	0,0
1974	5,2	2,0	3,5	18,4	14,0	0,9	0,6	26,2	16,1	12,6	0,0	0,0	0,4
1975	4,8	1,4	5,1	17,4	11,6	1,2	1,2	29,7	17,4	10,1	0,0	0,0	0,2
1976	5,0	2,5	3,3	20,9	10,8	1,2	1,6	26,9	18,1	9,5	0,0	0,0	0,0
1977	6,0	1,9	3,8	16,4	13,1	1,1	1,6	23,3	23,3	9,5	0,1	0,0	0,0
1978	6,5	1,4	3,4	17,1	10,0	1,9	2,4	33,5	11,9	11,7	0,0	0,0	0,2
1979	8,2	1,9	3,9	17,8	13,7	2,1	1,2	29,4	11,9	9,8	0,1	0,0	0,0
1980	7,5	2,5	3,8	17,1	15,3	2,4	1,5	33,8	6,5	9,5	0,1	0,0	0,0
1981	14,1	1,4	3,8	20,1	12,6	3,3	2,3	20,1	12,6	9,5	0,0	0,1	0,0
1982	15,7	1,8	5,2	23,7	15,4	3,9	4,1	13,4	6,7	10,1	0,2	0,0	0,0
1983	10,8	1,8	6,9	29,1	17,4	2,9	2,2	14,4	3,5	10,8	0,1	0,1	0,0
1984	12,0	1,6	7,1	26,7	14,8	4,0	1,8	16,1	6,2	9,2	0,4	0,0	0,0
1985	13,3	1,8	6,7	23,5	17,4	4,0	3,8	15,7	4,1	9,2	0,4	0,1	0,0

<i>Anno</i>	<i>Abruzzo</i>	<i>Basilicata</i>	<i>Calabria</i>	<i>Campania</i>	<i>Lazio</i>	<i>Marche</i>	<i>Molise</i>	<i>Puglia</i>	<i>Sardegna</i>	<i>Sicilia</i>	<i>Toscana</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Pluriregionali</i>
1986	13,9	1,6	5,9	20,8	19,0	3,1	1,1	18,9	5,3	10,1	0,1	0,1	0,0
1987	12,7	1,2	6,7	20,2	18,9	3,7	2,7	16,7	5,5	11,5	0,2	0,1	0,0
1988	14,4	1,4	4,7	24,2	14,5	2,2	1,6	16,9	8,5	11,4	0,1	0,0	0,0
1989	15,5	1,7	4,5	19,0	29,6	3,2	1,7	13,2	4,1	7,4	0,1	0,0	0,0
1990	13,9	2,9	4,3	19,6	22,9	3,5	2,3	16,9	4,3	9,2	0,1	0,0	0,0
1991	14,2	1,7	3,7	14,7	33,7	5,5	1,0	13,6	4,9	6,8	0,1	0,0	0,0
1992	14,7	2,9	4,4	15,7	26,9	3,7	1,3	14,4	5,5	10,5	0,0	0,0	0,0
1993	19,0	2,1	3,7	22,3	23,1	3,1	4,6	11,6	3,9	6,6	0,0	0,0	0,0
Media 1959-1993	9,5	2,6	4,1	21,9	16,1	2,4	1,5	19,3	11,3	11,0	0,2	0,0	0,1

Fonte: *Elaborazioni degli autori sul dataset “Gli incentivi dell’intervento straordinario per gli investimenti industriali (1959-1993)”, a cura di A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, realizzato in base a dati “Sinit” per il PRIN 2022, The assessment of regional development policies in Italy through a new database (1950s-2000s).*

Tabella 2. Intervento straordinario nel Mezzogiorno. Importi totali delle erogazioni per finanziamenti industriali e distribuzione regionale, 1959-1993 (valori in migliaia di euro 2011)

Anno	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campagna	Lazio	Marche	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Lombardia	Pluriregionali	Totale
1959	915,6	230,2	0	1.613,4	526,4	313,3	145,5	0	259,7	900,5	64,4	0	0	4.969,1
1960	1.803,0	363,9	757,0	7.073,4	3.431,0	966,4	4,3	2.492,8	1.893,0	5.538,8	109,9	0	0	24.433,4
1961	3.419,7	4.182,3	1.293,6	12.529,7	3.386,9	483,5	252,0	5.583,3	6.865,1	4.189,0	224,7	0	0	42.409,7
1962	6.075,2	532,9	6.557,7	18.833,8	6.808,1	1.029,8	605,3	9.777,5	4.495,1	6.808,5	551,0	0	0	62.075,0
1963	5.481,8	3.819,8	2.857,8	29.613,6	12.732,8	1.275,3	1.011,0	14.963,6	5.673,3	4.684,3	157,5	0	0	82.270,7
1964	12.014,2	5.485,1	2.975,4	35.108,0	22.085,5	2.768,3	884,7	23.496,6	8.188,7	12.848,0	98,6	0	0	125.953,0
1965	14.231,6	7.234,4	11.211,4	65.860,5	49.601,0	2.310,0	1.642,3	29.042,4	51.371,2	21.311,6	106,3	0	0	253.922,6
1966	12.476,2	6.526,1	10.380,0	50.311,6	48.923,5	8.805,2	562,2	50.298,6	16.727,7	31.370,9	1.344,2	0	0	3.489,2
1967	19.622,1	40.314,3	6.341,2	75.421,3	63.954,6	3.060,7	2.220,6	168.455,3	85.417,9	73.489,4	79,5	0	0	538.376,9
1968	24.448,3	39.065,1	20.774,4	11.3.658,6	60.808,9	4.544,0	4.811,7	111.414,9	90.421,5	39.323,7	100,9	0	0	509.372,1
1969	60.470,4	5.633,4	17.563,1	81.451,9	105.534,2	4.364,8	12.059,7	89.471,8	218.551,2	62.675,0	148,9	0	0	657.924,3
1970	56.483,1	37.096,0	24.070,4	274.265,0	237.075,4	8.192,5	7.858,9	273.933,5	399.069,9	213.201,3	967,3	0	0	1.532.213,1
1971	10.637,0	6.772,3	11.097,4	114.358,7	66.157,1	4.707,6	2.608,2	53.771,5	64.761,7	45.751,8	769,9	430,1	0	381.823,5
1972	32.517,3	7.208,1	19.008,3	128.125,7	83.609,8	6.128,7	2.046,9	334.217,3	129.091,4	94.938,8	6,4	0	10.053,2	846.951,9
1973	48.412,2	21.617,1	27.022,2	197.565,1	98.594,4	11.367,9	8.056,4	241.953,8	141.987,0	231.150,3	747,7	0	0	1.028.473,9
1974	49.247,1	19.337,2	32.838,3	174.581,3	132.810,5	8.559,2	5.804,6	247.918,4	151.980,5	118.845,3	171,6	0	0	4.224,0
1975	51.697,6	15.113,2	54.657,6	187.529,7	124.723,9	13.451,6	12.578,2	319.616,7	187.251,6	108.897,3	136,1	0	0	1.771,6
1976	46.802,5	23.395,7	30.998,4	194.606,3	100.853,4	11.487,1	15.248,5	250.112,8	167.909,6	88.137,0	3,6	182,2	0	920.736,9

Anno	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Lazio	Marche	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Lombardia	Pluriregionali	Totale
1977	49.078,4	15.372,8	30.925,3	134.419,8	107.680,3	9.315,9	12.888,7	191.579,1	190.929,6	77.898,0	723,6	0	0	820.811,5
1978	47.835,9	10.440,8	24.935,9	126.472,7	73.565,3	13.730,9	17.851,6	247.747,8	87.919,3	86.420,2	166,3	0	1.629,5	738.716,0
1979	73.862,5	17.484,9	34.771,4	160.796,8	123.536,5	19.232,0	11.004,7	265.053,2	107.155,3	88.538,5	674,4	331,1	0	902.441,3
1980	70.143,4	23.485,5	35.621,2	159.537,3	142.380,2	22.175,1	13.938,4	315.527,0	60.178,4	88.378,2	1.179,2	0	0	932.543,9
1981	128.480,5	13.202,8	34.904,6	182.804,4	114.803,7	29.722,0	20.678,2	183.028,2	114.675,7	86.953,8	286,7	1.009,9	0	910.550,4
1982	89.415,1	9.950,3	29.359,6	134.642,3	87.411,0	22.149,0	23.118,9	76.291,3	37.904,8	57.212,2	869,5	108,7	0	568.432,5
1983	63.458,7	10.494,3	40.298,9	171.089,3	102.268,3	17.247,8	13.058,2	84.655,7	20.562,6	63.620,8	476,2	333,4	0	587.564,4
1984	88.295,4	11.443,6	52.345,5	195.845,2	108.815,0	29.654,2	13.496,7	118.215,3	45.713,7	67.816,7	2.765,5	0	0	734.407,0
1985	101.127,8	13.854,3	50.802,6	178.950,7	132.404,6	30.395,6	29.306,4	119.966,1	30.938,4	70.192,9	2.666,5	1.135,4	0	761.741,4
1986	140.369,7	15.799,1	59.755,0	209.881,6	191.448,2	31.180,4	11.215,6	190.754,0	53.062,2	101.841,8	1.417,1	963,0	0	1.007.687,6
1987	130.438,5	12.613,2	68.675,4	207.346,8	193.675,4	38.144,0	27.262,2	171.295,8	56.144,0	118.174,7	1.995,2	525,4	0	1.026.290,6
1988	172.692,9	16.327,0	56.825,4	289.368,4	174.164,3	26.540,9	19.443,2	202.564,9	101.612,2	136.593,6	878,9	321,9	0	1.197.333,6
1989	213.207,1	22.963,9	62.194,0	261.434,4	407.308,6	44.474,9	23.018,2	181.812,2	56.126,8	101.759,0	2.032,0	39,1	0	1.376.370,3
1990	180.988,0	38.971,4	56.704,5	255.409,4	299.553,8	46.131,2	30.569,1	220.470,8	55.885,4	120.648,3	700,3	628,0	0	1.305.760,1
1991	224.445,1	27.480,4	57.739,8	231.704,2	530.090,5	86.859,1	16.419,9	213.909,1	77.428,8	107.260,4	1.612,3	268,9	0	1.575.218,5
1992	165.061,4	32.217,7	49.697,9	175.891,0	302.092,7	41.043,0	14.178,0	161.895,3	61.414,2	118.140,4	479,6	452,3	0	1.122.473,5
1993	262.874,1	28.957,5	51.565,2	308.631,1	319.300,2	42.966,6	63.592,3	160.594,3	54.373,5	91.528,2	319,7	138,0	0	1.384.840,6
Totale	2.658.529,4	564.086,8	1.077.526,6	5.146.642,9	4.632.115,7	644.778,4	439.441,3	5.331.880,5	2.943.940,6	2.747.038,9	25.031,4	6.867,5	21.167,3	26.339.047,2

Anno	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campagna	Lazio	Marche	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Lombardia	Pluriregionali	Totale
Media														
1959-	20.600,5	12.405,4	10.794,0	80.386,0	57.548,6	4.021,2	2.984,6	93.924,9	81.651,6	56.545,4	365,1	28,7	902,8	422.159,0
1973														
Media														
1974-	117.476,1	18.900,3	45.780,8	197.042,6	188.444,3	29.223,0	19.733,6	196.150,4	85.958,3	94.942,9	977,7	321,9	381,2	995.333,1
1993														
Media														
1959-	75.958,0	16.116,8	30.786,5	147.046,9	132.346,2	18.422,2	12.555,5	152.339,4	84.112,6	78.486,8	715,2	196,2	604,8	749.687,1
1993														

*Fonte: Elaborazioni degli autori sul dataset “Gli incentivi dell’intervento straordinario per gli investimenti industriali (1959-1993)”, a cura di A. Lepore, S. Palermo, A. Ranazzotti, realizzato in base a dati “Sinit” per il PRIN 2022, The assessment of regional development policies in Italy through a new database (1950s-2000s).*

Tabella 3. Intervento straordinario nel Mezzogiorno. Numero di erogazioni per finanziamenti industriali: distribuzione regionale, 1959-1993

<i>Anno</i>	<i>Abruzzo</i>	<i>Basilicata</i>	<i>Calabria</i>	<i>Campagna</i>	<i>Lazio</i>	<i>Marche</i>	<i>Molise</i>	<i>Puglia</i>	<i>Sardegna</i>	<i>Sicilia</i>	<i>Toscana</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Pluri-regionali</i>	<i>Totale</i>
1959	11	3	0	7	3	3	2	0	1	3	1	0	0	34
1960	28	7	11	52	20	3	1	32	26	24	1	0	0	205
1961	43	19	33	128	32	12	9	132	47	51	1	0	0	507
1962	86	13	76	156	72	17	10	201	49	82	4	0	0	766
1963	91	27	65	203	108	23	16	228	55	88	2	0	0	906
1964	135	31	79	266	173	36	18	342	77	125	2	0	0	1.284
1965	126	29	79	301	205	29	20	327	104	166	2	0	0	1.388
1966	106	22	63	259	203	33	16	257	88	208	4	0	1	1.260
1967	112	45	93	359	234	36	19	418	120	215	2	0	0	1.653
1968	159	39	127	513	276	51	35	494	150	229	2	0	0	2.075
1969	143	40	131	446	366	48	32	479	193	249	3	0	0	2.130
1970	148	40	131	502	404	72	35	555	212	271	3	0	0	2.373
1971	68	29	70	269	168	37	13	261	106	154	2	1	0	1.178
1972	103	28	72	334	228	38	20	330	156	216	1	0	1	1.527
1973	111	40	93	395	275	58	32	308	209	278	3	0	0	1.802
1974	134	38	117	391	302	62	52	374	210	271	3	0	1	1.955
1975	215	56	196	522	405	73	50	534	246	306	2	0	1	2.606
1976	233	52	155	484	441	79	50	509	233	331	1	1	0	2.569
1977	208	50	173	479	449	88	45	533	221	297	4	0	0	2.547
1978	280	58	163	535	470	104	64	577	232	342	4	0	1	2.830
1979	320	59	190	614	525	127	59	617	260	309	5	1	0	3.086
1980	521	108	293	869	599	168	73	765	310	476	7	0	0	4.189
1981	564	100	324	1.072	625	197	89	826	316	492	6	1	0	4.612
1982	474	84	243	740	376	139	70	591	165	399	4	1	0	3.286
1983	453	78	338	843	440	107	62	560	145	374	4	1	0	3.405

Anno	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Lazio	Marche	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Lombardia	Pluriregionali	Totale
1984	611	91	487	1.052	628	210	82	894	272	479	4	0	0	4.810
1985	737	135	534	1.312	762	203	104	1.151	258	691	5	1	0	5.893
1986	969	147	668	1.487	924	250	109	1.499	473	882	8	1	0	7.417
1987	881	144	747	1.514	954	301	116	1.451	415	972	10	2	0	7.507
1988	1.030	167	732	1.765	1.004	290	136	1.596	557	1.062	10	2	0	8.351
1989	1.050	166	751	1.723	1.139	339	126	1.656	604	1.046	11	1	0	8.612
1990	1.116	211	743	1.810	1.177	326	136	1.742	575	1.102	8	2	0	8.948
1991	1.149	238	750	1.762	1.636	469	130	1.729	634	1.106	10	2	0	9.615
1992	1.069	219	644	1.583	1.255	329	110	1.661	668	1.121	10	2	0	8.671
1993	1.084	191	549	1.405	1.182	270	107	1.408	604	963	9	1	0	7.773
Totale	14.568	2.804	9.920	26.152	18.060	4.627	2.048	25.037	8.991	15.380	158	20		5127.770
Media														
1959- 1973	98,0	27,5	74,9	279,3	184,5	33,1	18,5	290,9	106,2	157,3	2,2	0,1	0,1	1.272,5
Media														
1974- 1993	654,9	119,6	439,9	1.098,1	764,7	206,6	88,5	1.033,7	369,9	651,1	6,3	1,0	0,2	5.434,1
Media														
1959- 1993	416,2	80,1	283,4	747,2	516,0	132,2	58,5	715,3	256,9	439,4	4,5	0,6	0,1	3.650,6

Fonte: *Elaborazioni degli autori sul dataset “Gli incentivi dell’intervento straordinario per gli investimenti industriali (1959-1993)”, a cura di A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, realizzato in base a dati “Sinit” per il PRIN 2022, The assessment of regional development policies in Italy through a new database (1950s-2000s).*

Tabella 4. Intervento straordinario nel Mezzogiorno. Ditte beneficiarie di incentivi per il sostegno all'industria (contributi a fondo perduto e in conto interesse). Distribuzione regionale, 1959-1993

<i>Anno</i>	<i>Abruzzo</i>	<i>Basilicata</i>	<i>Calabria</i>	<i>Campania</i>	<i>Lazio</i>	<i>Marche</i>	<i>Molise</i>	<i>Puglia</i>	<i>Sardegna</i>	<i>Sicilia</i>	<i>Toscana</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Pluriregionali</i>	<i>Totale</i>
1959	11	3	0	7	3	3	2	0	1	3	1	0	0	34
1960	28	7	11	52	20	3	1	32	26	24	1	0	0	205
1961	42	19	33	128	31	12	9	132	46	51	1	0	0	504
1962	86	13	74	155	70	16	10	199	49	82	3	0	0	757
1963	91	27	64	201	101	23	16	222	53	87	2	0	0	887
1964	133	31	77	257	161	34	18	332	75	121	2	0	0	1241
1965	123	28	76	293	187	27	19	316	101	161	2	0	0	1333
1966	103	22	61	252	183	32	16	243	84	205	3	0	1	1205
1967	105	44	89	348	215	33	19	396	114	208	2	0	0	1573
1968	156	37	126	500	259	48	35	477	142	220	2	0	0	2002
1969	139	40	123	436	332	40	31	463	185	238	3	0	0	2030
1970	142	40	125	469	352	62	32	520	195	259	2	0	0	2198
1971	66	27	66	252	157	35	13	245	98	147	2	1	0	1109
1972	101	28	68	320	203	33	19	297	145	195	1	0	1	1411
1973	106	38	85	374	246	50	28	278	197	257	2	0	0	1661
1974	123	37	112	373	274	49	48	346	191	243	2	0	1	1799
1975	201	54	177	486	353	68	46	469	219	284	2	0	1	2360
1976	223	48	150	448	406	72	48	477	219	309	1	1	0	2402
1977	199	49	162	446	411	80	45	511	211	283	4	0	0	2401
1978	264	56	154	497	433	94	60	548	224	321	4	0	1	2656
1979	298	55	178	564	479	117	52	564	246	286	5	1	0	2845
1980	473	100	276	781	528	145	64	700	297	449	5	0	0	3818
1981	505	92	289	923	553	165	84	737	296	447	5	1	0	4097
1982	434	78	228	678	346	125	64	555	159	371	4	1	0	3043

Anno	<i>Abruzzo</i>	<i>Basilicata</i>	<i>Calabria</i>	<i>Campania</i>	<i>Lazio</i>	<i>Marche</i>	<i>Molise</i>	<i>Puglia</i>	<i>Sardegna</i>	<i>Sicilia</i>	<i>Toscana</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Pluriregionali</i>	<i>Totale</i>
1983	410	74	316	785	396	98	59	523	140	343	4	1	0	3149
1984	555	88	456	979	556	176	75	804	263	445	4	0	0	4401
1985	667	130	485	1190	635	171	92	1029	245	600	5	1	0	5250
1986	834	122	571	1281	752	200	93	1283	367	741	7	1	0	6252
1987	758	120	622	1288	761	238	101	1235	338	758	8	1	0	6228
1988	867	139	615	1462	805	230	113	1298	436	822	9	1	0	6797
1989	850	146	641	1431	900	261	100	1344	486	854	9	1	0	7023
1990	871	188	612	1486	916	250	109	1398	472	893	8	1	0	7204
1991	924	212	615	1450	1267	344	105	1407	496	905	9	1	0	7735
1992	889	192	555	1339	999	254	93	1380	541	899	9	1	0	7151
1993	929	170	486	1220	936	231	91	1239	537	826	9	1	0	6675

Fonte: *Elaborazioni degli autori sul dataset “Gli incentivi dell’intervento straordinario per gli investimenti industriali (1959-1993)”, a cura di A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, realizzato in base a dati “Sinit” per il PRIN 2022, The assessment of regional development policies in Italy through a new database (1950s-2000s).*

Il dato si calcola come numero di matricole univoche in ciascuna regione per ogni anno. Si calcolano, quindi, come due distinte occorrenze i casi in cui la stessa ditta riceva sussidi in due regioni nello stesso anno, così come il caso in cui la stessa ditta riceva sussidi nella stessa regione ma in due anni diversi.

**Tabella 5. Intervento straordinario nel Mezzogiorno. Ripartizione settoriale delle erogazioni per finanziamenti industriali, 1959-1993 (valori in migliaia di euro 2011)**

Anno	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
1959	0	0	45	1.003	0	0	157	737	0	198	133	2.032	85	312	0	0	0	18	172	0	0	0	0	78	0	0	0	0
1960	147	0	627	13.036	1.265	14	414	854	0	1.289	573	3.202	833	390	79	177	40	0	64	192	0	0	421	717	0	0	0	0
1961	401	0	662	19.091	1.283	0	665	1.059	316	1.474	972	16.270	477	1.435	1.110	537	378	0	199	615	47	0	0	508	800	0	0	111
1962	262	0	1.331	28.130	2.409	98	827	2.556	123	4.526	2.475	10.243	2.423	1.499	2.020	62	922	1.09	137	767	26	0	0	473	658	0	0	0
1963	63	104	1.416	27.001	6.972	132	808	3.289	372	8.179	3.051	15.476	4.153	4.441	1.453	1.406	446	1	181	923	814	8	0	410	1.047	0	0	34
1964	623	0	3.764	39.389	6.949	228	1.184	7.610	1.483	8.414	6.553	17.728	8.051	2.850	5.563	3.672	771	16	367	1.228	4.558	16	0	1.627	3.073	0	0	234
1965	854	32	3.474	36.615	6.862	2.303	4.943	23.382	1.744	47.910	6.859	42.503	12.382	10.109	30.659	9.348	1.846	196	60	3.408	4.378	36	0	779	3.637	0	0	24
1966	1.128	0	3.266	44.814	9.639	1.208	4.193	17.351	2.981	31.298	4.889	48.993	19.002	8.335	10.019	10.472	595	4344	495	7.978	4.704	41	0	1.515	3.931	0	0	27
1967	1.984	225	6.215	58.246	19.123	1.078	3.831	20.156	13.007	1.08.953	10.4567	77.342	86.019	7.861	8.926	4.203	1.089	2.765	3.460	2.198	3.054	221	0	3.562	6.448	0	44	0
1968	2.461	90	5.332	70.259	15.280	3.469	6.442	16.245	12.181	139.932	26.19	67.434	68.762	13.132	19.517	15.531	2.868	3.140	748	6.400	7.436	223	0	1.429	4.496	0	0	45
1969	3.007	103	8.669	65.185	3.4214	1.329	19.105	44.892	31.272	149.982	70.859	96.149	37.201	24.851	17.580	9.994	8.388	16.461	1.107	5.260	10.311	87	0	2.551	5.976	0	0	51
1970	7.436	413	18.336	130.412	53.376	1.410	8.149	95.391	88.048	44.6924	61.582	109.384	27.0463	42.903	50.204	53.254	3.098	45.346	1.118	8.347	46.248	91.4	0	7.119	9.993	0	0	2.435
1971	2.548	0	7.907	45.470	19.417	2.083	6.144	21.623	13.185	78.345	17.231	32.229	52.152	19.00	17.001	23.879	1.657	5.943	482	5.826	3.861	75	0	1.289	3.044	0	0	1.034
1972	1.875	536	8.343	65.798	22.927	1.331	5.339	8.499	19.238	159.115	27.785	66.336	30.2.052	26.921	1.4493	56.035	1.2270	40.019	212	10.671	4.292	0	0	2.604	3.027	44	0	201
1973	9.602	532	25.242	104.311	28.896	1.309	11.091	26.513	56.056	224.881	39.121	90.667	211.320	34.194	40.320	69.065	2.457	14.645	1.827	17.997	5.516	0	0	4.358	8.423	0	0	132
1974	11.071	107	32.154	95.883	29.90	3.470	8.670	24.646	18.894	173.743	44.945	85.803	231.024	27.093	30.371	64.188	8.203	13.263	834	11.603	8.040	0	1.999	6.382	9.599	207	0	225
1975	13.025	10	32.682	120.228	47.178	1.890	11.854	24.852	16.835	188.804	48.064	117.528	239.152	38.350	23.912	83.243	6.503	25.305	1.229	12.797	3.854	0	0	5.180	14.932	156	0	432
1976	9.323	16	19.568	108.377	24.124	2.124	11.484	19.067	8.112	160.722	34.089	89.229	234.013	33.015	24.153	111.704	4.707	10.154	1.453	10.415	2.777	0	0	2.483	8.679	0	0	8
1977	13.371	14	17.970	87.397	32.536	3.552	9.690	16.468	11.991	180.026	26.160	85.549	165.287	30.257	27.809	60.957	5.055	25.666	471	9.470	4.275	0	0	2.408	6.316	0	0	85

Anno	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
1978	9.726	157	20.714	70.890	22.253	2.896	10.461	13.116	7.889	132.094	19.593	77.155	190.130	29.859	26.206	73.986	5.968	7.379	981	5.643	3.645	0	0	1.841	5.970	0	0	163
1979	9.394	624	17.324	106.509	34.135	902	14.122	25.210	6.209	216.299	34.300	95.353	222.867	42.224	34.827	91.954	10.157	3.990	749	10.078	2.218	1.485	0	4.417	6.294	274	0	586
1980	8.235	1.266	16.380	11.456	23.902	4.179	18.487	22.664	4.338	74.969	35.405	97.493	273.993	38.532	37.705	115.675	10.208	3.635	804	6.299	2.752	1.628	0	7.881	16.639	321	0	77
1981	8.574	768	13.360	121.943	28.382	9.689	18.302	25.220	1.786	18.868	38.799	8.691	142.362	30.258	25.145	17.367	13.423	1.336	5.723	10.755	2.405	1.275	0	6.138	12.639	29	0	191
1982	6.379	3.272	7.938	11.2496	27.866	3.604	20.716	24.95	1.050	48.442	37.184	71.400	69.118	23.060	16.989	45.008	16.908	3.217	2.790	7.222	226	677	194	6.776	10.057	348	0	932
1983	4.431	1.160	6.062	38.449	14.402	7.727	14.417	23.340	917	46.655	31.275	79.348	65.011	21.471	34.057	55.54	12.510	653	571	8.607	1.308	1.321	0	6.649	11.075	623	0	121
1984	4.882	1.052	1.3043	166.731	29.094	3.708	22.306	37.599	1.215	48.011	36.812	96.515	76.046	37.005	28.181	78.698	12.736	1.284	384	7.709	3.704	788	35	6.884	19.347	461	0	166
1985	3.990	1.542	10.001	160.939	37.764	9.197	24.655	29.124	822	48.092	30.944	95.895	81.298	40.113	41.496	90.875	18.158	505	1.052	6.368	5.248	1.332	14	7.099	14.747	49	0	515
1986	3.717	1.987	27.089	220.140	55.931	11.831	26.170	54.510	1.027	49.931	62.356	1.16.948	13.2.547	40.688	53.423	79.279	13.305	478	1.692	7.156	5.269	891	3.38	16.440	20.712	1.288	202	2.344
1987	5.346	1.786	7.926	227.875	57.010	8.769	22.734	46.155	1.205	81.378	62.684	121.273	119.347	41.400	65.741	57.652	26.872	707	1.014	8.823	1.3961	3.750	3.063	19.064	20.175	507	317	5746
1988	5.469	2.006	14.777	258.321	63.014	13.205	26.006	80.258	1.083	80.567	66.206	132.700	150.856	46.655	83.634	85.569	18.257	1.070	1.804	7.202	13.474	1.042	374	20.036	20.616	1.745	56	1.933
1989	7.360	1.942	14.945	245.641	74.324	9.457	25.844	97.582	1.018	86.205	86.041	112.319	112.250	64.264	86.356	242.920	10.842	2.701	3.085	6.426	14.100	1.046	12.595	17.917	20.695	1.832	1.268	1.545
1990	15.592	1.452	16.431	257.259	82.258	9.646	19.948	90.491	3.040	193.638	77.860	100.544	131.153	57.999	131.077	57.637	21.372	1.499	6.881	6.220	34.512	710	17.489	14.167	18.895	5.170	291	2.600
1991	18.344	3.163	28.704	264.611	80.193	9.207	31.836	160.021	3.273	109.118	106.628	138.154	164.485	79.764	125.728	96.267	2.864	2.957	4.254	26.411	697	3.935	17.408	32.159	5.034	964	1.652	
1992	12.779	388	12.560	171.242	43.846	6.085	14.788	135.051	1.571	120.738	58.276	77.900	96.631	42.267	104.389	64.322	23.344	654	1.102	3.898	64.737	870	27.358	13.753	16.905	5.293	389	1.278
1993	13.100	3.784	7.801	241.243	79.564	75.43	25.835	81.655	1.310	111.142	62.008	94.478	139.916	64.878	128.209	134.590	26.253	2.412	3.914	16.405	74.511	498	26.852	13.818	18.191	4.047	167	720
Totale	21.688	28.531	43.1.569.43.40.8.1.1.6.22.8	14.465.7	451.751.3.2.2.3.83	33.561.3.4.9.0.8.33.1.37.2.3.32.6.6.2.2.3.3.1.4.6.7.91.2.0.27.1.95.1.3.4.8.5.6.3.1.4.5.5.3.14.7.91	24.1.698	49.765	259.303	382.671	19.6.32	124.246	224.85	3.66.0.0.20	27.426	5.637	25.666											

Fonte: Elaborazioni degli autori sul dataset "Gli incentivi dell'intervento straordinario per gli investimenti industriali (1959-1993)", a cura di A. Lepore, S. Polerma, A. Ramazzotti, realizzato in base a dati "Sinti" per il PRIN 2022, The assessment of regional development policies in Italy through a new database (1950s-2000s).  
 Legenda: 1) attività collegate all'agricoltura; 2) attività collegate alla pesca; 3) industrie estrattive; 4) industrie della trasformazione alimentare, delle bevande e del tabacco; 5) industrie tessili e dell'abbigliamento; 6) industrie coniarie e dei prodotti in pelle; 7) industria del legno (escluso arredamento); 8) industria della carta, dei prodotti in cartone, degli imballaggi, industria della stampa e dell'editoria (incluso foto- e cinema); 9) fabbricazione di coke e raffinerie di petrolio; 10) industria chimica, farmaceutica e delle fibre artificiali; 11) fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche; 12) lavorazione di minerali (non metalliferi); 13) fabbricazione di metalli e prodotti in metallo; 14) fabbricazione di macchine e apparecchi meccanici; 15) fabbricazione di macchine elettriche e apparecchiature elettroniche; 16) fabbricazione di mezzi di trasporto; 17) altre industrie manifatturiere; 18) produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua; 19) costruzioni e installazione di macchine e veicoli (inclusi appalti medici e ortopedici); 20) riparazione di impianti; 21) commercio e altri servizi; 22) lavanderie industriali; 23) servizi informatici; 24) industria delle calzature; 25) arredamento (esclusi arredi in metallo); 26) confezionamento di generi alimentari; 27) settore non disponibile.

Tabella 6. Intervento straordinario nel Mezzogiorno. Ripartizione settoriale delle erogazioni per finanziamenti industriali: distribuzione percentuale, 1959-1993

Anno	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
1959	0,0	0,0	0,9	20,2	0,0	0,0	3,2	14,8	0,0	4,0	2,7	40,9	1,7	6,3	0,0	0,0	0,0	0,4	3,5	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0	
1960	0,6	0,0	2,6	53,4	5,2	0,1	1,7	3,5	0,0	5,3	2,3	13,4	3,4	1,6	0,3	0,7	0,2	0,0	0,3	0,8	0,0	0,0	0,0	1,7	2,9	0,0	0,0	
1961	0,9	0,0	1,6	45,0	3,0	0,0	1,6	2,5	0,7	3,5	2,3	24,2	1,1	3,4	2,6	1,3	0,9	0,0	0,5	1,5	0,1	0,0	0,0	1,2	1,9	0,0	0,3	
1962	0,4	0,0	2,1	45,3	3,9	0,2	1,3	4,1	0,2	7,3	4,0	16,5	3,9	2,4	3,3	0,1	1,5	0,2	0,2	1,2	0,0	0,0	0,0	0,8	1,1	0,0	0,0	
1963	0,1	0,1	1,7	32,8	8,5	0,2	1,1	4,0	0,5	9,9	3,7	18,8	5,0	5,4	1,8	1,7	0,5	0,0	0,2	1,1	1,0	0,0	0,0	0,5	1,3	0,0	0,0	
1964	0,5	0,0	3,0	31,3	5,5	0,2	0,9	6,0	1,2	6,7	5,2	14,1	6,4	2,3	4,4	2,9	0,6	0,0	0,3	1,0	3,6	0,0	0,0	1,3	2,4	0,0	0,0	
1965	0,3	0,0	1,3	14,4	2,7	0,9	1,9	9,2	0,7	18,9	2,7	16,7	4,9	4,0	12,1	3,7	0,7	0,1	0,0	1,3	1,7	0,0	0,0	0,3	1,4	0,0	0,0	
1966	0,5	0,0	1,4	18,6	4,0	0,5	1,7	7,2	1,2	13,0	2,0	20,3	7,9	3,5	4,2	4,3	0,2	1,8	0,2	3,3	2,0	0,0	0,0	0,6	1,6	0,0	0,0	
1967	0,4	0,0	1,2	10,8	3,6	0,2	0,7	3,7	2,4	20,2	19,4	14,4	14,9	1,5	1,7	0,8	0,2	0,5	0,6	0,4	0,6	0,0	0,0	0,7	1,2	0,0	0,0	
1968	0,5	0,0	1,1	13,8	3,0	0,7	1,3	3,2	2,4	27,5	5,1	13,2	13,5	2,6	3,8	3,1	0,6	0,6	0,1	1,3	1,5	0,0	0,0	0,3	0,9	0,0	0,0	
1969	0,5	0,0	1,3	9,9	5,2	0,2	2,9	6,8	4,8	22,8	10,8	14,6	5,7	3,8	2,7	1,4	0,4	2,5	0,2	0,8	1,6	0,0	0,0	0,4	0,9	0,0	0,0	
1970	0,5	0,0	1,2	8,5	3,5	0,1	0,5	6,2	5,7	27,2	4,0	7,1	17,7	2,8	3,3	3,5	0,2	3,0	0,1	0,5	3,0	0,1	0,0	0,5	0,6	0,0	0,0	
1971	0,7	0,0	2,1	11,9	5,1	0,5	1,6	5,7	3,5	20,5	4,5	8,4	13,7	5,1	4,5	6,3	0,4	1,6	0,1	1,5	1,0	0,0	0,0	0,3	0,8	0,0	0,3	
1972	0,2	0,1	1,0	7,5	2,7	0,2	0,6	1,0	2,3	18,8	3,3	7,8	35,7	3,2	1,7	6,6	0,1	4,7	0,0	1,3	0,5	0,0	0,0	0,3	0,4	0,0	0,0	
1973	0,9	0,1	2,5	10,1	2,8	0,1	1,1	2,6	5,5	21,9	3,8	8,8	20,5	3,3	3,9	6,7	0,2	1,4	0,2	1,7	0,5	0,0	0,0	0,4	0,8	0,0	0,0	
1974	1,2	0,0	3,0	11,2	4,4	0,2	1,1	2,3	1,6	17,5	4,5	10,9	22,2	3,6	2,2	7,7	0,6	2,3	0,1	1,2	0,4	0,0	0,0	0,5	1,4	0,0	0,0	
1975																												

Anno	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	
1976	1,0	0,0	2,1	11,7	2,6	0,2	1,2	2,1	0,9	17,3	3,7	9,6	25,2	3,6	2,6	12,0	0,5	1,1	0,2	1,1	0,3	0,0	0,0	0,3	0,9	0,0	0,0	0,0	
1977	1,6	0,0	2,2	10,6	4,0	0,4	1,2	2,0	1,5	21,9	3,2	10,2	20,1	3,7	3,4	7,4	0,6	3,1	0,1	1,2	0,5	0,0	0,0	0,3	0,8	0,0	0,0	0,0	
1978	1,3	0,0	2,8	9,6	3,0	0,4	1,4	1,8	1,1	17,9	2,7	10,4	25,7	4,0	3,5	10,0	0,8	1,0	0,1	0,8	0,5	0,0	0,0	0,2	0,8	0,0	0,0	0,0	
1979	1,0	0,1	1,9	11,8	3,8	0,1	1,6	2,8	0,7	14,0	3,8	10,6	24,7	4,7	3,9	10,2	1,1	0,4	0,1	1,1	0,2	0,2	0,0	0,5	0,7	0,0	0,0	0,1	
1980	0,9	0,1	1,8	12,3	2,6	0,4	2,0	2,4	0,5	8,0	3,8	10,5	29,4	4,1	4,0	12,4	1,1	0,4	0,1	0,7	0,3	0,2	0,0	0,8	1,1	0,0	0,0	0,0	
1981	0,6	0,1	1,5	13,4	3,1	1,1	2,0	2,8	0,2	15,3	4,3	9,1	15,6	3,3	2,8	19,1	1,5	0,1	0,6	1,2	0,3	0,1	0,0	0,0	0,7	1,4	0,0	0,0	0,0
1982	1,1	0,6	1,4	19,8	4,9	0,6	3,6	4,3	0,2	8,5	6,5	12,6	12,2	4,1	3,0	7,9	3,0	0,6	0,5	1,3	0,0	0,1	0,0	1,2	1,8	0,1	0,0	0,2	
1983	0,8	0,2	1,0	23,6	2,5	1,3	2,5	4,0	0,2	7,9	5,3	13,5	11,1	3,7	5,8	9,4	2,1	0,1	1,5	0,2	0,2	0,0	1,1	1,9	0,1	0,0	0,0		
1984	0,7	0,1	1,8	22,7	4,0	0,5	3,0	5,1	0,2	6,5	5,0	13,1	10,4	5,0	3,8	10,7	1,7	0,2	0,1	1,0	0,5	0,1	0,0	0,9	2,6	0,1	0,0	0,0	
1985	0,5	0,2	1,3	21,1	5,0	1,2	3,2	3,8	0,1	6,3	4,1	12,6	10,7	5,3	5,4	11,9	2,4	0,1	0,1	0,8	0,7	0,2	0,0	0,9	1,9	0,0	0,0	0,1	
1986	0,4	0,2	2,7	21,8	5,6	1,2	2,6	5,4	0,1	5,0	6,2	11,6	13,2	4,0	5,3	7,9	1,3	0,0	0,2	0,7	0,5	0,1	0,0	1,6	2,1	0,1	0,0	0,2	
1987	0,5	0,2	0,8	22,2	5,6	0,9	2,2	4,5	0,1	7,9	6,1	11,8	11,6	4,0	6,4	5,6	2,0	0,1	0,1	0,9	1,4	0,4	0,3	1,9	2,0	0,0	0,0	0,6	
1988	0,5	0,2	1,2	21,6	5,3	1,1	2,2	6,7	0,1	6,7	5,5	11,1	12,6	3,8	7,0	7,1	1,5	0,1	0,2	0,6	1,1	0,1	0,0	1,7	1,7	0,1	0,0	0,2	
1989	0,5	0,1	1,1	17,8	5,4	0,7	1,9	7,1	0,1	6,3	6,3	8,2	8,2	4,7	6,3	17,6	1,4	0,2	0,2	0,5	1,0	0,1	0,9	1,2	1,9	0,1	0,1	0,1	
1990	1,2	0,1	1,3	19,7	6,3	0,7	1,5	6,9	0,2	7,9	6,0	7,7	10,0	4,4	10,0	5,9	1,6	0,1	0,5	0,5	2,6	0,1	1,3	1,1	1,4	0,4	0,0	0,2	
1991	1,2	0,2	1,8	16,8	5,1	0,6	2,0	10,2	0,2	6,9	6,8	8,8	10,4	5,1	8,0	6,1	1,7	0,2	0,3	1,7	0,0	2,2	1,1	2,0	0,3	0,1	0,1		
1992	1,1	0,0	1,1	15,3	3,9	0,5	1,3	12,0	0,1	10,8	5,2	6,9	8,6	3,8	9,3	5,7	2,1	0,1	0,3	5,8	0,1	2,4	1,2	1,5	0,5	0,0	0,1		
1993	0,9	0,3	0,6	17,4	5,7	0,5	1,9	5,9	0,1	8,0	4,5	6,8	10,1	4,7	9,3	9,7	1,9	0,2	0,3	1,2	5,4	0,0	1,9	1,0	1,3	0,3	0,0	0,1	

Anno	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
Totale	0,8	0,1	1,6	15,4	4,3	0,6	1,7	5,0	1,3	13,3	5,2	10,1	15,7	3,9	5,1	8,2	1,2	0,9	0,2	0,9	1,5	0,1	0,5	0,9	1,4	0,1	0,0	0,1

Fonte: Elaborazioni degli autori sul dataset "Gli incentivi dell'intervento straordinario per gli investimenti industriali (1959-1993)", a cura di A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, realizzato in base a dati "Sinit" per il PRIN 2022, *The assessment of regional development policies in Italy through a new database (1950s-2000s)*.

Legenda: 1) attività collegate all'agricoltura; 2) attività collegate alla pesca; 3) industria estrattiva; 4) industrie della trasformazione alimentare, delle bevande e del tabacco; 5) industrie tessili e dell'abbigliamento; 6) industrie conciarie e dei prodotti in pelle; 7) industria del legno e dei prodotti in legno (escluso arredamento); 8) industria della carta, dei prodotti in cartone, degli imballaggi, industria della stampa e dell'editoria (incluso foto-fono-cinema); 9) fabbricazione di coke e raffinerie di petrolio; 10) industria chimica, farmaceutica e delle fibre artificiali; 11) fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche; 12) lavorazione di minerali non metalliferi; 13) fabbricazione di metallo e prodotti in metallo; 14) fabbricazione di macchine e apparecchi meccanici; 15) fabbricazione di machine elettriche e apparecchiature elettriche, elettroniche e ottiche (inclusi apparecchi medicali e ortopedici); 16) fabbricazione di mezzi di trasporto; 17) altre industrie manifatturiere; 18) produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua; 19) costruzioni e installazione di impianti; 20) riparazione di macchine e veicoli (inclusi officine meccaniche); 21) commercio e altri servizi; 22) lavanderie industriali; 23) servizi informatici; 24) industria delle calzature; 25) arredamento (esclusi arredi in metallo); 26) confezionamento di generi alimentari; 27) confezionamento di generi non alimentari; 28) settore non disponibile.

**Tabella 7. Intervento straordinario nel Mezzogiorno. Importi medi delle erogazioni relative ai finanziamenti industriali per settore, 1959-1993 (valori in migliaia di euro 2011)**

Anno	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
1959	0	0	45,0	91,2	0	0	78,3	368,4	0	99,2	66,7	290,3	84,6	311,7	0	0	0	17,6	57,3	0	0	0	0	78,2	0	0	0	
1960	49,1	0	89,6	143,5	105,5	13,7	59,1	85,4	0	184,2	191,0	96,5	208,2	97,6	79,5	88,6	20,1	0	32,0	63,9	0	0	0	105,1	89,6	0	0	0
1961	86,1	0	50,9	67,9	91,6	0	39,1	48,1	52,7	165,8	121,5	146,7	68,1	110,4	277,6	268,5	126,1	0	99,4	61,5	47,1	0	0	101,6	57,1	0	0	111,2
1962	26,2	0	47,5	76,5	83,1	32,6	35,9	91,3	24,6	28,9	206,3	90,6	110,1	93,7	288,6	30,9	115,2	109,0	45,8	45,1	25,6	0	0	59,1	43,9	0	0	0
1963	15,7	103,7	48,8	61,4	249,0	44,1	39,0	106,1	41,3	371,8	179,5	110,5	118,7	185,1	96,8	175,7	74,3	1,3	90,6	42,0	67,8	7,7	0	41,0	47,6	0	0	34,2
1964	51,9	0	51,6	73,8	151,1	32,6	43,8	126,8	211,8	247,5	218,4	87,8	146,4	142,5	222,5	439,0	514,4	8,2	61,2	31,5	325,5	8,2	0	116,2	99,4	0	0	13,0
1965	94,9	31,8	34,1	73,2	118,3	255,9	126,6	517,4	158,5	123,8,5	207,8	177,8	165,1	288,8	766,0	623,2	184,6	391	14,9	74,1	312,7	12,1	0	111,2	107,0	0	0	1,1
1966	102,5	0	36,7	119,8	181,9	100,7	104,8	309,8	331,3	823,6	163,0	175,6	287,9	268,9	400,8	748,0	148,6	73,9	61,8	227,9	294,0	13,5	0	168,4	131,0	0	0	1,2
1967	68,4	225,4	95,6	96,3	273,2	107,8	95,8	419,9	929,0	1379,2	275,1,8	255,3	833,5	182,8	276,5	262,7	77,8	307,2	407,5	40,7	190,9	44,2	0	274,0	159,0	0	44,5	0
1968	72,4	45,2	55,2	100,8	155,9	266,9	99,1	270,7	487,2	1590,1	512,1	178,9	587,7	273,6	513,6	539,0	151,0	314,0	49,8	80,0	391,4	55,8	0	109,9	86,5	0	0	2,4
1969	71,6	34,5	77,0	106,0	332,2	102,2	285,1	540,9	104,2,4	1443,1	1417,2	161,3	269,6	46,2	383,2	303,1	141,4	2057,6	110,7	61,2	491,0	17,4	0	170,1	90,5	0	0	8,6
1970	13,28	137,8	155,4	182,9	51,8,2	94,0	110,1	103,57	266,8,1	333,0	947,4	269,4	183,9	68,10	1024,6	1491,4	129,1	236,6	124,2	101,8	2720,3	187,9	0	284,8	125,4	0	0	608,7
1971	106,2	0	123,5	141,7	353,0	208,3	133,6	386,1	599,3	1152,1	374,6	162,8	778,4	554,3	607,2	995,0	207,1	990,5	80,3	142,1	1286,9	75,3	0	117,2	84,6	0	0	517,0
1972	85,2	267,8	128,4	161,1	301,7	147,9	90,3	173,5	601,2	1559,9	479,1	237,8	279,68	56,0,9	306,3	2155,2	105,8	2000,9	70,7	174,9	1073,0	0	0	124,0	94,6	44,2	0	100,4
1973	232,7	177,4	311,6	234,4	356,7	145,5	173,3	319,4	2548,0	1938,6	483,0	287,8	1663,9	657,6	650,3	1770,9	20,8	915,3	304,5	253,5	919,3	0	0	207,5	168,5	0	0	66,2
1974	235,6	35,7	401,9	208,0	255,6	247,9	135,5	300,6	590,4	1326,3	483,3	309,7	1359,0	501,7	497,9	1283,8	51,27	663,2	104,2	170,6	1340,0	0	1998,8	2455	165,5	207,4	0	112,3
1975	232,6	10,0	322,7	197,7	293,0	99,5	118,5	273,1	271,5	1165,5	361,4	297,5	1144,3	48,5,4	319,2	1321,3	197,1	973,3	204,8	121,9	642,3	0	0	161,9	199,1	155,7	0	216,0
1976	137,1	7,8	22,2	182,8	168,7	101,1	117,2	205,0	165,6	1004,5	272,7	228,2	1017,4	41,7	301,9	162,7	18,0	317,3	207,6	98,3	396,7	0	0	80,1	115,7	0	0	7,7
1977	178,3	7,1	213,9	153,3	218,4	148,0	98,9	164,7	234,5	1111,3	235,7	218,1	731,4	360,2	303,3	983,2	187,2	777,8	67,3	93,8	475,0	0	0	68,8	105,3	0	0	42,5
1978	120,1	59,3	164,4	115,3	147,4	99,9	93,4	145,7	167,9	772,5	153,1	178,6	706,8	281,7	273,0	192,5	1994	109,0	52,3	455,6	0	0	61,4	85,3	0	0	8,3	

Anno	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	
1979	105,5	104,0	148,1	165,9	190,7	39,2	118,7	233,1	132,1	71,7,6	239,2	199,1	68,1,4	364,0	305,5	999,5	338,6	117,4	93,7	86,0	369,7	148,4,9	0	147,2	83,8	273,6	0	585,8	
1980	74,2	316,5	111,8	123,0	106,2	112,9	101,6	139,0	85,1	421,2	171,9	150,0	63,2,6	218,9	275,7	1023,7	168,8	86,6	100,5	42,0	250,2	542,7	0	135,9	100,4	320,9	0	76,7	
1981	56,9	85,4	96,1	107,2	120,8	176,2	96,3	131,4	38,8	73,0,9	124,2	289,9	162,2,7	175,8	1284,9	213,4	46,1	357,7	72,0	267,3	212,6	0	97,4	108,5	28,9	0	95,6		
1982	104,6	363,6	96,8	128,6	153,6	109,2	112,6	161,8	95,4	47,9,3	216,2	168,4	100,9	168,3	188,8	62,3	307,4	169,3	398,5	89,2	75,5	225,5	64,7	107,6	99,7	173,8	0	23,8	
1983	100,7	82,8	134,7	150,9	81,4	203,3	91,8	143,2	91,7	395,4	158,0	173,6	169,7	139,4	315,3	615,9	201,8	544	95,2	121,2	261,7	440,2	0	89,9	117,8	311,4	0	40,2	
1984	76,3	70,1	141,8	122,5	101,0	77,2	94,1	174,1	101,3	294,5	156,0	146,2	150,3	172,2	221,9	672,6	172,1	80,3	76,9	96,4	411,5	98,5	17,3	62,6	135,3	153,7	0	55,4	
1985	51,8	90,7	102,0	96,1	99,4	146,0	81,4	100,8	58,7	28,4,6	115,5	125,1	126,2	148,0	231,8	530,3	176,3	50,5	116,9	80,6	437,3	148,0	7,1	64,5	86,2	16,3	0	73,5	
1986	53,1	124,2	137,7	104,0	103,6	144,3	71,5	131,3	93,4	234,4	170,4	139,3	170,4	139,3	253,2	426,2	114,7	47,8	211,5	70,2	405,3	89,1	84,6	120,9	83,2	161,0	201,9	146,5	
1987	78,5	99,2	65,0	98,5	111,8	112,4	73,2	139,7	92,7	38,3,9	163,7	129,0	154,2	135,7	288,3	207,2	175,4	54,4	126,8	98,0	581,7	375,0	765,8	119,2	87,7	63,3	158,6	574,6	
1988	68,4	118,0	100,5	110,7	112,7	142,0	70,3	196,7	90,2	291,9	154,3	122,4	172,6	139,6	289,4	555,1	129,5	59,4	164,0	64,3	519,0	115,7	62,3	105,5	75,8	145,4	27,8	175,7	
1989	90,9	129,5	95,8	107,4	121,2	105,1	76,3	211,7	63,6	284,5	182,7	105,6	119,5	177,0	263,3	97,1	77	138,8	135,1	220,4	61,6	486,2	130,8	484,4	100,7	93,0	122,1	241,5	118,8
1990	103,9	121,0	101,4	106,1	137,1	97,4	61,0	180,6	178,8	335,4	173,7	97,3	134,1	157,6	371,3	304,5	137,9	93,7	362,2	69,1	605,5	118,4	265,0	81,0	66,3	246,2	72,6	144,5	
1991	81,3	175,7	105,0	106,9	128,7	93,0	97,1	295,3	233,8	336,8	209,9	132,3	160,3	180,5	305,1	373,1	148,1	155,8	134,4	51,9	253,9	99,5	290,0	87,3	101,4	173,6	137,7	97,2	
1992	48,4	32,3	84,3	77,8	78,4	104,7	42,8,1	133,4	81,8	104,7	107,0	280,6	276,1	153,6	50,3	64,8	47,0	578,0	174,1	220,6	81,9	62,6	176,4	77,8	91,3				
1993	52,2	222,6	64,5	119,3	154,5	93,1	102,3	201,6	109,2	388,6	150,9	177,1	176,4	189,1	363,2	600,8	181,1	185,5	186,4	215,9	801,2	124,4	274,0	102,4	73,9	122,6	41,7	51,4	
Media																													
1993																													
1995-	95,9	116,4	124,9	123,0	181,0	120,2	96,2	245,1	384,7	773,6	353,5	173,1	524,3	271,9	346,1	747,2	169,5	442,8	142,1	93,0	523,1	199,9	377,9	120,9	99,7	160,9	111,6	144,8	

**Fonc: Elaborazioni degli autori sul dataset "Gli incentivi dell'intervento straordinario per gli investimenti industriali (1959-1993)", a cura di A. Lepore, S. Padermo, A. Ramazzotti, realizzato in base a dati "Sinti" per il PRIN 2022, The assessment of regional development policies in Italy through a new database (1950-2000).**  
**Legenda:** 1) attività collegate all'agricoltura; 2) attività collegate alla pesca; 3) industria estrattiva; 4) industrie della trasformazione alimentare, delle bevande e del tabacco; 5) industrie tessili e dell'abbigliamento; 6) industrie concinarie e dei prodotti in pelle; 7) industria del legno (escluso arredamento); 8) industria della carta, dei prodotti in cartone, degli imballaggi, industria della stampa e dell'editoria (incluso foto-fono-cinema); 9) fabbricazione di coke e raffinerie di petrolio; 10) industria chimica, farmaceutica e delle fibre artificiali; 11) fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche; 12) lavorazione di minerali non metalliferi; 13) fabbricazione di metalli e prodotti in metallo; 14) fabbricazione di macchine e apparecchi meccanici; 15) fabbricazione di macchine elettriche, elettroniche e ottiche (inclusi apparecchi medici e ortopedici); 16) fabbricazione di mezzi di trasporto; 17) altre industrie manifatturiere; 18) produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua; 19) costruzioni e installazione di impianti; 20) riparazione di macchine e veicoli (inclusi officine meccaniche); 21) commercio a altri servizi; 22) lavanderie industriali; 23) servizi informatici; 24) industria delle calzature; 25) arredamento (esclusi arredi in metallo); 26) confezionamento di generi alimentari; 27) confezionamento di generi alimentari; 28) settore non disponibile.

*Tabella 8. Tavola di raccordo settoriale del dataset “Gli incentivi dell’intervento straordinario per gli investimenti industriali (1959-1993)” con i dati censuari*

Codice del settore	Settori dell’intervento straordinario	Categorie economiche dei censimenti	
		1961-2001	
1	3. Industria estrattiva	2010. Minerali metalliferi 2020. Minerali non metalliferi	
2	4. Industrie della trasformazione alimentare, delle bevande e del tabacco	3010. Alimentari e bevande 3020. Tabacco	
3	5. Industrie tessili e dell’abbigliamento*	3040. Tessile 3051. Abbigliamento	
4	6. Industrie conciarie e dei prodotti in pelle	3030. Pelli e cuoio	
5	24. Industria delle calzature	3052. Calzature	
6	7. Industria del legno e dei prodotti in legno (escluso arredamento)	3061. Legno	
7	25. Arredamento (esclusi arredi in metallo)	3062. Mobili	
8	8. Industria della carta, dei prodotti in cartone, degli imballaggi, industria della stampa e dell’editoria (incluso foto-fono-foto-fono-cinema)	3070. Cartotecnica 3080. Editoria e stampa 3090. Industrie foto-fono-foto-fono-cinema	
9	9. Fabbricazione di coke e raffinerie di petrolio	3132. Petrolifera	
10	10. Industria chimica, farmaceutica e delle fibre artificiali	3131. Chimica 3133. Fibre tessili (artificiali)	
11	11. Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	3140. Gomma 3151. Plastica	
12	12. Lavorazione di minerali non metalliferi	3120. Lavorazione dei minerali non metalliferi	
13	13. Fabbricazione di metallo e prodotti in metallo 14. Fabbricazione di macchine e apparecchi meccanici	3100. Metallurgia (inclusi fucinatura, imbutitura, stampaggio e profilatura) 3111. Macchine non elettriche e carpenteria metallica; fonderie di 2° fusione	

14	15. Fabbricazione di macchine elettriche e apparecchiature elettriche, elettroniche e ottiche (inclusi apparecchi medicali e ortopedici)	3112. Macchine elettriche e per telecomunicazione 3113. Meccanica di precisione, oreficeria e argenteria
15	16. Fabbricazione di mezzi di trasporto	3115. Mezzi di trasporto
16	17. Altre industrie manifatturiere	3152. Altra industria manifatturiera
17	18. Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua	5010. Energia elettrica e gas 5020. Acqua
18	19. Costruzioni e installazione di impianti	4010. Costruzioni
19	20. Riparazione di macchine e veicoli (incluse officine meccaniche)	3114. Officine per lavorazioni e riparazioni meccaniche varie
20	21. Commercio e altri servizi 22. Lavanderie industriali 23. Servizi informatici	6010. Commercio all'ingrosso 6020. Commercio al dettaglio 9010. Servizi alle imprese 9030. Servizi per l'igiene e la pulizia

\*Poiché la fonte censuaria classifica l'industria dei materassi in quella tessile e dell'abbigliamento (secondo la pratica dei censimenti industriali dell'epoca), si è optato per modificare l'assegnazione settoriale dei records "Sinit", che riportano come attività la produzione di materassi, spostandoli dall'industria dell'arredamento (come sono classificati nel dataset dell'intervento straordinario) a quella del tessile-abbigliamento. Questa riclassificazione riguarda soltanto le analisi econometriche svolte in questa sezione e non le statistiche aggregate presentate precedentemente, che, invece, ispirandosi ad Ateco 2002, sussumono l'industria dei materassi all'interno dell'industria del mobile (codice DN 36.15: Fabbricazione di materassi).

Tabella 9. Statistiche descrittive del dataset "Sinit" e dei dati censuari

	media	sd	min	max	N.
Erogazioni totali (migliaia di euro 2011)	7002,962	31314,21	0	1444460	3600
Erogazioni medie (migliaia di euro 2011)	192,0751	754,914	0	26218,6	3600
Numero di ditte beneficiarie	29,30639	76,13838	0	1258	3600
Numero di erogazioni	33.31361	87,89708	0	1502	3600
Unità locali (altri settori)	1174,9	4786,009	0	112707	3600
Addetti (altri settori)	3673,698	12040,5	0	307896	3600
Popolazione residente	670884,3	677757,9	142794	3761067	3600

Densità demografica	661,2548	1065,256	52,16116	6635,304	3600
Incidenza di analfabeti	7,984646	5,346104	0,640768	22,03473	3600
Indice di vecchiaia	64,37175	34,73867	23,46974	184,1783	3600
Incidenza delle abitazioni in proprietà	66,4563	10,05714	27,423	80,82355	3600
Incidenza di laureati e diplomati sulla popolazione di 6 e più anni	15,15946	9,848965	2,784447	45,09254	3600
Partecipazione al mercato del lavoro maschile	66,20133	5,538656	52,66496	75,39903	3600
Partecipazione al mercato del lavoro femminile	27,52518	8,246573	6,750275	47,96617	3600
Incidenza dell'occupazione nel settore agricolo	23,87497	14,04828	1,808544	61,83919	3600
Incidenza dell'occupazione nel settore industriale	31,05169	6,257385	16,62461	47,50126	3600
Incidenza dell'occupazione nel settore terziario extracommercio	33,40709	11,60128	12,01828	62,28102	3600
Incidenza dell'occupazione nel settore commerciale	13,75347	4,578993	4,350604	22,62366	3600

Tabella 10. Stima OLS delle erogazioni totali su unità locali e addetti settoriali

Panel a:	<i>ln(unità locali)</i>					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>ln</i> (totale delle erogazioni, migliaia di euro 2011)	0,093*** (0,0130)	0,093*** (0,0130)	0,092*** (0,0130)	0,094*** (0,0132)	0,100*** (0,0168)	0,102*** (0,0166)
Controlli per popolazione, densità demografica, indice di vecchiaia	No	Sì	Sì	Sì	Sì	No
Controlli per incidenza di analfabeti, incidenza di laureati e diplomati sulla popolazione di 6 e più anni, incidenza delle abitazioni in proprietà	No	No	Sì	Sì	Sì	No

<i>Panel a:</i>		<i>ln(unità locali)</i>					
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Controlli per partecipazione al mercato del lavoro maschile, femminile e per l'occupazione settoriale (agricoltura, industria, terziario extracommercio, commercio)		No	No	No	Sì	Sì	No
Tutti i controlli con <i>lag</i> di un periodo		No	No	No	No	No	Si
Effetti fissi per settore, provincia, anno		Si	Si	Si	Si	Si	Si
Solo industria in senso stretto		No	No	No	No	Sì	Si
<i>Adj. R</i> 2		0,8930	0,8933	0,8933	0,8937	0,8385	0,8389
N. osservazioni		2450	2450	2450	2450	2067	2067
<i>Panel b:</i>		<i>ln(addetti)</i>					
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>ln</i> (totale delle erogazioni, migliaia di euro 2011)		0,266***	0,267***	0,266***	0,266***	0,327***	0,329***
		(0,0183)	(0,0182)	(0,0182)	(0,0184)	(0,0220)	(0,0221)
Controlli per popolazione, densità demografica, indice di vecchiaia		No	Sì	Sì	Sì	Sì	No
Controlli per incidenza di analfabeti, incidenza di laureati e diplomati sulla popolazione di 6 e più anni, incidenza delle abitazioni in proprietà		No	No	Sì	Sì	Sì	No
Controlli per partecipazione al mercato del lavoro maschile, femminile e per l'occupazione settoriale (agricoltura, industria, terziario extracommercio, commercio)		No	No	No	Sì	Sì	No

Panel b:	<i>ln</i> (addetti)					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Tutti i controlli con <i>lag</i> di un periodo	No	No	No	No	No	Sì
Effetti fissi per settore, provincia, anno	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Solo industria in senso stretto	No	No	No	No	Sì	Sì
<i>Adj. R</i> 2	0,7884	0,7895	0,7897	0,7900	0,7300	0,7317
N. osservazioni	2450	2450	2450	2450	2067	2067

Nota: In parentesi, errori standard clusterizzati a livello di osservazione (settore-provincia); \*  $p < 0,10$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,01$ .

Tabella 11. Stima OLS delle erogazioni totali su unità locali e addetti settoriali

	<i>ln</i> (unità locali)			<i>ln</i> (addetti)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>ln</i> (erogazioni medie)	0,00497	0,00832	-0,00395	0,184***	0,184***	0,224***
	(0,0150)	(0,0151)	(0,0183)	(0,0224)	(0,0224)	(0,0272)
<i>ln</i> (n. beneficiari)	0,204***	0,203***	0,237***	0,378***	0,376***	0,471***
	(0,0234)	(0,0234)	(0,0289)	(0,0280)	(0,0280)	(0,0327)
<i>Full set</i> di effetti fissi	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
<i>Full set</i> di controlli	No	Sì	Sì	No	Sì	Sì
Solo industria in senso stretto	No	No	Sì	No	No	Sì
<i>Adj. R</i> 2	0,8972	0,8977	0,8461	0,7936	0,7951	0,7391
N. osservazioni	2450	2450	2067	2450	2450	2067

Nota: In parentesi, errori standard clusterizzati a livello di osservazione (settore-provincia); \*  $p < 0,10$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,01$ .

*Sostenere l'innovazione, promuovere la crescita.  
Il Fondo IMI per la ricerca applicata e il Mezzogiorno  
(1969-1998)*

## 1. *Introduzione*

Gran parte della letteratura di economia dello sviluppo riconosce quale aspetto cruciale nella promozione della crescita nelle regioni sottosviluppate la creazione di meccanismi che garantiscano il trasferimento di tecnologia, consentendo al contempo l'accumulo di conoscenze e la creazione di capacità di innovazione a livello locale, ritenuti fattori essenziali per la promozione di una crescita autosufficiente. Nel caso delle regioni dell'Italia meridionale, la debolezza di tali meccanismi sembra essere stata una delle ragioni principali che spiegano il successo solo parziale della politica di intervento straordinario adottata dai governi italiani nei decenni successivi alla Seconda guerra mondiale.

La debolezza del meccanismo di trasferimento tecnologico era strettamente legata alla decisione di favorire gli investimenti in capitale fisico, poiché la scarsità nella dotazione di quest'ultimo era considerata il principale ostacolo all'industrializzazione. In effetti, la preferenza per gli investimenti in capitale ha avuto un forte impatto sulla specializzazione produttiva delle regioni meridionali, limitando la possibilità di generare spin-off attraverso il trasferimento tecnologico. Ma è stata anche l'architettura istituzionale degli strumenti creati appositamente per promuovere e sostenere l'innovazione a limitarne fortemente l'efficacia.

Il presente lavoro affronta questo aspetto dello sviluppo delle regioni del Mezzogiorno analizzando quello che fu il più importante e per lungo tempo l'unico strumento introdotto in Italia per sostenere le attività di Ricerca e sviluppo (R&S) svolte dalle imprese, sia private, sia pubbliche: il Fondo IMI per la ricerca applicata (IMI-FRA), istituito nel 1968 e attivo fino al 2001. Il Fondo non fu creato specificamente per sostenere le attività di ricerca e innovazione industriale nel Mezzogiorno, tuttavia quasi immediatamente, dopo solo alcuni anni di attività, i responsabili della politica economica cercarono di promuoverne l'utilizzo ed estenderne l'impatto al Sud meno sviluppato, riservando una quota dei finanziamenti del Fondo a favore delle imprese del Mezzogiorno.

Il saggio ricostruisce, per la prima volta, l'intera serie dei finanziamenti erogati dall'IMI-FRA, dalle origini alla sua chiusura, e tenta di trarre alcune conclusioni

preliminari sulla sua efficacia, valutandone in particolare l'impatto sull'industria del Mezzogiorno. La struttura del lavoro è la seguente: nel prossimo paragrafo si riassumono le principali difficoltà associate al trasferimento tecnologico nel Mezzogiorno e la relazione tra queste difficoltà e la specifica specializzazione industriale delle regioni meridionali; il terzo paragrafo ripercorre le vicende del Fondo IMI-FRA dalle origini, i cambiamenti e gli sviluppi che ne caratterizzarono la vicenda nel corso del trentennio di attività, nonché i principali limiti al suo funzionamento, in particolare a causa della complessità dei meccanismi istituzionali di *governance*; il quarto paragrafo descrive le fonti utilizzate nella ricerca; nel quinto si discutono i risultati empirici, valutando l'impatto del Fondo IMI-FRA sulla competitività delle regioni meridionali; l'ultimo paragrafo infine traccia alcune osservazioni conclusive.

## 2. *Trasferimento tecnologico e Mezzogiorno*

È ampiamente riconosciuto come il Mezzogiorno, anche durante la fase di industrializzazione del secondo dopoguerra, sia stato caratterizzato da una minore capacità di innovazione rispetto al Nord Italia o ad altre regioni europee avanzate. Già dalla metà degli anni Ottanta appariva evidente, infatti, come l'adozione di innovazioni industriali fosse generalmente più lenta nelle regioni meridionali e che questo producesse effetti negativi sulla loro competitività, dato che il divario tecnologico tendeva a comprimere la produttività complessiva di queste regioni. Le imprese del Mezzogiorno, in particolare, sembravano essere meno orientate all'innovazione e che, quand'anche innovassero, tendessero a concentrarsi sulla innovazione di processo – volta alla riduzione dei costi – piuttosto che sulla innovazione di prodotto. Infatti, in media la spesa in R&S delle imprese del Sud era inferiore rispetto a quella delle imprese del Nord, mentre gran parte della loro attività innovativa si esauriva nell'acquisto di beni intermedi e macchinari, ciò che in generale le portava a basare il proprio vantaggio competitivo principalmente su politiche di costo, piuttosto che sulla qualità del prodotto finale<sup>1</sup>.

Tre erano le ragioni principali di questa “arretratezza relativa”. La prima aveva a che fare con il contesto istituzionale generale, che non era in grado di fornire alle imprese manifatturiere strutture e servizi di ricerca adeguati, fattori essenziali per promuovere il progresso scientifico e tecnologico e diffondere la conoscenza. In secondo luogo, a metà degli anni Ottanta, all'apice della crisi delle grandi imprese, diveniva evidente l'assenza, nel Mezzogiorno, di quel del processo di agglomerazione

<sup>1</sup> Monitor, L'impresa industriale minore del Mezzogiorno di fronte al trasferimento delle tecnologie, in A. Silvani (a cura di), *Tecnologie e Mezzogiorno: ipotesi e scelte strategiche*, Franco Angeli, Milano 1995, pp. 33-92.

zione industriale che già caratterizzava alcune aree sub-regionali del Nord, nelle quali la formazione di distretti industriali garantiva un forte flusso di informazioni e conoscenza tra le imprese. Infine, a incidere su quel divario era la struttura produttiva stessa delle regioni meridionali, caratterizzata da una minore presenza, sia in termini quantitativi che qualitativi, di imprese appartenenti ai settori più dinamici, quelli a più elevata intensità tecnologica, e, in particolare, dal peso relativamente basso delle imprese produttrici di beni strumentali sulla produzione complessiva. La composizione strutturale della produzione del Mezzogiorno era caratterizzata dalla predominanza di attività produttive a bassa intensità tecnologica, come la produzione di generi alimentari, la fabbricazione di prodotti tessili e abbigliamento o la produzione di mobili, con un numero di imprese attive in quei settori superiore alla media nazionale. Infatti, le regioni meridionali erano caratterizzate da una relativa scarsità di imprese ad alta intensità tecnologica, e in particolare da una scarsità di imprese attive nella produzione di macchinari. Due erano le conseguenze negative di questa scarsità di offerta di beni strumentali: da un lato, ciò riduceva la capacità di trasferimento tecnologico, in quanto la produzione di beni intermedi è un importante strumento per la diffusione della tecnologia, per stimolare e accrescere i processi di innovazione e per generare spin-off; dall'altro lato, questo rendeva le imprese meridionali dipendenti dalla produzione delle regioni settentrionali o dalle importazioni<sup>2</sup>.

In questo contesto di generale scarsa propensione all'innovazione, le uniche eccezioni erano costituite da alcune grandi imprese attive in settori ad alta intensità di capitale. La loro costituzione era il risultato di investimenti esterni, provenienti in particolare dalle regioni settentrionali, fatti nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta, quando le politiche incentrate su incentivi eccezionali agli investimenti e sull'intervento diretto dello Stato stimolarono una significativa riallocazione delle risorse a favore del Mezzogiorno<sup>3</sup>. Si trattava di imprese private o, più spesso, statali con una propensione agli investimenti in R&S e all'innovazione maggiore rispetto alla media delle imprese meridionali, ma con una capacità di diffusione dell'innovazione stessa relativamente modesta, a causa della loro debole integrazione con le realtà produttive locali. Allo stesso tempo, a causa di una visione dello sviluppo regionale che privilegiava gli investimenti fissi, spesso queste imprese potevano godere di sussidi volti a ridurre le diseconomie che affliggevano le regioni meri-

<sup>2</sup> L. Cavola, *Produttività degli interventi di trasferimento tecnologico nel Mezzogiorno*, ivi, pp. 127-62.

<sup>3</sup> P. Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, il Mulino, Bologna 1978; Id. (a cura di), Pasquale Saraceno. *Gli anni dello Schema Vanoni. 1953-1959*, Giuffrè, Milano 1982; E. Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro*, il Mulino, Bologna 2013; E. Felice, A. Lepore E S. Palermo (a cura di), *La convergenza possibile: strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento*, il Mulino, Bologna 2015.

dionali, con il risultato indiretto di ridurre la loro propensione alla concorrenza dinamica basata sulla innovazione e sull'aumento della produttività<sup>4</sup>.

Questo quadro era il risultato di un cambiamento strutturale di lungo periodo che, nei venticinque anni successivi la fine della Seconda guerra mondiale, vide il Sud sperimentare un periodo di crescita straordinaria. Nel 1950, il Governo italiano promosse l'istituzione di un fondo speciale di investimento, la Cassa per il Mezzogiorno. Sostenuta dall'assistenza finanziaria di istituzioni internazionali come la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, nel suo primo decennio di attività questa agenzia per lo sviluppo delle regioni meridionali si concentrò principalmente sul miglioramento delle infrastrutture. Dalla fine degli anni Cinquanta, la Cassa rivolse la propria attenzione al sostegno del processo di industrializzazione del Sud, affiancata in questo dall'impresa pubblica, alla quale fu imposto di localizzare nel Mezzogiorno non meno del 40% dei propri investimenti totali (il 60% dei nuovi investimenti). All'inizio degli anni Settanta, quindi, il tasso di investimento nel Sud era quasi doppio rispetto alle altre regioni italiane, ciò che provocò il rapido aumento della produttività industriale<sup>5</sup>. Tuttavia, gli incentivi all'industrializzazione ebbero un effetto relativamente limitato sull'industria dei beni di consumo, in quanto erano principalmente rivolti a promuovere la produzione meccanica, metallurgica e chimica per sostenere le produzioni a valle già localizzate nelle regioni settentrionali: la siderurgia per l'industria automobilistica e per la fabbricazione di elettrodomestici, la produzione petrolchimica per il settore chimico e per la fabbricazione di prodotti in plastica. La prevalente presenza al Sud di grandi imprese ad alta intensità di capitale ed energia, spesso pubbliche, si rivelò un fattore limitante per la crescita nei decenni successivi, quando la crisi degli anni Settanta mise in luce i limiti di un modello di industrializzazione non orientato a uno sviluppo autosufficiente e prevalentemente incentrato sul mercato interno. Con l'eccezione di tre regioni, Abruzzo, Campania e Puglia, dove a partire dagli anni Settanta alcuni distretti industriali iniziarono a produrre beni di consumo per i mercati esteri, gli investimenti nelle regioni meridionali iniziarono a diminuire, ponendo fine al processo di trasformazione strutturale e provocando un nuovo aumento del divario con le regioni settentrionali<sup>6</sup>.

Nell'ambito di un più generale processo di divergenza tra le regioni più ricche e quelle più povere d'Europa, che ebbe inizio nei primi anni Ottanta in seguito sia alla diversa risposta che ciascun Paese europeo diede agli shock macroeconomici degli anni Settanta, sia agli effetti redistributivi della crescente integrazione euro-

<sup>4</sup> R. Cappellin, Antonelli C., Capitani G., Ciciotti E., Lassini A., *Le grandi imprese e il trasferimento tecnologico nel mezzogiorno*, in «Economia e politica industriale», vol. 21, fasc. 81, 1994, pp. 51-63.

<sup>5</sup> G. Iuzzolino, G. Pellegrini, G. Viesti, *Regional Convergence*, in G. Toniolo (ed.), *The Oxford Handbook of the Italian Economy Since Unification*, Oxford University Press, Oxford 2013, pp. 571-598.

<sup>6</sup> G. Viesti, *Centri e periferie: Europa, Italia, mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, Bari 2021.

pea, l'industria manifatturiera italiana e i servizi ad essa collegati cominciarono a concentrarsi nuovamente nelle regioni settentrionali, provocando un ampliamento del divario Nord-Sud in termini di tassi di occupazione e di reddito. Il modello di sviluppo dei decenni precedenti entrò in profonda crisi, con il declino delle principali specializzazioni tradizionali dell'industria meridionale, come la chimica e la fabbricazione di coke e dei prodotti petroliferi raffinati. Contemporaneamente, gli investimenti esterni portarono a una maggiore specializzazione nell'industria delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e in quella automobilistica. Tuttavia, nonostante alcuni modesti progressi in questi settori, la specializzazione delle regioni meridionali colmò il divario con quella delle regioni settentrionali soprattutto nei settori a bassa intensità tecnologica: fabbricazione di mobili, prodotti in plastica, calzature, ceramiche e prodotti in metallo diversi da macchinari e attrezzature<sup>7</sup>.

### 3. *Il Fondo IMI per la ricerca applicata*

Il Fondo IMI per la ricerca applicata è stato forse il primo e più importante strumento di politica industriale volto a stimolare e promuovere l'innovazione tecnologica e organizzativa delle imprese italiane.

Come noto, il processo di rapida crescita economica che ha interessato l'Italia a partire dagli anni Cinquanta era basato sull'applicazione di strategie *investment-based*<sup>8</sup> e su quelli che Gerschenkron<sup>9</sup> ha definito "vantaggi dell'arretratezza": il processo di *catching-up* e convergenza dipendeva principalmente dalla disponibilità di abbondante manodopera a basso costo e dall'adozione, dall'adattamento e/o dalla reingegnerizzazione di tecnologie, know-how, metodi di produzione e assetti organizzativi esistenti, prevalentemente importati. Questo modello di crescita iniziò a mostrare alcune difficoltà intorno alla metà degli anni Sessanta, quando le regioni settentrionali e più industrializzate si avvicinarono alla piena occupazione. Lo stesso processo di sviluppo e *catching-up* che aveva portato l'Italia a lambire la frontiera tecnologica, aveva infatti anche gradualmente ridotto i vantaggi solitamente associati alla crescita delle economie meno avanzate, ovvero una forza lavoro abbondante,

<sup>7</sup> M. Gracchi Bianchi, S. Manzocchi, P.C. Padoan, C. Vicarelli, *Il quadro competitivo internazionale e il modello di specializzazione dell'industria meridionale*, in A. Aronica, E. Flaccadoro e R. Padovani (a cura di), *Rapporto sull'industria meridionale e sulle politiche di industrializzazione*, il Mulino, Bologna 1998, pp. 27-115; R. Padovani, S. Prezioso, *Gli andamenti dell'industria manifatturiera meridionale negli anni '80 e '90*, *ivi*, pp. 141-231.

<sup>8</sup> D. Acemoglu, P. Aghion, F. Zilibotti, *Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth*, in «NBER Working Papers», fasc. 9066, luglio 2002, pp. 1-54.

<sup>9</sup> A. Gerschenkron, *Economic backwardness in historical perspective*, Harvard University Press, Cambridge 1962.

l'accesso a tecnologie importate a basso costo e la competitività internazionale nelle produzioni a media tecnologia e ad alta intensità di lavoro<sup>10</sup>. Per sostenere la crescita e la competitività, quindi, il progresso tecnico “incorporato” non sarebbe più stato sufficiente e sarebbe stato necessario un nuovo modello di crescita basato sull'innovazione autoctona e su una forza lavoro più qualificata. Era divenuto cioè necessario passare a strategie di crescita basate sull'innovazione (*innovation-based strategies*). Infatti, già a partire dalla fine degli anni Cinquanta, mentre in alcuni ambienti la ricerca iniziava a essere considerata un fattore produttivo, l'elaborazione e la riflessione in corso sulla politica economica andavano riconoscendo il ruolo cruciale della R&S nel promuovere l'innovazione autoctona e, quindi, processi di crescita sostenuti di lungo periodo. Talvolta implicitamente, il dibattito sulla politica di R&S si intrecciò con quello sulla pianificazione economica. L'intervento dello Stato attraverso la pianificazione economica mirava a correggere gli squilibri territoriali, settoriali e sociali creati o esacerbati dal processo di industrializzazione stesso. In questo senso, la pianificazione economica e la politica economica miravano a razionalizzare il sistema economico attraverso l'attuazione di “riforme strutturali” che non ne rallentassero il ritmo di crescita<sup>11</sup>.

Se le riforme strutturali erano il presupposto隐含的 per l'integrazione della politica nazionale della ricerca con la politica industriale, solo nella seconda metà degli anni Sessanta il legame cruciale tra ricerca scientifica e sviluppo economico emerse più esplicitamente nel dibattito, prima in uno studio del Censis (Centro studi investimenti sociali)<sup>12</sup> e poi in diversi convegni, in particolare nella conferenza della Federazione delle associazioni scientifiche e tecniche (FAST) tenutasi a Milano nel 1967. Il primo sottolineava la necessità di uno sviluppo tecnologico più diffuso e di maggiore qualità in tutte le industrie e in tutti i comparti e proponeva una serie di misure, quali il credito agevolato e gli incentivi fiscali per gli investimenti in R&S, il sostegno ai centri di ricerca applicata e i programmi di investimento nei settori strategici, mentre la seconda evidenziava le difficoltà incontrate dalle imprese nel definire e gestire i processi di innovazione<sup>13</sup>. L'innovazione è infatti spesso legata ai processi di “scoperta dei costi” associati all'ingresso dell'impresa in aree di produzione nuove e sconosciute. Poiché il processo di scoperta di tali costi è a sua volta un'attività costosa che presenta esternalità positive (ampi benefici sociali), in genere molto più elevate dei rendimenti privati, dovrebbe essere sovvenzionata

<sup>10</sup> C. Bastasin, G. Toniolo, *La strada smarrita: breve storia dell'economia italiana*, Laterza, Roma-Bari 2020.

<sup>11</sup> CENSIS, *Ricerca e industria in Italia: vent'anni del fondo Imi*, a cura di L. Arcuti, G. De Rita, Il Sole-24 ore libri Milano 1990; F. Lavista, *La stagione della programmazione: grandi imprese e Stato dal dopoguerra agli anni Settanta*, il Mulino, Bologna 2010.

<sup>12</sup> CENSIS, *Sviluppo economico e politica della ricerca: il caso dell'Italia*, Roma 1964.

<sup>13</sup> FAST, *La ricerca industriale per l'Italia di domani: atti del convegno organizzato dalla FAST, Federazione delle associazioni scientifiche e tecniche*, Milano, giugno 1967, il Saggiatore, Milano 1968.

dalle istituzioni pubbliche<sup>14</sup>. E infatti, sin dalla conferenza dei ministri della scienza dell'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) tenuta nel 1963, le preoccupazioni per il ritardo dell'Italia nella politica tecnologica rispetto agli altri Paesi industrializzati diedero vita all'idea di creare un centro per promuovere e coordinare l'intervento pubblico nella ricerca scientifica.

Il progetto trovò definitiva attuazione nel 1968, quando, in occasione della conversione in legge di un decreto sulle agevolazioni fiscali e creditizie e altri interventi per le aree depresse del Centro-Nord, un emendamento al disegno di legge approvò la creazione di un fondo speciale per il finanziamento di progetti di ricerca applicata delle imprese industriali. Secondo un modello consolidato, la gestione del fondo fu affidata all'Istituto mobiliare italiano (IMI), istituto di credito speciale di proprietà pubblica, specializzato in finanziamenti industriali a medio termine<sup>15</sup>. Il Fondo IMI per la ricerca applicata (IMI-FRA) vide la luce con l'approvazione della legge 1089 del 25 ottobre 1968, che istituiva appunto un fondo rotativo di 100 miliardi di lire (circa 767 milioni di euro ai prezzi del 2001) presso l'IMI, che lo avrebbe gestito sotto la supervisione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe). Le imprese presentavano i loro progetti all'IMI, il quale avrebbe raccolto le domande delle imprese ed istruito le pratiche, che avrebbe poi sottoposto alla approvazione finale del Cipe, alle cui riunioni partecipava il ministro della Ricerca scientifica (art. 4, legge 1089/68).

Pur essendo stato creato «in occasione del varo di un pacchetto di misure congiunturali, e quindi [...] al di fuori di qualsiasi disegno di politica dell'innovazione tecnologica»<sup>16</sup>, il Fondo rappresentava una novità assoluta nel panorama italiano sotto almeno due punti di vista: era la prima e, per lungo tempo sarebbe rimasto, l'unica fonte di finanziamento pubblico per le attività di sviluppo tecnologico; e inoltre presentava un meccanismo di funzionamento completamente nuovo. Infatti, il Fondo IMI-FRA imponeva ai potenziali beneficiari di individuare e articolare le proprie strategie (*self-discovering*), e quindi presentare e spiegare le proprie attività per convincere una terza parte della validità del proprio progetto industriale.

<sup>14</sup> R. Hausmann, D. Rodrik, *Economic development as self-discovery*, in «Journal of Development Economics», vol. 72, fasc. 2 (1 dicembre 2003), pp. 603-633.

<sup>15</sup> S. Cassese, *Gli aspetti unitari degli statuti degli Enti di Beneduce*, in IRI (a cura di), *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, Roma, Edindustria 1985, pp. 105-110; C. Brambilla, G. Conti, *Ownership Structure and Control, Regulation and Performance in Italian Banking. A Long-term Perspective*, in I. Elferink, J. Mooji, A. Perlinge (eds.), *Corporate Governance in Financial Institutions. Historical Developments and Current Problems*, EABH 2011, Frankfurt am Main 2011, pp. 128-145.

<sup>16</sup> F. Momigliano, C. Antonelli, *Politiche per la ricerca applicata, l'innovazione, l'ammodernamento e il trasferimento tecnologico*, in F. Momigliano (a cura di), *Le leggi della politica industriale in Italia. Dalla ristrutturazione all'innovazione*, il Mulino, Bologna 1986, p. 108.

Il Fondo prevedeva tre modalità di intervento: 1) partecipazione al capitale di società di ricerca costituite da enti pubblici economici, imprese industriali o loro consorzi; 2) credito agevolato alle imprese industriali e ai loro consorzi, per la realizzazione di progetti di ricerca; 3) finanziamento fino al 70% dei costi ammissibili dei progetti di ricerca presentati dalle imprese industriali e dai loro consorzi. Le società di ricerca erano concepite come strumenti per riunire imprese altamente qualificate nello sviluppo e gestione di progetti di ricerca intersettoriali comuni: la partecipazione azionaria fornita dall'IMI-FRA sarebbe servita come capitale di avviamento. L'agevolazione creditizia consisteva essenzialmente in un contributo in conto interessi (al tasso fissato dal Tesoro) sul prestito concesso, che spesso era dell'ordine del 70% della spesa ammissibile, come nel caso degli interventi nella spesa dei progetti. Quest'ultima modalità funzionava come una sorta di assicurazione contro i rischi della ricerca: se il progetto aveva successo, la sovvenzione veniva convertita in un prestito agevolato, se invece il progetto non aveva successo, il contributo diventava una sovvenzione a fondo perduto, a condizione che i risultati della ricerca fossero trasferiti all'IMI<sup>17</sup>.

Nonostante il grande interesse mostrato dalle imprese e il corrispondente numero di domande presentate sin dalla fine del 1968 – più di 400 nei primi due anni di esistenza del Fondo – l'avvio delle attività dell'IMI-FRA fu lento, a causa della complessità degli accordi amministrativi con il ministero del Tesoro e del ritardo nella fornitura delle necessarie linee guida da parte del Cipe. Infatti, i primi contratti e le prime assegnazioni di fondi arrivarono solo alla fine del 1971. Inoltre, la legge istitutiva non aveva previsto un meccanismo di rifinanziamento definito, per cui il finanziamento del Fondo fu irregolare, sia nei tempi che negli importi: nel 1971 la dotazione fu portata a 150 miliardi (legge 588/71), mentre il 40% delle risorse doveva essere destinato al Sud (legge 853/71). Nel 1974 furono aggiunti al Fondo ulteriori 100 miliardi (486 milioni di euro 2001) e furono apportate modifiche al suo funzionamento: fu introdotta la possibilità di conferire a progetti particolarmente rilevanti finanziamenti fino al 100% dei costi ammissibili e finanziamenti a fondo perduto fino al 20% dei costi (legge 652/74). L'anno successivo furono aggiunti al Fondo altri 60 miliardi di lire, riservati a progetti relativi a tecnologie dell'informazione e della comunicazione (legge 227/75).

Qualche anno più tardi, l'emanazione di una nuova legge volta a coordinare e finanziare la ristrutturazione e la ripresa industriale all'indomani della crisi degli anni Settanta (legge 675/1977) introdusse ulteriori cambiamenti nel funzionamento

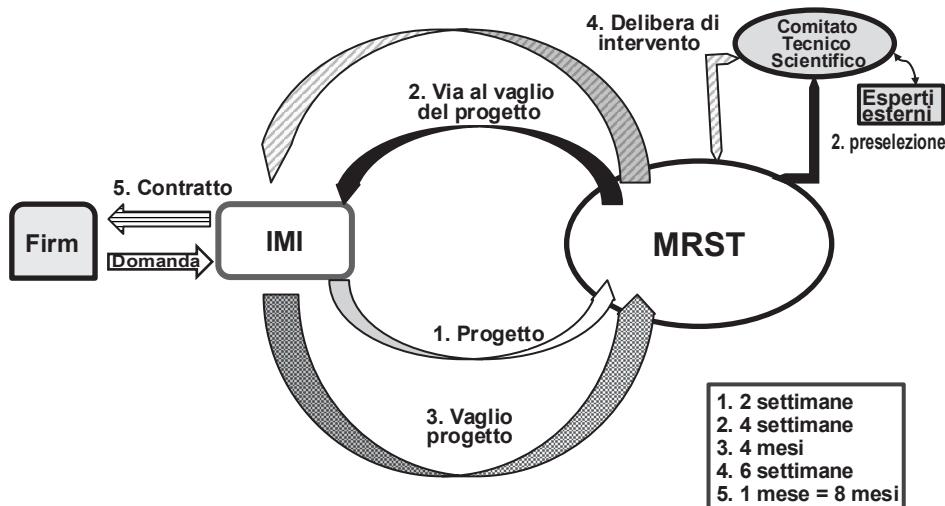
<sup>17</sup> Il Cipe stabilì che per progetto di ricerca “fallimentare” si intendesse un fallimento tecnico, non commerciale. Il requisito di trasferire i risultati all'IMI in caso di fallimento era comunque molto rigido, quindi il numero di contributi convertiti in sovvenzioni a fondo perduto fu molto basso. Inoltre, molte imprese preferirono rimborsare il prestito piuttosto che consegnare la documentazione relativa alla ricerca svolta (CENSIS, *Ricerca e industria in Italia: vent'anni del fondo Imi*, cit., p. 20).

dell'IMI-FRA. La nuova normativa istituì il Comitato interministeriale per la politica industriale (Cipi), che sostituì il Cipe come "organo di governo" dell'IMI-FRA, e dotò il Fondo di ulteriori 600 miliardi di lire (1,8 miliardi di euro a prezzi 2001). Oltre a questo rilevante stanziamento aggiuntivo (quasi il doppio, a prezzi correnti, di quanto ricevuto dal 1969 al 1975, circa lo stesso ammontare in termini reali), la legge 675/77 introduceva alcuni miglioramenti sia nella natura che nell'ammontare degli strumenti dell'IMI-FRA, come l'aumento al 40% dei fondi a fondo perduto per i progetti di particolare rilevanza tecnologica e rischio industriale, e l'estensione del finanziamento alle spese per la realizzazione di impianti pilota di scala semi-industriale. Nonostante tali miglioramenti, l'introduzione di un processo di *screening* più articolato e di nuove procedure amministrative rese l'intero *iter* di approvazione dei progetti più complesso, mentre i ritardi nella implementazione delle procedure sia amministrative che operative portarono a un'interruzione del finanziamento di nuovi progetti per quasi tre anni: l'erogazione dei finanziamenti riprese nel 1980, anche se a un ritmo piuttosto lento a causa dell'esaurimento delle risorse del Fondo, il cui rifinanziamento dopo il 1977 fu molto scarso<sup>18</sup>.

I risultati insoddisfacenti della legge 675/77 in termini di sostegno alla ripresa e alla ristrutturazione industriale incoraggiarono il dibattito sulla sua applicazione e la valutazione del suo impatto, e portarono infine alla revisione e all'integrazione della legislazione esistente al fine di promuovere un cambiamento strutturale e una politica industriale più efficace. Il risultato di questi dibattiti fu l'approvazione della legge 46/1982, che definiva tre aree di intervento, ovvero l'IMI-FRA, un Fondo per l'innovazione tecnologica (Fit) e un terzo Fondo per la razionalizzazione degli impianti siderurgici. Dopo la legge del 1968, che istituiva il Fondo IMI, è questa forse la normativa più importante riguardante il Fondo per la ricerca applicata, poiché introduce diversi cambiamenti rilevanti nel funzionamento dell'IMI-FRA. Il potere decisionale sull'approvazione dei progetti fu infatti trasferito dal Cipi al Ministero della Ricerca Scientifica e Tecnologica (MRST) per tutte le domande, senza quindi correggere l'errore di avere una medesima procedura per grandi e piccole imprese. Sebbene la legge fissasse un termine massimo di otto mesi dalla data di presentazione delle domande alla data di stipula del contratto, la procedura rimase piuttosto lunga, troppo complessa e in qualche misura ridondante, provocando spesso un allungamento dell'intero processo oltre il limite fissato (Figura 1).

<sup>18</sup> F. Momigliano, C. Antonelli, *Politiche per la ricerca applicata, l'innovazione, l'ammodernamento e il trasferimento tecnologico*, cit.

Figura 1. IMI-FRA, processo di approvazione dei progetti e relative tempistiche, legge 46/1982



Fonte: F. Momigliano, C. Antonelli, *Politiche per la ricerca applicata, l'innovazione, l'ammodernamento e il trasferimento tecnologico*, in F. Momigliano (a cura di), *Le leggi della politica industriale in Italia. Dalla ristrutturazione all'innovazione*, Bologna, il Mulino 1986, pp. 108-109; CENSIS, *Ricerca e industria in Italia: vent'anni del fondo Imi*, a cura di L. Arcuti, G. De Rita, *Il Sole 24 ore libri* 1990, Milano 1990, pp. 22-25.

Le domande, infatti, venivano presentate all'IMI, che aveva due settimane di tempo per inoltrarle al MRST, dove un comitato tecnico-scientifico preselezionava i progetti (anche con l'aiuto di esperti esterni), dopo di che il MRST dava il via libera all'IMI (4 settimane), che procedeva all'esame dei progetti (4 mesi) e li reinviava al MRST per l'approvazione finale. Qui appunto si svolgeva la procedura di approvazione del prestito, che coinvolgeva anche il comitato tecnico-scientifico e, se necessario, esperti esterni (6 settimane); i progetti approvati erano quindi inoltrati nuovamente all'IMI, che provvedeva alla stipula dei contratti (1 mese).

Un miglioramento rispetto alla legislazione precedente fu la decisione presa con la legge 46/82 di restituire alla dotazione generale del Fondo le somme non assegnate sui capitoli di destinazione specifica (40% per il Mezzogiorno, 20% per le piccole e medie imprese) alla fine di ogni anno anziché alla fine di ogni triennio, riducendo così il problema dell'esaurimento delle risorse del Fondo e il periodo di inattività di tali risorse. La nuova legge stanziava la somma di 1.700 miliardi di lire (circa 2,4 miliardi di euro a prezzi 2001) per il biennio 1982-1983, ma non prevedeva un calendario definito per il suo rifinanziamento negli anni successivi. Inoltre, introdusse rilevanti innovazioni negli strumenti di promozione della ricerca industriale, come ad esempio i contributi alle PMI per coprire i costi della ricerca affidata a laboratori o centri di ricerca esterni, nuovi meccanismi di trasferimento delle conoscenze alle

PMI, nonché i “programmi nazionali di ricerca”. Questi ultimi erano sostanzialmente identici ai “contratti di ricerca” introdotti dalla legge 675/77, ma ancora mai avviati. Nel caso dei “programmi nazionali di ricerca” l’iniziativa spettava al MRST, che definiva i temi di ricerca (pur nell’ambito del quadro generale di politica industriale stabilito dal Cipi, al quale erano affidate le decisioni sulla priorità dei temi di ricerca) e selezionava l’impresa che doveva realizzare il progetto attraverso un bando di gara. La legge stabiliva uno stanziamento fino a 500 miliardi per questi contratti (a valere sul totale di 1.700). Tuttavia, anche in questo caso vi fu un ritardo nell’attuazione delle linee guida e delle procedure per la loro applicazione, che fece slittare il loro finanziamento di circa quattro anni<sup>19</sup>. Infine, la legge finanziaria del 1985 (legge 887/1984) riconobbe il Fondo IMI-FRA come intervento pubblico permanente a favore della crescita economica. Il suo finanziamento non dipese più quindi da disposizioni *ad hoc*, ma venne fissato dalla legge finanziaria annualmente (anziché su base triennale), anche se negli anni successivi gli importi allocati al Fondo restarono soggetti alle incertezze e alle fluttuazioni tipiche del processo di definizione della legge di bilancio.

Nel 1985, diciassette Paesi europei crearono Eureka, un’organizzazione per promuovere e finanziare progetti europei congiunti di ricerca e sviluppo. Uno dei suoi obiettivi era quello di incoraggiare la cooperazione tra imprese e ricercatori europei in progetti di tecnologia avanzata: una volta definito l’oggetto del progetto, i partecipanti avrebbero presentato domanda di sostegno finanziario agli enti competenti dei rispettivi Paesi. Data la natura di ricerca applicata e di innovazione tecnologica dei progetti Eureka e l’interesse dimostrato da molte imprese italiane, la legge 22/1987 stabilì una ulteriore riserva all’interno dell’IMI-FRA pari al 10% del Fondo con procedure, gestione e contabilità indipendenti, per finanziare i progetti Eureka. Nella seconda metà degli anni Ottanta, si avvertiva un crescente bisogno di personale qualificato nella R&S, la cui relativa scarsità rischiava di mettere a repentaglio la politica di sostegno all’innovazione tecnologica. Il problema fu nuovamente affrontato con la creazione di una quota riservata fino al 10% dell’IMI-FRA, dedicata al finanziamento dell’istruzione e formazione di tecnici e ricercatori (legge finanziaria 1988: legge 67/1988). Nel frattempo, la crescente domanda di “programmi di ricerca nazionali” portò alla decisione di trasferire molti di questi progetti dal Fondo per la ricerca applicata direttamente all’IMI, fornendo loro agevolazioni creditizie attraverso la legge 346/1988<sup>20</sup>.

Nel decennio successivo, questo complesso insieme di misure fu riorganizzato e razionalizzato. Se da un lato l’esigenza di promuovere e coordinare la ricerca portò alla creazione del Ministero dell’Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST, legge 168/1989), dall’altro una serie di misure volte alla riorganizzazione e semplificazione della pubblica amministrazione, con il fine di renderla più efficiente, portò alla soppressione e/o alla riorganizzazione di diversi ministeri, dipartimenti,

<sup>19</sup> CENSIS, *Ricerca e industria in Italia: vent’anni del fondo Imi*, cit., pp. 23-26.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

comitati e altri organismi, tra cui il Cipi, le cui funzioni furono trasferite al Cipe (legge 537/1993). La revisione delle varie politiche e dei programmi di sostegno alla ricerca applicata è proseguita per tutti gli anni Novanta, anche tenendo conto della nuova legislazione europea in materia di politica industriale, concorrenza e aiuti di Stato. Alla fine, il decreto legislativo 297/1999 abolì l'IMI-FRA e accorpò tutte le misure e i programmi di finanziamento a sostegno della ricerca applicata in un unico Fondo per le agevolazioni alla ricerca (Far), le cui attività, fino ad allora svolte in convenzione con l'IMI, dal 2000 passarono sotto la gestione diretta del MURST.

#### 4. *Fonti e dati*

Come si è visto nel terzo paragrafo, nel corso della storia trentennale del Fondo IMI per la ricerca applicata sono stati coinvolti molti soggetti diversi nella sua gestione, con responsabilità spesso intrecciate o sovrapposte tra loro. Prima del 1982, le imprese presentavano le proprie domande all'IMI, che elaborava le pratiche e le inviava al Cipe per l'approvazione finale. Dopo la creazione del Cipi nel 1977, le pratiche istruite dall'IMI venivano invece inviate a quest'ultimo per l'approvazione. Pertanto, le informazioni sulle singole domande e sulla loro approvazione si trovano sia presso l'IMI che presso il Cipe, e successivamente presso il Cipi. In seguito all'approvazione della legge 46/1982, che ha attribuito al MRST la responsabilità dell'approvazione finale dei progetti di ricerca delle imprese, la decisione di approvare o respingere i progetti presentati è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale. Poiché non tutte queste fonti sono disponibili, abbiamo dovuto basarci alternativamente sull'una o sull'altra per raccogliere i dati relativi alle domande presentate all'IMI-FRA e alla loro successiva approvazione da parte dell'organismo designato. Inoltre, le diverse fonti forniscono informazioni con diversi livelli di dettaglio, che possono anche variare nel tempo. Durante il primo decennio di funzionamento del Fondo, abbiamo potuto fare affidamento sull'archivio del Cipe, dove sono stati consultati in particolare i verbali delle riunioni del Comitato e i fascicoli relativi alle domande da approvare. Dal 1977 al 1983, non essendo disponibili i verbali delle riunioni del Cipi, abbiamo dovuto basarci sui dati desumibili dai verbali del Comitato esecutivo dell'IMI<sup>21</sup>. Dopo il 1983, infine, abbiamo potuto raccogliere informazioni sui progetti presentati e sulla loro approvazione o bocciatura dalla Gazzetta Ufficiale.

Lo studio, quindi, utilizza un *dataset* creato fondendo insieme le informazioni sui singoli progetti raccolte da queste diverse fonti, opportunamente riorganizzate in un formato uniforme per renderle accessibili e adatte allo studio. Alle imprese

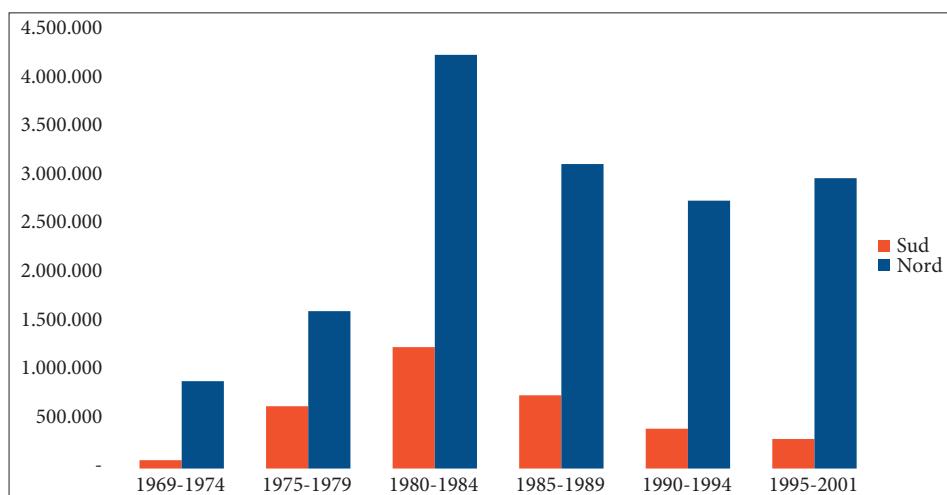
<sup>21</sup> La raccolta dei dati dai verbali dell'IMI è stata molto più lunga di quella fatta dai verbali del Cipe perché è stato necessario verificare, in riunioni successive (spesso a distanza di molti mesi), che i progetti selezionati dall'IMI per l'approvazione non fossero stati successivamente respinti dal Cipe.

presenti nel *dataset* è stato poi assegnato un codice settoriale a due cifre (International Standard Industrial Classification of All Economics Activities, ISIC rev. 4) e ne è stata individuata la localizzazione a livello di comune, provincia e regione. Il *dataset* risultante è composto da 5.139 record, corrispondenti ad altrettanti progetti presentati all'IMI-FRA nel periodo 1968-2001. Ogni record riporta il nome dell'impresa proponente e la sua ubicazione, una descrizione del progetto e (di solito) la macroregione (Nord/Sud)<sup>22</sup> in cui il progetto sarebbe stato realizzato, e l'importo finanziato, espresso in migliaia di euro a prezzi 2001.

## 5. Analisi e risultati

Dalla sua istituzione nel 1968 fino alla cessazione delle attività nel 2001, il Fondo IMI per la ricerca applicata ha approvato 4.935 domande<sup>23</sup> e finanziato progetti di ricerca per un totale di oltre 19 miliardi di euro 2001 (27,6 miliardi ai prezzi attuali)<sup>24</sup>.

*Figura 2. Distribuzione dei fondi IMI-FRA, per macroregione in 000 euro 2001, 1969-2001*



Fonte: Elaborazione degli autori su dati IMI-FRA.

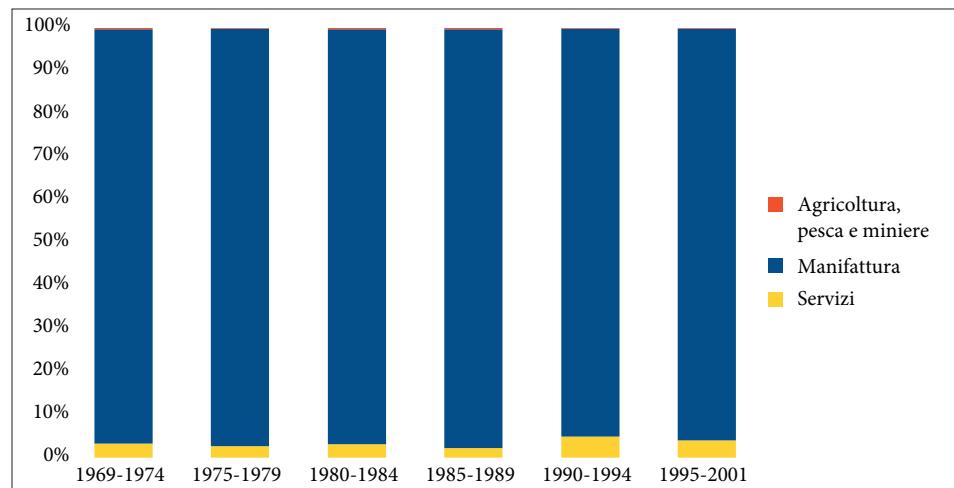
<sup>22</sup> La normativa istitutiva del Fondo, e quindi anche la fonte, definiva la macroregione Sud composta da Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, le province laziali di Frosinone, Latina e Rieti, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

<sup>23</sup> Le domande presentate da più imprese insieme sono state calcolate come singole domande di ciascuna delle imprese coinvolte.

<sup>24</sup> Le domande respinte furono molto poche, specie dopo i primi anni di funzionamento del Fondo, in totale 166 sull'intero periodo (3% circa). Le domande provenienti dal Sud non approvate sono anch'esse pari a circa il 3% di quelle presentate.

Se si escludono le poche domande per le quali non è stato possibile individuare la sede dell'impresa e non era specificata l'area di attuazione del progetto (106 casi sull'intero periodo considerato), si può notare che la maggior parte dei fondi è stata concessa a imprese operanti nelle regioni settentrionali (cfr. Figura 2), in linea con la distribuzione dell'industria in Italia e, in particolare, con quella delle industrie a medio-alta e alta tecnologia (cfr. paragrafo 2). Nei primi cinque anni di attività del Fondo (1969-1974), la quantità di finanziamenti ricevuti dalle imprese localizzate nel Mezzogiorno era inferiore al 10% (9,14%) del totale, percentuale che andò poi crescendo in seguito all'emanazione della legge 853/1971, che prevedeva che almeno il 40% dei fondi fosse riservato al Mezzogiorno. Ciò nonostante, la quantità di fondi erogata alle imprese meridionali non ha mai raggiunto la soglia desiderata: ha raggiunto un picco, pari al 28,51% del totale, nel 1975-1979, ma poi si è ridotta, attestandosi intorno al 20% negli anni Ottanta, per poi diminuire nel periodo successivo, tornando intorno al 9% originario negli ultimi anni considerati (9,28% nel 1995-2001). Appare evidente quindi che la legge del 1971 non sia stata in grado da sola di stimolare il livello desiderato di R&S nel Sud, e che la dinamica delle domande al fondo IMI-FRA sia stata fortemente influenzata dal cambiamento strutturale che caratterizzò le regioni meridionali negli anni considerati, e in particolare dai cambiamenti che si produssero nel settore manifatturiero. Come mostra la Figura 3, la maggior parte delle risorse finanziarie messe a disposizione dal Fondo IMI per la ricerca applicata è stata infatti utilizzata per sostenere le attività di R&S nel settore manifatturiero: la quota del settore primario rimase sempre prossima allo zero, mentre il settore dei servizi non superò mai il 5%, una quota destinata principalmente al finanziamento della ricerca nel campo dello sviluppo e della pubblicazione di *software*.

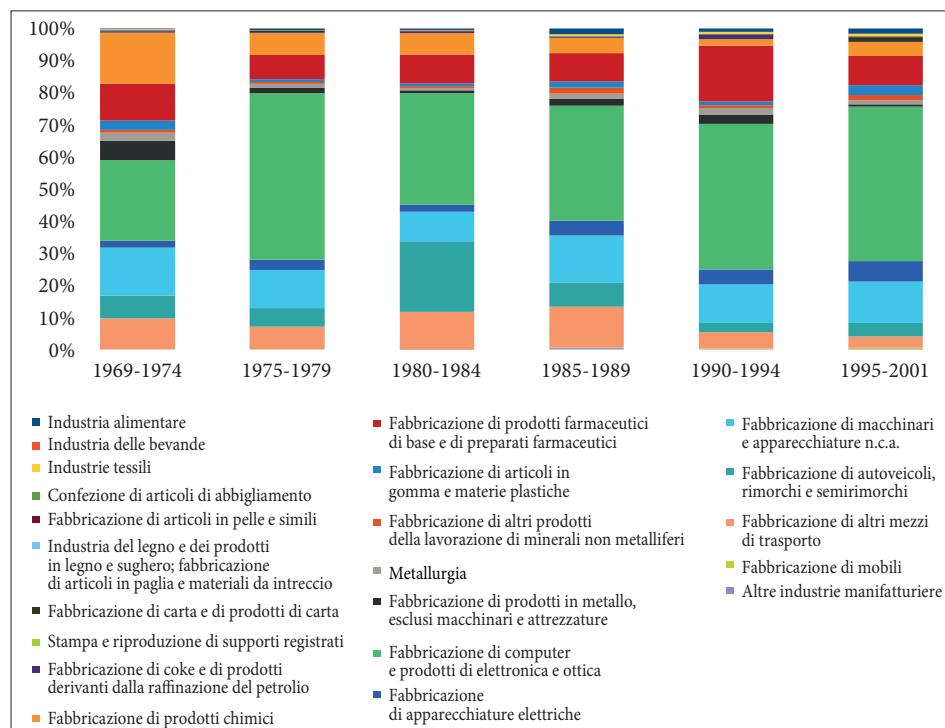
*Figura 3. Distribuzione percentuale dei fondi IMI-FRA, per macrosettore, 1969-2001*



Fonte: Elaborazione degli autori su dati IMI-FRA.

Se ci si concentra sul settore manifatturiero si può notare che, a livello nazionale, le industrie che hanno ricevuto la quota maggiore di fondi sono state la fabbricazione di prodotti chimici, la fabbricazione di prodotti farmaceutici di base e di preparati farmaceutici (che hanno invertito la loro posizione relativa tra il 1969-1974 e il 1995-2001), la fabbricazione di prodotti informatici, prodotti elettronici e ottici, la fabbricazione di macchinari e attrezzature, la fabbricazione di mezzi di trasporto (sia autoveicoli che altri mezzi di trasporto, con una prevalenza alternativamente dell'uno o dell'altro comparto) e, infine, con quote minori, la fabbricazione di apparecchiature elettriche e la fabbricazione di coke e prodotti petroliferi raffinati (cfr. Figura 4). La distribuzione dei fondi nel tempo conferma che a richiedere il sostegno del Fondo sono state le imprese operanti in settori tradizionalmente considerati a medio-alta e alta intensità tecnologica. Sembra che il Fondo non sia stato in grado di stimolare la ricerca nelle industrie più tradizionali, che sono caratterizzate da una minore propensione alla R&S. Parallelamente, se si tiene conto della lunghezza del processo amministrativo e decisionale sulla erogazione dei fondi (cfr. paragrafo 3), la distribuzione suggerisce che solo le imprese che già svolgevano una vivace attività di R&S furono in grado di sfruttare l'opportunità offerta dall'IMI-FRA.

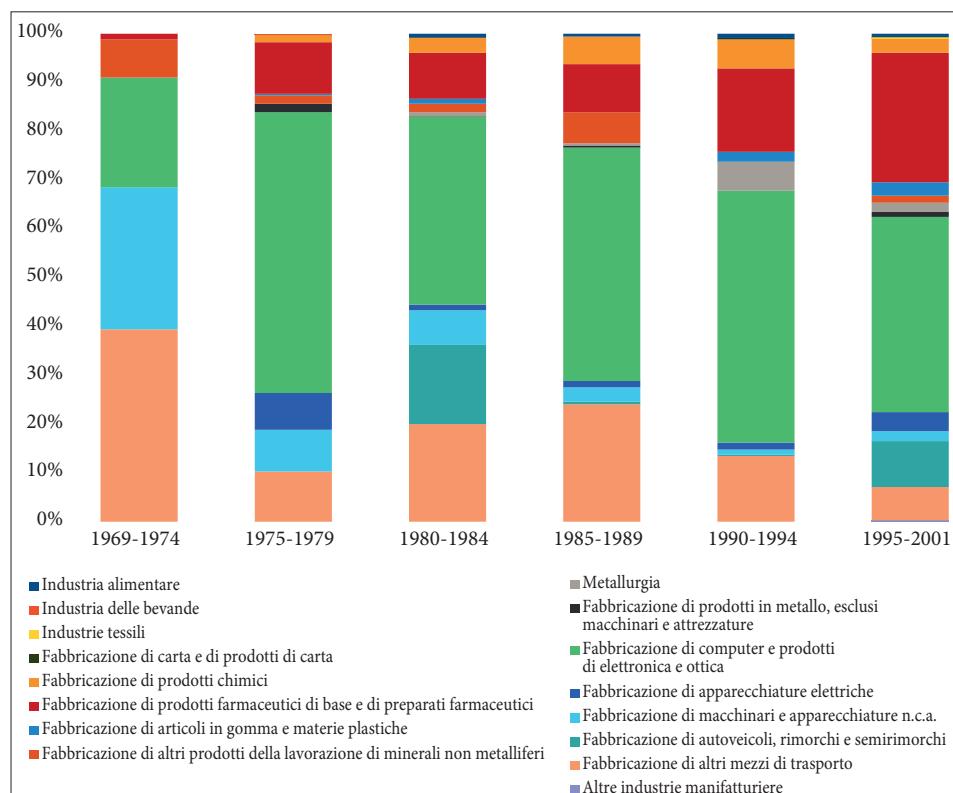
Figura 4. Distribuzione percentuale dei fondi IMI-FRA, per settore, 1969-2001



Fonte: Elaborazione degli autori su dati IMI-FRA.

Conclusioni simili si possono trarre osservando la distribuzione dei fondi nelle regioni meridionali. Anche in questo caso, la maggior parte dei finanziamenti andò alla fabbricazione di computer, prodotti elettronici e ottici, seguita dalla fabbricazione di mezzi di trasporto e dalla fabbricazione di prodotti chimici e farmaceutici. Seguono per rilevanza settori quali la fabbricazione di macchinari e attrezzature e la fabbricazione di apparecchiature elettriche, seppur con quote di finanziamento inferiori rispetto al dato nazionale, almeno dopo il 1979 (cfr. Figura 5). Uniche eccezioni rispetto alla distribuzione settoriale dei fondi registrata a livello nazionale sono i pesi relativi di settori quali la fabbricazione di prodotti minerali non metalliferi e della fabbricazione di metalli di base, quasi insignificanti a livello nazionale. Il loro peso relativamente più elevato al Sud può essere spiegato dalla presenza di una grande impresa pubblica in Abruzzo attiva nella produzione di vetri speciali e dalla concentrazione della produzione di alluminio in Sardegna.

Figura 5. Distribuzione percentuale dei fondi IMI-FRA nel Mezzogiorno, per settore, 1969-2001



Fonte: Elaborazione degli autori su dati IMI-FRA.

Nel Mezzogiorno esisteva anche una significativa produzione di ferro e acciaio, ad esempio presso il grande stabilimento IRI di Taranto. In questo caso, tuttavia, chi presentava domanda all'IMI-FRA non era la società operativa, ma la sua holding di controllo o uno dei laboratori di ricerca del gruppo, che avevano sede amministrativa a Roma.

*Tabella 1. Fondi IMI-FRA nel Mezzogiorno in percentuale del totale italiano per ciascun settore, 1969-2001*

	1969-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-2001
Industria alimentare	-	-	32,18	6,25	11,68	4,10
Industria delle bevande	-	100,00	-	-	-	-
Industrie tessili	-	-	-	-	-	4,76
Fabbricazione di carta e di prodotti di carta	-	9,69	31,59	-	91,04	-
Fabbricazione di prodotti chimici	-	6,08	10,32	22,54	36,91	5,92
Fabbricazione di prodotti farmaceutici di base e di preparati farmaceutici	0,93	40,45	24,28	21,04	12,38	25,67
Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	-	10,55	25,30	-	21,16	8,15
Fabbricazione di altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	80,95	100,00	70,90	65,40	-	8,31
Metallurgia	-	-	22,72	5,16	37,44	13,28
Fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature	-	28,99	2,91	2,79	-	12,97

	1969-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-2001
Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica	8,30	31,69	25,22	25,34	14,28	7,39
Fabbricazione di apparecchiature elettriche	-	67,64	12,37	5,68	3,75	5,45
Fabbricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a.	18,13	20,56	17,29	3,59	1,01	1,36
Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	-	-	17,13	1,52	1,68	20,45
Fabbricazione di altri mezzi di trasporto	3,78	4,10	3,88	3,56	3,26	1,71
Altre industrie manifatturiere	-	-	-	-	-	0,00

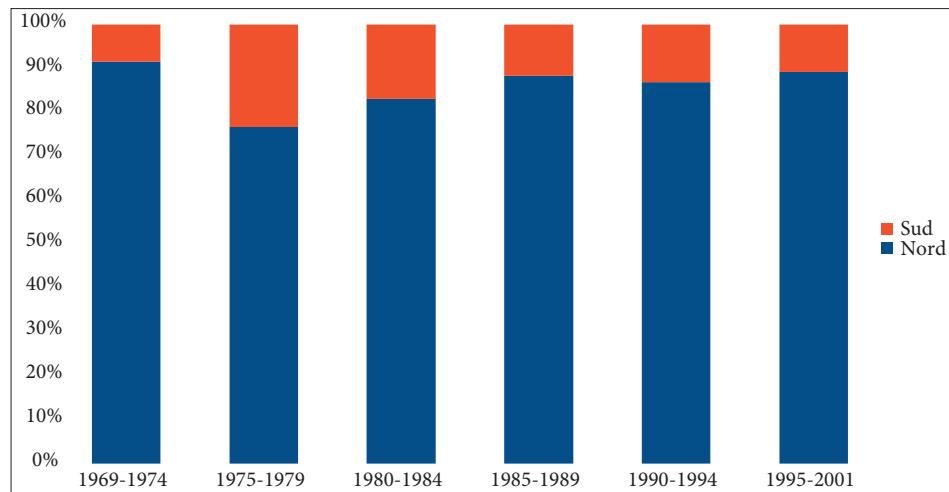
Nota: - valore nullo; 0,00 valore non significativo.

Fonte: Elaborazione degli autori su dati IMI-FRA.

Come si evince dalla Tabella 1, che riporta per ciascun settore la percentuale di finanziamenti IMI-FRA nel Mezzogiorno rispetto al totale nazionale, nella seconda metà degli anni Settanta – quando la politica di indirizzamento degli investimenti verso il Mezzogiorno avviata nel decennio precedente e l'intervento diretto delle imprese pubbliche cominciavano a modificare la struttura produttiva delle regioni meridionali – la quota del Mezzogiorno superava il 40% in settori quali la fabbricazione di prodotti chimici, la fabbricazione di minerali non metalliferi e la fabbricazione di apparecchiature elettriche<sup>25</sup>.

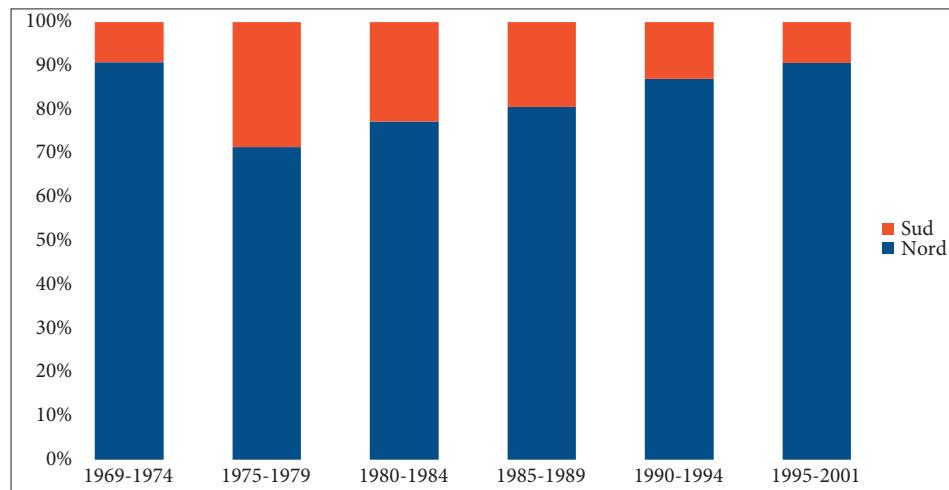
<sup>25</sup> Il dato relativo alla produzione di bevande che registra un 100% è dovuto al fatto che in questi anni ci fu una sola domanda di finanziamento all'IMI-FRA, proveniente da un'impresa di Napoli.

Figura 6a. Distribuzione percentuale delle domande IMI-FRA, per macroregione, 1969-2001



Fonte: Elaborazione degli autori su dati IMI-FRA.

Figura 6b. Distribuzione percentuale dei fondi IMI-FRA, per macroregione, 1969-2001



Fonte: Elaborazione degli autori su dati IMI-FRA.

La percentuale di domande presentate all'IMI-FRA dal Sud era inoltre vicina o superiore al 20% nella fabbricazione di computer, prodotti elettronici e ottici e nella fabbricazione di macchinari e prodotti in metallo. Questa

distribuzione settoriale spiega forse la diversa dimensione media dei progetti presentati nelle regioni meridionali, soprattutto nella seconda metà degli anni Settanta e nella prima metà degli anni Ottanta. Infatti, come si può notare dal confronto tra la Figura 6a e la Figura 6b, negli anni Ottanta la percentuale di domande provenienti dal Sud rimase sempre inferiore alla quota di fondi assegnati alle imprese con sede nelle regioni meridionali. Questa differenza, che deriva dalla maggiore dimensione media dei progetti di ricerca rispetto a quelli del Nord, è, come si diceva sopra, probabilmente legata alla dimensione media delle imprese del Sud che richiedevano i finanziamenti IMI-FRA. Negli anni Novanta, la differenza tende a diminuire per poi invertirsi negli anni 1995-2001, riflettendo probabilmente le difficoltà incontrate dalle grandi imprese, e in particolare dalle grandi imprese pubbliche, in quel periodo.

Tornando alla Tabella 1, si può notare che dopo il periodo 1975-1979 la percentuale di fondi assegnati alle regioni meridionali rispetto al totale nazionale tende a diminuire fino agli ultimi cinque anni, quando molti settori faticano ad avvicinarsi al 10%. Anche in questo caso, ciò sembra essere un sintomo della contrazione della base industriale del Sud. Questa riduzione nella quota di fondi IMI-FRA che colpisce la maggior parte dei settori, ad eccezione di quello farmaceutico e della fabbricazione di mezzi di trasporto, sembra essere in linea con alcune tendenze di fondo della struttura produttiva del Mezzogiorno. Infatti, nell'ultimo sottoperiodo considerato le regioni meridionali sembrano aver aumentato la loro specializzazione relativa solo in pochi settori ad alta intensità tecnologica, ossia la fabbricazione di autoveicoli e mezzi di trasporto, la fabbricazione di prodotti farmaceutici e, in misura minore, nella fabbricazione di computer, prodotti elettronici e ottici e nella fabbricazione di apparecchiature elettriche (Tabella 2).

*Tabella 2. Vantaggi comparati rivelati del Mezzogiorno, distribuzione percentuale delle esportazioni in percentuale di ciascun settore a livello nazionale, 1986-2001*

	1986	1991	1996	2001
Industria alimentare e delle bevande*	19,89	17,76	17,17	17,33
Industrie tessili**	5,16	6,11	7,81	8,09
Industria del legno e dei prodotti in legno e sughero	4,46	6,44	12,31	8,52
Metallurgia	15,75	12,28	8,77	8,03
Fabbricazione di altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	8,25	6,78	6,03	6,81
Fabbricazione di prodotti chimici e di prodotti farmaceutici***	12,76	11,88	17,72	21,01

	1986	1991	1996	2001
Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica e Fabbricazione di apparecchiature elettriche****	3,01	2,35	4,61	8,72
Fabbricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a.	3,02	1,89	2,97	3,58
Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi e Fabbricazione di altri mezzi di trasporto	13,31	16,25	13,43	18,65
Italia	100,00	100,00	100,00	100,00

\* Nel 1986 contiene anche l'Industria del tabacco

\*\* Contiene anche la Confezione di articoli di abbigliamento e la Fabbricazione di articoli in pelle e simili

\*\*\* Contiene anche la Fabbricazione di coke e di prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio

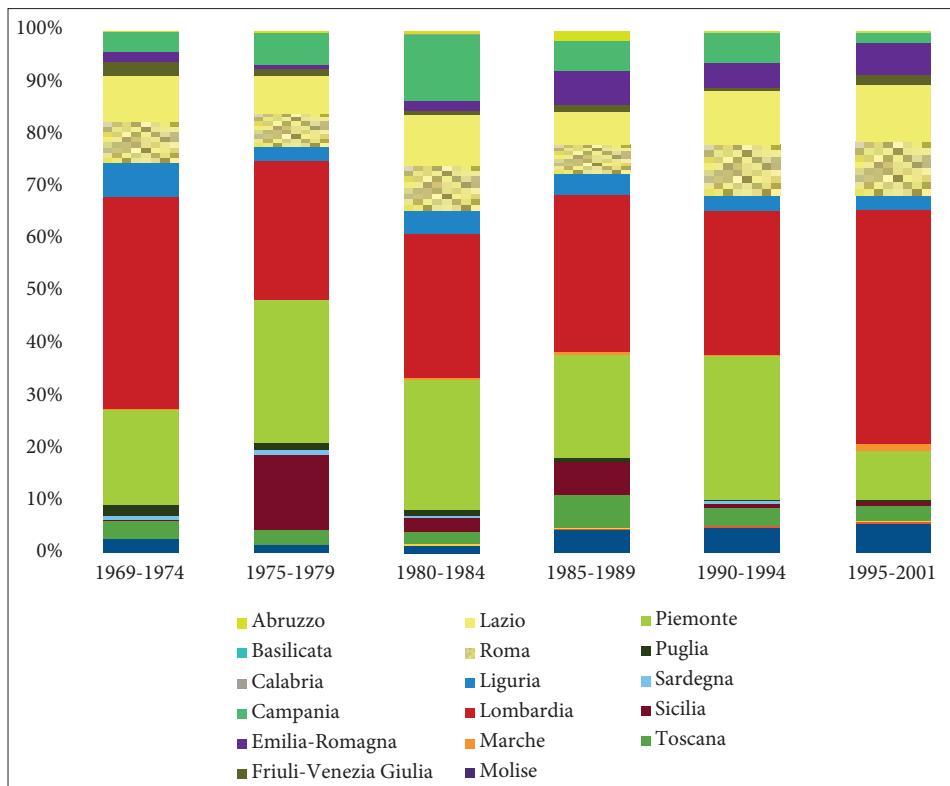
\*\*\*\* Negli anni 1986 e 1991 i valori riportati sono la media delle percentuali dei due settori

Fonte: *Elaborazione degli autori su dati ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane.*

Tenendo presente che l'aumento della specializzazione relativa nei settori sopra citati (per quanto i dati ci permettano di calcolarla) potrebbe anche dipendere da un declino degli stessi settori nelle altre regioni, questa tendenza non sembra in grado di compensare il declino subito da questi settori negli anni precedenti (Tabella 1).

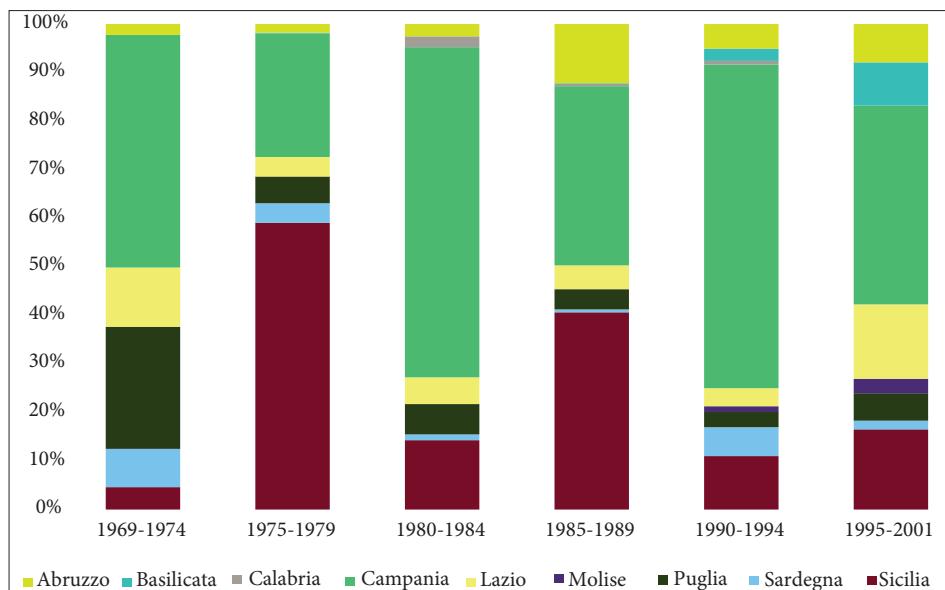
La distribuzione settoriale dei finanziamenti IMI-FRA descritta sopra spiega anche la loro distribuzione regionale. A livello nazionale, si registra infatti una maggiore concentrazione nelle due regioni tradizionalmente sede di industrie ad alta e medio-alta intensità tecnologica, Lombardia e Piemonte, e nel Lazio, in particolare nell'area di Roma dove, come già detto, avevano sede molte imprese capogruppo, sia private, sia pubbliche (Figura 7). Guardando più da vicino alle regioni meridionali, la Campania e la Sicilia, luoghi privilegiati per l'insediamento di industrie ad alta intensità di capitale, ricevettero un'ampia quota di fondi. Seguivano la Puglia, con un discreto numero di progetti nel settore dei mezzi di trasporto, l'Abruzzo e la Sardegna, con le specializzazioni su menzionate. Infine, il Lazio, le cui province meridionali e orientali erano classificate come regioni meridionali – e quindi ammesse alle agevolazioni finanziarie per il Mezzogiorno – aveva avviato un rapido processo di agglomerazione industriale (Figura 8).

Figura 7. Distribuzione percentuale dei fondi IMI-FRA, per regione, 1969-2001



Fonte: Elaborazione degli autori su dati IMI-FRA.

Figura 8. Distribuzione percentuale dei fondi IMI-FRA nel Mezzogiorno, per regioni, 1969-2001



Fonte: Elaborazione degli autori su dati IMI-FRA.

## 6. Conclusioni

A lungo, l'IMI-FRA è stato sostanzialmente l'unico strumento di politica industriale di rilievo specificamente pensato e dedicato alla promozione e al sostegno dell'innovazione nel sistema produttivo. Come tale, in trentatré anni ha finanziato oltre 4.900 progetti innovativi a livello nazionale, di cui 641 (13%) presentati da imprese operanti nel Mezzogiorno, la cui quota sul totale dei finanziamenti è stata di circa 3,5 miliardi di euro, pari a circa il 18% del totale. Infatti, nell'intero periodo, il Fondo ha stanziato in media circa 3,9 milioni di euro per progetto, e circa 5,4 milioni di euro per i progetti di imprese del Sud. In termini quantitativi, quindi, sia per il numero di imprese che per l'ammontare dei finanziamenti, l'impatto dell'IMI-FRA è stato piuttosto limitato.

L'oggettiva scarsità di risorse su cui poteva contare il Fondo era dovuta ad almeno tre problemi principali. Il primo, e forse il più importante, aveva a che fare con il difficile periodo di instabilità macroeconomica, unito alle crisi sia della grande impresa sia dell'impresa pubblica, che caratterizzò quasi tutto il periodo di operatività del Fondo, dai primi anni Settanta ai primi anni Novanta. Infatti, gli alti tassi di inflazione degli anni Settanta e Ottanta indebolirono costantemente gli sforzi di rifinanziamento del Fondo, mentre la crisi della grande impresa – e

soprattutto della grande impresa pubblica – richiese notevoli interventi “di emergenza”, che in qualche modo necessariamente ridussero la disponibilità di risorse per il Fondo. In secondo luogo, il funzionamento piuttosto complesso e contorto del Fondo portò spesso a ritardi nella valutazione dei progetti e nell’approvazione dei finanziamenti e in almeno due occasioni – all’inizio del suo funzionamento e nei primi anni Ottanta – portò persino al virtuale blocco delle sue operazioni. Infine, la tendenza ad affidare all’IMI-FRA la gestione e il finanziamento di altre politiche, attraverso la creazione di fondi riservati all’interno della sua dotazione complessiva, non solo ridusse le risorse disponibili per l’attività principale del Fondo, ossia il finanziamento di progetti innovativi, ma ne rallentò e complicò il funzionamento.

Nell’ambito di questo quadro generale, i dati mostrano che il numero di domande provenienti dal Sud fu piuttosto basso: ciò probabilmente fu dovuto principalmente alle caratteristiche della struttura produttiva del Mezzogiorno, specializzata soprattutto in industrie a bassa o medio-bassa tecnologia, con solo una piccola presenza di imprese in settori a medio-alta e alta tecnologia, la maggior parte delle quali di grandi dimensioni e/o di proprietà pubblica. In effetti, la maggior parte delle domande dal Mezzogiorno proviene da imprese di grandi o medie dimensioni. Le domande si concentrano quindi maggiormente in alcuni settori ad alta tecnologia (farmaceutica, elettronica, mezzi di trasporto) e in aree (Campania, Sicilia) dove la presenza dell’impresa pubblica era più marcata. Inoltre, i dati sembrano indicare l’agglomerazione in cluster di imprese operanti nello stesso settore in alcune aree, cosa che probabilmente ha avuto un effetto positivo sulla diffusione della conoscenza tecnologica nell’area stessa. In effetti, nel corso del lavoro sono emerse evidenze di una certa attività brevettuale, che avvalorerebbe l’ipotesi dell’importanza dei cluster e della loro capacità di diffondere la conoscenza, nonché la probabile presenza di *spillover*.

Nonostante le difficoltà incontrate dal Fondo IMI per la ricerca applicata durante il suo periodo di funzionamento e le carenze di cui non era esente, l’esperienza dell’IMI-FRA rimane comunque rilevante. Non solo esso è stato per lungo tempo la principale politica industriale volta a sostenere la ricerca applicata e l’innovazione delle imprese industriali, ma è stato anche un’innovazione rilevante in sé. Infatti, il suo meccanismo di funzionamento rappresentò una novità tra gli strumenti di politica economica in Italia. Il sistema di candidatura previsto dal Fondo obbligava infatti le imprese a definire, progettare e presentare le proprie strategie di sviluppo per convincere un soggetto terzo del valore del proprio progetto industriale, incoraggiandole così ad assumere un atteggiamento più attivo nei confronti dei cambiamenti in atto e a promuovere le proprie capacità innovative.

Tabella 3. Distribuzione dei fondi IMI-FRA, per macroregione in 000 euro 2001, 1969-2001

	1969-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-2001	1969-2001
Nord	903.081	1.625.120	4.269.050	3.142.119	2.763.801	2.997.171	15.700.342
Sud	90.839	648.197	1.254.463	757.049	413.731	306.681	3.470.961

Fonte: Elaborazione degli autori su dati IMI-FRA.

Tabella 4. Distribuzione dei fondi IMI-FRA, per macrosettore in 000 euro 2001, 1969-2001

	1969-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-2001	1969-2001
Agricoltura, pesca e miniere	2.546	2.071	9.974	7.360	3.867	368	26.188
Manifattura	958.639	2.208.856	5.405.078	3.855.542	3.016.633	3.171.822	18.616.570
Servizi	32.734	62.390	171.709	90.801	157.032	134.047	648.714

Fonte: Elaborazione degli autori su dati IMI-FRA.

Tabella 5. Distribuzione dei fondi IMI-FRA, per settore in 000 euro 2001, 1969-2001

	1969- 1974	1975- 1979	1980- 1984	1985- 1989	1990- 1994	1995- 2001	1969- 2001
Industria alimentare	2.209	12.629	26.639	66.646	30.099	51.584	189.806
Industria delle bevande	1.166	665	997	9.289	3.408	5.052	20.576
Industrie tessili	1.618	4.583	6.817	14.770	16.579	15.920	60.287
Confezione di articoli di abbigliamento	-	-	-	-	7.532	11.863	19.395
Fabbricazione di articoli in pelle e simili	-	-	2.994	-	3.565	6.146	12.705
Industria del legno e dei prodotti in legno e sughero; fabbricazione di articoli in paglia e materiali da intreccio	499	-	-	2.862	-	2.476	5.836
Fabbricazione di carta e di prodotti di carta	2.449	9.210	8.388	5.518	810	30.977	57.353
Stampa e riproduzione di supporti registrati	-	-	-	3.688	-	-	3.688

	1969- 1974	1975- 1979	1980- 1984	1985- 1989	1990- 1994	1995- 2001	1969- 2001
Fabbricazione di coke e di prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio	4.904	5.361	34.161	9.797	39.415	11.336	104.974
Fabbricazione di prodotti chimici	152.727	151.079	363.500	183.988	60.948	137.871	11.050.113
Fabbricazione di prodotti farmaceutici di base e di preparati farmaceutici	109.351	165.174	478.986	342.968	524.220	290.489	1.911.187
Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	28.477	20.963	50.340	71.753	34.743	95.701	301.977
Fabbricazione di altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	8.610	11.165	30.282	71.391	26.653	50.745	198.846
Metallurgia	22.494	27.075	40.825	63.342	59.596	40.522	253.855
Fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature	58.794	38.115	43.022	83.701	91.045	23.144	337.821
Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica	240.489	1.143.826	1.881.198	1.378.357	1.366.118	1.526.140	7.536.128
Fabbricazione di apparecchiature elettriche	20.353	71.327	122.086	178.156	141.749	198.244	731.913
Fabbricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a.	142.565	262.156	507.076	562.277	361.543	413.113	2.248.731
Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	69.139	127.109	1.169.284	290.815	85.598	130.075	1.872.019
Fabbricazione di altri mezzi di trasporto	92.795	158.421	635.606	494.818	155.599	111.953	1.649.191
Fabbricazione di mobili	-	-	-	4.892	2.199	14.765	21.856
Altre industrie manifatturiere	-	-	2.878	16.516	5.212	3.707	28.312

Fonte: Elaborazione degli autori su dati IMI-FRA.

Tabella 6. Distribuzione dei fondi IMI-FRA nel Mezzogiorno, per settore in 000 euro 2001, 1969-2001

	1969- 1974	1975- 1979	1980- 1984	1985- 1989	1990- 1994	1995- 2001	1969- 2001
Industria alimentare	-	-	8.572	4.167	3.515	2.116	18.371
Industria delle bevande	-	665	-	-	-	-	665
Industrie tessili	-	-	-	-	-	758	758
Fabbricazione di carta e di prodotti di carta	-	892	2.650	-	738	-	4.280
Fabbricazione di prodotti chimici	-	9.181	37.514	41.463	22.497	8.163	118.817
Fabbricazione di prodotti farmaceutici di base e di preparati farmaceutici	1.021	66.805	116.280	72.156	64.901	74.582	395.745
Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	-	2.211	12.735	-	7.353	7.796	30.095
Fabbricazione di altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	6.970	11.165	21.470	46.693	-	4.216	90.514
Metallurgia	-	-	9.275	3.267	22.310	5.381	40.233
Fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature	-	11.050	1.252	2.335	-	3.002	17.639
Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica	19.965	362.448	474.513	349.208	195.013	112.739	1.513.886
Fabbricazione di apparecchiature elettriche	-	48.244	15.103	10.126	5.310	10.796	89.579
Fabbricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a.	25.842	53.906	87.688	20.171	3.653	5.638	196.898
Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	-	-	200.340	4.434	1.437	26.600	232.812
Fabbricazione di altri mezzi di trasporto	35.102	64.973	246.571	176.055	50.776	19.181	592.658
Altre industrie manifatturiere	-	-	-	-	-	978	978

Fonte: Elaborazione degli autori su dati IMI-FRA.

Tabella 7. Distribuzione delle domande IMI-FRA, per macroregione, 1969-2001

	1969-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-2001	1969-2001
Nord	299	278	632	1.178	723	1.078	4.188
Sud	28	85	129	157	110	132	641

Fonte: Elaborazione degli autori su dati IMI-FRA.

Tabella 8. Distribuzione dei fondi IMI-FRA, per macroregione, in 000 euro 2001, 1969-2001

	1969-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-2001	1969-2001
Nord	903.081	1.625.120	4.269.050	3.142.119	2.763.801	2.997.171	15.700.342
Sud	90.839	648.197	1.254.463	757.049	413.731	306.681	3.470.961

Fonte: Elaborazione degli autori su dati IMI-FRA.

Tabella 9. Distribuzione dei fondi IMI-FRA, per regioni, in 000 euro 2001, 1969-2001

	1969-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-2001	1969-2001
Abruzzo	1.939	9.870	26.661	77.569	14.489	11.756	142.285
Basilicata	-	871	-	1.287	7.466	13.370	22.994
Calabria	-	-	25.044	3.195	1.942	-	30.182
Campania	42.620	149.621	758.533	236.576	192.855	60.990	1.441.195
Emilia-Romagna	19.265	18.461	110.253	266.790	166.316	223.526	804.610
Friuli-Venezia Giulia	29.060	29.706	56.453	50.621	24.390	69.330	259.560
Lazio	95.136	175.669	586.056	261.723	359.689	403.885	1.882.160
Liguria	70.712	64.163	265.733	165.597	98.897	92.386	757.489
Lombardia	437.115	648.081	1.657.510	1.246.393	969.833	1.655.431	6.614.363
Marche	1.513	3.536	25.360	21.976	9.218	45.764	107.368
Molise	-	-	-	-	3.638	4.606	8.244
Piemonte	197.357	661.008	1.511.866	816.552	967.272	348.491	4.502.546
Puglia	22.392	32.437	70.038	26.126	8.893	8.378	168.264
Sardegna	6.970	23.589	13.032	4.175	17.596	2.713	68.076
Sicilia	4.165	347.174	159.048	260.914	31.728	24.669	827.699

	1969-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-2001	1969-2001
Toscana	34.540	69.360	150.515	256.452	116.026	111.940	738.833
Trentino- Alto Adige	-	354	11.972	9.498	3.714	8.267	33.806
Umbria	873	933	15.146	6.128	3.044	11.263	37.387
Valle d'Aosta	-	-	-	576	5.182	2.823	8.581
Veneto	30.263	38.483	80.292	187.017	175.344	204.262	715.661
Roma	84.385	151.950	524.058	229.633	349.019	380.932	1.719.978
Lazio Sud	10.751	23.719	61.998	32.091	10.670	22.953	162.182

Fonte: Elaborazione degli autori su dati IMI-FRA.



## *Dalla Nuova Programmazione al PNRR. Un progetto per una nuova politica di sviluppo nel nuovo contesto globale*

### *1. Introduzione*

A trent'anni dalla fine dell'Intervento Straordinario e venticinque dalla elaborazione e messa in cantiere della "Nuova Programmazione" (NP) abbiamo bisogno di elaborare un nuovo paradigma per quelle che sono state ribattezzate politiche di coesione. Partendo anche dal nome che forse dovrebbe aderire più precisamente all'unico obiettivo legittimo delle politiche territoriali, quello della crescita e dello sviluppo. In questa ricerca dobbiamo partire dagli elementi più chiari di fallimento del paradigma precedente e tenere conto delle situazioni di contesto. Il disegno del nuovo sistema, quindi, non può prescindere dai risultati della letteratura sulle politiche di sviluppo territoriale e in particolare da una puntuale disamina dei fallimenti della politica di coesione in Italia. L'idea che la politica di coesione sia fallita in Italia per mancanza di supporto politico o di finanziamenti è a dir poco curiosa. Delle varie politiche economiche che il nostro Paese ha realizzato, nessuna ha avuto una continuità, una struttura assicurata dal finanziamento e dal Quadro Europeo, ed il vantaggio di essere amministrata dagli stessi soggetti che l'avevano progettata, così a lungo. La distrazione di fondi, che pure è avvenuta, tuttavia non ha mai generato situazioni di mancanza di fondi. Al contrario gli obiettivi di spesa nei vari cicli di rendicontazione sono sempre stati centrati a livello europeo solo *in extremis*, e sui fondi nazionali mai centrati.

### *2. La fine dell'intervento straordinario e l'avvento della politica di coesione*

Sono passati più di trenta anni dalla fine dell'esperienza dell'intervento straordinario, trascinatosi anche oltre il ragionevole in mancanza di una capacità di riforma, fino a quando la sua interruzione è stata inevitabile per effetto della cogenza di un vincolo esterno sul debito pubblico. Nel frattempo quella esperienza, vilipesa e screditata sostanzialmente per l'inefficacia della sua ultima fase, è stata ampiamente rivalutata da una importante letteratura che ha ristabilito le proporzioni e la importanza dell'intervento straordinario nel determinare l'unico episodio significativo di convergenza del Pil pro

capite nell'intera storia del nostro Paese. Ancor più rileva la sua capacità di generare in maniera più generale le condizioni per l'infrastrutturazione civile del Mezzogiorno e la conseguente convergenza delle condizioni di vita<sup>1</sup>. Sul doppio aspetto dell'impatto dell'intervento straordinario e degli effetti del suo venir meno non ci possono essere dubbi, ma riporto a scopo di ulteriore illustrazione due grafici che a mio parere lasciano pochi dubbi. La convergenza tra Mezzogiorno e resto del paese viene in genere valutata sulla base del Pil pro capite. Su queste basi il Mezzogiorno ha recuperato dagli anni Cinquanta agli anni Ottanta circa 5 punti di distacco. Ma molti dei progressi del Mezzogiorno hanno a che fare con la infrastrutturazione civile e le condizioni di vita dei meridionali. Per valutare questi miglioramenti serve piuttosto una misura più ampia, per cui una proxy più convincente è l'Indice di sviluppo umano, una media di Pil pro capite, alfabetizzazione e speranza di vita alla nascita. Nella versione di sotto calcolata da Felice (2007) questo indice è anche migliorato per tenere conto della diseguaglianza in ognuna delle dimensioni dell'indice sulla base della corretta congettura che il benessere sociale non dipende solo dalle medie ma anche dalla distribuzione dei benefici.

Figura 1. Indice di Sviluppo Umano Migliorato (IHDI)



Fonte: Elaborazione dell'autore da E. Felice, *I divari regionali in Italia sulla base degli indicatori sociali (1871-2001)*, Rivista di Politica Economica, Marzo-Aprile 2007, pp. 359-405.

<sup>1</sup> C. De Vincenzi, A. Lepore (a cura di), *Next Generation Italia. Un nuovo Sud a 70 anni dalla Cassa per il Mezzogiorno*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2021.

Questo grafico mostra chiaramente una convergenza significativa dell'indice tra Mezzogiorno ed Italia tra il 1951 ed il 1981, che poi si arresta, una convergenza molto più significativa della convergenza tra Pil pro capite.

Figura 2. Incidenza della povertà relativa, Rapporto Mezzogiorno/Italia



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati Istat, serie storiche, [https://seriestoriche.istat.it/index.php?id=1&no\\_cache=1&tx\\_usercento\\_centofe%5Bcategoria%5D=11&tx\\_usercento\\_centofe%5Baction%5D=show&tx\\_usercento\\_centofe%5Bcontroller%5D=Categoria&cHash=310a7b27a9c64114926f45f06a094fd4](https://seriestoriche.istat.it/index.php?id=1&no_cache=1&tx_usercento_centofe%5Bcategoria%5D=11&tx_usercento_centofe%5Baction%5D=show&tx_usercento_centofe%5Bcontroller%5D=Categoria&cHash=310a7b27a9c64114926f45f06a094fd4).

A testimoniare l'impatto della fine dell'intervento straordinario, secondo me, ancora una volta oltre che gli indici di divario economico in termini di Pil pro capite possiamo vedere l'impatto che essa ha avuto su un parametro di sviluppo civile, ovvero la povertà relativa. Per capire in che senso la fine dell'intervento straordinario ha avuto impatto sulla povertà nel sud piuttosto che guardare all'indice di povertà relativa di per sé, il cui andamento sarebbe sicuramente influenzato dal periodo di crisi attraversato dal Paese negli anni della fine dell'intervento straordinario, riporto in basso una mia elaborazione, il rapporto tra indice di povertà relativa nel Mezzogiorno rispetto all'Italia. Questo rapporto a mio parere descrive bene l'effetto differenziale della fine dell'intervento straordinario sui poveri del Mezzogiorno, nel senso che isola l'effetto aggiuntivo rispetto all'impoverimento dell'intero paese. Come si vede esso mostra una cesura precisa all'inizio del decennio degli anni

Novanta in cui il rapporto cresce più del 10% e successivamente oscilla attorno allo stesso valore superiore a 2 per due decenni<sup>2</sup>.

Si può pertanto affermare senza tema di smentita che il periodo della Cassa per il Mezzogiorno coincide con un miglioramento drastico delle condizioni relative del Mezzogiorno, molto oltre la convergenza del Pil, ma che la fine dell'intervento coincide con un sostanziale arresto e probabilmente regresso di quella convergenza.

La congettura più diffusa è che la fine dell'intervento straordinario ha diminuito la redistribuzione territoriale, ma in realtà erano molti gli studiosi che alla fine dell'intervento giudicavano già insostenibile la redistribuzione, in alcuni casi addirittura essi rivenivano nella quantità eccessiva di risorse pubbliche di parte corrente le ragioni di una strutturale dipendenza del Mezzogiorno che prevenivano uno sviluppo autonomo (si veda ad esempio Bodo e Viesti, 1997)<sup>3</sup>.

In ogni caso, il modello di intervento della Cassa per il Mezzogiorno aveva da tempo palesato grossi problemi e le forme di intervento più importanti nel tempo erano diventate incentrate sulla decontribuzione generalizzata, una misura sostanzialmente assistenziale e costosissima, che non rendeva in alcun modo probabile un cambiamento della struttura produttiva del Mezzogiorno. Dall'inizio degli anni Settanta e per un ventennio la quota di risorse devolute alla decontribuzione sul totale delle spese per lo sviluppo del Mezzogiorno sale dal 30 al 60%. Parallelamente cala la quota di spesa in conto capitale pubblica e in parte anche privata<sup>4</sup>.

### 3. *Il nuovo modello*

A margine della chiusura dell'esperienza della Cassa e della diffusa percezione di fallimento di quella storia si fece strada l'elaborazione di un paradigma alternativo di intervento. Il punto focale della critica al modello della Cassa fu la impossibilità di generare uno sviluppo autonomo con una politica centralizzata e non partecipativa. Ogni processo di sviluppo che poi diventi autopropulsivo, infatti, non può che richiedere una appropriazione e un consenso sulle azioni da intraprendere (oggi diremmo *ownership*) delle politiche. Su queste basi Trigilia (1992)<sup>5</sup> e Bodo

<sup>2</sup> Non riporto i dati successivi perché le serie hanno una discontinuità nel metodo di calcolo (ed anche nella modalità di reperimento del dato su sito Istat) e successivamente al 2024 il rapporto torna a valori attorno ad 1,8 e rimane relativamente costante anche se in leggera diminuzione negli ultimi anni,

<sup>3</sup> G. Bodo, G. Viesti, *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni novanta*, Donzelli, Roma 1997.

<sup>4</sup> G. Servidio, *Industria meridionale e politiche di incentivazione: storia di un progressivo disimpegno*, in SVIMEZ (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, il Mulino, Bologna 2015.

<sup>5</sup> C. Trigilia, *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 1992.

e Viesti (1997)<sup>6</sup> mostraron una geografia del Mezzogiorno non tutta dipendente dall'intervento pubblico e una società civile (per la verità concentrata secondo gli autori in zone specifiche del Mezzogiorno) con delle potenzialità di sviluppo autonomo. Essi identificarono la precondizione per lo sviluppo nella devoluzione della gestione alle classi dirigenti locali dei processi di sviluppo. Attraverso queste ed altre elaborazioni intellettuali si giunse alla formazione di un consenso sulla forma della nuova politica di sviluppo regionale alla fine degli anni Novanta. I nuovi pilastri della politica di sviluppo, ribattezzata politica di coesione, sono definiti per opposizione ai precedenti principi dell'Intervento Straordinario e si possono sintetizzare come segue<sup>7</sup>:

- Programmazione decentrata. Alla programmazione centralizzata la Nuova Programmazione (come fu definito il nuovo paradigma) contrappone la programmazione concertata e successivamente il paradigma della programmazione dal basso o *bottom-up*<sup>8</sup>. Le comunità locali in questa logica devono fornire le indicazioni principali per la programmazione dello sviluppo perché questo sia efficace e sostenuto, mentre la programmazione centralizzata percepita come estranea ed imposta non genera vero sviluppo.
- Politicizzazione delle decisioni. L'intervento straordinario si basava su un equilibrio di poteri decisamente spostato a favore delle strutture tecniche e una scarsa invasione della politica, perlomeno fino alla fine degli anni Sessanta. Negli anni Settanta poi con l'ingresso delle Regioni nella Cassa per il Mezzogiorno e la fine della infrastrutturazione civile, il dilagare dell'impresa pubblica e lo spostamento della spesa verso poste correnti invece che in conto capitale, la Cassa vive una fase di relativa politicizzazione dell'intervento. Tuttavia, nel paradigma della Nuova Programmazione, la politicizzazione va intesa in senso positivo, come appropriazione da parte delle comunità dell'intervento stesso. In questo senso la NP giudica positiva ogni forma di partecipazione, non solo politica in senso stretto (attraverso le rappresentanze territoriali), ma anche quella dei corpi intermedi. A questo scopo la NP raccomanda la partecipazione più ampia alla programmazione perché l'intervento sia più condiviso possibile.
- Suddivisione proporzionale delle risorse. L'assenza di una vera programmazione nazionale conduce direttamente ad una regola di assegnazione delle risorse che segua un criterio di stretta proporzionalità territoriale. In altri termini le priorità e le opportunità dello sviluppo a livello sovraregionale o che richiedano economie di densità cedono il passo a una logica secondo la quale le risorse sono prima

<sup>6</sup> G. Bodo, G. Viesti, *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni novanta*, cit.

<sup>7</sup> Si veda G. Coco, *Cosa ci insegna l'esperienza della Cassa*, in C. De Vincenzi, A. Lepore (a cura di), *Next Generation Italia. Un nuovo Sud a 70 anni dalla Cassa per il Mezzogiorno*, cit., pp. 20-25.

<sup>8</sup> F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy-A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Rapporto Indipendente predisposto per la Commissaria UE alla Coesione, 2009.

divise tra Regioni, e poi programmate secondo le priorità delle comunità locali. Come si vedrà questo principio in qualche maniera implica programmaticamente una parcellizzazione dell'intervento o perlomeno lo rende più probabile.

Tutti i suddetti principi sono in stretta relazione e coerenza con gli elementi di quadro più significativi all'interno della quale la nuova politica si inscriveva. In particolare, essa era coerente sia con il nuovo assetto istituzionale, che realizzava progressivamente nei fatti il regionalismo, presente in Costituzione, ma inattuato per lungo tempo. La crescente importanza delle Regioni trovava infatti una delle sue naturali dimensioni proprio nella spesa e nella missione dello sviluppo. La Nuova Programmazione anzi forniva una importante sponda alle letture "federaliste" della Costituzione, così frequenti negli anni Novanta, e comunque un ambito importante di intervento pubblico alle Regioni. Il secondo elemento di quadro è senz'altro la scelta della Unione Europea di potenziare e rendere la politica di coesione uno dei pilastri dell'intervento comunitario. Questa decisione, con la crescita del budget comunitario, rendeva la politica per il Mezzogiorno di fatto una politica meno nazionale e più comunitaria. La centralizzazione a livello nazionale propria del periodo dell'Intervento Straordinario, quindi, veniva meno sia per la regionalizzazione, sia per la comunitarizzazione della politica di sviluppo. Come già detto sopra entrambi questi sviluppi sono coerenti col quadro ideologico prefigurato.

Tuttavia, non è difficile vedere come alcune delle caratteristiche del nuovo quadro di intervento contengano i germi per un fallimento della politica stessa. La politicizzazione ed il decentramento delle responsabilità in effetti erano probabilmente già alla base del declino della relativa efficacia dell'intervento straordinario nel corso degli anni Settanta. Si poteva anche ipotizzare che una responsabilizzazione maggiore delle regioni avrebbe portato a una maggiore efficacia dell'intervento, ma non assumerla come una certezza. In particolare, nessun modello economico predice una maggiore responsabilizzazione di un ente il cui finanziamento dipende esclusivamente da trasferimenti. È logicamente irragionevole ipotizzare una maggiore responsabilità quando poi questi trasferimenti dipendano in misura preponderante da imposte corrisposte da altre regioni. La suddivisione proporzionale dei fondi poi rende l'intervento quanto più parcellizzato possibile. Infatti, l'affermarsi di questa logica a livello regionale attraverso le quote di finanziamento europeo e poi con le chiavi di riparto anche sui fondi nazionali come il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), rende automatica la riproposizione della stessa logica anche all'interno delle regioni, e una diffusione dell'intervento su tutti i territori in maniera tendenzialmente proporzionale. Si tratta di una logica di fatto redistributiva piuttosto che di sviluppo. Teorie vecchie e nuove dello sviluppo in effetti hanno sempre sottolineato la necessaria disomogeneità dei processi e la necessaria creazione di poli per quanto per ragioni e con vocazioni diverse. Le teorie più recenti sull'intervento sottolineano in particolare le aggregazioni e le esternalità

nelle attività di innovazione e accumulazione di capitale umano<sup>9</sup>. La parcellizzazione dell’intervento nega alla radice la natura concentrata dei processi di sviluppo ma addirittura in qualche maniera, finanziando l’immobilità, addirittura lo sfavorisce. Si pensi ad esempio ad alcune politiche come la Strategia Nazionale Aree Interne che si pone come obiettivo il ripopolamento di aree in cui la densità necessaria per attività economiche di qualche significato è di fatto preclusa. Essa si pone in qualche misura proprio come una resistenza a tendenze aggreganti che potrebbero avere un effetto di crescita della produttività. Non è quindi proprio un caso che fino ad alcuni anni fa in effetti le città del Mezzogiorno hanno vissuto la fase più difficile.

Un discorso analogo si può fare a proposito della capacità di programmazione dal basso, data per scontata dalla NP. La programmazione delle politiche di coesione richiede capacità amministrative, ma anche valutative dei potenziali effetti che diventano man mano più difficili da rintracciare nei livelli inferiori di governo. Questo implica che una politica programmata a un livello più basso ha forse più probabilità di essere condivisa dal territorio, ma forse meno probabilità di essere in linea con gli interessi di lungo periodo di quel territorio dal punto di vista qualitativo. Era però difficile prevedere la misura in cui questi potenziali problemi avrebbero impattato sulla efficacia del nuovo modello di gestione delle politiche di sviluppo.

#### 4. *Il fallimento della Nuova Programmazione: capacità attuative*

La NP, come metodo di gestione della politica di coesione europea, in effetti entrò in grande affanno già dalla prima programmazione 2000-2006. I programmi di spesa erano così in ritardo che la loro effettiva conclusione senza perdite per il Tesoro italiano comportò una drastica revisione e una riconversione verso programmi di incentivo automatico negli ultimi anni<sup>10</sup>. L’operazione di rendicontazione, chiusa nei tempi prescritti, fu una tale sorpresa che si parlò di “miracolo di Barca”, dal nome del Capo Dipartimento di Coesione e ispiratore dell’intera NP. Questo miracolo, con una rendicontazione concentrata nell’ultimo anno disponibile, si è ripetuto poi nel 2015 a valle della rendicontazione del periodo 2007-2013, e sta per ripetersi in ritardo oggi con l’ultimo ciclo. Però, come accade, diventa difficile credere a miracoli plurimi sempre sullo stesso oggetto. In realtà la rendicontazione avviene di solito con due tecniche: da un lato si spostano voci di spesa da capitoli sui quali non si riesce ad avanzare a capitoli sui quali la spesa è più facile, tipicamente incentivazioni. In alcuni casi la rendicontazione poi sposta su capitoli di spesa dei fondi europei, spese effettuate a valere sui fondi nazionali (cd. progetti

<sup>9</sup> E. Moretti, *The New Geography of Jobs*, Houghton Mifflin Harcourt, Boston 2012.

<sup>10</sup> F. Prota, G. Viesti, *Senza Cassa. Le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno dopo l’Intervento straordinario*, il Mulino, Bologna 2012.

coerenti). Dall'altro si riducono i cofinanziamenti nazionali, riducendo quindi l'impatto complessivo della politica di sviluppo. Nella rendicontazione 2007-2013 poi il ministro De Vincenti istituì un servizio di assistenza tecnica alle regioni che sistematicamente arrivavano alle scadenze in affanno (Campania, Calabria e Sicilia). L'aspetto sconcertante è che, lungi dal creare nelle amministrazioni le capacità di realizzazione e rendicontazione come nelle altre, questi servizi sono diventati un fatto strutturale e anzi la quota di risorse che assorbono cresce sistematicamente di programmazione in programmazione.

Una lettura più rivendicativa sostiene che la diversione di fondi verso usi meno produttivi e la carenza di spesa siano il prodotto di esplicite scelte politiche. Si tratta di una lettura fondata soprattutto su un episodio, il definanziamento del principale fondo nazionale di coesione (FSC) per finanziare la Cassa integrazione in deroga nel 2009 e 2010. Si trattò ovviamente di una manovra in assoluta emergenza per evitare il crollo del sistema paese, ma rimane il fatto che formalmente sottrasse risorse alla coesione, in larga parte al Mezzogiorno, per sostenere il reddito nelle aree più produttive del Paese. Va però ricordato che nel 2011 nonostante gli estensivi definanziamenti già avvenuti, fu proprio il fondatore della NP, Fabrizio Barca, ora ministro nel Governo Monti, a firmare una ulteriore riduzione del cofinanziamento nazionale, constatata la impossibilità di rendicontare tutte le somme programmate e concordate con la Commissione per il 2007-2013. In altri termini nonostante gli ingenti definanziamenti, le somme residue appostate per la coesione risultavano impossibili da spendere. Questo rende davvero insostenibili le ricostruzioni secondo le quali il fallimento della NP sarebbe da attribuirsi a un disegno politico. Questa ricostruzione, tuttavia, ha trovato una ampia eco anche a causa di una crescente ondata rivendicativa nel Mezzogiorno. Parallelamente alla difficoltà attuativa si accumulava una letteratura accademica che mostrava una evidenza crescente della scarsa efficacia della politica di coesione, specificamente nel nostro Paese.

##### *5. Il fallimento della Nuova Programmazione: efficacia misurata*

La politica di coesione in Italia è una delle più testate al mondo. La valutazione è uno dei pilastri della politica di coesione dall'inizio e per la verità esso era uno degli aspetti che avrebbe dovuto connotare la NP rispetto alle politiche precedenti. Sotto alcuni aspetti la conduzione di questo specifico capitolo della coesione in Italia può essere considerata una *best practice*. Ad esempio, l'Agenzia della Coesione mette a disposizione un enorme database di progetti dei tre cicli di coesione con molti dati finanziari, localizzativi e sulla attuazione (OpenCoesione). Si tratta di una operazione di trasparenza importante anche se questi dati sono poco rilevanti se si vuole testare la concreta efficacia delle politiche o dei singoli investimenti. Da un altro punto di vista invece la missione di valutare le politiche di coesione è

stata esercitata in maniera davvero insufficiente da parte delle strutture ministeriali preposte (due Nuclei di valutazione in particolare). Mentre una ampia valutazione, in gran parte negativa, degli effetti della coesione in Italia è stata effettuata da studiosi accademici e/o di altre istituzioni, in particolare la Banca d'Italia. Proprio mentre diventavano disponibili dati sui primi cicli di programmazione, infatti, si sviluppavano tecniche di valutazione delle politiche adeguate<sup>11</sup>. La letteratura sugli effetti della coesione in Italia può essere riassunta come segue:

1. Gli effetti complessivi della politica di coesione nell'Unione Europea sono incerti ma sembrano moderatamente positivi. Tuttavia, essi sono molto eterogenei tra paesi. Tra tutti i Paesi l'Italia sembra essere quello che presenta i rendimenti dalla politica di coesione più bassi in assoluto (per tutti si veda Crescenzi e Giua, 2020)<sup>12</sup>
2. Molti test specifici per l'Italia restituiscono effetti nulli o addirittura negativi dei trasferimenti della politica di coesione o di singole politiche. Per tutti si veda Accetturo e De Blasio (2019)<sup>13</sup> che riassumo una ampia letteratura scientifica. Un caso particolarmente significativo è la valutazione dei Patti territoriali<sup>14</sup>, una politica che richiedeva agli enti locali e un partenariato ampio di stakeholders di un territorio identificato arbitrariamente, una programmazione comune per spendere risorse pubbliche addizionali per incentivi e infrastrutturazione. A dieci anni dal lancio non avevano avuto alcun effetto differenziale nei territori scelti rispetto ad altri simili, fatta salva la distribuzione di risorse pubbliche.
3. I rendimenti della politica di coesione a livello europeo sono molto correlati con gli indici di Qualità di Governo nei territori<sup>15</sup>: si tratta di indici che in Italia, caso quasi unico in Europa, mostrano differenze territoriali ancora maggiori delle differenze di prodotto procapite.

<sup>11</sup> In effetti il grosso problema della valutazione di politiche è sempre stato quello di confrontare la performance con la politica oggetto di attenzione con un controfattuale credibile. Questo problema è stato risolto con la ricerca di un termine di confronto 'non trattato' e più simile possibile a quello soggetto alla politica.

<sup>12</sup> R. Crescenzi, M. Giua, *One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states*, in «Regional Studies», vol. 54, n. 1, 2020, pp. 10-20.

<sup>13</sup> A. Accetturo, G. de Blasio, *Morire di aiuti: i fallimenti delle politiche per il Sud (e come evitarli)*, IBL Libri, Torino 2019.

<sup>14</sup> A. Accetturo, G. de Blasio, *Policies for local development: An evaluation of Italy's "Patti Territoriali"*, in «Regional Science and Urban Economics», n. 42, 2012, pp. 15-26.

<sup>15</sup> Si veda A. Rodríguez-Pose, E. Garcilazo, *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, in «Regional Studies», vol. 49, 2015, pp. 1274-1290, oltre che una vasta letteratura successiva.

4. Un altro elemento che sembra rilevante è la dimensione del trasferimento, con trasferimenti più grandi rispetto al Pil via via meno efficaci<sup>16</sup>.
5. La qualità dell'intervento sembra correlata alla capacità di assorbimento tempestiva dei fondi<sup>17</sup>. Anche in questo l'Italia performance male come sappiamo ed è urgente cominciare ad indagare le variabili che determinano o comunque prevedono i ritardi<sup>18</sup> per capirne la natura. Di particolare rilievo sembra la relativa incapacità della Pubblica Amministrazione di attuare spesa per infrastrutture. In effetti una verifica recente<sup>19</sup> mostra come i fondi europei sono utilizzati dalle principali regioni italiane per un mix di spesa a contenuto di capitale molto meno intensivo delle altre regioni svantaggiate della Unione.

In ultima analisi, si può dire che la politica di coesione come impostata dal paradigma della NP è stata nel nostro Paese un fallimento sia sul piano dell'attuazione, sia sul piano della efficacia. La pubblicistica più banale sostiene che abbiamo perso fondi comunitari per incapacità di rendicontare, ma come abbiamo visto questo non è mai avvenuto perché le strutture della coesione si sono attivate comunque per rendicontare tutti i fondi trasferiti dall'Unione. Il problema è che per fare questo non sono stati spesi i fondi nazionali, determinando una scarsa addizionalità, il mix di spesa è stato inefficiente e la efficacia della spesa è stata bassa o nulla.

## 6. Una nuova fase (2014-2018)

A fronte della difficoltà di chiudere la rendicontazione del 2013 (che per il meccanismo del n+2 avvenne nel 2015) e le clamorose inefficienze della politica di coesione, il ministro De Vincenti introdusse degli elementi correttivi per rafforzare la programmazione nazionale nello schema della NP ereditato<sup>20</sup>. Da un lato la pro-

<sup>16</sup> Si veda S.O. Becker, P.H. Egger, M. von Ehrlich, *Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy*, in «European Economic Review», vol. 56, n. 4, 2012, pp. 648-668, e una successiva ampia letteratura.

<sup>17</sup> A. M. Santos, A. Conte, F. Molica, *Financial Absorption of Cohesion Policy Funds: How Do Programmes and Territorial Characteristics Influence the Pace of Spending?*, in «Journal of Common Market Studies», 2024, online pre-publication.

<sup>18</sup> G. Coco, G. Monturano, G. Resce, *Predicting Delays in Cohesion Infrastructure Projects*, Economics & Statistics Discussion Papers, n. 099, 2025 University of Molise, Department of Economics, <https://EconPapers.repec.org/RePEc:mol:ecsdps:esdp25099>.

<sup>19</sup> G. Coco, R. Lagravinese, *Cohesion Policy and Public Investment in the EU*, in Cerniglia, F., Saraceno F., Watt A. (a cura di), *The Great Reset: 2021 European Public Investment Outlook*, Open Reports Series, n. 10, Open Book Publishers, 2021, pp. 203-215.

<sup>20</sup> Per una discussione approfondita di questo tentativo si veda G. Coco, A. Lepore, *Per un nuovo modello di intervento pubblico nel Mezzogiorno*, in Idd. (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Laterza, Roma-Bari 2018, pp. 175-196.

grammazione del FSC venne integrata con quella dei fondi comunitari all'interno di Patti per lo Sviluppo bilaterali con le singole Regioni, con un meccanismo di monitoraggio continuo sull'avanzamento, condotto ai massimi livelli. I Patti avevano due scopi. Da un lato essi puntavano a incentivare l'avanzamento per tempo dei programmi. Dall'altro a incentivare la scelta di progetti meno frammentati con un uso accurato dei fondi nazionali addizionali. L'esperienza dei Patti si chiuse di fatto con il cambio di governo nel 2018, ma è stata ripresa nel Decreto Coesione del Ministro Fitto del maggio 2024 in cui prendono il nome di Accordi di Coesione, e sono previsti questa volta per Legge per l'assegnazione dei fondi FSC alle regioni. Da un altro lato, il ministro introdusse misure pluriennali di vasto respiro a valere sempre sul Fondo storicamente più difficile da utilizzare, il FSC. *In primis* si puntò su incentivi automatici stabili (che accantonati a inizio programmazione poi venivano sempre rispolverati a fronte di difficoltà oggettive di rendicontazione alla fine). In particolare, il credito di imposta su investimenti industriali, introdotto nel 2015, venne potenziato nelle intensità e reso automatico nel 2016 con un finanziamento pluriennale fino al 2020<sup>21</sup>. Questo consentiva agli attori economici un orizzonte ragionevole per la programmazione, evitando di distribuire risorse solo ad investimenti di fatto già decisi. Allo stesso tempo i fondi del FSC furono impegnati in programmi pluriennali di investimento nelle Zone Economiche Speciali (ZES) e in un programma di auto-imprenditorialità poi rinnovato fino al 2024<sup>22</sup>.

Questo tentativo è di fatto fallito per una discontinuità politica nel 2018. I ministri successivi, pur confermando le misure della Legislatura precedente, non ne hanno perseguito con coerenza l'attuazione, con la possibile eccezione delle modifiche al regime delle Zone Economiche Speciali introdotte dal Governo Draghi soprattutto in materia di *governance* e semplificazioni, che hanno consentito nel 2022 una effettiva partenza delle ZES.

## 7. Conclusioni: il PNRR e altro

Le politiche per lo sviluppo della fase storica che comincia con la chiusura dell'intervento straordinario non sono state oggetto di sufficienti analisi. Mentre l'Intervento Straordinario ed il suo strumento attuativo, la Cassa per il Mezzogiorno, furono oggetto di un esame critico approfondito da parte di importanti studiosi con una ottica costruttiva di un nuovo paradigma, non troviamo oggi

<sup>21</sup> Si veda G. Coco, *Investimenti, disintermediazione, capacità: come superare la retorica delle politiche per il Mezzogiorno* in G. Coco, C. De Vincenti (a cura di), *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da "problema" a "opportunità"*, il Mulino, Bologna 2020, pp. 203-224.

<sup>22</sup> Si tratta di *Resto al Sud*, un programma che per la prima volta da decenni ha consentito la definizione di un quadro stabile per la incentivazione di micro-imprese.

una sufficiente riflessione nella letteratura di politica economica. In questo saggio sono stati messi in luce alcuni aspetti fondamentali del paradigma emergente negli anni Novanta (che per semplicità abbiamo etichettato Nuova Programmazione) che hanno bisogno di un profondo riesame e discussione critica alla luce dei fallimenti. L'approccio italiano alle politiche di coesione è stato fallimentare sia sotto il profilo attuativo sia sotto il profilo della efficienza degli effetti dell'intervento. Ciò rende necessaria l'elaborazione di un paradigma alternativo. Un tentativo di riformare implicitamente le politiche di coesione nella XVIII Legislatura è fallito per mancanza di continuità politica. Esistono però segnali che non è la politica di coesione europea di per sé ad essere inefficace, ed anzi il finanziamento europeo e la disciplina imposta dalla Unione ha forse rappresentato un elemento positivo per l'attuazione di almeno alcuni degli interventi<sup>23</sup>.

In questo quadro il PNRR costituisce una occasione ed uno di quegli elementi di quadro all'interno del quale è necessario collocare la riforma della coesione. Il PNRR si connota rispetto a precedenti programmi di spesa della Unione per la specificazione non solo di programmi di spesa, ma anche di metodi di rendicontazioni non solo finanziarie ma di rispetto di target quantitativi sugli obiettivi della spesa stessa. Lunghezza delle infrastrutture, posti disponibili negli asili, riduzioni dell'arretrato di alcune amministrazioni e così via sono gli obiettivi che dobbiamo centrare per ottenere i finanziamenti comunitari questa volta. Si tratta di un metodo che va chiaramente esteso alla coesione. È però necessario capire ed accettare che un metodo di questo genere contempla la possibilità di fallimento e che se applicato retroattivamente avrebbe probabilmente implicato la perdita di finanziamenti. Questo per non rientrare nella logica rivendicativa in caso di fallimento.

<sup>23</sup> G. Coco, G. Monturano, G. Resce, *Predicting Delays in Cohesion Infrastructure Projects*, cit.

*Un portale per l'integrazione e l'analisi delle fonti sugli interventi pubblici nel Mezzogiorno d'Italia\**

### 1. *Introduzione*

Questo contributo riguarda la descrizione delle fonti e della metodologia adottata per la costruzione di un nuovo sistema informativo digitale accessibile *online* sugli interventi di finanziamento pubblico alle imprese del Mezzogiorno d'Italia dalla metà dell'Ottocento fino agli anni successivi alla crisi finanziaria globale.

Lo scopo del progetto PRIN 2022 *The assessment of regional development policies in Italy through a new database (1950s-2000s)* è di promuovere e disseminare la conoscenza sulle politiche industriali del Mezzogiorno, offrendo agli utenti accesso gratuito a un insieme di banche dati analitiche sui finanziamenti al sistema delle imprese e sulle dinamiche di sviluppo economico territoriale. Il materiale confluito nel portale web omonimo dedicato al progetto è frutto dell'integrazione di fonti amministrative, contabili e di ricostruzioni storiche, ed è organizzato in forma di banca dati geografica dove ogni *record* è associato a un luogo fisico.

Un aspetto innovativo del progetto è rappresentato dall'implementazione nel portale della "quarta dimensione", il tempo, che rende possibile la visualizzazione dinamica del materiale storico geolocalizzato. È possibile l'approfondimento e la restituzione grafica di diverse tematiche: territoriale, dimensione aziendale, area di specializzazione, veicoli finanziari, istituzioni coinvolte, risultati conseguiti in termini di sviluppo delle aree produttive locali, ecc.

Il portale, basato su un sistema informativo *open access*, offrirà agli studiosi una banca dati senza precedenti sulle strategie, i metodi e gli stanziamenti di intervento per l'industrializzazione del Mezzogiorno, collegando, per la prima volta, una pluralità di fonti in modo sistematico e di facile consultazione, incluse le banche dati. Il sistema consentirà inoltre di integrare e confrontare elementi macroeconomici con analisi microeconomiche, consentendo di valutare la relazione tra strategie di allocazione delle risorse e dati relativi alla vita e alle attività delle imprese, ai loro

\* Acknowledgements: Ringraziamo tutti i partecipanti alla Sessione "Il Mezzogiorno alla prova della pro- grammazione" della XVII Conferenza AISPE *Regional Economic Integration and Multilateralism in Historical Perspective*. Università Roma Tre, Roma, 3-5 Ottobre 2024.

modelli organizzativi e alle loro specializzazioni produttive o territoriali, alle dinamiche interne di tali imprese, agli esiti finali di tali finanziamenti, alla relazione tra l'allocazione delle risorse e le variazioni del valore aggiunto nelle aree coinvolte.

L'obiettivo principale del progetto è di produrre nuova conoscenza sull'eredità industriale e imprenditoriale e sugli interventi di finanziamento pubblico alle imprese del Mezzogiorno d'Italia, colmando le lacune esistenti e promuovendo studi comparativi. In tale contesto, le tecnologie digitali possono essere utilizzate strategicamente per guidare la ricerca innovativa attraverso informazioni migliorate e accessibili, favorendo la trasmissione della conoscenza derivante dalle banche dati esistenti attraverso nuovi canali. Il materiale che confluiscce nel portale web è organizzato in forma di un *database* geografico relazionale in cui i *record* sono associati a un luogo fisico localizzato in cartografia. Il portale è dotato di complesse *routine* di interrogazione, visualizzazione ed esportazione delle ricerche e consente di consultare dati aggregati secondo diverse chiavi di lettura, così come i singoli *record* presenti nella banca dati. Ma soprattutto, il portale offre l'opportunità di condurre analisi comparative di natura tematica e territoriale, una caratteristica che faciliterà il lavoro degli studiosi e la produzione di nuova conoscenza.

Gli obiettivi perseguiti nell'implementazione della portale hanno riguardato:

1. la creazione di un quadro concettuale per la raccolta e la gestione dei dati;
2. l'inserimento, la revisione e la sistematizzazione dei dati a livello settoriale e territoriale;
3. la gestione e l'analisi integrata dei dati.

Il *design* del portale permette inoltre la futura integrazione dei dati esistenti con altre fonti e banche dati nazionali e internazionali, come la Banca Mondiale, la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), i fondi UE, ecc. In questo modo, si intende offrire agli studiosi e agli esperti uno strumento di analisi e di ricerca basato sulla valorizzazione del collegamento nazionale/internazionale, un fattore chiave per la comprensione dell'evoluzione socioeconomica delle società contemporanee.

## 2. *Disegno e sviluppo del portale web*

La complessità e le disomogeneità di natura tematica, temporale e spaziale che caratterizzano le diverse banche dati hanno rappresentato una sfida per la loro organizzazione all'interno del portale. In tale contesto, la componente territoriale funge da elemento unificante, attorno al quale è possibile costruire un ambiente di integrazione, analisi e visualizzazione congiunta dei dati.

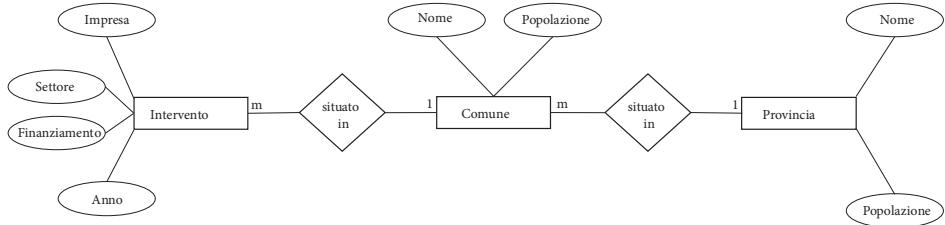
Per rappresentare la realtà geografica con il livello di dettaglio e i contenuti richiesti dal progetto, è stato necessario strutturare i dati raccolti in modo da permettere procedure di accesso, gestione, analisi e visualizzazione versatili ed efficaci.

È necessario tenere presente che l'organizzazione di grandi quantità di dati spaziali eterogenei richiede la valutazione preventiva dei diversi livelli di rappresentazione dell'informazione e la messa a punto di una metodologia che consenta la corretta gestione dei flussi di dati nel sistema. Tutto ciò può essere implementato in maniera facilitata nell'ambito dei DBMS (*Database Management System*), tradizionalmente riguardanti sistemi software che assistono la raccolta integrata dei *file* in una banca dati. Dal punto di vista spaziale, un DBMS può essere considerato uno strumento che consente di definire al computer un modello del mondo reale utilizzando determinati set di dati. Questo tipo di rappresentazione, o astrazione, si riferisce a un modello concettuale e la sua descrizione specifica all'interno del *database* si riferisce a uno schema che definisce le entità (o gli oggetti) e le relazioni che le caratterizzano. Lo strumento utilizzato per definire uno modello concettuale è un linguaggio di definizione dei dati (DDL – *Data Definition Language*), la cui sintassi può differire da sistema a sistema. Il metodo utilizzato per costruire il modello concettuale del nostro DBMS è la cosiddetta modellizzazione entità-relazione (E/R – *entity relationship modelling*), solitamente rappresentata sotto forma di diagrammi. A ogni entità viene attribuito un identificativo univoco che può essere associato a uno o più attributi. Un esempio di entità può essere un finanziamento erogato, mentre i suoi attributi possono essere il nome dell'impresa, il settore di attività, l'anno dell'erogazione, l'ammontare del contributo. Una relazione tra due o più entità esiste se la loro combinazione è necessaria per determinare un processo o una funzione. Ad esempio, per valutare il modo in cui una regione è stata interessata da determinati finanziamenti, è necessario definire delle relazioni che associano tali finanziamenti ai comuni e questi ultimi alla provincia o alla regione di appartenenza. Le relazioni possono essere di tre tipi: uno-a-uno (1:1 – *one-to-one*), uno-a-molti (1:M – *one-to-many*) e molti-a-molti (M:N – *many-to-many*)<sup>1</sup>. La prima tipologia di relazione è la più semplice. Ad esempio, una provincia ha un solo comune capoluogo. In una relazione uno-a-molti, un'entità di un tipo può essere associata a più entità di un altro tipo. Ad esempio, un comune può essere stato interessato da più interventi di finanziamento. Le relazioni molti-a-molti si verificano quando più entità di due tipi diversi possono relazionarsi tra loro. Ad esempio, un comune può essere interessato da più interventi di finanziamento e un finanziamento può interessare più comuni.

Tutte le banche dati confluite nel portale web sono state standardizzate e organizzate in un DBMS relazionale, le cui caratteristiche sono state descritte sommariamente nel paragrafo precedente. In Figura 1 è sintetizzato lo schema E/R che relaziona i singoli interventi alle unità territoriali di appartenenza e che è stato utilizzato per alcune banche dati inserite nel portale (Figura 1).

<sup>1</sup> Cfr. K. Lelo, *Principi di basi di dati*, in M. Munafò (a cura di), *Rappresentare il territorio e l'ambiente*, Bonanno, Roma 2011, pp. 287-292.

Figura 1. Schema Entità-Relazione utilizzata per il portale.



Fonte: Elaborazione degli autori.

Il portale incorpora un sistema WebGIS che integra dati georeferenziati a livello puntuale (singoli progetti o beneficiari) e aggregato (unità amministrative, come comuni o province) su un arco temporale pluriennale. Il sistema si basa su un'architettura a tre livelli: un *database* spaziale per l'archiviazione dei dati, un'infrastruttura di servizi web (WMS e WFS, rispettivamente *Warehouse management System* e *Web Future Service*) per la loro distribuzione, e un'interfaccia utente interattiva basata su un visualizzatore di mappe. I dati sono organizzati per anno e tipologia di finanziamento, con attributi quali l'importo, l'ente erogatore, il settore di intervento e le coordinate geografiche.

Oltre al modello di gestione dei dati e allo sviluppo del sistema WebGIS, l'implementazione ha riguardato la progettazione dell'architettura complessiva del sito, lo sviluppo delle pagine statiche, delle loro funzionalità e della grafica, la messa a punto del *back office* e la produzione della documentazione tecnica adeguata. L'obiettivo dichiarato è la creazione di una piattaforma flessibile e completa, allineata agli ultimi sviluppi nel settore dell'ICT (Information and Communication Technology), che consenta di immagazzinare, analizzare, estrarre e visualizzare dati spaziali e alfanumerici e di trasformare i dati in nuove informazioni. Il portale è strutturato in sezioni di geo-navigazione, sezioni informative generali, approfondimenti, notizie ed eventi. Sono state sviluppate sezioni di approfondimento tematico in funzione dei diversi aspetti storici da indagare.

### 3. Data sets

Il portale, intitolato *The assessment of regional development policies in Italy through a new database (1950s-2000s)*, integra fonti amministrative, contabili e

ricostruzioni storiche che coprono un ampio arco temporale – dalla metà dell’Ottocento fino agli anni successivi alla crisi finanziaria globale – e consente di osservare l’articolazione degli interventi per settore economico, territorio e modalità di finanziamento. La Figura 2 illustra, in estrema sintesi, le banche dati confluite nel portale e le loro principali caratteristiche.

*Figura 2. Le banche dati confluite nel portale e le loro principali caratteristiche*

Banca dati	Tipologia	Dettaglio territoriale	Copertura temporale														Fine		
			Inizio	1860	1870	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2010	2020
SVIMEZ	Dati misti	Regione	1861																2011
Gli incentivi dell’intervento straordinario per gli investimenti industriali (1959-1993)	Contributi erogati	Comune	1959																1993
IMI-FRA	Progetti finanziati	Provincia	1968																2001
Open Coesione	Progetti finanziati	Comune	1999																2024

Di seguito si descrivono in modo sintetico e comparabile le fonti statistiche utilizzate per documentare la storia degli interventi pubblici a sostegno del Mezzogiorno d’Italia. Per ciascuna base dati vengono illustrati obiettivi, contenuto informativo, disaggregazione territoriale e settoriale, periodo di copertura e dimensioni. L’intento è quello di garantire coerenza metodologica, trasparenza delle fonti e possibilità di replica nelle analisi, offrendo così uno strumento utile per la valutazione delle politiche pubbliche nel lungo periodo.

SVIMEZ: Il volume *SVIMEZ – 150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud. 1861-2011* rappresenta una delle più ampie e articolate ricostruzioni quantitative delle trasformazioni economiche, sociali e istituzionali del Paese dall’Unità d’Italia fino ai primi anni del XXI secolo<sup>2</sup>. Il *dataset* ad esso sotteso nasce in occasione del centocinquantenario dell’Unità nazionale e si propone esplicitamente come strumento di analisi della storicità dei divari territoriali, offrendo una lettura di lungo periodo della dualità economica tra Mezzogiorno e Centro-Nord.

La base dati si compone di oltre cinquecento tabelle, articolate in diciassette capitoli e sei aree tematiche principali: geografia e popolazione, economia e lavoro, territorio e reti, istituzioni e servizi, finanza pubblica, internazionalizzazione. Ogni tabella raccoglie informazioni su una o più variabili rappresentative, quali la dimensione demografica, l’occupazione nei vari settori produttivi, gli investimenti pubblici, la dotazione infrastrutturale o i livelli di spesa delle amministrazioni pubbliche. Le variabili sono descritte con attenzione alla specificità territoriale e settoriale, anche se il livello di dettaglio disponibile varia a seconda della tematica trattata e della disponibilità storica delle fonti.

Dal punto di vista della struttura delle variabili, si distinguono serie continue – come quelle relative alla popolazione residente o all’occupazione – e dati

<sup>2</sup> Cfr. SVIMEZ, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud 1861-2011*, a cura di A. Giannola, A. Lepore, R. Padovani, L. Bianchi, D. Miotti, il Mulino, Bologna 2011.

puntuali, spesso ricavati da rilevazioni censuarie decennali, che documentano aspetti strutturali quali la distribuzione della popolazione per classe di età, il numero di imprese o l'estensione delle reti infrastrutturali. Una parte rilevante del *dataset* è costituita da valori assoluti (ad esempio, numero di abitanti, chilometri di rete ferroviaria, milioni di euro di spesa pubblica), mentre in altri casi si tratta di indicatori derivati (come tassi di disoccupazione, incidenza percentuale della spesa sul Pil o indici di concentrazione della ricchezza).

Il livello di disaggregazione territoriale è variabile: in alcuni casi le informazioni sono fornite per le grandi ripartizioni (Centro-Nord e Mezzogiorno), in altri si scende fino al livello regionale o, più raramente, infraregionale. Analogamente, la disaggregazione settoriale è generalmente limitata a grandi comparti (agricoltura, industria, servizi), ma in alcune aree – come il mercato del lavoro o l'istruzione – è possibile rintracciare una maggiore articolazione. La struttura del volume, supportata da un indice analitico molto dettagliato, consente di individuare con precisione la natura delle variabili e i relativi riferimenti metodologici.

Dal punto di vista temporale, la copertura è particolarmente ampia: le serie partono, in taluni casi, già dal 1861 e arrivano fino al 2011. Tuttavia, per nessuna variabile è disponibile una copertura completa dell'intero arco temporale. Le frequenze variano da dati annui a medie pluriennali, e si riscontrano talvolta discontinuità dovute alla natura delle fonti, alla frequenza censuaria o alla qualità della rilevazione. Ne consegue che la numerosità delle osservazioni è fortemente eterogenea tra una variabile e l'altra.

Il valore di questa base dati non risiede soltanto nell'ampiezza cronologica, ma nella coerenza con cui è stato possibile confrontare Nord e Sud d'Italia lungo dimensioni strutturali fondamentali: popolazione, produzione, redditi, occupazione, dotazioni infrastrutturali, finanza pubblica e servizi. In tal senso, la base Svimez costituisce uno strumento essenziale per quantificare l'evoluzione storica dei divari territoriali e per valutarne l'eventuale attenuazione o aggravamento in relazione alle scelte di politica economica adottate nel tempo.

**GLI INCENTIVI DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO PER GLI INVESTIMENTI INDUSTRIALI (1959-1993):** Il *dataset* relativo all'intervento straordinario rappresenta una ricostruzione puntuale e documentata dei finanziamenti pubblici concessi per lo sviluppo industriale nell'Italia meridionale tra il 1959 e il 1993. Nato nell'ambito di un progetto di recupero e valorizzazione delle fonti amministrative storiche, esso mira a restituire una visione sistematica della geografia e della composizione settoriale degli interventi promossi dall'intervento straordinario nel Sud, con particolare attenzione ai contributi in conto interessi e a fondo perduto erogati alle imprese<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Cfr. A. Lepore, *The Cassa per il Mezzogiorno, the World Bank and the Model for Italian Economic Development*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne 2023; Id., *L'intervento straordinario per gli investimenti industriali nel Sud*, Roma, 1993.

Il *database*, frutto di un'attività pluriennale di raccolta e revisione delle informazioni originarie, è stato costruito attraverso la verifica, valorizzazione e armonizzazione delle fonti primarie elettroniche conservate nel Sistema informativo per gli investimenti territoriali (Sinit). Le informazioni disponibili sono riferite a 127.770 osservazioni, ciascuna corrispondente a un'istanza di erogazione, e comprendono un'ampia gamma di variabili che descrivono in dettaglio le caratteristiche amministrative, economiche e geografiche di ciascun finanziamento.

Tra le variabili principali figurano l'anno di erogazione del contributo, la tipologia dello stesso (contributo a fondo perduto oppure contributo in conto interessi), l'importo concesso espresso in lire correnti, euro correnti e euro rivalutati ai prezzi del 2011 e del 2021, ottenuti attraverso l'applicazione di coefficienti Istat di rivalutazione e del tasso di cambio lira-euro. Il *dataset* include inoltre codici identificativi delle imprese beneficiarie (matricola e ragione sociale), informazioni descrittive sull'attività economica svolta e una classificazione del settore produttivo secondo una tassonomia ricostruita *ad hoc* in 28 categorie, ispirate alla classificazione Ateco 2002, ma adattate in funzione delle peculiarità storiche delle fonti.

Particolare attenzione è stata dedicata alla georeferenziazione delle erogazioni: per ciascun record è stato infatti individuato il comune di localizzazione dell'unità produttiva destinataria del finanziamento, non necessariamente coincidente con la sede legale dell'impresa. Le informazioni territoriali sono state armonizzate rispetto ai confini amministrativi del 1991, attraverso un laborioso processo di raccordo tra denominazioni storiche e *shapefiles* Istat. Questo ha consentito di uniformare l'intero *dataset* su una base territoriale coerente, condizione indispensabile per analisi temporali robuste.

La copertura geografica del *dataset* comprende l'intera area di operatività della Cassa per il Mezzogiorno, estendendosi a tutte le regioni dell'Italia meridionale e insulare, nonché a zone selezionate del Lazio, delle Marche e della Toscana. Dal punto di vista cronologico, il periodo osservato si estende dal 1959, anno dei primi stanziamenti significativi, fino al 1993, data che segna la conclusione dell'esperienza dell'Agenzia per il Mezzogiorno. La frequenza temporale è annuale, rendendo possi-

*dinario nel Mezzogiorno: riforme economiche e nuovi itinerari di ricerca*, in P. Carucci, A. Lepore, D. Strangio (a cura di), A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno. Dal recupero dell'archivio alla promozione della ricerca*, Archivio Storico della Presidenza della Repubblica - SVIMEZ, Roma 2014, p. 55; A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, *Il contributo della Cassa allo sviluppo industriale del Mezzogiorno. La ripartizione settoriale e territoriale degli interventi (1957-1993)*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. 35, n. 2-3, 2021, pp. 521-555; S. Palermo, *Regional divide, 'Southern Question' and economic development in Italy 1950-1992: The role of the Cassa per il Mezzogiorno*, Rossi and Smith, London 2024; Id., *Le fonti digitali della Cassa per il Mezzogiorno e la loro utilità per la storia di impresa*, in A. Lepore, G. Moricola (a cura di), *Archivi e memoria di impresa nel Mezzogiorno. Bilanci e prospettive*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2025, pp. 97-118.

bile la ricostruzione delle dinamiche evolutive degli investimenti pubblici in ambito industriale, sia in termini di intensità territoriale sia di composizione settoriale.

Questa base dati consente dunque di esplorare con profondità l'architettura dell'intervento industriale pubblico nel Mezzogiorno, mettendo a disposizione degli studiosi uno strumento solido per valutare l'intensità, la direzione e l'evoluzione della spesa pubblica nel lungo periodo. Grazie all'elevato livello di dettaglio, essa permette inoltre di interrogare in modo sistematico le logiche sottostanti ai criteri di allocazione degli incentivi e di verificare l'effettiva concentrazione degli sforzi pubblici in funzione delle priorità settoriali e territoriali assunte nel tempo.

IMI-FRA: Il *dataset* IMI-FRA documenta in modo sistematico i progetti finanziati dal Fondo IMI per la ricerca applicata, attivo dal 1968 al 2001, e costituisce una fonte di straordinario interesse per analizzare l'evoluzione dell'intervento pubblico a sostegno della ricerca industriale in Italia. Nato con l'obiettivo di incentivare l'innovazione tecnologica e organizzativa nelle imprese, il fondo rappresenta, per ampiezza e durata, uno degli strumenti più rilevanti introdotti dallo Stato per promuovere la modernizzazione produttiva del Paese<sup>4</sup>.

I dati raccolti fanno riferimento a 4.935 progetti, ciascuno dei quali è descritto attraverso una serie di informazioni fondamentali che ne documentano sia le caratteristiche economiche sia quelle spaziali e settoriali. Le variabili incluse nel *dataset* comprendono, innanzitutto, l'anno in cui il progetto è stato approvato e il relativo finanziamento deliberato. Quest'ultimo è espresso in migliaia di euro a prezzi costanti del 2001, al fine di consentire analisi comparabili nel tempo, al netto dell'inflazione. A ciascun progetto è inoltre associata una classificazione settoriale secondo la codifica ISIC Rev. 4 (International Standard Classification of All Economics Activities) a due cifre, che consente di ricondurre le attività finanziate a un set coerente di ambiti economici.

Sul piano territoriale, ogni progetto è geolocalizzato a livello provinciale, il che permette di studiare la distribuzione geografica delle risorse e di osservare le dinamiche di concentrazione o dispersione degli investimenti pubblici in funzione del territorio. Le informazioni settoriali e territoriali sono combinate per ciascun anno, così da ricostruire serie storiche annuali del numero di progetti approvati e dell'ammontare complessivo dei finanziamenti erogati per provincia e settore economico.

Il periodo coperto dal *dataset* si estende dal 1969 al 2001, con una frequenza annuale. La copertura territoriale interessa l'intero territorio nazionale. Le fonti da cui sono state tratte le informazioni includono i verbali del Cipe e del Comitato

<sup>4</sup> C. Brambilla, F. Lavista, *Italian Manufacturing Productivity, 1976–2016: Sectoral Reallocation Versus Firms' Heterogeneity*, in «*Italian Economic Journal*», 20 febbraio 2025, <https://link.springer.com/article/10.1007/s40797-025-00310-z>.

esecutivo dell’IMI, oltre alle deliberazioni pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale. Le informazioni così raccolte sono state successivamente armonizzate e sistematizzate in un formato omogeneo, in modo da renderle utilizzabili per l’analisi quantitativa.

Grazie alla possibilità di incrociare dati finanziari, settoriali e geografici, il *dataset* consente di studiare i meccanismi di allocazione delle risorse pubbliche a sostegno della ricerca industriale lungo un arco temporale di oltre trent’anni, offrendo una base empirica solida per valutazioni sull’efficacia e sull’equità dell’intervento pubblico in materia di innovazione.

**OPEN COESIONE:** Il *dataset* OpenCoesione raccoglie informazioni dettagliate sui progetti finanziati nel quadro della politica di coesione dell’Unione Europea e delle corrispondenti politiche nazionali, con riferimento in particolare ai cicli di programmazione 2000-2006 (parziale), 2007-2013 e 2014-2020 (fino ad aprile 2024)<sup>5</sup>. La base dati nasce con l’obiettivo di garantire trasparenza e accesso pubblico alle informazioni sull’uso delle risorse comunitarie e nazionali, consentendo un monitoraggio diffuso, partecipato e tempestivo degli interventi finanziati, dei soggetti coinvolti e dei risultati attesi.

I dati contenuti nella piattaforma si riferiscono a un universo eterogeneo di progetti, che possono spaziare dalla realizzazione di grandi infrastrutture materiali all’erogazione di contributi individuali o misure immateriali rivolte a imprese, amministrazioni pubbliche e cittadini. Ogni progetto è identificato da un Codice Unico di Progetto (CUP) e descritto mediante una serie articolata di variabili organizzate in più tabelle tematiche. La tabella principale, dedicata ai progetti, contiene 84 variabili che includono informazioni sul titolo, la descrizione, lo stato di avanzamento, la fonte di finanziamento, l’importo programmato, l’importo autorizzato, l’importo pagato, il soggetto programmatore e il soggetto attuatore, nonché date di avvio, fine prevista e fine effettiva del progetto.

Completano il quadro informativo le tabelle relative ai soggetti (17 variabili), che forniscono informazioni anagrafiche e giuridiche sui beneficiari e sulle amministrazioni coinvolte, ai pagamenti (4 variabili), che descrivono l’evoluzione finan-

<sup>5</sup> Fonte dei dati: OpenCoesione – dati estratti dal Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM) tramite la Banca Dati Unitaria (BDU), gestita da RGS-IGRUE (Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per i Rapporti con l’Unione Europea), Ministero dell’Economia e delle Finanze. I *dataset* sono aggiornati con cadenza bimestrale e pubblicati con licenza Creative Commons CC BY 4.0. Periodi coperti: cicli di programmazione 2000-2006 (parziale), 2007-2013 e 2014-2020 (con dati aggiornati ad aprile 2024), <https://opencoesione.gov.it>. Cfr. Del A. Monte, A. De Iudicibus, S. Moccia, L. Pennacchio, *Speed of spending and government decentralization: evidence from Italy*, «*Regional Studies*», vol. 56, n. 12, 2022, pp. 2133-2146; A.L. Baraldi, C. Cantabene, A. De Iudicibus, G. Fosco, *EU Cohesion Policies between Effectiveness and Equity: An Analysis of Italian Municipalities*, MPRA Paper 123048, 2024; A. Del Monte, A. De Iudicibus, S. Moccia, L. Pennacchio, L., *Decentralization and Duration of Public Projects in Italy*, «*Rivista economica del Mezzogiorno*», vol. 34, n. 4, 2022, pp. 975-992.

zaria dell'intervento nel tempo, e alla localizzazione (11 variabili), che permettono di attribuire con precisione ogni progetto al livello territoriale appropriato, fino al comune.

Dal punto di vista della classificazione settoriale, OpenCoesione adotta una struttura basata su tredici ambiti sintetici, coerenti con le priorità tematiche definite a livello europeo, tra cui ricerca e innovazione, agenda digitale, competitività per le imprese, trasporti, energia, ambiente, inclusione sociale, istruzione e formazione. Ciascun progetto è associato a uno o più di questi ambiti tramite un sistema di codifica coerente con la struttura del Sistema CUP e con la nomenclatura comunitaria.

Le informazioni sono georeferenziate grazie alla tabella di localizzazione, che permette di identificare l'unità territoriale interessata dall'intervento a livello comunale, provinciale o regionale. In alcuni casi, i progetti possono essere classificati come multiterritoriali, ovvero con effetti distribuiti su più territori, possibilità gestita attraverso campi specifici che identificano la natura della diffusione geografica. La copertura territoriale è nazionale, ma l'attenzione alla componente meridionale rimane centrale, considerando la concentrazione storica di risorse nei territori del Sud.

La copertura temporale del *dataset* comincia dai pochi *records* disponibili per il ciclo di programmazione 2000-2006 ma si concentra in particolare sui cicli 2007-2013 e 2014-2020, fino ad aprile 2024; le informazioni sono aggiornate periodicamente anche negli anni successivi per riflettere modifiche, ritardi e ricalendarizzazioni progettuali. I dati derivano da sistemi informativi gestiti dalla Ragioneria Generale dello Stato, alimentati direttamente dalle amministrazioni titolari mediante protocolli standardizzati, che garantiscono uniformità e tracciabilità.

La ricchezza informativa della base dati, unita alla possibilità di integrarla con fonti amministrative e contabili esterne (come bilanci d'impresa, dati territoriali o indicatori socioeconomici), ne fa uno strumento essenziale per l'analisi dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche di coesione, nonché per la valutazione delle ricadute territoriali degli investimenti pubblici in un orizzonte temporale recente e ben documentato.

#### 4. Funzionamento del portale web

Il portale web è progettato per una consultazione intuitiva, permettendo agli utenti di esplorare in modo flessibile i dati sugli interventi di finanziamenti pubblici. L'interfaccia si basa su un visualizzatore di mappe interattivo, che funge da fulcro per tutte le operazioni di ricerca.

I dati sono organizzati per banca dati, anno e tipologia di finanziamento, con attributi quali l'importo, l'ente erogatore, il settore di intervento e le coordinate geografiche. L'utente può interrogare la piattaforma attraverso diverse modalità.

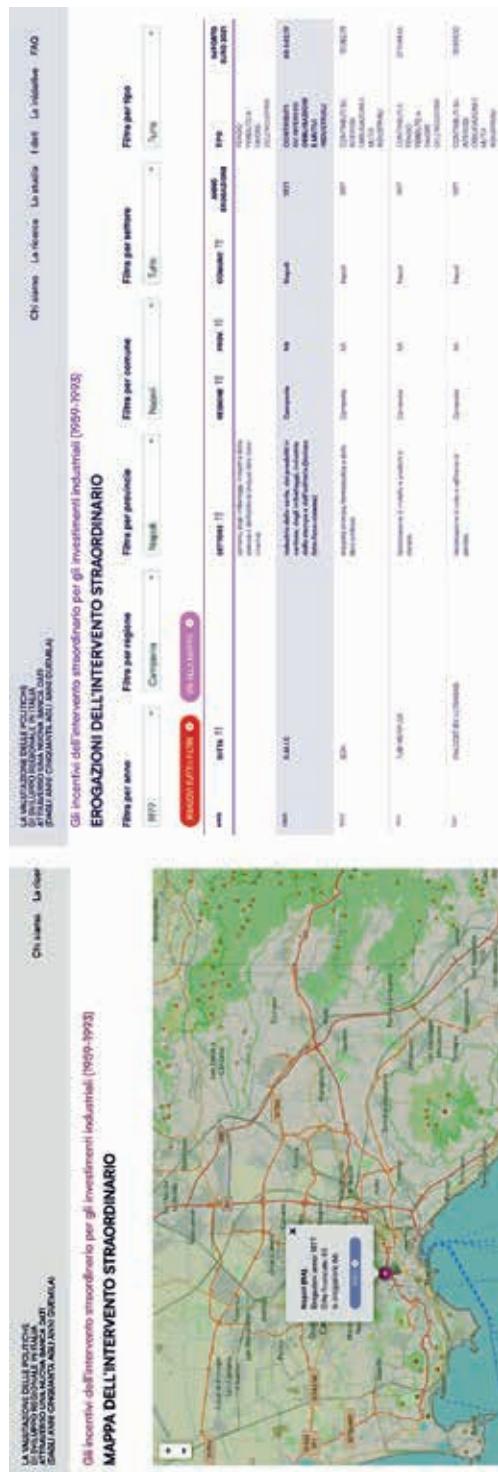
È possibile effettuare una ricerca spaziale, selezionando un'area di interesse direttamente sulla mappa e visualizzando tutti i finanziamenti ivi localizzati. In alternativa, si possono applicare filtri temporali e tematici (ad esempio, “finanziamenti per l'industria tessile nel 1972”) per restringere l'analisi. Questa modalità è ideale per analisi territoriali specifiche, consentendo di visualizzare la distribuzione dei finanziamenti in una determinata zona.

I risultati delle ricerche vengono presentati in diverse forme per facilitarne l'analisi:

1. Visualizzazione su mappa: i singoli finanziamenti georeferenziati a livello puntuale sono rappresentati come marker sulla mappa. Cliccando su ogni marker, si apre un *pop-up* che fornisce i dettagli del finanziamento (importo, beneficiario, descrizione del progetto, ecc.). Quando si visualizzano i dati aggregati, la mappa utilizza una simbologia tematica (come un gradiente di colore) per mostrare visivamente la concentrazione o l'intensità dei finanziamenti per ogni unità amministrativa, rendendo subito evidenti le aree più o meno beneficate.
2. Tabella dati: una tabella dinamica, sincronizzata con la mappa, elenca tutti i finanziamenti che corrispondono ai criteri di ricerca. Questa tabella offre la possibilità di ordinare i dati per qualsiasi colonna (es. per importo, per data, per settore) e di esportare l'intero set di dati in formati standard come CSV (*Comma-Separated Values*) o *Shapefile*, permettendo agli utenti di svolgere analisi offline con i propri strumenti.

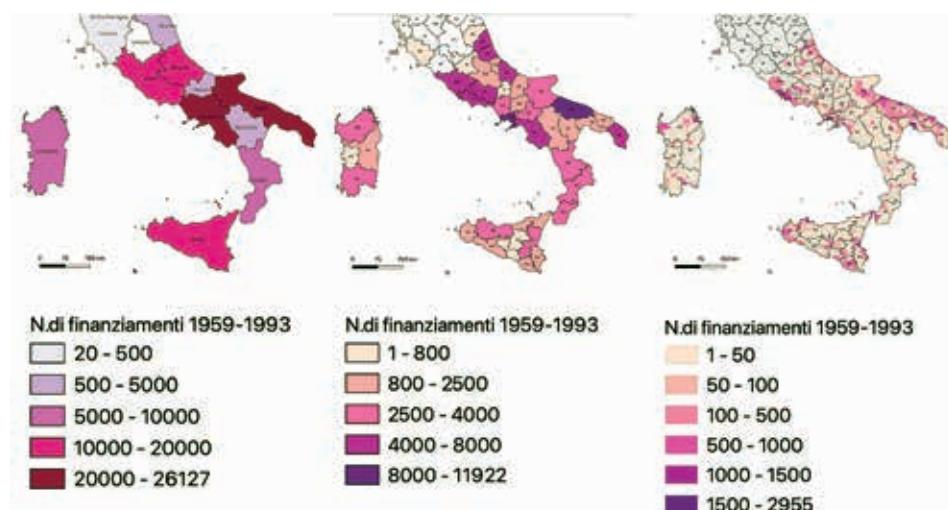
Grazie a questa combinazione di strumenti, gli utenti possono passare facilmente da un'esplorazione generale a un'analisi di dettaglio, comprendendo sia la distribuzione spaziale che le caratteristiche specifiche dei finanziamenti pubblici (Figura 3).

Figura 3. Esempio di ricerca nelle pagine dedicate alla banca dati Gli incentivi dell'intervento straordinario per gli investimenti industriali (1959-1993



Il dato puntuale disaggregato, che rappresenta il singolo finanziamento geolocalizzato, offre la massima granularità e permette di identificare con precisione la distribuzione geografica dei progetti. Oltre all'opportunità di consultare i singoli interventi sulla mappa, laddove il dettaglio del dato lo consente (banche dati OpenCoesione e intervento straordinario), in futuro il portale sarà aggiornato per l'interrogazione spaziale dei dati su scale territoriali diverse. Si tratta di un elemento che aumenta il valore analitico e conoscitivo del portale. Questa funzionalità permetterà di superare la semplice consultazione per addentrarsi in un'analisi multi-livello dei fenomeni. L'utente potrà così visualizzare la localizzazione esatta di un finanziamento, mettendolo a confronto con le dinamiche a scala locale e regionale. Aggregando i dati a livello di unità amministrative (comunale, provinciale, regionale), la piattaforma offrirà una prospettiva più ampia della distribuzione degli interventi nel territorio (Figura 4). La visualizzazione a scala comunale permette di confrontare la distribuzione dei finanziamenti tra i diversi comuni di una stessa provincia, identificando quelli che hanno ricevuto più risorse o quelli che hanno beneficiato di specifici tipi di progetti. L'aggregazione a livello provinciale e regionale, invece, consente di analizzare i flussi finanziari a una scala più macro, evidenziando le disparità e le tendenze tra diverse province o regioni. È in questa fase che si possono identificare le aree a maggiore concentrazione di investimenti o le direttive principali delle politiche di finanziamento pubblico. L'utilità di questo tipo di analisi risiede nella capacità di leggere i fenomeni a diverse profondità: dall'impatto puntuale di un singolo progetto fino alle disuguaglianze e alle strategie di sviluppo a livello macro-regionale, offrendo uno strumento indispensabile per *policy maker*, ricercatori e cittadini interessati a comprendere e monitorare l'efficacia delle politiche pubbliche.

Figura 4. Esempio di diverse scale di aggregazione territoriale



Fonte: Elaborazione degli autori.

## 5. Considerazioni conclusive

Il portale per i dati del Mezzogiorno rappresenta un'iniziativa che va oltre la mera pubblicazione di un *set* di nuove banche dati *open access*, in lingua italiana e inglese, un'operazione che, di per sé, possiede un notevole valore per la ricerca. Oltre a contenere dati di dettaglio sui singoli finanziamenti, il database permette di ricostruire le politiche industriali del Mezzogiorno attraverso l'analisi integrata delle fonti, interrogabili secondo diverse chiavi di accesso: territoriale, dimensione aziendale, area di specializzazione, veicoli finanziari, istituzioni coinvolte, risultati conseguiti in termini di sviluppo delle aree produttive locali, ecc.

Con un nuovo approccio alla costruzione e alla comunicazione della ricerca, gli interventi di finanziamento pubblico alle imprese del Mezzogiorno d'Italia contribuiranno a una migliore comprensione delle complesse interconnessioni economiche, culturali e politiche derivanti dalla fitta rete di attività imprenditoriali, favorendo l'avanzamento in diversi ambiti di ricerca della storia economica e aziendale.

Il portale sviluppato nell'ambito del progetto PRIN 2022 dal titolo *The assessment of regional development policies in Italy through a new database (1950s-2000s)* consente l'accesso aperto ai dati, oltre all'analisi integrata di fonti quantitative, nazionali e internazionali, coinvolte nelle politiche per il Mezzogiorno (tra cui l'Agenzia per la Coesione, la Banca Mondiale e la Banca Europea per gli Investimenti). Il *design* del sistema permetterà in futuro l'integrazione di altre banche dati analitiche relative al sistema delle imprese o alle dinamiche di sviluppo economico territoriale (come l'Istituto Tagliacarne, l'Istat e simili), nonché archivi di aziende e/o associazioni imprenditoriali, insieme ad altre banche dati istituzionali, pubbliche e private. Questo consentirà di ricostruire e fornire una base di conoscenza senza precedenti, al fine di analizzare la tipologia, la specificità e l'efficacia degli interventi implementati durante e dopo la fase dell'intervento straordinario.

III.  
Le politiche di coesione



ANNA LAURA BARALDI, CLAUDIA CANTABENE,  
ALESSANDRO DE IUDICIBUS E GIOVANNI FOSCO

## *Le politiche di coesione nelle regioni Obiettivo 1: l'impatto sulla crescita del reddito e dell'occupazione dei comuni\**

### *1. Introduzione*

La politica regionale europea, volta a ridurre le disparità tra i territori meno sviluppati e quelli più sviluppati, rappresenta una delle esperienze più rilevanti a livello internazionale, sia per l'estensione geografica che per la portata finanziaria. Per perseguire gli obiettivi strategici dell'Unione Europea (UE), l'Italia ha ricevuto ingenti risorse economiche e ha avviato anche interventi nazionali complementari alla programmazione europea. L'erogazione dei fondi di coesione in Italia si è sostanziata in varie programmazioni a partire dagli anni 1980. La programmazione riferita al periodo 2007-2013, su cui si concentra questa analisi, ha visto la destinazione di circa 95 miliardi di euro per l'Italia (comprensivi della quota europea e del cofinanziamento nazionale), la gran parte dei quali (circa 83,22 miliardi di euro, corrispondenti all'87 per cento)<sup>1</sup> sono andati alle regioni del Mezzogiorno (tradizionalmente caratterizzate da un divario economico, sociale e infrastrutturale rispetto al Nord del Paese) ed in particolare alle regioni Obiettivo 1, quali Basilicata<sup>2</sup>, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia<sup>3</sup>.

L'efficacia delle politiche di coesione nel ridurre i divari regionali è ancora un dibattito aperto, poiché gli studi sul tema non hanno trovato risultati univoci in

\* Acknowledgements: Ringraziamo tutti i partecipanti alla Sessione “Il Mezzogiorno alla prova della pro- grammazione” della XVII Conferenza AISPE *Regional Economic Integration and Multilateralism in Historical Perspective*. Università Roma Tre, Roma, 3-5 Ottobre 2024.

<sup>1</sup> Fonte: OpenCoesione. OpenCoesione è l'iniziativa nazionale di governo aperto (open government) sulle politiche di coesione, coordinata dal Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Fornisce dati e informazioni sugli interventi finanziati con risorse nazionali ed europee, pubblicati sul portale.

<sup>2</sup> Durante la programmazione 2007-2013 la Basilicata era in regime di *phasing-out*. Le regioni in tale regime beneficiano del supporto finanziario dell'Ue in quanto la loro uscita dalle aree economicamente deprese è avvenuta per effetto statistico dell'allargamento dell'Unione a Paesi con Pil sensibilmente inferiore alla media comunitaria, e non per progressi economici.

<sup>3</sup> A partire dal periodo di programmazione in esame si parla di Obiettivo Convergenza per le regioni meno sviluppate. Le regioni interessate da tale obiettivo sono le stesse precedentemente individuate nell'Obiettivo 1. Nel resto del lavoro si continuerà ad usare tale locuzione.

termini di promozione dello sviluppo economico e sociale regionale<sup>4</sup>. L'impatto di tali politiche appare limitato relativamente agli effetti sulla crescita economica<sup>5</sup>; inoltre, perdere lo *status* di regione Obiettivo 1<sup>6</sup>, cioè perdere l'ammissibilità ai finanziamenti, ha un impatto negativo sugli investimenti e sulla crescita del Pil pro capite e i precedenti guadagni di crescita svaniscono<sup>7</sup>.

Questo lavoro si inserisce nel recente dibattito sull'efficacia dei fondi di coesione nell'aumentare la crescita nelle regioni a cui questi fondi sono destinati. In particolare, questo studio tenta di fare ulteriore luce su se e come le politiche di coesione, nell'ambito della programmazione 2007-2013, abbiano significativamente influenzato la crescita del reddito pro capite e dell'occupazione dei comuni appartenenti alle regioni Obiettivo 1. La scelta di focalizzarsi solo su queste regioni è motivata dal fatto che esse sono state le principali destinatarie degli interventi dell'UE e dell'Italia. Inoltre, tali regioni sono tutte localizzate nel Mezzogiorno.

Per stimare l'effetto dei fondi di coesione sulle variabili di crescita a livello comunale, usiamo un modello *diff-in-diff* con effetti fissi di anno e di unità (*Two-Way Fixed Effects*) nell'arco temporale che va dal 2000 al 2014, prima dell'inizio del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020. Il fatto che all'interno delle regioni Obiettivo 1 ci siano comuni che non sono stati interessati dai fondi di coesione nel periodo in esame, e che la natura del nostro *dataset* sia *staggered* (poiché i comuni possono aver ricevuto il primo pagamento in date differenti), ci ha permesso di individuare un gruppo di trattati (i comuni finanziati) e un gruppo di controllo (i comuni non interessati dal finanziamento) e di sfruttare la variabilità nel tempo dei pagamenti per comparare gli *outcomes* di interesse tra trattati e controllo prima e dopo l'erogazione dei finanziamenti. La strategia di stima si compone di due fasi. Nella prima, stimiamo un *Average Treatment Effect* (ATE) che ci permette di osservare, in media su tutto il periodo post-trattamento (cioè post erogazione dei fondi), l'effetto delle politiche di coesione sul tasso di crescita del reddito pro capite e dell'occupazione. I risultati mostrano che c'è una differenza significativa (anche se debole) nel tasso di crescita del reddito pro capite tra trattati e controllo dopo l'erogazione dei finanziamenti. Invece, i risultati sono molto significativi

<sup>4</sup> P. Berkowitz, P. Monfort, J. Pięnkowski, *Unpacking the growth impacts of European Union cohesion policy: Transmission channels from cohesion policy into economic growth*, in «Regional Studies», vol. 54, n. 1, 2019, pp. 60-71.

<sup>5</sup> R. Esposti, S. Bussoletti, *Impact of Objective 1 funds on regional growth convergence in the European Union: A panel-data approach*, in «Regional Studies», vol. 42, n. 2, 2008, pp. 159-173.

<sup>6</sup> I finanziamenti europei sono stati assegnati in base “alla regola del 75%”, secondo cui le regioni con un Pil pro capite inferiore al 75% della media dell'UE sono da considerarsi Obiettivo 1 e, in quanto tali, sono destinatarie di maggiori risorse rispetto alle altre regioni dell'Unione. Nel caso in cui il Pil pro capite dovesse superare la soglia del 75%, la regione uscirebbe dall'Obiettivo 1.

<sup>7</sup> S.O. Becker, P.H. Egger, M. von Ehrlich, *Effects of EU regional policy: 1989-2013.*, in «Regional Science and Urban Economics», n. 69, 2018, pp. 143-152.

guardando al tasso di crescita dell'occupazione, che cresce nei trattati di quasi 0,8 punti percentuali.

La stima dell'ATE è affiancata dalla stima del modello dinamico. Questo ci permette, anno per anno, di osservare la dinamica delle variabili di *outcome* tra trattati e controllo, comparando entrambi i tassi di crescita ogni anno nei comuni trattati con quelli mai trattati e quelli non ancora trattati. Inoltre, il modello dinamico permette di verificare l'ipotesi di *parallel trend*, alla base della validità del *diff-in-diff*. Verificata tale ipotesi, i risultati della stima mostrano che le politiche di coesione iniziano a sortire effetti positivi sul tasso di crescita del reddito pro capite immediatamente dopo l'erogazione del primo pagamento; successivamente, l'effetto si annulla, per poi tornare significativo a partire dal quinto anno dalla prima erogazione. Per il tasso di crescita dell'occupazione, l'effetto è molto forte nell'anno di erogazione del primo pagamento, poi scema nel tempo fino a mostrare una debole ripresa a partire dal sesto anno dall'erogazione del primo pagamento.

I risultati restano robusti con l'esclusione del campione della Sicilia che, in quanto regione a statuto speciale, può aver beneficiato di finanziamenti non accessibili alle altre dell'Obiettivo 1. Inoltre, i risultati restano robusti anche alla restrizione del campione ai soli comuni trattati, sfruttando la variabilità temporale dell'erogazione dei pagamenti e paragonando dunque, in ogni anno, i comuni trattati con quelli non ancora trattati in quell'anno. Quest'ultima analisi ci permette di lenire eventuali questioni di endogeneità derivanti dal fatto che i comuni non interessati dai finanziamenti potrebbero non averli chiesti.

In ultimo, paragoniamo i comuni delle regioni Obiettivo 1 con le restanti regioni del Mezzogiorno, quali Abruzzo, Molise e Sardegna, per vedere se i fondi di coesione abbiano avuto un diverso impatto sugli *outcomes* di interesse nei due sottocampioni. I risultati mostrano che, mentre per il tasso di crescita del reddito pro capite non c'è differenza significativa tra i comuni nei due gruppi di regioni, il tasso di crescita dell'occupazione registra una crescita maggiore nei comuni delle regioni Obiettivo 1 rispetto ai comuni nelle restanti regioni del Mezzogiorno.

I contributi alla letteratura esistente che questo lavoro apporta riguardano innanzitutto l'unità di analisi, che non è più la regione nel suo insieme ma il livello territoriale più di dettaglio quale il comune. A tal proposito, l'analisi a livello regionale aveva evidenziato un impatto limitato dei fondi europei sulla crescita<sup>8</sup>, anche adottando un approccio non parametrico nella stima<sup>9</sup>. Al contrario, Cop-

<sup>8</sup> V. Pupo, F. Aiello, *L'impatto della politica regionale dell'Unione Europea. Uno studio sulle regioni italiane*, in «Rivista italiana degli economisti», vol. 14, n. 3, 2009, pp. 421-454.

<sup>9</sup> G. Coppola, S. Destefanis, *Structural funds and regional convergence: Some sectoral estimates for Italy*, in Chiara Mussida, Francesco Pastore (eds.), *Geographical labor market imbalances: Recent explanations and cures*, AIEL - Associazione Italiana Economisti del Lavoro, n. 8, maggio 2015, Springer, London 2015, pp. 307-333.

pola *et al*<sup>10</sup>. trovano che i finanziamenti dell'UE hanno un effetto significativo sul Pil pro capite, indipendentemente dalla presenza di cofinanziamento nazionale. La crescente disponibilità di dati ha consentito di effettuare analisi con una maggiore disaggregazione territoriale, quali i sistemi locali del lavoro<sup>11</sup> o i comuni. Guardando ai SLL (Sistemi Locali del Lavoro), Ciani e de Blasio<sup>12</sup> evidenziano che i trasferimenti regionali in Italia nel periodo di programmazione 2007-2013 non hanno prodotto effetti significativi sulla crescita della popolazione locale e sui prezzi delle abitazioni, e hanno avuto un impatto limitato sull'occupazione. In un contesto simile, Albanese *et al*<sup>13</sup>. trovano che la crescita della TFP (*Total Factor Productivity*) è poco sensibile al finanziamento europeo e che l'efficacia della politica di coesione è legata a questioni di composizione della spesa. L'unico studio a livello comunale, Giua<sup>14</sup>, analizza – nell'ambito della programmazione 2000-2006 – le differenze nella crescita occupazionale tra i comuni situati ai due lati del confine tra le regioni incluse e non incluse nell'Obiettivo 1, trovando un impatto positivo delle politiche di coesione<sup>15</sup>. In questo contesto, il presente lavoro fornisce risposte robuste sull'efficacia dei fondi di coesione nel promuovere la crescita del reddito e dell'occupazione a livello comunale nella programmazione 2007-2013.

La scelta delle variabili di *outcome* rappresenta un altro contributo del nostro lavoro alla letteratura. Costruiamo, infatti, il tasso di crescita del reddito pro capite e dell'occupazione partendo da dati annuali e non dai censimenti, con variabilità decennale, come nel lavoro di Giua per il tasso di crescita dell'occupazione<sup>16</sup>.

Infine, un altro importante contributo del lavoro riguarda il metodo di stima. Infatti, l'orizzonte temporale sufficientemente lungo (15 anni, dal 2000 al 2014) ha permesso di stimare un modello *diff-in-diff* dinamico (*event-study*). A differenza

<sup>10</sup> G. Coppola, S. Destefanis, G. Marinuzzi, W. Tortorella, *European Union and nationally based cohesion policies in the Italian regions*, in «Regional Studies», vol. 54, n. 1, 2020, pp. 83-94.

<sup>11</sup> I Sistemi Locali del Lavoro (SLL) rappresentano una griglia territoriale i cui confini, indipendentemente dall'articolazione amministrativa del territorio, sono definiti utilizzando i flussi degli spostamenti giornalieri casa/lavoro. Il livello di disaggregazione dei SLL è maggiore rispetto alle regioni e alle province, ma inferiore rispetto ai comuni perché, solitamente, un SLL include più comuni.

<sup>12</sup> E. Ciani, G. de Blasio, *European structural funds during the crisis: Evidence from Southern Italy*, in «IZA Journal of Labor Policy», n. 4, 2015, pp. 1-31.

<sup>13</sup> G. Albanese, G. de Blasio, A. Locatelli, *Does EU regional policy promote local TFP growth? Evidence from the Italian Mezzogiorno*, in «Papers in Regional Science», vol. 100, n. 2, 2021, pp. 327-349.

<sup>14</sup> M. Giua, *Spatial discontinuity for the impact assessment of the EU regional policy: The case of Italian Objective 1 regions*, in «Journal of Regional Science», vol. 57, n. 1, 2017, pp. 109-131.

<sup>15</sup> Un lavoro a livello comunale che si differenzia dai precedenti è quello di Atella *et al.* (V. Atella, M. Braione, G. Ferrara, G. Resce, *Cohesion policy funds and local government autonomy: Evidence from Italian municipalities*, in «Socio-Economic Planning Sciences», n. 87, 2023, 101586). Gli autori mostrano che i fondi comunitari stanziati per migliorare le strutture amministrative e la capacità di tassazione locale hanno avuto un effetto positivo e significativo sull'autonomia fiscale dei comuni beneficiari.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

dei lavori che utilizzano come metodo di stima *regression discontinuity*<sup>17</sup>, il *diff-in-diff* ci permette di considerare nell'analisi tutti i comuni delle regioni Obiettivo 1, non solo quelli situati attorno alla soglia. Inoltre, la dinamica del tasso di crescita del reddito pro capite e dell'occupazione negli anni successivi all'erogazione del finanziamento ha mostrato un *pattern* molto interessante di entrambi gli *outcomes*, che ha permesso di conciliare posizioni opposte evidenziate dagli studi precedenti riguardo l'efficacia delle politiche di coesione.

## 2. *Dati e variabili*

Le variabili della stima provengono da una serie di fonti. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) fornisce i dati, a livello comunale, dei redditi dichiarati dai residenti in ogni comune italiano. In particolare, per i comuni appartenenti alle regioni Obiettivo 1 e ad Abruzzo, Molise e Sardegna (le restanti regioni del Mezzogiorno), per il periodo 2000-2014, raccogliamo:

1. l'ammontare del reddito da lavoro dipendente, che esprime il reddito che deriva dall'attività lavorativa prestata alle dipendenze di altri, inclusi i redditi assimilati come le collaborazioni coordinate e continuative, premi di produttività (quando soggetti a tassazione ordinaria), indennità erogate da Inps (Istituto nazionale di previdenza sociale) o altri enti, trattamenti pensionistici integrativi e compensi per lavori socialmente utili in regime agevolato<sup>18</sup>;
2. l'ammontare del reddito da lavoro autonomo, che esprime la differenza positiva tra i compensi e i proventi derivanti dall'attività professionale o artistica e le spese legate alla stessa attività. Questo importo, una volta sottratte eventuali perdite di esercizi precedenti, concorre alla formazione del reddito complessivo su cui verranno calcolate le imposte;
3. l'ammontare del reddito di spettanza dell'imprenditore in contabilità ordinaria, che si calcola sottraendo dal reddito d'impresa in contabilità ordinaria le quote spettanti ai collaboratori dell'impresa familiare o al coniuge, e le eventuali perdite d'impresa registrate in contabilità ordinaria. Il risultato rappresenta il reddito effettivo dell'imprenditore da considerare ai fini fiscali;
4. l'ammontare del reddito di spettanza dell'imprenditore in contabilità semplificata, che si calcola sottraendo al reddito d'impresa in contabilità semplificata

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Sono inclusi i premi di produttività tassati ordinariamente e sono esclusi quelli soggetti a tassazione agevolata del 10%.

le quote spettanti ai familiari o al coniuge, e le perdite d'impresa derivanti dalla partecipazione in società di persone o assimilate<sup>19</sup>.

La somma di tutti questi redditi costituisce il reddito complessivo dei residenti del comune al netto dei redditi derivanti da pensione. Come prima misura di analisi, prendiamo il tasso di crescita di questo ammontare complessivo di reddito pro capite (deflazionato e diviso per la popolazione residente) che risulta una proxy per la crescita della ricchezza del comune. Chiameremo questa variabile “Crescita reddito”.

Il MEF fornisce anche il dato, sempre a livello comunale, del numero di contribuenti per ogni tipologia di reddito indicata appena sopra. In dettaglio, per il periodo 2000-2014, collezioniamo i dati su:

1. il numero di contribuenti che dichiarano un reddito da lavoro dipendente (compresi i redditi assimilati) superiore a zero<sup>20</sup>;
2. il numero di contribuenti che dichiarano un reddito da lavoro autonomo positivo, ossia la differenza tra i compensi e i proventi dell'attività professionale o artistica e le spese legate alla medesima attività<sup>21</sup>;
3. il numero di imprenditori che dichiarano un reddito d'impresa in contabilità ordinaria positivo<sup>22</sup>;
4. il numero di imprenditori che dichiarano un reddito d'impresa in contabilità semplificata positivo<sup>23</sup>.

La somma di tutti questi contribuenti, diviso per la popolazione residente, costituisce la quota complessiva dei contribuenti nel comune al netto di quelli per redditi derivanti da pensione. Come seconda misura di analisi, prendiamo il tasso di crescita di questo ammontare complessivo di contribuenti che risulta una proxy per la crescita del livello di occupazione del comune. Chiameremo questa variabile “Crescita occupazione”.

Queste due misure, il tasso di crescita del reddito pro capite e il tasso di crescita dell'occupazione, a livello comunale, costituiscono delle *proxy* dello “stato di salute” del comune, particolarmente adatte per il nostro studio, volto a verificare

<sup>19</sup> Dal 2017, il reddito è determinato secondo il principio di cassa, cioè in base ai flussi effettivi di entrate e uscite. Dal 2018, le perdite degli esercizi precedenti in contabilità semplificata sono scomputabili nella misura del 40%, mentre le perdite pregresse possono essere scomputate integralmente nei primi tre esercizi dall'inizio dell'attività. Le perdite di esercizi precedenti in contabilità ordinaria sono scomputabili fino all'80%.

<sup>20</sup> I contribuenti che non percepiscono reddito da lavoro dipendente o che lo dichiarano pari a zero non sono conteggiati.

<sup>21</sup> I contribuenti con reddito pari a zero o che non dichiarano sono esclusi nel conteggio.

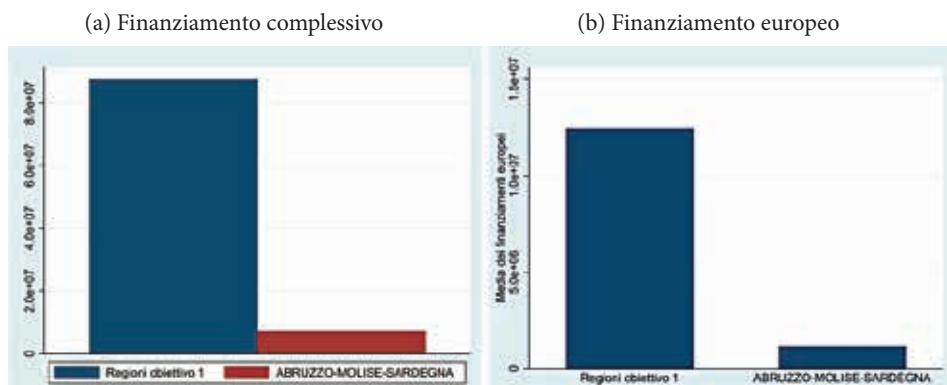
<sup>22</sup> Quelli che non percepiscono reddito o dichiarano un reddito pari a zero non sono inclusi nel conteggio.

<sup>23</sup> Quelli che non percepiscono reddito o dichiarano reddito pari a zero sono esclusi dal conteggio.

il raggiungimento dell'obiettivo dei fondi di coesione, vale a dire, l'aumento della ricchezza e dell'occupazione del comune.

Il regressore di interesse è costruito sui finanziamenti ricevuti dai comuni nelle regioni Obiettivo 1 e in Abruzzo, Molise e Sardegna nel periodo 2000-2014. I dati sui progetti ammessi a finanziamento provengono dal *database* di OpenCoesione e sono stati aggregati a livello comunale, non considerando i progetti multi-localizzati (vale a dire, i progetti localizzati sul territorio di due o più comuni). Nel periodo 2007-2014 circa l'81% dei progetti finanziati sono stati interamente liquidati, il restante 19% è ancora in corso di liquidazione. La Figura 1 mostra la differenza nell'entità (come media sui comuni) del finanziamento complessivo (quota di finanziamento europeo e quota di finanziamento nazionale) e del finanziamento europeo tra i comuni delle regioni Obiettivo 1 e i comuni delle restanti regioni del Mezzogiorno di Abruzzo, Molise e Sardegna, rispettivamente nel Grafico 1a e nel Grafico 1b.

*Figura 1. Finanziamento complessivo e Finanziamento europeo nelle regioni Obiettivo 1 e in Abruzzo, Molise e Sardegna*

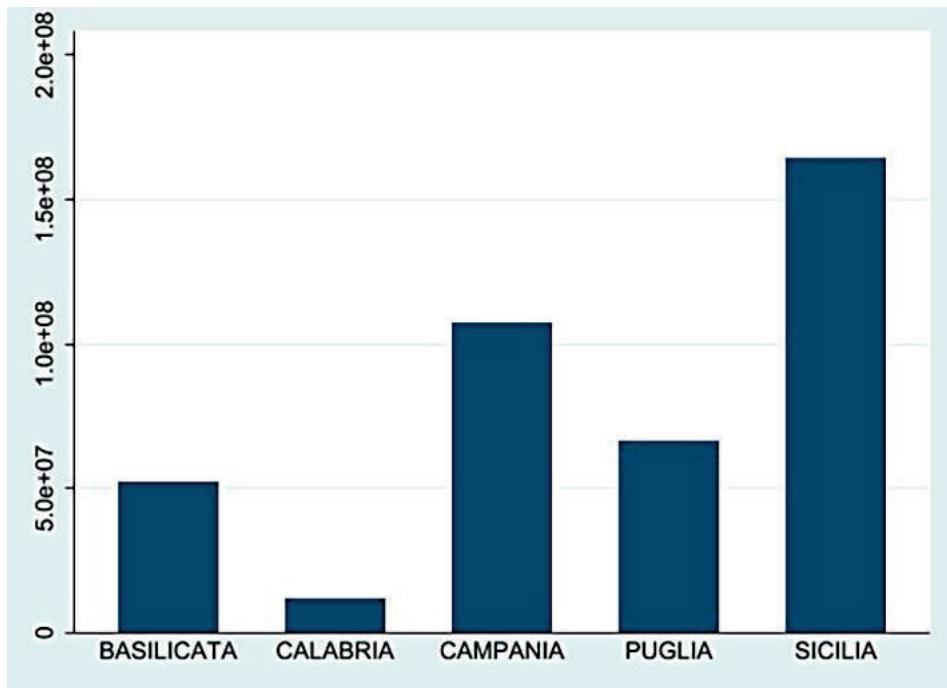


*Nota: Il Grafico 1a mostra l'entità del finanziamento complessivo (quota europea a quota nazionale) per le regioni Obiettivo 1 e per le restanti regioni del Mezzogiorno: Abruzzo, Molise e Sardegna. Il valore è calcolato come media sui comuni di ogni gruppo di regioni. Il Grafico 1b mostra l'entità del finanziamento europeo per le regioni Obiettivo 1 e per le restanti regioni del Mezzogiorno: Abruzzo, Molise e Sardegna. Il valore è calcolato come media sui comuni di ogni gruppo di regioni. Periodo: 2007-2014.*

Si osserva come, complessivamente e con riferimento alla quota europea, le regioni Obiettivo 1 abbiano ricevuto un ammontare di finanziamenti significativamente più elevato rispetto alle restanti regioni del Mezzogiorno. A completamento, la Figura 2 mostra l'entità media (calcolata sui comuni) del finanziamento complessivo per ciascuna regione Obiettivo 1. I comuni della Sicilia risultano, in media,

quelli con l'ammontare più alto di finanziamento ricevuto; seguono, nell'ordine, la Campania, la Puglia, la Basilicata e la Calabria.

*Figura 2. Finanziamento complessivo per regione Obiettivo 1*



*Nota: Il grafico mostra l'entità del finanziamento complessivo (quota europea e quota nazionale) per regione Obiettivo 1. Il valore è calcolato come media sui comuni di ogni regione. Periodo: 2007-2014.*

A partire dal 2007 e in date differenziate nel tempo, i comuni hanno iniziato a ricevere i pagamenti, come mostra la Tabella 1, dalla quale si evince che la gran parte dei comuni ha cominciato a beneficiare dei finanziamenti tra il 2007 e il 2009. I finanziamenti cui si fa riferimento rappresentano la somma della quota proveniente dall'Unione Europea e della quota di cofinanziamento nazionale. All'interno delle regioni Obiettivo 1, il 98,8% dei comuni ha ricevuto un finanziamento. Considerato che vi sono anche comuni che non sono stati interessati dal finanziamento, possiamo definire un gruppo di trattati e un gruppo di controllo. Il gruppo dei trattati è costituito dai comuni che hanno ricevuto un finanziamento, mentre il gruppo di controllo è costituito da tutti gli altri. Il trattamento, pertanto, consiste nell'erogazione dei pagamenti.

Tabella 1. Percentuale, per anno, dei comuni finanziati che hanno ricevuto il primo pagamento

Anno	%
2007	35.70%
2008	41.30%
2009	11%
2010	3.10%
2011	3.80%
2012	2.60%
2013	1.90%
2014	0.50%

Nota: La Tabella mostra, per anno, la percentuale dei comuni finanziati che hanno ricevuto il primo pagamento. Il campione è ristretto alle regioni Obiettivo 1. Periodo: 2007-2014.

Nell’analisi empirica controlliamo per una serie di variabili *time-variant* che riguardano caratteristiche del comune e del consiglio comunale, provenienti rispettivamente dai Censimenti Istat e dal *database* sui risultati elettorali del Ministero dell’Interno. Le variabili che controllano per caratteristiche specifiche del comune sono: la popolazione comunale residente (Popolazione), che coglie un aspetto dimensionale; il livello medio di istruzione del comune (Istruzione comune), che coglie un aspetto di capitale umano; il tasso di disoccupazione del comune (Disoccupazione comune)<sup>24</sup>. Le variabili che controllano per caratteristiche specifiche del consiglio comunale sono: il livello medio di istruzione del consiglio comunale (Istruzione consiglio), costruito attribuendo ad ogni consigliere un numero di anni di istruzione pari al titolo di studio posseduto e calcolandone la media; la percentuale di consiglieri disoccupati all’interno del consiglio comunale (Disoccupazione consiglio); l’età media del consiglio comunale (Età consiglio); una *dummy* per il sesso del sindaco (1 se il sindaco è donna, 0 se uomo – Genere sindaco); il livello di istruzione del sindaco (Istruzione sindaco). La Tabella 2 mostra le statistiche descrittive di tutte le variabili.

<sup>24</sup> Il livello medio di istruzione del comune e il tasso di disoccupazione comunale sono presi dai censimenti.

Tabella 2. Statistiche descrittive

	Osservazioni	Media	Dev. Standard	Min	Max
Crescita reddito	20452	0,02	0,07	-0,40	1,21
Crescita occupazione	20452	0,02	0,09	-0,52	1,42
Popolazione	27828	9.856	33.194	160	996
Istruzione comune	27616	0,86	0,04	0,64	0,94
Disoccupazione comune	27616	0,19	0,06	0,01	0,49
Istruzione consiglio	27664	13,74	1,50	7,25	18
Età consiglio	27664	42,70	3,86	22,66	76,45
Disoccupazione consiglio	27664	0,04	0,07	0	1
Genere sindaco	27664	0,05	0,21	0	1
Istruzione sindaco	27828	16,23	2,65	5	18

Nota: Statistiche descrittive delle variabili riferite ai comuni nelle regioni Obiettivo 1 di Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. Periodo: 2000-2014.

### 3. Strategia empirica

L'obiettivo di questo lavoro è indagare se e come l'erogazione dei fondi di coesione abbia influenzato la crescita del reddito pro capite e dell'occupazione a livello delle municipalità italiane delle regioni Obiettivo 1, vale a dire Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. Ci concentriamo sulla programmazione 2007-2013, considerando i flussi dei pagamenti ricevuti dai comuni fino al 2014, anno di inizio della programmazione 2014-2020.

Utilizziamo un modello *Two-Way Fixed Effects* (TWFE)<sup>25</sup> e sfruttiamo l'erogazione in tempi diversi dei fondi ai vari comuni italiani come fonte di variabilità nel tempo. Identifichiamo come gruppo di trattati i comuni che hanno ricevuto il finanziamento e come gruppo di controllo i comuni che non lo hanno ricevuto. Il modello TWFE consente di confrontare le misure di reddito e di occupazione nei comuni dei gruppi di trattamento e di controllo, prima e dopo l'erogazione dei fondi.

La natura *staggered* del nostro *dataset* permette di sfruttare la variabilità temporale anche all'interno del gruppo dei trattati. Per cui, per ogni anno, le variabili di *outcome* vengono confrontate tra i comuni trattati in quell'anno, i comuni mai trattati e quelli non ancora trattati in quell'anno.

<sup>25</sup> Il TWFE equivale a un *difference-in-differences* con effetti fissi di anno e di unità.

L'equazione che stima l'effetto medio (*Average Treatment Effect*, ATE) dell'erogazione dei fondi sulle misure di crescita tra trattati e controllo è la seguente:

$$Y_{it} = \beta_1 \text{Finanziamento}_{it} + \alpha_i + \delta_t + X_{it} + \varepsilon_{it}$$

dove rappresenta le misure di crescita del reddito pro capite e dell'occupazione nell'anno  $t$  nel comune  $i$ . La *dummy* assume valore 1 dall'anno in cui il comune ha ricevuto il primo pagamento fino al 2014, e 0 dal 2000 all'anno precedente il primo pagamento. rappresenta il set degli effetti fissi di comune, che controllano per l'eterogeneità nella dimensione *cross-section*, permettendo di tenere in considerazione fattori inosservabili *time-invariant* che potrebbero distorcere le stime. rappresenta il set degli effetti fissi di anno, che controllano per eventi inosservabili specifici di ogni anno che possono riguardare tutti i comuni allo stesso modo.  $X_{it}$  è il vettore delle variabili di controllo, vale a dire: la popolazione residente, il livello medio di istruzione del comune, il tasso di disoccupazione medio del comune (questi ultimi due presi dai censimenti), l'istruzione media e l'età dei componenti il consiglio comunale, una *dummy* per il tasso di disoccupazione dei componenti del consiglio comunale e una *dummy* per il sesso del sindaco (1 se femmina, 0 se maschio). è il termine di errore. Sotto l'ipotesi di *parallel trend*, il coefficiente misura l'ATE dell'erogazione dei fondi di coesione sull'*outcome*.

L'assunzione di *parallel trend* è fondamentale per la validità del *diff-in-diff*. Essa richiede che, in assenza di trattamento, la differenza nell'*outcome* tra trattati e controllo deve essere costante nel tempo. Al fine di testare l'ipotesi di *parallel trend*, sfruttiamo un disegno empirico basato sulla specificazione dinamica del *diff-in-diff*, vale a dire, stimiamo un *event-study* che ci permette di confrontare la traiettoria di entrambe le misure di *outcome* per trattati e controllo in ogni anno prima e dopo l'erogazione dei fondi. In questo modo possiamo non solo testare la validità dell'ipotesi di *parallel trend*, ma possiamo cogliere importanti aspetti dinamici delle misure di crescita anno dopo anno dopo il trattamento.

La specificazione dinamica è la seguente:

$$Y_{it} = \sum_{t=-n}^{+n} v_t \cdot D_{it} + \alpha_i + \delta_t + X_{it} + \varepsilon_{it}$$

dove rappresenta le variabili di crescita del reddito pro capite e dell'occupazione nel comune  $i$  nell'anno  $t$ , come prima. è il set delle *event-time dummies*, che assumono valore 1 solo per i comuni trattati se l'anno  $t$  è il  $k$  periodo prima/dopo l'erogazione della prima tranche del fondo. Come convenzionale in questo tipo di analisi, usiamo come *omitted category* l'anno appena precedente il primo pagamento; i restanti coefficienti misurano la differenza nell'*outcome* nel periodo prima e

dopo l'erogazione dei fondi nel gruppo di trattati rispetto al gruppo di controllo.  $n$  rappresenta il numero di *lags/leads* stimati. In tutte le specificazioni del modello stimato, controlliamo per gli effetti fissi di municipalità, di anno e inseriamo le variabili di controllo sopra elencate. è il termine di errore.

#### 4. Risultati

##### 4.1 ATE

I risultati della stima dell'equazione 1 sono mostrati nella Tabella 3. Le colonne 1 e 2 mostrano i risultati quando la variabile dipendente è il tasso di crescita del reddito pro capite comunale, mentre le colonne 3 e 4 si riferiscono alla variabile dipendente del tasso di crescita dell'occupazione comunale. Nelle specificazioni delle colonne 1 e 3 controlliamo per gli effetti fissi di anno e di comune; nelle colonne 2 e 4 introduciamo anche le variabili di controllo. Gli *standard errors* sono *clusterizzati* a livello municipale.

Tabella 3. Average Treatment Effect

Dep. Var.:	(1)	(2)	(3)	(4)
	Crescita reddito	Crescita reddito	Crescita occupazione	Crescita occupazione
Finanziamento	0,00462*	0,00474*	0,00780**	0,00793**
	-0,0026	-0,00261	(-0,00392)	(-0,00394)
Popolazione		-1,05e-06**		-1,54e-06**
		(-0,0000005)		(-0,000000726)
Istruzione comune		-0,00872		0,0302
		(-0,0283)		(-0,0304)
Disoccupazione comune		0,0249		0,0345
		(-0,0234)		(-0,0253)
Istruzione consiglio		-0,000164		0,000253
		(-0,000429)		(-0,000521)
Età consiglio		-5,99E-05		-0,000300*
		(-0,000126)		(-0,000157)
Disoccupazione consiglio		0,00294		-0,00859

Dep. Var.:	(1)	(2)	(3)	(4)
	Crescita reddito	Crescita reddito	Crescita occupazione	Crescita occupazione
		(-0,00894)		(-0,00943)
Genere sindaco		-0,000922		-0,000692
		(-0,00171)		(-0,00189)
Istruzione sindaco		0,000292*		0,000119
		(-0,000156)		(-0,000181)
Osservazioni	19,238	19,083	19,238	19,083
N. comuni	1,61	1,598	1,61	1,598
E.F. comune	Si	Si	Si	Si
E.F. anno	Si	Si	Si	Si
Controlli	No	Si	No	Si

*Nota: Stima dell'ATE secondo l'equazione 1. La variabile dipendente è il tasso di crescita del reddito pro capite nelle colonne 1 e 2 e il tasso di crescita dell'occupazione nelle colonne 3 e 4. Finanziamento è una variabile dummy che assume valore 1 a partire dall'anno del primo pagamento fino al 2014 e 0 negli anni precedenti nei comuni trattati; per i comuni nel gruppo di controllo essa assume valore 0 sempre. Il periodo di analisi va dal 2000 al 2014. Le variabili di controllo sono: la popolazione residente (Popolazione), il livello medio di istruzione del comune (Istruzione comune), il tasso di disoccupazione del comune (Disoccupazione comune), il livello medio di istruzione del consiglio comunale (Istruzione consiglio), la percentuale di consiglieri disoccupati all'interno del consiglio comunale (Disoccupazione consiglio), l'età media del consiglio comunale (Età consiglio), una dummy per il sesso del sindaco (1 se il sindaco è donna e 0 se uomo -Genere sindaco), il livello di istruzione del sindaco (Istruzione sindaco). Tutte le specificazioni contengono effetti fissi di anno e di municipalità i cui coefficienti non sono riportati. Gli standard errors sono clusterizzati a livello di municipalità e sono in parentesi. Il livello di significatività dei coefficienti è indicato da \* (livello 10%), \*\* (livello 5%) e \*\*\* (livello 1%).*

A un primo sguardo, i coefficienti della variabile di interesse (*Finanziamento*) sono tutti positivi. Le colonne 1 e 2 mostrano che c'è significativa differenza nel tasso di crescita del reddito pro capite tra comuni trattati e comuni nel controllo (anche se il livello di significatività è del 10%). In dettaglio, la specificazione più completa del modello (con tutte le variabili di controllo) calcola un coefficiente di crescita del reddito pro capite pari a 0,7 punti percentuali (p.p.). Maggiornemente significativo (al 5%) è invece l'incremento del tasso di crescita dell'occupazione, che cresce di quasi 0,8 p.p. nei comuni trattati rispetto al controllo.

Questa prima analisi evidenzia l'efficacia delle politiche di coesione sia sul reddito che sull'occupazione e, pertanto, è in linea con i risultati di Coppola *et al*<sup>26</sup> e di Giua<sup>27</sup>. La magnitudine della crescita è tutt'altro che irrilevante. Infatti, guardando al reddito pro capite, la crescita stimata nel gruppo dei trattati rispetto al gruppo di controllo corrisponde a poco meno della metà della sua media (1,6%). Invece, l'occupazione cresce esattamente della metà della sua media.

#### 4.2 Specificazione dinamica – Event study

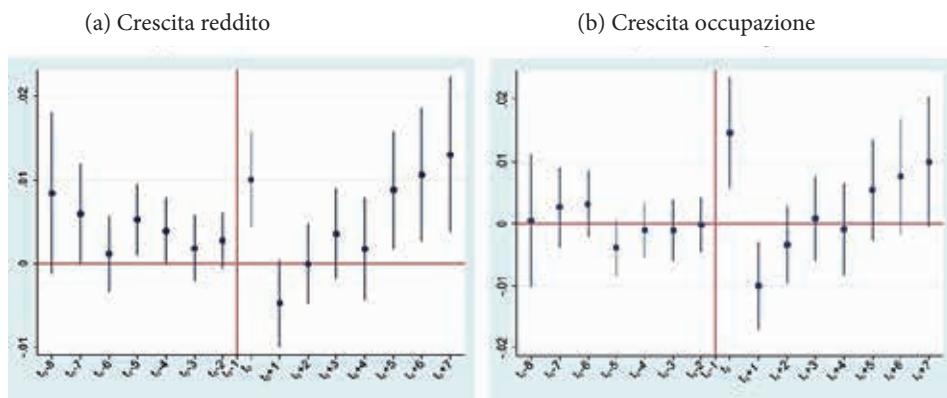
In questo paragrafo indaghiamo la dinamica dell'effetto dell'erogazione dei fondi strutturali sulle variabili di crescita di reddito pro capite e occupazione nei comuni delle regioni Obiettivo 1. Lo facciamo stimando un modello dinamico di *event-study* come nell'equazione 2. Questa specificazione dinamica ci permette: 1) di testare che l'ipotesi di *parallel trend*, necessaria affinché il *diff-in-diff* sia valido, sia verificata e 2) di indagare la dinamica delle variabili di crescita nel tempo dopo l'erogazione dei pagamenti ai comuni. A tale scopo stimiamo 8 *lags* e 7 *leads* (il numero massimo). La Figura 3 mostra i risultati della stima dell'equazione 2. Le stime controllano per gli effetti fissi di anno, di municipalità e contengono tutte le variabili di controllo precedentemente elencate. Gli *standard errors* sono *clusterizzati* a livello di municipalità. Il Grafico 3a si riferisce al tasso di crescita del reddito pro capite mentre il Grafico 3b si riferisce al tasso di crescita dell'occupazione. Innanzitutto, in entrambi i grafici, possiamo vedere che l'ipotesi di *parallel trend* è verificata: gli intervalli di confidenza da  $t_0-8$  a  $t_0-2$  sono tutti attorno allo zero. La validità dell'ipotesi di *parallel trend* è anche confermata statisticamente dal test F che tutti i *lags* sono statisticamente uguali a 0 (il *p-value* del test F è uguale a 0,31 e 0,53, rispettivamente per la stima riportata nel Grafico 3a e nel Grafico 3b), suggerendo che non c'è differenza nel *trend* delle variabili di crescita tra i due gruppi di comuni prima dell'erogazione dei fondi.

L'analisi della dinamica presenta aspetti molto interessanti che vanno ad integrare i risultati della stima dell'ATE. In particolare, guardando al Grafico 3a, l'ATE aveva mostrato risultati debolmente significativi, in media su tutto il periodo post-trattamento. Invece l'analisi della dinamica mostra che, dopo un forte incremento nel primo anno di erogazione dei fondi ( $t_0$ ), la crescita del reddito comincia a essere maggiore nel gruppo dei trattati rispetto al controllo a partire dal quinto anno dopo la prima erogazione ( $t_0+5$ ), continuando ad aumentare fino a  $t_0+7$ .

<sup>26</sup> G. Coppola, S. Destefanis, G. Marinuzzi, W. Tortorella, *European Union and nationally based cohesion policies in the Italian regions*, cit.

<sup>27</sup> M. Giua, *Spatial discontinuity for the impact assessment of the EU regional policy: The case of Italian Objective 1 regions*, cit.

Figura 3. Event-study



Nota: I grafici mostrano i coefficienti e gli intervalli di confidenza stimati secondo l'equazione 2. La variabile dipendente è il tasso di crescita del reddito nel Grafico 3a e il tasso di crescita dell'occupazione nel Grafico 3b. Stimiamo 8 lags e 7 leads. Nel Grafico 3b l'ultimo lead non è stato stimato. Il periodo di analisi va dal 2000 al 2014. Le specificazioni in entrambi i grafici contengono effetti fissi di anno e di municipalità i cui coefficienti non sono riportati, e le variabili di controllo che sono: la popolazione residente (Popolazione), il livello medio di istruzione del comune (Istruzione comune), il tasso di disoccupazione del comune (Disoccupazione comune), il livello medio di istruzione del consiglio comunale (Istruzione consiglio), la percentuale di consiglieri disoccupati all'interno del consiglio comunale (Disoccupazione consiglio), l'età media del consiglio comunale (Età consiglio), una dummy per il sesso del sindaco (1 se il sindaco è donna e 0 se uomo - Genere sindaco), il livello di istruzione del sindaco (Istruzione sindaco). Gli standard errors sono clusterizzati a livello di municipalità. I punti si riferiscono ai coefficienti stimati; gli intervalli di confidenza sono al 90%. Il p-value del test F che tutti i coefficienti pre-trattamento sono congiuntamente uguali a 0 è 0.31 e 0.53 per le stime nel Grafico 3a e 3b, rispettivamente.

Simile è la dinamica del tasso di crescita dell'occupazione, che presenta una marcata differenza tra il gruppo dei trattati e controllo nel primo anno di erogazione del finanziamento ( $t_0$ ), e un percorso nel tempo che annulla le differenze fino a  $t_0+7$ , con una idea di possibile trend crescente.

Le prime conclusioni che si possono trarre riguardano la necessità di un orizzonte temporale sufficientemente lungo di analisi e la complementarità tra l'analisi statica (fornita dall'ATE) e l'analisi della dinamica delle variabili di *outcome*. I risultati della nostra indagine sembrano fare da *trait d'union* tra quella parte della letteratura che considera i fondi di coesione inefficaci e quella che invece li trova un valido strumento di crescita. Infatti, i risultati visibili nel Grafico 3a mostrano che bisogna attendere fino a 5 anni dopo il primo pagamento per assistere a un effetto significativo e duraturo dei fondi di coesione sulla crescita del reddito pro capite. Tale risultato non contraddice quanto precedentemente trovato dalla letteratura ma,

al contrario, ne chiarisce solo la tempistica. Il risultato ottenuto sul tasso di crescita dell'occupazione conferma quello di Giua (2017), con una grande efficacia già nel primo anno di erogazione dei fondi. Tuttavia, dal Grafico 3b, si vede come negli anni immediatamente successivi, il tasso di crescita dell'occupazione addirittura si riduca per poi riprendere un *trend* crescente (anche se non significativo) a partire dal quinto anno dall'erogazione del primo pagamento.

La dinamica dei due grafici potrebbe suggerire una spiegazione legata alla natura del progetto finanziato. La forte significatività del coefficiente  $t_0$  (cioè l'anno di erogazione del primo pagamento) potrebbe rivelare la natura di breve periodo dei progetti finanziati (ad esempio, l'acquisto di beni e servizi o l'erogazione di corsi di formazione). La dinamica di lungo periodo invece suggerisce che bisogna aspettare almeno 5 anni perché i progetti strutturali sortiscano effetti positivi sul reddito e sull'occupazione. Un'analisi più puntuale in tal senso richiederebbe un'indagine sulla natura dei diversi progetti finanziati che esula dallo scopo di questo lavoro.

#### 4.3 Stime escludendo i comuni nella Sicilia

In questa sezione analizziamo l'effetto dell'erogazione dei fondi di coesione sulle variabili di crescita, escludendo dalle regioni Obiettivo 1 la Sicilia, in quanto regione a statuto speciale i cui comuni possono aver beneficiato di altre fonti di finanziamento. I risultati delle stime dell'ATE sono riportati nella Tabella 4 e ripropongono quelli della stima di base nella Tabella 3, anche se con una magnitudine dei coefficienti più alta.

Tabella 4. Average Treatment Effect - No Sicilia

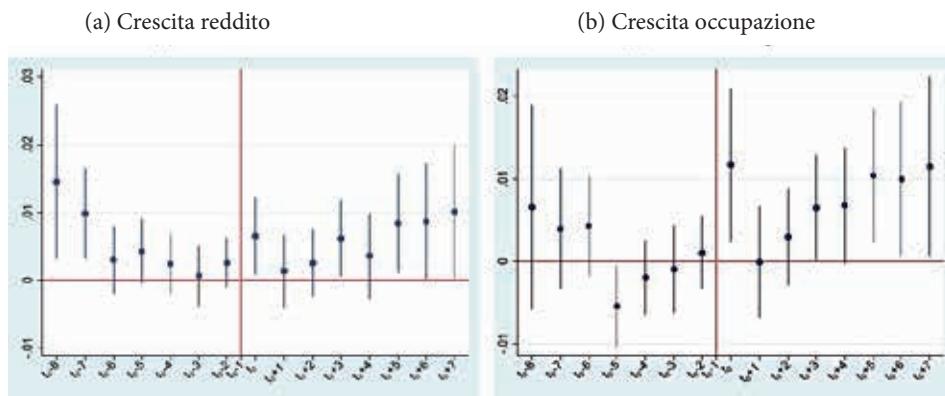
Dep. Var.:		
	(1)	(2)
	Crescita reddito	Crescita occupazione
Finanziamento	0,00486*	0,00885**
	(-0,00263)	(-0,00403)
Osservazioni	14,461	14,461
N. comuni	1,229	1,229
EF comune	Si	Si
EF anno	Si	Si
Controlli	Si	Si

*Nota: Stima dell'ATE secondo l'equazione 1. La variabile dipendente è il tasso di crescita del reddito nelle colonne 1 e 2 e il tasso di crescita dell'occupazione nelle colonne 3 e 4. Finanziamento è una variabile dummy che assume valore 1 a partire dall'anno del primo pagamento fino al 2014 e 0 negli anni precedenti nei comuni trattati; per i comuni nel gruppo di controllo essa assume valore 0 sempre. Il periodo*

di analisi va dal 2000 al 2014. Le variabili di controllo sono: la popolazione residente (Popolazione), il livello medio di istruzione del comune (Istruzione comune), il tasso di disoccupazione del comune (Disoccupazione comune), il livello medio di istruzione del consiglio comunale (Istruzione consiglio), la percentuale di consiglieri disoccupati all'interno del consiglio comunale (Disoccupazione consiglio), l'età media del consiglio comunale (Età consiglio), una dummy per il sesso del sindaco (1 se il sindaco è donna e 0 se uomo - Genere sindaco), il livello di istruzione del sindaco (Istruzione sindaco). Tutte le specificazioni contengono effetti fissi di anno e di municipalità i cui coefficienti non sono riportati. Gli standard errors sono clusterizzati a livello di municipalità e sono in parentesi. Il livello di significatività dei coefficienti è indicato da \* (livello 10%), \*\* (livello 5%) e \*\*\* (livello 1%).

La dinamica del tasso di crescita del reddito pro capite e dell'occupazione è riportata nella Figura 4 e ripercorre quella descritta per l'intero campione, con visibili effetti di lungo periodo anche per l'occupazione.

Figura 4. Event-study - No Sicilia



Nota: I grafici mostrano i coefficienti e gli intervalli di confidenza stimati secondo l'equazione 2. La variabile dipendente è il tasso di crescita del reddito nel Grafico 3a e il tasso di crescita dell'occupazione nel Grafico 3b. Stimiamo 8 lags e 16 leads. Nel grafico 3b l'ultimo lead non è stato stimato. Il periodo di analisi va dal 2000 al 2014. Le specificazioni in entrambi i grafici contengono effetti fissi di anno e di municipalità i cui coefficienti non sono riportati, e le variabili di controllo che sono: la popolazione residente (Popolazione), il livello medio di istruzione del comune (Istruzione comune), il tasso di disoccupazione del comune (Disoccupazione comune), il livello medio di istruzione del consiglio comunale (Istruzione consiglio), la percentuale di consiglieri disoccupati all'interno del consiglio comunale (Disoccupazione consiglio), l'età media del consiglio comunale (Età consiglio), una dummy per il sesso del sindaco (1 se il sindaco è donna e 0 se uomo - Genere sindaco), il livello di istruzione del sindaco (Istruzione sindaco). Gli standard errors sono clusterizzati a livello di municipalità. I punti si riferiscono ai coefficienti stimati; gli intervalli di confidenza sono al 90%. Il p-value del test F che tutti i coefficienti pre-trattamento sono congiuntamente uguali a 0 è 0.122 e 0.14 per le stime nel Grafico 3a e 3b, rispettivamente.

#### 4.4 Stime solo sui comuni trattati

Nell'implementazione di una metodologia empirica *diff-in-diff*, la definizione del gruppo di controllo è di fondamentale importanza. Nell'analisi precedente, il gruppo di controllo è costituito dai comuni che non hanno ricevuto finanziamenti nell'arco temporale considerato. Ma non possiamo sapere se il non aver ricevuto finanziamenti significa che gli stessi sono stati negati previa presentazione dei progetti oppure se tali finanziamenti non sono stati affatto richiesti. La qual cosa potrebbe creare problemi di endogeneità del trattamento. In questa sezione affrontiamo questa problematica più in dettaglio, restringendo il campione ai soli comuni trattati (coloro che hanno ricevuto il finanziamento) e sfruttiamo la dinamica *staggered* del trattamento (l'erogazione dei fondi) per individuare il gruppo di controllo. Vale a dire, il gruppo di controllo è costituito da quei comuni che all'anno  $t$  non sono stati ancora trattati. Per cui, la *dummy Finanziamento* assume valore 1 per i comuni trattati dal primo anno di ricezione dei pagamenti fino al 2014 e 0 dal 2000 fino all'anno precedente la prima erogazione.

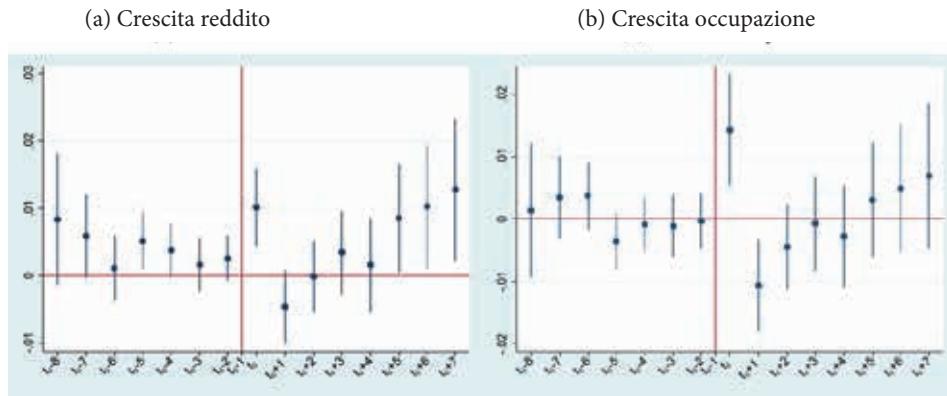
Tabella 5. Average Treatment Effect – Trattati

Dep. Var.:	(1)	(2)
	Crescita reddito	Crescita occupazione
Finanziamento	0,00513* (-0,00271)	0,00810** (-0,0041)
Osservazioni	18,968	18,968
N. comuni	1,588	1,588
EF comune	Si	Si
EF anno	Si	Si
Controlli	Si	Si

Nota: Stima dell'ATE secondo l'equazione 1. La variabile dipendente è il tasso di crescita del reddito nelle colonne 1 e 2 e il tasso di crescita dell'occupazione nelle colonne 3 e 4. Finanziamento è una variabile dummy che assume valore 1 a partire dall'anno del primo pagamento fino al 2014 e 0 negli anni precedenti nei comuni trattati; per i comuni nel gruppo di controllo essa assume valore 0 sempre. Il periodo di analisi va dal 2000 al 2014. Le variabili di controllo sono: la popolazione residente (Popolazione), il livello medio di istruzione del comune (Istruzione comune), il tasso di disoccupazione del comune (Disoccupazione comune), il livello medio di istruzione del consiglio comunale (Istruzione consiglio), la percentuale di consiglieri disoccupati all'interno del consiglio comunale (Disoccupazione consiglio), l'età media del consiglio comunale (Età consiglio), una dummy per il sesso del sindaco (1 se il sindaco è donna e 0 se uomo - Genere sindaco), il livello di istruzione del sindaco (Istruzione sindaco). Tutte le specificazioni contengono effetti fissi di anno e di municipalità i cui coefficienti non sono riportati. Gli standard errors sono clusterizzati a livello di municipalità e sono in parentesi. Il livello di significatività dei coefficienti è indicato da \* (livello 10%), \*\* (livello 5%) e \*\*\* (livello 1%).

Nella Tabella 5 e nella Figura 5 riportiamo i risultati delle stime dell'ATE e della dinamica delle variabili di *outcome*, rispettivamente. I risultati ripercorrono quelli della stima di base, a dimostrazione del fatto che i comuni che non hanno ricevuto il finanziamento (indipendentemente dalla motivazione) costituiscono un buon controfattuale per l'analisi.

Figura 5. Event-study - Trattati



Nota. I grafici mostrano i coefficienti e gli intervalli di confidenza stimati secondo l'equazione 2. La variabile dipendente è il tasso di crescita del reddito nel Grafico 3a e il tasso di crescita dell'occupazione nel Grafico 3b. Stimiamo 8 lags e 16 leads. Nel grafico 3b l'ultimo lead non è stato stimato. Il periodo di analisi va dal 2000 al 2014. Le specificazioni in entrambi i grafici contengono effetti fissi di anno e di municipalità i cui coefficienti non sono riportati, e le variabili di controllo che sono: la popolazione residente (Popolazione), il livello medio di istruzione del comune (Istruzione comune), il tasso di disoccupazione del comune (Disoccupazione comune), il livello medio di istruzione del consiglio comunale (Istruzione consiglio), la percentuale di consiglieri disoccupati all'interno del consiglio comunale (Disoccupazione consiglio), l'età media del consiglio comunale (Età consiglio), una dummy per il sesso del sindaco (1 se il sindaco è donna e 0 se uomo - Genere sindaco), il livello di istruzione del sindaco (Istruzione sindaco). Gli standard errors sono clusterizzati a livello di municipalità. I punti si riferiscono ai coefficienti stimati; gli intervalli di confidenza sono al 90%. Il p-value del test F che tutti i coefficienti pre-trattamento sono congiuntamente uguali a 0 è 0.34 e 0.48 per le stime nel Grafico 3a e 3b, rispettivamente.

#### 4.5 Stime sui comuni delle regioni del Mezzogiorno

In questa sezione consideriamo l'effetto dell'erogazione dei fondi di coesione in tutte le regioni del Mezzogiorno, facendo un confronto tra le regioni del Mezzogiorno appartenenti all'Obiettivo 1 e quelle non appartenenti, vale a dire l'Abruzzo, il Molise e la Sardegna. La Tabella 6 mostra che l'erogazione dei fondi nei comuni

del Mezzogiorno ha avuto un effetto positivo sul tasso di crescita del reddito pro capite e dell'occupazione (il coefficiente di *Finanziamento* è significativamente diverso da zero). In particolare, il tasso di crescita del reddito pro capite è cresciuto di 1,15 punti percentuali (p.p.) nei comuni trattati rispetto ai comuni di controllo dopo l'erogazione dei fondi. Questa crescita del reddito pro capite non è significativamente differente tra i comuni delle regioni Obiettivo 1 e quelli del resto del Mezzogiorno (il coefficiente della variabile di interazione “Finanziamento  $\times$  Regioni Obiettivo” non è significativamente diverso da 0). Diverso è il discorso per il tasso di crescita dell'occupazione, che è cresciuto, in media, nei trattati di 0,8 p.p. rispetto al gruppo di controllo. Inoltre, la significatività del termine di interazione mostra che il tasso di crescita dell'occupazione è cresciuto di 0,52 p.p. in più nei comuni delle regioni Obiettivo 1 rispetto ai comuni delle restanti regioni del Mezzogiorno.

Tabella 6. Average Treatment Effect – Mezzogiorno

Dep. Var.:	(1)	(2)
	Crescita reddito	Crescita occupazione
Finanziamento	0,0115*** (-0,00223)	0,00791*** (-0,00286)
Finanziamento $\times$ Regioni Obiettivo	0,000545 (-0,0013)	0,00523*** (-0,00156)
Osservazioni	24,842	24,842
N. comuni	2,174	2,174
EF comune	Si	Si
EF anno	Si	Si
Controlli	Si	Si

Nota. Stima dell'ATE secondo l'equazione 1. La variabile dipendente è il tasso di crescita del reddito nelle colonne 1 e 2 e il tasso di crescita dell'occupazione nelle colonne 3 e 4. Finanziamento è una variabile dummy che assume valore 1 a partire dall'anno del primo pagamento fino al 2014 e 0 negli anni precedenti nei comuni trattati; per i comuni nel gruppo di controllo essa assume valore 0 sempre. Il periodo di analisi va dal 2000 al 2014. Le variabili di controllo sono: la popolazione residente (Popolazione), il livello medio di istruzione del comune (Istruzione comune), il tasso di disoccupazione del comune (Disoccupazione comune), il livello medio di istruzione del consiglio comunale (Istruzione consiglio), la percentuale di consiglieri disoccupati all'interno del consiglio comunale (Disoccupazione consiglio), l'età media del consiglio comunale (Età consiglio), una dummy per il sesso del sindaco (1 se il sindaco è donna e 0 se uomo - Genere sindaco), il livello di istruzione del sindaco (Istruzione sindaco). Tutte le specificazioni contengono effetti fissi di anno e di municipalità i cui coefficienti non sono riportati. Gli standard errors sono clusterizzati a livello di municipalità e sono in parentesi. Il livello di significatività dei coefficienti è indicato da \* (livello 10%), \*\* (livello 5%) e \*\*\* (livello 1%).

## 5. Conclusioni

L'erogazione dei fondi di coesione è stata una delle politiche a livello europeo e nazionale più significative degli ultimi anni. Tra le varie programmazioni di cui le politiche di coesione si sono fatte promotrici, questo lavoro si concentra sulla programmazione 2007-2013, che ha destinato circa 95 miliardi di euro all'Italia, la gran parte dei quali (circa l'87%) sono andati alle regioni del Mezzogiorno ed in particolare alle regioni Obiettivo 1, quali Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. Sfruttando un orizzonte temporale di 15 anni (dal 2000 al 2014, anno di inizio della programmazione 2014-2020), abbiamo raccolto dati, a livello comunale, sui redditi e sull'occupazione e monitorato i progetti finanziati dalle politiche di coesione a livello dei comuni italiani nelle regioni Obiettivo 1. L'obiettivo dell'analisi è stato quello di verificare se e come i fondi di coesione abbiano impattato sul tasso di crescita del reddito pro capite e sull'occupazione dei comuni nelle regioni Obiettivo. La presenza di comuni non interessati dal finanziamento e la natura *staggered* del dataset ha permesso di impiegare una metodologia empirica basata sulla stima di un *diff-in-diff*, statico e dinamico, per confrontare gli *outcome* di interesse, in media e anno per anno, tra i comuni nel gruppo dei trattati e nel controllo. I risultati hanno evidenziato un aumento di entrambi i tassi di crescita del reddito e dell'occupazione nei trattati rispetto al controllo, con un *pattern* dinamico che suggerisce un'interpretazione molto probabilmente legata alla natura dei progetti finanziati, di breve periodo e strutturali. I risultati restano robusti con l'esclusione dei comuni della Sicilia, in quanto regione a statuto speciale e, pertanto, possibile destinataria di altre forme di finanziamento, e al restringimento dell'analisi ai soli comuni nel gruppo di trattamento, sfruttando i tempi di pagamento differenti come fonte di variabilità nel tempo. Infine, abbiamo condotto un'analisi confrontando i comuni nelle regioni Obiettivo 1 e le restanti regioni del Mezzogiorno – Abruzzo, Molise e Sardegna – trovando che, mentre il tasso di crescita del reddito pro capite non è significativamente differente tra i comuni nei due gruppi, il tasso di crescita dell'occupazione è maggiore nelle regioni Obiettivo 1 rispetto a quelle del resto del Mezzogiorno.



MARIA LUDOVICA AGRÒ, ANGELINA MARCELLI E SERENA POTITO

*Mezzogiorno d'Europa.  
Gli anni Duemila e le politiche di coesione\**

### 1. *Introduzione*

Nei decenni conclusivi del XX secolo, la necessità di ricorrere a interventi strutturali finalizzati a colmare le disparità fra regioni più sviluppate e regioni più arretrate del territorio europeo ha progressivamente assunto la forma di una politica strutturale di interesse comunitario. La riforma dei Fondi strutturali avviata da Jacques Delors ha portato all'affermazione di una politica di coesione a favore delle regioni appartenenti ai paesi del cosiddetto Mezzogiorno d'Europa, basata su una serie di principi e molteplici obiettivi da perseguire – variati in funzione delle contingenze storiche - attraverso una programmazione a scadenze pluriennali. L'idea di coesione come risposta originale e unica a livello globale unisce la considerazione delle comunità e del territorio e le grandi sfide della competitività nazionale ed europea. Il reale impegno della UE a investire per raggiungere gli obiettivi è stato crescente e i beneficiari sono variati di conseguenza in maniera coerente. La politica di coesione, con la sua peculiarità di guardare alla UE come elemento fondamentale dello sviluppo e della riduzione delle disparità, è andata avanti dal 2000 ad oggi, portando a risultati controversi. I suoi detrattori constatano la mancata riduzione dei divari, dovuta in parte al mal gestito utilizzo delle risorse da parte delle classi dirigenti regionali e alla fragilità dell'amministrazione non in grado di attuare programmi concepiti per essere di spesa, ma in parte indicativa del fatto che tali risorse per il Mezzogiorno sono state sostitutive – come dimostrano i dati dei Conti Pubblici Territoriali<sup>1</sup> per serie storiche – e non aggiuntive, come la loro natura avrebbe richiesto per realizzare l'obiettivo della convergenza. Raggiungere un risultato di convergenza è importante, ma non può essere il solo elemento da valutare per stabilire l'efficacia delle politiche di coesione. I dati negativi sulla riduzione del divario, infatti, non hanno impedito molti progressi sul territorio, disseminato di interventi cofinanziati,

\* Il presente saggio è il risultato di un lavoro collegiale, in cui tutte le autrici condividono e approvano i contenuti esposti. Tuttavia, per maggior chiarezza, si specifica che Potito ha redatto i paragrafi 1 e 2, Marcelli i paragrafi 3 e 4, Agrò i paragrafi 5 e 6.

<sup>1</sup> Conti Pubblici territoriali si veda <https://politichecoesione.governo.it/it/search/?cerca=conti+pubblici+territoriali>.

oltre ad una nuova sfida di metodo lanciata nella programmazione che chiude questo primo ventennio degli anni 2000.

Obiettivo del presente lavoro è dimostrare, con il supporto dei dati disponibili, il sostanziale successo delle politiche di coesione, non misurabile soltanto in termini di riduzione del divario – benché tale sia la sua finalità – ma anche dal mutato approccio di *governance*, dal successo delle politiche *place based*, dai miglioramenti avvertiti dalle comunità locali, dall’accelerazione dell’innovazione, dal collocare le frontiere dello sviluppo in relazione con le reali capacità del sistema imprenditoriale sul territorio: tenendo conto che i fondi di coesione sono stati in gran parte utilizzati nelle regioni del Mezzogiorno, e quindi nei territori con ritardo di sviluppo, come sostitutivi e non aggiuntivi rispetto all’allocazione delle risorse ordinarie. Nel 2014-2020, con l’introduzione delle condizionalità *ex ante*, è stata lanciata anche una sfida di metodo, pretendendo che i fondi fossero spesi su filoni che i territori avessero la capacità di far crescere e condizionando l’uso delle risorse a riforme e piani nazionali strategici di lungo periodo. In prospettiva, oggi la sfida di metodo è legata anche al PNRR e a gestire in sinergia le risorse per dare motore e respiro allo sviluppo. Bilancio Comunitario, Coesione e PNRR possono far giocare al Mezzogiorno un ruolo di testa nello sviluppo del Paese. Il Mezzogiorno se ne sente al centro e può crescere e far crescere.

Nello specifico, l’elaborato parte dalla necessità di una prospettiva storica per comprendere la linea di continuità che lega il tema centrale del Mezzogiorno d’Europa con quello dell’evoluzione delle politiche di intervento straordinario, volte a ridurre i divari tra i livelli di sviluppo delle sue regioni. Nel secondo paragrafo sono considerate le trasformazioni nel tempo degli obiettivi, delle strategie e delle politiche di coesione dell’Unione Europea in risposta ai cambiamenti degli scenari, sia interni che internazionali, soffermandosi in particolare sulla programmazione 2014-2020. Si è successivamente operata una valutazione dell’efficacia delle suddette politiche, evidenziando l’esistenza di dinamiche divergenti fra diverse macroregioni considerate, ed individuando l’esistenza di una “trappola di sviluppo” che ha impedito un aumento significativo del Pil pro capite in alcune di esse. Il lavoro prosegue nel quarto paragrafo con alcune riflessioni sui risultati raggiunti e le prospettive non colte, in un quadro che vede aggiungersi nuovi obiettivi e nuove sfide, come il *Green Deal*, la transizione verde e digitale, e in cui emerge l’importanza della flessibilità, manifestatasi durante l’emergenza sanitaria causata dal Covid-19. Il saggio si chiude sulle prospettive e sugli scenari futuri delle politiche di coesione, legati al periodo di programmazione 2021-2027, in una sinergia fra obiettivi già raggiunti e rinnovati strumenti e opportunità di crescita.

## 2. *Il Mezzogiorno d’Europa e l’intervento straordinario*

Le particolarità storiche e geografiche che individuano e contraddistinguono l’identità specifica del Mezzogiorno hanno dato luogo alla sopravvivenza di ampie

autonomie produttive e culturali e a una economia sommersa di difficile valutazione, minando i tentativi di reale unificazione del paese. Tuttavia, la storia e la realtà diacronica e sincronica del Mezzogiorno – per usare le parole di Galasso nell’individuare quelle diversità quali-quantitative che definiscono fisionomie e vicende storiche apparentemente estranee<sup>2</sup> – raccontano pagine e aspetti della storia d’Europa. Diversità e vicende che hanno reso il Mezzogiorno partecipe in modo talvolta distorto, parziale, travagliato alla Storia europea, rappresentandone tuttavia parte indissolubile. Il dualismo economico italiano, inteso come cronica disparità nel meccanismo di sviluppo delle due parti d’Italia, ha accompagnato il processo di unificazione nazionale, concretizzandosi in una netta prevalenza di fenomeni di divergenza rispetto a quelli di convergenza, realizzatisi durante il “miracolo economico”<sup>3</sup>.

Allo stato attuale, i fattori di lungo periodo che hanno inciso sulla permanenza e la crescita del divario, vanno intesi non solo in relazione al sistema-paese, ma anche nel contesto globale europeo. Oggi l’Italia fa parte del gruppo dei Paesi più avanzati del mondo dal punto di vista dello sviluppo, ma è contemporaneamente rimasta un Paese dualistico e la “questione meridionale” rimane conficcata nella sua realtà più di quanto non si sia disposti a riconoscere<sup>4</sup>.

Nell’oltre secolo e mezzo dall’unificazione, i processi di convergenza del divario di ricchezza fra le due aree del Paese non sono stati omogenei: mentre nel Centro-Nord le regioni più povere hanno ridotto la distanza con le aree più ricche e industrializzate, nel Sud c’è stata una retrocessione anche delle aree storicamente più ricche. In una visione di lungo periodo, la crescita del sistema economico e industriale nazionale è legata al filo conduttore di interventi “straordinari” che pur con dei limiti hanno coinciso con dei momenti di sviluppo.

Agire attraverso politiche di intervento speciale per sostenere lo sviluppo del Mezzogiorno e ridurne il divario con le regioni settentrionali rifletteva quella nuova fase di intendere il meridionalismo che vide in Nitti il suo principale promotore. Precursore di un tipo di intervento straordinario, basato sul sostegno statale delle iniziative industriali, che avrebbe segnato la strada per l’intervento del secondo dopoguerra, Nitti ebbe il merito di far diventare la questione meridionale una

<sup>2</sup> G. Galasso, *L’altra Europa*, Guida, Napoli 2009, p. 540. G. Galasso, *L’altra Europa*, Guida, Napoli 2009, p. 540.

<sup>3</sup> E. Felice, A. Lepore, S. Palermo, *La convergenza possibile. Strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento*, il Mulino, Bologna 2015; G. Pittella, A. Lepore, *Scusate il ritardo. Una proposta per il Mezzogiorno d’Europa*, Donzelli, Roma 2015; A. Ramazzotti, *Il lento avvicinamento. Popolazione, ferrovie e territorio nell’Italia contemporanea*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2021. E. Felice, A. Lepore, S. Palermo, *La convergenza possibile. Strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento*, il Mulino, Bologna 2015; G. Pittella, A. Lepore, *Scusate il ritardo. Una proposta per il Mezzogiorno d’Europa*, Donzelli, Roma 2015, p. 53; A. Ramazzotti, *Il lento avvicinamento. Popolazione, ferrovie e territorio nell’Italia contemporanea*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2021.

<sup>4</sup> G. Galasso, *Il Mezzogiorno da “questione” a “problema aperto”*, Lacaita, Manduria 2005, p. 540. G. Galasso, *Il Mezzogiorno da “questione” a “problema aperto”*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma 2005, p. 540.

questione nazionale e non più regionale. La tradizione italiana della legislazione speciale, tipica da Paese *second comer*, all'inizio del XX secolo si era ampliata con diversi interventi<sup>5</sup>: dalla nazionalizzazione delle ferrovie, ai provvedimenti a favore di diverse regioni meridionali (1904-10), fino a sostenere l'espansione della nuova siderurgia nel Sud, al progetto per l'industria elettrica, alla Legge per Napoli<sup>6</sup>.

Nel secondo dopoguerra, nel mutato contesto dell'Italia repubblicana, si ritrovava la stessa capacità progettuale di quel meridionalismo industrialista<sup>7</sup>, in cui l'industrializzazione del Mezzogiorno era considerata presupposto indispensabile per la soluzione della questione meridionale. Ed è proprio quell'indiscussa "capacità di progetto" l'elemento più caratterizzante dell'intervento straordinario, inteso come forte volontà di governare i processi economici e sociali, grazie allo sforzo politico e alle competenze per guiderli verso sbocchi e traguardi in qualche modo pianificati e previsti<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> G. Barone, *La Cassa e la "ricostruzione" del territorio meridionale*, in L. D'Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno* (Taormina, 18-19 novembre 1994), Bibliopolis, Napoli 1996, p. 227-242.

<sup>6</sup> Nell'ambito delle politiche generali nazionali – che contribuirono al consolidamento del dualismo economico fra Nord e Sud – Nitti seppe individuare per primo la necessità di utilizzare politiche circostanziate, specificamente indirizzate a contrastare l'emergenza grazie alle leggi speciali dei primi del Novecento. P. Saraceno, *La mancata unificazione economica italiana a cento anni dall'unificazione politica*, Giuffrè, Milano 1961. Anche in R. Padovani, G.L.C. Provenzano, *La convergenza "interrotta". Il Mezzogiorno nel 1951-1992: dinamiche, trasformazioni, politiche*, in SVIMEZ (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2016, pp. 79-143. Nell'ambito delle politiche generali nazionali – che contribuirono al consolidamento del dualismo economico fra Nord e Sud – Nitti seppe individuare per primo la necessità di utilizzare politiche circostanziate, specificamente indirizzate a contrastare l'emergenza grazie alle leggi speciali dei primi del Novecento. P. Saraceno, *La mancata unificazione economica italiana a cento anni dall'unificazione politica*, Giuffrè, Milano 1961. Anche in R. Padovani, G.L.C. Provenzano, *La convergenza "interrotta". Il Mezzogiorno nel 1951-1992: dinamiche, trasformazioni, politiche*, in SVIMEZ (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2016, pp. 79-143.

<sup>7</sup> Un meridionalismo industrialista, portato avanti dai suoi sostenitori durante gli anni Trenta –strettamente legato all'IRI di Beneduce e Menichella –attraverso una cultura tecnocratica e specialistica, non politica, che riuscì a riformare le istituzioni del capitalismo italiano. P. Frascani, *Per un'interpretazione della politica di intervento pubblico nella transizione dall'economia di guerra all'economia di pace in Italia*, in P. Hertner, G. Mori (a cura di), *La transizione dall'economia di guerra all'economia di pace in Italia e in Germania dopo la prima guerra mondiale*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico», Quaderno n. 11, il Mulino, Bologna 1983, p. 585. Un meridionalismo industrialista, portato avanti dai suoi sostenitori durante gli anni Trenta - strettamente legato all'IRI di Beneduce e Menichella - attraverso una cultura tecnocratica e specialistica, non politica, che riuscì a riformare le istituzioni del capitalismo italiano. P. Frascani, *Per un'interpretazione della politica di intervento pubblico nella transizione dall'economia di guerra all'economia di pace in Italia*, in P. Hertner E G. Mori (a cura di), *La transizione dall'economia di guerra all'economia di pace in Italia e in Germania dopo la prima guerra mondiale*, «Annali dell'Istituto storico italo-germanico», Quaderno n. 11, il Mulino, Bologna 1983, p. 585.

<sup>8</sup> G. Pittella, A. Lepore, *Scusate il ritardo. Una proposta per il Mezzogiorno d'Europa*, cit.; G. Coco, A. Lepore (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Laterza, Roma-Bari

Nella politica di intervento straordinario dei “nuovi meridionalisti” aggregati attorno alla Svimez (Associazione per lo sviluppo dell’industria nel Mezzogiorno, istituita nel 1946) – Pasquale Saraceno, Rodolfo Morandi, Giuseppe Cenzato, Donato Menichella – si avvertiva una evidente continuità con il riformismo industrialista delle idee nittiane. Una visione che separava i nuovi meridionalisti da quelli classici, da Fortunato, a Salvemini, a Dorso, che ritenevano che i problemi del Mezzogiorno dovessero risolversi esclusivamente nel terreno politico<sup>9</sup>.

Una linea di continuità di lungo periodo che non va comunque appiattita su un discorso troppo semplificato, su un’idea azzardata di un processo rettilineo e omogeneo, ma va considerata nell’ambito di un complesso rapporto fra diverse epoche storiche<sup>10</sup>. Nel Sud la ripresa della produzione era rallentata da diversi fattori: la grave entità dei danni bellici alle industrie, la scarsezza di materie prime e di energia elettrica, l’arretratezza delle infrastrutture. Le esperienze maturate dai nuovi meridionalisti creavano le basi per una consapevolezza del problema dell’industrializzazione dell’Italia, a cui si aggiungeva la nuova teoria dello sviluppo delle aree depresse, importata dagli economisti anglosassoni: a Saraceno spettò il

2028; G. Coco, C. De Vincenti (a cura di), *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da “problema” a “opportunità”*, il Mulino, Bologna 2020. Sull’intervento della Cassa in relazione a diverse realtà regionali: S. Palermo, *La Cassa per il Mezzogiorno nel Lazio. Strategie per lo sviluppo di un’economia di frontiera (1950-1993)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2022; G. Cringoli, S. Potito, *Questione agraria e infrastrutturazione. La Cassa per il Mezzogiorno in Basilicata (1950-1957)*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 36, n. 1-2, 2022, pp. 457-480. G. Pittella, A. Lepore, *Scusate il ritardo. Una proposta per il Mezzogiorno d’Europa*, cit.; G. Coco, A. Lepore (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Laterza, Roma-Basi 2018; G. Coco, C. De Vincenti (a cura di), *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da “problema” a “opportunità”*, il Mulino, Bologna 2020. Sull’intervento della Cassa in relazione a diverse realtà regionali: S. Palermo, *La Cassa per il Mezzogiorno nel Lazio. Strategie per lo sviluppo di un’economia di frontiera (1950-1993)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2019; A. Marcelli, *Calabria straordinaria. La Cassa per il Mezzogiorno tra lotta alla povertà e strategie di sviluppo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2022; G. Cringoli, S. Potito, *Questione agraria e infrastrutturazione. La Cassa per il Mezzogiorno in Basilicata (1950-1957)*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», vol. 36, n. 1-2, 2022, pp. 457-480.

<sup>9</sup> Anche Manlio Rossi-Doria, profondo e lungimirante conoscitore della questione meridionale, operando una distinzione nei diversi orientamenti del pensiero meridionalista, individuava una linea di continuità che legava l’approccio di Saraceno – volto alla politica economica, al pubblico intervento – a quello di Nitti. M. Rossi-Doria *Mezzogiorno d’Europa. Lettere, appunti e discorsi 1945-1987*, Donzelli, Roma 2014. Anche Manlio Rossi-Doria, profondo e lungimirante conoscitore della questione meridionale, operando una distinzione nei diversi orientamenti del pensiero meridionalista, individuava una linea di continuità che legava l’approccio di Saraceno – volto alla politica economica, al pubblico intervento – a quello di Nitti. M. Rossi Doria, *Mezzogiorno d’Europa. Lettere, appunti e discorsi 1945-1987*, Donzelli, Roma 2014.

<sup>10</sup> A. De Benedetti, *Cenzato, l’IRI e l’industria a Napoli, 1933-1943*, in L. D’Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., p. 131. A. De Benedetti, *Cenzato, l’IRI e l’industria a Napoli, 1933-1943*, in L. D’Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno* (Taormina, 18-19 novembre 1994), Bibliopolis, Napoli 1996, p. 131.

compito di adattarla alla specificità italiana, formulando il concetto di “depressione permanente”, per distinguerlo sia dal sottosviluppo dei Paesi del terzo mondo che dalla depressione congiunturale tipica dei Paesi avanzati<sup>11</sup>. Paese *late comer*, che necessitava l’intervento pubblico per potenziare l’industria esistente e crearla laddove non esisteva: per utilizzare le parole di Saraceno, oltre ad una questione meridionale, esisteva una “questione industriale”<sup>12</sup>. Ipotizzare un futuro legato all’agricoltura avrebbe significato condannare il Sud a una cronica condizione di arretratezza, mentre i valori di una civiltà industriale avrebbero permesso la transizione verso la modernità. Sarebbe stato necessario l’intervento esterno, che lo Stato poteva assicurare attraverso una programmazione pluriennale.

Con l’istituzione della Cassa del Mezzogiorno del 1950 – concepita come uno strumento agile e flessibile, su modello del primo IRI<sup>13</sup> – sulla base di un disegno di legge preparato proprio da Donato Menichella, si obbediva all’esigenza di perseguire un piano di interventi straordinari, aggiuntivi e organici. L’impulso proveniva dalla richiesta della banca internazionale di canalizzare i finanziamenti in un unico ente, su esempio della *Tennessee Valley Authority*, un progetto ispiratore per la cultura meridionalista del secondo dopoguerra<sup>14</sup>. Il ruolo dello Stato non sostituiva l’iniziativa privata del Mezzogiorno nei processi di industrializzazione, ma doveva essere di sostegno e aiuto per superare gli svantaggi di partenza e creare dei fattori necessari ad attivarne lo sviluppo<sup>15</sup>.

Il modello della Cassa si fondava sull’iniziativa congiunta di istituzioni nazionali e organizzazioni internazionali, in un nuovo paradigma in cui il rapporto fra

<sup>11</sup> G. Barone, *La Cassa e la “ricostruzione” del territorio meridionale*, cit., p. 230.

<sup>12</sup> L. D’Antone, L’“interesse straordinario” per il Mezzogiorno (1943-1960), in L. D’Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit. p. 60.

<sup>13</sup> Nell’archivio di Thaon di Revel sono numerosi gli studi e i progetti dedicati alla grande battaglia per l’industrializzazione del Mezzogiorno nel 1939-41, a cui partecipava l’IRI. G. Barone, *La Cassa e la “ricostruzione” del territorio meridionale*, cit., pp. 228-229. Sul modello del primo IRI: S. Potito, *Il primo Beneduce (1912-1922)*, ESI, Napoli 2004; S. Potito, *L’intervento dello Stato in economia nell’opera di Alberto Beneduce: dalla creazione dell’INA alla crisi del primo dopoguerra*, in AA.VV., *Crisi economiche e intervento pubblico. L’ insegnamento di Alberto Beneduce*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2014, pp. 47-61; S. Potito, *I precursori dell’intervento pubblico in Italia: Francesco Saverio Nitti e Alberto Beneduce*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», vol. 33, n. 1, 2019, pp. 219-229; S. Ecchia, A. Marcelli, S. Potito, *Le riforme nittiane e la spesa pubblica tra le due guerre mondiali (1912-1933)*, in «Rivista della Corte dei conti», Quaderni monografici della Rivista della Corte dei conti «Riforme e spesa pubblica. Prospettive internazionali e dinamiche dell’Italia e del Mezzogiorno», Quaderno n.1, 2023, pp. 39-50.

<sup>14</sup> L. D’Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., p. 54. Sulle similitudini fra modello IRI e TVA: A. Lepore, *Alberto Beneduce, l’evoluzione dell’economia italiana e il nostro tempo*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», vol. 38, n. 1-2, 2014, pp. 45-63; P. Broccoli, S. Potito, *Politiche di intervento pubblico nell’economia in Italia e negli Stati Uniti tra le due guerre: Alberto Beneduce e David E. Lilienthal*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», vol. 38, n. 1, 2024, pp. 279-297.

<sup>15</sup> A. Del Monte, A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell’economia italiana*, il Mulino, Bologna 1978, p.121.

intervento pubblico e iniziativa di mercato si distinguevano dal passato<sup>16</sup>. Nell’arco di circa un quindicennio le vicende meridionalistiche entrarono in un contesto di livello internazionale, grazie agli *impact loans* della *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD), che agivano per superare il divario in cui si trovavano i territori meridionali in una prospettiva di crescita della competitività dell’intero Paese, sotto la guida degli alleati d’oltreoceano<sup>17</sup>. È infatti in questi anni che possiamo assistere a un processo di internazionalizzazione dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno e della questione della modernizzazione meridionale, che acquistava in misura crescente attenzione in sede internazionale come problema dello sviluppo italiano<sup>18</sup>. Anche grazie alla trasposizione che la Svimez operò nel quadro di riferimento internazionale, in correlazione con gli sviluppi della politica europeistica, la questione del Mezzogiorno non veniva più considerata come un caso di depressione mediterranea, ma iniziava a rappresentare una problematica dell’integrazione europea<sup>19</sup>.

Tra il 1951 e il 1974 si registrò una straordinaria crescita nell’accumulazione di capitale economico nel Sud, il cui Pil crebbe più che in tutto il secolo precedente<sup>20</sup>, modificando la fisionomia e la vocazione produttiva di parte del territorio meridionale. Anni in cui si dimostrò l’efficacia e l’utilità dell’intervento straordinario, capace di contribuire allo sviluppo produttivo dei territori meridionali, e legando la crescita generale del paese proprio a quella del Mezzogiorno. Nel 1956 Saraceno sottolineava l’importanza della politica di sostegno dell’offerta: non bastava il solo strumento della politica di sostegno della domanda, che comportava il rischio di esaltare il suolo del Mezzogiorno come mercato di sbocco per le produzioni settentrionali. Erano necessarie modifiche strutturali da realizzarsi attraverso un peso maggiore dell’industrializzazione. Questa politica innescò un deciso ed eccezionale processo di convergenza. Nell’ambito di circostanze inscindibili dalla contestuale situazione politico-economica internazionale e in coincidenza con il mutamento del modello di crescita industriale all’interno del sistema capitalistico<sup>21</sup>, l’Italia fu protagonista della sua *golden age* (1950-1973), in cui si realizzava una “doppia convergenza”<sup>22</sup>: da un lato si portava accanto alle maggiori potenze industriali

<sup>16</sup> A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, Rubettino, Soveria Mannelli 2013, p. 8.

<sup>17</sup> *Ivi*, p. 7.

<sup>18</sup> B. Curi, *Francesco Giordani e l’autonomia energetica*, in L. D’Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 214-215.

<sup>19</sup> G. Galasso, *Il Mezzogiorno*, op. cit., p. 105.

<sup>20</sup> R. Padovani, G.L.C. Provenzano, *La convergenza “interrotta”. Il Mezzogiorno nel 1951-1992: dinamiche, trasformazioni, politiche*, cit., p. 101.

<sup>21</sup> A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e lo sviluppo economico italiano: una rivisitazione di lungo periodo, dalla golden age a oggi*, in SVIMEZ (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2016, p. 149.

<sup>22</sup> G. Pittella, A. Lepore, *Scusate il ritardo. Una proposta per il Mezzogiorno d’Europa*, cit., p. 45.

europee e dall'altro vedeva crescere il Mezzogiorno a un ritmo superiore a quello del resto del Paese. In questi anni si è dimostrata l'efficacia e l'utilità dell'intervento straordinario, capace di contribuire allo sviluppo produttivo dei territori meridionali, e legando la crescita generale del Paese proprio a quella del Mezzogiorno.

Anche in questo campo la crisi degli anni Settanta chiudeva definitivamente un'epoca<sup>23</sup>. Da allora infatti il divario fra Nord e Sud è rimasto sostanzialmente immutato e, come evidenziato da Daniele<sup>24</sup>, non riflette il consueto andamento dell'ipotesi di Williamson secondo cui l'aumento del reddito nazionale prima porterebbe a un aumento delle diseguaglianze e successivamente a una progressiva diminuzione<sup>25</sup>. Gli anni Ottanta hanno visto una degenerazione dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno, con il passaggio da un'azione pubblica rivolta al sostegno dello sviluppo di un tessuto economico produttivo a una politica orientata prevalentemente al sostegno dei redditi delle famiglie e ai sussidi delle imprese esistenti. In coincidenza con la fase storica che ha interrotto il processo di trasformazione dell'economia del Sud verso una struttura più competitiva, lasciando da parte le politiche attive di industrializzazione. Tuttavia, in un'economia globalizzata è impensabile che le politiche di incentivazioni possano compensare, se non in modo temporaneo, i costi derivanti da carenze istituzionali, dalla minore dotazione di infrastrutture e dagli svantaggi territoriali che caratterizzano il Mezzogiorno<sup>26</sup>.

Negli anni in cui si concludeva l'esperienza dell'intervento straordinario della Cassa, lo sviluppo economico del Mezzogiorno intanto rappresentava una questione che rientrava sempre di più nel quadro degli interessi europei: una questione nazionale inserita nel quadro europeo.

Il Mezzogiorno d'Italia è considerato uno dei tanti Mezzogiorni d'Europa, in cui lo sviluppo delle sue regioni si inserisce nelle politiche economiche della UE: il riferimento territoriale specifico sono quindi le regioni e i relativi confini, anziché gli Stati membri e i confini nazionali. Obiettivo è ridurre i divari tra i livelli di sviluppo delle sue regioni e rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale: le politiche di coesione rappresentano la principale politica di investimento dell'Unione Europea, attraverso l'utilizzo di risorse aggiuntive. La storia dell'integrazione

<sup>23</sup> A. De Benedetti, *Lo sviluppo sospeso. Il Mezzogiorno e l'impresa pubblica 1948-1973*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013, pp. 7-8.

<sup>24</sup> V. Daniele, *Lo sviluppo ineguale in Italia, 1861-2010*, in M. Serio (a cura di), *La prospettiva del meridionalismo liberale. Politica Istituzioni Economia Storia. Studi in onore di Rosario Rubbettino*. Convegno Luiss, Roma-Rubbettino, Soveria Mannelli 7-8 ottobre 2010. Rubbettino, Soveria Mannelli 2012, pp. 417-430.

<sup>25</sup> L'ipotesi di Williamson, relativa a un gruppo di paesi europei, mostra come la relazione fra il livello di sviluppo nazionale e i divari regionali abbia l'andamento di una U rovesciata. J. G. Williamson, *Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns*, in «Economic Development and Cultural Change», vol. 13, n. 4, 1965, pp. 1-84.

<sup>26</sup> V. Daniele, *Lo sviluppo ineguale in Italia, 1861-2010*, cit., p. 430.

europea si riflette infatti nel tema delle politiche di coesione che trovano origine nel Trattato di Roma del 1957 che aveva istituito la Comunità Economica Europea e nel quale sono richiesti interventi speciali per promuovere uno sviluppo armonico dei suoi territori.

### 3. *L'evoluzione degli obiettivi della politica di coesione*

Un primo aspetto che il presente studio intende analizzare riguarda le trasformazioni nel tempo degli obiettivi, delle strategie e del metodo applicato dalle politiche di coesione dell'Unione Europea in risposta ai cambiamenti degli scenari, sia interni che internazionali. Questa politica ha dimostrato una significativa capacità di adattamento ai contesti storici e alle sfide emergenti, cercando di perseguire il fine di promuovere il bene comune, ridurre le disuguaglianze territoriali e assicurare a tutti i cittadini europei un accesso equo ai diritti.

Fino al 1972, i trattati istitutivi della Comunità europea non attribuivano priorità a una politica regionale comunitaria, delegando agli Stati membri la responsabilità di fornire aiuti per lo sviluppo regionale, sotto il controllo della Commissione Europea. Un punto di svolta cruciale per l'introduzione di una politica regionale nell'Unione Europea fu rappresentato dalla Conferenza di Parigi, durante la quale i capi di stato e di governo decisero di coordinare le politiche nazionali e proposero l'istituzione di un fondo specifico per lo sviluppo regionale.

Tale iniziativa ricevette ulteriore slancio in un contesto segnato, da un lato, dal primo allargamento della Comunità Europea, con l'ingresso nel 1973 di Danimarca, Irlanda e Regno Unito, quest'ultimo ammesso dopo anni di opposizione francese; dall'altro, dalla crisi petrolifera originata in Medio Oriente, che colpì gravemente l'Europa.

Sebbene fossero già operativi strumenti quali il Fondo Sociale Europeo (FSE) e la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), fu soprattutto il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) a divenire il principale meccanismo per affrontare gli squilibri regionali. Il FESR intervenne finanziando investimenti produttivi e infrastrutturali mediante contributi a fondo perduto, concentrandosi su aree individuate dagli Stati membri come prioritarie<sup>27</sup>.

Una tappa essenziale della politica di coesione fu rappresentata dalla riforma del 1988, che introduce i Fondi strutturali come principali strumenti per attuare una strategia chiara volta a ridurre le disparità tra le regioni più sviluppate e quelle svantaggiate. I programmi operativi del ciclo 1989-1993, noti come primo pacchetto

<sup>27</sup> A. Bruzzo, *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, Cedam, Padova 2000; A. De Iudicibus, *Origini ed evoluzione della politica di coesione: un excursus storico e comparativo delle programmazioni europee dal 1988 al 2020*, in «Rivista della Corte dei Conti», n. 1, 2023, pp. 91-112; L. Monti, *L'Europa delle regioni*, vol. 1., Luiss University Press, Roma 2005.

Delors, segnarono il riconoscimento a livello politico delle disparità regionali quali ostacoli al completamento del mercato interno e all'integrazione economica. Le risorse finanziarie destinate ai Fondi strutturali furono raddoppiate, e vennero stabiliti i pilastri della politica di coesione ovvero i principi di cofinanziamento, concentrazione (sia territoriale e finanziaria che in seguito anche tematica), addizionalità (non sostituibilità degli stanziamenti dei fondi strutturali a quelli delle politiche ordinarie dello stato membro), programmazione (orientamento plurieniale) e partenariato (coinvolgimento di partner locali e regionali)<sup>28</sup>.

Gli obiettivi prioritari del primo pacchetto Delors furono cinque: lo sviluppo delle regioni arretrate, la riconversione delle aree industriali in declino, la riduzione della disoccupazione di lunga durata, l'inserimento lavorativo dei giovani e lo sviluppo delle zone rurali<sup>29</sup>.

Il secondo pacchetto Delors (1994-1999) confermò i principi della riforma del 1988, introducendo al contempo miglioramenti per semplificare le procedure e potenziare trasparenza e controllo finanziario. Gli obiettivi divennero sei: sviluppo delle regioni in ritardo, comprese le aree rurali (Obiettivo 1); riconversione delle aree in declino industriale (Obiettivo 2); lotta alla disoccupazione di lunga durata e inclusione sociale (Obiettivo 3); adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali (Obiettivo 4); ristrutturazione agricola e sviluppo rurale (Obiettivo 5a e 5b); sostegno alle aree a bassa densità di popolazione (Obiettivo 6)<sup>30</sup>.

Con l'inizio del nuovo millennio, l'Unione Europea affrontò la sfida dell'allargamento verso l'Europa centrale e orientale, rendendo il ciclo di programmazione settennale 2000-2006 un passaggio cruciale per sostenere questo processo. Si perseguiroono efficienza e razionalità attraverso la semplificazione delle procedure e della progettazione, con l'obiettivo di rendere i Fondi strutturali e le politiche di coesione più agili e funzionali per favorire l'integrazione dei nuovi Stati membri<sup>31</sup>. L'Agenda 2000 fornì il quadro strategico per l'ingresso di dieci nuovi Paesi nel 2004, mettendo in luce le significative disparità economiche tra i nuovi ingressi e gli stati

<sup>28</sup> Unione Europea, *Primo rapporto sulla coesione economica e sociale 1996*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali della Comunità europea, Lussemburgo 1997.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> A. De Iudicibus, *Origini ed evoluzione della politica di coesione: un excursus storico e comparativo delle programmazioni europee dal 1988 al 2020*, cit., pp. 93-94. Si veda anche Commissione Europea, *Unità dell'Europa solidarietà dei popoli diversità dei territori. Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo 2001; Id., *Un nuovo partenariato per la coesione convergenza competitività cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo 2004.

<sup>31</sup> R. Sapienza, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, il Mulino, Bologna 2000; Id. (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Giuffrè, Milano 2003; G. Viesti, F. Prota, *Le politiche regionali dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna 2005; A. Bruzzo, E. Domorenok, *La politica di coesione nell'Unione europea allargata. Aspetti economici, sociali e territoriali*, UnifePress, Ferrara 2009.

membri preesistenti. Questo ampliamento, che aumentò la popolazione dell'Unione di quasi il 20%, comportò però un incremento del Pil complessivo di appena il 5%<sup>32</sup>.

La politica di coesione fu adattata mediante misure volte a migliorare l'efficacia della spesa, come la regola "n+2," che prevedeva l'obbligo di utilizzare le risorse entro due anni dall'anno finale del periodo di programmazione di riferimento, pena il definanziamento parziale dei programmi, e strumenti specifici per sostenere i nuovi membri. La programmazione introdusse inoltre un'articolazione territoriale degli interventi e potenziò le attività di misurazione e valutazione, al fine di ridurre le disuguaglianze regionali e favorire l'integrazione economica nell'UE allargata<sup>33</sup>.

Durante il periodo di programmazione 2007-2013, la politica di coesione fu articolata in tre macro-obiettivi. Il primo, convergenza, puntava a favorire lo sviluppo delle regioni in ritardo economico, promuovendo investimenti in capitale umano e fisico, innovazione, sostenibilità ambientale ed efficienza amministrativa. Il secondo, competitività e occupazione, mirava a migliorare la qualità della vita e la competitività economica delle regioni non più eleggibili per il primo obiettivo, a seguito dell'allargamento dell'UE. Infine, l'obiettivo di cooperazione territoriale europea ha promosso la collaborazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale per affrontare sfide comuni e favorire la creazione di reti economiche e imprenditoriali<sup>34</sup>.

Il Trattato di Lisbona (2009) segnò un momento decisivo per il rafforzamento delle politiche di coesione nell'Unione Europea, introducendo modifiche istituzionali che consolidarono la legittimità democratica e chiarirono le competenze dell'UE<sup>35</sup>. Tale intervento avvenne in un contesto di crisi economica globale, generata dalla recessione del 2008, che evidenziò l'urgenza di una cooperazione economica più forte tra gli Stati membri per rilanciare la crescita e garantire la stabilità economica.

Tra i principali contributi, il Trattato riconobbe formalmente la coesione territoriale come uno dei tre pilastri della politica di coesione, accanto alle dimensioni economica e sociale, sottolineando l'importanza di uno sviluppo equilibrato tra le regioni europee. Questa visione trovò applicazione negli *Orientamenti strategici comunitari per la coesione*, che definirono tre priorità fondamentali: migliorare

<sup>32</sup> Sulla politica di allargamento della UE, si veda il recente dossier:

<https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/ES073.pdf>, oltre a B. Grassi, *The EU Miracle: When 75 Million Reach High Income*, Working Paper n. 709, novembre 2024, consultato in [https://igier.unibocconi.eu/sites/default/files/media/publication/709\\_3.pdf](https://igier.unibocconi.eu/sites/default/files/media/publication/709_3.pdf).

<sup>33</sup> Commissione Europea, *Regioni in crescita, Europa in crescita. Quarta relazione sulla coesione economica e sociale*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo 2007.

<sup>34</sup> A. De Iudicibus, *Origini ed evoluzione della politica di coesione: un excursus storico e comparativo delle programmazioni europee dal 1988 al 2020*, cit., p. 98.

<sup>35</sup> Si veda <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=IT>. Sul Trattato di Lisbona si vedano: F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna 2008; V.M. Sbrescia, *Le competenze dell'Unione Europea nel Trattato di Lisbona*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2008.

l'attrattività di Stati, regioni e città; promuovere innovazione e crescita basata sulla conoscenza; e creare posti di lavoro più numerosi e di qualità.

Il Trattato rafforzò inoltre il principio di sussidiarietà, valorizzando il ruolo delle autorità locali e regionali nell'attuazione delle politiche di coesione. Questo approccio, in linea con il principio di partenariato della programmazione 2007-2013, favorì una pianificazione decentralizzata e inclusiva, rendendo le politiche di coesione uno strumento strategico per promuovere uno sviluppo territoriale integrato e una maggiore partecipazione delle comunità locali ai processi decisionali<sup>36</sup>.

Nel periodo di programmazione 2007-2013, la crisi economica globale ebbe un impatto significativo sul sistema delle piccole imprese italiane, portando a due importanti variazioni metodologiche.

In primo luogo, si registrò per la prima volta una riduzione del cofinanziamento nazionale, nella convinzione che programmi complementari di sole risorse nazionali derivanti dal cofinanziamento ridotto con obiettivi condivisi con la Commissione Europea potessero garantire il raggiungimento delle finalità di spesa previste, senza rischiare di perdere risorse comunitarie. La Commissione Europea agevolò la riprogrammazione semplificando la modifica dei programmi in ritardo di attuazione, sia di competenza regionale che nazionale e appoggiò l'introduzione del Piano di Azione Coesione (PAC), che stabilì obiettivi chiari e opere specifiche, definendo un percorso attuativo vincolato a precise tappe intermedie (*milestones*) e ancorato ai territori destinatari delle risorse. Per garantire la trasparenza e l'efficacia del processo, fu creato un organismo di controllo in cui la Commissione stessa svolse un ruolo attivo, fissando target e modalità di monitoraggio che rafforzarono il coordinamento e l'efficienza della spesa pubblica.

Il PAC subì oltre cinque fasi di riprogrammazione, con modifiche significative nella destinazione delle risorse. Le riprogrammazioni, in particolare quelle imposte per via legislativa, comportarono un significativo spostamento dei fondi da interventi infrastrutturali e misure di incentivazione alle imprese, mirate a rafforzare competitività e produttività, verso azioni volte a promuovere l'occupazione. Questo riorientamento determinò inoltre un allentamento del vincolo di territorialità per l'utilizzo delle risorse PAC destinate a misure di decontribuzione a favore delle imprese. Tale decisione fu contestata da alcune Regioni (Campania, Puglia, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia, Molise e Umbria), che intrapresero contenziosi contro le disposizioni normative di rimodulazione, senza tuttavia ottenere successo.

Nonostante le difficoltà del periodo, aggravate dalle restrizioni imposte dal Patto di Stabilità, che limitavano la spesa pubblica anche per investimenti, l'Italia

<sup>36</sup> M. Decaro (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020. Fra governance e government dell'Unione europea*, Fondazione Adriano Olivetti, 2011 e in particolare il capitolo di Cinzia Raimondi (pp. 263-299); il volume è consultabile in <https://www.fondazioneadrianolivetti.it/wp-content/uploads/2021/03/Strategia-di-Lisbona.pdf>.

non riuscì a escludere dal calcolo del rapporto deficit/Pil gli investimenti realizzati con i Fondi strutturali, sebbene questi fossero cofinanziati dall'UE. Tuttavia, il ciclo di programmazione 2007-2013 registrò risultati positivi in termini di attuazione. Grazie alle risorse disponibili, l'Italia avviò un processo di trasformazione che portò benefici concreti, con il Mezzogiorno che si arricchì progressivamente di infrastrutture strategiche con conseguente riduzione di alcune disparità territoriali. La programmazione 2014-2020 si è sviluppata in un contesto internazionale profondamente trasformato rispetto ai precedenti accordi interistituzionali. In linea con la continuità tracciata dalla strategia di Lisbona e dal Libro Verde<sup>37</sup>, che avevano delineato una risposta europea orientata alla gestione delle dinamiche della globalizzazione tramite il rafforzamento dell'economia basata sulla conoscenza, la strategia Europa 2020 promosse un modello di sviluppo improntato a un'economia sociale di mercato<sup>38</sup>. Questo approccio, articolato in undici obiettivi tematici, mirava a garantire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, integrando innovazione tecnologica, salvaguardia ambientale e inclusione sociale per rispondere alle esigenze di un'Unione Europea sempre più complessa e interconnessa.

Il ciclo 2014-2020 si è distinto come uno dei periodi più innovativi nella storia della politica di coesione. Sebbene la competitività sia stata valorizzata come leva centrale dello sviluppo, l'equilibrio tra concentrazione tematica degli investimenti e ampliamento degli obiettivi economici ha, talvolta, attenuato il ruolo attribuito all'inclusione sociale nel quadro delle politiche di sviluppo. Questa dinamica, unitamente alla mancanza di un'effettiva aggiuntività delle risorse, compromessa dalle politiche redistributive interne dei singoli Stati membri e dalle loro strategie ordinarie, ha contribuito al persistere di disparità regionali. Tale fenomeno ha riguardato non solo il Mezzogiorno italiano, ma anche altre regioni europee, intrappolate in una condizione di sviluppo intermedio che ne ha limitato il progresso.

La programmazione 2014-2020 della politica di coesione ha anche introdotto un nuovo modello di *governance* multilivello e *multistakeholder*, con la Strategia di Specializzazione Intelligente (S3)<sup>39</sup> quale elemento centrale nell'orientare gli

<sup>37</sup> Commissione Europea, *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, COM 2008, 616, Bruxelles, 6 ottobre 2008. Il Libro Verde sulla coesione territoriale interpretò le politiche finalizzate alla coesione territoriale come un elemento chiave per promuovere la competitività dei territori europei, migliorare il benessere dei cittadini e accrescere la qualità dell'ambiente. Tale approccio si basava sull'idea di una politica flessibile e differenziata, capace di adattarsi alle specificità delle diverse regioni europee, mirando a fornire risultati sostenibili e duraturi nel lungo periodo. A tal proposito, molto interessante la riflessione di L. Simonetti, *Dalla «Coesione» al «Territorio». Mutamenti nell'approccio alla pianificazione territoriale dell'UE*, in «Bollettino della Società Geografica Italiana», Serie XII, vol. XI, 2006, pp. 705-720.

<sup>38</sup> Commissione Europea, *EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020, Bruxelles, 3 marzo 2010.

<sup>39</sup> La Specializzazione Intelligente è stata introdotta nella programmazione 2014-2020 della politica di coesione come condizione abilitante per rendere efficace la spesa in *Ricerca, sviluppo tecnologico*

investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione. Questo approccio puntava a valorizzare le risorse territoriali, favorendo vantaggi competitivi e percorsi di crescita sostenibile. In tal modo, il paradigma della tripla elica (istituzioni, imprese, università) fu integrato da una quarta componente, la società civile, a completamento del modello *Quadruple helix*.

L’Italia adottò una Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente (SNSI) e ventuno S3 regionali, condizione indispensabile per l’approvazione dei Programmi Operativi e degli investimenti<sup>40</sup>.

Un’ulteriore innovazione metodologica fu rappresentata dai Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), introdotti per migliorare l’efficienza e la trasparenza nella gestione dei Fondi strutturali. Questo strumento, esclusivamente adottato dall’Italia, contribuì a superare le criticità del ciclo 2007-2013, assicurando una gestione più efficace dei programmi operativi e ponendo le basi per il periodo 2021-2027.

Nel corso del periodo di attuazione, questo ciclo di programmazione è stato profondamente impattato dall’insorgere della pandemia da Covid-19, che ha rappresentato un elemento di svolta, imponendo una rapida revisione delle priorità per rispondere alle nuove sfide globali e alle emergenze sanitarie ed economiche. L’UE ha prontamente fatto fronte a tale emergenza mobilitando fondi supplementari e snellendo le procedure.

#### 4. Spesa, convergenza e trappole dello sviluppo

L’evoluzione delle spese destinate ai fondi strutturali in relazione alle dinamiche di convergenza del Pil pro capite rappresenta un tema di grande rilievo. A questo, si affianca il dibattito attuale sulle “trappole dello sviluppo”, che considerano non solo il rallentamento del PIL, ma anche aspetti quali la produttività e l’occupazione.

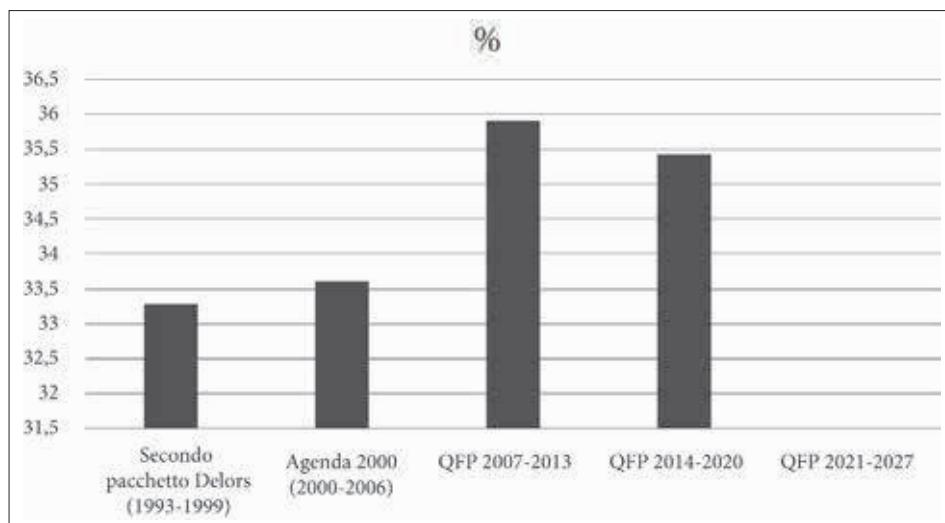
Nel contesto di un costante perfezionamento delle strategie inerenti alle politiche di coesione e di un progressivo affinamento degli strumenti finalizzati al raggiungimento degli obiettivi, l’Unione Europea ha incrementato in modo significativo la quota del proprio bilancio destinata ai fondi strutturali. Tale allocazione ha superato un terzo delle spese complessive già a partire dal periodo 2007-2013, come illustrato nella Figura 1<sup>41</sup>.

e Innovazione (Obiettivo Tematico 1) estesa poi in parte all’OT3 *Competitività dei sistemi produttivi* ed anche ad alcuni specifici aspetti dell’Obiettivo Tematico 2 *Agenda Digitale*.

<sup>40</sup> Regolamento UE 2021/1060.

<sup>41</sup> Il grafico è costruito attraverso i bilanci dell’UE, mettendo a confronto la voce “total expenditure” con la voce “Structural action” fino al bilancio 2006, “Cohesion for growth and employment” fino al 2013 e “Economic, social and territorial cohesion” dal 2014 al 2020.

Figura 1. Spese per fondi strutturali sul totale speso 1993-2020 (in percentuale)



Fonte: *Elaborazione delle autrici su dati tratti dai bilanci UE contenuti fino al 2000 in European Commission, EU budget 2008. Financial Report, European Communities, Luxembourg 2009; dal 2000 in poi in [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending-and-revenue\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending-and-revenue_it).*

La valutazione dell'efficacia della politica di coesione dell'Unione Europea si basa spesso sull'analisi dell'evoluzione del Pil pro capite, utilizzato come indicatore per misurare il riequilibrio dei divari economici tra le regioni europee. Questo approccio permette di verificare in che misura le disparità siano state attenuate nel tempo, fornendo un quadro della convergenza economica tra gli Stati membri.

Secondo alcune prospettive critiche, il progetto europeo non avrebbe pienamente realizzato le sue ambiziose promesse di sviluppo armonioso ed equilibrato, di alti livelli di occupazione e protezione sociale, e di una convergenza e solidarietà significative tra gli Stati membri<sup>42</sup>. Per lungo tempo, la politica di coesione è stata considerata uno strumento adeguato a contenere le dinamiche di divergenza che storicamente caratterizzano le regioni meno sviluppate del continente europeo. Tuttavia, dalla fine degli anni Settanta, fattori strutturali come la globalizzazione, l'innovazione tecnologica e la terziarizzazione dell'economia hanno innescato quella che è stata definita la grande inversione<sup>43</sup>.

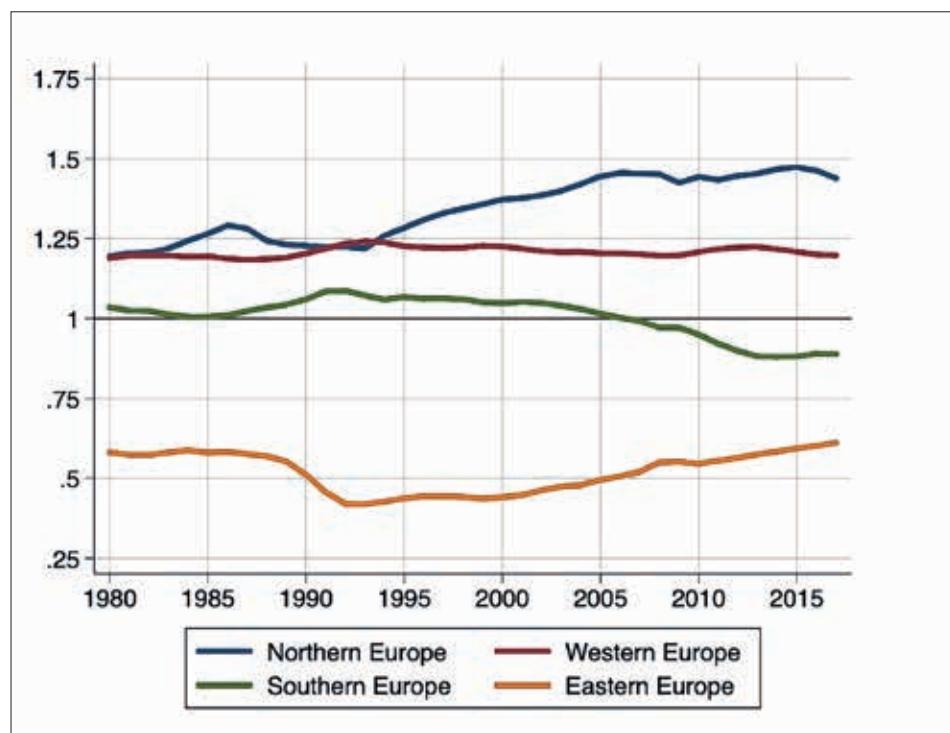
<sup>42</sup> L. Dijkstra, H. Poelman, A. Rodríguez-Pose, *The geography of discontent*, in «Regional Studies», vol. 54, n. 6, 2020, pp. 737-753.

<sup>43</sup> S. Iammarino, A. Rodríguez-Pose, M. Storper, *Regional Inequality in Europe: Evidence, Theory and Policy Implications*, in «Journal of Economic Geography», vol. 19, n. 2, 2019, pp. 273-298.

Questo fenomeno ha portato a una trasformazione delle dinamiche territoriali: le regioni rurali, le piccole e medie aree urbane e le aree di vecchia industrializzazione hanno subito una riduzione significativa del reddito pro capite, accompagnata da disoccupazione. Al contrario, le grandi aree urbane si sono dimostrate capaci di attrarre capitali e risorse umane altamente qualificate, favorendo la crescita del reddito pro capite e la creazione di posti di lavoro, soprattutto nei settori del terziario avanzato ad alta specializzazione.

La Figura 2 offre un'analisi dettagliata di tali tendenze, rappresentando la dinamica del reddito nazionale pro capite medio in quattro macroregioni europee (Nord Europa, Europa occidentale, Europa dell'Est, Sud Europa) nel periodo 1980-2017.

*Figura 2. Reddito nazionale medio pro capite delle macroregioni europee (medio pro capite Europa=1) 1980-2017*



Fonte: T. Blanchet, L. Chance, A. Gethin, *How Unequal Is Europe? Evidence from Distributional National Accounts, 1980-2017*, WID.world working paper, 2019, p. 26.

Esaminando in dettaglio i dati relativi al XXI secolo, si evidenziano dinamiche divergenti tra le principali macroregioni europee, che riflettono cambiamenti significativi nei livelli di sviluppo economico e nel benessere relativo. L'Europa dell'Est

ha mostrato un significativo processo di convergenza verso la media continentale, accompagnato da una maggiore velocità di crescita del reddito pro capite rispetto agli standard europei. Questo risultato può essere attribuito all'efficacia combinata dei fondi strutturali, all'attrazione di investimenti esteri diretti e all'integrazione progressiva di queste economie nel mercato unico europeo. Le economie dell'Europa centrale, tra cui la Germania, hanno invece mantenuto una stabilità relativa, consolidando il loro ruolo di centro economico e produttivo del continente. L'Europa del Nord, dal suo canto, ha evidenziato una crescita costante del reddito pro capite, sostenuta da economie avanzate, infrastrutture consolidate e un forte orientamento verso l'innovazione e l'economia della conoscenza.

Diversamente, i Paesi dell'Europa del Sud, Italia compresa, hanno registrato un progressivo declino rispetto ai livelli medi di tenore di vita europei. Tale tendenza riflette un'erosione competitiva, aggravata da crisi economiche e da difficoltà strutturali<sup>44</sup>.

La crescita dei Paesi dell'Europa orientale risulta coerente con la teoria della convergenza, che sostiene che le economie che hanno un basso rapporto capitale/lavoro, grazie a rendimenti marginali decrescenti del capitale e alla libera circolazione dei fattori di produzione, tendono a crescere più rapidamente rispetto a quelle più ricche<sup>45</sup>. Di fatti, le regioni che nel 2000 erano caratterizzate da un Pil pro capite superiore alla media hanno registrato tassi di crescita inferiori rispetto ad altre. Diversamente, la categoria intermedia, ovvero le regioni appartenenti al gruppo con un Pil pro capite compreso tra il 75% e il 100% della media dell'UE, non ha mostrato segnali significativi di convergenza. In particolare, la crescita media in queste regioni è risultata inferiore rispetto a quella osservata nelle regioni con un Pil pro capite superiore alla media. Molte di tali regioni, situate prevalentemente negli Stati membri meridionali dell'UE, hanno attraversato prolungati periodi di stagnazione economica, caratterizzati da bassi o negativi tassi di crescita, incrementi modesti della produttività e una scarsa creazione di posti di lavoro, con episodi di perdita occupazionale<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> T. Blanchet, L. Chance, A. Gethin, *How Unequal Is Europe? Evidence from Distributional National Accounts, 1980-2017*, WID.world working paper, 2019.

<sup>45</sup> R.M. Solow, *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, in «The Quarterly Journal of Economics», vol. 70, n. 1, 1956, pp. 65-94. Si vedano anche i più recenti studi di B. Eichengreen, D. Park, K. Shin, *Growth slowdowns redux*, in «Japan and the World Economy», n. 32, 2014, pp. 65-84; I.S. Gill, H. Kharas, *The Middle-Income Trap Turns Ten*, in «Policy Research Working Papers», 2015; S. Iammarino, A. Rodríguez-Pose, M. Storper, *Why Regional Development matters for Europe's Economic Future*, Working Papers 07/2017; H. Kharas, H. Kohli, *What Is the Middle Income Trap, Why do Countries Fall into It, and How Can It Be Avoided?*, in «Global Journal of Emerging Market Economies», vol. 3, n. 3, 2011, pp. 281-289.

<sup>46</sup> Commissione Europea, *La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo 2022.

È ormai ampiamente riconosciuto in letteratura come il Pil, pur essendo un indicatore comunemente utilizzato, risulti inadeguato per misurare il benessere e persino la crescita economica in senso ampio. Per tale ragione, è preferibile fare ricorso al concetto di “trappole dello sviluppo” che oltre al rallentamento del Pil tiene conto della produttività e dell’occupazione<sup>47</sup>.

La limitata crescita registrata dalle regioni appartenenti alla categoria intermedia suggerisce che queste potrebbero essere cadute in una “trappola dello sviluppo”. Tali regioni, infatti, sono risultate meno competitive sul fronte dei costi rispetto a quelle meno sviluppate, caratterizzate da un basso costo del capitale e del lavoro, e meno innovative o produttive rispetto alle regioni maggiormente sviluppate. Tutto questo si è tradotto in costi troppo elevati per competere con le regioni meno sviluppate; allo stesso tempo, i loro sistemi di innovazione non erano sufficientemente solidi per confrontarsi con quelli delle regioni più avanzate. Questo scenario ha reso estremamente difficile per tali regioni uscire dalla trappola dello sviluppo e conseguire un aumento significativo del Pil pro capite<sup>48</sup>.

L’analisi delle trappole dello sviluppo è stata presa in seria considerazione dall’Unione Europea poiché rappresentano una concreta minaccia per la coesione economica e sociale. Infatti, il persistente sottosviluppo e la scarsità di opportunità occupazionali generano significativi costi sociali e alimentano il risentimento politico, rafforzando la percezione di un sistema iniquo che penalizza le regioni meno avanzate, e contribuendo alla diffusione di un malcontento geografico.

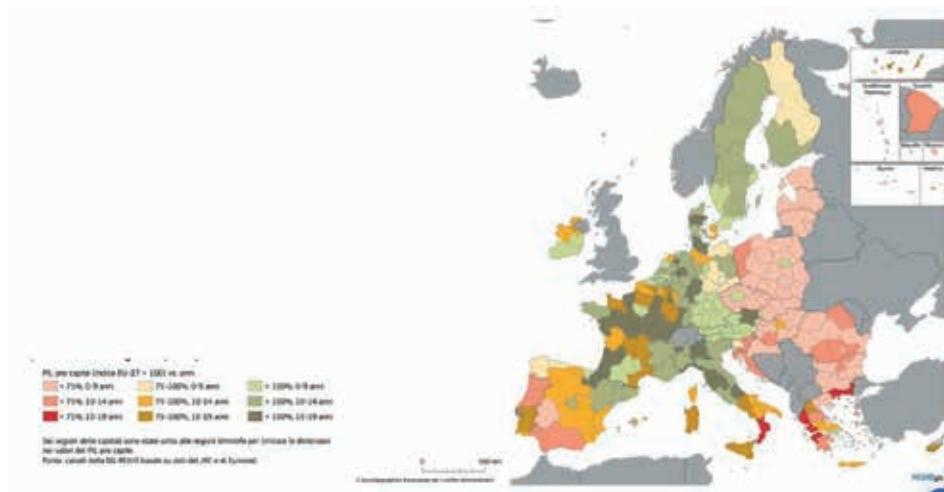
Le misure correttive devono tener conto anche del fatto che tali trappole possono emergere a diversi livelli di sviluppo, specialmente nelle regioni in transizione e perciò risulta necessaria l’adozione di politiche mirate che vadano oltre la semplice riduzione della povertà regionale. L’ultimo rapporto sulla coesione, analizzando il periodo 2001-2019, ha evidenziato diverse tipologie di regioni rimaste intrappolate per più di quindici anni. Molte di queste sono concentrate negli Stati membri meridionali dell’UE, come Grecia e Italia, oppure in regioni rurali o in aree di prima industrializzazione, come in Francia. Le trappole dello sviluppo, tuttavia, sono presenti anche in regioni di Stati membri nord-occidentali, dimostrando che il livello di sviluppo industriale non costituisce di per sé una garanzia contro tali fenomeni.

<sup>47</sup> M. Abramovitz, *Catching up, forging ahead, and falling behind*, in «Journal of Economic History», vol. 46, n. 2, 1986, pp. 385-406; S. Beugelsdijk, M.J. Klasing, P. Milionis, *Regional economic development in Europe: The role of total factor productivity*, in «Regional Studies», vol. 52, n. 4, 2018, pp. 461-476; S. Iammarino, A. Rodriguez-Pose, M. Storper, *Regional Inequality*, op. cit.; H. Kharas, H. Kohli, *What is the middle income trap, why do countries fall into it, and how can it be avoided?*, in «Global Journal of Emerging Market Economies», vol. 3, 3, 2011, pp. 281-289; M. Vivarelli, *The middle income trap: A way out based on technological and structural change*, in «Economic Change and Restructuring», vol. 49, n. 2-3, 2016, pp. 159-93.

<sup>48</sup> S. Iammarino, A. Rodriguez-Pose, M. Storper, *Falling into the Middle-Income Trap? A study on the risks for EU regions to be caught in a middle-income trap*, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, Lussemburgo 2020.

Di conseguenza, l'attenzione deve essere rivolta al valore aggiunto dell'industria, alla qualità del capitale umano, alla dotazione di innovazione e all'efficienza istituzionale. In sintesi, le regioni intrappolate nello sviluppo possono essere classificate in tre categorie principali, come evidenziato nella Figura 3.

Figura 3. Regioni intrappolate nello sviluppo dal 2001 al 2019 per livello di PIL regionale pro capite (2000) e per numero di anni



Fonte: Commissione Europea, *La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo 2022, p. 39.

Le regioni intrappolate nello sviluppo possono essere suddivise in tre categorie principali in base al Pil pro capite: molto basso; leggermente inferiore alla media, superiore alla media<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> Commissione Europea, *La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, cit., pp. 37-40. Più nel dettaglio, le regioni intrappolate possono essere suddivise in tre categorie in base al loro Pil pro capite: 1) Regioni con Pil pro capite molto basso – Si tratta di aree afflitte da un cronico sottosviluppo nonostante i consistenti aiuti della politica di coesione dell’UE. Queste regioni, come la Calabria in Italia e alcune zone della Grecia, faticano a sostenere una crescita economica stabile e restano arretrate rispetto al resto dell’Unione. 2) Regioni con Pil pro capite leggermente inferiore alla media – Comprendono territori che, pur partendo da un Pil compreso tra il 75% e il 100% della media UE, hanno subito una stagnazione economica. Tra queste figurano diverse aree del Mezzogiorno d’Italia, del Portogallo, della Grecia, di Cipro, nonché alcune regioni in Francia e Belgio. 3) Regioni con Pil pro capite superiore alla media – Pur mantenendo una relativa prosperità, queste regioni hanno sperimentato un prolungato rallentamento economico, spesso dovuto alla perdita di settori industriali strategici. Vi rientrano diverse aree del nord e centro Italia, della Francia, della Spagna, del Portogallo, della Germania, della Danimarca, dell’Austria e dei Paesi Bassi.

Per affrontare un fenomeno così complesso, l’Unione Europea ha stabilito di adottare strategie politiche differenziate, calibrate sulle specifiche caratteristiche regionali. Nello specifico, le regioni meno sviluppate possono trarre beneficio da un miglioramento della qualità della *governance* e da un incremento della produzione industriale, mentre le regioni più avanzate potrebbero necessitare di investimenti mirati in ricerca e sviluppo (R&S) e nell’istruzione terziaria. Inoltre, interventi volti ad aumentare la percentuale di popolazione con elevati livelli di istruzione possono rivelarsi vantaggiosi per tutte le regioni<sup>50</sup>.

##### 5. *Riflessioni critiche: i risultati raggiunti e le prospettive di crescita non colte*

In questi ultimi venticinque anni, le politiche di coesione sono rimaste fedeli alla loro finalità costitutiva del “nessuno resti indietro” nonostante il persistere dei divari territoriali. Vi sono aspetti molto significativi da evidenziare, quali la mancata aggiuntività delle risorse investite oltre alla definizione di obiettivi sempre più ampi e ambiziosi.

La politica di coesione si è sempre ritenuto fosse separata dal resto delle politiche pubbliche, invece mai come adesso, il tema del coordinamento delle risorse disponibili è fondamentale visto che gli obiettivi sono molto trasversali e per questo non facilmente collocabili all’interno esclusivo di uno solo degli obiettivi di *policy* e da collegare fortemente anche alle politiche ordinarie.

Sin dal loro avvio, nel 1989 le politiche di coesione hanno individuato obiettivi inclusivi cui si sono aggiunti quelli sulla sostenibilità a partire dalla programmazione 2007-2013. Occorrono nuove chiavi di lettura per interpretare il passato e cogliere le sfide del futuro a partire da questo straordinario momento presente dove i Fondi strutturali non possono essere visti a sé ma necessariamente letti anche nel quadro del NGEU (Next Generation EU) e del PNRR sullo sfondo del *Green Deal* che da elemento presente nelle politiche di Coesione sin dal periodo di programmazione 2007-2013 è divenuto con il digitale un indirizzo strategico, perseguito con varie azioni e regolamenti dalla Commissione.

Nel momento in cui l’Unione europea lancia la strategia del *Green Deal*, della transizione verde e digitale, evidenzia che con gli Stati membri ha individuato in quegli obiettivi la nuova frontiera della crescita economica europea. Il modello di sviluppo che ha garantito nel dopoguerra un aumento di benessere generalizzato della popolazione era basato su beni di consumo di massa, ed è un modello di sviluppo che si è esaurito. Serviva un nuovo elemento trainante qualcosa che sbloccasse le aspettative delle imprese e le inducesse a scommettere sull’investimento, attivando gli investimenti privati: il *Green Deal*, può assolvere a questo ruolo ed essere il

<sup>50</sup> *Ivi.*

volano per la costruzione di un'economia, come dice la Commissione Europea, a neutralità climatica, che consenta all'Unione di diventare la nuova frontiera della qualità della vita dei cittadini. In questa cornice c'è l'ambiente, ma non solo, ci sono le scienze della vita che il Covid-19 ha messo in evidenza con tutto il conseguente tema della salute, della cultura, dell'educazione, i nuovi bisogni particolarmente accentuati nelle società avanzate. Intorno alla nuova qualità della vita si producono nuovi beni, nuovi servizi, nuove attività produttive. La sovrapposizione di obiettivi e di strumenti che caratterizza la storia delle politiche di Coesione negli anni 2000 nasce anche da questo approccio e determina la necessità di una programmazione articolata e unitaria. La nuova *governance* introdotta di recente nell'ultimo biennio corrisponde a questa esigenza, per evitare possibili effetti di cannibalizzazione di uno strumento rispetto agli altri e di alcuni obiettivi rispetto ad altri. D'altro canto, tenendo presente che le risorse cofinanziate operano prevalentemente a rimborso e che il PNRR invece è un piano di *performance* e non un programma di spesa, la fase attuale necessita di assicurare disponibilità finanziarie e amministrative rilevanti per la programmazione e l'attuazione degli interventi nel rispetto dei termini previsti dalle diverse normative di riferimento.

L'emergenza sanitaria causata dal Covid-19 ha messo alla prova il sistema economico, sociale e sanitario mondiale, una sfida senza precedenti nella quale il sistema produttivo europeo ha potuto contare sull'aiuto concreto dell'Unione Europea. «La politica di coesione ha dimostrato ancora una volta di essere in grado di adattarsi alle circostanze e alle esigenze delle regioni europee». Questo quanto dichiarato dalla Commissaria per la Coesione e le riforme, Elisa Ferreira, in occasione dell'approvazione della Commissione Europea delle richieste di sostegno finanziario pervenute da parte delle Regioni italiane che hanno deciso di avvalersi degli strumenti di flessibilità previsti dall'iniziativa di investimento per affrontare la pandemia da coronavirus e i suoi effetti.

La modifica dei programmi è stata possibile grazie alla flessibilità eccezionale offerta nel quadro dell'*Iniziativa di investimento in risposta al Coronavirus* (CRII, *Coronavirus Response Investment Initiative*) e dell'*Iniziativa di investimento in risposta al Coronavirus Plus* (CRII+, *Coronavirus Response Investment Initiative Plus*), che consente agli Stati membri di avvalersi di un aumento temporaneo del cofinanziamento dell'UE, pari ora al 100%, e di utilizzare i finanziamenti della politica di coesione a sostegno dei settori più a rischio a causa della pandemia, quali la sanità le PMI e i mercati del lavoro. Complessivamente sono stati riassegnati 4,1 miliardi di EUR all'assistenza sanitaria per l'acquisto di apparecchiature medicali e dispositivi di protezione individuale indispensabili per salvare vite. La concessione di sovvenzioni, prestiti e vari strumenti finanziari su misura per sostenere l'economia e, in particolare, le piccole e medie imprese (PMI) nell'adattamento alla crisi ha mobilitato 8,4 miliardi di euro. Da ultimo, il FSE ha convogliato circa 1,4 miliardi di euro al fine di aiutare i cittadini e salvaguardare posti di lavoro.

Se rispetto a questi grandi temi la flessibilità introdotta dal *Temporary framework*, così è nominato il meccanismo varato per dare flessibilità alle risorse della Coesione in risposta alla pandemia, abbia giocato un ruolo e se possa ancora giocarlo ha ricevuto diverse valutazioni utili per tracciare una nuova governance di queste politiche. Per chi da tempo opera e osserva queste politiche la flessibilità introdotta va incontro a molte delle richieste fatte negli anni per ottenere regole meno pesanti e sebbene si consideri che non potranno essere indeterminatamente e interamente mantenute si ritiene che alcune semplificazioni introdotte avrebbero dovuto non essere neutrali nel quadro dei Fondi 2021-2027 e anzi rispetto a temi politicamente rilevanti per il *Green Deal* dovrebbe essere fatta una riflessione più profonda e più avanzata per esempio sugli aiuti di stato.

Le semplificazioni che la Commissione ha adottato con il *Temporary Framework* vanno nella direzione giusta, in particolare, la maggiore flessibilità nella gestione dei programmi operativi, soprattutto con riguardo alla possibilità di riallocare investimenti e risorse nell'ambito dello stesso programma senza le lungaggini amministrative che sono previste dai Regolamenti per fare queste operazioni anche di sola riprogrammazione e hanno assicurato sebbene temporaneamente alle Autorità di gestione quella libertà di manovra necessaria per una gestione efficace e per un adeguamento degli investimenti nel lungo settennio di programmazione e decennio di spesa.

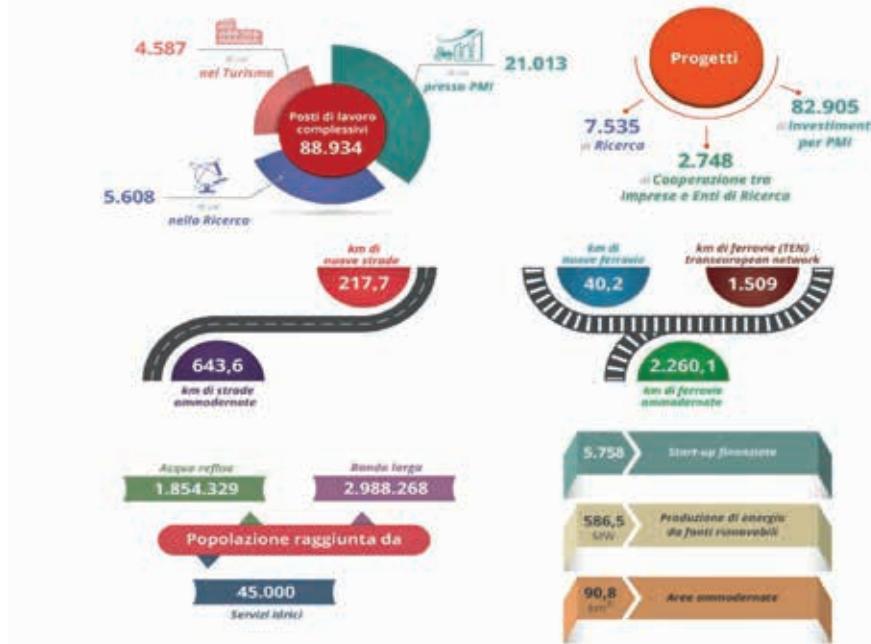
La pandemia ha indotto delle forme di accelerazione in tutto il ciclo di progetto, anche in tutta la filiera amministrativa, che si auspicavano da tempo e che, anche dal punto di vista degli enti territoriali, si provava a sperimentare e a introdurre. Vengono quindi alla luce sia a livello generale che di singolo territorio alcuni dati o realizzazioni fisiche che impongono una riflessione sul perché c'è così tanta distanza tra gli obiettivi perseguiti da queste politiche e quelli realizzati. Il divario si è allargato non solo fra Nord e Sud d'Italia ma anche fra Italia nel suo complesso ed Europa (Rapporto SVIMEZ 2020). Da tempo viene individuata la presenza di un doppio divario: Italia-Europa, e Nord-Sud, perché tutte le regioni italiane hanno perso in maniera rilevante posizione rispetto alla media europea, anche quelle della cosiddetta "locomotiva" del Paese.

In questo quadro sono stati affidati alla politica di coesione compiti che non le sono propri con una dotazione finanziaria senz'altro rilevante ma solo in termini di politiche aggiuntive mentre siamo in presenza di una dinamica della spesa in conto capitale complessiva che di fatto si è sostanzialmente decrescente a partire dal 2010. È chiaro che il contributo dei fondi europei è intervenuto su una dinamica talmente calante della spesa pubblica complessiva in conto capitale, che inevitabilmente ha fatto sì che la politica di coesione non potesse da sola raggiungere i risultati e gli obiettivi che si prefigge. Tuttavia, in questi 25 anni il Sud è molto cambiato quanto a dotazione di servizi, struttura produttiva, società civile, anche se restano, su molti indicatori, consistenti differenze rispetto al resto del Paese. Dal

1995 le irregolarità nella distribuzione dell'acqua si sono ridotte di quasi il 40%; dal 1996 al 2018 la raccolta differenziata è passata da 0 al 43%; l'abbandono scolastico si è ridotto di un terzo, ma è ancora nel Mezzogiorno quasi il doppio del Centro Nord; l'energia prodotta da fonti rinnovabili è cresciuta di 7 volte; è aumentata la capacità di esportare, soprattutto per specializzazioni come l'agroalimentare. La percentuale di giovani laureati è quasi raddoppiata tra il 2004 e il 2019, anche se resta di 10 punti inferiore a quella del Centro Nord. In alcuni casi, gli indicatori sono peggiorati. Tre su tutti: gli occupati al Sud erano 6 milioni e 600 mila nel 1992, sono poco più di 6 milioni e 100 mila nel 2020. La disoccupazione giovanile dal 44,8% del 1995 è salita al 45,5% nel 2019; i passeggeri del trasporto pubblico locale si sono ridotti di 1/3 tra 2000 e 2017.

L'infografica seguente (Figura 4) sintetizza i risultati e degli impatti del periodo 2007-2013 dei fondi strutturali nel nostro Paese.

Figura 4. Alcuni indicatori d'impatto della programmazione 2007-2013 in Italia



Fonte: Agenzia della Coesione Territoriale, infografica presentata in occasione della Riunione annuale di riesame 2017.

Comunque, nella narrazione prevalente il monitoraggio finanziario e il dato sulla velocità di assorbimento dei Fondi è considerato ancora il solo metro di giudizio dell'efficacia di queste politiche che però dovrebbe aggiungersi anch'esso a

questi risultati concreti e misurabili, “fisici”. Sono da segnalare infatti alcuni temi di *governance* come elementi positivi di valore nell’esperienza di queste politiche, quali il monitoraggio e il metodo rigoroso di applicazione che, sebbene ancorato al solo aspetto finanziario, è un vantaggio che sia stato interiorizzato come un aspetto di trasparenza delle politiche di investimento che precedentemente non apparteneva alla nostra cultura. In secondo luogo, la programmazione secondo obiettivi concordati, che dovrebbe dare forza ad un assetto europeo di sviluppo armonizzato.

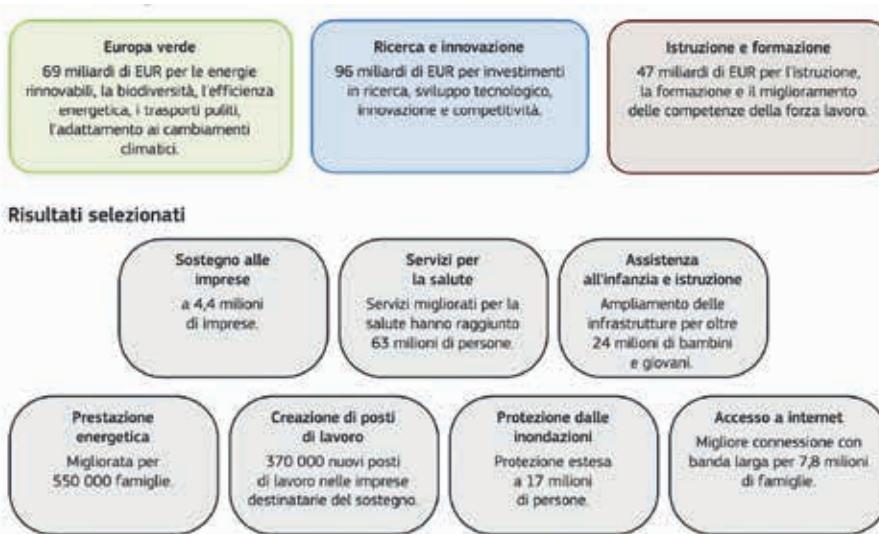
I divari, quindi, persistono è vero: i dati lo mostrano. Tuttavia, la Coesione non è vittima senza appello e può onorare il “nessuno resti indietro”, carattere inclusivo fondante di questa politica come è successo durante il Covid-19, ma allo stesso tempo ha l’ambizione di tenere a mente la competitività europea e le due transizioni verde e digitale. Nel periodo di programmazione 2014-2020 le riforme sono entrate a pieno titolo nel raggio d’azione di queste politiche ed è stata lanciata una sfida di metodo con le condizionalità *ex ante*, esigendo attraverso le Strategie di specializzazione intelligente che i fondi fossero spesi su filoni che i territori avessero la capacità di far fiorire per una competenza espressa dal loro sistema produttivo e condizionando la disponibilità delle risorse a riforme e piani nazionali strategici di lungo periodo nelle materie di intervento degli investimenti.

La richiesta di costituire quadri strategici di riferimento sancita con l’introduzione delle condizionalità *ex-ante*<sup>51</sup> nel 2014-2020 per potere utilizzare le risorse cofinanziate ha prodotto risultati positivi su tutta la Pubblica Amministrazione. Questo approccio ha permesso all’Italia di dotarsi di diverse strategie essenziali di cui mancava, ne cito due per tutte, il piano dei trasporti settennale che mai si era riusciti a varare e la strategia per contrastare la povertà assoluta, eravamo l’unico paese in Europa insieme con la Grecia ad esserne sprovvisti.

Di seguito una infografica di sintesi (Figura 5) che mostra l’ampia azione della politica di coesione nella UE nell’ultimo periodo di programmazione.

<sup>51</sup> Allegato XI del *Regolamento (UE) 1303/2013*.

*Figura 5. Risultati dei programmi 2014-2020 della politica di coesione nell'Unione Europea. Ripartizione degli investimenti*



Fonte: Commissione europea, *Nona relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale. Sintesi e orientamenti strategici, Lussemburgo, 27 marzo 2024, p. VII.*

Infine, anche il lungo periodo di implementazione dei periodi di programmazione è da considerarsi come un elemento positivo anche se più ambivalente perché permette una visione lunga di intervento necessaria per incidere sugli elementi strutturali dello sviluppo ma solo recentemente è stato in grado di superare la difficoltà di risposta ad eventi negativi, il cui rischio di verificarsi è maggiore nel lungo periodo. La pandemia da Covid-19 è stata affrontata con la dovuta flessibilità ma se questa fosse mancata il lungo periodo di sette anni avrebbe potuto tradursi in una trappola come fu per la crisi del 2008 dove la risposta fu interamente legata al taglio del cofinanziamento nella quasi totalità degli Stati Membri, solo in Italia il taglio fu, di 12 mld € ed avvenne nel 2011 quindi ben tre anni dopo, riuscendo in ritardo a sostenere i territori in maggiore difficoltà e a far arrivare risorse agli indirizzi comuni di sviluppo europei per onorare le scadenze rigide della rendicontazione di investimenti rallentati dal patto di stabilità e dal freno della spesa imposto anche da Bruxelles.

I successi concreti quindi non sono in grado di assorbire del tutto i lati d'ombra sui quali occorre intervenire e che hanno inficiato l'efficienza di queste politiche nel loro obiettivo primario, quello della riduzione dei divari.

## 6. *Prospettive e scenari futuri*

La Coesione mantiene la sua importanza strategica anche per il futuro, operando a fianco di altri strumenti come il PNRR nel quadro di NGEU. Resta la politica di investimento della UE più sperimentata e attrezzata ad accogliere le nuove sfide poste dal mutato assetto geopolitico.

Aprire un orizzonte strategico per il Mezzogiorno costituisce da sempre un punto di partenza fondamentale per il rilancio dell'intero paese. Convergenza con il resto del Paese e con l'Europa in termini di standard di servizi essenziali, infrastrutture e competitività rispetto all'area euromediterranea costituiscono oggi, che un Commissario europeo ha ricevuto una delega specifica sul Mediterraneo, i presupposti sui quali marcare la specificità del Mezzogiorno nel quadro continentale e nazionale. Alla prospettiva strategica e di convergenza del Mezzogiorno è connesso da almeno due cicli di programmazione comunitaria dei Fondi strutturali anche il recupero di competitività del Centro-Nord, come spesso si sottolinea.

Il Mezzogiorno d'Italia quindi si può definire Mezzogiorno d'Europa e si può descrivere come tale se non si ripiega su sé stesso con ambizioni mal riposte di autosufficienza e chiuso sulla difensiva. Guardare alla UE come elemento fondamentale dello sviluppo è la prospettiva giusta vista la posizione preminente nel Mediterraneo anche rispetto ad altri "sud" come Grecia e Spagna.

La politica di coesione sociale, economica e territoriale, questa la definizione dei Trattati Ue, resta la "spina dorsale" dell'integrazione europea. E oggi che l'integrazione non è ancora completata, che al divario classico tra Nord e Sud sulle politiche economiche e di bilancio si è affiancata la profonda divisione tra Est e Ovest sul concetto e sulla pratica della solidarietà, che le disparità sociali e territoriali minano la coesione anche politica dell'Unione, il ruolo di questa politica diviene ancora più importante e lo è massimamente per l'Italia perché resta l'unica politica in grado di garantire centralità a livello europeo al nostro Mezzogiorno e, elemento non trascurabile, il recupero di quasi la metà del contributo dato dall'Italia al bilancio UE. Con il bilancio 2021-2027 l'Unione Europea gioca una partita decisiva nel mezzo di una crisi di fiducia nell'efficacia della sua azione, nella sua identità e, secondo alcuni, perfino nelle sue basi costitutive. Una crisi che investe nel profondo le relazioni tra gli Stati, il grado di condivisione e di fiducia reciproca. Le sfide che l'Unione Europea, attraverso le sue rinnovate istituzioni – Commissione e Parlamento – è chiamata ad affrontare, sono destinate ad incidere profondamente sugli equilibri interni ed esterni dell'Unione stessa ed in generale sull'economia globale e le relazioni internazionali. In questo senso, la politica di coesione ha avuto la capacità di anticipare alcune sfide che ora siamo chiamati ad affrontare e quindi è possibile avvalersi di quanto fatto per attuare progetti e utilizzare strumenti già in grado di fornire, da subito, risposte adeguate. Anche la messa a punto del RRF (*Recovery and Resilience Facility*) ha molto attinto alla concezione e alle pratiche

rodate della politica di coesione e ha trovato terreno già arato per poter essere implementato velocemente anche se con il vantaggio di introdurre caratteristiche differenti. In questo periodo di programmazione 2021-2027 dovrebbe essere attenta l'opera di capitalizzazione dei risultati più impattanti raggiunti e degli strumenti già disponibili vista la mutata governance che lo consente e le sinergie con il PNRR che rappresenta un'opportunità storica di crescita strategica connessa ad una grande responsabilità essendo il nostro Paese il più grande utilizzatore di queste risorse di debito comune.

La riduzione dei divari territoriali peraltro figura anche come uno degli obiettivi del PNRR, dato che questo strumento è stato adottato anche per la necessità di “evitare che dalla crisi in corso emergano nuove diseguaglianze”. La rinnovata centralizzazione delle politiche pubbliche di sviluppo, quale assetto indispensabile per raggiungere l'autonomia strategica in alcune tecnologie di frontiera, va letta in chiave globale poiché l'influenza delle grandi macroaree come gli USA e la Cina che da tempo hanno rilanciato la politica industriale presenta un rischio di forte sbilanciamento per la competitività del continente europeo. Dal 2022 abbiamo un unico Ministro responsabile per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, una risposta coerente e condivisibile all'esigenza di coordinamento e garanzia di massima sinergia. A fronte di un unico vertice politico comunque ci sono due percorsi differenti per verificare le modifiche introdotte nella gestione del PNRR e in quella della Coesione e dei Fondi Strutturali legate ai differenti approcci scelti: per la Coesione ancora programmi di spesa e molte delle flessibilità attuate nel 2014-2020 non più sul tavolo, per il PNRR piano di performance con molti chiarimenti anche sul piano amministrativo ancora da fornire per l'attuazione e per la rendicontazione per risultati che rappresenta il vero strategico cambiamento del PNRR che coinvolge nuove competenze e innova radicalmente la capacità attuativa.

Il Mezzogiorno può crescere e far crescere tutto il Paese solo se si sente protagonista di questo cambiamento di prospettiva e all'altezza delle sfide strategiche che sono state individuate e costituiscono la cornice delle scelte effettuate puntando sulle due transizioni, digitale e verde, quest'ultima particolarmente alla sua portata.



## *Un nuovo possibile momento industriale per il Mezzogiorno*

### *1. Il Sud e la nuova agenda industriale europea*

Negli ultimi anni, la politica industriale è tornata al centro dell'agenda europea, segnando un parziale superamento dell'approccio orizzontale dei Trattati. A fronte delle grandi transizioni e delle tensioni geopolitiche emerse nel nuovo (dis)ordine globale, l'Unione europea ha infatti avviato un tentativo di rilancio delle politiche industriali in chiave più strategica e verticale.

L'adozione di iniziative come il *Chips Act*, il *Critical Raw Materials Act*, il *Clean Industrial Deal*, il Piano Automotive e il pacchetto Rearm Europe testimoniano questo potenziale cambio di paradigma verso una politica industriale attiva volta a sviluppare nuove filiere strategiche per ridurre le dipendenze esterne e rafforzare l'autonomia produttiva europea.

La rinnovata ambizione industriale europea si riflette anche nelle proposte contenute nel Rapporto Letta sul futuro del mercato unico e nel Rapporto Draghi sulla competitività europea, che convergono nella priorità accordata a una politica industriale dotata di strumenti comuni più efficaci.

Nel complesso, l'identificazione delle direttive di sviluppo della struttura produttiva europea sembra indicare un cambio di passo della politica industriale dell'Unione verso un'impostazione più selettiva. In questo quadro, la Svimez ha sollecitato un ulteriore salto di qualità: rafforzare la dimensione spaziale della politica industriale, condizionando i suoi obiettivi ai *target* di coesione e inclusione<sup>1</sup>, con la finalità di riattivare il circolo virtuoso tra recupero di competitività europea e ripresa della convergenza regionale, che è venuto a mancare dopo la crisi del 2008, da quando il ritmo di crescita dell'Unione si è indebolito e i divari tra regioni europee sono tornati ad aumentare.

Nella prospettiva dell'avvio di un nuovo momento industriale per il Mezzogiorno, è di particolare interesse l'identificazione degli ambiti industriali strategici nei quali investire per conseguire gli obiettivi comuni individuati nei diversi documenti programmatici della Commissione europea. Tra questi ambiti rientrano filiere pro-

<sup>1</sup> Svimez, *Rapporto Svimez 2024. L'economia e la società de Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2024.

duttive in cui il Sud presenta specializzazioni consolidate o potenziali: automotive, aerospazio, agroalimentare, industrie ad alta intensità energetica tecnologie verdi, elettronica. In particolare, il Chips Act si rivolge agli ecosistemi dell'elettronica e dell'*automotive* per potenziare la sovranità tecnologica europea; il Critical Raw Materials Act interessa le industrie ad alta intensità energetica e le rinnovabili; il *Clean Industrial Deal* e il *Net-Zero Industry Act* sostengono la decarbonizzazione di settori ad alto impatto ambientale. Il Piano Automotive guida la riconversione del settore della mobilità, mentre *Rearm Europe* interviene sul rafforzamento delle capacità industriali europee in difesa e sicurezza.

Si stanno creando le condizioni per inserire l'azione di intervento a sostegno dell'industria del Mezzogiorno nella più ampia strategia di un "nuovo industrialismo europeo", per affrontare i ritardi del suo tessuto produttivo e per cogliere le opportunità legate alla sua collocazione geografica e alle sue vocazioni industriali consolidate da rafforzare, così come quelle da promuovere<sup>2</sup>.

## 2. *Integrare il Mezzogiorno nelle filiere produttive strategiche*

In una fase nella quale, di fronte ai massicci investimenti di Cina e Stati Uniti è tramontato il mito "la migliore politica industriale è nessuna politica industriale", il Sud può diventare territorio target elettivo di una rinnovata politica industriale europea. Vanno però prese scelte coraggiose, selettive, di specializzazione, intorno ad alcuni strumenti che si stanno delineando, il principale dei quali è la ZES Unica (Zona Economica Speciale) per il Mezzogiorno<sup>3</sup>.

Il massiccio processo di deindustrializzazione successivo alla lunga crisi 2008-2014 ha ridimensionato il tessuto produttivo meridionale. Tra il 2008 e il 2014, il valore aggiunto industriale del Sud si è contratto di circa 33 punti percentuali, una flessione di due volte e mezzo superiore a quella del Centro-Nord (-14%). Si è deteriorata più intensamente anche la posizione sull'estero dell'industria meridionale, già strutturalmente poco integrata nei mercati internazionali. Gli investimenti industriali sono calati del 40% nel Mezzogiorno, più del doppio rispetto al resto del Paese (-19%).

La grande recessione del 2008-09 si è collocata in una tendenza già molto sfavorevole avviatasi (almeno) da inizio millennio. Nel primo scorso del XXI secolo, rivoluzione digitale e globalizzazione hanno mutato profondamente la geopolitica

<sup>2</sup> G.P. Manzella, *2019-2023: gli anni della politica industriale europea e il Mezzogiorno*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. 37, n. 3, 2023, pp. 673-726. C. Petraglia, S. Prezioso, *Nord e Sud. Divari economici e politiche pubbliche dall'euro alla pandemia*, Carocci, Roma 2023.

<sup>3</sup> G. Servidio, *Obiettivi e strumenti della politica industriale: un'analisi a livello territoriale*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 37, n. 1-2, 2023, pp. 25-76.

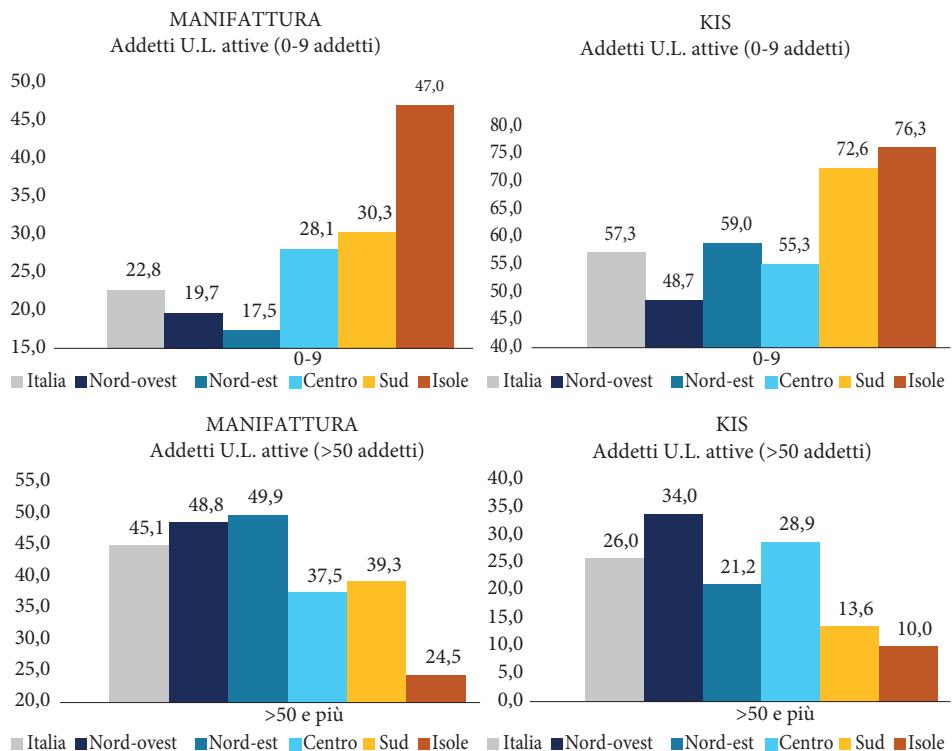
della competizione internazionale, sollecitato gli avanzamenti tecnologici, incrementato i contenuti di conoscenza di beni e servizi e amplificato le interdipendenze globali tra filiere produttive. L'industria italiana ha sofferto di un tardivo e incompleto adeguamento a questi cambiamenti, anche nelle aree più dinamiche del Paese. Anche a causa di una politica industriale frammentaria, l'Italia non ha tenuto il passo dei concorrenti in termini di specializzazioni produttive, crescita dimensionale delle imprese, avanzamenti tecnologici e capacità innovativa<sup>4</sup>.

Al Sud è ancora scarsa l'attrattivit dei territori per gli investitori esteri: l'industria manifatturiera occupa circa il 25% degli addetti, ma la percentuale non supera l'11% per gli occupati presso gruppi multinazionali a controllo estero, pi innovativi e internazionalizzati.  ancora molto debole la connessione del tessuto produttivo meridionale con le catene del valore globali (GVC, Global Value Chain): meno di 1 impresa su 3 al Sud partecipa alle GVC (2 su 3 il dato medio nazionale).

La maggiore difficol delle imprese del Sud a evolvere verso specializzazioni tecnologicamente pi avanzate – a maggior contenuto di conoscenza – e a proiettarsi sui mercati internazionali  in larga parte spiegata dall'elevata frammentazione del tessuto produttivo (superiore a quella, gi alta, dell'Italia rispetto ad altre economie avanzate) e da una pi evidente sotto-dotazione di grandi imprese (Figura 1).

<sup>4</sup> S. Caravella, S. Prezioso (a cura di), *La resilienza delle imprese italiane durante e dopo la “lunga crisi”*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2021.

Figura 1. Distribuzione% degli addetti nelle micro e medio-grandi imprese, 2022



Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Istat – ASIA unità locali (ASIA – Registro Statistico delle Imprese Attive).

Ma il Mezzogiorno non è un deserto industriale. Un nucleo di imprese ha “resistito” al Sud alla selezione operata dalla competizione internazionale, migliorando, in alcuni segmenti, le proprie performance per propensione all’innovazione e internazionalizzazione.

Nel *Rapporto 2024*, la Svimez ha dedicato un ampio approfondimento alla struttura produttiva delle regioni meridionali, con l’obiettivo di individuare i punti di forza e le traiettorie evolutive delle sue specializzazioni mature e gli ambiti industriali nei quali favorire l’emersione di nuove attività ad alto contenuto tecnologico e di conoscenza. Lo studio ha adottato un approccio per filiere, più adatto della tradizionale classificazione settoriale a cogliere l’articolazione e la complessità delle reti produttive e più in linea con l’orientamento delle *policies* europee. L’analisi delle specializzazioni strutturali dell’area è stata integrata da indicatori qualitativi riferiti a tre dimensioni fondamentali per valutare il potenziale trasformativo delle filiere: l’apertura ai mercati internazionali, il livello delle competenze e la capacità innovativa.

Ne è risultato un quadro che delinea un Mezzogiorno che può svolgere un ruolo rilevante, a condizione che le sue specializzazioni produttive siano valorizzate in modo coerente con le traiettorie di sviluppo individuate a livello europeo. Questa operazione necessita, infatti, di un quadro di *policy* sistematico, organico e prospettico volto a sostenere e qualificare l'offerta produttiva del Mezzogiorno, anche mediante strumenti complementari e selettivi di politica industriale: Contratti di sviluppo, ZES unica per il Mezzogiorno, Fondi per l'internazionalizzazione, Accordi di Innovazione.

## 2.1 *Le specializzazioni mature del Sud: il caso dell'automotive*

*L'automotive*, insieme a agroalimentare e aerospazio, rappresenta un consolidato ambito di specializzazione delle regioni del Sud in grado di contribuire in maniera sostanziale agli obiettivi comunitari, purché adeguatamente sostenuto, nell'attuale fase di profonda crisi, da misure di supporto al mantenimento dei livelli produttivi e occupazionali, e in prospettiva da politiche industriali selettive, investimenti strategici e azioni di rafforzamento del sistema infrastrutturale e formativo.

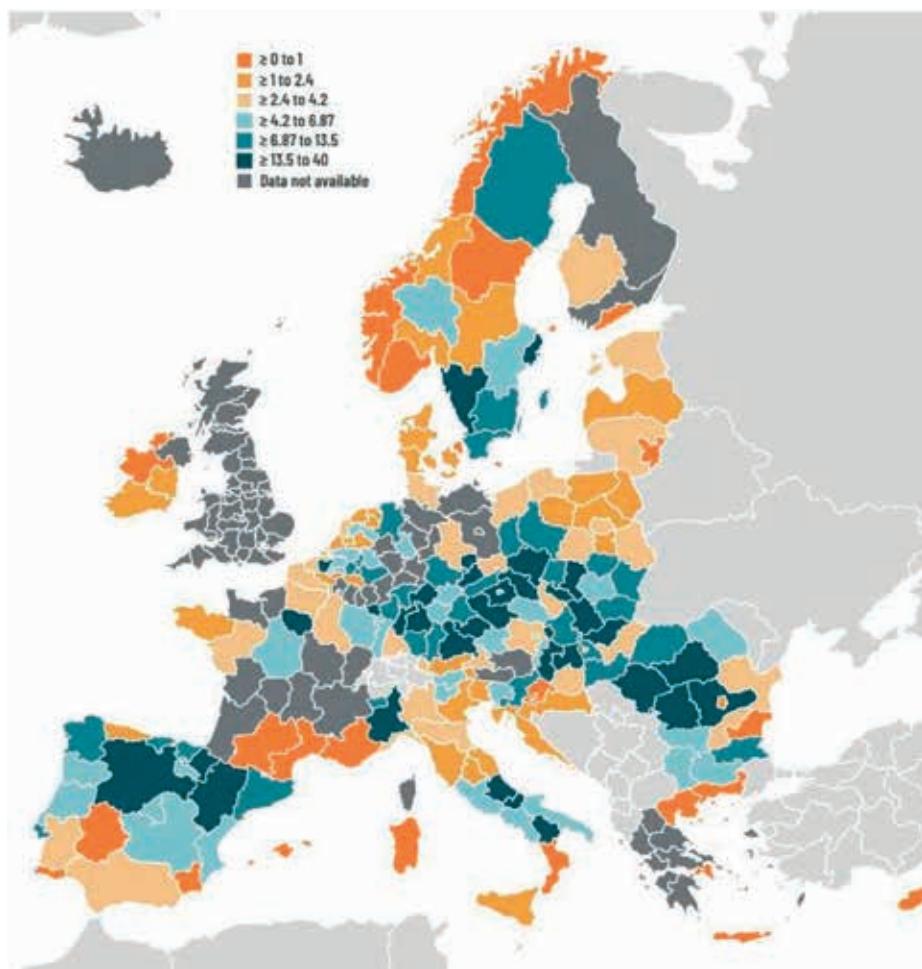
L'intera filiera europea dell'*automotive* si trova ad affrontare un cambiamento epocale legato all'accelerazione verso la decarbonizzazione dell'economia con lo stop alla vendita di veicoli a motore termico a partire dal 2035. Questo passaggio radicale richiederà il ripensamento di tutta la filiera con azioni e investimenti da mettere in campo per agganciare i *driver* tecnologici energetici (elettrico, idrogeno, carburanti sintetici, biocarburanti) e legati alla digitalizzazione.

Nel contesto europeo, l'Italia gioca un ruolo rilevante, collocandosi in settima posizione per produzione di autoveicoli e in secondo posto nel sistema della componentistica dopo la Germania. Questo risultato si deve in gran parte al Sud, dove pesa la presenza dei grandi impianti di produzione finale, frutto dello storico processo di "meridionalizzazione delle produzioni Fiat", iniziato già negli anni Settanta.

Nel 2024, quasi il 90% della produzione italiana di autoveicoli è stata realizzata al Sud. La filiera dell'Automotive nel Mezzogiorno vale 13 miliardi in termini di valore aggiunto, di cui più dell'80% in Campania (29%), Puglia (20%), Sicilia (22%) e Abruzzo (13%). Gli occupati direttamente o indirettamente riconducibili alla filiera sono quasi 300 mila, più della metà dei quali in Campania (30% degli addetti) e Puglia (21%).

La strategicità della filiera meridionale risalta anche a livello europeo (Figura 2). La Basilicata (36,1%) è la seconda regione europea per quota di addetti dell'Automotive sul totale della manifattura locale, dopo Bratislava (40,0%). Il Molise è al decimo posto in Europa (25,8%) e anche l'Abruzzo si colloca nel gruppo di testa (13,9%).

Figura 2. Quota percentuale di addetti dell'Automotive sul totale dell'occupazione manifatturiera, 2020



Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

L'industria automobilistica è stata uno dei motori industriali europei del Novecento, il comparto che più di tutti ha contribuito a modellare lo sviluppo delle principali industrie manifatturiere europee – Germania e Italia *in primis* – e i rispettivi sistemi produttivi. Ancora oggi, l'*automotive* mantiene la sua rilevanza strategica per l'economia europea, per l'impatto economico diretto del comparto in termini di crescita, export e occupazione, che contribuiscono in misura sostanziale a sostenere l'attività economica, la bilancia commerciale e il mercato del lavoro europeo. D'altra parte, il comparto sta attraversando un periodo di crisi storica. Nel 2024, la produzione italiana di autoveicoli è tornata ai livelli del 1959, con 475 mila

unità. Alla crisi di lungo corso dell’automotive italiano, segnata da un ridimensionamento della produzione di autoveicoli e dall’integrazione della componentistica nazionale nella filiera tedesca, si intreccia una nuova crisi di dimensione europea.

Il grado d’insediamento dell’industria automobilistica al Sud espone il Mezzogiorno ai grandi rischi e potenzialità che ne derivano, vincolando la sopravvivenza delle imprese specializzate nella filiera al salto trasformativo della riconversione all’elettrico.

La capacità europea di governare le trasformazioni del comparto è oggi limitata ed eterogenea. Le politiche finora implementate – gli incentivi alla domanda su base nazionale – hanno sortito effetti temporanei, senza intervenire sui problemi strutturali. L’introduzione del *Piano d’Azione europeo per l’Automotive*<sup>5</sup> è una novità positiva, poiché questa è l’unica dimensione in grado di garantire le economie di scala necessarie a recuperare il *gap* tecnologico accumulato, soprattutto rispetto ai *competitors* cinesi.

Allo stesso tempo, il Piano europeo rimane ambiguo per certi versi e carente per altri. L’introduzione dei requisiti di contenuto europeo – il *Made in Europe* – per le batterie dei veicoli elettrici venduti in Europa “saranno trattati nella prossima legislazione” e manca un piano di incentivi comuni su scala europea per l’acquisto di veicoli elettrici, la cui fattibilità sarà esaminata dalla Commissione, che per il momento ha introdotto semplici linee guida a sostegno degli incentivi nazionali, che però dipendono dal variegato spazio fiscale a disposizione degli Stati membri.

Le criticità più evidenti, tuttavia, possono essere rintracciate nella scarsità delle risorse stanziate e nell’assenza di un vero e proprio piano industriale finalizzato alla creazione di una filiera elettrica europea. Per quanto concerne i finanziamenti, i 2,8 miliardi mobilitati a sostegno della produzione di batterie e del comparto in generale provengono dall’*Innovation Fund* e da *Horizon Europe*: non solo non sono risorse addizionali, ma risultano insufficienti se commisurate a quelle messe in campo da Cina e Stati Uniti. Mancano, inoltre, obiettivi precisi per quanto riguarda volumi produttivi da raggiungere, beni intermedi necessari e tecnologie coinvolte (la questione dei biocarburanti, ad esempio, è particolarmente rilevante per il Mezzogiorno), oltre all’indicazione di tempistiche e azioni concrete da implementare.

La Svimez ha proposto l’utilizzo aggiuntivo dei fondi della coesione per la riconversione della filiera verso l’elettrico, che può rappresentare un primo importante passo nella giusta direzione, purché si mantenga il vincolo di destinazione territoriale nelle aree convergenza<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> European Commission, *Industrial Action Plan for the European automotive sector*, COM(2025) 95 final, Brussels 2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0095>.

<sup>6</sup> SVIMEZ, *L’impatto di Stellantis al Sud. L’Audizione di John Elkann e il contributo di Stellantis all’economia del Mezzogiorno. La crisi e le proposte Svimez per il rilancio del settore*, Policy Brief, 1 aprile 2025, <https://www.svimez.it/laudizione-di-john-elkann-e-il-contributo-di-stellantis-alleconomia-del-mezzogiorno/>.

Nel medio periodo, il rilancio del tessuto produttivo e occupazionale passa necessariamente dalla creazione di una filiera elettrica italiana e meridionale, che potrà avvenire solo attraverso la riduzione del *gap* tecnologico e l'abbattimento dei costi energetici.

Tutti gli sforzi tesi ad assicurare il processo di trasferimento tecnologico indispensabile a colmare tale *gap* devono essere messi in campo. A tal fine, è necessario che l'UE finalizzi l'introduzione dei criteri di condizionalità sui sussidi pubblici garantiti ai costruttori esteri prospettati nel Piano europeo, affinché questi assicurino il trasferimento della proprietà intellettuale, rafforzando davvero l'autonomia strategica dell'Automotive continentale.

Infine, le *policies* nazionali dovrebbero facilitare la creazione di *Joint Ventures* e l'insediamento diretto nel Mezzogiorno di *players* cinesi (come già avvenuto in Polonia, Ungheria e Spagna) finalizzate all'apertura di nuovi stabilimenti di produzione – non di mero assemblaggio – di veicoli elettrici, anche alla luce delle favorevoli condizioni localizzative legate alla ZES Unica e alla riforma in corso verso i Prezzi Zonali dell'energia.

## 2.2 *Il ruolo del Mezzogiorno nelle filiere di frontiera: il green tech*

La transizione energetica in Europa è stata inizialmente concepita in relazione all'obiettivo della sostenibilità ambientale: come trasformazione del sistema produttivo orientata a ridurre l'inquinamento e l'impatto dell'attività dell'uomo sull'ambiente, attraverso la riduzione delle emissioni climalteranti da conseguire grazie all'adozione di fonti energetiche più pulite, *in primis* le rinnovabili.

Lo scoppio della guerra in Ucraina nel 2022 ha profondamente modificato gli equilibri energetici mondiali, rendendo esplicita la dipendenza energetica dell'Unione Europea dalle fonti di approvvigionamento estero, e imponendo la sicurezza energetica come priorità di *policy*. Nel nuovo scenario, le rinnovabili sono entrate nell'agenda europea non più solo come strumento per la sostenibilità, ma anche come pilastro della nuova strategia per rafforzare l'autonomia energetica (insieme alla diversificazione dei fornitori e all'efficientamento energetico).

Oltre a mettere a repentaglio gli approvvigionamenti energetici, l'invasione russa dell'Ucraina ha fatto definitivamente esplodere i rincari dei beni energetici e delle materie prime iniziati nel 2021, mettendo a rischio la competitività industriale europea, specialmente delle economie con una base manifatturiera più estesa (Germania e Italia in primis). Non a caso il tema della competitività e del sistema energetico europeo è al centro dell'agenda politica europea, come dimostrano i contenuti del *Rapporto Letta* e, ancor di più, del *Rapporto Draghi* sulla competitività.

Le rinnovabili sono perciò anche un pilastro irrinunciabile del tentativo europeo di recuperare competitività. Le potenzialità delle rinnovabili sono evidenti, se consideriamo la costante riduzione dei costi negli ultimi decenni. Nel 2023, l'81%

della capacità installata a livello globale ha fornito un'alternativa energetica più economica delle fonti fossili<sup>7</sup>.

La strategia europea individua nel settore fotovoltaico il settore trainante per l'industria rinnovabile europea e per la transizione del settore energetico. D'altra parte, è proprio nella filiera fotovoltaica globale che emerge la debolezza industriale dei paesi europei, per l'inadeguata capacità produttiva e il limitato accesso alle materie prime critiche<sup>8</sup>. Un profondo processo di ristrutturazione a livello internazionale ha marginalizzato l'industria europea, decretando il dominio produttivo della Cina, che ha aumentato drasticamente la propria scala di produzione, a scapito di tutti gli altri principali produttori, statunitensi e giapponesi compresi. Secondo le stime dell'Agenzia Internazionale dell'Energia, nel 2024 la quota cinese nei diversi segmenti della filiera fotovoltaica ha raggiunto il 93% per quanto concerne la produzione di polisilicio, il 95% nei *wafer*, l'88% nelle celle solari e l'85% nei moduli.

Nonostante le politiche industriali messe in campo da Stati Uniti e Unione Europea negli ultimi anni – in particolare l'*Inflation Reduction Act* (IRA) e il *Green Deal Industrial Plan* – la quota cinese sulla manifattura solare globale continua ad aumentare e il rafforzamento della filiera solare europea è ancora tutto in salita.

In questo difficile contesto, il Mezzogiorno può e deve ambire a diventare un polo di sviluppo produttivo nelle tecnologie chiave per la transizione, espandendo attività già presenti sul territorio – a partire dalla *gigafactory* di Enel-3SUN di Catania – e rilocalizzando produzioni che attualmente costituiscono dipendenze strategiche per l'intera Ue. Questo ambizioso obiettivo può essere raggiunto solo in presenza di una strategia di lungo periodo, capace di sfruttare le caratteristiche strutturali e territoriali del Sud, coerentemente al progetto di trasformazione industriale europeo.

Il Mezzogiorno non deve dunque essere visto unicamente come hub di produzione di energia rinnovabile da esportare verso le industrie del Nord o del Centro Europa, o come luogo di transito di quella prodotta nei paesi del Nord Africa. Il Mezzogiorno ha le potenzialità di diventare un polo produttivo nei segmenti chiave delle green tech e, grazie all'espansione della capacità produttiva lungo queste filiere (solare, batterie, eolico, elettrolizzatori), sarà possibile attivare un tessuto industriale e occupazionale di qualità nei territori.

Nell'industria solare, il Mezzogiorno detiene un vantaggio competitivo importante accogliendo a Catania la più grande *gigafactory* europea, specializzata nella realizzazione di moduli e celle solari con una tecnologia innovativa progettata per ottenere una migliore efficienza nella conversione della luce solare in energia elet-

<sup>7</sup> SVIMEZ, *Rapporto Svimez 2024. L'economia e la società de Mezzogiorno*, cit.

<sup>8</sup> S. Caravella, F. Crespi, G. Cucignatto, D. Guarascio, *Technological sovereignty and strategic dependencies: The case of the photovoltaic supply chain*, in «Journal of Cleaner Production», vol. 434, 2024, 140222.

trica e garantire una elevata stabilità operativa e una vita utile più lunga. Dopo aver raggiunto una capacità produttiva pari a 1,8 GW nel 2024, 3SUN dovrebbe raggiungere una capacità a regime pari a 3GW/annui nel 2025, garantendo potenzialmente volumi produttivi pari al 10% dell'obiettivo europeo delineato nella Strategia solare dell'UE. Secondo le stime Svimez, nel prossimo decennio, l'impatto economico complessivo dell'investimento attiverà in media quasi 3mila nuovi occupati a tempo pieno e 240 milioni di valore aggiunto su base annua.

L'esperienza pionieristica di 3SUN e gli effetti economici che ne deriverebbero rappresentano, nel complesso, un fattore positivo di discontinuità rispetto alle specializzazioni tradizionali del sistema produttivo meridionale, apportandovi un salto trasformativo concreto. In aggiunta, alla luce della progressiva marginalizzazione dell'industria solare europea e dell'emergere della dipendenza dall'estero, 3SUN può rappresentare un investimento sul futuro industriale dell'Europa, inserendosi come anello chiave di una filiera cruciale per la transizione, ad alta potenzialità di crescita e a forte vocazione innovativa, ma ancora poco sviluppata e consolidata nel vecchio continente. La produzione di moduli e celle solari, a valle della filiera, attiva infatti una domanda di macchinari, materie prime e input intermedi che, per la quasi totalità, è soddisfatta da importazioni extraeuropee.

Il carattere strategico della *gigafactory* di Catania va al di là dell'impatto economico e occupazionale sul territorio, data la sua centralità rispetto all'effettiva capacità di sviluppo della filiera fotovoltaica europea e al potenziale contributo del Mezzogiorno nei compatti strategici. In questo quadro, la politica industriale nazionale dovrebbe perseguire l'obiettivo di costruire *ex novo* una specializzazione nella manifattura del solare, supportando l'espansione della capacità produttiva indispensabile per raggiungere le necessarie economie di scala, anche attraverso l'integrazione verticale della filiera e la rilocalizzazione sul territorio di segmenti produttivi oggi segnati da un grado elevato di dipendenza dall'estero, all'interno di una prospettiva europea. L'attrazione al Sud di nuovi investimenti volti a rilocalizzare i diversi segmenti della filiera sarebbe funzionale al conseguimento degli obiettivi europei ambientali, di sicurezza energetica e di competitività industriale.

Questa esperienza rappresenta dunque un punto di riferimento sotto diversi punti di vista<sup>9</sup>. Innanzitutto, perché l'impatto economico che ne deriva non si limiterà all'aumento della produzione, alla nuova occupazione generata e all'indotto, ma avrà un impatto più ampio rispetto al sistema produttivo del Mezzogiorno e alla sua capacità di adattarsi al complesso processo di trasformazione in atto. In secondo luogo, l'espansione della capacità produttiva di celle e moduli della fabbrica catanese si inserisce coerentemente all'interno della Strategia solare europea e del *Green Deal Industrial Plan*, contribuendo in maniera sostanziale all'obiettivo di

<sup>9</sup> SVIMEZ, *Rapporto Svimez 2023. L'economia e la società de Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2023.

30GW di capacità di produzione solare completamente integrata, indispensabili rispetto all'autonomia energetica europea.

Infine, consente di mettere in luce l'importanza di coinvolgere le grandi partecipate pubbliche nel processo di transizione. Queste – così come le banche di sviluppo come la BEI (Banca Europea per gli Investimenti) – dovranno svolgere il ruolo di pivot nei processi di trasformazione industriale in corso, in particolare nel settore energetico. Gli investimenti necessari nei segmenti strategici, infatti, sono caratterizzati da alto rischio e non raggiungeranno la dimensione necessaria, se lasciati esclusivamente al settore privato. Laddove questo si verificasse, le possibilità di sviluppare i nuovi compatti produttivi saranno schiacciate dalle economie di scala dei nostri concorrenti, che possono già contare su un insieme di strumenti di sostegno pubblico molto più esteso e variegato.

### *3. Il doppio dividendo di un nuovo protagonismo per il Sud: politica industriale e sostenibilità*

Il tornante che attraversiamo è per certi versi analogo allo snodo che portò all'avvio dell'industrializzazione esterna del Mezzogiorno del primo intervento straordinario: una strategia di sviluppo funzionale agli interessi della crescita nazionale che ha favorito la creazione dell'industria di base a supporto della competitività del Paese nell'industria delle seconde trasformazioni nel nascente mercato comune<sup>10</sup>. Per tutta la prima fase dell'intervento straordinario, è prevalso un modello di crescita nazionale basato sull'equilibrio tra competitività e coesione, sulle complementarietà tra le due aree del Paese esaltate da uno scambio tra territori capace di produrre vantaggi reciproci, virtuosi processi di crescita nazionale e convergenza regionale<sup>11</sup>.

Allora, a beneficiare del salto industriale del Sud fu l'intera economia nazionale. Il Sud svolse un ruolo attivo, funzionale al conseguimento di obiettivi nazionali di politica industriale, ma ha sostenuto gli ingenti costi ambientali connessi all'insegnamento dell'industria “pesante”.

Ora siamo di nuovo in una fase in cui assume centralità l'investimento industriale nel Mezzogiorno, funzionale, questa volta, al conseguimento degli obiettivi europei, non più solo nazionali.

<sup>10</sup> A. Del Monte, A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, il Mulino, Bologna 1978.

<sup>11</sup> A. Giannola, A. Lopes, C. Petraglia, D. Scalera, *Per una rivisitazione dell'intervento straordinario. Trasferimenti, redistribuzione e interdipendenza Nord-Sud*, in Svimez (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, il Mulino, Bologna 2015, pp. 185-220.

La transizione verso le tecnologie pulite offre al Sud la possibilità di programmare un modello di sviluppo alternativo che, diversamente da quello del Novecento, coniugi sviluppo industriale e sostenibilità ambientale. Questo modello potrà avere impatti significativi solo se l'installazione di capacità rinnovabile sarà regolata e accompagnata dall'espansione della capacità produttiva delle tecnologie chiave, come pannelli e relativa componentistica, batterie, pale eoliche, elettrolizzatori.

Per conseguire il doppio dividendo di un rinnovato sviluppo industriale e della sostenibilità, il Mezzogiorno dovrebbe rafforzare il suo ruolo nel contesto della ri-configurazione delle catene globali del valore e delle opportunità di sviluppo aperte dalle transizioni digitale, energetica e green, per le specializzazioni già presenti e per il potenziale attrattivo che potrebbe esercitare nei settori a elevata tecnologia. In questo ambito, nel recepire la svolta dell'approccio europeo alle politiche industriali, la politica nazionale è nelle condizioni di stimolare l'integrazione del Mezzogiorno nelle filiere strategiche europee, coerentemente con gli obiettivi nazionali di politica industriale.

A partire dalle esperienze positive sul territorio, è il momento di mettere in campo una politica industriale più ambiziosa, declinata attraverso strumenti consoni a intercettare le opportunità di sviluppo che il nuovo scenario globale apre per il Mezzogiorno.

Non si tratta evidentemente solo di assicurare risorse adeguate al Mezzogiorno, ma di adottare un'impostazione orientata all'identificazione e al supporto delle priorità produttive e delle specializzazioni strategiche.

Il superamento dell'impostazione orizzontale delle politiche industriali degli ultimi decenni impone una riflessione anche sotto il profilo degli strumenti. Preservando un approccio concentrato sulla leva fiscale, gli incentivi del *Piano Transizione 4.0*, l'intervento attualmente più importante in termini finanziari, hanno seguito la distribuzione spontanea delle imprese, senza alcuna strategia di cambiamento, manifestando effetti asimmetrici tra Nord e Sud.

Come pure, le cospicue agevolazioni che sono affluite al Mezzogiorno attraverso i crediti di imposta per gli investimenti, oltre 9,7 miliardi tra il 2016 e il 2023, pur se importanti per sostenere gli investimenti in fasi avverse del ciclo, non contribuiscono al cambiamento strutturale dell'apparato produttivo meridionale.

Per conseguire tale obiettivo occorre rafforzare gli interventi discrezionali e selettivi. La selettività dovrebbe essere funzionale all'obiettivo di irrobustire l'insерimento del Sud in alcune filiere strategiche nazionali ed europee, aprendo una nuova prospettiva per un'industria meridionale moderna e innovativa, capace di posizionarsi su segmenti a elevato valore aggiunto.

Sotto questo aspetto, il *Fondo per la crescita sostenibile* e, in particolare, gli *Accordi di innovazione* hanno svolto un ruolo significativo nell'incentivare anche al Sud le filiere strategiche, come quelle della Chimica e Farmaceutica e della Meccanica più avanzata. Importante l'azione degli Ipcei (Importanti progetti di comune interesse

europeo) – cui inizia ad accedere anche il Mezzogiorno con riferimento a quelli delle batterie e dell'idrogeno – e la funzione di *Cdp Venture Capital* nel supporto alle realtà maggiormente meritevoli del Sud, sia attraverso Fondi di Fondi che Fondi diretti. Rilevanti anche i Contratti di sviluppo nell'agevolazione dei progetti di investimento strategici e innovativi, proposti prevalentemente da imprese di media e grande dimensione e, in misura non trascurabile, anche da imprese estere<sup>12</sup>.

Pasquale Saraceno, in occasione della presentazione del primo Rapporto Svimex nel 1974, sosteneva: «Le prospettive di industrializzazione del Mezzogiorno vanno collocate nelle strategie di riconversione e di rinnovamento tecnologico e produttivo dell'apparato industriale europeo. Evitare che il Mezzogiorno ne resti escluso, è compito primario della politica industriale nazionale e degli strumenti che essa adotta anche e soprattutto al di fuori dell'area meridionale e nella cui elaborazione l'obiettivo dell'industrializzazione del Mezzogiorno deve essere dunque adeguatamente rappresentato. È questa, del resto, una condizione indispensabile perché si possa richiedere che, anche in sede europea, la politica regionale non si esaurisca in una mera assegnazione di mezzi finanziari»<sup>13</sup>.

La lezione di Pasquale Saraceno, riportata al contesto corrente, mantiene una straordinaria attualità, riproponendo il tema “antico” delle politiche (industriali, infrastrutturali e del lavoro) per l'integrazione del Mezzogiorno, come parte di una strategia di rilancio dell'economia nazionale ed europea nelle mutate condizioni competitive globali. Con una priorità su tutte: tornare a una politica industriale attiva che riconosca il contributo potenziale del sistema produttivo del Mezzogiorno, che già oggi ospita realtà produttive integrate nelle filiere strategiche europee, per coniugare obiettivi di politica industriale e politica energetica, promuovendo al contempo la coesione territoriale.

<sup>12</sup> SVIMEZ, *Rapporto Svimez 2024. L'economia e la società de Mezzogiorno*, cit.

<sup>13</sup> SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 1974.



## *Il Mezzogiorno. Disuguaglianze e trasformazioni strutturali di lungo periodo nello spazio geo-economico mediterraneo\**

### *1. Introduzione*

Il divario economico tra Nord e Sud Italia, in tutte le sue connotazioni, rappresenta uno dei temi più dibattuti nella ricerca economica e storica, sia sotto un profilo di carattere generale sia per quanto riguarda aspetti legati a singoli indicatori<sup>1</sup>.

Nonostante sia stato oggetto di numerosi studi, rimane una questione aperta che necessita di continue reinterpretazioni alla luce di nuovi approcci metodologici e dell'evoluzione del contesto economico globale. La divergenza tra le due macro-aree è stata analizzata da molteplici prospettive disciplinari, generando un ampio dibattito che si è arricchito nel tempo grazie a contributi altamente rilevanti<sup>2</sup>.

\* I paragrafi 1, 2 e 4 sono riconducibili al lavoro di Giacomo Zanibelli mentre il 3, 5 e 6 a quello di Andrea Pomella.

<sup>1</sup> G. Vecchi, *In ricchezza e in povertà: il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*, il Mulino, Bologna 2011. M. Salvati, L. D'Antone, G. Federico, R. Giannetti, P. A. Toninelli, *Sul perché il Sud è rimasto indietro*, in «il Mulino», vol. 63, n. 4, 2014, pp. 603-622.; G. Federico, A. Nuvolari, A., M. Vasta, *The origins of the Italian regional divide: evidence from real wages, 1861-1913*, in «The Journal of Economic History», vol. 79, n. 1, 2013, pp. 63-98; E. Felice, M. Vasta, *Passive modernization? The new human development index and its components in Italy's regions (1871-2007)*, in «European Review of Economic History», vol. 19, n. 1, 2015, pp. 44-66; V. Daniele, P. Malanima, *Il divario nord-sud in Italia, 1861-2011*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli 2011; A. Lepore, *Il divario Nord-Sud dalle origini a oggi. Evoluzione storica e profili economici*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 26, n. 3, 2012, pp. 389-410; V. Daniele, *Divisi in partenza? Nord e Sud dopo l'unificazione nazionale*, in «Storia Economica», n. 2, 2017, pp. 535-548; Id., *Produttività e salari: i divari Nord-Sud*, in «Rivista economica del Mezzogiorno» vol. 33, n. 2, 2019, pp. 375-404; Id., *Il paese diviso: Nord e Sud nella storia d'Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2019; A. Lepore, *L'evoluzione del divario tra il Nord e il Sud dal dopoguerra a oggi*, in «Estudios Históricos», vol. 12, n. 23, 2020, pp. 2-63; F. Sbrana, *Nord contro Sud. La grande frattura dell'Italia repubblicana*, Carocci, Roma 2023; V. Daniele, *Il divario Nord-Sud prima della crescita moderna. I salari in Italia dal 1862 al 1878*, in *Dall'Unità all'unificazione. Diritto ed economia in Italia dal 1861 al 1871*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2023, pp. 67-92; M. Bozzano, G. Cappelli, M. Vasta, «Whither education? The long shadow of pre-unification school systems into Italy's Liberal Age (1861-1911)», in «The Journal of Economic History», vol. 84, n. 1, 2024, pp. 149-190.

<sup>2</sup> Nello specifico cfr. A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013; S. Palermo, *Le nuove fonti sul*

In particolare, il ruolo del Mediterraneo si è rivelato centrale nella storia economica del Mezzogiorno, non solo per il suo valore strategico in epoche diverse, ma anche per la sua funzione di spazio economico integrato capace di influenzare le dinamiche di sviluppo dell'area<sup>3</sup>.

Seguendo un approccio metodologico che combina analisi qualitative e quantitative<sup>4</sup>, questa ricerca esplora la relazione tra il Mezzogiorno e il Mediterraneo, concentrandosi sulle trasformazioni economiche di lungo periodo, focalizzando l'attenzione sull'evoluzione della forza lavoro nei settori primario e secondario e sui principali indicatori di sviluppo. Nello specifico, si intendono indagare tre questioni fondamentali: (1) se lo spostamento dell'asse geo-economico dal Mediterraneo al Nord Europa nella seconda metà dell'Ottocento abbia rappresentato un fattore chiave nel rafforzamento del divario Nord-Sud e limitato le possibilità di sviluppo del Mezzogiorno bloccando, di fatto, una diversificazione settoriale tra le diverse aree della Penisola<sup>5</sup>; (2) se gli anni successivi alla Seconda guerra mondiale abbiano contribuito a una diminuzione del divario favorendo anche mutamenti strutturali nella distribuzione degli occupati tra agricoltura e industria; (3) in che modo il recente rinnovato interesse per il Mediterraneo, supportato da iniziative economiche globali come il *Piano Mattei*, la *Nuova Via della Seta* e il *Global Gateway* europeo, possa offrire nuove opportunità di crescita, rendendo, al contempo, il Mezzogiorno un attore chiave nella geo-economia mediterranea.

In una simile prospettiva, centrare il fulcro della ricerca sulla dimensione mediterranea, intesa come spazio economico vasto che racchiude legami e interconnessioni tra diverse Nazioni<sup>6</sup>, culture e modelli sociali, risulta particolarmente rilevante anche per studi sul divario Nord Sud della Penisola italiana.

Il declino del Mediterraneo come asse geo-economico, a seguito della scoperta delle Americhe e della progressiva centralità verso l'Europa centrale, ha accentuato il divario tra le regioni italiane, favorendo il consolidamento di un modello disuguale tra il Nord e il Sud della Penisola. Negli ultimi anni, tuttavia, il Mediterraneo sta tornando al centro delle dinamiche globali, con una rinnovata attenzione agli investimenti e alle infrastrutture. Il *Global Gateway* europeo, il *Piano Mattei*

*finanziamento all'industria della Cassa per il Mezzogiorno nella dinamica degli investimenti in Italia nel secondo Novecento*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. 33, n. 4, 2019, pp. 1023-1050.

<sup>3</sup> I.M. Wallerstein, *Historical capitalism with capitalist civilization*, Verso, London-New York 1995; D. Vittorio, P. Malanima, *Il divario nord-sud in Italia, 1861-2011*, cit.; F. Braudel, *Civiltà materiale, economia e capitalismo (XV-XVIII secolo). Il tempo del Mondo*, vol. III, Einaudi, Torino 1988.

<sup>4</sup> Gi autori del presente contributo credono che solo una sintesi razionale tra le due metodologie possa essere foriera di risultati innovativi grazie alla sinergia tra archivio e metodologie quantitative.

<sup>5</sup> A. Lepore, *L'evoluzione del divario tra il Nord e il Sud dal dopoguerra a oggi*, in AA.VV., *Mezzogiorno protagonista: missione possibile*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma, 2017, pp. 19-75; V. Daniele, *Divisi in partenza? Nord e Sud dopo l'unificazione nazionale*, cit.

<sup>6</sup> A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana. Nord e Sud a 150 anni dall'Unità*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 23, n. 3, 2010, pp. 593-630.

e le politiche legate alla bioeconomia rappresentano opportunità strategiche per il rilancio del Mezzogiorno. In particolare, la bioeconomia può giocare un ruolo fondamentale nel ridurre le disuguaglianze regionali, stimolando la crescita economica attraverso settori chiave come l'agricoltura sostenibile, la produzione di bioplastiche e la bioenergia<sup>7</sup>. Inoltre, il potenziamento delle infrastrutture logistiche e delle connessioni digitali tra le due sponde del Mediterraneo può rappresentare un'occasione per ridurre il divario Nord-Sud, reintegrando il Mezzogiorno in un sistema economico più ampio e dinamico.

Alla luce di queste considerazioni, questa ricerca si propone anche di analizzare le traiettorie di sviluppo del Mezzogiorno in un'ottica geo-economica (tenendo conto anche delle trasformazioni interne per quanto riguarda l'allocazione di specifici fattori produttivi) e di valutare in che misura il nuovo assetto economico mediterraneo possa favorire una riduzione delle disuguaglianze storiche, trasformando il Sud Italia in un nodo strategico per gli scambi commerciali e gli investimenti euromediterranei.

## 2. *Il divario all'alba dell'Unità d'Italia*

La marginalizzazione del Sud è divenuta strutturale a partire dall'Unità, mostrando una notevole criticità di integrazione economica<sup>8</sup> e una dimensione tipica dei sistemi di antico regime<sup>9</sup> che, come ha scritto Amedeo Lepore<sup>10</sup>, portano a riflettere sulle origini del divario e se questo si fosse generato a partire dall'Unificazione nazionale o se fosse già consolidato durante il periodo del Risorgimento. A tal proposito è significativo porre l'attenzione su alcuni indicatori che, pur permettendo di rilevare la presenza di una divergenza tra Nord e Sud, portano alla luce un quadro maggiormente complesso che induce lo studioso a sviluppare nuove riflessioni. Seguendo quanto emerso in un recente contributo<sup>11</sup> sugli effetti dell'unificazione nazionale sulle diverse macroaree, abbiamo provveduto a ricostruire un quadro analitico di alcuni indicatori che si ritengono significativi per misurare un primo divario tra Nord, Centro e Sud, tenendo conto nello specifico anche quanto

<sup>7</sup> L. Bianchi, C. Imbriani, A. Lepore, S. Palermo, *L'evoluzione della bioeconomia circolare. Un motore per lo sviluppo industriale dell'Italia e del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2024.

<sup>8</sup> P. Saraceno, *La mancata unificazione economica italiana a cento anni dalla unificazione politica*, in Id., *Il nuovo meridionalismo*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli 1986, pp. 55-82.

<sup>9</sup> S. Fenoaltea, *The reinterpretation of Italian economic history. From Unification to the Great War*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.

<sup>10</sup> A. Lepore, *L'evoluzione del divario tra il Nord e il Sud dal dopoguerra a oggi*, cit., p. 2.

<sup>11</sup> G. Barone, D. Chilosi, C. Ciccarelli, G. de Blasio, *The effects of Italy's unification on its dual development: a synthetic control approach*, in «European Review of Economic History», vol. 29, n. 3, 2025, pp. 321-353.

già rilevato da Amedeo Lepore sulle diverse ricostruzioni quantitative basate su stime non sempre integrate con elementi di carattere qualitativo<sup>12</sup>.

All'alba dell'Unità la popolazione (Tabella 1) presentava una distribuzione piuttosto diseguale sul territorio nazionale con una maggiore concentrazione nel Sud e nelle Isole (46%) mentre nel Nord e nel Centro si collocavano rispettivamente il 39% e il 14%, quest'ultima area era quella con una maggiore densità abitativa (Figura 1); relativamente a questa variabile il Nord presentava valori molto più elevati rispetto alle altre due macroaree. Spostando l'attenzione alla superficie media dei comuni (Figura 2) possiamo osservare valori più alti al Sud e al Centro rispetto al Nord. Infine, focalizzandoci sulla popolazione dislocata nelle case sparse (Figura 3) emerge una distribuzione della popolazione agraria al Nord e al Centro nelle aree rurali e di conseguenza la presenza di una forma di colonizzazione del territorio mentre il Mezzogiorno era caratterizzato da una struttura agraria per la maggior parte dei casi ruotante attorno alla dimensione dell'*Agrotown*<sup>13</sup>.

*Tabella 1. La distribuzione della popolazione nel Regno d'Italia, 1861.*

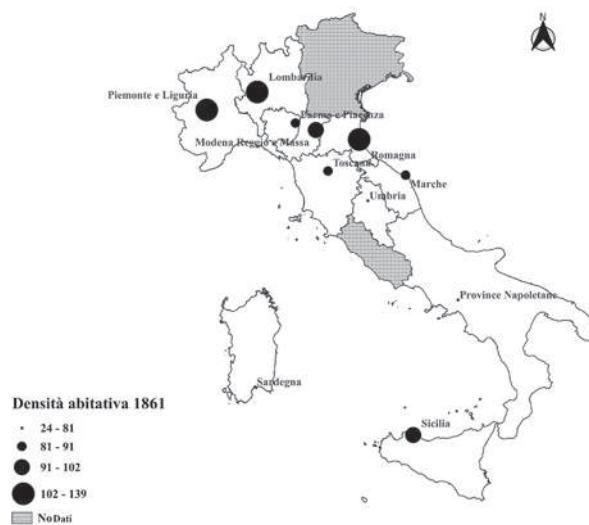
Macro Regione	Popolazione (%)	Densità (per kmq)	Pop. case sparse (su 100 abitanti)	Sup. media comuni (Kmq)
Nord	40	111	42	42
Centro	15	77	50	60
Sud e isole	45	75	7	64
Italia	100	86	24	34

Fonte: *Elaborazione dell'autore da Ministero Agricoltura, Industria e Commercio (MAIC), Censimento Generale della Popolazione 1861, Tip. Letteraria, Torino 1864.*

<sup>12</sup> A. Lepore, *L'evoluzione del divario tra il Nord e il Sud dal dopoguerra a oggi*, cit., p. 4.

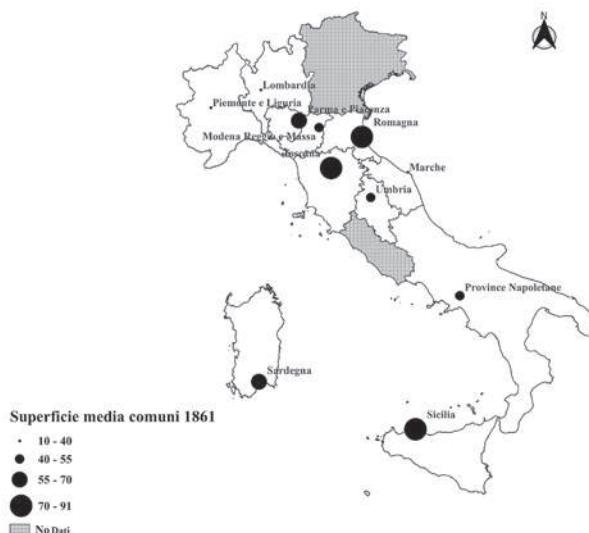
<sup>13</sup> B. Salvemini, *Prima della Puglia. Terra di Bari e il sistema regionale in età moderna*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Puglia*, Einaudi, Torino 1989.

Figura 1. Densità abitativa in Italia, 1861.



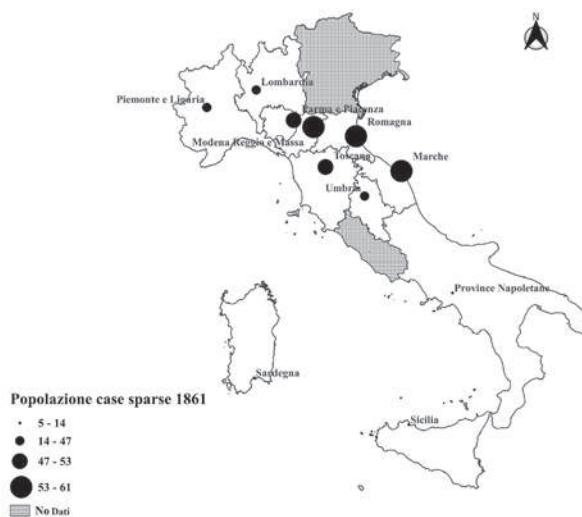
Fonte: Elaborazione dell'autore con cartografia GIS da Ministero Agricoltura, Industria e Commercio (MAIC), Censimento Generale della Popolazione 1861, Tip. Letteraria, Torino 1864.

Figura 2. Superficie media in kmq comuni in Italia, 1861.



Fonte: Elaborazione dell'autore con cartografia GIS da Ministero Agricoltura, Industria e Commercio (MAIC), Censimento Generale della Popolazione 1861, Tip. Letteraria, Torino 1864.

Figura 3. Popolazione case sparse in Italia, 1861.



Fonte: Elaborazione dell'autore con cartografia GIS da Ministero Agricoltura, Industria e Commercio (MAIC), Censimento Generale della Popolazione 1861, Tip. Letteraria, Torino 1864. Valori su 100 abitanti.

Focalizzando l'attenzione su alcune variabili utilizzate come proxy di sviluppo (il Pil sarà trattato in una prospettiva di lungo periodo nel paragrafo 4) possiamo osservare (1861) come la maggior parte della rete ferroviaria esistente si concentrasse nel Nord (più di 1.600 Km), mentre nel Mezzogiorno esistevano meno di cento chilometri di ferrovia (5% del totale della Penisola)<sup>14</sup>. Al contrario per quanto riguarda il saldo commerciale estero c'era un'omogeneità positiva tra Lombardo Veneto e Regno delle due Sicilie, quest'ultimo presentava anche un valore della seta superiore alle regioni centrali ma inferiore al Lombardo Veneto, mentre non era molto distante da quello del Piemonte Sabaudo; per i fusi di cotone invece il divario era più netto, nel Sud c'erano meno della metà di quelli presenti nel Nord<sup>15</sup>. Il quadro che si presentava era di un sostanziale ritardo del Mezzogiorno anche se con alcune specifiche caratteristiche che l'avvicinavano maggiormente alle altre regioni; preme rilevare che, per quanto riguarda la produzione agricola (pur tenendo conto delle

<sup>14</sup> Cfr. F. Amatori, A. Colli, *Impresa e industria in Italia dall'Unità a oggi*, Marsilio, Venezia 2001, p. 29. Dati da V. Negri Zamagni, *Dalla periferia al centro: la seconda rinascita economica dell'Italia, 1861-1981*, il Mulino, Bologna 1993.

<sup>15</sup> *Ibidem.*

difficoltà di ricostruzione) questa era più alta nel Regno delle due Sicilie rispetto ai valori assoluti singoli degli altri ex Stati preunitari<sup>16</sup>.

Spostando l'attenzione sugli indicatori sociali, sempre per il 1861, emerge come l'incidenza della povertà assoluta<sup>17</sup> fosse maggiore nel Sud (52%) rispetto al Centro-Nord (37%), valori che poi tendono a diminuire sensibilmente per quanto riguarda il Mezzogiorno per il decennio successivo (45%). Relativamente alla speranza di vita alla nascita i valori tra le due aree erano meno marcati 33,8 per il Centro-Nord e 31,9 per il Sud<sup>18</sup>. Al contrario, un divario altamente significativo si registrava per i tassi di analfabetismo dove nel 1861 l'87% della popolazione del Mezzogiorno si trovava in questa condizione rispetto al 67% del Centro-Nord<sup>19</sup>.

### 3. *Il Mediterraneo come spazio geo-economico*

Storicamente, il Mezzogiorno ha tratto beneficio dalla sua posizione centrale nel Mediterraneo. Prima della scoperta delle Americhe, il *Mare Nostrum* costituiva il fulcro del commercio europeo, con il Sud Italia che godeva di una posizione privilegiata all'interno delle reti commerciali internazionali. Tuttavia, a partire dal XVI secolo, con la progressiva affermazione delle rotte transatlantiche, il Mediterraneo ha perso il suo ruolo di centralità economica. È idea condivisa che il consolidarsi dell'industrializzazione avrebbe favorito, con il passare del tempo, l'area padana perché maggiormente proiettata verso il nuovo principale asse economico spostatosi verso il Nord Europa. Una simile tendenza avrebbe finito per giocare un ruolo altamente negativo nei confronti delle economie tradizionali del Mezzogiorno<sup>20</sup>.

Come anticipato tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, il Nord Italia si è avviato lungo un rapido percorso di industrializzazione, mentre il Sud è rimasto ancorato a un'economia agricola, penalizzato da politiche economiche che hanno accentuato la sua marginalizzazione<sup>21</sup>. La letteratura economica ha ampiamente dibattuto le cause di tale divario, individuando nel mutamento della geo-economia globale e nella disarticolazione dell'integrazione mediterranea uno degli

<sup>16</sup> Per i dati cfr. E. Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro*, il Mulino, Bologna 2013. In particolare, si veda l'appendice statistica.

<sup>17</sup> *Ibidem*. L'indicatore è stato costruito come la quota della popolazione in povertà assoluta sul totale della popolazione.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> SVIMEZ, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud, 1861-2011*, a cura di A. Giannola, A. Lepore, R. Padovani, L. Bianchi, D. Miotti, Bologna, il Mulino, Bologna 2011.

<sup>20</sup> V. Daniele, *Divisi in partenza? Nord e Sud dopo l'unificazione nazionale*, cit.

<sup>21</sup> A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana. Nord e Sud a 150 anni dall'Unità*, cit.; E. Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro*, cit.

elementi chiave della divergenza economica italiana<sup>22</sup>. Negli ultimi anni, tuttavia, si è assistito a un rinnovato interesse per il Mediterraneo, sostenuto da strategie economiche globali che mirano a valorizzare le rotte commerciali e i collegamenti infrastrutturali tra Europa, Nord Africa e Medio Oriente. La prospettiva mediterranea assume particolare rilevanza nel dibattito economico poiché, come dimostrano gli studi storici e quantitativi, le disuguaglianze tra il Mezzogiorno e il resto d'Italia risultavano meno accentuate nei periodi in cui il Mediterraneo fungeva da spazio economico privilegiato<sup>23</sup>. Il nuovo scenario globale, caratterizzato dal *decoupling* tra Stati Uniti e Cina e dalla necessità di riconfigurare le catene globali del valore, potrebbe restituire al Mezzogiorno un ruolo centrale come *hub* logistico e produttivo nel contesto euromediterraneo<sup>24</sup>. In questo contesto si inseriscono due iniziative strategiche chiave: il *Global Gateway* dell'Unione Europea e il *Piano Mattei per l'Africa*. Il *Global Gateway* rappresenta il primo piano infrastrutturale europeo di natura globale, con l'obiettivo di connettere l'Europa ai paesi africani attraverso investimenti nelle infrastrutture logistiche, nelle connessioni digitali e nello sviluppo sostenibile<sup>25</sup>. Il *Piano Mattei* si pone in continuità con questa strategia, mirando a promuovere relazioni economiche più equilibrate tra Italia e Africa attraverso investimenti produttivi e cooperazione in settori chiave quali l'energia rinnovabile e l'innovazione tecnologica. Entrambi i programmi sottolineano il potenziale del Mediterraneo come crocevia economico e come vettore di sviluppo per il Mezzogiorno, ridefinendo il suo ruolo all'interno dello spazio euro-africano. La recente letteratura sulla bioeconomia evidenzia, inoltre, come il Sud Italia possa beneficiare di queste dinamiche attraverso investimenti mirati in settori strategici<sup>26</sup>. La transizione ecologica e digitale potrebbe rappresentare un'opportunità per ridurre il divario Nord-Sud, rilanciando il Mezzogiorno come polo di innovazione nelle filiere dell'economia circolare e dell'agroindustria sostenibile<sup>27</sup>. La crescente importanza delle infrastrutture verdi e delle energie rinnovabili offre possibilità concrete di sviluppo, specialmente alla luce delle politiche europee orientate alla riduzione delle emissioni e alla promozione della sostenibilità ambientale. Sebbene permangano criticità legate alla governance economica e alla necessità di politi-

<sup>22</sup> A. Lepore, *Il divario Nord-Sud dalle origini a oggi*, cit.

<sup>23</sup> I. M. Wallerstein, *Historical capitalism with capitalist civilization*, cit.; F. Braudel, *Civiltà materiale, economia e capitalismo (XV-XVIII secolo). Il tempo del Mondo*, cit.

<sup>24</sup> L. Bianchi, C. Imbriani, A. Lepore, S. Palermo, *L'evoluzione della bioeconomia circolare. Un motore per lo sviluppo industriale dell'Italia e del Mezzogiorno*, cit.

<sup>25</sup> Commissione Europea, 2022.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> G. Vecchi, *In ricchezza e in povertà*, cit; G. Zanibelli, V. Ricci, *Literacy and Land inequality in Italy during Fascism. a Geographic-Historical analysis*, in «Rivista di storia economica», vol. 38, n. 2, 2022, pp. 185-210; [https://group.intesasanpaolo.com/content/dam/portalgroup/repositorydocumenti/research/it/bioeconomia/vii\\_rapporto/La\\_Bioeconomia\\_in\\_Europa%20\\_%20giugno%202021.pdf](https://group.intesasanpaolo.com/content/dam/portalgroup/repositorydocumenti/research/it/bioeconomia/vii_rapporto/La_Bioeconomia_in_Europa%20_%20giugno%202021.pdf).

che di coesione più incisive, il rinnovato interesse per il Mediterraneo suggerisce una possibile ridefinizione degli equilibri economici su scala macroregionale. Il Mezzogiorno, se adeguatamente supportato da strategie di sviluppo integrate e da investimenti infrastrutturali, potrebbe riconquistare una centralità che sembrava definitivamente compromessa dalla marginalizzazione economica dell'ultimo secolo. L'analisi delle disuguaglianze economiche e sociali in Italia evidenzia l'esistenza di un divario tra Nord e Sud sin dall'Unità. All'alba del 1861, le differenze in termini di reddito pro capite erano limitate, ma il Sud soffriva già di una minore dotazione infrastrutturale e di un più basso livello di istruzione come si evince anche da alcune analisi aggregate sui principali indicatori già osservate in precedenza e già discusse anche dalla letteratura<sup>28</sup>.

Questi fattori, insieme a scelte politiche che hanno favorito il Nord, hanno progressivamente ampliato il divario, determinando una crescita economica diseguale nel Paese<sup>29</sup>. Durante il XX secolo, il miracolo economico del Secondo dopoguerra ha temporaneamente ridotto le disuguaglianze, grazie a politiche di sviluppo regionale come la Cassa per il Mezzogiorno. Tuttavia, la crisi petrolifera degli anni Settanta e l'assenza di strategie di lungo periodo hanno portato a una nuova fase di stagnazione economica nel Sud, rendendo ancora più evidente la divergenza con il Nord.

#### 4. *La disuguaglianza dinamica nel Mezzogiorno: La quota sul Pil e la distribuzione della forza lavoro tra agricoltura e industria*

Come prima operazione abbiamo provveduto a misurare le disuguaglianze (Figura 4) in termini di reddito (utilizzando i dati elaborati da Daniele e Malanima)<sup>30</sup>, fornendo un quadro più articolato della stratificazione socioeconomica italiana dagli anni Novanta del Ottocento fino al 2001. Nello specifico abbiamo posto l'attenzione sulla quota del Pil del Sud rapportata a quella del Centro-Nord.

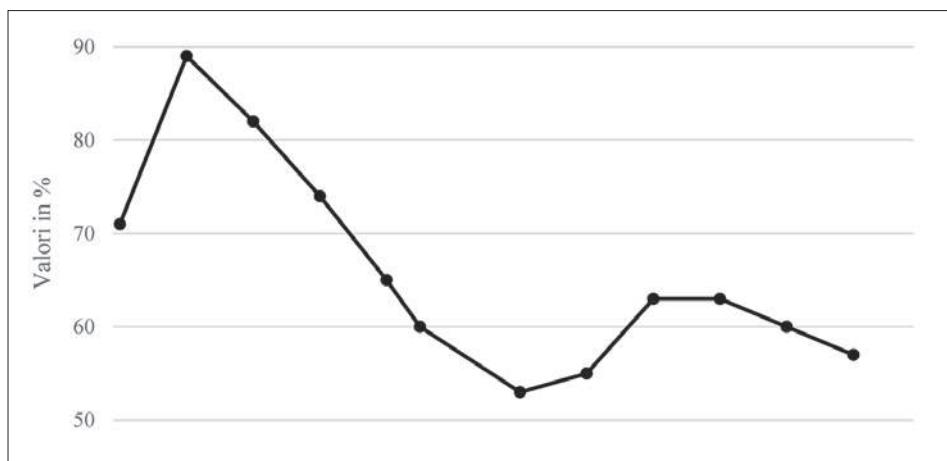
È significativo notare come tra la fine dell'Ottocento e la prima metà del Novecento si verificò un sensibile aumento del divario tra le due macroaree mentre diviene importante rilevare che durante il periodo successivo alla Seconda guerra mondiale ci fu un'inversione di tendenza volta a colmare la distanza tra le medesime.

<sup>28</sup> Cfr. F. Amatori, A. Colli, *Impresa e industria in Italia dall'Unità a oggi*, cit. Dati da V. Negri Zamagni, *Dalla periferia al centro: la seconda rinascita economica dell'Italia, 1861-1981*, cit.

<sup>29</sup> S. Fenoaltea, *The reinterpretation of Italian economic history. From Unification to the Great War*, cit.; V. Daniele, *Divisi in partenza? Nord e Sud dopo l'unificazione nazionale*, cit.

<sup>30</sup> V. Daniele, P. Malanima. *Il divario nord-sud in Italia, 1861-2011*, cit.

Figura 4. Quota del Pil del Mezzogiorno sul Nord.



Fonte: Elaborazione dell'autore su V. Daniele, P. Malanima. *Il divario nord-sud in Italia, 1861-2011*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011.

Come anticipato nella prima sezione del contributo, l'attenzione si è concentrata su un'analisi strutturale sui settori dell'industria e dell'agricoltura (come quota degli occupati sul totale della popolazione attiva) per osservare analogie e divergenze di tendenza tra le due macroaree. Ciò consente di studiare il processo di sviluppo nel Mezzogiorno durante i primi decenni della seconda metà del Novecento, anni in cui operò anche la Cassa per il Mezzogiorno che, come ha rilevato Stefano Palermo, a partire dal 1957 iniziò a sostenere «direttamente l'industrializzazione del Mezzogiorno»<sup>31</sup>.

Utilizzando le statistiche prodotte da Svimez sono state effettuate alcune elaborazioni quantitative che ci hanno consentito di testare la nostra seconda ipotesi di ricerca sui mutamenti avvenuti dopo il secondo conflitto mondiale<sup>32</sup>.

Relativamente al mondo rurale (Figura 5) possiamo notare come il Centro-Nord presenti una tendenza negativa già a partire dal primo decennio postunitario. Per quanto riguarda il Mezzogiorno invece la serie storica mostra un andamento sostanzialmente stazionario fino agli anni Cinquanta del Novecento, quando si nota un'inversione di tendenza netta dove dal 1951 al 1981 si registra un calo sostanziale dell'indicatore, i dati tendono poi a stabilizzarsi nuovamente nel periodo successivo. Restando sulla serie Mezzogiorno e osservando la

<sup>31</sup> S. Palermo, *Le nuove fonti sul finanziamento all'industria della Cassa per il Mezzogiorno nella dinamica degli investimenti in Italia nel secondo Novecento*, cit., p. 1038.

<sup>32</sup> SVIMEZ, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud, 1861-2011*, cit.

tendenza (Figura 6) per tre momenti distinti emergono risultati interessanti<sup>33</sup>. Nel primo periodo 1861-1951 possiamo notare una sostanziale stabilità dei dati e la predominanza del settore agricolo, ma è in quello successivo che si nota un cambio di passo, la riduzione dei valori dimostra l'incremento del processo di industrializzazione, tendenza che viene confermata anche per l'ultimo periodo dove viene raggiunto un equilibrio del settore primario, dato in linea con quello nazionale.

Quanto osservato consente di rilevare però che la significativa diminuzione del numero degli occupati non portò a un depauperamento del comparto agricolo. I dati quantitativi permettono di notare l'avvio di un processo di specializzazione, a tal proposito abbiamo cercato di catturare gli effetti del cambiamento e anche dell'attività della Cassa per il Mezzogiorno sulla trasformazione agraria (tenendo conto che era uno dei fini dell'Istituto)<sup>34</sup> misurando l'aumento della superficie agricola irrigata dal 1905 al 2000 (Figura 7). I dati sul Sud Italia sembrerebbero confermare quanto rilevato in precedenza ossia una crescita della variabile specialmente nel periodo 1958-1982 quando si registra una diminuzione nelle aree del Nord e una stazionarietà al Centro.

<sup>33</sup> Si riporta la tendenza a puro scopo esplicativo per facilitare la lettura dei dati e dei mutamenti verificatisi durante i diversi periodi.

<sup>34</sup> «La Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno) fu istituita con legge 10 agosto 1950, n. 646. Ma non dall'art. 1 della legge, che pure era intitolata alla sua istituzione, bensì dall'art. 2. Preliminare fu la definizione dell'obiettivo del poderoso intervento legislativo e dell'organismo politico che l'avrebbe governato: un Comitato di ministri (agricoltura e foreste, tesoro, industria e commercio, lavori pubblici, lavoro e previdenza sociale) presieduto dal Presidente del Consiglio o da un ministro da lui designato avrebbe formulato "un piano generale per la esecuzione, durante il decennio 1950-60, di opere straordinarie dirette in modo specifico al progresso economico e sociale dell'Italia meridionale". Si elencavano i settori di intervento nei quali l'intervento si sarebbe attuato: sistemazione dei bacini montani e dei relativi corsi d'acqua, bonifica, irrigazione, trasformazione agraria, viabilità ordinaria non statale, acquedotti e fognature, impianti per la valorizzazione dei prodotti agricoli e opere di interesse turistico». Cfr. <https://aset.acs.beniculturali.it/aset-web/storico/detail/IT-ACS-GEAST0564-oooooooooo1/cassa-mezzogiorno.html>.

Figura 5. Lavoratori nell'agricoltura 1861-2001.

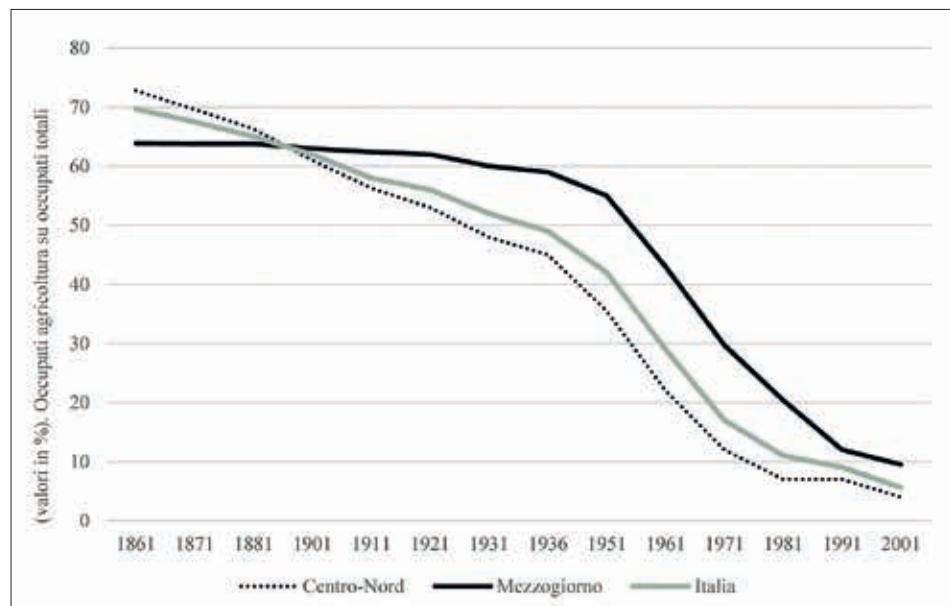
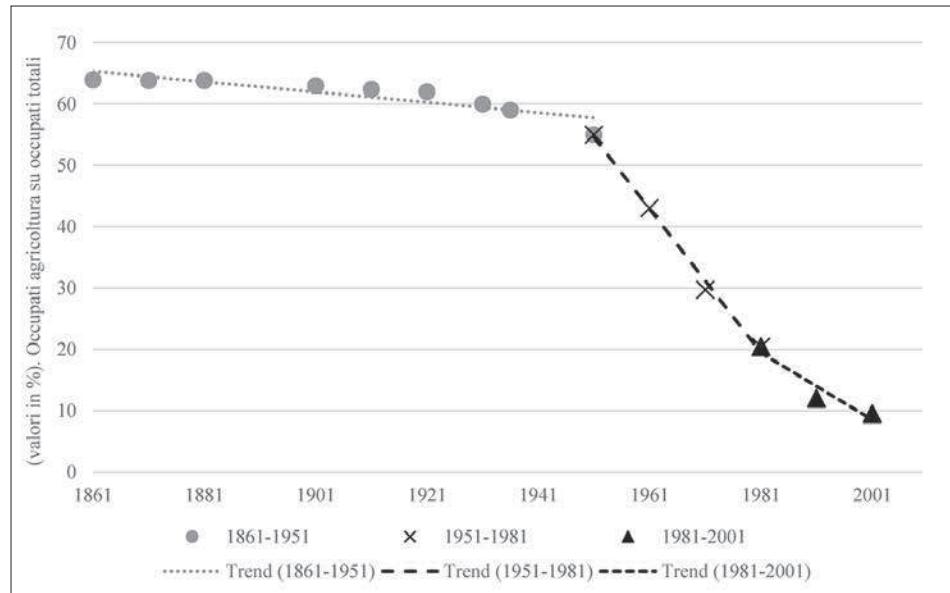
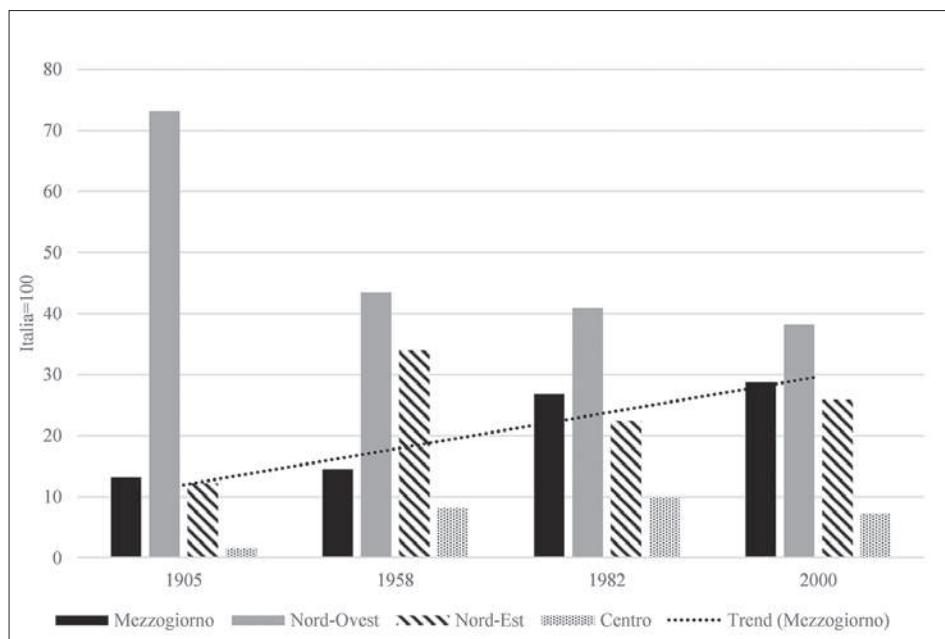


Figura 6. Evoluzione della popolazione agricola nel Mezzogiorno 1861-2001.



Fonte. Elaborazione dell'autore da SVIMEZ, 150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud, 1861-2011, a cura di A. Giannola, A. Lepore, R. Padovani, L. Bianchi, D. Miotti, il Mulino, Bologna 2011.

Figura 7. Superficie agraria irrigata macroregioni Italia 1905-2000.



Fonte: *Elaborazione dell'autore da SVIMEZ, 150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud, 1861-2011, a cura di A. Giannola, A. Lepore, R. Padovani, L. Bianchi, D. Miotti, il Mulino, Bologna 2011.*

Spostando l'attenzione sull'industria si è provveduto ad effettuare alcune elaborazioni per misurare l'andamento di questa variabile per le diverse macroaree della Penisola. Tenendo conto che, come anticipato sopra, nel 1957 iniziò un nuovo capitolo volto a favorire la nascita di impianti industriali<sup>35</sup>. Ciò andava ad arricchire il numero di interventi in nuovi settori come: aziende artigiane, pesca, beni culturali, formazione e costruzione di scuole<sup>36</sup>. In una simile prospettiva diviene rilevante andare a studiare l'evoluzione dell'incidenza degli occupati in questo settore durante un arco temporale che va dall'unificazione nazionale ai primi anni Duemila, in particolare tenendo in considerazione che dal 1951 al 1981 si verificò una crescita significativa del tasso di industrializzazione, che aumentò di 13 punti percentuali (incremento medio annuo 1,27%) arrivando al 43,5%<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> S. Palermo, *Le nuove fonti sul finanziamento all'industria della Cassa per il Mezzogiorno nella dinamica degli investimenti in Italia nel secondo Novecento*, cit., p. 1038.

<sup>36</sup> Si veda <https://aset.acs.beniculturali.it/aset-web/storico/detail/IT-ACS-GE-AST0564-oooooooooooo/cassa-mezzogiorno.html>.

<sup>37</sup> Cfr. N. Novacco, a cura di. *Per il Mezzogiorno e per l'Italia. Un sogno ed un impegno che dura da 60 anni*, Il Mulino, Bologna 2007; S. Palermo, *Le nuove fonti sul finanziamento all'industria della Cassa per il Mezzogiorno nella dinamica degli investimenti in Italia nel secondo Novecento*, cit.

Dall'analisi quantitativa emergono (Figura 8) valori più alti della serie Mezzogiorno rispetto alle altre durante il primo decennio postunitario. È un risultato da prendere comunque con cautela tenendo conto che nei censimenti viene riportato anche il lavoro femminile a domicilio, in particolare nel settore tessile<sup>38</sup>. I dati della macroregione sono pressoché stabili fino alla fine del secondo conflitto mondiale dove si nota un'inversione del trend che diviene crescente.

Centrando l'analisi sui valori del meridione possiamo notare (Figura 9) come dal 1861 al 1951 la tendenza dei dati sia sostanzialmente stazionaria; è nel periodo successivo tra il 1951 e il 1971 che si nota un considerevole aumento della variabile.

Infine, per testare la nostra ipotesi abbiamo analizzato (Figura 10) il valore aggiunto del settore industriale e il reddito totale dei lavoratori prodotto dal 1951 al 2001 rapportando il valore del Sud a quello del Centro-Nord. L'elaborazione ha consentito di rilevare una crescita dei due indicatori mostrando comunque un divario significativo tra Mezzogiorno e Centro-Nord; è evidente, comunque, che l'attività della Cassa abbia influito, negli anni in cui operò, nel processo di recupero del *gap* da parte del Sud, tenendo conto che l'inversione di tendenza successiva al periodo studiato si pone in linea con la fine dell'intervento straordinario<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> G. Mancini, Women's Labor Force Participation in Italy, 1861-2011, in, «Rivista di storia economica», vol. 34, n. 1, 2012, pp. 3-68; C. Ciccarelli, A. Missiaia, *The industrial labor force of Italy's provinces: Estimates from the population censuses, 1871-1911*, in «Rivista di storia economica», vol. 29, n. 2, 2013, pp. 141-192.; V. Daniele, P. Malanima, *Regional wages and the north-south disparity in Italy after the unification*, in «Rivista di storia economica», vol. 33, n. 2, pp. 117-158.

<sup>39</sup> S. Palermo, *Le nuove fonti sul finanziamento all'industria della Cassa per il Mezzogiorno nella dinamica degli investimenti in Italia nel secondo Novecento*, cit.

Figura 8. Lavoratori nell'industria, 1861-2001.

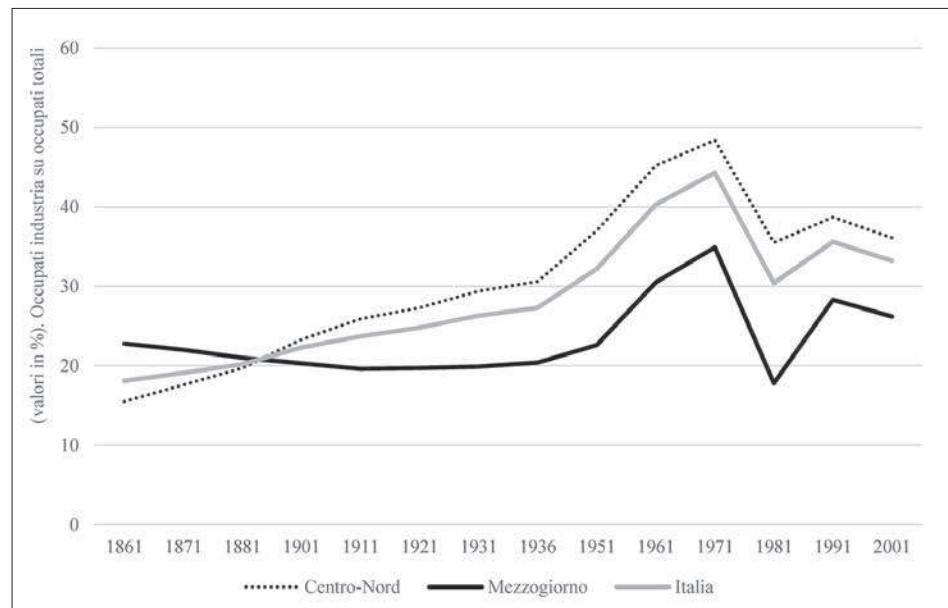
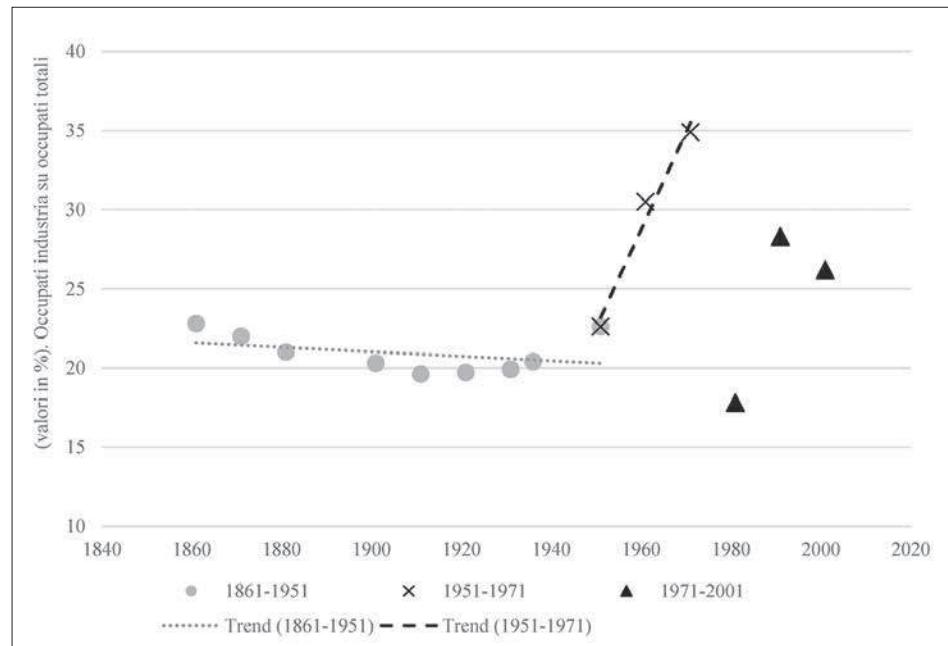
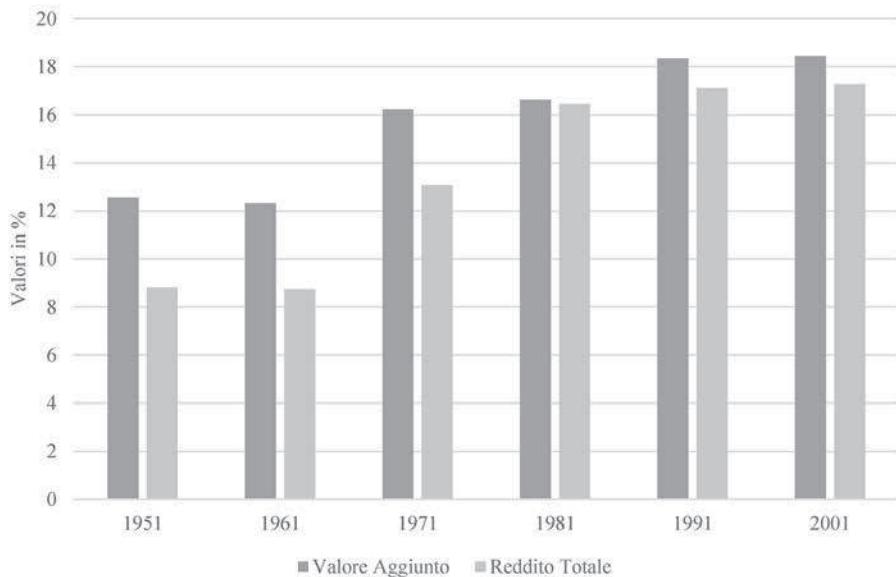


Figura 9. Evoluzione dei lavoratori industriali nel Mezzogiorno, 1861-2001.



Fonte: Elaborazione dell'autore da SVIMEZ, 150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud, 1861-2011, a cura di A. Giannola, A. Lepore, R. Padovani, L. Bianchi, D. Miotti, il Mulino, Bologna 2011.

Figura 10. Rapporto Sud/Nord valore aggiunto e reddito totale industria, 1951-2001.



Fonte: *Elaborazione dell'autore da SVIMEZ, 150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud, 1861-2011, a cura di A. Giannola, A. Lepore, R. Padovani, L. Bianchi, D. Miotti, il Mulino, Bologna 2011.*

##### 5. *Un paradosso strutturale: il dualismo economico e la mancata modernizzazione*

Il Mezzogiorno presenta una concentrazione del capitale significativamente più marcata rispetto al Nord, con una distribuzione della ricchezza che si configura come altamente diseguale. Nel 2021, l'1% più ricco della popolazione italiana deteneva il 22% della ricchezza nazionale, una percentuale superiore alla media europea (18%). Tuttavia, questa disparità assume contorni ancora più marcati nel Mezzogiorno: se nel Nord-Ovest il 10% più ricco possiede il 45% della ricchezza regionale, nel Mezzogiorno la stessa *élite* controlla oltre il 55%, con picchi del 60% in Sicilia e Campania<sup>40</sup>. Questi dati smentiscono l'immagine di un Sud “povero ma equalitario”, rivelando invece una stratificazione sociale più marcata che al Nord, ereditata da secoli di latifondismo e riprodotta oggi attraverso meccanismi di accumulazione capitalistica tipici delle economie periferiche. Un aspetto particolarmente rilevante è la capacità di accumulazione e reinvestimento del capitale. Il

<sup>40</sup> WID, 2022.

coefficiente  $\beta$ , che misura il rapporto tra capitale e reddito, risulta significativamente inferiore nel Mezzogiorno rispetto al Nord. Secondo le stime fornite dalla *Banca d'Italia*<sup>41</sup>, il coefficiente  $\beta$  nel Sud Italia è pari al 55%, inferiore al 62% registrato nel Nord. Questo valore riflette una minore disponibilità di capitale produttivo e una più alta incidenza di capitale immobilizzato in asset non produttivi, quali immobili e terreni. In particolare, il 65% della ricchezza del Sud è legato a beni immobili, una percentuale nettamente superiore a quella del Nord, dove invece la ricchezza è distribuita in asset più dinamici, come titoli finanziari e investimenti industriali<sup>42</sup>. Un ulteriore elemento di criticità riguarda il drenaggio di risorse economiche dal Mezzogiorno. Il WID (*World Inequality Database*) evidenzia come solo il 30% dei redditi da capitale generati nel Sud venga reinvestito localmente, mentre il restante 70% confluisce verso le regioni settentrionali<sup>43</sup>. Questo fenomeno è indicativo di un sistema economico squilibrato, in cui le regioni meridionali funzionano come una periferia dipendente, incapace di trattenere il capitale necessario per lo sviluppo produttivo locale<sup>44</sup>. Inoltre, il WID segnala che circa il 40% dei depositi bancari del Mezzogiorno è detenuto in giurisdizioni *offshore*, come la Svizzera e il Lussemburgo, evidenziando il carattere estrattivo del capitalismo meridionale e il conseguente impoverimento del tessuto economico locale.

L'analisi della distribuzione del capitale nel Mezzogiorno permette di evidenziare un paradosso strutturale: pur essendo caratterizzato da una notevole ricchezza patrimoniale, questa non viene utilizzata in modo produttivo per favorire la crescita economica. Tale fenomeno è stato studiato in una prospettiva macroeconomica da Piketty<sup>45</sup>, secondo cui una diseguaglianza elevata, in assenza di politiche redistributive efficaci, ostacola l'accumulazione di capitale produttivo e la crescita sostenibile. Nel caso del Mezzogiorno, la persistenza di una struttura economica basata su modelli di accumulazione estrattiva ha determinato un ciclo di sottosviluppo, in cui il capitale viene trasferito altrove invece di essere reinvestito localmente. La teoria del “capitalismo estrattivo” di Acemoglu e Robinson<sup>46</sup> aiuta a comprendere questa dinamica: il Sud Italia si configura come una regione economicamente periferica, con istituzioni che non incentivano l'innovazione e la redistribuzione della ricchezza, ma che tendono a consolidare il potere economico nelle mani di

<sup>41</sup> Banca d'Italia, *Economie Regionali. L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, n. 22, 2023. Nello specifico pp. 23-30.

<sup>42</sup> Banca d'Italia, *L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, cit.

<sup>43</sup> P. Acciari, F. Alvaredo, S. Morelli, *The concentration of personal wealth in Italy 1995-2016*, World Inequality Lab, 2021; World Inequality Report, 2022. Nello specifico sull'Italia si veda p. 201.

<sup>44</sup> L. Bianchi, C. Imbriani, A. Lepore, S. Palermo, *L'evoluzione della bioeconomia circolare. Un motore per lo sviluppo industriale dell'Italia e del Mezzogiorno*, cit.

<sup>45</sup> T. Piketty, *Capital in the twenty-first century.*, Harvard University Press, Harvard 2014.

<sup>46</sup> D. Acemoglu, R. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business, New York 2012.

élite ristrette. Questa situazione è aggravata dalla fragilità del mercato del lavoro e dalla scarsa integrazione del Mezzogiorno nei settori economici più innovativi. Secondo i dati Svimez<sup>47</sup>, solo il 12% della forza lavoro meridionale è impiegata nei settori ad alta intensità tecnologica e innovativa, rispetto al 28% delle regioni settentrionali. Questo ritardo strutturale impedisce al Mezzogiorno di cogliere le opportunità offerte dalla globalizzazione e dalla transizione digitale, perpetuando il divario con il Nord. Di fronte a questa realtà, emerge la necessità di ripensare le strategie di sviluppo per il Mezzogiorno, puntando su settori ad alta intensità di conoscenza e su investimenti produttivi in grado di rompere il ciclo della diseguaglianza. La “bioeconomia” rappresenta una delle possibili direttive per la trasformazione strutturale del Sud, offrendo opportunità di crescita sostenibile e riduzione del divario economico. Come sottolineato dal *Global Gateway* dell’Unione Europea e dal *Piano Mattei per l’Africa*, l’integrazione del Mezzogiorno in un sistema economico euromediterraneo più dinamico potrebbe rappresentare una svolta decisiva. Investire in progetti legati alla bioeconomia, all’energia rinnovabile e alle infrastrutture digitali consentirebbe di creare nuove opportunità occupazionali e ridurre la dipendenza da settori tradizionali a bassa produttività. Inoltre, politiche di giustizia patrimoniale, come la redistribuzione degli investimenti e incentivi fiscali per il reinvestimento locale del capitale, potrebbero contribuire a ridurre la concentrazione della ricchezza e stimolare la crescita inclusiva nel Mezzogiorno. L’analisi dei dati WID conferma che il Mezzogiorno è intrappolato in una dinamica di “diseguaglianza dinamica”, in cui bassa produttività e alta concentrazione di ricchezza si autoalimentano, generando un ciclo di stagnazione economica. Per superare questa impasse, è necessaria una trasformazione strutturale che faccia leva su investimenti mirati, innovazione tecnologica e una maggiore integrazione del Sud Italia nelle reti produttive globali. Solo attraverso un ripensamento del modello economico e politiche di sviluppo più incisive, il Mezzogiorno potrà recuperare competitività e ridurre il divario con il Nord.

## 6. Conclusioni

L’analisi storica ed economica del Mezzogiorno conferma come il divario Nord-Sud sia il risultato di una combinazione di fattori strutturali, politici e geoeconomici di lungo periodo. La marginalizzazione del Sud, inizialmente legata alla perdita di centralità del Mediterraneo nelle rotte commerciali globali, si è poi consolidata con la rivoluzione industriale e con le politiche economiche che hanno

<sup>47</sup> SVIMEZ, *Rapporto Svimez 2023. L’economia e la società del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2023. Cfr. I capitolo, Europa, Italia, Mezzogiorno: crisi energetica, inflazione e rientro dalle politiche espansive, pp. 3-20.

privilegiato il Nord Italia. Tuttavia, le trasformazioni economiche e geopolitiche globali in corso aprono scenari inediti che potrebbero consentire un'inversione di tendenza. Le dinamiche della disuguaglianza globali dimostrano come le economie periferiche, se non supportate da politiche adeguate, tendano a restare intrappolate in un modello di sviluppo dipendente dai centri economici più forti. Il Mezzogiorno incarna perfettamente questo modello, in cui l'accumulazione del capitale rimane limitata, i profitti vengono reinvestiti altrove e la stratificazione sociale si accentua, favorendo una concentrazione della ricchezza sempre più marcata. Tuttavia, la posizione geografica e il ruolo nei circuiti commerciali internazionali possono rappresentare fattori chiave per trasformare un'economia periferica in un nodo strategico delle reti economiche globali. In questo senso, l'integrazione del Mezzogiorno nei nuovi flussi euromediterranei potrebbe rappresentare una risposta alla stagnazione economica e alla concentrazione della ricchezza. L'interpretazione braudeliana della storia economica del Mediterraneo suggerisce che il destino del Mezzogiorno è inscindibilmente legato alle dinamiche del bacino mediterraneo. Braudel ha dimostrato che, nei periodi in cui il Mediterraneo è stato al centro delle relazioni economiche internazionali, il Mezzogiorno ha goduto di maggiore prosperità. Viceversa, con il declino dell'importanza mediterranea e il rafforzamento dell'asse economico atlantico e nord-europeo, il Sud Italia è stato progressivamente marginalizzato. Oggi, con il ritorno del Mediterraneo come area strategica per il commercio globale, grazie al crescente ruolo dell'Africa e del Medio Oriente, si apre un'opportunità unica per il Mezzogiorno di riconquistare un ruolo centrale. In questo contesto, il *Global Gateway* dell'Unione Europea e il *Piano Mattei per l'Africa* rappresentano due strategie fondamentali per ridefinire il ruolo del Mezzogiorno nella geo-economia contemporanea. Questi progetti mirano a creare infrastrutture e connessioni commerciali tra l'Europa e l'Africa, offrendo al Mezzogiorno la possibilità di fungere da piattaforma logistica e produttiva per le relazioni tra i due continenti. Tuttavia, affinché questa occasione si traduca in un reale sviluppo economico, sarà necessario adottare politiche di investimento mirate e strategie di lungo periodo che incentivino la creazione di filiere produttive locali. Uno degli strumenti chiave per la riduzione delle disuguaglianze economiche e per la crescita sostenibile del Mezzogiorno è lo sviluppo della bioeconomia. L'investimento in settori ad alto valore aggiunto, come l'energia rinnovabile, l'agricoltura sostenibile e la produzione di materiali innovativi, potrebbe contribuire a rafforzare la competitività della regione e a ridurre la dipendenza da settori tradizionali a bassa produttività. Inoltre, la creazione di ZES (Zone Economiche Speciali), incentivi fiscali per gli investimenti produttivi e misure di redistribuzione della ricchezza potrebbero favorire un riequilibrio economico tra Nord e Sud. Nonostante le opportunità offerte dal nuovo scenario globale, permangono "sfide strutturali" che potrebbero ostacolare il rilancio del Mezzogiorno. Il drenaggio di capitale verso il Nord, la scarsa capacità di attrarre investimenti esteri e le debolezze istituzionali

rappresentano ancora freni allo sviluppo della regione. È quindi essenziale che le strategie economiche siano accompagnate da “riforme strutturali” volte a migliorare la qualità delle istituzioni, potenziare l’istruzione e la formazione tecnica, e creare un ecosistema favorevole alla crescita delle imprese locali. In definitiva, il Mezzogiorno si trova in una fase cruciale della sua storia economica. Le condizioni globali attuali offrono l’opportunità di spezzare il ciclo di marginalizzazione che ha caratterizzato la regione negli ultimi due secoli. Tuttavia, perché questa transizione avvenga, sarà necessario un impegno strategico sia a livello nazionale che europeo, che coniughi politiche di sviluppo sostenibile, investimenti infrastrutturali e strategie di redistribuzione della ricchezza. Se tali condizioni saranno soddisfatte, il Mezzogiorno potrà finalmente superare la sua condizione di periferia economica e riaffermarsi come un nodo strategico della geo-economia mediterranea.

## *L'implementazione del PNRR nel Mezzogiorno: opportunità, sfide e prospettive future*

### *1. Introduzione*

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), finanziato attraverso il dispositivo europeo Next Generation EU (NGEU), rappresenta un'opportunità storica per il rilancio dell'economia italiana, con particolare attenzione al Mezzogiorno. Il Sud Italia, tradizionalmente caratterizzato da ritardi infrastrutturali, minori opportunità lavorative e una capacità amministrativa ridotta rispetto al Centro-Nord, è destinatario del 40% delle risorse complessive del Piano.

La necessità di un intervento mirato nel Mezzogiorno si fonda su dati economici e sociali preoccupanti. Secondo il Rapporto Svimez 2024, il Pil pro capite delle regioni meridionali rimane significativamente inferiore rispetto a quello delle regioni centro-settentrionali, con una differenza che si attesta intorno al 45%. Inoltre, i tassi di disoccupazione e di povertà assoluta nel Sud superano la media nazionale, mentre le opportunità educative e sanitarie risultano più limitate<sup>1</sup>.

Il PNRR è stato concepito per affrontare queste disparità, attraverso investimenti in infrastrutture, digitalizzazione, transizione ecologica, istruzione, sanità e inclusione sociale. Tuttavia, il successo del Piano dipenderà dalla capacità delle amministrazioni locali di attuare i progetti nei tempi previsti e di superare le tradizionali criticità burocratiche che hanno storicamente rallentato l'implementazione delle politiche pubbliche nel Mezzogiorno. A tal proposito, le istituzioni pubbliche hanno evidenziato la necessità di rafforzare la governance locale attraverso l'adozione di sistemi di monitoraggio digitale e strumenti di valutazione dei progetti, in modo da garantire trasparenza e tempestività nell'attuazione degli investimenti<sup>2</sup>.

Nel corso dei prossimi anni, l'efficacia dell'attuazione del PNRR sarà determinata non solo dalla capacità delle istituzioni centrali e locali di gestire le risorse, ma anche dalla capacità di coinvolgere il tessuto produttivo locale, le università e il terzo settore in un processo sinergico e partecipato. Il PNRR, infatti, non può

<sup>1</sup> SVIMEZ, *Rapporto Svimez 2024. L'economia e la società del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2024.

<sup>2</sup> iFEL Fondazione ANCI, *Lo stato di attuazione del PNRR e il ruolo dei comuni*, Roma 2024.

essere considerato solo come un piano di investimenti infrastrutturali, ma come uno strumento per la trasformazione economica e sociale del Mezzogiorno.

## 2. *Contesto socioeconomico del Mezzogiorno*

Il Mezzogiorno presenta un quadro socioeconomico complesso, caratterizzato da storiche difficoltà economiche, bassi livelli di occupazione e significative disuguaglianze territoriali. Secondo il Rapporto Svimez 2024<sup>3</sup>, mentre il Pil nazionale ha registrato una crescita dello 0,5% nel 2024, il Mezzogiorno ha segnato un incremento leggermente superiore, pari allo 0,8%, grazie soprattutto agli investimenti pubblici sostenuti dal PNRR. Ciò va a rafforzare le informazioni provenienti dall'Istat aggiornate al 2023, le quali evidenziano una crescita del Pil regionale del 5,1% rispetto al 2019, superando la media del Centro-Nord, che si attesta intorno al 4,4% nello stesso periodo<sup>4</sup>. Questi risultati testimoniano l'efficacia degli investimenti strutturali nel ridurre il divario economico tra le diverse macroaree del Paese.

Il settore delle costruzioni ha svolto un ruolo trainante, alimentato dai fondi PNRR destinati alle infrastrutture pubbliche, come il potenziamento delle reti ferroviarie, la riqualificazione urbana e la realizzazione di nuove scuole e ospedali. In particolare, il comparto edilizio ha registrato un incremento degli investimenti reali del 40% e un aumento dell'occupazione del 29% nel periodo 2021–2023, dati che sottolineano la relazione positiva tra lo sviluppo delle infrastrutture e la crescita occupazionale. Tuttavia, questa crescita non è stata sufficiente a colmare il divario con il Centro-Nord. Il tasso di occupazione nel Mezzogiorno rimane inferiore di circa 15 punti percentuali rispetto alla media nazionale, mentre la disoccupazione giovanile supera il 30% in alcune regioni, come la Calabria e la Sicilia<sup>5</sup>.

Un altro fattore critico è rappresentato dalla capacità fiscale degli enti locali, limitata rispetto alle regioni settentrionali. Le regioni del Nord, infatti, dispongono di risorse umane e infrastrutturali più avanzate, che facilitano la gestione dei progetti. Inoltre, il contesto economico settentrionale attira maggiori investimenti privati, mentre il Sud fatica ad attrarre capitali complementari, rendendo più complessa la realizzazione dei progetti. Un ulteriore elemento di disuguaglianza è rappresentato dal livello di digitalizzazione dei servizi pubblici: le piattaforme online e i sistemi di monitoraggio sono decisamente più evoluti al Nord, contribuendo a una maggiore efficienza<sup>6</sup>. Questo si traduce in minori investimenti nei servizi pubblici e in una

<sup>3</sup> SVIMEZ, *Rapporto Svimez 2024, L'economia e la società del Mezzogiorno*, cit.

<sup>4</sup> ISTAT, *L'Italia dei territori: sfide e potenzialità*, Rapporto annuale 2024, Roma 2024, pp. 159-210.

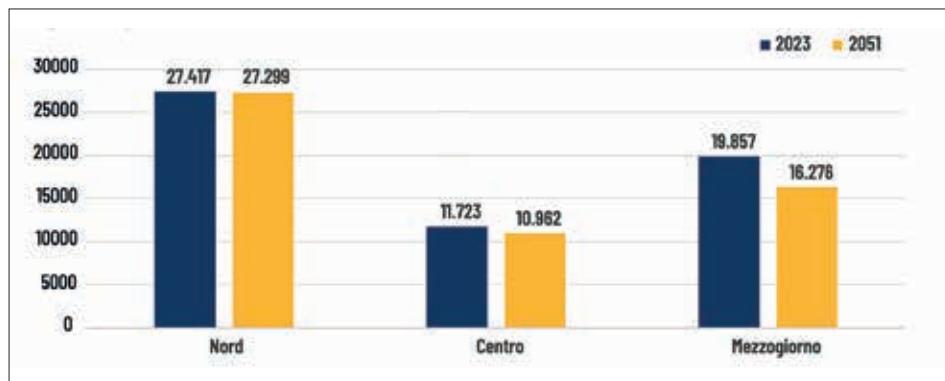
<sup>5</sup> Banca d'Italia, *L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, Economie regionali, n. 22, Roma 2024.

<sup>6</sup> Agenzia per la Coesione Territoriale, *Monitoraggio degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno*, Roma 2024.

minore capacità di cofinanziare i progetti del PNRR. Il Rapporto Svimez evidenzia che la spesa pubblica pro capite per l'istruzione e la sanità nel Sud è inferiore del 30% rispetto al Centro-Nord<sup>7</sup>.

Il contesto demografico aggrava ulteriormente la situazione. Il Mezzogiorno sta affrontando un progressivo spopolamento, con un saldo migratorio negativo che vede soprattutto i giovani laureati trasferirsi verso il Nord o all'estero in cerca di migliori opportunità lavorative. Nonostante l'incremento occupazionale registrato in settori strategici come le costruzioni e l'innovazione tecnologica, la "fuga dei cervelli" e la migrazione dei giovani qualificati rappresentano infatti un problema cruciale. Questo fenomeno mina la capacità del territorio di attrarre investimenti e di sviluppare un tessuto economico innovativo. Le proiezioni demografiche ufficiali indicano che entro il 2050 il Mezzogiorno potrebbe subire una perdita netta di circa 3,6 milioni di abitanti, rappresentando l'82% della riduzione demografica nazionale, come evidenziato dai dati Istat<sup>8</sup>. Questo fenomeno di spopolamento incide negativamente sulla disponibilità di forza lavoro e sul potenziale di sviluppo economico delle aree interne, dove la mancanza di servizi essenziali, come sanità, trasporti e istruzione, rende difficile trattenere la popolazione residente. La desertificazione demografica di queste aree rischia di compromettere ulteriormente la capacità di sviluppo economico del Mezzogiorno, accentuando ulteriormente gli squilibri territoriali e creando un circolo vizioso difficile da interrompere.

*Figura 1. Popolazione nel 2023 e previsione demografica per il 2051, per aree geografiche (in milioni)*



Fonte: Elaborazione Svimez su dati Istat.

<sup>7</sup> SVIMEZ, *Rapporto Svimez 2024, L'economia e la società del Mezzogiorno*, cit.

<sup>8</sup> ISTAT, *Indicatori socioeconomici regionali 2024*, Roma 2024.

### 3. Attuazione del PNRR: stato e risultati

Il PNRR indirizza gli investimenti in ambiti strategici fondamentali per la trasformazione economica e sociale del Mezzogiorno. In ambito infrastrutturale, la modernizzazione della rete ferroviaria punta a ridurre i tempi di percorrenza e a migliorare la connettività interregionale. Dal punto di vista della sostenibilità, la promozione delle energie rinnovabili e lo sviluppo di sistemi *smart grid* sono in linea con gli obiettivi del *Green Deal* europeo e mirano ad incrementare l'indipendenza energetica delle regioni del Sud. Anche il settore dell'innovazione e della digitalizzazione assume un ruolo centrale, con interventi destinati all'espansione della banda larga e all'introduzione del 5G, strumenti essenziali per ridurre il *digital divide* e aumentare la competitività delle imprese locali. Infine, le politiche di inclusione sociale e sviluppo territoriale mirano a contrastare la povertà e a favorire l'occupazione, con un'attenzione particolare verso le fasce più vulnerabili e i giovani.

Per i progetti per i quali ReGIS (Sistema di Gestione e Monitoraggio del Piano Nazionale di ripresa e Resilienza) fornisce dati riguardanti l'inizio e la conclusione della fase di esecuzione dei lavori, al 13 dicembre 2024 si registrano 128,4 miliardi di fondi PNRR territorializzabili. Per quanto diversificati siano gli interventi pianificati, gli investimenti in infrastrutture rappresentano uno dei pilastri del PNRR per il Mezzogiorno: la percentuale di risorse PNRR destinate a interventi infrastrutturali nel Sud è pari al 54,2%, risultando circa 8 punti percentuali più alta rispetto al Centro-Nord, che si attesta al 45,8%<sup>9</sup>.

La distribuzione delle risorse destinate alla realizzazione di opere pubbliche per i vari soggetti attuatori evidenzia un ruolo importante delle amministrazioni locali. La percentuale delle risorse gestite dai Comuni per progetti da realizzare in quest'area è del 33,2% nel Mezzogiorno, rispetto al 30,5% del Centro-Nord. Inoltre, i dati pro capite mostrano un impegno maggiore da parte dei Comuni meridionali, con investimenti PNRR pari a 440 euro per abitante, contro i 302 euro del Centro-Nord. Per quanto riguarda le amministrazioni regionali, la loro incidenza è del 15% nel Mezzogiorno e circa del 12% al Centro-Nord in termini di risorse complessive; se si considerano le risorse pro capite, quelle delle regioni meridionali ammontano a 197 euro per cittadino, mentre nel Centro-Nord si attestano a 118 euro<sup>10</sup>. Al Sud, circa il 60% delle risorse gestite dagli altri soggetti attuatori è amministrato da RFI (Rete Ferroviaria Italiana), che ha quasi interamente la responsabilità della Missione 3 *Infrastrutture per la mobilità sostenibile*. Non è un caso, come testimoniato

<sup>9</sup> SVIMEZ, *Pnrr Execution: le opere pubbliche di Comuni e Regioni*, in «Informazioni Svimez», n. 1, 2025.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

dall'ultimo Rapporto della Camera dei Deputati<sup>11</sup>, che i principali interventi riguardano il potenziamento delle reti ferroviarie, la modernizzazione delle infrastrutture portuali e la riqualificazione delle strade secondarie. Il potenziamento della rete ferroviaria Napoli-Bari, in particolare, è considerato strategico per migliorare la mobilità delle persone e delle merci, riducendo i tempi di percorrenza e favorendo l'integrazione economica tra le due macroaree.

Tabella 1. Risorse PNRR suddivise per opere pubbliche e soggetto attuatore

Soggetti attuatori	Mezzogiorno						Centro-Nord					
	risorse totali			progetti in fase esecutiva			risorse totali			progetti in fase esecutiva		
	min euro	in % su risorse totali	in euro pro capite	min euro	in % su risorse totali	in euro pro capite	min euro	in % su risorse totali	in euro pro capite	min euro	in % su risorse totali	in euro pro capite
Comuni (a)	8.701	33,2	439,8	5.571	64,0	281,6	11.822	30,5	301,7	9.733	82,3	248,4
Regioni	3.901	14,9	197,2	1.950	50,0	98,5	4.823	11,9	118,0	3.510	75,9	89,8
Altri	13.643	52,0	689,7	12.347	90,5	624,1	22.370	57,6	570,8	21.078	94,2	537,9
di cui i principali (in %):												
RRI spa	60,4			7841	95,1		86,1			13.362	98,5	
E-DISTRIBUZIONE spa	12,8			1749	100,0		11,0			1.729	100,0	
TERNA	0,7			95	100,0		2,1			325	100,0	
<b>Totale</b>	<b>28.248</b>		<b>1.326,7</b>	<b>19.868</b>	<b>75,7</b>	<b>1.004</b>	<b>38.815</b>		<b>990,5</b>	<b>34,321</b>	<b>88,4</b>	<b>875,8</b>

Fonte: Elaborazione Svimez su dati ReGIS al 31/12/2024; (a) incluse le città metropolitane.

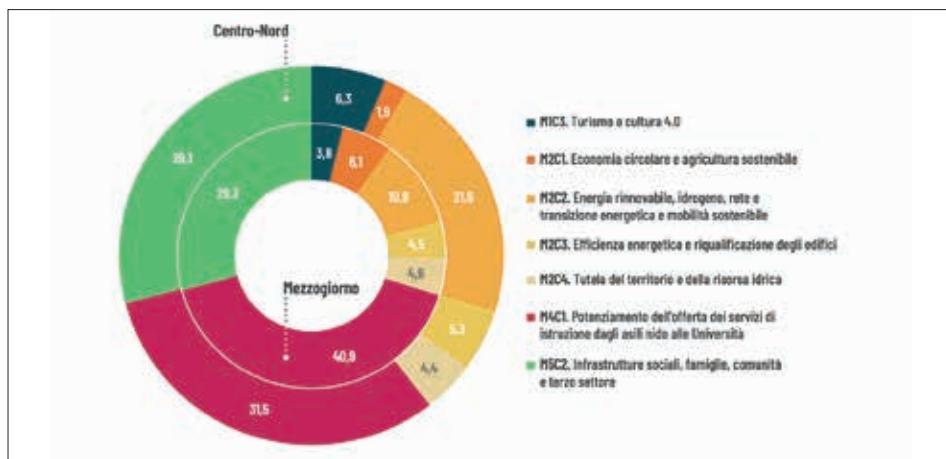
Come riportato nella Tabella 1 dell'ultima informativa Svimez<sup>12</sup>, a fine dicembre 2024 i Comuni del Sud hanno avviato progetti per un valore di 5,6 miliardi di euro, corrispondente al 64% del totale degli investimenti a loro assegnati. Al contrario, i Comuni del Centro-Nord hanno avviato progetti per un importo di 9,7 miliardi, pari all'82,3% delle risorse del PNRR a essi assegnati.

Tra gli interventi gestiti dai Comuni del Mezzogiorno un peso rilevante, maggiore rispetto a quanto rilevato nel Centro-Nord, hanno le azioni destinate a potenziare l'offerta di servizi educativi per la prima infanzia e le infrastrutture scolastiche, come previsto nella componente M4C1 *Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione dagli asili nido alle Università*. La parte finanziariamente più robusta detiene circa il 41% delle risorse comunali del PNRR, mentre questa percentuale scende al 31,5% per i Comuni situati nel Centro-Nord del Paese.

<sup>11</sup> Camera dei deputati, Servizio studi-Dipartimento Ambiente, *Infrastrutture strategiche e prioritarie, Rapporto annuale 2024*, Roma 2024.

<sup>12</sup> SVIMEZ, *Pnrr Execution: le opere pubbliche di Comuni e Regioni*, cit.

Figura 2. Risorse PNRR per opere pubbliche a titolarità dei Comuni per Missione e Componente (in%)



Fonte: elaborazione Svimez su dati ReGIS al 31/12/2024; incluse le città metropolitane.

Un altro aspetto rilevante è rappresentato dal valore pro capite dei progetti per i quali ReGIS ha avviato la fase esecutiva, il quale riflette l'impegno attuativo delle amministrazioni comunali nel Sud Italia: il valore medio per i Comuni del Mezzogiorno, pari a 281,6 euro per abitante, supera di 33 euro quello dei Comuni del Centro-Nord, che si attesta a 248,4 euro.

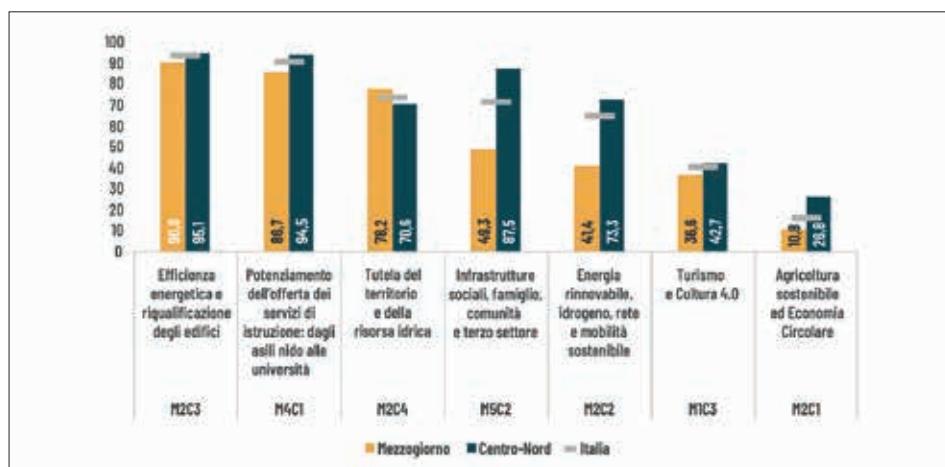
Il monitoraggio evidenzia al contrario che le amministrazioni regionali del Mezzogiorno presentano ritardi più significativi nell'avvio dei progetti rispetto ai Comuni. Infatti, solo la metà del valore totale degli investimenti PNRR a loro carico è stato avviato, rispetto a circa il 75% registrato nelle regioni del Centro-Nord.

Gli investimenti che registrano il maggior ritardo per tutte le amministrazioni comunali italiane, con una particolare incidenza nel Sud (dove solo circa l'11% dei lavori è stato avviato, rispetto al 27% del Centro-Nord), appartengono alla componente *M2C1 Agricoltura sostenibile ed economia circolare*. All'interno di questa componente, la misura principale per quanto riguarda gli stanziamenti è la “Realizzazione di nuovi impianti per la gestione dei rifiuti e l'ammodernamento di quelli esistenti”. Nel Sud, l'85% delle risorse complessive destinate a questa misura non ha ancora visto l'avvio dei cantieri, contro il 69% del Centro-Nord. Si osservano ritardi notevoli anche nelle altre infrastrutture ambientali e in quelle idriche, che presentano tra l'altro gravi carenze nell'erogazione dei servizi. Al Sud, i lavori avviati per l'investimento nello “sviluppo del trasporto rapido di massa” rappresentano circa il 41% del valore degli stanziamenti, mentre al Centro-Nord si arriva al 73%. Le differenze tra Mezzogiorno e Centro-Nord sono ancora più

marcate per la componente M5C2 *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore*: al Sud sono stati avviati cantieri per meno della metà delle risorse, rispetto a oltre l'87% al Centro-Nord.

Per quanto riguarda le linee di investimento destinate agli asili nido e alle infrastrutture scolastiche, le percentuali di lavori non avviati gestiti dai Comuni del Sud sono notevolmente inferiori, e si riduce il divario nei tempi di apertura dei cantieri rispetto al resto del Paese. L'investimento relativo alla *Costruzione di nuove scuole attraverso la sostituzione di edifici*, che rientra nella missione M2C3, mostra un tasso di progetti non avviati pari al 9% (rispetto al 2% della media dei Comuni del Centro-Nord). Complessivamente, per la componente M4C1, dedicata al potenziamento dei servizi educativi, il valore dei progetti avviati si attesta quasi all'87% (contro il 94% del Centro-Nord).

*Figura 3. Risorse PNRR per opere pubbliche a titolarità dei Comuni, progetti in fase esecutiva (in% su totale risorse PNRR)*



Fonte: Elaborazione Svimez su dati ReGIS al 31/12/2024; incluse le città metropolitane.

#### 4. Sfide e criticità

L'attuazione del PNRR nel Mezzogiorno è ostacolata da diverse criticità.

I progetti più complessi, come quelli legati alla digitalizzazione dei servizi pubblici e alla transizione ecologica, procedono a rilento: attualmente, solo il 44% delle opere programmate risulta avviato o completato, mentre le regioni del Nord hanno raggiunto un tasso di avanzamento del 50%. Tale differenza si accentua ulteriormente per le opere di grande scala, quelle superiori a 5 milioni di euro, dove la percentuale di progetti operativi scende al 34%. Secondo la relazione della

Corte dei Conti<sup>13</sup>, al 31 agosto 2024 solo il 60% delle risorse destinate ai progetti nel Sud era stato effettivamente impegnato, a fronte di una media nazionale del 75%.

La Corte dei Conti, nella sua ultima relazione, segnala che i ritardi nella realizzazione degli interventi sono attribuibili principalmente alla complessità delle procedure di appalto e alla carenza di personale tecnico qualificato negli enti locali, che limita la capacità di gestire le procedure di gara e di monitorare l'avanzamento dei lavori. Questo problema è particolarmente evidente nei comuni più piccoli, che spesso non dispongono delle competenze necessarie per affrontare gli articolati progetti finanziati dal PNRR.

La congestione amministrativa rappresenta un ulteriore ostacolo. Il contemporaneo avvio di numerosi progetti, combinato con la scadenza ravvicinata delle fasi di realizzazione, ha sovraccaricato le amministrazioni locali, rallentando l'avanzamento dei lavori e aumentando il rischio di errori procedurali.

Un'altra criticità è rappresentata dalla difficoltà di accesso al cofinanziamento, soprattutto per i Comuni con bilanci limitati. La Corte dei Conti evidenzia che molti enti locali del Mezzogiorno non dispongono delle risorse necessarie per coprire la quota di finanziamento richiesta per l'avvio dei progetti.

L'attuazione del PNRR richiede inoltre una stretta collaborazione tra i diversi livelli istituzionali, dal Governo centrale alle Regioni, passando per le Province e i Comuni. La mancanza di coordinamento tra questi enti può generare ritardi e inefficienze, compromettendo il raggiungimento degli obiettivi prefissati. La gestione frammentata della documentazione e l'assenza di piattaforme digitali integrate compromettono un monitoraggio tempestivo ed efficace dei progetti. È perciò cruciale rafforzare i meccanismi di *governance* e di monitoraggio, garantendo trasparenza e *accountability* in ogni fase del processo. Per superare queste criticità, procedere alla semplificazione degli iter, riducendo gli oneri documentali e favorendo l'adozione di sistemi centralizzati per il tracciamento in tempo reale dello stato dei lavori, assume una rilevanza enorme<sup>14</sup>.

## 5. *L'impatto socioeconomico*

Nonostante le difficoltà incontrate nel corso dell'implementazione dei progetti, l'impatto socioeconomico del PNRR nel Mezzogiorno è stato significativo, sebbene non uniforme. Secondo il Rapporto Svimez 2024<sup>15</sup>, gli investimenti pubblici hanno contribuito a una crescita del Pil regionale superiore alla media nazionale, con un

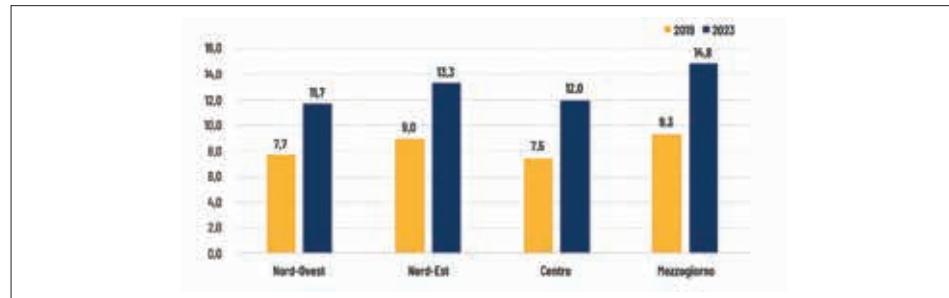
<sup>13</sup> Corte dei Conti, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, Roma, maggio 2025.

<sup>14</sup> Agenzia per la Coesione Territoriale, *Monitoraggio degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno*, cit., Roma 2024.

<sup>15</sup> SVIMEZ, *Passato, presente e futuro delle politiche di coesione*, in *Rapporto Svimez 2024, L'economia e la società del Mezzogiorno*, cit., pp. 307-331.

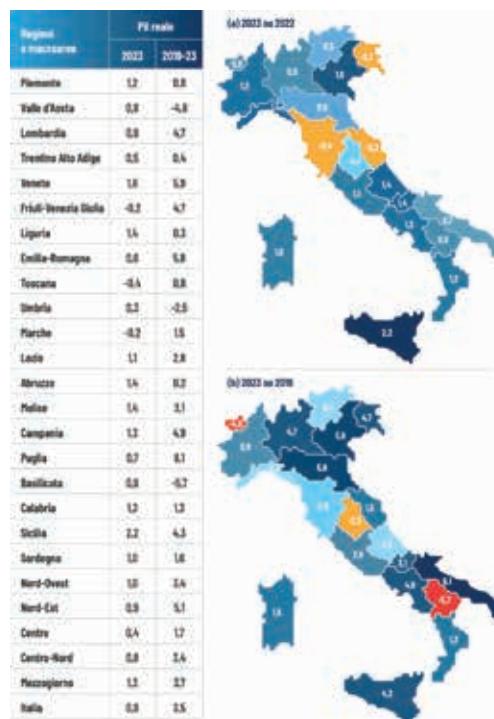
incremento dello 0,8% nel 2024 rispetto allo 0,6% del Centro-Nord. Tuttavia, questa crescita è stata trainata principalmente dal settore delle costruzioni e dalla spesa pubblica, mentre l'industria e i servizi hanno registrato *performance* più modeste.

Figura 4. Il peso degli investimenti in costruzioni (in% del Pil a prezzi costanti)



Fonte: Elaborazione Svimez su dati Istat per il 2019 e stime Svimez per il 2023.

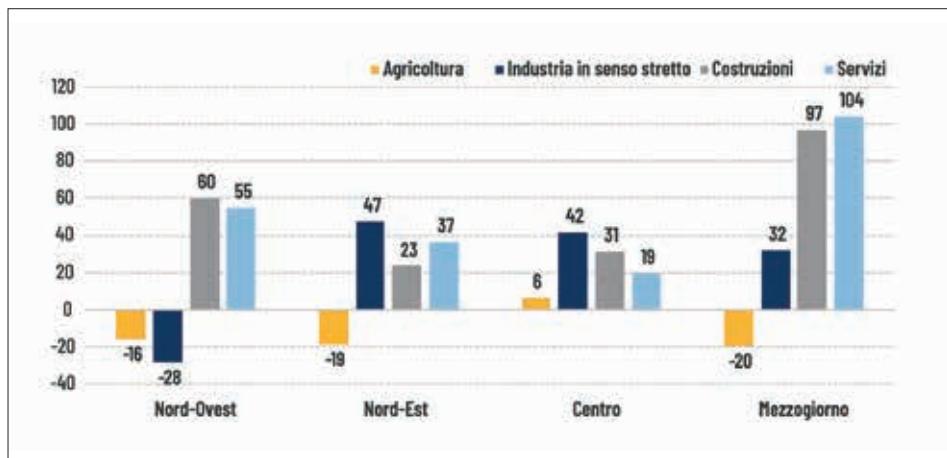
Figura 5. Pil reale (variazione%)



Fonte: per l'Italia Istat; per le macroaree e le regioni elaborazioni su dati Istat fino al 2021 e stime Svimez per il 2022 e il 2023.

L'incremento degli investimenti pubblici ha avuto effetti positivi anche sull'occupazione, sebbene limitati nel tempo e nello spazio. Il tasso di occupazione nel Mezzogiorno è aumentato di 1,2 punti percentuali nel 2024, grazie ai cantieri aperti e alle assunzioni temporanee nei settori coinvolti nei progetti PNRR<sup>16</sup>. Tuttavia, la precarietà delle nuove opportunità lavorative e la scarsa diversificazione del tessuto produttivo continuano a rappresentare sfide significative.

Figura 6. Occupazione per settore (variazione in migliaia 2019-2023)



Fonte: Elaborazione Svimez su dati Istat.

Anche i servizi pubblici hanno beneficiato delle risorse del PNRR, con investimenti nella sanità territoriale, nell'istruzione e nei servizi sociali. Ad esempio, la spesa per la sanità nel Mezzogiorno è aumentata del 10% rispetto al 2023, consentendo l'assunzione di nuovo personale sanitario e il potenziamento delle strutture esistenti. Tuttavia, per effetto dell'aumento dei costi di realizzazione, gli obiettivi quantitativi sono stati rivisti nel complesso al ribasso (da 1.350 a 1.038 Case della comunità e da 400 a 307 Ospedali di comunità)<sup>17</sup>. Parallelamente, sono aumentati gli investimenti per l'assistenza domiciliare (+250 milioni di euro) e per la telemedicina (+500 milioni di euro), puntando ad assistere complessivamente 1,5 milioni di pazienti entro il 2026<sup>18</sup>. Il Sud beneficia di una percentuale significativa delle

<sup>16</sup> SVIMEZ, *Rapporto Svimez 2024, L'economia e la società del Mezzogiorno*, cit.

<sup>17</sup> Ufficio parlamentare di bilancio, *Il PNRR e la riorganizzazione del Servizio sanitario nazionale*, focus tematico n. 3, 22 maggio 2025.

<sup>18</sup> Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, *Quarta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Sezione I, 22 febbraio 2024, Roma.

risorse, pari ad almeno il 40-45%, per colmare le disparità regionali nell'offerta di assistenza sanitaria territoriale<sup>19</sup>.

Tabella 2. La Componente 1 della Missione 6 (Salute) del PNRR, riparto regionale delle risorse

Regioni	Case della Comunità (milioni di euro)	Ospedali della Comunità (milioni di euro)	Assistenza Domiciliare (milioni di euro)	Totale (milioni di euro)	in % su totale italia
Piemonte	121,8	66,4	201,7	389,9	6,5
Valle d'Aosta	3,5	1,9	10,2	15,6	0,3
Lombardia	277,2	151,2	533,6	962,0	16,1
PA Bolzano	14,4	7,8	38,1	60,3	1,0
PA Trento	15,0	8,2	25,7	48,9	0,8
Veneto	135,4	73,9	81,0	290,3	4,9
Friuli-Venezia Giulia	34,3	18,7	58,1	109,1	1,8
Liguria	44,0	24,0	87,6	155,6	2,6
Emilia-Romagna	124,7	68,0	57,9	250,6	4,2
Toscana	104,2	56,8	57,2	218,2	3,7
Umbria	24,6	13,4	45,1	83,1	1,4
Marche	42,5	23,2	80,9	146,6	2,5
Lazio	158,5	86,5	418,4	663,4	11,1
Abruzzo	58,9	26,2	80,3	165,4	2,8
Molise	13,8	6,1	14,5	34,4	0,6
Campania	249,7	111,0	343,0	703,7	11,8
Puglia	177,2	78,8	274,8	530,8	8,9
Basilicata	25,0	11,1	33,1	69,2	1,2
Calabria	84,7	37,6	140,5	262,8	4,4
Sicilia	217,0	96,4	274,3	587,7	9,8
Sardegna	73,7	32,7	116,0	222,4	3,7
Italia	2.000	1.000	2.970	5.970	100
Mezzogiorno	900	400	1.277,1	2.577,1	
Quota Mezzogiorno	45,0	40,0	43,0	43,2	43,2

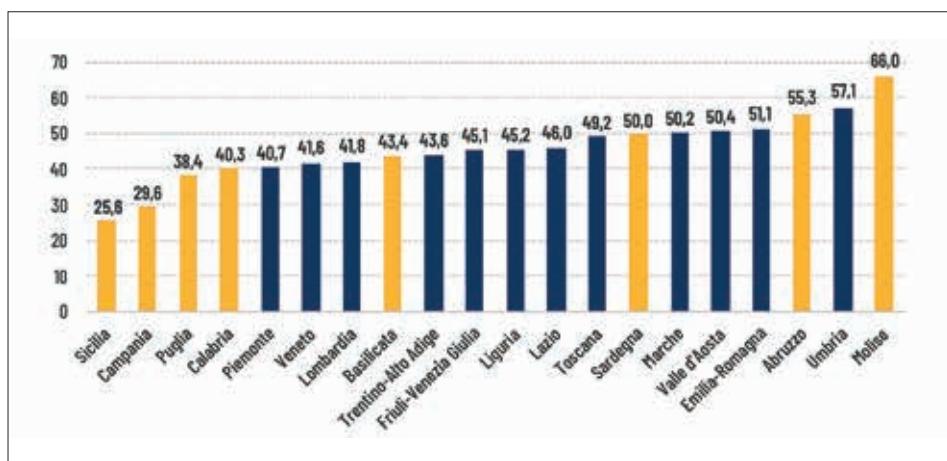
Fonte: Elaborazione Svimez su dati Ministero della Salute.

Meno promettente risulta invece l'impatto dell'investimento in istruzione, specialmente concentrato sul comparto dei servizi educativi per la prima infanzia (0-2 anni), a cui sono state destinate ben 3,2 miliardi di risorse, 41% delle quali

<sup>19</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Quarta relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente (dati al 31 dicembre 2023)*, Roma 2024.

indirizzate al Mezzogiorno. Infatti, nonostante l'aumento complessivo della copertura dei servizi educativi al 41,3%, persistono notevoli disuguaglianze territoriali: regioni come Campania e Sicilia rimarranno sotto la soglia minima prevista del 33%. A livello provinciale, alcune aree del Sud avranno coperture ancora molto basse, inferiori al 30%<sup>20</sup>. Inoltre, emerge una criticità riguardante la sostenibilità economica dei servizi educativi, poiché il finanziamento dei costi di gestione appare insufficiente e non uniformemente distribuito.

*Figura 7. Copertura servizi educativi per la prima infanzia post PNRR e decreto n.79/2024 (posti per 100 bambini 0-2 anni)*



Fonte: Elaborazioni Save the Children e Svimez su dati Istat e ReGIS.

In sintesi, mentre gli investimenti previsti dal PNRR contribuiscono a migliorare significativamente i servizi sanitari ed educativi, permangono sfide rilevanti legate alle disparità regionali e alla gestione economica e operativa degli interventi, concentrate soprattutto nel Mezzogiorno.

## 6. PNRR e politiche di coesione: un primo confronto

Il confronto tra il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le politiche di coesione rivela significative differenze nei ruoli, nelle logiche di attuazione e nelle sfide operative, particolarmente rilevanti nel contesto del Mezzogiorno, regione destinataria di una quota importante di fondi.

<sup>20</sup> S. Caravella, P. Luongo, C. Morabito, *Più posti al nido con il Pnrr, ma resta l'incognita dei costi di gestione*, in «lavoice.info», 10 gennaio 2025.

Storicamente, le politiche di coesione seguono una logica di tipo *compliance-based*, basata principalmente sul rispetto formale delle procedure amministrative e sulla rendicontazione delle spese sostenute. Questo approccio, caratterizzato da un periodo di ammissibilità esteso anche oltre il termine del periodo di programmazione, ha dimostrato importanti limiti in termini di efficacia, soprattutto in contesti amministrativamente fragili come quello italiano. Di conseguenza, la qualità della spesa è stata spesso compromessa, con una limitata capacità di incidere significativamente sulla riduzione dei divari territoriali e una scarsa coerenza con gli obiettivi strategici di sviluppo.

In netta contrapposizione, il PNRR ha adottato una logica innovativa basata sul raggiungimento concreto di risultati, traguardi e obiettivi territorializzati, misurabili e verificabili. L'allocazione delle risorse è direttamente collegata all'effettiva realizzazione degli obiettivi prefissati, superando la semplice certificazione della spesa e privilegiando una valutazione basata sull'impatto reale degli interventi sul territorio<sup>21</sup>. Questo metodo ha già dato prova di risultati positivi nel Mezzogiorno, che nel triennio 2021-2023 (e probabilmente anche nel 2024) ha visto ritmi di crescita economica particolarmente elevati proprio grazie agli investimenti pubblici realizzati attraverso il PNRR<sup>22</sup>.

Un elemento cruciale che ha determinato la maggiore efficacia degli investimenti del PNRR rispetto ai fondi di coesione risiede anche nella *governance* centralizzata del piano. Il PNRR ha limitato il ruolo intermedio delle Regioni, affidandosi direttamente agli enti locali e a grandi realtà produttive controllate dallo Stato. Questa centralizzazione ha consentito una gestione più agile ed efficace, facendo emergere chiaramente la dimensione sovraregionale dei problemi del Mezzogiorno e riducendo l'influenza di interessi locali particolari. Diversamente, la governance delle politiche di coesione, caratterizzata da una gestione condivisa tra ministeri e governi regionali, ha frequentemente generato problemi di coordinamento e sovrapposizioni di interventi, limitando l'efficacia complessiva della spesa<sup>23</sup>.

Nel contesto delle politiche di coesione, inoltre, il coinvolgimento di Regioni, enti locali, organizzazioni della società civile e parti economiche e sociali nella definizione degli accordi di partenariato e nella realizzazione dei programmi ha spesso rallentato il processo decisionale, aumentando il rischio di prevalenza di interessi particolari a scapito di obiettivi strategici di più ampio respiro. Nel caso del PNRR, invece, il ruolo di Regioni è stato circoscritto a consultazioni definite

<sup>21</sup> SVIMEZ, *Passato, presente e futuro delle politiche di coesione*, in *Rapporto Svimez 2024, L'economia e la società del Mezzogiorno*, cit.

<sup>22</sup> SVIMEZ, *Rapporto Svimez 2024, L'economia e la società del Mezzogiorno*, cit.

<sup>23</sup> Openpolis, *Le difficoltà nella “messa a terra” del Pnrr, specie nel Mezzogiorno*, in «#OpenPNRR», 26 febbraio 2025, <https://www.openpolis.it/le-difficoltà-nella-messa-a-terra-del-pnrr-specie-nel-mezzogiorno/>.

dalle normative nazionali, contribuendo a mantenere il *focus* su obiettivi generali condivisi e chiaramente definiti.

Per il futuro, appare auspicabile una profonda riforma delle politiche di coesione, ispirata al modello adottato dal PNRR<sup>24</sup>. Tale riforma dovrebbe prevedere un modello contrattuale che definisca in modo preciso, attraverso accordi di partenariato tra Unione Europea, Stato e territori, le aree d'intervento, gli obiettivi quantitativi, i traguardi temporali e gli standard europei di riferimento. L'erogazione delle risorse sarebbe subordinata al raggiungimento concreto degli obiettivi, aumentando così l'efficacia complessiva della spesa pubblica e riducendo i rischi di utilizzo inefficiente dei fondi.

Infine, l'Italia dovrebbe sostenere con decisione l'estensione delle regole adottate per i fondi del Next Generation EU ai fondi di coesione, secondo le prime indicazioni della Commissione europea. Tale estensione contribuirebbe a rendere più efficace e coerente l'attuazione della politica di sviluppo territoriale, rafforzando ulteriormente il ruolo strategico delle politiche di coesione come strumento di convergenza e sviluppo inclusivo e sostenibile del Mezzogiorno.

## 7. *Lezioni apprese e prospettive future*

L'esperienza accumulata nell'attuazione del PNRR sottolinea l'importanza della programmazione a ritroso, che prevede tempi e obiettivi ben definiti, per il successo dei progetti. L'adozione di indicatori di *performance* e di sistemi di monitoraggio digitale ha permesso di individuare tempestivamente ritardi e criticità. Tuttavia, per migliorare ulteriormente l'efficacia dell'intervento, risulta indispensabile potenziare le capacità amministrative locali, attraverso investimenti mirati nella formazione e nell'aggiornamento tecnologico del personale pubblico, che assumono rilevanza strategica<sup>25</sup>.

Per garantire l'effettiva realizzazione degli investimenti e il pieno impatto del PNRR, è necessario inoltre procedere a una revisione delle normative vigenti, semplificando ulteriormente le procedure di appalto e riducendo gli oneri burocratici. Un rafforzamento del supporto tecnico agli enti locali, ad esempio attraverso la creazione di centri di eccellenza dedicati alla gestione dei fondi e al monitoraggio dei progetti, appare essenziale per ottimizzare la spesa pubblica<sup>26</sup>. Ciò deve essere attuato attraverso lo sviluppo di strumenti digitali come la piattaforma ReGiS, che

<sup>24</sup> N. Rossi, *Il Pnrr meglio delle politiche di coesione. L'esempio del Mezzogiorno*, in «Il Foglio», 10 marzo 2025.

<sup>25</sup> Agenzia per la Coesione Territoriale, *Monitoraggio degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno*, cit, Roma 2024.

<sup>26</sup> iFEL Fondazione ANCI, *Lo stato di attuazione del PNRR e il ruolo dei comuni*, cit.

già consente di tracciare l'avanzamento dei lavori e di individuare tempestivamente eventuali criticità, ma per cui sono previsti ampi margini di miglioramento.

Il ricorso a partenariati pubblico-privati consente poi di integrare le risorse finanziarie pubbliche con investimenti privati, favorendo una gestione più efficiente e sostenibile degli interventi. L'integrazione di capitali privati rappresenta una leva strategica fondamentale per accelerare lo sviluppo del Mezzogiorno. Le esperienze di altri Paesi europei dimostrano che il coinvolgimento del settore privato, incentivato attraverso misure fiscali e collaborazioni strategiche, può migliorare la gestione delle opere e stimolare l'innovazione tecnologica.

In questo contesto, diventa necessario rafforzare i legami tra il mondo accademico e l'industria, promuovendo programmi di formazione duale e tirocini che favoriscano l'integrazione dei giovani nel tessuto produttivo locale. Allo stesso tempo, l'adozione di misure incentivanti, sia fiscali che di sostegno alle *start up*, potrebbe contribuire a trattenere i talenti sul territorio. Anche il potenziamento delle politiche attive del lavoro, in collaborazione con centri per l'impiego ed enti formativi, appare essenziale per adeguare le competenze alle reali esigenze del mercato<sup>27</sup>.

Un'altra priorità è rappresentata dalla necessità di garantire la continuità dei finanziamenti post-PNRR, per evitare che i progetti avviati rimangano incompleti a causa della scadenza dei fondi europei.

In conclusione, il PNRR rappresenta un'opportunità unica per il Mezzogiorno, ma il suo successo è legato alla capacità di affrontare le sfide amministrative e finanziarie che ostacolano l'attuazione dei progetti. Gli investimenti in infrastrutture, sanità, istruzione e digitalizzazione possono contribuire a ridurre il divario economico e sociale tra il Sud e il resto del Paese, ma solo se accompagnati da un rafforzamento delle capacità locali e da un monitoraggio efficace.

La collaborazione tra Governo centrale, Regioni ed enti locali sarà cruciale per garantire che le risorse disponibili vengano utilizzate in modo efficiente e che i benefici del PNRR si traducano in un reale miglioramento delle condizioni di vita nel Mezzogiorno. Solo attraverso un impegno congiunto sarà possibile trasformare questa opportunità in uno strumento duraturo di sviluppo e coesione territoriale.

<sup>27</sup> SVIMEZ, *Rapporto Svimez 2024, L'economia e la società del Mezzogiorno*, cit.



## *Conclusioni*

I saggi raccolti in questo volume forniscono un quadro di riferimento prezioso per la ricostruzione storica dell’interazione tra scelte di politica economica ed evoluzione del tessuto produttivo del Mezzogiorno comparativamente con quello del Centro-Nord del nostro Paese. In questo mio commento cercherò di evidenziare il filo conduttore che lega i diversi contributi e le principali implicazioni di *policy* che ne discendono.

La prima parte del volume è dedicata all’analisi dell’evoluzione del sistema produttivo italiano e dei divari territoriali che lo caratterizzano. Apre questa riflessione il saggio di ampio respiro di Amedeo Lepore, che tratteggia l’andamento del divario Nord-Sud nel corso della storia unitaria del nostro Paese, con particolare attenzione al Secondo dopoguerra e al ruolo dell’intervento straordinario e della Cassa per il Mezzogiorno, nonché alle ragioni della sua involuzione cominciata nella seconda metà degli anni Settanta del Novecento. Emerge con forza una rivalutazione del ruolo giocato dalla Cassa nei suoi primi venti anni di vita, con un approccio alla politica di sviluppo sostenuto da Pasquale Saraceno e dal gruppo di economisti e dirigenti politici che aveva dato vita alla Svimez. Un ruolo, quello della Cassa per il Mezzogiorno, che rispondeva positivamente all’impulso proveniente nel contesto internazionale dalle politiche della Banca Mondiale e dall’attenzione (ricostruita dall’autore grazie alla documentazione resa disponibile dagli Archivi della Banca) con cui questa istituzione, e gli economisti che ne supportavano le analisi, seguivano da vicino l’impostazione delle politiche per il Mezzogiorno d’Italia. Lepore mette poi in evidenza le ragioni, su cui tornerò più avanti, della crisi della Cassa nel corso degli anni Settanta e Ottanta, le insufficienze delle politiche che ne sono seguite, la necessità di riprendere, in forme innovative, una strategia unitaria di sviluppo del Mezzogiorno come parte integrante di una politica di sviluppo per l’Italia e l’Europa.

Segue il primo dei due saggi di Vittorio Daniele, Renato Ghezzi e Francesco Samà, che analizzano un settantennio di trasformazioni del nostro tessuto manifatturiero attraverso la lente interpretativa della diffusione “per contiguità” territoriale. Ne emerge una evoluzione della geografia industriale italiana in cui il Mezzogiorno, nonostante alcuni importanti processi di industrializzazione, rimane

sostanzialmente “laterale” rispetto al cuore dello sviluppo manifatturiero che sta nel Centro-Nord del Paese, senza riuscire a divenirne protagonista trainante. La geografia industriale evidenziata dai tre autori e la sua evoluzione nel corso del periodo 1951-2021 mostrano il permanere, pur nelle trasformazioni settoriali e imprenditoriali intervenute, di una eccessiva frammentazione del tessuto manifatturiero e di una sua inadeguata diffusione sul territorio: rispetto al Centro-Nord, quindi, la configurazione industriale nel Mezzogiorno risulta tuttora più rarefatta, meno densa, con un peso maggiore della micro e piccola impresa e senza adeguate reti di connessione tra i diversi centri produttivi.

Si tratta di una debolezza della struttura produttiva meridionale che permane nonostante le pur rilevanti trasformazioni in essa intervenute, nei settant'anni considerati, anche in risposta alle politiche attuate. All'evoluzione delle politiche e al permanere di un più complessivo divario – economico e non solo industriale – tra le Regioni italiane è dedicata la ricostruzione storica offerta nel loro secondo saggio da Daniele, Ghezzi e Samà. Risalta qui il passaggio intervenuto nell'ultimo ventennio del Novecento – e sul quale tornerò più avanti – dall'intervento straordinario promosso e governato dalla Cassa per il Mezzogiorno, entrato in crisi negli anni Settanta, alla cosiddetta “nuova programmazione” avviata a fine anni Novanta.

Con riferimento all'intervento straordinario, il lavoro di Gerardo Cringoli e Marco Santillo ricostruisce l'influenza che sulla nascita della Cassa per il Mezzogiorno ha avuto l'evoluzione del pensiero meridionalista dal Meridionalismo tradizionale al Nuovo Meridionalismo di inizio anni Cinquanta e il ruolo di Manlio Rossi-Doria e Francesco Saverio Nitti quali sue fonti ispiratrici. I due autori sottolineano la configurazione che caratterizzò a lungo la Cassa quale soggetto tecnico, sottoposto all'indirizzo politico ma autonomo nelle sue valutazioni e nell'impostazione da dare alla politica di sviluppo. Ne derivò, nei suoi primi venti anni di attività, la fruttuosa elaborazione e applicazione di un disegno unitario e coerente, anche nel passaggio dalla prima fase centrata sulla costruzione delle infrastrutture necessarie allo sviluppo alla seconda fase centrata sull'industrializzazione.

Chiude questa prima parte del volume il saggio di Francesco Boldizzoni che ricostruisce le principali linee interpretative della tematica del sottosviluppo nel dibattito internazionale (solo in parte quindi riferite al contesto del nostro Mezzogiorno): dai contributi degli economisti dello sviluppo degli anni Cinquanta sulla polarizzazione, all'approccio del capitale sociale, dallo strutturalismo latinoamericano al neo-istituzionalismo. Al di là di alcune valutazioni un po' semplificatorie, il saggio ha il merito di fornire un utile *excursus* sulle teorie del sottosviluppo, che si conclude con una ripresa delle tesi strutturaliste centrate sulla contrapposizione tra aree dotate di risorse e potere economico e aree subordinate e frequentemente oggetto di sfruttamento da parte delle prime. Sarebbe stato però interessante – tanto più guardando alla storia del Mezzogiorno – mettere in luce l'interazione tra le diverse dimensioni del sottosviluppo: in realtà, la contrapposizione tra aree forti

e deboli si intreccia, in una relazione a due sensi, con la presenza nelle seconde di istituzioni estrattive, con la tendenza alla polarizzazione economica dello sviluppo, con la qualità del capitale sociale sotteso al tessuto economico.

Un'interazione che può essere modificata dall'intervento consapevole della politica. Ed è a questo che sono dedicate la seconda e la terza parte del volume. A cominciare dal saggio di Amedeo Lepore, Stefano Palermo e Andrea Ramazzotti che presenta una stima di alcuni rilevanti effetti dell'intervento straordinario realizzato dalla Cassa per il Mezzogiorno sull'economia meridionale e italiana. Una stima ottenuta a partire da un nuovo *dataset* costruito appositamente dagli autori combinando diverse fonti statistiche con l'Archivio elettronico della Cassa. Su questa base, Lepore, Palermo e Ramazzotti analizzano la correlazione tra finanziamenti della Cassa e risultati ottenuti sul territorio in termini di crescita estensiva ed intensiva del tessuto produttivo. Emergono effetti importanti dell'intervento, specie nella sua prima fase, che mostrano come quella politica di sviluppo, disegnata in modo unitario e coerente e che utilizzava diversi strumenti, dagli investimenti infrastrutturali al sostegno mirato del sistema produttivo, sia stata in grado di mettere in moto processi di crescita economica delle aree coinvolte.

Come pure effetti significativi delle politiche, anche se in questo caso più limitati, emergono dal saggio di Carlo Brambilla e Fabio Lavista sul ruolo svolto nel promuovere l'innovazione industriale nel nostro Paese dal Fondo IMI per la ricerca applicata, istituito nel 1968 e attivo fino al 2001. Come sottolineano gli autori, si tratta di un importante – per lungo tempo l'unico – strumento introdotto in Italia per sostenere le attività di R&S svolte dalle imprese, sia private che pubbliche. Il Fondo non fu creato specificamente per sostenere l'innovazione industriale nel Mezzogiorno, anche se presto si cercò di promuoverne l'utilizzo anche al Sud. Certo, le condizioni oggettive più difficili e l'orientamento prevalente della politica per il Mezzogiorno verso la costituzione di capitale fisico più che di promozione dell'innovazione hanno limitato al 18% la quota di risorse del Fondo complessivamente utilizzata dalle imprese insediate al Sud, in genere quelle di maggior dimensione. Un segnale però dei risultati potenzialmente raggiungibili è stata l'agglomerazione delle imprese in *cluster* con effetti di diffusione della conoscenza tecnologica.

E certamente, con riferimento all'analisi ulteriore delle politiche trattate nei saggi di questo volume, molto utile risulterà il progetto di un portale per l'integrazione e l'analisi delle fonti statistiche sugli interventi pubblici nel Mezzogiorno, di cui danno conto nel loro saggio Giovanni Fosco e Keti Lelo: tra i *data sets* che entrano nel nuovo sistema informativo spiccano quello della Cassa per il Mezzogiorno, quello che documenta i progetti finanziati dal Fondo IMI per la ricerca applicata, il *data set* Svimez sui 150 anni di statistiche italiane, quello di OpenCoesione sull'utilizzo dei fondi di coesione. L'analisi integrata delle fonti consentirà importanti approfondimenti sulle caratteristiche e gli effetti delle politiche industriali e di sviluppo del Mezzogiorno.

Tornando all’impostazione delle politiche, la spinta propulsiva dello sviluppo propria dei primi venti anni di vita della Cassa viene via via meno nel corso degli anni Settanta, in connessione con un cambiamento di impostazione dell’intervento nel Mezzogiorno, su cui si soffermano Daniele, Ghezzi e Samà, e in relazione a modifiche strutturali che intervengono a livello interno e internazionale.

Tra i fattori internazionali ricordo la rottura del sistema di Bretton Woods, l’aumento dei prezzi del petrolio e delle materie prime, l’emergere della stagflazione, ossia della combinazione di inflazione e stagnazione produttiva. Ma questi fattori internazionali impattano su un’economia italiana in cui va esaurendosi il “miracolo economico” ed emerge la conflittualità sindacale, mentre comincia a manifestarsi la crisi della grande industria e si accentua il decentramento produttivo verso piccole e spesso micro imprese. Nonché, a partire dagli anni Ottanta, si afferma un processo di terziarizzazione dell’economia che nel Nord appare sostanzialmente fisiologico, analogo a quello che a una certa fase di sviluppo caratterizza tutti i Paesi avanzati, ma che nel Sud comincia in realtà troppo presto rispetto allo stadio di sviluppo di questa macro-area: il tessuto industriale meridionale non ha ancora raggiunto in quegli anni il grado di diffusione e maturità che costituisce la base strutturale per il passaggio verso una economia a maggior incidenza del settore dei servizi. Il risultato è che nel tessuto produttivo più rarefatto che ancora caratterizza il Mezzogiorno negli anni Settanta e Ottanta, la crescita dei servizi finisce per colmare le maglie lasciate vuote dal settore industriale con attività a bassa produttività, che spesso trovano alimento nel sostegno ai redditi e alla domanda fornito dalla spesa pubblica. Si tratta di un processo di terziarizzazione “precoce”, come l’ho definito in un mio lavoro di qualche anno fa<sup>1</sup>.

Il fatto è che a questi fattori strutturali in quegli anni risponde in Italia una torsione in chiave prevalentemente assistenziale dell’intervento pubblico, con misure volte a fronteggiare in una logica di breve periodo le conseguenze sociali della crisi della grande industria e più in generale del meccanismo di sviluppo avviato nel Secondo dopoguerra. Lo testimoniano le storie parallele della Cassa per il Mezzogiorno e delle Partecipazioni Statali: la metamorfosi che l’una e le altre subiscono nel corso degli anni Settanta e Ottanta, da motori di crescita del Paese a strumenti per tamponare le situazioni di sofferenza sociale che via via emergono nel corso della crisi. In un caso e nell’altro – Cassa per il Mezzogiorno e Partecipazioni Statali – viene a perdersi quella autonomia tecnica che, nei rispettivi ambiti di azione, ne faceva soggetti capaci di pensare in chiave strategica. In particolare, dalla concezione unitaria della politica di sviluppo del Mezzogiorno che aveva caratterizzato i primi venti anni di vita della Cassa, si passa a interventi frammentati e segnati da istanze localistiche non più collocate in un disegno coerente.

<sup>1</sup> Cfr. C. De Vincenti, *Imprese e politica industriale nel Sud dopo la lunga transizione*, in F. Amatori, M. D’Alberti (a cura di), *L’impresa italiana*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 2020.

Con l'esaurirsi tra gli anni Ottanta e i primi anni Novanta dell'esperienza della Cassa emerge l'esigenza di ripensare l'intervento nel Mezzogiorno. Entra in scena così a fine anni Novanta quella che venne chiamata "Nuova Programmazione" e che era caratterizzata dall'approccio cosiddetto *place-based*. Nel suo saggio Giuseppe Coco chiarisce bene i limiti di questa impostazione, di cui forse il più importante è consistito in quella che a loro volta Maria Ludovica Agrò, Angelina Marcelli e Serena Potito chiamano la concezione proprietaria delle risorse da parte delle Regioni. Si tratta di una vera e propria distorsione nella gestione delle risorse pubbliche che ha caratterizzato in modo particolare il nostro Paese dopo l'istituzione delle Regioni nel 1970 e ancor più dopo la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. Anche se è bene rilevare come essa abbia trovato sponda in una impostazione comunitaria delle politiche di coesione come politiche da far gestire essenzialmente alle Regioni, riducendo al minimo il ruolo degli Stati nazionali. Da noi l'approccio *place-based* ha significato in realtà che la politica dello Stato centrale verso il Mezzogiorno si è convertita dall'impostazione *top-down*, propria dei primi venti anni della Cassa, in una politica di mera distribuzione di risorse nazionali ed europee alle Regioni e queste ultime le hanno interpretate come fossero risorse proprie utilizzabili sostanzialmente senza alcun serio coordinamento e monitoraggio da parte del Governo nazionale. Il risultato, come argomenta Coco, è stata la perdita di coerenza delle politiche di coesione che, frammentandosi in chiave localistica, non sono riuscite a configurarsi come una politica di sviluppo. Quindi concezione proprietaria da parte delle Regioni e rinuncia al proprio ruolo di promotore della politica di sviluppo nazionale da parte dello Stato centrale: la piega redistributiva e, forse ancor più, assistenziale della politica verso il Meridione ne venne rafforzata, consolidando quel "blocco sociale della spesa pubblica" che si era andato formando a partire dalla crisi sopra ricordata degli anni Settanta.

Naturalmente, come Agrò, Marcelli e Potito mettono in luce, la politica di coesione, pur tra queste insufficienze, ha saputo raggiungere alcuni risultati importanti di infrastrutturazione economica e sociale dei territori coinvolti: ma per onorare fino in fondo il principio "nessuno resti indietro", la politica di coesione deve sapersi misurare con le sfide della competitività nazionale ed europea. In altri termini deve configurarsi come politica di sviluppo, che promuove la convergenza nelle capacità di crescita dei diversi territori, unica strada per massimizzare il potenziale di sviluppo complessivo del Paese e dell'area europea nel suo insieme. Purtroppo nel nostro Paese il passaggio, rispetto ai primi venti anni della Cassa, da politiche di sviluppo a politiche prevalentemente redistributive ha ridotto di molto l'efficacia delle politiche di coesione nel promuovere la convergenza tra Mezzogiorno e Centro-Nord.

Così, come mostrano nel loro saggio Anna Laura Baraldi, Claudia Cantabene, Alessandro De Iudicibus e Giovanni Fosco, l'impatto dei fondi di coesione sul tasso di crescita del reddito pro capite stimato per il ciclo di programmazione 2007-2013

nelle Regioni Obiettivo 1 risulta positivo per i Comuni che ne hanno usufruito ma debole e concentrato a ridosso dell'erogazione dei fondi; più elevato, ma anche in questo caso concentrato all'inizio, l'impatto sul tasso di crescita dell'occupazione. Un risultato che conferma come le politiche di coesione abbiano avuto effetti che non vanno trascurati ma che nel complesso appaiono concentrati più sul sostegno nell'immediato del livello di occupazione dei territori interessati che sull'innesto di una capacità di crescita del reddito pro capite nel medio-lungo periodo.

Da questo punto di vista, significativamente Agrò, Marcelli e Potito sottolineano l'importanza dell'introduzione, a partire dal ciclo di programmazione 2014-2020, delle cosiddette condizionalità *ex ante* in termini di riforme amministrative e di efficacia della pubblica amministrazione: un primo segnale di un approccio più attivo della Commissione nel sollecitare gli Stati nazionali a predisporre le condizioni affinché le politiche di coesione possano avere efficacia sulle prospettive di crescita dei territori. Una impostazione che ha trovato poi uno sviluppo importante nell'impostazione data alla *governance* della *Recovery and Resilience Facility* e dei PNRR.

Nel nostro Paese, il primo tentativo di superare la debolezza dell'approccio *place-based* è stato il varo nel 2014 delle *task-force* Stato-Regioni con il compito di recuperare, entro la scadenza del 31 dicembre 2015, i ritardi nella spesa dei fondi strutturali 2007-2013. Una esperienza positiva che è evoluta poi nella strategia dei *Patti per il Sud*, firmati nel 2016 tra lo Stato e ognuna delle Regioni e delle Città Metropolitane meridionali: selezione concordata degli obiettivi di sviluppo e degli strumenti di intervento, messa a disposizione da parte dello Stato di risorse del Fondo Sviluppo e Coesione in affiancamento ai fondi strutturali e a quelli ordinari, monitoraggio reciproco tra Stato e Regioni circa gli adempimenti di rispettiva competenza, verifica dei tempi di attuazione e dei risultati. Una strategia che puntava a superare quella concezione proprietaria delle risorse di cui abbiamo parlato, pur dovendo fare i conti con la ripartizione conflittuale di competenze tra Stato e Regioni introdotta dalla riforma del Titolo V del 2001 che ha previsto la cosiddetta legislazione concorrente su materie chiave per le politiche di sviluppo, come energia, trasporti di interesse nazionale, comunicazioni, commercio estero, sostegno all'innovazione dei settori produttivi. Nel suo saggio, Coco mette giustamente l'accento sulla necessità di una chiara distinzione di compiti e di competenze tra i diversi livelli di governo, ciò che manca proprio nell'attuale assetto costituzionale. L'esperienza condotta con i *Patti per il Sud*, pur non potendo sciogliere questo nodo, creava una prassi che aggirava comunque l'assenza di una chiara ripartizione dei compiti tra livelli di governo attraverso una interazione forte tra Governo centrale, che faceva leva sulle risorse nazionali del Fondo Sviluppo e Coesione, e Regione o Città Metropolitana, che esprimeva le esigenze locali: il Governo si assumeva la responsabilità di condizionare l'impiego dei fondi alla definizione di interventi regionali e locali che fossero coerenti con un disegno complessivo di sviluppo e

di operare un monitoraggio reciproco circa la loro attuazione con Regioni e Città Metropolitane.

A poco più di un anno dalla loro stipula, i *Patti per il Sud* avevano già avviato interventi – lavori e servizi – aventi un valore complessivo a regime di 9 miliardi di euro<sup>2</sup>. Ma con la legislatura apertasi nel marzo 2018 i *Patti* furono abbandonati a sé stessi con la conseguenza che quegli interventi sono stati portati a termine solo in parte e con tempistiche inadeguate. È significativo, peraltro, che nella legislatura in corso il Decreto Sud del settembre 2023 abbia rilanciato nei fatti la linea dei *Patti per il Sud* introducendo lo strumento degli *Accordi di Coesione tra Stato e Regioni*. Gli accordi sono stati poi siglati nel corso del 2024: vedremo se le capacità attuative che verranno messe in campo saranno adeguate a dare sbocco operativo allo strumento.

In sostanziale coerenza con l'esperienza dei *Patti* per il Sud e della riforma della governance incentrata su una assunzione di responsabilità dello Stato centrale volta a superare la torsione meramente regionalistica della governance storica della coesione, si colloca l'ispirazione originaria e, almeno in parte, la realizzazione della strategia europea di Next Generation EU (NGEU) e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano. Al suo stato di attuazione a fine 2024 è dedicato il saggio di Alessandro Liscai, che porta molta evidenza empirica circa avanzamenti e ritardi nei vari capitoli del Piano. Emerge nel complesso la maggior efficacia della Governance di NGEU e PNRR rispetto a quella tradizionale delle politiche di coesione, nel senso che l'assetto di coordinamento verticale Commissione Europea – Stato nazionale – Regioni appare più in grado di raggiungere gli obiettivi del Piano rispetto all'assetto regionalistico decentrato tradizionale dei Fondi strutturali. Una riforma della politica di coesione che, come sembrano fare gli *Accordi di Coesione*, la avvicini all'impianto PNRR è quindi auspicabile.

Al bisogno di una seria ripresa di politiche di sviluppo per il Mezzogiorno adeguata alla fase di crisi e di trasformazione che oggi l'insieme dell'economia europea sta attraversando nel contesto geopolitico globale è dedicato, con riferimento agli strumenti di politica industriale, il saggio di Luca Bianchi e Carmelo Petraglia. Gli autori prendono le mosse dall'emergere, anche se ancora allo stadio iniziale, di una politica industriale europea e collocano al suo interno l'esigenza di una politica industriale volta a integrare il Mezzogiorno nelle filiere produttive strategiche per la doppia transizione, verde e digitale. Analizzando le problematiche di settori chiave per l'economia meridionale, come l'*automotive*, e le potenzialità del Meridione con riferimento alle filiere di frontiera del *Green Tech*, il saggio propone alcune misure, da collocare nel più ampio e indispensabile quadro di una politica industriale europea, per sostenere la riconversione dei settori maturi e per innescare, con interventi selettivi e mirati, la crescita di quelli di frontiera.

<sup>2</sup> Relazione presentata dal Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno a dicembre 2017.

Politiche industriali da tarare tenendo presenti le implicazioni del nuovo quadro internazionale sulla collocazione del Mezzogiorno nel contesto del ruolo del Mediterraneo come spazio economico tra più continenti, tema su cui si sofferma il saggio di Andrea Pomella e Giacomo Zanibelli. Il fatto è che lo spostamento nel corso dell'Ottocento del centro di gravitazione economica verso il Nord Europa e, specie nel Novecento, intorno alla direttrice Nord-Atlantica può aver favorito il divario, secondo quell'approccio di diffusione “per contiguità” territoriale” di cui ci hanno parlato Daniele, Ghezzi e Samà. Credo però che questa determinante da sola non basti a spiegare l'allargarsi e poi il permanere del divario, specie alla luce dell'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno: se dopo gli anni Settanta fosse proseguita, pur nel mutato contesto istituzionale dovuto alla costituzione delle Regioni, una politica di sviluppo promossa dallo Stato e volta a completare l'infrastrutturazione del Meridione e la sua industrializzazione, anche il Mezzogiorno avrebbe potuto arrivare ai mercati del Nord Italia e del Nord Europa in modo non molto dissimile da altre Regioni italiane. Ciò non toglie che, come Pomella e Zanibelli evidenziano nel loro saggio, le profonde trasformazioni oggi in corso nelle relazioni economiche internazionali – con l'emergere di nuovi protagonisti come Cina e India ma anche altri Paesi del Sud del Mondo – e la ritrovata centralità del Mediterraneo negli scambi internazionali, implicano che il baricentro dello sviluppo sta ora riorientandosi verso Sud. È una situazione che può offrire opportunità inedite per il Mezzogiorno e più in generale per il nostro Paese: la proiezione dell'Unione Europea verso il Mediterraneo come porta di interazione con il Sud e l'Est del Mondo è oggi di vitale importanza per le sue prospettive di crescita economica e per il ruolo politico che l'Unione sarebbe bene sapesse giocare nella riconfigurazione in corso delle relazioni internazionali.

## Bibliografia, fonti archivistiche e sitografia



## Bibliografia

- AA. VV., *Dizionario di Economia*, Edizioni giuridiche Simone, Napoli 2014.
- AA. VV., *260 aree economiche in Italia (contributo alla programmazione)*, a cura di G. Tagliacarne, Milano, Giuffrè, Milano 1966.
- AA. VV., «*Annali dell'economia italiana*», vol. 10.1 1946-1952, Istituto IPSOA, Milano 1981.
- AA. VV., *Intervento pubblico e sviluppo del Mezzogiorno. Le scelte per gli anni '80*, a cura di L. Zappella, Franco Angeli, Milano 1984.
- AA. VV., *Intervento straordinario e amministrazione locale nel Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano 1985.
- AA. VV., *I nuovi termini della "questione meridionale"*, Savelli, Roma 1976.
- AA. VV., *Investimenti e disoccupazione nel Mezzogiorno*, a cura di A. Graziani, E. Pugliese, il Mulino Bologna 1979.
- AA. VV., *Questione settentrionale*, in «*Meridiana*», n. 16, 1993, pp. 9-200.
- Abramovitz M., *Catching up, forging ahead, and falling behind*, in «*Journal of Economic History*», vol. 46, n. 2, 1986, pp. 385-406.
- Accetturo A., de Blasio G., *Policies for local development: An evaluation of Italy's "Patti Territoriali"*, in «*Regional Science and Urban Economics*», n. 42, 2012, pp. 15-26.
- Accetturo A., de Blasio G., *Morire di aiuti: i fallimenti delle politiche per il Sud (e come evitarli)*, IBL Libri, Torino 2019.
- Accetturo A., Albanese G., Torrini R. (a cura di), *Il divario Nord-Sud: sviluppo economico e intervento pubblico*, Banca d'Italia, Collana Seminari e Convegni, n. 25, Roma 2020.
- Accetturo A., de Blasio G., *History and regional policy: some reflections on Italy's Cassa per il Mezzogiorno*, in «*Review of Regional Research*», n. 42, 2022, pp. 269-277.
- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. A., *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation*, in «*American Economic Review*», vol. 91, n. 5, 2001, pp. 1369-1401.
- Acemoglu D., Aghion P., Zilibotti F., *Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth*, in «*NBER Working Papers*», fasc. 9066, luglio 2002, pp. 1-54.
- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.A., «*Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution*», in «*Quarterly Journal of Economics*», vol. 117, n. 4, 2002, pp. 1231-1294.
- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. A., *The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change, and Economic Growth*, in «*American Economic Review*», vol. 95, n. 3, 2005, pp. 546-579.
- Acemoglu D., Robinson J. A., *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York, Crown Publishers, 2012.

- Acemoglu D., Aghion P., Zilibotti F., *Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth*, in «NBER Working Papers», fasc. 9066, 2002, pp. 1-54.
- Acocella G., *Lo Stato e il Mezzogiorno. A ottanta anni dalla legge speciale per Napoli*, Guida, Napoli 1986.
- Acocella N., *Economic policy in the Age of Globalization*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.
- Acocella N., *Il Mezzogiorno nell'economia italiana. Dall'Unità alle prospettive contemporanee*, Carocci, Roma 2021.
- Adorno S., *Le Aree di sviluppo industriale negli spazi regionali del Mezzogiorno*, in M. Salvati, L. Sciolla (a cura di), *L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana, Istituzioni*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, 2015, pp. 375-394.
- Agarwala A.N., Singh P.S. (a cura di), *L'economia dei paesi sottosviluppati*, Feltrinelli, Milano 1966.
- Agenzia per la Coesione Territoriale, *Monitoraggio degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno*, Roma 2024.
- Alacevich M., *Le origini della Banca Mondiale. Una deriva conservatrice*, Bruno Mondadori, Milano 2007.
- Alacevich M., *The Political Economy of the World Bank: The Early Years*, Stanford University Press - Washington, The World Bank, Palo Alto 2009.
- Albanese G., De Blasio G., Locatelli A., *Does EU regional policy promote local TFP growth? Evidence from the Italian Mezzogiorno*, in «Papers in Regional Science», vol. 100, n. 2, 2021, pp. 327-349.
- Albanese G., de Blasio G., *I programmi comunitari 2014-2020: un confronto internazionale*, in «Giornale di Scienze Regionali», vol. 7, n. 2, 2017, pp. 46-53.
- Alcidi C., *Economic Integration and Income Convergence in the EU*, in «Intereconomics», vol. 54, n. 1, 2019, pp. 5-11.
- Alfani G., *Tra due culture: alcune riflessioni sulla storia economica quantitativa in Europa*, in «Contemporanea», n. 3, 2017, pp. 478-484.
- Alfano M.R., Baraldi A.L., Lepore A., Papagni E., *Growth Accounting e spesa per investimenti della Cassa per il Mezzogiorno nelle regioni meridionali, 1951-1996*, in «Studi Economici», n. 118, 2017, pp. 217-237.
- Allen K., MacLennan M.C., *Regional Problems and Policies in Italy and France*, George Allen and Unwin, London 1970.
- Allen W.R., *Domestic investment, the foreign trade balance and the World Bank*, in «Kyklos, International review for social sciences», vol. 15, 1962, pp. 353-373.
- Amati F., Brescia G., *Nel segno dell'acqua*, Laterza, Roma-Bari 2011.
- Amatori F., Colli A., *Impresa e industria in Italia, dall'Unità a oggi*, Marsilio, Venezia 1999.
- Amatori F. (a cura di), *L'approdo mancato. Economia, politica e società in Italia dopo il miracolo economico*, Feltrinelli, Milano 2017.
- Amendola M., Baratta P., *Investimenti industriali e sviluppo dualistico*, Giuffrè, Milano 1978.
- Amendola G., *Gli anni della Repubblica*, Editori Riuniti, Roma 1976.
- ANCI, *Le sfide della governance locale nell'attuazione del PNRR*, 2024.
- Anderson C., *Generosità contagiosa. L'idea che vale assolutamente la pena diffondere*, Egea, Milano 2024.
- Angell N., *La Grande Illusione. Studio sulla potenza militare in rapporto alla prosperità delle nazioni*, a cura di E. Giammatei e A. Lepore, Rubbettino, Soveria Mannelli 2023.
- Arbia G., Basile R., Salvatore M., *Regional Convergence in Italy 1951-1999: A Spatial Econometric Perspective*, ISAE Working Papers 29, ISTAT, Roma 2003.

- Ascari A., Crescenzi R., Iammarino S., *Regional Economic Development: A Review*, in Search Working Paper, WP1/03, 2012.
- Atella V., Braione M., Ferrara G., Resce G., *Cohesion policy funds and local government autonomy: Evidence from Italian municipalities*, in «Socio-Economic Planning Sciences», n. 87, 2023, 101586.
- Austin G., *The 'Reversal of Fortune' Thesis and the Compression of History: Perspectives from African and Comparative Economic History*, in «Journal of International Development», vol. 20, n. 8, 2008, pp. 996-1027.
- Auty R.M., *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, Routledge, London-New York 1993.
- ÀHearn B., Venables A.J., *Geografia, commercio estero e divari regionali*, in G. Toniolo (a cura di), *L'Italia e l'economia mondiale dall'Unità a oggi*, Marsilio, Venezia 2013, pp. 825-868.
- Bache I., Flinders M. (eds.), *Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- Bachi R., *Economia di guerra*, "L'Universelle" Imprimerie Polyglotte, Roma 1918.
- Baer W., *Import Substitution and Industrialization in Latin America: Experiences and Interpretations*, «Latin American Research Review», vol. 7, n. 1, 1972, pp. 95-122.
- Baffigi A., *Il PIL per la storia d'Italia: istruzioni per l'uso*, Marsilio, Venezia 2015.
- Bagnasco A., Trigilia C., *Società e politica nelle aree di piccola impresa. Il caso di Bassano*, Arsenale, Venezia 1984.
- Bagnasco A., *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, il Mulino, Bologna 1977.
- Banca d'Italia, *Relazione annuale sul 1959*, Roma 1960.
- Banca d'Italia, *Economie Regionali. L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, n. 22, Roma 2023.
- Banca d'Italia, *L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, Economie regionali, n. 22, Roma 2024.
- Banca d'Italia, *Relazione annuale sull'economia delle regioni italiane*, Roma 2024.
- Banfield E.C., *Le basi morali di una società arretrata*, il Mulino, Bologna 1976.
- Baraldi A.L., Cantabene C., De Iudicibus, A., Fosco G., (2024). *EU Cohesion Policies between Effectiveness and Equity: An Analysis of Italian Municipalities*, MPRA Paper 123048.
- Baratta P., *Pescatore e la Cassa per il Mezzogiorno come innovazione amministrativa*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 30, n. 4, 2016, pp. 715-726.
- Baratta P., *Dal Mezzogiorno. Riflessioni e convinzioni dall'interno della SVIMEZ*, il Mulino, Bologna 2024.
- Barbagallo C., *La questione meridionale*, Garzanti, Milano 1948.
- Barbagallo F., *Mezzogiorno e questione meridionale (1860-1980)*, Guida, Napoli 1980.
- Barbagallo F., *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi*, Laterza, Roma-Bari 2017.
- Barca, F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy-A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Rapporto Indipendente predisposto per la Commissaria UE alla Coesione, 2009.
- Barone G., *La Cassa e la "ricostruzione" del territorio meridionale*, in L. D'Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Bibliopolis, Napoli 1996, pp. 227-242.
- Barone G., Chilosì D., Ciccarelli C., de Blasio G., *The effects of Italy's unification on its dual development: a synthetic control approach*, in «European Review of Economic History», vol. 29, n. 3, 2025, pp. 321-353.

- Barrios S., Strobl E., *The Dynamics of Regional Inequalities*, in «Regional Science and Urban Economics», n. 39, 2009, pp. 575-591.
- Barro R. J., Sala y Martin X., *Convergence*, in «Journal of Political Economy», n. 100, 1992, pp. 223-251.
- Barucci P., *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economia in Italia dal 1943 al 1955*, Bologna, il Mulino, Bologna 1978.
- Barucci P., *Mezzogiorno e intermediazione "impropria"*, il Mulino, Bologna 2008.
- Barucci P. (a cura di), *Pasquale Saraceno. Gli anni dello Schema Vanoni. 1953-1959*, Giuffrè, Milano 1982.
- Basile R., Mantuano M., *La concentrazione geografica dell'industria in Italia: 1971-2001*, in «Scienze Regionali/Italian Journal of Regional Science», n. 3, 2008, pp. 29-52.
- Bassanini F., Tiberi G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna 2008.
- Bastasin C., Toniolo G., *La strada smarrita: breve storia dell'economia italiana*, Laterza, Roma-Bari 2020.
- Brambilla C., Conti G., *Ownership Structure and Control, Regulation and Performance in Italian Banking. A Long-term Perspective*, in I. Elferink, J. Mooji e A. Perlinge (eds.), *Corporate Governance in Financial Institutions. Historical Developments and Current Problems*, EABH 2011, Frankfurt am Main 2011, pp. 128-145.
- Brambilla C., Lavista F., *Italian Manufacturing Productivity, 1976-2016: Sectoral Reallocation Versus Firms' Heterogeneity*, in «Italian Economic Journal», 20 febbraio 2025.
- Beccattini G., *Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socio-economico*, in «Stato e mercato», vol. 25, n. 1, 1989, pp. 111-128.
- Beccattini G., *Dal "miracolo economico" al "made in Italy"*, in «Economia Marche», vol. 19, n. 1, 2000, pp. 7-30.
- Becker S.O., Egger P.H., von Ehrlich M., *Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy*, in «European Economic Review», vol. 56, n. 4, 2012, pp. 648-668.
- Becker, S.O., Egger P.H., von Ehrlich M., *Effects of EU regional policy: 1989-2013*, in in «Regional Science and Urban Economics», n. 69, 2018, pp. 143-152.
- Benedetti A. *La prospettiva e i vincoli dello sviluppo*, in A. Vitale, S. De Majo (a cura di), *Napoli e l'industria dai Borboni alla dismissione*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008, pp. 146-148.
- Bénédix A.S., O'Rourke R.H., Williamson J.G., *Measuring the Spread of Modern Manufacturing to the Poor Periphery*, in K.H. O'Rourke e J.G. Williamson (eds.), *The Spread of Modern Industry to the Periphery since 1871*, Oxford University Press, Oxford 2017, pp. 13-30
- Benetti M., Ferrara M., Medori C., *Il capitale straniero nel Mezzogiorno*, Coines, Roma 1975.
- Berkowitz P., Monfort P., Pięnkowski J., *Unpacking the growth impacts of European Union cohesion policy: Transmission channels from cohesion policy into economic growth*, in «Regional Studies», vol. 54, n. 1, 2019, pp. 60-71.
- Berkowitz P., Storper M., Herbertson M., *Place-Based Policies of the European Union: Contrasts and Similarities to the US Experience*, in «NBER Working Paper Series», n. 33513, 2025, pp. 1-83.
- Bernardi E., *La Cassa per il Mezzogiorno tra sviluppo agricolo e difesa del territorio*, in Svimez (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, Il Mulino, Bologna 2015, pp. 335-360.
- Berta G. (a cura di), *La questione settentrionale: economia e società in trasformazione*, «Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli», vol. IV, Feltrinelli, Milano 2007, pp. 229-272.
- Berta G., *L'Italia delle fabbriche. La parabola dell'industrialismo nel Novecento*, il Mulino, Bologna 2014.

- Berta G., *La via del Nord. Dal miracolo economico alla stagnazione*, il Mulino, Bologna 2015.
- Bértola L., Rodriguez Weber J., *Latin American Economic History: Looking Backwards for the Future*, in F. Boldizzoni e P. Hudson (eds.), *Routledge Handbook of Global Economic History*, Routledge, London 2016, pp. 329-42.
- Bertazzon S., *L'analisi spaziale. La geografia che...conta*, Franco Angeli, Milano 2022.
- Bevilacqua P., *Clima, mercato e paesaggio agrario nel Mezzogiorno*, in P. Bevilacqua (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea, I - Spazi e paesaggi*, Marsilio, Venezia 1992, pp. 643-676.
- Bevilacqua P., *Breve storia dell'Italia meridionale dall'Ottocento a oggi*, Donzelli, Roma 1993.
- Bianchi L., Miotti D., Padovani R., Pellegrini G., Provenzano G., *150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche*, in AA.VV., *Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia*, Roma, «Quaderni SVIMEZ», numero speciale, 2012, pp. 68-69.
- Bianchi L., Imbriani C., Lepore A., Palermo S., *L'evoluzione della bioeconomia circolare. Un motore per lo sviluppo industriale dell'Italia e del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2024.
- Bianchi L., Ferrara F., *Presente e futuro delle politiche europee per la coesione*, in «Quaderni Svimez», n. 70, 2024, pp. 307-331.
- Bianchi P., *La rincorsa frenata. L'industria italiana dall'unità alla crisi globale*, il Mulino, Bologna 2013.
- Bianchi P., Labory S., *Regional Industrialization: Role of Industrial Policy*, in R. Van Leeuwen, R. C. M. Philips, E. Buyst (eds.), *An Economic History of Regional Industrialization*, Routledge, New York 2021.
- Blanchet T., Chance L., Gethin A., *How Unequal Is Europe? Evidence from Distributional National Accounts, 1980-2017*, WID.world working paper, 2019.
- Bodo G., Viesti G., *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni novanta*, Donzelli, Roma 1997.
- Boldizzoni F., *Politics and the Neutralization of History: A Reply*, in «Journal of the Philosophy of History», vol. 9, n. 1, 2015, pp. 41-50.
- Boldizzoni F., Hudson P. (eds.), *Routledge Handbook of Global Economic History*, Routledge, London-New York 2016, pp. 329-342.
- Bolt J., Timmer M., van Zanden J. L., *GDP per capita since 1820*, in J.L. van Zanden, J. Baten, M. Mira d'Ercole, A. Rijpma, C. Smith, M. Timmer (eds.), *How Was Life? Global Well-being Since 1820*, OECD Publishing, Paris 2014, pp. 57-72.
- Boltho A., *Italy, Germany, Japan: From Economic Miracles to Virtual Stagnation*, Banca d'Italia, «Quaderni di Storia Economica», Roma, n. 14, 2011.
- Bonomi A., *Il capitalismo molecolare. La società al lavoro nel Nord Italia*, Einaudi, Torino 1997.
- Borsi M.T., Metiu N., *The evolution of economic convergence in the European Union*, in «Empirical Economics», vol. 48, n. 2, 2015, pp. 657-681.
- Boscaroli G.P., *Programmazione e assegnazione delle risorse del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020*, in «Rivista Giuridica del Mezzogiorno», vol. 31, n. 1, 2017, pp. 21-52.
- Bottiglieri B., *Tra Pella e Vanoni. La politica economica degli ultimi governi De Gasperi*, in «Storia contemporanea», n. 4, 1984, pp. 781-839.
- Bottiglieri B., *L'industria elettrica dalla guerra agli anni del miracolo economico*, in Castronovo V. (a cura di), *Storia dell'industria elettrica in Italia. Vol. 4. Dal dopoguerra alla nazionalizzazione 1945-1962*, Laterza, Bari 1994, pp. 61-87.
- Bourdin S., *A geographical approach to economic convergence Exploring regional disparities in the European Union and their evolution*, in «L'Espace géographique», vol. 42, n. 3, 2013, pp. 256-270.

- Bozzano M., Cappelli G., Vasta M., *Whither education? The long shadow of pre-unification school systems into Italy's Liberal Age (1861-1911)*, in «The Journal of Economic History», vol. 84, n. 1, 2024, pp. 149-190.
- Bratton M., van de Walle N., *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge 1997.
- Braudel F., *Civiltà materiale, economia e capitalismo (XV-XVIII secolo).. Il tempo del Mondo*, vol. III, Einaudi, Torino 1988.
- Bripi F., Bronzini R., Gentili E., Linarello A., Scarinzi E., *Structural Change and Firm Dynamics in the South of Italy*, in «Questioni di Economia e Finanza», n. 676, marzo 2022.
- Broadberry S., Klein A., *Aggregate and per capita GDP in Europe, 1870-2000: continental, regional and national data with changing boundaries*, in «Scandinavian Economic History Review», vol. 60, n. 1, 2012, pp. 79-107.
- Broccoli P., Potito S., *Politiche di intervento pubblico nell'economia in Italia e negli Stati Uniti tra le due guerre: Alberto Beneduce e David E. Lilienthal*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 38, n. 1, 2024, pp. 279-297.
- Brugnoli A., Fachin S., *Testing Economic Geography: Italy, 1951-1991*, in «Economics Bulletin», vol. 18, n. 1, 2001, pp. 1-7.
- Bruni S., *L'effetto distretto per le imprese del Mezzogiorno: un'analisi nel periodo 1995-2003*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», vol. 33, n. 3-4, 2008, pp. 667-711.
- Brusco S., Paba S., *Per una storia dei distretti industriali italiani dal secondo dopoguerra agli anni Novanta*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Donzelli, Roma 1997, pp. 265-333.
- Bruzzi A., *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, Cedam, Padova 2000.
- Bruzzi A., Domorenok E., *La politica di coesione nell'Unione europea allargata. Aspetti economici, sociali e territoriali*, UnifePress, Ferrara 2009.
- Burke P., *History and Social Theory*, Polity Press, Cambridge 2005.
- Cafagna L., *La questione delle origini del dualismo economico italiano*, in L. Cafagna (a cura di), *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia*, Marsilio, Venezia 1989, pp. 187-220.
- Cafagna L., *Nord e Sud nella storia dell'Unità d'Italia*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol 25, n. 1-2, 2011, pp. 49-68.
- Cafiero S., *La nascita della "Cassa"*, in M. Annesi, P. Barucci, G.G. Dell'Angelo (a cura di), *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, Giuffrè, Milano 1975, pp. 182-183
- Cafiero S., *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaita, Manduria 2000.
- Cafiero S., *L'efficacia degli incentivi all'investimento disposti dalla legge 488 del 1992*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», n. 2, 1998, pp. 243-258.
- Cafiero S., Marciani G.E., *Quarant'anni di intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1989)*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», vol. 5, n. 2., 1991, pp. 249-274.
- Cainelli G., Leoncin R. i, Montini A., *Struttura produttiva e sviluppo regionale di lungo periodo in Italia*, in «Moneta e Credito», vol. 54, n. 216, 2001, pp. 461-485.
- Cainelli G., Stampini M., *Stime dell'occupazione manifatturiera a livello regionale in Italia (1911-1991): una nota*, in «Scienze Regionali/Italian Journal of Regional Science», vol. 14, n. 3, 2015, pp. 121-136.

- Camera dei Deputati, *Relazione sulla attività di coordinamento (ai sensi delle leggi 18 marzo 1959, n. 101 e 26 giugno 1965, n. 717) depositata dal Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno (Pastore) alla Presidenza il 30 aprile 1966*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1966.
- Camera dei deputati, *Intervento nel Mezzogiorno e politiche regionali*, Convegno promosso dalla Commissione bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati, 23 marzo 1993, Roma 1993.
- Camera dei deputati, *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'utilizzazione da parte dell'Italia dei fondi strutturali*, seduta del 6 Marzo 1996, Roma 1996.
- Camera dei deputati, Servizio studi-Dipartimento Ambiente, *Infrastrutture strategiche e prioritarie*, Rapporto annuale 2024, Roma 2024.
- Capecelatro E. M., Carlo A., *Contro la "questione meridionale". Studio sulle origini dello sviluppo capitalistico in Italia*, Samonà e Savelli, Roma 1972.
- Capello R., *What Makes Southern Italy Still Lagging Behind? A Diachronic Perspective of Theories and Approaches*, in «European Planning Studies», vol. 24, n. 4, 2016, pp. 668-686.
- Cappellin R., Antonelli C., Capitani G., Ciciotti E., Lassini A., *Le grandi imprese e il trasferimento tecnologico nel mezzogiorno*, in «Economia e politica industriale», vol. 21, fasc. 81, 1994, pp. 51-63.
- Carabba M., *Un ventennio di programmazione: 1954-1974*, Laterza, Bari 1977.
- Carabba M. (a cura di), *Mezzogiorno e programmazione (1954-1971)*, Giuffrè, Milano 1980.
- Carabba M., *Mezzogiorno e programmazione (1954-1971)*, Collana Svimez, Giuffrè, Milano 1980.
- Carabba M., *La questione meridionale nel quarantennale della Svimez*, Collana Svimez, Giuffrè, Roma 1986.
- Caravella S., Prezioso S. (a cura di), *La resilienza delle imprese italiane durante e dopo la "lunga crisi"*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2021.
- Caravella S., Crespi, F., Cucignatto, G., Guarascio, D., *Technological sovereignty and strategic dependencies: The case of the photovoltaic supply chain*, LUISS Working Papers, n. 10, 2023, pp. 1-38.
- Caravella S., Crespi F., Cucignatto G., Guarascio D., *Technological sovereignty and strategic dependencies: The case of the photovoltaic supply chain*, in «Journal of Cleaner Production», vol. 434, 2024, 140222.
- Caravella S., Luongo P., Morabito C., *Più posti al nido con il Pnrr, ma resta l'incognita dei costi di gestione*, in «lavoice.info», 10 gennaio 2025.
- Cardarelli S., *Menichella e lo sviluppo del Mezzogiorno*, in A. D'Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Bibliopolis, Napoli 1996.
- Carlyle M., *The Awakening of Southern Italy*, Oxford University Press, London 1962.
- Carucci P., Lepore A., Strangio D. (a cura di), *La Cassa per il Mezzogiorno. Dalla salvaguardia dell'Archivio alla promozione della ricerca*, Archivio Storico della Presidenza della Repubblica/SVIMEZ, Roma 2014.
- Cassa per il Mezzogiorno, *La Cassa per il Mezzogiorno. Primo quinquennio: 1950- 1955*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1955.
- Cassa per il Mezzogiorno, *La Cassa per il Mezzogiorno*, Istituto Poligrafico di Stato, Roma 1960.
- Cassa per il Mezzogiorno, *Bilancio 1970. Ventunesimo esercizio. Relazione*, Istituto Poligrafico di Stato, Roma 1971.
- Cassar S., Creaco S., *Il ruolo della Cassa del Mezzogiorno nello sviluppo del settore turistico*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», vol. 26, n. 3, 2012, pp. 521-556.

- Cassese S., *Gli aspetti unitari degli statuti degli Enti di Beneduce*, in IRI (a cura di), *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, Edindustria, Roma 1985, pp. 105-110.
- Cassese S. (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo. Nord e Sud nella storia d'Italia*, il Mulino, Bologna 2016.
- Castronovo V., *L'Italia del miracolo economico*, Laterza, Roma-Bari 2010.
- Cavola L., *Produttività degli interventi di trasferimento tecnologico nel Mezzogiorno*, in A. Silvani (a cura di), *Tecnologie e Mezzogiorno: ipotesi e scelte strategiche*, Franco Angeli, Milano 1995, pp. 127-162.
- Celant A., Morelli P., *La geografia dei divari territoriali in Italia*, Sansoni, Firenze 1985, pp. 105-150.
- CENSIS, *30° Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Franco Angeli, Milano 1996.
- CENSIS, *La nuova geografia socio-economica del Mezzogiorno in relazione ai modelli diffusivi di imprenditorialità locale*, CENSIS, Roma 1981.
- CENSIS, *Servizi industriali e piccole e medie imprese nel Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano 1989.
- CENSIS, *Ricerca e industria in Italia: vent'anni del fondo Imi*, a cura di Luigi Arcuti e Giuseppe De Rita, Il Sole-24 ore libri, Milano 1990.
- Centurelli G., *L'attuazione della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020: riflessioni, novità e prospettive*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. 31, n. 1, 2017, pp. 75-86.
- Cenzato G. e Guidotti S., *Il problema industriale nel Mezzogiorno*, in Svimez, *Il Mezzogiorno nelle ricerche della Svimez, 1947-1967*, Giuffrè, Milano 1968.
- Ceylan R., Abiyev V., *An Examination of Convergence Hypothesis for EU-15 Countries*, in «International Review of Economics and Finance», n. 45, 2016, pp. 96-105.
- Chang H. J., *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press, London 2002.
- Ciani E., De Blasio G., *European structural funds during the crisis: Evidence from Southern Italy*, in «IZA Journal of Labor Policy», n. 4, 2015, pp. 1-31.
- Ciocca P., *Ricchi per sempre? Una storia economica d'Italia (1796-2020)*, Bollati Boringhieri, Torino 2020.
- CNEL, *Rapporto CNEL sul Mezzogiorno. Indagini settoriali e compendio statistico*, Istituto Poligrafico di Stato, Roma 1980.
- Coco G., *Mezzogiorno: una sfida possibile senza miracoli*, in «Argomenti», n. 11, 1, 2018, pp. 7-20.
- Coco G., De Vincenti C., (a cura di), *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da "problema" a "opportunità"*, il Mulino, Bologna 2020.
- Coco G. *Investimenti, disintermediazione, capacità: come superare la retorica delle politiche per il Mezzogiorno* in G. Coco, C. De Vincenti (a cura di), *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da "problema" a "opportunità"*, il Mulino, Bologna 2020, pp. 203-224.
- Coco G., *Cosa ci insegna l'esperienza della Cassa*, in C. De Vincenzi, A. Lepore (a cura di), *Next Generation Italia. Un nuovo Sud a 70 anni dalla Cassa per il Mezzogiorno*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2021, pp. 20-25.
- Coco, G., Lagravinese R., *Cohesion Policy and Public Investment in the EU*, in Cerniglia, F., Saraceno F., Watt A. (a cura di), *The Great Reset: 2021 European Public Investment Outlook*, Open Reports Series, n. 10, Open Book Publishers, 2021, pp. 203-215.
- Coco G., Lepore A. (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Laterza, Roma-Bari 2018.
- Coco G., Pasciullo G., *Un quarto di secolo di politiche per il Mezzogiorno*, in G. Coco, A. Lepore (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Laterza, Roma-Bari 2018, pp. 69-78.

- Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, *Relazione annuale sull'attività di coordinamento*, Istituto Poligrafico di Stato, vari anni (fino al 1971), Roma 1971.
- Commissione Europea, *Aiuti e prestiti dell'Unione europea*, Bruxelles-Lussemburgo, 1997.
- Commissione Europea, *Industrial Action Plan for the European automotive sector*, Brussels, COM 2025 95 final.
- Commissione Europea, *La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2022.
- Commissione Europea, *Regioni in crescita, Europa in crescita. Quarta relazione sulla coesione economica e sociale*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2007.
- Commissione delle Comunità Europee, *Fondi strutturali comunitari 1994-1999: testi regolamentari riveduti e commentati* Commissione delle Comunità europee, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, 1993.
- Cooke P., Parrilli M., Curbelo J. (a cura di), *Innovation, Global Change and Territorial Resilience*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2012.
- Coppola G., Destefanis S., *Structural funds and regional convergence: Some sectoral estimates for Italy*, in C. Mussida, F. Pastore (eds.), *Geographical labor market imbalances: Recent explanations and cures*, AIEL - Associazione Italiana Economisti del Lavoro, n. 8, maggio 2015, Springer, London 2015, pp. 307-333.
- Coppola G., Destefanis S., Marinuzzi G., Tortorella W., *European Union and nationally based cohesion policies in the Italian regions*, in «Regional Studies», vol. 54, n. 1, 2020, pp. 83-94.
- Corte dei Conti, *Relazione annuale sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza PNRR*, Roma, maggio 2025.
- Cotula F., Gelsomino C.O. e Gigliobianco A. (a cura di), *Donato Menichella. Stabilità e sviluppo dell'economia italiana, 1946-1960*, vol. 2, Documenti e discorsi, Laterza, Roma-Bari 1997.
- Crafts N.F.R., *The Golden Age of Economic Growth in Western Europe, 1950-1973*, in «The Economic History Review», vol. 48, n. 3, 1995, pp. 429-447.
- Crafts N.F.R., Toniolo G. (eds.), *Economic Growth in Europe since 1945*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.
- Crafts N.F.R., Toniolo G., *European economic growth, 1950-2005: an overview*, in Centre for Economic Policy Research Discussion Papers, n. 6863, 2008.
- Crafts N.F.R., Toniolo G., *Aggregate growth, 1950-2005*, in S. Broadberry, K.H. O'Rourke (eds.), *The Cambridge Economic History of Modern Europe (1870 to the Present)*, vol. 2, Cambridge University Press, Cambridge 2010, pp. 296-332.
- Crafts N.F.R., Magnani M., *The Golden Age and the Second Globalization in Italy*, Roma, Banca d'Italia, «Quaderni di Storia Economica», n. 17, 2011.
- Creaco S., *I progetti speciali della Cassa per il Mezzogiorno*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», a. XXIX, n. 1-2, 2015, pp. 225-262.
- Crescenzi R., Giua, M., *One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states*, in «Regional Studies», vol. 54, n. 1, 2020, pp. 10-20.
- Crescenzi R., Rodríguez-Pose A., *Reconciling Top-Down and Bottom-Up Development Policies*, in «Environment and Planning A», vol. 43, n. 4, 2011, pp. 773-780.

- Cringoli G., *Il “primo doppio-divario” e l’azione della Cassa per il Mezzogiorno*, in «Regional Economy», vol. 7, Q2, 2023.
- Cringoli G., *Ridurre il divario: la CasMez e l’intervento pubblico nell’elettricità meridionale (1954-1962)*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», vol. 33, n. 1, 2019, pp. 183-215.
- G. Cringoli, *La modernizzazione del Sud Italia rurale. Il ruolo della Cassa per il Mezzogiorno (1950-1962)*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», vol. 35, n. 1, 2019, pp. 169-192.
- Cringoli G., *State intervention to bridge the gap: The modernisation of rural Southern Italy (1950-1962)*, in «Rural History», 2025, pp. 1-17.
- Cringoli G., Potito S., *Questione agraria e infrastrutturazione. La Cassa per il Mezzogiorno in Basilicata (1950-1957)*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», vol. 36, n. 1-2, 2022, pp. 379-402.
- Cringoli G., Santillo M., *Spesa pubblica e Mezzogiorno: gli anni delle riforme mancate (1973-2014)*, in «Rivista della corte dei Conti. Quaderni», Quaderno n. 1, 2023, pp. 63-76.
- Croce P., *Il credito industriale nel Mezzogiorno*, in F. Cotula (a cura di), *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta*, vol. 3, *Politica bancaria e struttura del sistema finanziario*, Laterza, Roma-Bari 1999.
- Curli B., *Ricostruzione e sviluppo. La Banca Mondiale e l’economia italiana, 1947- 1951*, in «Archivi e imprese», vol. 8, n. 15, 1997, pp. 33-71.
- Curli B., *Francesco Giordani e l’autonomia energetica*, in A. D’Antone, *Radici storiche ed esperienza dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Bibliopolis, Napoli 1996.
- D’Amico G., M. Patti, *Introduzione*, in «Meridiana», n. 92, 2018, pp. 9-23.
- Dandolo F., *Il Mezzogiorno fra divari e cooperazione internazionale*, il Mulino, Bologna, 2017.
- D’Antone L., *L’«interesse straordinario» per il Mezzogiorno (1943-1960)*, in «Meridiana», n. 24, 1995, pp. 140-190.
- D’Antone L. (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Bibliopolis, Napoli 1996.
- D’Antone L., *“Straordinarietà” e Stato ordinario*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli, Roma 2010, pp. 579-625.
- Daneo C., *La politica economica della ricostruzione 1945-1949*, Einaudi, Torino 1975.
- Daniele V., *Integrazione economica e monetaria e divari regionali nell’Unione europea*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 15, n. 3, 2002, pp. 513-550.
- Daniele V., *Lo sviluppo ineguale in Italia, 1861-2010*, in M. Serio (a cura di), *La prospettiva del meridionalismo liberale. Politica Istituzioni Economia Storia. Studi in onore di Rosario Rubbettino*. Convegno Luiss, Roma-Rubbettino, Soveria Mannelli 7-8 ottobre 2010, Rubbettino, Soveria Mannelli 2012, pp. 417-430.
- Daniele V., *Divisi in partenza? Nord e Sud dopo l’unificazione nazionale*, in «Storia Economica», n. 2, 2017, pp. 535-548.
- Daniele V., *Il paese diviso: Nord e Sud nella storia d’Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2019.
- Daniele V., *L’emigrazione italiana dall’Unità ad oggi. Un quadro d’insieme*, in L. Sinisi (a cura di), *Emigrazioni e immigrazioni. Una sfida della storia e della contemporaneità*, Pasini, Pisa 2021, pp. 51-74.
- Daniele V., *Il divario Nord-Sud prima della crescita moderna. I salari in Italia dal 1862 al 1878*, in L. Sinisi (a cura di), *Dall’Unità all’unificazione. Diritto ed economia in Italia dal 1861 al 1871*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2023, pp. 67-92.
- Daniele V., *Territorial disparities in labour productivity, wages and prices in Italy: What does the data show?*, in «European Urban and Regional Studies», vol. 28, n. 4, 2021, pp. 431-449.

- Daniele V., Malanima P., *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, in «Rivista di Politica Economica», n. 3-4, 2007, pp. 267-316.
- Daniele V., Malanima P., *Il divario Nord-Sud in Italia 1861-2011*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011.
- Daniele V., Malanima P., *Alle origini del divario*, in SVIMEZ, *Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia*, Quaderni SVIMEZ - Numero speciale, Roma 2012.
- Daniele V., Malanima P., *Falling disparities and persisting dualism: Regional development and industrialisation in Italy, 1891-2001*, in «Investigaciones de Historia Económica - Economic History Research», vol. 10, n. 3, 2014, pp. 165-176.
- Daniele V., Malanima P., *Regional Wages and the North-South Disparity in Italy after the Unification*, in «Rivista di storia economica», n. 2, 2017, pp. 117-158.
- Daniele V., Malanima P., Ostuni N., *Geography, Market Potential and Industrialization in Italy 1871-2001*, in «Papers in Regional Science», n. 97, 2018, pp. 639-662.
- De Benedetti A., *Il sistema industriale (1880-1940)*, in Macry P. e Villani P. (a cura di), *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Campania*, Einaudi, Torino 1990.
- De Benedetti A., Cenzato, *l'IRI e l'industria a Napoli, 1933-1943*, in L. D'Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Bibliopolis, Napoli 1996.
- De Benedetti A., *La via dell'industria. L'Iri e lo sviluppo del Mezzogiorno 1933-1943*, Donzelli, Roma 1996.
- De Benedetti A., *Lo sviluppo sospeso. Il Mezzogiorno e l'impresa pubblica 1948-1973*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013.
- Decaro M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020. Fra governance e government dell'Unione europea*, Ivrea, Fondazione Adriano Olivetti, Ivrea 2011.
- De Cecco M., *L'economia di Lucignolo. Opportunità e vincoli dello sviluppo italiano*, Donzelli, Roma 2000.
- De Cecco M., *Splendore e crisi del sistema Beneduce: note sulla struttura finanziaria e industriale dell'Italia dagli anni Venti agli anni Sessanta*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Donzelli, Roma 1997, pp. 389-404.
- De Iudicibus A., *Origini ed evoluzione della politica di coesione: un excursus storico e comparativo delle programmazioni europee dal 1988 al 2020*, in «Rivista della Corte dei Conti», n. 1, 2023, pp. 91-112.
- Dell'Orefice A., *Un'occasione mancata. La legge speciale su Napoli del 1904*, Droz, Genève 1981.
- Dell'Orefice A., *La politica industriale del fascismo* in D. Fausto, a cura di, *Intervento pubblico e politica economica del fascismo*, Franco Angeli, Milano 2007, pp. 300-312.
- De Masi D., Nitti F. S., *Napoli e la questione meridionale (1903-2005)*, Guida, Napoli 2005.
- Del Monte A., Giannola A., *Istituzioni economiche e Mezzogiorno. Analisi delle politiche di sviluppo*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1997.
- Del Monte A., Giannola A., *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, il Mulino, Bologna 1978.
- Del Monte A., De Iudicibus A., Moccia S., Pennacchio L. (2022). *Speed of spending and government decentralization: evidence from Italy*. *Regional Studies*, vol. 56, n. 12, pp. 2133-2146.
- Del Monte A., De Iudicibus A., Moccia S., Pennacchio, L., *Decentralization and Duration of Public Projects in Italy*, «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 34, n. 4, 2022, pp. 975-992.
- Del Monte A., Luzenberger R., *The Effect of Regional Policy on New Firm Formation in Southern Italy*, in «Regional Studies», vol. 23, n. 3, 1989, pp. 219-230.
- Demarco D., *Nord e Sud nell'economia italiana preunitaria*, in «Rassegna Economica», n. 1, 1956, pp. 11-34.

- De Philippis M., Locatelli A., Papini G., Torrini R., *La crescita dell'economia italiana e il divario Nord-Sud: trend storici e prospettive alla luce dei recenti scenari demografici*, in «*Questioni di Economia e Finanza*», n. 683, aprile 2022.
- De Vincenti C., *Imprese e politica industriale nel Sud dopo la lunga transizione*, in F. Amatori, M. D'Alberti (a cura di), *L'impresa italiana*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 2020.
- De Vincenti C., Lepore A., *Next generation Italia: un nuovo Sud a 70 anni dalla Cassa per il Mezzogiorno*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2021.
- De Vincenti C., *Per un governo che ami il mercato. Una certa idea di intervento pubblico*, il Mulino, Bologna 2024.
- Diamanti I., *Il male del Nord. Lega, localismo, secessione*, Donzelli, Roma 1996.
- Dijkstra L., Poelman H., Rodríguez-Pose A., *The geography of discontent*, in «*Regional Studies*», vol. 54, n. 6, 2020, pp. 737-753.
- Di Palma M., Mazziotta, C., (a cura di), *Tipologia industriale ed infrastruttura del territorio per una politica di sviluppo del Mezzogiorno*, Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale, Istituto Poligrafico di Stato, Roma 1972.
- Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud, *Elenco ex Piani e Patti per lo sviluppo 2014-2020*, <https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/la-programmazione-2014-2020/piani-e-programmi-nazionali-2014-2020/piani-e-programmi-finanziati-dal-fsc/piani-sviluppo-e-coesione-psc/ex-piani-operativi-e-patti-per-lo-sviluppo/elenco-piani-e-patti-per-lo-sviluppo/>.
- Di Vittorio A. (a cura di), *Dalle crisi alle età di crisi. Un discorso di economia comparata*, Giappichelli, Torino 2014.
- Dobb M., *Alcuni aspetti dello sviluppo economico*, n. 10, settembre 1953, n. 11, ottobre 1953.
- Domar E.D., *Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment*, in «*Econometrica*», vol. 14, n. 2, 1946, pp. 137-147.
- Domar E.D., *The Theoretical Analysis of Economic Growth. Economic Growth: An Econometric Approach*, in «*The American Economic Review*», vol. 42, n. 2, 1952, pp. 479-495.
- Domar E.D., *Essays in the Theory of Economic Growth*, Oxford University Press, New York 1957.
- Easterly W., *Institutions: Top Down or Bottom Up?*, in «*American Economic Review*», vol. 98, n. 2, 2008, pp. 95-99.
- Ecchia S., Marcelli A., Potito S., *Le riforme nittiane e la spesa pubblica tra le due guerre mondiali (1912-1933)*, in «*Rivista della Corte dei conti*», Quaderno n.1, 2023, pp. 39-50.
- Eckaus R.S., *L'esistenza di differenze economiche tra Nord e Sud d'Italia al tempo dell'unificazione*, in «*Moneta e Credito*», vol. 13, n. 51, 1960, pp. 347-372.
- Eckaus R.S., *The North-South Differential in Italian Economic Development*, in «*The Journal of Economic History*», vol. 20, n. 3, 1961, pp. 285-317.
- Eckaus R.S., *Il divario Nord-Sud nei primi decenni dell'Unità*, in A. Caracciolo (a cura di), *La formazione dell'Italia industriale*, Laterza, Bari 1969, pp. 223-243.
- Eckey H.F., Türck M., *Convergence of EU-regions: A literature report*, in «*Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge*», n. 80, 2005, pp. 1-25.
- ECLAC, *The Latin American Common Market*, United Nations, New York 1959.
- ECLAC, *Horizons 2030: Equality at the Centre of Sustainable Development*, United Nations, Santiago 2016.
- Eichengreen B.J., *La nascita dell'economia europea: dalla svolta del 1945 alla sfida dell'innovazione*, il Saggiatore, Milano 2009.

- Eichengreen B.J., *The European economy since 1945: coordinated capitalism and beyond*, in *Princeton Economic History of the Western World*, Princeton University Press, Princeton 2007.
- Eichengreen B.J., Park D., Shin K., *Growth slowdowns redux*, in «*Japan and the World Economy*», n. 32, 2014, pp. 65-84.
- Eckaus R.S., Rosenstain-Rodan P.N, *Analysis of development problems: Studies of the Chilean economy, Volume 83, Contributions to economic Analysis of Development Problems: Studies of the Chilean Economy*, North-Holland Pub. Co., 1973.
- Ellis H. S., Wallich H. C. (a cura di), *Economic Development for Latin America*, Macmillan, London 1961
- Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds.), *Handbook on Multi-level Governance*, Edward Elgar, Cheltenham 2010.
- Esposito A. G., *Italian Industrialization and the Gerschenkronian "Great Spurt": A Regional Analysis*, in «*The Journal of Economic History*», vol. 52, n. 2, 1992, pp. 353-362.
- Esposito A. G., *Estimating Regional per Capita Income: Italy, 1861-1914*, in «*Journal of European Economic History*», vol. 26, n. 3, 1997, pp. 585-604.
- Esposti R., Bussoletti S., *Impact of Objective 1 funds on regional growth convergence in the European Union: A panel-data approach*, in «*Regional Studies*», vol. 42, n. 2, 2008, pp. 159-173.
- European Commission, *Industrial Action Plan for the European automotive sector*, COM(2025) 95 final, Brussels 2025,  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0095>.
- Evans P., *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton 1995.
- Farese G., Savona P., *Il banchiere del mondo. Eugene Robert Black e l'ascesa della cultura dello sviluppo in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2024.
- Fariss C. J., Crabtree C. D., Anders T., Jones Z. M., Linder F. J., Markowitz J. N., *Latent Estimation of GDP, GDP per capita, and Population from Historic and Contemporary Sources*, in «*arXiv>stat>arXiv:1706.01099*», Ithaca, Cornell University, June 4, 2017, pp. 1-48, <https://arxiv.org/pdf/1706.01099>.
- FAST, *La ricerca industriale per l'Italia di domani: atti del convegno organizzato dalla FAST*, Federazione delle associazioni scientifiche e tecniche, Milano, giugno 1967, il Saggiatore, Milano 1968.
- Fauri F., *Il Piano Marshall e l'Italia*, il Mulino, Bologna 2010.
- Fauri F., *Storia dell'emigrazione italiana*, il Mulino, Bologna 2015.
- Featherstone K., Kazamias G., *Europeanization and the Southern Periphery*, Frank Cass, London 2001.
- Federico G., Nuvolari A., Vasta M., *The origins of the Italian regional divide: evidence from real wages, 1861-1913*, in «*The Journal of Economic History*», vol. 79, n. 1, 2013, pp. 63-98.
- Felice E., *I divari regionali in Italia sulla base degli indicatori sociali (1871-2001)*, in «*Rivista di Politica Economica*», marzo-aprile 2007, pp. 359-405.
- Felice E., *Regional convergence in Italy (1891-2001): Testing human and social capital*, in «*Cliometrica*», vol. 6, n. 3, pp. 267-306, 2012.
- Felice E., *Perché il Sud è rimasto indietro*, il Mulino, Bologna 2013.
- Felice E., Lepore A., *Le politiche di sviluppo nel Sud Italia rivisitate: storia d'impresa e conti regionali relativi all'intervento della «Cassa per il Mezzogiorno»*, in «*Rivista Economica del Mezzogiorno*», vol. 27, n. 3, 2013, pp. 593-634.
- Felice E., Lepore A., Palermo S. (a cura di), *La convergenza possibile. Strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento*, il Mulino, Bologna 2015

- Felice E., Pomella A., *La Cassa per il Mezzogiorno e l'attività «diretta»: infrastrutture e territorio*, in E. Felice, A. Lepore, S. Palermo (a cura di), *La convergenza possibile. Strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento*, il Mulino, Bologna 2015, pp. 39-78.
- Felice E., Vasta M., *Passive Modernization? Social Indicators and Human Development in Italy's Regions (1871-2009)*, in «European Review of Economic History», vol. 19, n. 1, 2015, pp. 44-66.
- Felice E., Lepore A., *State Intervention and Economic Growth in Southern Italy: the Rise and Fall of the 'Cassa per il Mezzogiorno' (1950-1986)*, in «Business History», vol. 59, n. 3, 2017, pp. 319-341.
- Fenoaltea S., *I due fallimenti della storia economica: il periodo post-unitario*, in «Rivista di Politica Economica», vol. 97, n. 3-4, 2007, pp. 341-358.
- Fenoaltea S., *The Reinterpretation of Italian economy: from the Unification to the Great War*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.
- Fine B., *Social Capital versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*, Routledge, London 2001.
- Fortunato G., *Il Mezzogiorno e lo Stato italiano. Discorsi politici (1880-1910)*, vol. 2, Laterza, Bari 1911.
- Frascani P., *Per un'interpretazione della politica di intervento pubblico nella transizione dall'economia di guerra all'economia di pace in Italia*, in P. Hertner, G. Mori (a cura di), *La transizione dall'economia di guerra all'economia di pace in Italia e in Germania dopo la prima guerra mondiale*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico», Quaderno n. 11, il Mulino, Bologna 1983.
- Fukuyama F., *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press, New York 1995.
- Furtado C., *The Economic Growth of Brazil: A Survey from Colonial to Modern Times*, University of California Press, Berkeley 1959.
- Furtado C., *The Myth of Economic Development*, University of California Press, Berkeley 1974.
- Galasso G., *Il Mezzogiorno nella storia d'Italia*, La Nuova Italia, Firenze 1977.
- Galasso G., *Il Mezzogiorno. Da "questione" a "problema aperto"*, Lacaita, Manduria 2005.
- Galasso G., *SVIMEZ, Mezzogiorno, un sessantennio di storia italiana*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 20, n. 3-4, 2006, pp. 423-424.
- Galasso G., *Industria e Mezzogiorno: l'esperienza di Giuseppe Cenzato*, lectio magistralis del 21 settembre 2007, Unione Industriale di Napoli, Napoli 2007.
- Galli S.B., *Il grande Nord. Cultura e destino della Questione settentrionale*, Guerini e Associati, Milano 2013.
- Gambetta D., *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*, Harvard University Press, Cambridge 1993.
- Garretsen H., McCann P., Martin R., Tyler P., *The future of regional policy*, in «Cambridge Journal of Regions, Economy and Society», vol. 6, n. 2, 2013, pp. 179-186.
- Gerschenkron A., *Economic backwardness in historical perspective*, Harvard University Press, Cambridge, 1962.
- Gerschenkron A., *Il problema storico dell'arretratezza economica*, Einaudi, Torino 1965.
- Getis, A., *Reflections on spatial autocorrelation*, in «Regional Science and Urban Economics», vol. 37, n. 4, 2007, pp. 491-496.
- Giannola A., *La nuova programmazione. Evoluzione e restaurazione*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 14, n. 3, 2000, pp. 747-768.
- Giannola A., *Il Mezzogiorno nell'economia italiana. Nord e Sud a 150 anni dall'Unità*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 23, n. 3, 2010, pp. 593-630.

- Giannola A., Imbriani C. (a cura di), *Neo dualismo: istituzioni, mercati e politiche di intervento*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003.
- Giannola A., Lopes A., Petraglia C., Scalera D., *Per una rivisitazione dell'intervento straordinario. Trasferimenti, redistribuzione e interdipendenza Nord-Sud*, in Svimez, *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, il Mulino, Bologna 2015, pp. 185-220.
- Giolitti A., *Triangolo industriale, Mezzogiorno e sviluppo economico nazionale*, in M. Carabba (a cura di), *Mezzogiorno e programmazione (1954-1971)*, Giuffrè, Milano 1980.
- Giua M., *Spatial discontinuity for the impact assessment of the EU regional policy: The case of Italian Objective 1 regions*, in «Journal of Regional Science», vol. 57, n. 1, 2017, pp. 109-131.
- Goldin I., Kutarna C., *Nuova età dell'oro. Guida a un secondo Rinascimento economico e culturale*, il Saggiatore, Milano 2018.
- Grabas, C., *Wiederaufbau, Wirtschaftsplanung und Südförderung: Industriepolitik in Italien, 1943/45-1975*, De Gruyter Oldenbourg, Berlin 2020.
- Gracchi Bianchi M., Manzocchi S., Padoan P. C., Vicarelli C., *Il quadro competitivo internazionale e il modello di specializzazione dell'industria meridionale*, in A. Aronica, E. Flaccadoro e R. Padovani (a cura di), *Rapporto sull'industria meridionale e sulle politiche di industrializzazione*, il Mulino, Bologna 1998, pp. 27-115.
- Graziani A., *Lo sviluppo economico dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Bollati Boringhieri, Torino 1998.
- Graziani A., *Mercato, struttura, conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2020.
- Graziani A., Del Monte A., Piccolo D., Giannola A., Matrone L., *Incentivi e investimenti industriali nel Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano 1973.
- Graziani A., Pugliese E., *Investimenti e disoccupazione nel Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 1979.
- Harrod R.F., *An Essay in Dynamic Theory*, in «The Economic Journal», vol. 49, n. 193, 1939, pp. 14-33.
- Harrod R.F., *Towards a Dynamic Economics*, Macmillan, London 1948.
- Harrod R.F., *Domar and Dynamic Economics*, in «The Economic Journal», vol. 69, n. 275, 1959, pp. 451-464.
- Hauge J., Chang H., *The Role of Manufacturing Versus Services in Economic Development*, in: P. Bianchi, C. R. Durà, S. Labory (eds.) *Transforming Industrial Policy for the Digital Age*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2019, pp. 12-36.
- Hausmann R., Rodrik D., *Economic development as self-discovery*, in «Journal of Development Economics», 14th Inter-American Seminar on Economics, vol. 72, fasc. 2 (dicembre 2003), pp. 603-633.
- Hettne B., *Le teorie dello sviluppo e il Terzo Mondo*, ASAL, Roma 1986.
- Howard Higgins G., *Economic development: principles, problems, and policies*, Norton, New York 1959.
- A.O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven 1958.
- Hirschman A. O., *Development projects observed*, Brookings Institution Press, Washington D.C. 1967.
- Hirschmann A.O., *La stagione dello sviluppo economico*, La Nuova Italia, Firenze 1968.
- Hirschmann A.O., *I progetti di sviluppo. Un'analisi critica dei progetti realizzati nel Meridione e in Paesi del Terzo Mondo*, Franco Angeli, Milano 1975.
- Holland S. K., *Regional under-development in a developed economy: The Italian Case* in «Regional Studies», vol. 5, 1971, pp. 71-90.
- Holland S., *Capitalismo e squilibri regionali*, Laterza, Bari 1976.

- Hooghe L., Marks G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham 2001.
- Hosseini H., *Rosenstein-Rodan: From marginal utility to a pioneer in economic development & possibly socio-economics*, in «The Journal of Socio-Economics», n. 28, 1999, pp.117-130.
- Howard M.M., *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.
- iFEL Fondazione ANCI, *Lo stato di attuazione del PNRR e il ruolo dei comuni*, Roma 2024.
- Iammarino S., Rodriguez-Pose, Storper M., *Regional Inequality in Europe: Evidence, Theory and Policy Implications*, in «Journal of Economic Geography», vol. 19, n. 2, 2019, pp. 273-298.
- Incoronato L., Lattanzio S., *Place-Based Industrial Policies and Local Agglomeration in the Long Run*, in «CSEF Working Paper», n. 733, ottobre 2024, pp. 1-104.
- ISTAT, *Fonti e metodi di calcolo dei redditi regionali*, Failli, Roma 1974.
- ISTAT, *Occupati per attività economica e regione*, 1970-1989, voll. 1-5, Istat, Roma 1977-1986.
- ISTAT, *I censimenti delle attività produttive dal 1951 al 1991. Dati comunali*, Informazioni n. 92, Istat, Roma 1998.
- ISTAT, *8° censimento generale industria e servizi. Distretti industriali e sistemi locali del lavoro 2001*, Istat, Roma 2006.
- ISTAT, *Classificazione delle attività economiche Ateco 2007*, in «Metodi e norme», n. 4, 2009, pp. 23-32.
- ISTAT, *9° censimento industriale e dei servizi, I distretti industriali 2011*, Istat, Roma 2015.
- ISTAT, *Indicatori socioeconomici regionali 2024*, Istat, Roma 2024.
- ISTAT, *L'Italia dei territori: sfide e potenzialità*, Rapporto annuale 2024, pp. 159-210.
- ISTAT, *5° censimento generale dell'industria e del commercio, 25 ottobre 1971*, vol. VIII, *Dati Generali Riassuntivi*, Tomo 2, *Unità locali*, Failli, Roma 1976, pp. VIII-XIX.
- Iuzzolino G., Pellegrini G., Viesti G., *Convergenza regionale*, in G. Toniolo (a cura di), *L'Italia e l'economia mondiale dall'Unità a oggi*, Marsilio, Venezia 2013, pp. 787-824.
- Iuzzolino G., Pellegrini G., Viesti G., *Regional convergence*, in G. Toniolo (eds.), *The Oxford Handbook of the Italian Economy Since Unification*, Oxford University Press, Oxford 2013, pp. 571-598.
- Jia J., Ma G., Qin C., Wang L., *Place-based policies, state-led industrialisation, and regional development: Evidence from China's Great Western Development Programme*, in «European Economic Review», vol. 123, 2020.
- Jossa B. (a cura di), *Economia del sottosviluppo*, il Mulino, Bologna 1973.
- Kapur D., Lewis J. P. e Webb R., *The World Bank: Its First Half Century*, Brookings, Washington D.C. 1997.
- Kazepov Y. (ed.), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham 2010.
- Kercuku A., *Forgotten Italy: Spaces and Identities of a changing geography*, in «Transactions of the Association of European Schools of Planning», vol. 6, n.1, 2022, pp. 41-54.
- Keynes J.M., *How to Pay for the War. A Radical Plan for the Chancellor of the Exchequer*, Macmillan, London 1940.
- Khan M., *Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions*, SOAS Working Paper, London 2010.
- Kharas H., Kohli H., *What Is the Middle Income Trap, Why do Countries Fall into It, and How Can It Be Avoided?*, in «Global Journal of Emerging Market Economies», vol. 3, n. 3, 2011, pp. 281-289.

- Kline P., Moretti E., *Local economic development, agglomeration economies and the big push: 100 Years of evidence from the Tennessee valley authority*, in «The Quarterly Journal of Economics», n. 1, 2014, 275–331.
- La Spina A., *La politica per il Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2003.
- Lavista F., *La stagione della programmazione: grandi imprese e Stato dal dopoguerra agli anni Settanta*, il Mulino, Bologna 2010.
- Le Gallo J., Ertur C., Baumont C., *A spatial econometric analysis of convergence across European regions, 1980-1995*, in B. Fingleton (ed.), *European Regional Growth*, Springer, Berlin 2019, pp. 99-129.
- Lelo K., *Principi di basi di dati*, in M. Munafò (a cura di), *Rappresentare il territorio e l'ambiente*, Bonanno, Roma 2011, pp. 287-292.
- Lepore A., *Il meridionalismo di Giorgio Amendola*, in «Prospettive Settanta», n. 1, 1992, pp. 72-115.
- Lepore A., *Alla ricerca del Mezzogiorno perduto. Un problema aperto*, in «Mezzogiorno Europa», n. 4, 2006, pp. 1-26.
- Lepore A., *La Cassa per il Mezzogiorno: alcune riflessioni su quarant'anni di intervento speciale*, in «Patrimonio Industriale», vol. 8, 2011, pp. 48-56.
- Lepore A., *La valutazione dell'operato della Cassa per il Mezzogiorno e il suo ruolo strategico per lo sviluppo del Paese*, in «Rivista Giuridica del Mezzogiorno», vol. 25, n. 1-2, 2011, numero monografico dedicato a *Federalismo e Mezzogiorno, a 150 anni dall'Unità d'Italia*, pp. 281-317.
- Lepore A., *L'impegno della SVIMEZ per il Sud*, in «Mezzogiorno Europa», n. 2-5, 2011, pp. 51-55.
- Lepore A., *Il dilemma del Mezzogiorno a 150 anni dall'unificazione: attualità e storia del nuovo meridionalismo*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», vol. 25, n. 1-2, 2011, pp. 57-90.
- Lepore A., *L'impegno della SVIMEZ per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia. Nuovi percorsi di ricerca per la storia e l'economia del Mezzogiorno*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», vol. 3, 2011, pp. 417-435.
- Lepore A., *Presentazione*, in A. Bianchi (a cura di), *Le Università del Mezzogiorno nella storia dell'Italia unita 1861-2011*, il Mulino, Bologna 2011, pp. 11-13.
- Lepore A., *Unificazione italiana: nuovi percorsi di ricerca per la storia e l'economia del Mezzogiorno*, in AA.VV., *Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia*, Roma, Quaderni SVIMEZ - Numero speciale, 2012, pp. 39-45.
- Lepore A., *Il divario Nord-Sud dalle origini a oggi. Evoluzione storica e profili economici*, in AA.VV., *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, a cura di Mirella Pellegrini, Cedam, Padova 2012, pp. 347-36.
- Lepore A., *The trends in the expenditures of the extraordinary intervention in Southern Italy, from the golden age up to the end of the XX century*, in «De Computis. Revista Española de Historia de la Contabilidad», n. 16, 2012, pp. 76-119.
- Lepore A., *L'andamento della spesa per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia, dalla golden age alla fine del XX secolo*, in «De Computis», vol. 9, n. 16, 2012, pp. 76-119.
- Lepore A., *Cassa per il Mezzogiorno e politiche per lo sviluppo*, in A. Leonardi (a cura di) *Istituzioni ed Economia* (CD-ROM), Cacucci Editore, Bari; ora in SVIMEZ, *Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia*, Bologna, il Mulino, 2012.
- Lepore A., *Le origini e l'evoluzione del divario Nord-Sud*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», vol. 3, 2012, pp. 355-376.
- Lepore A., *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello economico italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013.

- Lepore A., Felice E., *Le politiche di sviluppo nel Sud dell'Italia rivisitate: storia d'impresa e conti regionali relativi all'intervento della "Cassa per il Mezzogiorno"*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», n. 3, 2013, pp. 541-582.
- Lepore A., *Novacco e lo sviluppo dell'economia meridionale*, in AA.VV., *Manifestazione in onore di Nino Novacco, Eminente Meridionalista*, Roma, Quaderni Svimez, vol. 38, 2013, pp. 65-81.
- Lepore A., *L'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno. Lineamenti di una storia e di una strategia economica*, in «Rivista Giuridica del Mezzogiorno», n. 3, 2013, pp. 359-383.
- Lepore A., *Il ruolo della Cassa per il Mezzogiorno e la storia d'impresa: la Saint- Gobain nel Sud dell'Italia*, in V. Ferrandino, M.R. Napolitano (a cura di), *Storia d'impresa e Imprese storiche: una visione diacronica*, Franco Angeli, Milano 2014, pp. 110-132.
- Lepore A., *Intervento pubblico e strategie di convergenza: la spesa della Cassa a livello territoriale*, con Emanuele Felice, P. Carucci, A. Lepore, D. Strangio (a cura di), *La Cassa per il Mezzogiorno. Dalla salvaguardia dell'Archivio alla promozione della ricerca*, Archivio Storico della Presidenza della Repubblica/SVIMEZ, Roma 2014, pp. 241-260.
- Lepore A., *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno: riforme economiche e nuovi itinerari di ricerca*, in AA.VV., *La Cassa per il Mezzogiorno. Dalla salvaguardia dell'Archivio alla promozione della ricerca*, a cura di P. Carucci, A. Lepore, D. Strangio, Roma, Archivio Storico della Presidenza della Repubblica/SVIMEZ, 2014, pp. 47-62.
- Lepore A., *Alberto Beneduce, l'evoluzione dell'economia italiana e il nostro tempo*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», vol. 38, n. 1-2, 2014, pp. 45-63.
- Lepore A., *Il dualismo economico e sociale: una condanna storica?*, in A. Lepore e G. Pittella (a cura di), *Scusate il ritardo. Una proposta per il Mezzogiorno d'Europa*, Donzelli, Roma 2015.
- Lepore A., Palermo S., *Il finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno al sistema industriale (1950-1984)*, in E. Felice, A. Lepore, S. Palermo (a cura di), *La convergenza possibile. Strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento*, il Mulino, Bologna 2016, pp. 98-99.
- Lepore A., *L'evoluzione del divario tra il Nord e il Sud dal dopoguerra a oggi*, in AA.VV., *Mezzogiorno protagonista: missione possibile*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma, 2017, pp. 19-75.
- Lepore A., *Divario territoriale, intervento pubblico e convergenza: la golden age meridionale, 1950-1973*, in G. Cocco, A. Lepore (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Laterza, Roma-Bari 2018, pp. 25-36.
- Lepore A., *L'evoluzione del Mezzogiorno e l'origine del declino italiano: dallo sviluppo all'epoca delle crisi*, in V. Scotti, S. Zoppi (a cura di), *Governare l'Italia da Cavour a De Gasperi a Conte oggi. A settant'anni dalla nascita della Cassa per il Mezzogiorno*, Eurilink, Roma 2020, pp. 231-250.
- Lepore A., *L'evoluzione del divario tra il Nord e il Sud dal dopoguerra a oggi*, in «Estudios Históricos», vol. 12, n. 23, 2020, pp. 2-63.
- Lepore A., *The Cassa per il Mezzogiorno, the World Bank and the Model for Italian Economic Development*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne 2023.
- Lepore A., *L'evoluzione del capitalismo, la sua capacità di cambiamento e la definizione di nuovi paradigmi economici*, in «Etica & Politica / Ethics & Politics», n. 2, 2024, pp. 361-373.
- Lepore A., Palermo S., Ramazzotti A., *Il contributo della Cassa allo sviluppo industriale del Mezzogiorno. La ripartizione settoriale e territoriale degli interventi (1957-1993)*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. 35, n. 2-3, 2021, pp. 521-555.
- Lepore A., Palermo S., Ramazzotti A., *Gli interventi della Cassa per il Mezzogiorno per lo sviluppo industriale delle aree urbane (1957-1993)*, in C. Devoti, P. Bolca (a cura di), *Adattabilità in cir-*

- costanze ordinarie/Ordinary Conditions Adaptability*, in R. Tamborrino, (a cura di), *Città che si adattano?/Adaptive Cities?*, Tomo 2, Torino, Aisu International, 2024, pp. 679-690.
- Lewis O., *Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*, Basic Books, New York 1959.
- Lewis O., *The Children of Sánchez: Autobiography of a Mexican Family*, Random House, New York 1961.
- Lewis O., *La Vida: A Puerto Rican Family in the Culture of Poverty – San Juan and New York*, Random House, New York 1966.
- Lieberman E.S., *Race and Regionalism in the Politics of Taxation in Brazil and South Africa*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.
- Little I.M.D., Mirrlees J.A., *Project appraisal and planning for developing countries. An HEB paperback*, Heinemann Educational, London 1974.
- Lutz V., *Italia, A Study in Economic Development*, Oxford University Press, Oxford 1962.
- Lutz V., *Alcuni aspetti strutturali del problema del mezzogiorno: la complementarietà dell'emigrazione e dell'industrializzazione*, in «Moneta e Credito», vol. 15, n. 56, 1961, pp. 407-443.
- Magrini S., *Chapter 62 - Regional (DI) Convergence*, in J. Vernon Henderson, J. Thisse (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, n. 4, 2004, pp. 2741-2796.
- Malanima P., Daniele V., *Trends in Mediterranean Inequalities 1950-2015*, in «Panoeconomicus», vol. 66, n. 4, 2019, pp. 385-410.
- Mancini G., *Women's Labor Force Participation in Italy, 1861-2011*, in «Rivista di storia economica», vol. 34, n. 1, 2012, pp. 3-68.
- Manzella G.P., *2019-2023: gli anni della politica industriale europea e il Mezzogiorno*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. 37, n. 3, 2023, pp. 673-726.
- Marcelli A., *Calabria straordinaria. La Cassa per il Mezzogiorno tra lotta alla povertà e strategie di sviluppo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2022.
- Marciani G.E. *Andamenti e linee evolutive delle produzioni agricole, 1951-1981*, Svimez, Giuffrè, Roma 1972.
- Marciani G.E., *L'esperienza di riforma agraria in Italia*, Giuffrè, Milano 1966.
- Marciani G.E., *La situazione delle utilizzazioni idriche nel Mezzogiorno*, Giuffrè, Milano 1975.
- Marciani G.E., *La spesa della Cassa e dell'Agenzia per il Mezzogiorno nei quarantatré anni dell'intervento straordinario*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 3, 1993, pp. 673-689.
- Marglin S.A., Schor J.B. (eds.), *The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience*, Oxford University Press, New York 1990.
- Marmo M., *Il piano di «risanamento e ampliamento» del 1885 a Napoli*, in «Storia Urbana», n. 2, 1977, pp. 145-54.
- Martinez-Galarraga J., Tirado-Fabregat D.A., *Economic geography and Economic History: A Literature Overview*, in R. Van Leeuwen, C. M. R. Philips, E. Buyst (eds.), *An Economic History of Regional Industrialization*, Routledge, New York 2021, pp. 27-46.
- Masella L., *Acquedotto Pugliese*, Franco Angeli, Milano 1995.
- Menichella D., *Scritti e discorsi scelti, 1933-1966*, Collana storica della Banca d'Italia, Roma 1986.
- Meriggi M., *Breve storia dell'Italia settentrionale dall'Ottocento a oggi*, Donzelli, Roma 1996.
- Meynell A., *La politica inglese di localizzazione dell'industria (1934-1959)*, Giuffrè, Roma 1960.
- Ministero Agricoltura, Industria e Commercio (MAIC), *Censimento Generale della Popolazione 1861*, Tip. Letteraria, Torino 1864.
- Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, *Progetto 80*, Sansoni, Firenze 1970.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *PNRR: stato di avanzamento e prospettive*, Roma 2024.

- Ministero dell’Istruzione e del Merito, *Rapporto sulla digitalizzazione delle scuole nel Mezzogiorno*, 2024.
- Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica, Sottocommissione per l’industria*, Appendice alla Relazione, Interrogatorio di Leopoldo Piccardi, 6 marzo 1946, p. 323, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1946.
- Ministero per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno, *Programma triennale d’intervento*, Istituto Poligrafico di Stato, Roma 1985.
- Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica, *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Donzelli, Roma 1998.
- Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale, *Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020: stato di attuazione*, Camera dei Deputati, Roma 2024.
- Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, *Quarta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Sezione I, 22 febbraio 2024, Roma.
- Missiaia A., *Market versus Endowment: Explaining Early Industrial Location in Italy (1871-1911)*, in «*Cliometrica*», n. 13, 2019, pp. 127-161.
- Momigliano F., Antonelli C., *Politiche per la ricerca applicate, l’innovazione, l’ammodernamento e il trasferimento tecnologico*, in F. Momigliano (a cura di), *Le leggi della politica industriale in Italia. Dalla ristrutturazione all’innovazione*, il Mulino, Bologna, 1986, pp. 103-212.
- Monitor, *L’impresa industriale minore del Mezzogiorno di fronte al trasferimento delle tecnologie*, in A. Silavni (a cura di), *Tecnologie e Mezzogiorno: ipotesi e scelte strategiche*, Franco Angeli, Milano 1995, pp. 33-92.
- Monti L., *L’Europa delle regioni*, vol. 1., Luiss University Press, Roma 2005.
- Morana C., *Regional Convergence in Italy: 1951-2000*, in «*Giornale degli Economisti e Annali di Economia*», vol. 63, n. 2, 2004, pp. 139-160.
- Morandi R., *La ricostruzione italiana e lo sviluppo della economia industriale del Mezzogiorno*, in SVIMEZ (a cura di), *Il Mezzogiorno nelle ricerche della SVIMEZ, 1947-1967*, Giuffrè, Roma 1968, pp. 3-4.
- Mori G., *Leconomia italiana dagli anni Ottanta alla prima guerra mondiale*, in G. Mori (a cura di), *Storia dell’industria elettrica in Italia. 1. Le origini 1882-1914*, Laterza, Roma-Bari, 1992, pp. 1-106.
- Moro F., *Le spese dell’Agenzia per il Mezzogiorno per categorie economiche e per regioni*, in «*Rivista economica del Mezzogiorno*», n. 3, 1993, pp. 691-711.
- Moroni M., *Alle origini dello sviluppo locale. Le radici storiche della Terza Italia*, il Mulino, Bologna 2008.
- Murgante B., Scorza F., *Autocorrelazione spaziale e pianificazione del territorio: principi ed applicazioni*, Libria, Melfi 2023.
- Muscarà C., *La geografia dello sviluppo*, Edizioni di Comunità, Milano 1967.
- Muscarà C., *L’Italia sradicata*, Franco Angeli, Milano 1980.
- Muscarà C., Brice C., Matard-Bonucci M. A., *Il Sud e le Tre Italie*, in «*Mélanges de l’École française de Rome. Italie et Méditerranée*», vol. 110, n. 2, 1998, pp. 833-852.
- Myint H., *L’economia dei paesi in via di sviluppo*, il Mulino, Bologna 1973.
- Myrdal G., Sterner R., A. Rose, *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*, 2 vols., Harper & Brothers, New York, 1944
- Myrdal G., *Economic theory and under-developed regions. Volume 66 di Methuen’s university paperbacks*, G. Duckworth, London 1957.

- Myrdal G., *The challenge of world poverty: a world anti-poverty program in outline. Volume 170 di Vintage international A Vintage book Christian A. Herter lecture series Economics and political science*, Vintage Books, New York 1970.
- North D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York 1990.
- North D. C., Weingast B. R., *Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England*, In «Journal of Economic History», vol. 49, n. 4, 1989, pp. 803-832.
- Novacco N., *Per una riflessione sul meridionalismo di Cenzato*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 14, n. 3, 2000, pp. 885-920.
- Novacco N. (a cura di), *Per il Mezzogiorno e per l'Italia. Un sogno e un impegno che dura da 60 anni*, il Mulino, Bologna 2007.
- Nurkse R., *Some aspects of capital accumulation in underdeveloped countries National Bank of Egypt*, Fiftieth anniversary commemoration lectures, Bank al-Ahli al-Misri, National Bank of Egypt, Cairo 1952.
- Nurkse R., *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Basil Blackwell, Oxford 1953.
- Nurkse R., *Patterns of trade and development. Wicksell lectures*, Almqvist & Wiksell, London 1959.
- Nurkse R., *Equilibrium and growth in the world economy Volume 118 di Harvard economic studies Equilibrium and growth in the world economy: economic essays*, Harvard University Press, Boston 1961.
- Nurkse R., *Problems of capital formation in underdeveloped countries*, Oxford University Press, New York 1966.
- Oman C.P., Wignaraja G., *Le teorie dello sviluppo economico dal dopoguerra ad oggi*, Milano, LED Edizioni Universitarie, Milano 2005.
- Openpolis, *Le difficoltà nella "messa a terra" del Pnrr, specie nel Mezzogiorno*, in «#OpenPNRR», 26 febbraio 2025, <https://www.openpolis.it/le-difficoltà-nella-messa-a-terra-del-pnrr-specie-nel-mezzogiorno/>.
- Ortona E., *Anni d'America. La diplomazia 1953/1961*, il Mulino, Bologna 1986.
- Paci R., Pigliaru F., *Structural change and convergence: an Italian regional perspective*, in «Structural Change and Economic Dynamics», vol. 8, n. 3, 1997, pp. 297-318.
- Paci R., Saba A., *The Empirics of Regional Economic Growth in Italy 1951-1993*, in «Rivista internazionale di scienze economiche e commerciali», n. 45, 1997, pp. 515-542.
- SVIMEZ, *Il Mezzogiorno e la politica degli aiuti*, a cura di R. Padovani, F. Moro e L. Bianchi, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1-3, gennaio-marzo 2001.
- Padovani R., Preziosi S., *Gli andamenti dell'industria manifatturiera meridionale negli anni '80 e '90*, in A. Aronica, E. Flaccadoro e R. Padovani (a cura di), *Rapporto sull'industria meridionale e sulle politiche di industrializzazione*, il Mulino, Bologna 1998, pp. 141-231.
- Padovani R., Provenzano G.L.C., *La convergenza "interrotta". Il Mezzogiorno nel 1951-1992: dinamiche, trasformazioni, politiche*, in SVIMEZ (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2016, pp. 79-143.
- Palermo S., *L'analisi territoriale degli interventi della Cassa per il Mezzogiorno nelle fonti quantitative dell'Archivio Centrale dello Stato e del progetto ASET*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 32, n. 3, 2018, pp. 611-646.
- Palermo S., *La Cassa per il Mezzogiorno nel Lazio, Strategie per lo sviluppo di un'economia di frontiera (1950-1993)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2019.

- Palermo S., *Le nuove fonti sul finanziamento all'industria della Cassa per il Mezzogiorno nella dinamica degli investimenti in Italia nel secondo Novecento*, in «Rivista Giuridica del Mezzogiorno», n. 4, 2019, pp. 1023-1050.
- Palermo S., *The Role of the Cassa per il Mezzogiorno in the Italian Economy During the Second Half of the 1900s. New Digital Accounting Sources and Research Prospects*, in «De Computis», n. 2, 2020, pp. 118-140.
- Palermo S., *Riformare l'intervento straordinario. Gli effetti delle leggi per l'industrializzazione nelle nuove fonti contabili della Cassa per il Mezzogiorno (1957-1993)*, in «Rivista della Corte dei conti», Quaderno n. 1, 2023, pp. 51-62.
- Palermo S., *Regional divide, 'Southern Question' and economic development in Italy 1950-1992. The role of the Cassa per il Mezzogiorno*, Rossi and Smith, London 2024.
- Palermo S., *Le fonti digitali della Cassa per il Mezzogiorno e la loro utilità per la storia di impresa*, in G. Moricola (a cura di), *Archivi e memoria di impresa nel mezzogiorno. Bilanci e prospettive*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2025, pp. 97-118.
- Panizza F. (ed.), *Populism and the Mirror of Democracy*, Versobooks, London 2005.
- Perna T., *Pandeconomia. Le alternative possibili*, Castelvecchi, Roma 2020.
- Perroux F., *Economic Space: Theory and Applications*, in «Quarterly Journal of Economics», vol. 64, n. 1, 1950, pp. 89-104.
- Perroux F., *Note sur la notion de "pôle de croissance"*, in «Économie Appliquée», vol. 8, n. 1-2, 1955, pp. 307-320.
- Petraglia C., Preziosi S., *Nord e Sud. Divari economici e politiche pubbliche dall'euro alla pandemia*, Carocci, Roma 2023.
- Pescatore G., *Dieci anni di esperienze della Cassa per il Mezzogiorno*, SVIMEZ, Roma 1961.
- Pescatore G., *Menichella, L'intervento nel Mezzogiorno e la Banca Mondiale*, Laterza, Roma-Bari 1986.
- Pescatore G., *La «Cassa per il Mezzogiorno» un'esperienza italiana per lo sviluppo*, il Mulino, Bologna 2008.
- Pescosolido G., *Unità nazionale e sviluppo economico*, Laterza, Roma-Bari 1998.
- Pescosolido G., *La questione meridionale in breve. Centocinquant'anni di storia*, Donzelli, Roma 2017.
- Pescosolido G., *Nazione, sviluppo economico e questione meridionale in Italia* Rubbettino, Soveria Mannelli 2017.
- Pescosolido G., *Il divario tra Nord e Sud. Le politiche meridionaliste*, in *Senato della Repubblica - Dossier*, n. 150, Tipografia di Stato, Roma 2023.
- Petrakos G., Kallioras D., Anagnostou A., *Regional convergence and growth in Europe: understanding patterns and determinants*, in «European Urban and Regional Studies», vol. 18, n. 4, 2011, pp. 375-391.
- Petri R., *Storia economica d'Italia: dalla Grande guerra al miracolo economico (1918-1963)*, il Mulino, Bologna 2002.
- Petriccione S., *Politica industriale e Mezzogiorno*, Laterza, Bari 1976.
- Petriccione S., *La Cassa per il Mezzogiorno come io la vidi*, in «L'Acropoli», n. 4, 2011, pp. 307-308.
- Petrusewicz M., *Come il Meridione divenne una Questione. Rappresentazioni del Sud prima e dopo il Quarantotto*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1998.
- Pieńkowski J., Berkowitz P., *Econometric assessments of Cohesion Policy growth effects: How to make them more relevant for policy makers?*, in «European Commission Working Papers», n. 2, 2015, pp. 1-13.
- Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomaney J., *Local and Regional Development*, Routledge, Abingdon 2017.

- Piketty T., *Capital in the twenty-first century*, Harvard University Press, Cambridge 2014.
- Pina A., Sicari P., *Enhancing convergence in the European Union*, in «OECD Economics Department Working Papers», n. 1696, 2021, pp. 1-47.
- Pinto A., *Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina*, in «El Trimestre Económico», n. 37, 1970, pp. 83-100.
- Pittella G., Lepore A., *Scusate il ritardo. Una proposta per il Mezzogiorno d'Europa*, Donzelli, Roma 2015.
- Podbielski G., *Venticinque anni di intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Collana Svimez, Giuffrè, Roma 1976.
- Podbielski G., *Storia dell'economia italiana 1945-1974*, Laterza, Bari 1975.
- Pop-Eleches G., Tucker J. A., *Communism's Shadow: Postcommunist Legacies, Values, and Behavior*, in «Comparative Politics», vol. 43, n. 4, 2011, pp. 379-408.
- Portes A., *Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology*, in «Annual Review of Sociology», n. 24, 1998, pp. 1-24.
- Potito S., *Il primo Beneduce (1912-1922)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2004;
- Potito S., *L'intervento dello Stato in economia nell'opera di Alberto Beneduce: dalla creazione dell'INA alla crisi del primo dopoguerra*, in AA.VV., *Crisi economiche e intervento pubblico. L'insegnamento di Alberto Beneduce*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2014, pp. 47-61.
- Potito S., *I precursori dell'intervento pubblico in Italia: Francesco Saverio Nitti e Alberto Beneduce*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», vol. 33, n. 1, 2019, pp. 219-229.
- Puzzuoli P., *L'archivio della Cassa per il Mezzogiorno*, in A. Attanasio (a cura di), *1943-1953. La ricostruzione della storia*, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Roma 2014, pp. 203-218.
- Prebisch R., *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*, United Nations Economic Commission for Latin America, New York 1950.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, *La Cassa per il Mezzogiorno per lo sviluppo dell'Italia Meridionale*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1961.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1984)*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1986.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Quarta relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente (dati al 31 dicembre 2023)*, Roma 2024.
- Pupo V., Aiello F., *L'impatto della politica regionale dell'Unione Europea. Uno studio sulle regioni italiane*, in «Rivista italiana degli economisti», vol. 14, n. 3, 2009, pp. 421-454.
- Putnam R.D., *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1992.
- Ragioneria Generale dello Stato, *Le spese dello Stato dall'Unità d'Italia. Anni 1862-2009*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma 2011.
- Raimondo F.M., Jatta, Antonio, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 62, Istituto Poligrafico di Stato, Roma 2004.
- Ramazzotti A., *La Cassa per il Mezzogiorno e il miglioramento fondiario attraverso l'esame degli interventi sulle fonti elettroniche e primi risultati di un'analisi empirica*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 31, n. 4, 2017, pp. 1037-1068.
- Ramazzotti A., *Il lento avvicinamento. Popolazione, ferrovie e territorio nell'Italia contemporanea*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2021.

- Ramazzotti A., *The Legacy of 1969? Essays on the Historical Roots of Italy's Economic Decline: Human Capital, Internal Migration and Manufacturing Firms, 1960s-2000s*, PhD thesis, London School of Economics and Political Science, London 2023.
- Ramazzotti A., *Alcune cause prossime del declino economico italiano*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 1, 2005, pp. 81-114.
- Rathenau W., *Die neue Wirtschaft*, S. Fischer, Berlin 1921.
- REF-SVIMEZ, *L'anno della crescita differenziata. Le Regioni italiane nel 2023*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4, 2024.
- Reichlin A., *Dieci anni di politica meridionale 1963-1973*, Roma, Editori Riuniti, Roma 1974.
- Ricciardi F., *Il "management" del "governo della scarsità": l'Iri e i piani di ricostruzione economica (1943-1947)*, in «Studi Storici», vol. 46, n. 1, 2005, pp. 127-154.
- Rodríguez-Pose A., Garcilazo E., *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, in «Regional Studies», vol. 49, 2015, pp. 1274-1290.
- Rodrik D., *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton 2009.
- Rodrik D., *Unconditional Convergence in Manufacturing*, in «The Quarterly Journal of Economics», vol. 128, n. 1, 2013, pp. 165-204.
- Romeo R., *Risorgimento e capitalismo*, Laterza, Bari 1959.
- Romeo R., *Breve storia della grande industria in Italia 1861-1961*, Cappelli, Bologna 1961.
- Roosevelt F.D., *Message to Congress Suggesting the Tennessee Valley Authority*, April 10, 1933, in *Franklin D. Roosevelt Presidential Library and Museum – Our documents*, <http://docs.fdrlibrary.marist.edu/odtvacon.html>.
- Rosenstein-Rodan P.N., *Problems of industrialisation of Eastern and South Eastern Europe*, in «Economic Journal», vol. 53, n. 210-211, 1943, pp. 202-211.
- Rosenstein-Rodan P.N. *The International Development of Economically Backward Areas, International Affairs* (Royal Institute of International Affairs), vol. 20, n. 2, 1944, pp. 157-165.
- Rosenstein-Rodan P.N., *Programming in Theory and in Italian Practice*, in *MIT Center for International Studies, Investment Criteria and Economic Growth*, Papers presented at a Conference sponsored jointly by the Center for International Studies and the Social Science Research Council, October 15-17, 1954, ASIA Publishing House, London 1954.
- Rosenstein-Rodan P.N., *Notes on the Theory of the Big Push*, Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology, Boston 1957.
- Rosenstein-Rodan P.N., *Notes on the Theory of the Big Push*, in Henry C. Wallich (ed.), *Economic Development for Latin America*, Saint-Martin's Press, New York 1961, pp. 57-81.
- Rosenstein-Rodan P.N., Little M. D., *Nuclear power and Italy's energy position. Reports on the productive uses of nuclear energy*, National Planning Association, London 1957.
- Rosenstein-Rodan P.N., *Natura fecit saltum. Analysis of the disequilibrium growth process*, 1984, in Meier G. and D. Seers, *Pioneers in development*, Oxford University Press, New York 1957.
- Rosenstein-Rodan P.N., *International Aid for Underdeveloped Countries*, in «The Review of Economics and Statistics», vol. 43, n. 2, 1961, pp. 107-138.
- Rindone C., *Gli interventi infrastrutturali nel periodo di massimo impegno della Cassa per la viabilità e i trasporti (1950-1965)*, in Svimez (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, il Mulino, Bologna 2015, pp. 271-333.

- Rosés J.R., Wolf N., *Regional Economic Development in Europe, 1900-2010: a Description of the Patterns*, in «LSE Economic History Working Papers», n. 278, 2018.
- Rosés J.R., Wolf N., *The Economic Development of Europe's Regions. A Quantitative History since 1900*, Routledge, London 2018.
- Rosés J.R., Wolf N., *Regional Growth and Inequality in the Long Run: Europe, 1900-2015*, in «Oxford Review of Economic Policy», vol. 37, n. 1, 2021, pp. 17-48.
- Rossi N., *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari 2005.
- Rossi N., *Il Pnrr meglio delle politiche di coesione. L'esempio del Mezzogiorno*, «Il Foglio», 10 marzo 2025.
- Rossi-Doria M., *Dieci anni di politica agraria nel Mezzogiorno*, Laterza, Bari 1958.
- Rossi-Doria M., *Cent'anni di Questione Meridionale*, Einaudi, Torino 1982.
- Rossi-Doria M., *La polpa e l'osso: scritti su agricoltura, risorse naturali e ambiente*, L'Ancora del Mediterraneo, Napoli 2005.
- Rossi-Doria M., *Mezzogiorno d'Europa. Lettere, appunti e discorsi 1945-1987*, Donzelli, Roma 2014.
- Russo G., *Baroni e Contadini*, Laterza, Bari 1955.
- Russo G., *L'avvenire industriale di Napoli negli scritti del primo '900*, introduzione di Giuseppe Galasso, Guida, Napoli 2004.
- Sachs J. D., Warner A. M., *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, Cambridge, Boston, Center for International Development and Harvard Institute for International Development, Harvard University, Harvard 1997.
- Sala-y-Martin X., *Regional cohesion: Evidence and Theories of Regional Growth and Convergence*, in «European Economic Review», n. 40, 1996, pp. 1325-1352.
- Salvati M., D'Antone L., Federico G., Giannetti R., Toninelli P.A., *Sul perché il Sud è rimasto indietro*, in «il Mulino», vol. 63, n. 4, 2014, pp. 603-622.
- Salvemini B., *Prima della Puglia. Terra di Bari e il sistema regionale in età moderna*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Puglia*, Einaudi, Torino 1989.
- Santillo M., *Il farsi di una classe dirigente per il Mezzogiorno. Lo start-up dell'intervento straordinario*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2012.
- Santillo M., *Giuseppe Cenzato as a driving force in the industrial development of Southern Italy and the rise of a ruling class in the early 20<sup>th</sup> century*, in «Archives of Italian Economic and Business History», II, Franco Angeli, Milano 2018.
- Santos A. M., Conte A., Molica, F., *Financial Absorption of Cohesion Policy Funds: How Do Programmes and Territorial Characteristics Influence the Pace of Spending?* In «Journal of Common Market Studies», online pre-publication.
- Sapienza R., *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, il Mulino, Bologna 2000.
- Sapienza R., *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Giuffrè, Milano 2003.
- Saraceno P., *Ricostruzione e pianificazione (1943-1948)*, a cura di P. Barucci, Giuffrè, Milano 1974.
- Saraceno P., *Il meridionalismo dopo la ricostruzione (1948-1957)*, a cura di P. Barucci, Giuffrè, Milano 1974.
- Saraceno P., *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Giuffrè, Milano 1975.
- Saraceno P., *È ancora valida la concezione del meridionalismo apparso nell'ultimo dopoguerra?*, in «Apulia», n. III, 1975.
- Saraceno P., *Politica Keynesiana e Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11, 1976, pp. 540-541.

- Saraceno P, *La mancata unificazione economica a cento anni dall'unificazione politica*, il Mulino, Bologna 1976.
- Saraceno P, *La questione meridionale nella ricostruzione post-bellica*, Collana Svimez, Giuffrè, Milano 1980.
- Saraceno P, *Cattedrali nel deserto?*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 1980, pp. 20-30.
- Saraceno P, *Gli interventi del primo IRI: dallo smobilizzo delle grandi Banche alla proposta di legge bancaria, 1933-1936*, in «Banca, Borsa e Titoli di credito», n. 3, 1981.
- Saraceno P, *Morandi e il nuovo meridionalismo*, in «Apulia», n. IV, 1981.
- Saraceno P, *Gli anni dello schema Vanoni (1953-1959)*, a cura di P. Barucci, Giuffrè, Roma 1982.
- Saraceno P, *Trent'anni di intervento straordinario (1951-1980)*, in «Studi SVIMEZ», vol. 36, n. 3-4, 1983, pp. 23-37.
- Sbrana F, *Nord non chiama Sud. Genesi e sviluppi della questione settentrionale (1973-2013)*, in S. Colarizi, A. Giovagnoli, P. Pombeni (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi*, vol. III, *Istituzioni e politica*, Carocci, Roma 2014, pp. 361-381.
- Sbrescia V.M., *Le competenze dell'Unione Europea nel Trattato di Lisbona*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2008.
- Scott P, *Regional development and policy*, in R. Floud, P. Johnson (eds.), *The Cambridge Economic History of Modern Britain*, vol. 3, *Structural Change and Growth, 1939-2000*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, pp. 332-367.
- Serafini G., *Teoria del valore e sistema economico. Oltre il modello della domanda e dell'offerta*, il Mulino, Bologna 2025.
- Sereni E, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Bari 1961.
- Servidio G., *Gli investimenti industriali agevolati nell'area di intervento straordinario negli anni '80*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 6, n. 4, 1992, pp. 817-852.
- Servidio G., *Industria Meridionale e Politiche di Incentivazione: storia di un progressivo disimpegno*, in Svimez (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, il Mulino, Bologna 2015, pp. 221-270.
- Servidio G., *Obiettivi e strumenti della politica industriale: un'analisi a livello territoriale*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 37, n. 1-2, 2023, pp. 25-76.
- Servizio Studi Dipartimentale della Ragioneria Generale dello Stato, *La spesa dello Stato dall'Unità d'Italia. Anni 1862-2009*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma 2011.
- Signorini L.F. (a cura di), *Lo sviluppo locale. Un'indagine della Banca d'Italia sui distretti industriali*, Meridiana Libri, Corigliano 2000.
- Simonetti L., *Dalla «Coesione» al «Territorio». Mutamenti nell'approccio alla pianificazione territoriale dell'UE*, in «Bollettino della Società Geografica Italiana», Serie XII, vol. XI, 2006, pp. 705-720.
- Singer H.W., *The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries*, «American Economic Review», vol. 40, n. 2, 1950, pp. 473-485.
- Soriero G., *Sud, vent'anni di solitudine*, Donzelli, Roma 2014.
- Solow R. M., *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, in «The Quarterly Journal of Economics», vol. 70, n. 1, 1956, pp. 65-94.
- Sunkel O., *Transnational Capitalism and National Disintegration in Latin America*, in «Social and Economic Studies», vol. 22, n. 1, 1973, pp. 132-176.
- SVIMEZ, *Contributi allo studio del problema industriale del Mezzogiorno*, Istituto Poligrafico di Stato, Roma 1949.

- SVIMEZ, *Effetti economici di un programma di investimenti nel Mezzogiorno*, Istituto Poligrafico di Stato, Roma 1951.
- SVIMEZ, *Studi preliminari per un programma di investimenti nel Mezzogiorno*, Istituto Poligrafico di Stato, Roma 1951.
- SVIMEZ, *Statistiche sul Mezzogiorno d'Italia, 1861-1953*, Istituto Poligrafico di Stato, Roma 1954.
- SVIMEZ, *Ricerche sullo sviluppo economico dell'Europa meridionale*, Istituto Poligrafico di Stato, Roma 1956.
- SVIMEZ, *Legislazione per il Mezzogiorno 1861-1957*, Giuffrè, Milano 1957.
- SVIMEZ, *Il problema delle zone industriali in Italia*, Giuffrè, Milano 1958.
- SVIMEZ, *La legislazione per il Mezzogiorno, 1881-1957*, voll. 1-2, Giuffrè, Milano 1958.
- SVIMEZ, *Un secolo di statistiche italiane Nord e Sud, 1861-1961*, Istituto Poligrafico di Stato, Roma 1961.
- SVIMEZ, *Cento anni di vita nazionale attraverso le statistiche delle regioni*, Istituto Poligrafico di Stato, Roma 1961.
- SVIMEZ, *L'evoluzione del comportamento in un processo di sviluppo*, Giuffrè, Milano 1962.
- SVIMEZ, *Sviluppo industriale e imprenditori locali*, Giuffrè, Milano 1962.
- SVIMEZ, *Le leggi sul piano di rinascita della Sardegna*, Istituto Poligrafico di Stato, Roma 1963.
- SVIMEZ, *Il Mezzogiorno nelle ricerche della SVIMEZ, 1947-1967*, Giuffrè, Milano 1968.
- SVIMEZ, *Le leggi sul Mezzogiorno*, Istituto Poligrafico di Stato, Roma 1969.
- SVIMEZ, *Sintesi delle agevolazioni per lo sviluppo economico del Mezzogiorno*, Istituto Poligrafico di Stato, Roma 1969.
- SVIMEZ, *Gli investimenti industriali agevolati nel Mezzogiorno (1951-1968)*, Giuffrè, Milano 1971.
- SVIMEZ, *Riflessioni su politica di sviluppo e ordinamento dualistico*, Giuffrè, Roma 1973.
- SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 1974.
- SVIMEZ, *Il Mezzogiorno alla Costituente*, a cura di Barucci P., Giuffrè, Milano 1975.
- SVIMEZ, *Il Mezzogiorno nel Parlamento Repubblicano (1948-1972)*, a cura di P. Bini, 5 voll., Giuffrè, Milano 1976.
- SVIMEZ, *Guida statistica per i comuni e le aree del Mezzogiorno*, 9 voll., Istituto Poligrafico di Stato, Roma 1977.
- SVIMEZ, *Mezzogiorno e agricoltura*, a cura di E. Zagari, Giuffrè, Milano 1977.
- SVIMEZ, *Un quarto di secolo nelle statistiche Nord e Sud, 1951-1976*, Giuffrè, Milano 1978.
- SVIMEZ, *Incentivi e sviluppo del Mezzogiorno*, a cura di F. Marzano, Giuffrè, Milano 1979.
- SVIMEZ, *Mezzogiorno e programmazione (1954-1971)*, a cura di M. Carabba, Giuffrè, Milano 1980.
- SVIMEZ, *Documenti sulla riforma dell'intervento straordinario*, Giuffrè, Milano 1984.
- SVIMEZ, *La questione meridionale nel quarantennale della Svimez*, Giuffrè, Roma 1986.
- SVIMEZ, *Un programma per il Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 1987.
- SVIMEZ, *I problemi regionali nel Mercato Unico Europeo. Raccolta di documenti, con un saggio introduttivo di Rosario Sapienza*, il Mulino, Bologna 1991.
- SVIMEZ, *I conti economici delle regioni italiane dal 1970 al 1998*, il Mulino, Bologna 2000.
- SVIMEZ, *Il Mezzogiorno e la politica degli aiuti*, a cura di R. Padovani, F. Moro e L. Bianchi, in «*Informazioni SVIMEZ*», n. 1-3, 2001.
- SVIMEZ, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud, 1861-2011*, a cura di A. Giannola, A. Lepore, R. Padovani, L. Bianchi, D. Miotti, il Mulino, Bologna 2011.
- SVIMEZ, *Rapporto 2000 sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna, 2000.
- SVIMEZ, *La dinamica economica del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2015.

- SVIMEZ, *Rapporto Svimez 2023. L'economia e la società del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2023.
- SVIMEZ, *Rapporto Svimez 2024. L'economia, la società, il Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2025.
- SVIMEZ, *Pnrr Execution: le opere pubbliche di Comuni e Regioni*, in «Informazioni Svimez», n. 1, 2025.
- SVIMEZ, *L'impatto di Stellantis al Sud. L'Audizione di John Elkann e il contributo di Stellantis all'economia del Mezzogiorno. La crisi e le proposte Svimez per il rilancio del settore*, Policy Brief, 1 aprile 2025, <https://www.svimez.it/laudizione-di-john-elkann-e-il-contributo-di-stellantis-alleconomia-del-mezzogiorno/>
- Tagliacarne G., *I conti provinciali e regionali*, in «Moneta e credito», vol. 18, n. 71, 1965, pp. 305-391.
- Tagliacarne G. (a cura di), *260 aree economiche in Italia. Contributo alla programmazione. Metodi di individuazione e analisi statistiche*. Giuffrè, Milano 1966.
- Tagliacarne G., *I conti provinciali e regionali*, in «Moneta e Credito», vol. 20, n. 80, 1967, pp. 375-687.
- Tagliacarne G., *I conti provinciali e regionali*, in «Moneta e Credito», vol. 22, n. 88, 1969, pp. 421-510.
- Tagliacarne G., *Livello di vita e tendenze di sviluppo delle aree socioeconomiche del Mezzogiorno*, Collana Svimez, Giuffrè, Roma 1971.
- Tarrow S.G., *Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work*, in «American Political Science Review», vol. 90, n. 2, 1996, pp. 389-397.
- Tarrow S.G., *Partito Comunista e contadini nel Mezzogiorno*, Einaudi, Torino 1972.
- Terrasi M., *Convergence and divergence across Italian regions*, in «Annals of Regional Science», n. 33, 1999, pp. 491-510.
- The Economist Intelligence Unit, *Age of conflict*, London, 2024.
- Toniolo G., *L'utilizzazione dei fondi ERP nella ricostruzione italiana: alcune ipotesi di lavoro*, in E. Aga Rossi, *Il Piano Marshall e l'Europa*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 1983.
- Toniolo G., *Europe's Golden Age, 1950-1973: Speculations from a Long-run Perspective*, in «The Economic History Review», vol. 51, n. 2, 1998, pp. 252-267.
- Toniolo G., (a cura di), *L'Italia e l'economia mondiale. Dall'Unità a oggi*, Marsilio, Venezia 2013.
- Toniolo G., (ed.), *The Oxford Handbook of the Italian Economy Since Unification*, Oxford University Press, Oxford 2013.
- Trigilia C., *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 1992.
- Trigilia C., *Social Capital and Local Development*, in «European Journal of Social Theory», vol. 4, n. 4, 2001, pp. 427-442.
- Ufficio parlamentare di bilancio, *Il PNRR e la riorganizzazione del Servizio sanitario nazionale*, focus tematico n. 3, 22 maggio 2025.
- Unione Europea, *Primo rapporto sulla coesione economica e sociale 1996*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali della Comunità europea, Lussemburgo 1997.
- Unioncamere, *Le aree socio-economiche in Italia*, Franco Angeli, Milano 1975.
- Unioncamere, *I conti economici regionali 1974: calcolo di alcuni principali aggregati: reddito, consumi, investimenti: serie storica 1963-74*, Franco Angeli, Milano 1976.
- Valdes J.G., *Pinochet's Economists: The Chicago School in Chile*, Cambridge University Press, Cambridge 1995.
- Varni A., *Alfredo Baccarini tra Pentarchia e questione sociale*, Firenzelibri, Firenze 1983.
- Vecchi G., *In ricchezza e in povertà: il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*, il Mulino, Bologna 2011.
- Viesti G. (a cura di), *Mezzogiorno dei distretti*, Meridiana Libri, Corigliano 2000.

- Viesti G., *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Roma 2003.
- Viesti G., *Centri e periferie: Europa, Italia, mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, Bari 2021.
- Viesti G., Luongo P., *Distretti industriali e imprese nel Mezzogiorno*, in *L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 2015, pp. 179-198.
- Viesti, G., Prota, F., *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna 2004.
- Villari P., *Le lettere meridionali e altri scritti sulla questione sociale in Italia*, Le Monnier, Firenze 1878.
- Virgili E., *Le conseguenze della guerra nella produzione e distribuzione dell'energia elettrica nell'Italia centro-meridionale*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1950.
- Villari R., (a cura di), *Il Sud nella storia d'Italia. Antologia della questione meridionale*, Laterza, Bari 1978.
- V. Vitale, *L'attività della SVIMEZ dal 1946 al 1991*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 14, n. 2, 2000, pp. 541-652.
- Viterbo M., *La Puglia e il suo acquedotto*, Laterza, Roma-Bari 2009.
- Vivarelli M., *The middle income trap: A way out based on technological and structural change*, in ««Economic Change and Restructuring», vol. 49, n. 2-3, 2016, pp. 159-93.
- Wallerstein I.M., *Historical capitalism with capitalist civilization*, Versobooks, London-New York 1995.
- Webber M.J., Rigby D.L., *The golden age illusion: rethinking postwar capitalism*, Guilford Press, New York 1996.
- Woolcock M., Narayan D., *Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy*, in «The World Bank Research Observer», vol. 15, n. 2, 2000, pp. 225-249.
- Williamson J.G., *Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns*, in «Economic Development and Cultural Change», vol. 13, n. 4, 1965, pp. 1-84.
- Williamson J.G., *What Washington Means by Policy Reform in Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington D.C. 1990, pp. 7-20.
- World Bank, *Report of ad Hoc Committee on Election of Additional Executive Director*, R-135, Confidential, August 25, 1947.
- World Bank, *Denmark – Danish loan application. Loan series*, No. L6, Washington D.C., 1947.
- World Bank, *Luxembourg – Working party report, Loan series*, No. L8, Washington D.C., 1947.
- World Bank, *The United States balance of payments and the dollar shortage*, Research department, ERM 83, Washington D.C., 1947.
- World Bank, *Transcript of 105th Regular Meeting of the Executive Directors*, Washington D.C., August 27, 1947.
- World Bank, *Loan to the Netherlands for post war reconstruction: administration of the loan and its effect on the economy of the Netherlands*, Loan series, No. L54, Washington D.C., 1948.
- World Bank, *Report on Specific Projects in Italian Loan Application*, Part I, ERM 105, vol. I, pag. 2, August 16, 1948.
- World Bank, *France - Loan administration report on the \$250.000.000 loan to the Credit National, Loan series*, No. L89, Washington D.C., 1950.
- World Bank, *France - Credit National Loan Project. Unnumbered President's reports*; no. AP 1., Washington D.C., 1950.
- World Bank, *Transcript of one hundred twenty ninth special meeting of the Executive Directors of the Bank, held on Wednesday, October 10, 1951: consideration of loan to Italy*, Washington D.C., 1951.
- World Bank, *The International Bank for Reconstruction and Development*, 1946-1953, World Bank, 1954.
- Zamagni Negri V., *Industrializzazione e squilibri regionali. Bilancio dell'età giolittiana*, il Mulino, Bologna 1978.

- Zamagni Negri V., *L'industria chimica in Italia dalle origini agli anni '50*, in Amatori F., Bezza B., *Montecatini, 1888-1966. Capitoli di storia di una grande impresa*, il Mulino, Bologna 1990.
- Zamagni Negri V., Sanfilippo M. (a cura di), *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La SVIMEZ dal 1946 al 1950*, il Mulino, Bologna 1988.
- Zamagni Negri V., *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia, 1861-1990*, il Mulino, Bologna 2003.
- Zanibelli G., Ricci V., *Literacy and Land inequality in Italy during Fascism. a Geographic-Historical analysis*, in «Rivista di storia economica», 2022, vol. 38, n. 2, pp. 185-210.
- Zitara N., *L'Unità d'Italia: nascita di una colonia*, Jaca Book, Milano 1971.
- Zoppi S., *Il Mezzogiorno delle buone regole*, Collana Svimez, il Mulino, Bologna 2000.
- Zoppi S., *Una lezione di vita*, Saraceno, *La Svimez e il Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2002.
- Zoppi S., *Un italiano inascoltato*. Saraceno, *la SVIMEZ e il Mezzogiorno*, in P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli 2005, pp. 27-91.

## Fonti archivistiche e sitografia

Archivio Storico degli Economisti, Fondo: Centro per gli studi sullo sviluppo economico - [Istituto: Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno - Svimez - Polo Lazio], Scheda n. 2301, <http://ase.signum.sns.it/Isis/servlet/Isis?Conf=/usr/local/IsisGas/NapoliConf/Napoli.sys3.file&Obj=@Napolid.pft&Opt=get&Type=Doc&Id=002301>.

Archivio Storico degli Economisti, Fondo: WB IBRD/IDA 01 Country Operational Files, Serie: WB IBRD/IDA 01 Country Operational Files - Italy, Scheda n. 6425, <http://ase.signum.sns.it/Isis/servlet/Isis?Conf=/usr/local/IsisGas/NapoliConf/Napoli.sys3.file&Obj=@Napolid.pft&Opt=seArch&Field0=cd=Q08/00001/01/00/00000/000/00>.

Archivio Storico degli Economisti, Fondo: WB IBRD/IDA 01 Country Operational Files, Serie: WB IBRD/IDA 01 Country Operational Files - Italy, Scheda n. 6434, [http://ase.signum.sns.it/Isis/servlet/Isis?Conf=/usr/local/IsisGas/NapoliConf/Napoli.sys3.file&Obj=@Napoli.pft&Opt=seArch&Field0=zzQ08/00001/01%20\\*%20cts=d&Dsfor=2048](http://ase.signum.sns.it/Isis/servlet/Isis?Conf=/usr/local/IsisGas/NapoliConf/Napoli.sys3.file&Obj=@Napoli.pft&Opt=seArch&Field0=zzQ08/00001/01%20*%20cts=d&Dsfor=2048).

Archivi dello Sviluppo Economico Territoriale (da ora, ASET), *Open data, Soggetti produttori, Agenzia per la Coesione Territoriale*, in Archivio Centrale dello Stato (ACS), <http://ckan.acs.beniculturali.it/organization/about/agenzia-per-la-coesione-territoriale>.

ASET, Verbali e delibere,

<https://aset.acs.beniculturali.it/aset-web/volumi>.

ASET, Bilanci ed esercizio CasMez-AgenSud,

<https://aset.acs.beniculturali.it/aset-web/bilanci>.

ASET, Miglioramento fondiario,

<https://aset.acs.beniculturali.it/aset-web/lod/MF/search/result>.

ASET, Assistenza tecnica,

<https://aset.acs.beniculturali.it/aset-web/lod/AST/search/result>.

ASET, Opere pubbliche,

<https://aset.acs.beniculturali.it/aset-web/lod/OOPP/search/result>.

ASET, Agevolazioni industriali,

<https://aset.acs.beniculturali.it/aset-web/lod/DBF/search/result>.

ASET, Progetti speciali,

<https://aset.acs.beniculturali.it/aset-web/lod/PSP/search/result>.

ASET, *Documentazione IBRD*, in Archivio Centrale dello Stato (ACS), <https://aset.acs.beniculturali.it/aset-web/info/documentazioneIBRD>.

ASET, Esercizio 1955-1956, sedute del CdA 291-358, voll. 0032-0057.

ASET, Esercizi 1952-1953, 1953-1954, 1954-1955, sedute CdA 115-290, voll. 0014-0031.

ASET, Esercizio 1956-1957, sedute del CdA 420-421, voll. 0081.

ASET, Esercizio 1959-1960, sedute del CdA 568-569, vol. 0181.

ASET, Esercizi 1952/1953-1961/1962, sedute del CdA 115-674, voll. 0015-0265.

ASET, Esercizio 1957-1958, sedute del CdA 0471-0472, vol. 109.

Archivio Storico ENEL (da ora, ASE), Segreteria Cenzato, serie E (Istituti economici e culturali), busta 2, fasc. 6 (SVIMEZ. Assemblee, Consigli, Comitati), *Relazione del 28/3/1949 al CdA della SVIMEZ – Bilancio 1948*.

Archivio storico Istituto Campano di Storia della Resistenza (da ora, AICSR), Fondo Cenzato, busta 2, fasc. 7 (*Ripresa industriale in Campania*).

AICSR, Fondo Cenzato, busta 2, fasc. 5 (Industrializzazione in Campania), *Piano campano, progetto di massima, criteri direttivi sullo sviluppo industriale in Campania*.

AICSR, Fondo Cenzato, busta 4, fasc. 15 (Industrializzazione in Campania), *Relazione della SVIMEZ sugli effetti economici di un programma di investimenti nel Mezzogiorno*.

Archivio Storico Istituto Mobiliare Italiano (Archivio IMI, presente nell'Archivio Storico Intesa San Paolo), Consiglio di amministrazione/Verbali e pratiche,  
<https://asisp.intesasanpaolo.com/intesa-web/search/fonds/imi/IT-ISP-AS00004-0000037/consiglio-amministrazione-verbali-e-pratiche>.

Archivio Storico SVIMEZ, *Organi statutari, Atto costitutivo e statuti*, fasc. 1, "Atto costitutivo".

International Bank for Reconstruction and Development, Loan Department, An Appraisal of the Development Program for South Italy, L133/Restricted, Archives/Records Center, Room HB1-001, Box 254-22, Nus Location 065-3-1, July 31, 1951.

International Bank for Reconstruction and Development, Report and Recommendations of the President to the Executive Directors on the Proposed Loan for the Development of Southern Italy, P-22/Restricted, Archives/Records Center, Room HB1-001, Box 935-01, Nus Location 099-1-2, October 5, 1951.

International Bank for Reconstruction and Development, Minutes of the Twentyninth Special Meeting of the Executive Directors, SM-29/Confidential, October 10, 1951.

International Bank for Reconstruction and Development, Report and Recommendations of the President to the Executive Directors on the Cassa per il Mezzogiorno Loan Application guaranteed by the Republic of Italy, P-57/Restricted, Archives/Records Center, Room HB1-001, Box 935-01, Nus Location 099-1-2, September 28, 1953.

International Bank for Reconstruction and Development, Technical Operations Department, Public Utilities Division, Italy. Cassa per il Mezzogiorno. Summary and Appraisal of Activities until June 1953, T.O.-38a/Restricted, September 28, 1953.

International Bank for Reconstruction and Development, Department of Operations Europe, Africa and Australasia, Creditworthiness of Italy, E.A.-25a/Restricted, September 28, 1953.

International Bank for Reconstruction and Development, Minutes of the Sixty-second Special Meeting of the Executive Directors, SM-62/Confidential, October 6, 1953.

International Bank for Reconstruction and Development, Department of Operations Europe, Africa and Australasia, Cassa per il Mezzogiorno and the Economic Development of Southern Italy, E.A.-51a/Restricted, May 20, 1955.

International Bank for Reconstruction and Development, Report and Recommendations of the President to the Executive Directors on the Loan Application of the Cassa per Opere Straordinarie di Pubblico Interesse nell'Italia Meridionale (Cassa per il Mezzogiorno) guaranteed by

- the Republic of Italy, P-85/Restricted, Archives/Records Center, Room HB1-001, Box 935-01, Nus Location 099-1-2, May 24, 1955.
- International Bank for Reconstruction and Development, Department of Technical Operations, Appraisal of Italian Industrial, Irrigation and Power Projects, T.O.-84a/Restricted, May 24, 1955.
- International Bank for Reconstruction and Development, Minutes of the Ninety-third Special Meeting of the Executive Directors, SM-93/Confidential, May 31, 1955.
- International Bank for Reconstruction and Development, Department of Technical Operations, Appraisal of Italian Industrial, Irrigation and Power Projects, T.O.-121a/Restricted, Archives/Records Center, Room HB1-001, Box 263-23, Nus Location 066-2-5, October 3, 1956.
- International Bank for Reconstruction and Development, Report and Recommendations of the President to the Executive Directors on the Loan Application of the Cassa per Opere Straordinarie di Pubblico Interesse nell'Italia Meridionale (Cassa per il Mezzogiorno) guaranteed by the Republic of Italy, P-117/Restricted, Archives/Records Center, Room HB1-001, Box 935-01, Nus Location 099-1-2, October 3, 1956.
- International Bank for Reconstruction and Development, Department of Operations Europe, Africa and Australasia, The Economy of Italy, EA-71a/Restricted, July 16, 1957.
- International Bank for Reconstruction and Development, Department of Operations Europe, Africa and Australasia, Public Investments of Italy, EA-71a/Restricted, Annex II, July 16, 1957.
- International Bank for Reconstruction and Development, Department of Operations Europe, Africa and Australasia, Cassa per il Mezzogiorno and the Economic Development of Southern Italy, E.A.-80a/Restricted, February 18, 1958.
- International Bank for Reconstruction and Development, Department of Technical Operations, Appraisal of Italian Industrial, Power and Irrigation Projects, T.O.-162a/Restricted, February 19, 1958.
- International Bank for Reconstruction and Development, Report and Recommendations of the President to the Executive Directors Concerning a Proposed Loan for Southern Italy Development Projects, P-152/Restricted, Archives/Records Center, Room HB1-001, Box 935-01, Nus Location 099-1-2, February 18, 1958.
- International Bank for Reconstruction and Development, Preliminary Report of the President to the Executive Directors on a Proposed Loan for Southern Italy Development Projects, P-190/Restricted, Archives/Records Center, Room HB1-001, Box 935-01, Nus Location 099-1-2, March 25, 1959.
- International Bank for Reconstruction and Development, Report and Recommendations of the President to the Executive Directors on a Proposed Loan of \$ 20 million to the Cassa for Development Projects in Southern Italy, P-192/Restricted, Archives/Records Center, Room HB1-001, Box 935-01, Nus Location 099-1-2, April 13, 1959.
- International Bank for Reconstruction and Development, Department of Operations Europe, Africa and Australasia, Current Economic Position and Prospects of Italy, EA-94a/Restricted, April 13, 1959.
- International Bank for Reconstruction and Development, Department of Technical Operations, Appraisal of the Senn Nuclear Power Plant – Italy, T.O.-200/Restricted, September 4, 1959.
- International Bank for Reconstruction and Development, Report and Recommendations of the President to the Executive Directors on a Proposed Loan of \$ 40 million to the Cassa for the Construction of a Nuclear Power Plant in Southern Italy, P-204/Restricted, Archives/Records Center, Room HB1-001, Box 935-02, Nus Location 099-1-2, September 4, 1959.

- International Bank for Reconstruction and Development, Department of Operations Europe, The Situation and Prospects of the Italian Economy. Report of a Mission to Italy (May-July and November 1964), EA-150a/Restricted, December 23, 1964.
- International Bank for Reconstruction and Development, Projects Department, The Development of Southern Italy. The Cassa per il Mezzogiorno and the Three Special Credit Institutes, Isveimer, Irfis and Cis. Italy, T.O.-467a/Restricted, June 10, 1965.
- International Bank for Reconstruction and Development, Report and Recommendations of the President to the Executive Directors on a Proposed Loan to the Cassa per il Mezzogiorno for Industrial Financing in Southern Italy, P-437/Restricted, June 11, 1965.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud, *Open-coesione*, <https://opencoesion.gov.it/it/>.
- World Bank/IFC Archives, *Oral History Program, Transcript of Interview to Sydney Cope, Oral History Research Office*, Columbia University, August 9, 1961.
- World Bank/IFC Archives, *Oral History Program, Transcript of Interview to Daniel Crena de Iongh, Oral History Research Office*, Columbia University, August 1st, 1961.
- World Bank/IFC Archives, *Oral History Program, Transcript of Interview with Richard H. Demuth, Oral History Research Office*, Columbia University, August 10, 1961.
- World Bank/IFC Archives, *Oral History Program, Transcript of Interview with Sir William Iliff*, August 1961.
- World Bank/IFC Archives, *Oral History Program, Transcript of interview with A. Kamarck, Oral History Research Office*, Columbia University, August 10, 1961.
- World Bank/IFC Archives, *Oral History Program, Transcript of interview with Burke Knapp*, July 1961.
- World Bank/IFC Archives, *Oral History Program, Transcript of interview with Leonard Rist, Oral History Research Office*, Columbia University, July 19, 1961.
- World Bank/IFC Archives, *Oral History Program, Transcript of interview with Paul Rosenstein-Rodan, Oral History Research Office*, Columbia University, August 14, 1961.
- World Bank/IFC Archives, *Oral History Program, Transcript of interview with Warren Baum* July 23, 1986.

## Autori

**MARIA LUDOVICA AGRÒ**

Responsabile scientifica FPA per l'attuazione del PNRR e già Direttrice Generale dell'Agenzia per la Coesione Territoriale

[ml.agro@forumpa.it](mailto:ml.agro@forumpa.it)

**ANNA LAURA BARALDI**

Professore ordinario di Politica economica, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”

[annalaura.baraldi@unicampania.it](mailto:annalaura.baraldi@unicampania.it)

**LUCA BIANCHI**

Direttore Generale della Svimez - Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

[l.bianchi@svimez.it](mailto:l.bianchi@svimez.it)

**FRANCESCO BOLDIZZONI**

Professore ordinario di Storia economica, Università degli Studi di Palermo

[francesco.boldizzoni@unipa.it](mailto:francesco.boldizzoni@unipa.it)

**CARLO BRAMBILLA**

Professore ordinario di Storia economica, Università degli Studi dell'Insubria

[carlosanto.brambilla@uninsubria.it](mailto:carlosanto.brambilla@uninsubria.it)

**CLAUDIA CANTABENE**

Professore associato di Politica economica, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”

[claudia.cantabene@unicampania.it](mailto:claudia.cantabene@unicampania.it)

**GIUSEPPE COCO**

Professore ordinario di Economia politica, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

[giuseppe.coco@uniba.it](mailto:giuseppe.coco@uniba.it)

**GERARDO CRINGOLI**

Ricercatore di Storia economica, Università telematica Pegaso

[gerardo.cringoli@unipegaso.it](mailto:gerardo.cringoli@unipegaso.it)

**VITTORIO DANIELE**

Professore ordinario di Politica economica, Università degli Studi “Magna Graecia” di Catanzaro

[v.daniele@unicz.it](mailto:v.daniele@unicz.it)

**ALESSANDRO DE IUDICIBUS**

Ricercatore di Politica economica, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”

alessandro.deiudicibus@unicampania.it

**CLAUDIO DE VINCENTI**

Professore ordinario di Economia politica, Sapienza Università di Roma, e Senior Fellow Luiss Guido Carli, già Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno devincenti@claudiodevincenti.it

**GIOVANNI FOSCO**

Ricercatore di Politica economica, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa giovanni.fosco@unisob.na.it

**RENATO GHEZZI**

Professore associato di Storia economica, Università degli Studi “Magna Graecia” di Catanzaro

renatoghezzi@unicz.it

**FABIO LAVISTA**

Ricercatore di Storia economica, Università di Pisa

fabio.lavista@unipi.it

**KETI LELO**

Professore associato di Storia economica, Università Roma Tre

keti.lelo@uniroma3.it

**AMEDEO LEPORE**

Professore ordinario di Storia economica, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”, Luiss “Guido Carli” e Università degli Studi Suor Orsola Benincasa amedeo.lepore2@unicampania.it, alepore@luiss.it, amedeo.lepore@unisob.na.it

**ALESSANDRO LISCAI**

Già ricercatore presso la Fondazione Astrid e il Centre for European Policy Studies ale.liscai@gmail.com

**ANGELINA MARCELLI**

Ricercatore di Storia economica, Università telematica eCampus

angelina.marcelli@uniecampus.it

**STEFANO PALERMO**

Professore ordinario di Storia economica, Sapienza Università di Roma

stefano.palermo@uniroma1.it

**CARMELO PETRAGLIA**

Professore associato di Economia politica, Università degli Studi della Basilicata

carmelo.petragna@unibas.it

**ANDREA POMELLA**

Ricercatore di Storia economica, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”

andrea.pomella@unicampania.it

SERENA POTITO

Professore associato di Storia economica, Università degli Studi di Napoli “Parthenope”

[serena.potito@uniparthenope.it](mailto:serena.potito@uniparthenope.it)

ANDREA RAMAZZOTTI

Research Fellow, Centre for Studies in Economics and Finance (CSEF), Università degli Studi di Napoli “Federico II”

[andrea.ramazzotti@unina.it](mailto:andrea.ramazzotti@unina.it)

FRANCESCO SAMÀ

Assegnista di ricerca, Università degli Studi “Magna Graecia” di Catanzaro

[f.sama@unicz.it](mailto:f.sama@unicz.it)

MARCO SANTILLO

Professore associato di Storia economica, Università di Salerno

[msantill@unisa.it](mailto:msantill@unisa.it)

GIACOMO ZANIBELLI

Ricercatore di Storia economica, Università degli Studi di Napoli “Federico II”

[giacomo.zanibelli@unina.it](mailto:giacomo.zanibelli@unina.it)

STAMPATO IN ITALIA  
nel mese di settembre 2025  
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)  
[www.rubbettinoprint.it](http://www.rubbettinoprint.it)