

La politica regionale di coesione in Campania

Strategie di sviluppo e attori pubblici e privati
nei cicli di programmazione

a cura di

Paola De Vivo, Andrea Biagiotti, Antonio Russo



Sociologia

FrancoAngeli



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

<https://www.francoangeli.it/autori/21>

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

La politica regionale di coesione in Campania

Strategie di sviluppo e attori pubblici e privati
nei cicli di programmazione

a cura di

Paola De Vivo, Andrea Biagiotti, Antonio Russo



Sociologia

FrancoAngeli®

Questo volume è stato pubblicato con i fondi del Progetto di rilevante interesse nazionale – Prin 2017 “Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d’Italia” (codice progetto 20174BE543), finanziato dal Miur nel triennio 2020-2023.

Isbn: 9788835171188

Isbn e-book Open Access: 9788835178927

Copyright © 2025 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Pubblicato con licenza Creative Commons

Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale
(CC-BY-NC-ND 4.0).

Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.

*L’opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d’autore.
L’Utente nel momento in cui effettua il download dell’opera accetta tutte le condizioni
della licenza d’uso dell’opera previste e comunicate sul sito
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>*

Indice

Introduzione alla ricerca: la politica di coesione regionale in Campania

di Paola De Vivo	pag. 9
1. Il quadro teorico di partenza	» 9
2. Il cambiamento: la regionalizzazione delle politiche di sviluppo	» 12
3. Gli interrogativi di ricerca	» 15
4. La metodologia	» 18
Considerazioni finali	» 21
Riferimenti bibliografici	» 25

1. Attori e gruppi di interesse nel cambiamento delle politiche per lo sviluppo territoriale

di Andrea Biagiotti	» 27
1. Forte crescita, deboli attori e squilibri nello sviluppo postbellico italiano	» 27
2. Territorializzazione degli interventi e nuova centralità degli attori	» 32
3. Mobilitare i territori per sostenere lo sviluppo: un esperimento	» 35
4. I gruppi di interesse nelle cornici nazionali di regolazione della crescita	» 40
5. Nuove finestre di influenza nel policy making	» 43
Osservazioni conclusive	» 46
Riferimenti bibliografici	» 48

2. Chi governa la Campania delle politiche di coesione? Frammentazione, personalizzazione e disaffezione elettorale negli anni della grande crisi economica e della nuova divergenza	
di <i>Pietro Sabatino</i>	pag. 52
Introduzione e obiettivi principali del contributo	» 52
1. Dall’egemonia politica alla frammentazione e volatilità: il quadro politico locale campano	» 55
2. Disaffezione elettorale: élite locali a ridotta legittimazione	» 60
3. Personalizzazione (micro e macro) vs partiti. Dove si concentra il consenso?	» 63
4. Il nuovo che avanza (adagio): equilibrio di genere, livelli di istruzione e professionali della rappresentanza politica in Campania	» 69
Conclusioni: un ceto instabile e frammentato a governare le politiche	» 72
Riferimenti bibliografici	» 73
3. Il ruolo dei gruppi di interesse nelle strategie di sviluppo territoriale. La politica di coesione in Campania	
di <i>Concetta Picascia</i>	» 76
Introduzione	» 76
1. Vent’anni di programmazione di Fondi strutturali in Campania: le strategie esplicite e implicite, gli sforzi di policy e la loro evoluzione	» 78
2. Un consuntivo	» 86
3. Il partenariato socio-istituzionale tra occasioni formali e spinte informali: la partecipazione e gli interessi	» 89
4. L’azione dei gruppi di pressione nelle fasi di decentramento della policy e la continuità d’azione dei settori strategici	» 91
5. L’evoluzione dei gruppi di pressione in Campania	» 94
6. Istanze consolidate ed emergenti: la riconfigurazione delle interlocuzioni	» 99
Conclusioni	» 100
Riferimenti bibliografici	» 102

4. La governance dello sviluppo: strategie, interessi e impatti sui territori degli investimenti dei Por in Campania	
di <i>Antonio Russo</i>	pag. 105
Introduzione	» 105
1. Le caratteristiche del contesto regionale	» 106
2. I Por in Campania: strategie di policy e ricadute sullo sviluppo secondo gli intervistati	» 111
3. I limiti della governance dello sviluppo nella Politica di coesione	» 126
Osservazioni conclusive	» 130
Riferimenti bibliografici	» 132
5. Dal piano di industrializzazione Casmez alla reinustrializzazione 4.0: il caso di studio dell'ex Indesit nell'Area di sviluppo industriale di Aversa Nord	
di <i>Giovanna Lusini</i>	» 134
Introduzione	» 134
1. Dall'industrializzazione alla deindustrializzazione: l'Indesit e l'intervento straordinario (1950-1973)	» 136
2. Deindustrializzazione: da Indesit a Whirlpool (1973-2015)	» 142
3. Reindustrializzazione 4.0: da Whirlpool a Seri (dal 2015 al 2023)	» 147
Conclusioni	» 151
Riferimenti bibliografici	» 152
Alcune considerazioni finali	
di <i>Paola De Vivo</i>	» 155
Gli autori e le autrici	» 161

Introduzione alla ricerca: la politica di coesione regionale in Campania

di Paola De Vivo

1. Il quadro teorico di partenza

Il presente contributo, che apre il volume, fa da sfondo al lavoro di ricerca svolto dall’Unità di Napoli nell’ambito del Prin 2017 su “Politiche regionali, istituzioni e coesione”. Il Prin ha riguardato, in via generale, la ricostruzione del percorso di sviluppo compiuto dalle regioni del Mezzogiorno a partire dal dopoguerra a oggi, con una focalizzazione su due distinti periodi che hanno contraddistinto l’intervento pubblico. Il primo che va all’incirca dagli anni Cinquanta agli anni Novanta (intervento straordinario) e il secondo, inerente la politica regionale di coesione, che si apre con gli anni Novanta ed è tuttora in corso¹. Pur avendo lavorato, nell’ambito complessivo della ricerca (cfr. De Vivo, 2024), in modo più esteso sull’intero arco di tempo menzionato, in questo Rapporto l’attenzione sarà soffermata sul secondo periodo menzionato, quello che si avvia negli anni Novanta ed è tuttora in corso.

Il lavoro dell’Unità di Napoli, che ha riguardato in modo specifico la Campania, si colloca nel solco della riflessione che si occupa di interpretare le cause della persistenza dell’arretratezza meridionale, una riflessione che attualmente riguarda soprattutto quali strategie di intervento adottare per far fronte ai deludenti risultati economici e sociali conseguiti dai Paesi europei, e, ancor più, dall’Italia. Il peso dei problemi delle popolazioni del Sud continuano infatti a richiedere importanti investimenti pubblici, in un contesto però di arretramento continuo anche dell’economia italiana e in una cornice di stentata capacità di regolazione della politica economica, fortemente in-

¹ Seguendo Martinelli (2020, 2022), questi due modelli di regolazione sono inscrivibili in altrettanti differenti regimi di policy – il primo fordista keynesiano (1945-1980) e il secondo neo-liberale (dalla fine degli anni Ottanta a oggi) – caratterizzati da specifici contesti, discorsi ideologici, obiettivi, strumenti di azione e attori istituzionali.

debolita dai processi di globalizzazione, europeizzazione, liberalizzazione e dalla ridefinizione del ruolo dello Stato.

Nel corso del tempo, tra l’altro, le coordinate per inquadrare sotto il profilo scientifico la “questione” meridionale sono cambiate, arricchendo d’altri contenuti le teorie e i modelli di spiegazione di natura macro-economica usati per indagare le ragioni del ritardo socio-economico del Sud dell’Italia. Le notevoli trasformazioni occorse negli assetti politici, nella struttura economica e nella stessa società meridionale richiedono perciò una revisione delle categorie analitiche.

Resta la difficoltà di fuoriuscire da un’impasse che si fonda sulla convinzione di un’inefficacia complessiva dell’azione pubblica che si perpetua da circa settant’anni, che tiene scarsamente in conto i progressi che quest’area ha comunque realizzato. La rappresentazione prevalente è che qualsiasi siano le modalità di intervento adottate – dall’*alto* o dal *basso* – il Sud dell’Italia non riesce a trasformarsi (Borgomeo, 2022; De Vivo, 2021, 2022). In effetti, ciò che si è inteso fare attraverso la ricerca svolta, è proprio di scavare più in profondità, al fine di ricercare in modo più specifico le cause delle difficoltà incontrate dalle politiche macro e micro a sostegno del Mezzogiorno, derivanti di volta in volta dal contesto esogeno e endogeno, dall’impostazione e dalla natura degli attori che le hanno agite.

Per quanto in modo sintetico, mi sembra qui interessante ripercorrere le interpretazioni che si sono date al tema del dualismo tra il Nord e il Sud, al fine di verificare attraverso questa rilettura costanti e discontinuità con cui si è cimentato il dibattito scientifico. Per esempio, l’argomento dell’arretratezza meridionale si è saldato, a partire dall’intervento straordinario con la teoria della *modernizzazione*, e, negli anni Cinquanta e Sessanta prevalgono le analisi che guardano al Mezzogiorno in termini di dualismo economico Nord-Sud generato da carenze di capitali di investimento privato, dall’esistenza di una debolezza dei caratteri tipici del mercato, dall’arretratezza sociale delle popolazioni meridionali. Ai limiti *endogeni* del Meridione, in questa prospettiva che fa propria la dicotomia *tradizione-modernità*, si cerca di porre rimedio attraverso un intervento di tipo keynesiano, che vede la mano pubblica adoperarsi per fornire infrastrutture e incentivazioni a fondo perduto alle imprese.

Nella prima metà degli anni Settanta, sull’onda della crisi di questo tipo di intervento, assume nuova centralità l’*analisi unitaria* dei rapporti Nord-Sud. La teoria della “dipendenza” e dello “sviluppo dipendente” e le categorie interpretative di “centro” e “periferia” sono i capisaldi di una spiegazione del dualismo in termini di rapporti di *funzionalizzazione* del Sud allo sviluppo del Nord (Donolo, 1972); sul versante dell’analisi economica si segnala

Graziani (1969). Nella seconda metà degli anni Settanta, tuttavia, le teorie della dipendenza mostrano tutti i propri limiti, anche perché non sembrano essere in grado di suggerire forme di sviluppo alternative (Scidà, 2004).

Negli anni Ottanta, la più intensa trasformazione del sistema produttivo e la crisi del modello fordista fanno emergere come casi di successo economico quelli della piccola imprenditorialità locale, peculiare del modello di sviluppo del Centro Nord-Est del Paese (la “Terza Italia”; Bagnasco, 1977). Si pone così la questione della sua esportabilità nelle regioni meridionali, evidenziando però come la realtà meridionale sia fortemente pervasa dal familismo e dal clientelismo (Bagnasco, 1988; Trigilia, 1992).

Una tesi che acquisterà nuova forza con il lavoro di Putnam (1993) sull’arretratezza del sistema politico-amministrativo italiano e lo scarso rendimento istituzionale delle regioni meridionali. Il particolarismo delle reti familiari e sociali, inteso come carattere endogeno o come “effetto perverso” (Trigilia, 1992) generato dalle politiche pubbliche. Lungo questa strada si consolida un percorso di ricerca che lega il tema del Mezzogiorno a quello delle politiche per lo “sviluppo locale” (De Vivo, 1997, 2004, 2006, 2008; Trigilia, 2005) e della costruzione del *capitale sociale territoriale*.

Dagli anni Novanta in poi si registra una frattura, una vera e propria discontinuità nelle politiche per lo sviluppo, dovuta alla chiusura della Cassa del Mezzogiorno e ai cambiamenti politici, economici e sociali che si producono in quel periodo (da Tangentopoli all’ingresso in Europa, dalla scoperta dei sistemi produttivi locali alla rinascita delle società locali, associazionismo diffuso, partecipazione politica. Le dimensioni politiche e socio-culturali del mutamento sono analizzate attraverso i concetti di *governance multilivello*, con le regioni che prendono spazio nelle definizione e gestione delle politiche per lo sviluppo, e di quello di *capitale sociale*, nelle sue diverse declinazioni, quali nuovi contenitori semantici per affrontare le questioni dello sviluppo e della partecipazione politica.

Quindi, l’insufficiente crescita in un certo contesto territoriale di relazioni civili orizzontali, di regole imparziali, di comportamenti condivisi, non si presenta come *un carattere antropologico pre-acquisito* (e immutabile), ma al contrario come il risultato di una stretta interazione tra società e istituzioni. Nel caso del Mezzogiorno, le istituzioni stesse hanno contribuito a creare quel deficit di senso civico che poi si lamenta e che, dal punto di vista storico, viene per lo più fatto derivare dalla pervasività dell’intermediazione politica a cui ha dato vita la “politica straordinaria” specie nella sua versione assistenzialista nel corso degli anni Ottanta (Trigilia, 1992; Bevilacqua, 1993; Viesti, 2003).

Il ruolo centrale della politica è ribadito da Trigilia, per il quale non è la carenza di reti comunitarie ad aver ostacolato lo sviluppo del Sud, ma

“una politica scarsamente modernizzata e emancipata dalla società civile, che ha favorito l’impiego delle reti al suo interno, come strumento di appropriazione particolaristica di risorse pubbliche – piuttosto che nella sfera del mercato” (1999, p. 434). La *torsione funzionale* (Pendenza, 2010) alla quale è sottoposto il concetto di capitale sociale lungo questa tradizione di studi sociali mostra bene l’allontanarsi di questi autori dal paradigma culturalista. Il capitale sociale non è la causa dello sviluppo, ma al più una risorsa per lo stesso, nel momento in cui è la politica a orientarlo in tal senso.

Ora, gli effetti perversi delle politiche per il Mezzogiorno, come si è appena detto, finiscono per far diventare le stesse politiche un problema interno alla questione meridionale. Gli esiti della politica regionale di coesione e del dibattito che ha accompagnato la sua attuazione, invece di dare atto di una discontinuità con il passato ha finito per rafforzare una percezione del Mezzogiorno incapace di usare a proprio vantaggio e attraverso un uso dei finanziamenti pubblici virtuosi, un’immagine negativa della classe politica e amministrativa del Mezzogiorno, con un ritorno di attenzione sui gruppi di interesse che si formano all’interno e intorno all’uso dei finanziamenti europei.

2. Il cambiamento: la regionalizzazione delle politiche di sviluppo

Alla luce di questo preliminare inquadramento del tema della ricerca, ciò che mi riprometto di fare in questa introduzione è di sollevare alcune questioni inerenti più in generale la regionalizzazione delle politiche per lo sviluppo, nella consapevolezza e con l’avvertenza che lo stato di attuazione dei cicli di programmazione della Regione Campania, messi sotto osservazione per gli obiettivi della ricerca, non consentono di offrire, anche alla luce delle metodologie di ordine soprattutto qualitativo adottate, una piena e chiara valutazione delle politiche regionali.

Dalla disamina effettuata dai vari autori nei capitoli successivi si evince, come si avrà modo di leggere, che una delle innovazioni più evidenti del cambio di impostazione delle politiche regionali, può essere ritrovata nelle maglie di una concezione programmatica attenta ai fattori di contesto territoriale. D’altronde, soprattutto con il ciclo di programmazione 2000-2006, si è creato un orientamento, politico e culturale che induceva a ritenere che si potesse invertire la rotta, scommettendo sull’introduzione di regole istituzionali e procedurali capaci di riportare la politica per il Mezzogiorno a una forma di “ordinaria amministrazione”.

Lo studio effettuato sul caso campano diventa perciò interessante, in quanto esso stesso si cala nel dibattito teorico che si è affermato in Italia e

in Europa negli ultimi trent'anni negli studi regionali, che rappresentano una branca consolidata delle scienze sociali che si è concentrata sulle trasformazioni più recenti del capitalismo e sui modi per governarle.

Questo filone di studi, seppure con differenti accezioni al suo interno, ha analizzato il ruolo delle politiche regionali nel generare sviluppo, facendo emergere l'esistenza di uno scarto tra quanto programmato e quanto atteso, spiegando come le differenti dotazioni istituzionali, economiche e sociali possano condizionarne l'esito. In più, i vari approcci che sono in essi confluiti hanno contribuito alla comprensione delle cause della complessa ricerca di un cambiamento istituzionale nella filiera pubblica, specificando, tuttavia, come dai limiti incontrati nell'azione di cambiamento si possa apprendere che cosa fare e come per gestire le sfide che, all'interno di prospettiva regionale, l'Italia si troverà a sempre più a dover governare.

Come è stato affermato sin dai primi sviluppi di questa tendenza alla regionalizzazione (Perulli, 1998), una diversa struttura di governance, meno gerarchica, crea importanti chances per l'innovazione istituzionale. La strada indicata non è la sostituzione di Stati-Regione agli Stati nazionali in crisi, quanto l'affermazione di un coordinamento decentralizzato in cui si sperimentano nuove partnership pubblico-privato e si assegnino ai diversi attori risorse e incentivi per l'apprendimento. Questa pista di riflessione si interseca con il problema delle strategie di sviluppo, laddove essa dà evidenza ai processi concreti che governano, ormai, le economie territoriali e globali, dimostrando di conseguenza la necessità di adoperarsi per la costruzione di assetti istituzionali flessibili, capaci di mutare e adattarsi rapidamente alle esigenze poste dagli sviluppi del capitalismo.

Nel caso italiano, le riflessioni si sono incentrate anche sulle consistenti spinte adattive che hanno investito le politiche per lo sviluppo regionale, le quali hanno dovuto incorporare al loro interno dimensioni poco presenti nella tradizione delle politiche pubbliche, comportando rilevanti ripercussioni sul processo decisionale, sulle strutture e sulle modalità di rappresentanza del sistema di governo, sul rapporto tra esecutivo e legislativo, sulle relazioni centro-periferia, sull'apparato burocratico. La politica di coesione regionale ha condotto nel tempo a una riconfigurazione degli interessi nazionali e territoriali, e si è assistito alla formazione di nuove reti di attori pubblici e privati coinvolte nella realizzazione dei piani e dei programmi di intervento (Prota e Viesti, 2004).

Nonostante le trasformazioni indotte dal cambio di impostazione delle politiche, si sono però registrate numerose criticità, con il "rivolgimento" che si sarebbe dovuto registrare riportando l'intervento straordinario nell'alveo dell'ordinarietà (Barca, 1998) che si è in parte arenato. Il cambiamento

atteso si è in parte infranto per la ri-funzionalizzazione di norme e comportamenti informali, che avrebbero ancora una volta impedito il processo di modernizzazione dell'economia, della politica e della società meridionale (Trigilia, 2011).

Uno dei punti salienti della ri-articolazione delle politiche passa ora per il governo regionale ed è legata alla programmazione e attuazione dei fondi strutturali, che chiama in causa modalità di regolazione territoriali più complesse, con una filiera istituzionale che dai Comuni arriva all'Unione Europea. In questi processi si inquadra la costruzione dello sviluppo campano, avvenuta dopo l'intervento straordinario, che ha visto l'utilizzo di una pianificazione intenzionale da parte di un centro politico e tecnico esterno all'area, ma al contempo è stata anche l'esito di una combinazione di spinte, interessi e azioni di attori politici, imprenditoriali e professionali collocati nella periferia del sistema (De Vivo, 2024).

Il cambio di impostazione nelle politiche, con l'articolata filiera istituzionale a cui dà vita la governance multilivello, richiede un quadro analitico che approfondisca la relazione tra il primo periodo dell'intervento straordinario e quello incentrato invece sulla politica di coesione regionale. La tesi che si sostiene è che nel lungo periodo di attuazione delle politiche per lo sviluppo siano certamente rimasti attivi dei fenomeni di *path-dependency*, che hanno finito per incidere sullo sviluppo complessivo del sistema regionale. Eppure, questa linea di continuità tra passato e presente si è combinata con elementi politici, economici e sociali di discontinuità, rintracciabili in alcuni avanzamenti intercorsi nel lungo periodo delle politiche per lo sviluppo.

La letteratura sul tema ha da lungo tempo messo in luce come la classe politica e amministrativa ha finito per ostacolare, con le logiche di azione adottate e i comportamenti avuti, gli esiti dello sviluppo meridionale sia durante l'intervento straordinario, sia quando successivamente si è trattato della politica di coesione. Una tendenza generale che avrebbe accomunato tutto il Mezzogiorno, con poche distinzioni a livello regionale.

Questo aspetto è stato molto approfondito nel lavoro qui presentato, considerato da un lato la lunga durata dell'azione pubblica e dall'altra il cambiamento repentino che ha subito l'impostazione del modello di intervento dopo gli anni Novanta. Naturalmente, si sono tenuti in considerazione anche i fattori esogeni nel determinare i vari gradi e livelli di sviluppo della regione nel tempo. Tra questi, le ricorrenti crisi internazionali e i tagli alla spesa pubblica nel contesto italiano. In questa direzione, la scelta di analizzare queste dinamiche incentrandosi sul caso campano è derivata dalle motivazioni precedentemente espresse, cioè alle sue peculiarità, sia in rapporto al Mezzogiorno sia all'intera Italia. La Campania è la regione che fa da traino rispetto

a quelle meridionale e da cerniera rispetto a quelle del centro dell’Italia. I risultati della ricerca, al netto delle ombre che ancora caratterizzano il suo sviluppo, danno conto anche di processi di trasformazione intervenuti al suo interno, collegati al passaggio da un modello regolativo e sociale fordista a uno che fa leva su poli diffusi territorialmente di accumulazione e competitività. Questi, che si concentrano in specifiche aree e territori regionali, mostrano di avere delle dinamiche differenti in termini crescita economica e di sviluppo sociale, racchiudendo al loro interno funzioni urbane, infrastrutturali e risorse umane qualificate, hanno contribuito ad arginare alcune tendenze critiche.

Quanto hanno contato, e contano, nella costituzione di queste formazioni socio-economiche i gruppi di interesse appartenenti alla classe dirigente territoriale? Che tipo di reti politiche ed economiche sono stati in grado di costruire e se, e come, queste si sono collegate con i centri dei poteri governativi e amministrativi nazionali e con quelli dell’Unione Europea?

3. Gli interrogativi di ricerca

Il cambiamento nel modello di intervento, con la regionalizzazione delle politiche, ha migliorato le performance competitive e quelle relative all’inclusione sociale a livello regionale? Esiste una relazione tra le trasformazioni che investono la struttura produttiva e il ruolo giocato dalle politiche regionali? Se sì, ciò può dipendere dalla natura delle reti politiche, economiche e sociali che si sono costruite intorno all’utilizzo dei finanziamenti europei? L’ipotesi di fondo che ha guidato il lavoro è che con il passaggio da una politica centralizzata a quella di coesione si sia avuta una ridefinizione della struttura e dei comportamenti dei gruppi di interesse locali.

In sintesi: la ricerca si interroga sulle connessioni tra cambiamenti endogeni della struttura socio-produttiva, campi di policy emergenti e riorganizzazione delle reti e degli scambi economici e sociali. Essa ritorna sul processo di modernizzazione “incompiuta” del Mezzogiorno, ma pur non rinnegando le persistenti criticità di quest’area, si focalizza sul ruolo dei nuovi gruppi di interesse sorti durante il processo di ridefinizione dell’intervento pubblico.

Nel quadro di analisi adottato, la formazione di gruppi di interesse formali e informali, composti da attori pubblici e privati, che preesistono o che si formano intorno alle politiche regionali di coesione, assume un ruolo determinante (De Vivo, 2021). In tutte le fasi del policy making – nella formulazione, nell’attuazione e nella realizzazione degli interventi – diventa, cioè,

rilevante comprendere l’incidenza della loro azione nel favorire o bloccare gli obiettivi di sviluppo attesi.

L’analisi dei contenuti dei Por campani – 2000-2006; 2007-2013; 2014-2020 – e i percorsi attuativi che ne sono scaturiti rappresentano l’oggetto della ricerca, al fine di esaminare i processi di cambiamento istituzionale.

In questo quadro, particolare attenzione è dedicata ai gruppi di interesse. Di recente, essi hanno avuto una rinnovata attenzione soprattutto nelle scienze politiche (Lizzi, 2011; Capano *et al.*, 2014; Sola, 2005). Il predominio dei partiti è stato evidenziato nella funzione di gatekeepers cruciali per la rappresentanza e per il governo della cosa pubblica (partitocrazia); le dinamiche di funzionamento di governo, parlamento e pubblica amministrazione hanno rivelato l’instaurarsi e il persistere di relazioni di tipo clientelare fra attori pubblici, partiti, gruppi d’interesse, burocrazie ministeriali.

Tali studi hanno identificato quali caratteri costitutivi del sistema degli interessi la scarsa autonomia dei gruppi rispetto ai partiti, l’affiliazione e la frammentazione della rappresentanza a rispecchiare multipartitismo e divisioni in fazioni e correnti partitiche. Queste concezioni hanno a lungo monopolizzato l’attenzione e il dibattito scientifico, rispecchiando le dinamiche e le caratteristiche più salienti del sistema politico italiano.

Tale rapporto è descritto in termini di connubio, collateralismo e subordinazione rispetto ai partiti politici di riferimento, ovvero di parentela, clientela e scambio con apparati di partito, stato, e burocrazie ministeriali (LaPalombara, 1964). Queste relazioni – instauratesi a partire dagli anni Cinquanta – sarebbero rimaste sostanzialmente stabili per decenni.

Quando i partiti politici italiani cominciano a perdere il controllo delle politiche, emerge come i grandi gruppi d’interesse – e progressivamente anche i gruppi minori, le associazioni di comparto e professionali, i gruppi finanziari e del settore pubblico – guadagnano autonomia rispetto ai partiti, cercando di consolidare il sistema dei rapporti con le burocrazie pubbliche. La frammentazione partitica e l’instabilità dei governi contribuiscono a dare vita a veri e propri sub-governi nella gestione della cosa pubblica. Questa impostazione analitica, con la chiave di lettura che si è progressivamente imposta, hanno studiato la politica come stabilizzazione di assetti di potere e allocazione imperativa di valori e risorse, con i partiti politici come attori dominanti e in grado di controllare l’agenda e l’accesso alle sedi decisionali, determinando così gli esiti anche in termini di policy (Morlino, 1991).

A tal riguardo, nella ricerca si pone invece l’accento sui vincoli endogeni allo sviluppo, originati dall’azione di gruppi di interesse che si sono radicati intorno alle diverse fasi e processi che contraddistinguono le politiche regio-

nali. Il modo per influenzarne il percorso, da parte di tali gruppi, risulta per sua stessa natura tanto più pervasivo e capillare quanto maggiore è:

- il grado di dipendenza del contesto locale dai trasferimenti esterni (ne accresce la capacità di intessere relazioni clientelari);
- il livello di decentramento delle politiche a livello locale (ciò accresce l'efficacia della loro azione).

L'azione di questi gruppi può non frenare del tutto la modernizzazione, ma talvolta distorcerla in senso particolaristico (Costabile, 2009). Da questo punto di vista, il modello analitico proprio della teoria classica della modernizzazione risulta debole nell'interpretazione della realtà meridionale, nella misura in cui questa considera il particolarismo una caratteristica intrinseca delle società “premoderne” o “arretrate” (Martinelli, 2010). Più utile si rivela il concetto di “modernità multiple” di Eisenstadt (2006), che contempla la possibilità di percorsi di modernizzazione differenziati, e la possibile persistenza di elementi propriamente premoderni – come il particolarismo – anche in società attraversate da processi dai processi di mutamento strutturali tipici della modernizzazione e della modernità (urbanizzazione, crescita dei livelli di istruzione, industrializzazione, consumi di massa ecc.). L'azione particolaristica di quei gruppi di interesse che si trasformano in vere e proprie élite estrattive (Acemoglu e Robinson, 2013) tende a distorcere la modernizzazione in senso particolaristico, articolando barriere all'entrata dei mercati e determinando una spartizione dei vantaggi e dei benefici connessi ai processi di mutamento strutturali ai soli soggetti inclusi nelle reti clientelari. Da questo punto di vista, le reti clientelari si configurano come capitale sociale di tipo *bridging* (Putnam, 2004) che genera beni di club per i soli soggetti aderenti alle reti. Questi catturano in via esclusiva o prevalente i benefici della crescita economica, inibendo nel contempo il pieno dispiegarsi di processi di sviluppo e dei connessi processi di distruzione-creatrice che ne metterebbero i pericolo le relative rendite di posizione. Di qui l'articolarsi di causazioni circolari e cumulative che, nel tempo, potrebbero portare alla tendenziale crescita dei divari territoriali, e al progressivo impoverimento delle aree in cui l'azione di queste élite distributive risulta più pervasiva. Al contempo, gruppi di interesse maggiormente ancorati alla ricerca di benefici non solo individuali, sono capaci di produrre beni collettivi e inclusivi, che spiegano le differenziazioni interne allo sviluppo regionale.

4. La metodologia

Dal punto di vista dell’obiettivo generale, la ricerca ha inteso focalizzare come i gruppi di interesse preesistenti alla politica di coesione regionale si sono rifunzionalizzati durante i percorsi di programmazione e implementazione e se si sono eventualmente creati nuovi gruppi intorno a essa. Si è trattato di analizzare le forme di partecipazione emerse nell’attività di policy making, le reti che si sono strutturate nell’area di policy studiata e l’influenza che queste hanno avuto sui processi decisionali e attuativi per:

- comprendere come la struttura della policy e le sue modalità di regolazione hanno influenzato le strategie di azione degli attori coinvolti;
- evidenziare come gli interessi hanno condizionato l’attività e gli esiti del policy making;
- discutere le eventuali dinamiche conflittuali e/o le forme di cooperazione rilevate con le relative conseguenze che esse hanno sulle decisioni assunte, sull’attuazione e gli esiti;
- osservare le forme di partecipazione emerse nell’attività di policy making, le reti che si sono strutturate nell’area di policy analizzata e l’influenza che queste hanno avuto sui processi decisionali e attuativi.

Le domande di ricerca sono state le seguenti:

- Come si sono articolati gli interessi in relazione al quadro regolativo della politica di coesione e al contesto?
- Come le risorse erogate nell’ambito della policy hanno inciso sulla formazione di specifici gruppi e sulle loro strategie di azione orientate a perseguire i rispettivi interessi?
- Come cambiano le logiche di azione degli attori coinvolti in relazione agli interessi di cui sono portatori, in funzione all’evoluzione del quadro regolativo e delle forme di interazione emerse nel policy-network.
- Come sono cambiate le classi dirigenti locali (continuità vs discontinuità).

Metodologicamente, oltre a un’analisi su fonti secondarie e documentali, sono state realizzate ventisette interviste semi-strutturate a testimoni privilegiati in ambito politico, economico-produttivo e amministrativo, suddivisi per:

- componente politica: assessori regionali, esponenti dei principali partiti di governo, vertici delle autorità di gestione regionali;
- amministrativa: dirigenti apicali regionali, funzionari e dirigenti delle autorità di gestione, dirigenti e funzionari delle società di consulenza, dirigenti e funzionari nazionali, funzionari della DG Regione;
- componente economica-produttiva: vertici regionali delle organizzazioni di rappresentanza di imprese e lavoratori; vertici delle associazioni di rappresentanza commerciali, delle piccole imprese e degli artigiani, im-

prenditori e dirigenti aziendali destinatari di interventi (imprenditori e dirigenti aziendali che non hanno avuto accesso a fondi di finanziamento). Sono state prescelte le ultime tre programmazioni del Fesr (2000/2006, 2007/2013 e 2014/2020) e in particolare:

- 1) *programmazione 2000/2006*. Asse I (Risorse naturali, 12 misure) – Asse II (Risorse culturali, 3 misure) – Asse III (Risorse umane, 23 misure) – Asse IV (Sistemi locali di sviluppo, 24 misure) – Asse V (Città, enti locali e qualità della vita, 3 obiettivi operativi) – Asse VI (Reti e nodi di servizio, 5 misure) – Asse VII (Assistenza tecnica, 2 misure). Per questa programmazione, gli assi sono articolati in misure, concetto equivalente all’obiettivo operativo introdotto dalla programmazione successiva;
- 2) *programmazione 2007/2013*. Asse I (Sostenibilità ambientale e attrattività culturale e turistica, 12 obiettivi operativi) – Asse II (Competitività del sistema produttivo regionale, 6 obiettivi operativi) – Asse III (Energia, 3 obiettivi operativi) – Asse IV (Accessibilità e trasporti, 8 obiettivi operativi) – Asse V (Società dell’informazione, 3 obiettivi operativi) – Asse VI (Sviluppo urbano e qualità della vita, 3 obiettivi operativi) – Asse VII (Assistenza tecnica e cooperazione, 2 obiettivi operativi);
- 3) *programmazione 2014/2020*. Asse I (Ricerca e innovazione, 5 obiettivi operativi) – Asse II (Ict e Agenda Digitale, 3 obiettivi operativi) – Asse III (Competitività del sistema produttivo, 7 obiettivi operativi) – Asse IV (Energia sostenibile, 6 obiettivi operativi) – Asse V (Prevenzione rischi naturali e antropici, 3 obiettivi operativi) – Asse VI (Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, 8 obiettivi operativi) – Asse VII (Trasporti, 4 obiettivi operativi) – Asse VIII (Inclusione sociale) – Asse IX (Infrastrutture per il sistema regionale dell’istruzione, 6 obiettivi operativi) – Asse X (Sviluppo urbano sostenibile) – AT (Assistenza tecnica).

Lo schema di ricerca si è articolato in diverse fasi che hanno teso a indagare, osservando i diversi cicli l’influenza dei gruppi di interesse, considerando che:

- il quadro regolativo della policy determina i vincoli che condizionano le strategie e gli interessi degli stakeholder, definendone gli spazi effettivi di azione e le modalità concrete d’azione entro l’arena decisionale;
- l’ammontare delle risorse europee influenza le strategie dei gruppi di interesse e favorisce la formazione di differenti tipologie di coalizioni orientate in senso cooperativo/collusivo, competitivo o ibrido.

Fig. 1 – Impostazione attività di ricerca

Formali



Fig. 2 – Le fasi della ricerca



La prima fase ha riguardato la ricognizione degli obiettivi e delle strategie di sviluppo e gli attori politici, amministrativi e delle parti sociali del Por nei tre cicli di programmazione (2000-2006; 2007-2013; 2014-2020). Si sono acquisiti i documenti strategici dei Programmi operativi, al fine di analizzare macro-obiettivi, risorse finanziarie, loro ripartizione tra gli Assi.

La seconda fase si è concentrata sulla selezione dell'asse da indagare più approfonditamente verificando anche su quali interventi vengono collocate le risorse finanziarie e per quali tipologie di strumenti.

La terza fase è stata dedicata all' individuazione delle reti di governance formale per Asse, al fine di comprendere quali attori pubblici hanno partecipato più attivamente al processo decisionale. Si sono identificati i principali attori politici, amministrativi e imprenditoriali che sono stati formalmente coinvolti nel Por ed effettuata un'analisi degli avvicendamenti e dei cambiati di posizione e ruolo degli attori nei diversi cicli di programmazione analizzati gli attori operanti all'interno del settore di policy.

La quarta fase è concentrata sulla ricerca sul campo, attraverso interviste in profondità a: attori politici, attori amministrativi, attori imprenditoriali, rappresentanti di associazioni di categoria. Infine si è scelto di effettuare uno studio di caso su un’impresa che ha beneficiato di incentivi pubblici.

Considerazioni finali

Dall’analisi dei risultati di ricerca emerge che la crescita della competitività regionale è stata condizionata da un ciclo congiunturale molto critico che ha segnato le performance non solo delle aziende campane, che anzi in alcuni settori dell’industria si sono mostrate resilienti o, addirittura, sono riuscite ad aumentare il fatturato, ma di quelle italiane in base ai settori di appartenenza (Banca d’Italia, 2021). Le politiche economiche nazionali poi a partire dagli anni Novanta hanno in parte abdicato al loro ruolo di sostegno al lavoro e alle imprese, lasciando spazio ai governi regionali che, da soli, hanno fatto fatica a intraprendere indirizzi e strategie adeguate. Su quest’ultimo aspetto si può anzi dire che la Campania dal ciclo di programmazione 2000-2006 ha mantenuto una certa continuità e coerenza nelle strategie che si sono susseguite, che hanno continuato a porre al centro l’industria regionale. Il suo ridimensionamento è parte di un processo più ampio che ha investito, e investe, la società industriale. Il declino della grande impresa si è tradotto, anche in Campania, in una contrazione dell’occupazione nell’industria in senso stretto su scala regionale. Parallelamente si è accelerata la terziarizzazione dell’economia (Vecchione e Ruberto, 2022). La regione dagli anni Novanta in poi fatica a trovare un sentiero di crescita economica stabile, ma per alcuni aspetti ha avviato e avuto un processo di trasformazione che va evidenziato. Da polo industriale, la sua città capoluogo è ormai diventata un polo del terziario ed ha una forte attrazione turistica. Essa è alle prese con la deindustrializzazione, la riqualificazione urbana e la costruzione di nuovi spazi funzionali idonei ad attrarre attività terziarie avanzate nel settore della ricerca, dell’innovazione tecnologica, della finanza, del cinema e dell’intrattenimento. Il tessuto economico regionale nell’arco dell’ultimo ventennio ha mostrato un certo dinamismo: dallo sviluppo del comparto agroalimentare a quello del sistema moda, fino all’espansione dei flussi turistici, questi mutamenti delineano un quadro articolato e complesso, di potenzialità e criticità, che non si presta a una lettura univoca dei processi trasformativi in atto e dei possibili esiti. L’alta velocità e la costruzione delle nuove linee metropolitane hanno modificato radicalmente il sistema della mobilità campana, accrescendo l’accessibilità del territorio e la velocità degli spostamenti interni. Gli investimenti sul piano infrastruttu-

rale e dei trasporti miravano a generare vantaggi localizzativi per le aziende e ridurne i relativi costi, strutturando un ecosistema funzionale avanzato. Del resto, le scelte localizzative delle aziende sono oggi sempre più dipendenti dalle variabili di contesto (Trigilia, 2007). Rispetto alla fase fordista dello sviluppo industriale, gli incentivi da soli risultano sempre meno capaci di attrarre gli investimenti delle imprese ad alta tecnologia. Anche l’attrazione di risorse umane qualificate, che alimenta il motore di sviluppo dell’innovazione tecnologica, è in larga misura condizionata dalla costruzione di spazi urbani di qualità. Aumentare l’attrattività del tessuto urbano costituisce quindi una sfida che, per quanto ardua, non può essere più elusa neanche in contesti (come quelli campani) per larga parte segnati da “affollamento e traffico, ambiente degradato, criminalità, problematiche sociali irrisolte” (De Vivo, 2017, p. 62). Le politiche devono di conseguenza mirare a costruire un contesto territoriale di qualità, funzionale all’erogazione di quei beni e servizi collettivi per la competitività (Crouch *et al.*, 2004) di cui le aziende innovative necessitano e che tipicamente ricavano dal luogo di insediamento, traendone vantaggi competitivi sofisticati (Saxenian, 2002).

Resta da chiedersi, allora, *chi ha fatto le policy, per quali interessi e con quali risultati*. Il primo attore da chiamare in campo è l’amministrazione regionale. In effetti, ciò che è emerso studiando i cambiamenti delle strategie del Por nell’ambito dei tre cicli di programmazione analizzati (cfr. cap. 3) è che i principali gruppi di pressione siano espressione dei settori produttivi tradizionalmente più qualificanti il tessuto produttivo regionale; che essi hanno mostrato una certa resistenza nel tempo, ai mutamenti esogeni ed endogeni, affinando strategie e risorse e mostrando un maggiore attivismo nelle fasi di implementazione. Quest’ultima circostanza inserisce la tematica nel solco della letteratura scientifica più recente sul tema, che tende a scomporre il policy process e l’azione delle coalizioni di intermediazione a seconda delle distinte fasi in cui queste operano, tenendo conto dei fenomeni di disintermediazione ancora in atto.

Ciò si lega ai cambiamenti politici campani intervenuti dagli anni Novanta in poi (cfr. cap. 2). In particolare, negli ultimi due decenni amministratori regionali, provinciali, comunali sono stati più direttamente coinvolti nel processo di distribuzione delle risorse delle politiche di coesione europee. Alcune caratteristiche del voto e degli eletti alle elezioni locali in Campania, con particolare riferimento al livello regionale, provinciale, dei comuni capoluogo dimostrano l’esistenza di una certa frammentazione, personalizzazione e disaffezione elettorale. Si registra un peso sempre più esiguo delle organizzazioni partitiche rispetto alle singole figure politiche nell’intercettare il consenso elettorale. Una doppia personalizzazione che interessa sia

le figure monocratiche sia gli eletti nelle assemblee e che si accompagna a crescenti livelli di astensionismo, anche nelle elezioni locali. Con organizzazioni indebolite, la politica campana si presenta più frammentata, sia nella composizione delle maggioranze di governo che nei profili sociali e professionali degli eletti. Una frammentazione ricomposta solo occasionalmente dalla sintesi dei leader locali, che ha influenzato inevitabilmente continuità e coerenza delle politiche di sviluppo territoriali.

D'altronde, tra gli ostacoli che hanno più negativamente inciso sull'esperienza dei Por, spicca poi la limitata capacità amministrativa, soprattutto nei primi cicli di programmazione (cfr. cap. 4). Altra criticità è costituita dal ridotto coinvolgimento del partenariato socio-economico nella definizione del Por, appiattito su una dimensione puramente formalistica e con un ruolo predominante delle rappresentanze industriali. Sul fronte delle ricadute sullo sviluppo, la scomposizione della spesa in una miriade di micro-interventi e le dinamiche elettorali hanno ridotto l'efficacia complessiva degli investimenti; tuttavia, la politica di coesione regionale ha comunque contribuito a innalzare sensibilmente le competenze burocratiche nella regolazione di strumenti di policy così complessi. Tali interventi, basati sulla governance multilivello, hanno accresciuto la consapevolezza dell'importanza della cooperazione tra settore pubblico e privato, sebbene questa maggiore consapevolezza non sempre abbia generato effetti concreti sulle prassi decisionali. La politica di coesione europea, nel suo complesso, ha dunque rappresentato un'importante opportunità di innovazione istituzionale, ma con un impatto piuttosto ambiguo e di incerta valutazione sul fronte dello sviluppo.

Chi ha beneficiato di finanziamenti pubblici, come l'ex Whirlpool, oggetto di uno specifico studio di caso (cfr. cap. 5), fa emergere il filo rosso ma anche le discontinuità che hanno caratterizzato la politica per lo sviluppo regionale dall'intervento straordinario a oggi. Il contributo analizza in particolare gli ex stabilimenti dell'Indesit nell'Asi di Aversa Nord attraverso tre fasi di trasformazione industriale: 1) la fase di industrializzazione, espressione del paradigma keynesiano-fordista che corrisponde alle politiche Casmez dell'intervento straordinario che hanno permesso l'insediamento di Indesit nel Mezzogiorno; 2) la fase di deindustrializzazione, innescata dalla crisi petrolifera del 1973 e accelerata dalla transizione verso un modello neoliberale, caratterizzato dal progressivo disimpegno dello Stato dalle politiche di sostegno all'industria, culminata nella cessione di Indesit a Whirlpool e nella chiusura degli stabilimenti; 3) la fase di reinustrializzazione 4.0, avviato con l'ingresso di Seri Industrial Group, nuovo player locale che ha rilanciato il sito produttivo attraverso un nuovo modello basato sulla transizione ecologica e digitale, supportato da strumenti di policy quali i finanziamenti Ipcei e

i Contratti di sviluppo. I risultati di ricerca evidenziano come la successione di queste fasi non ha seguito un andamento lineare, ma risulta essere il frutto di interazioni complesse tra politiche industriali, strategie aziendali e dinamiche socio-istituzionali. Di fatto, il passaggio dalla deindustrializzazione alla reindustrializzazione, nell’ultima fase, è stato reso possibile grazie all’attivazione degli attori locali e dalla congiuntura di nuove politiche industriali europee e nazionali, che hanno consolidato il piano industriale proposto.

In definitiva, la tendenza in corso in Campania è simile a quella di altri contesti nazionali e soprannazionali, dove il modello “neoregionalista” ha acquisito una forte rilevanza, con un ritorno in chiave centralistica delle funzioni di coordinamento economico del governo regionale, dimostrato – peraltro – dal protagonismo dei presidenti. In Campania, per quanto differenti per storia politica e stile di governo, si sono succeduti governanti con un profilo di rilievo nazionale, che hanno usato le reti costruite nel tempo per gestire il potere territoriale. Ma è interessante notare che i gruppi di interesse politico che si sono costituiti intorno ai cicli di programmazione si sono combinati in maniera molto più accentuata con quelli della competenza, con l’università che ha giocato un ruolo cruciale nella gestione e attuazione dei fondi. Anche le parti sociali hanno fatto a loro parte, con le associazioni industriali molto presenti. Più defilati sono apparsi i sindacati (De Vivo, 2021). Dal primo ciclo di programmazione ritenuto maggiormente rilevante per gli insegnamenti emersi (2000-2006) all’ultimo, nella costruzione dello sviluppo campano e degli interessi che vi sono gravitati intorno, si è rilevato che il numero degli attori coinvolti è abbastanza ristretto e anzi che sono spesso rimasti proprio gli stessi, talvolta con ruolo differenti, nell’arco di un ventennio; che alcune figure chiave e apicali appartenenti alle istituzioni territoriali hanno stabilito un legame fiduciario nell’amministrazione tale da travalicare le appartenenze politiche; che le reti politiche si sono spesso disfatte mentre sono rimaste stabili quelle accademiche e delle parti sociali. In conclusione, la politica di coesione non è del tutto riuscita a raggiungere gli obiettivi che si era posta, tuttavia nei territori regionali ha lasciato alcuni segni. Quelli che più si notano sono frutto di una nuova classe dirigente all’incrocio tra la politica e la competenza: alla debolezza della prima sembra aver fatto da argine la seconda. Resta il fatto che la Campania, nonostante le sue vicende interne e il permanere di condizionamenti esogeni, è riuscita a ritagliarsi un ruolo riconoscibile a livello nazionale. Se la classe dirigente campana sia stata capace di tutelare gli interessi collettivi, usando le risorse transitate nelle reti di scambio nazionali e locali, è una questione ancora aperta, ma, di sicuro, la regione non è rimasta immobile e passiva, mostrando una certa resilienza nel tempo.

Riferimenti bibliografici

- Acemoglu D., Robinson J.A. (2013), *Perché le nazioni falliscono*, Il Saggiatore, Milano.
- Bagnasco A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, il Mulino, Bologna.
- Bagnasco A. (1988), *La costruzione sociale del mercato*, il Mulino, Bologna.
- Banca d'Italia (2021), *Economie regionali. L'economia della Campania*, n. 17.
- Barca F. (1998), “Introduzione”, in Ministero del Tesoro, bilancio e programmazione economica, *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Donzelli, Roma.
- Bevilacqua P. (1993), *Breve storia dell'Italia meridionale dall'Ottocento a oggi*, Donzelli, Roma.
- Borgomeo C. (2022), *Sud, il capitale che serve*, Vita e Pensiero, Milano.
- Capano G., Lizzi R., Pritoni A. (2014), “Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell’Italia della transizione. Oltre il clientelismo e il collateralismo”, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, pp. 323-344.
- Costabile A. (2009), *Legalità, manipolazione, democrazia. Lineamenti del sistema politico meridionale*, Carocci, Roma.
- Crouch C., Le Galès P., Trigilia C., Voelzkow H. (2004), *I sistemi di produzione locale in Europa*, il Mulino, Bologna.
- De Vivo P. (1997), *Sviluppo locale e Mezzogiorno. Piccola impresa, territorio e azione pubblica*, FrancoAngeli, Milano.
- De Vivo P. (2001), “I molti volti del Sud. Fra imprenditorialità diffusa, azione pubblica e società locale”, *Il Mulino*, 4, pp. 711-720.
- De Vivo P. (2004), *Pratiche di concertazione e sviluppo locale: l’esperienza dei Patti Territoriali e dei Pit della Regione Campania*, FrancoAngeli, Milano.
- De Vivo P. (2006), *Ricominciare. Il Mezzogiorno, le politiche, lo sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.
- De Vivo P. (2008), “Il Mezzogiorno salvato dall’Europa?”, *Il Mulino*, 3, pp. 459-468.
- De Vivo P. (2021), “Lo sviluppo del Mezzogiorno nei nuovi divari territoriali dell’Unione Europea”, *Stato e mercato*, 2, pp. 147-176.
- De Vivo P. (2022), “Carlo Borgomeo, *Sud, il capitale che serve*”, *Rivista economica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez*, 4, pp. 1111-1121.
- De Vivo P. (2024), *Politiche di sviluppo, interessi e attori in Campania dall’intervento straordinario alle politiche europee di coesione*, Collana Monografie Prin 2017 Mezzogiorno, pp. 1-93.
- Donolo C. (1972), “Sviluppo ineguale e disgregazione sociale. Note per l’analisi delle classi nel Meridione”, *Quaderni Piacentini*, 11, n. 47, pp. 101-128.
- Eisenstadt S.N. (2006), *Sulla modernità*, Rubettino, Soveria Mannelli.
- Graziani A. (1969), *Lo sviluppo di un’economia aperta*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- La Palombara J. (1964), “Interest Groups in Italian Politics”, *American Political Science Review*, 58 (4), pp. 979-980.

- Lizzi R. (2011), “I gruppi d’interesse in Italia fra continuità e cambiamento. Fattori istituzionali e dinamiche di policy”, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, pp. 179-210.
- Martinelli A. (2010), *La modernizzazione*, Laterza, Roma-Bari.
- Martinelli F. (2022), “Le politiche per il Mezzogiorno dal dopoguerra a oggi e la convergenza ‘interrotta’. Due paradigmi di policy a confronto”, *Rivista economica del Mezzogiorno. Trimestrale della Svimez*, 1-2, pp. 15-72.
- Morlino L. (1991), *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Pendenza M. (2010), “Il capitale sociale in Italia, ovvero dell’incommensurabilità dei paradigmi”, *Quaderni di Teoria Sociale*, 10, pp. 315-356.
- Perulli P. (1998), *Neoregionalismo. L’economia arcipelago*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Prota F., Viesti G. (2004), *Le politiche regionali dell’Unione Europea*, il Mulino, Bologna.
- Putnam R. (1993), *La tradizione civica delle Regioni italiane*, Mondadori, Milano.
- Putnam R. (2004), *Capitale sociale e individualismo*, il Mulino, Bologna.
- Saxenian A. (2002), *Il vantaggio competitivo dei sistemi locali nell’era della globalizzazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Scidà G. (2004), “Transmigranti. Un nuovo approccio alle migrazioni in epoca di globalizzazione”, *Futuribili*, 1-2, 187-211.
- Sola G. (2005), *I paradigmi della scienza politica*, il Mulino, Bologna.
- Trigilia C. (1992), *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.
- Trigilia C. (1999), “Capitale sociale e sviluppo locale”, *Stato e mercato*, 57 (3), pp. 419-440.
- Trigilia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l’Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Trigilia C. (2007), *La costruzione sociale dell’innovazione*, Firenze University Press, Firenze.
- Trigilia C. (2011), “Perché non si è sciolto il nodo del Mezzogiorno? Un problema di sociologia economica”, *Stato e mercato*, 91 (1), pp. 41-75.
- Trigilia C., Viesti G. (2002), “Politiche per il Mezzogiorno cercasi”, *Il Mulino*, 6, pp. 1143-1148.
- Vecchione G., Ruberto S. (2022), “Sviluppo regionale e industria, il caso della Campania”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1-2, pp. 303-355.
- Viesti G., Prota F. (2003), “La prospettiva della politica di coesione comunitaria in un’Europa allargata”, *Stato e mercato*, 1, pp. 49-82.

1. Attori e gruppi di interesse nel cambiamento delle politiche per lo sviluppo territoriale

di Andrea Biagiotti

1. Forte crescita, deboli attori e squilibri nello sviluppo post-bellico italiano

L'integrazione dei gruppi di interesse e dei soggetti sociali organizzati all'interno dei meccanismi di promozione dello sviluppo è generalmente posta sullo sfondo dalle interpretazioni della fase di forte crescita che caratterizza la realtà italiana nel secondo dopoguerra. Nonostante la rilevanza attribuita loro dalla letteratura internazionale nel plasmare i processi di sviluppo, infatti, soltanto negli ultimi anni è cresciuto il ricorso a questa categoria per spiegare le dinamiche del policy making e l'assetto di determinate arene di policy nel caso italiano, anche attraverso significative "campagne di ricerca" (Capano *et al.*, 2014; Lizzi, 2011; Lizzi e Pritoni, 2019, Mattina, 2011). Qui è infatti prevalsa a lungo un'architettura istituzionale in cui i gruppi di interesse hanno scontato l'assenza sia di una robusta formalizzazione del loro status, sia di modalità legittime per il loro intervento nell'arena politica. La lunga perifericità del tema dei gruppi di interesse nella realtà italiana rimanda così alla sua peculiare variante di capitalismo negli anni della crescita post-bellica e a un assetto che ha compresso la loro capacità di espressione sia dall'alto che dal basso. Dall'alto, per la funzione di *gatekeeper* assolta dal sistema dei partiti, che ha dislocato in una posizione subalterna alla sfera politico-partitica le mobilitazioni degli interessi privati radicate nella società e strutturate in una forma assimilabile ai gruppi di interesse durante tutta la lunga fase della prima repubblica. I sindacati, le associazioni di categoria, culturali, di rappresentanza sono state lette dai politologi come poco in grado di incidere autonomamente sul policy making indicando come, in assenza di un'istituzionalizzazione della partecipazione dei gruppi di interesse, il loro coinvolgimento sia stato soggetto a una sorta di riconoscimento selettivo dal-

l’alto (da cui un quadro di “pluralismo oligopolistico”) o circoscritto a quelli tra loro relativamente più forti (Capano *et al.*, 2014). Dal basso, invece, il ruolo di questi attori è risultato compreso dalla diffusione di altre forme di mobilitazione degli interessi privati orientate, in maniera pervasiva e spesso efficace, a penetrare nelle articolazioni e condizionare l’azione dei meccanismi di produzione delle politiche pubbliche (Caciagli, 1977; Chubb, 1982; Graziano, 1980; Russo, 2022). La ricerca sulla configurazione organizzativa del capitalismo italiano ha registrato per un lungo periodo il prevalere di un modello in cui effettivamente i condizionamenti e le influenze facevano perno su formazioni sociali differenti dai gruppi di interesse, sia all’interno dell’arena politica, sia nella società civile. Particularismo, clientelismo e familismo, appaiono fenomeni condizionanti, ma anche complementari, al funzionamento dei partiti, delle burocrazie e dello stato in una fase caratterizzata dalla mobilitazione individualistica degli interessi privati (Pizzorno, 1974). Con alcune notevoli eccezioni congiunturali, corrispondenti agli esperimenti neo-corporativi tentati in risposta a episodiche crisi sistemiche o tentativi di riforma, questi attori non hanno così manifestato il protagonismo e l’influenza sulle dinamiche di governo registrate altrove e questo allontana la realtà italiana sia dal modello canonico basato sui gruppi di interesse proprio delle realtà liberali orientate al pluralismo, sia da quello neo-corporativo orientato alla concertazione.

Esaurita la spinta propulsiva della crescita post-bellica, in cui prevale la logica della mediazione partitica e della mobilitazione individualistica, negli anni della crisi del fordismo non si afferma poi né il processo di *deregulation* registrato nei Paesi anglosassoni di ispirazione pluralistica, né un modello di regolazione concertativo basato su un assetto neo-corporativo degli interessi che, al di là di alcuni fragili esperimenti in tal senso, ha mostrato in Italia di dipendere da “condizioni istituzionali e organizzative” troppo debolmente presenti (Regini, 1995). Di fronte alla caduta della produttività e all’aumento dell’inflazione che si registra con la crisi del fordismo, vengono solo timidamente introdotti degli accordi trilaterali miranti a temperare la pressione conflittuale emergente nel mondo del lavoro (soprattutto all’interno delle grandi industrie manifatturiere del Nord) con iniziative politiche orientate, oltre che a consolidare un moderno sistema di welfare, all’allargamento della base produttiva e occupazionale nelle aree più deboli del Paese come il Mezzogiorno. Dopo la fugace esperienza del primo centro-sinistra degli anni Sessanta, il tentativo di conseguire risultati attraverso una strategia che si avvicini a un modello basato sull’inclusione formale degli attori sociali organizzati nella formulazione delle politiche di sviluppo, si ripropone alla fine del decennio successivo con la cosiddetta svolta dell’Eur nelle strategie sin-

dacali e nelle relazioni industriali quando, nella tempeste del compromesso storico, le confederazioni sindacali “accettarono una parziale sterilizzazione della scala mobile, un contenimento delle ore di sciopero e sottoscrissero accordi aziendali sulla mobilità e produttività” (Ginsborg, 1989, p. 525), per favorire un’espansione dell’occupazione, nonché sostenere lo sviluppo cercando al tempo stesso di contrattare le scelte di investimento. Tuttavia, “la disoccupazione non diminuì e si continuò a fare poco o niente per il Mezzogiorno” (*ibid.*). Gli obiettivi di sviluppo assimilati negli accordi tra le parti determinarono un’espansione dell’occupazione industriale nel Mezzogiorno, ma comportarono anche alcuni significativi elementi di insoddisfazione. In primo luogo, per la loro entità, incisero marginalmente sulla composizione sociale complessiva del Sud, determinando solo in alcune realtà una trasformazione effettiva e profonda del tessuto produttivo. In secondo luogo, molti interventi restavano poco legati alle specificità dei territori, per la frequente focalizzazione su produzioni debolmente integrate nella filiera delle economie locali: “il cospicuo flusso di risorse diretto nel Mezzogiorno – scrive Rossi (2000) – è ancora in gran parte assorbito dalle grandi imprese ad alta intensità di capitale (siderurgia, petrolchimica) sia pubbliche che private [...] colà insediate o sussidiate nell’intento [...] che facciano da volano per l’industrializzazione di quelle terre” (ivi, p. 49). Infine, l’implementazione di tali iniziative, spesso condizionata dalla pervasività politico-clientelare di quegli anni, condurrà “a un contesto generalizzato di *mismanegement* e a gravi episodi di corruzione” (Salvati, 2000, p. 57; Russo, 2022).

Gli esiti degli indirizzi adottati nelle fasi di maggior apertura del coinvolgimento formale degli attori organizzati nel policy making, si rivelano così deboli e discontinui, non riuscendo a incidere significativamente sulla problematica dello sviluppo del Mezzogiorno. È importante notare che nella fase post-bellica l’“intervento straordinario [...] ha effetti di trasformazione modernizzanti di enorme portata” (Martinelli, 2022, p. 39) e che le condizioni complessive della società meridionale hanno vissuto un deciso miglioramento e avvicinamento a quelle medie del Paese. Tuttavia, su un piano strettamente produttivo, indicatori come il tasso di occupazione e l’impiego nel settore manifatturiero segnalano il permanere di ampi margini di sviluppo che questi accordi, sostenuti dagli attori organizzati nelle brevi fasi del loro coinvolgimento, avrebbero voluto colmare. Questo meccanismo propulsivo risulta per altro presto indebolito dalla profonda trasformazione che investe la struttura produttiva settentrionale dove, tramite l’introduzione dell’automazione industriale e la diffusione del decentramento produttivo, la rappresentanza organizzata del lavoro va incontro a una significativa riduzione della sua capacità di pressione. Dal punto di vista della letteratura sulla

varietà dei capitalismi, il fallimento del tentativo di contrastare la crisi attraverso formule concertative di governo dell'economia avrebbe prospettato, come in altri Paesi, lo scenario di un insostenibile squilibrio: sia nel bilancio pubblico (come in effetti avvenne), sia nel bilancio estero. La tenuta della capacità produttiva diretta alle esportazioni, e la base produttiva e sociale da cui traeva alimento, scongiurò questo esito. Come osserva Trigilia (1995) "il dinamismo locale basato sulle piccole imprese ha contribuito a sostenere la bilancia commerciale e anche il livello tradizionalmente elevato del risparmio delle famiglie, che ha a sua volta favorito il finanziamento del debito pubblico dilazionando il problema del rientro" (ivi, p. 772). La dinamica economica degli anni Ottanta impone così all'attenzione degli osservatori la capacità competitiva di quella parte del Paese – la cosiddetta "Terza Italia" – che, con una forte propensione manifatturiera e con un deciso orientamento ai mercati internazionali, aveva determinato la tenuta dell'economia nazionale, ma anche posto nuove sfide in termini analitici rispetto all'interpretazione della realtà italiana, preludendo a una forte crescita di interesse per i temi dello sviluppo locale e delle sue potenzialità per sostenere le aree svantaggiate. Dal punto di vista teorico, infatti, emerse un significativo cambiamento rispetto alla lettura dei processi di riaggiustamento industriale che si erano concentrati prevalentemente su attori sociali e arene di governo di livello eminentemente nazionale. Di fronte al problema dello sviluppo lo stesso esperimento neo-corporativo italiano aveva del resto cercato senza risultati significativi di determinare, attraverso la negoziazione *centralistica* tra le parti, anche le traiettorie di industrializzazione delle aree decentrate e arretrate del Paese.

Questa trasformazione nei tratti principali del modello di sviluppo italiano appare rilevante nello spostare l'analisi del ruolo degli interessi organizzati dall'arena nazionale a quella decentrata, a partire dal riconoscimento di tre elementi: la centralità della differenziazione territoriale e sociale dei sistemi produttivi, il ruolo non omogeneo di *gatekeeper* del sistema partitico e la rilevanza dei fattori endogeni ai territori – anche in termini di capacità di *agency* e di dinamismo delle classi dirigenti locali – nei processi di sviluppo.

Sul primo punto, gli anni Ottanta mostrano l'inadeguatezza di un approccio ai processi di regolazione, anche concertativi, che si situò a una scala esclusivamente nazionale. Per quanto attiene alle variabili macroeconomiche, la dinamica positiva della produzione permetterà di rimandare al decennio successivo interventi di gestione e "riordino" dei conti pubblici, e dunque il coinvolgimento delle parti sociali, intorno ad accordi nazionali. Dal punto di vista del supporto istituzionale alle iniziative imprenditoriali, invece, Regini (1995) nota come l'assetto regolativo prevalente si caratterizzi per

un doppio livello: quello centrale, formalmente stringente, ma di fatto poco efficace; e quello decentrato, flessibile e basato su accordi efficaci *ad hoc*. Il secondo livello integra e orienta in maniera caratteristica il supporto istituzionale complessivamente offerto al sistema produttivo dal policy making. Il prevalere della produzione di risorse di supporto allo sviluppo generate dalla cooperazione tra gli attori e dagli accordi *decentrali* ha un impatto specifico sulle possibili strategie di riaggiustamento industriale sperimentate negli anni Ottanta. Così, mentre le iniziative industriali più dipendenti dalle risorse generate da una cornice cooperativa di scala nazionale risultano svantaggiate per la debolezza del meccanismo regolativo operante a quel livello, quelle favorite da beni collettivi ed economie esterne a scala locale trovano, nello spazio presidiato dalla concertazione localistica, le precondizioni per conseguire un vantaggio competitivo istituzionale seguendo la traiettoria della specializzazione flessibile (Piore e Sabel, 1987). Questa regolazione, volontaristica e decentrata, sostiene più efficacemente le aggregazioni produttive di piccole e medie imprese radicate in territori che presentano condizioni favorevoli per supportare dinamiche cooperative tra gli attori, come mostrato dalla realtà distrettuale della Terza Italia e da alcune esperienze importanti di ristrutturazione industriale (Regini e Sabel, 1989).

In secondo luogo, la funzione di *gatekeeper* dei partiti è declinata in maniera significativamente diversa a seconda della funzione che questi svolgono nelle realtà decentrate. Con riferimento al Mezzogiorno numerosi osservatori rilevano come il processo di modernizzazione politica abbia comportato, in molti casi, il passaggio da un modello basato su un clientelismo notabilare ancora prevalente nell'immediato secondo dopoguerra all'affermazione di partiti clientelari di massa (Caciagli, 1977; Chubb, 1982; Russo, 2022). L'esigenza di riprodurre il consenso verso le forze governative induce a perpetuare una condizione di dipendenza che prevale nonostante la crescita in termini assoluti della ricchezza disponibile e nonostante i tentativi esogeni di industrializzazione. Nei contesti territoriali in cui si afferma la specializzazione flessibile, invece, le forze politiche appaiono meno propense a sollecitare una mobilitazione individualistica tra gli elettori e a subordinare l'accesso alle risorse controllate politicamente al consenso partitico e, invece, più propense a fornire risorse per rispondere alle domande collettive emergenti nel tessuto produttivo e sociale locale. Il differente ruolo delle forze politiche – anche, nominalmente, delle *stesse* forze politiche – nelle diverse aree del Paese ha attirato così l'attenzione sul ruolo degli attori locali nello sviluppo, avvalorando l'ipotesi di una loro maggiore autonomia, specialmente nel momento i cui gli assetti politici prevalenti nei decenni del fordismo, e i relativi apparati partitici, entrano in crisi.

Infine, il confronto e l'accordo tra gli attori a scala decentrata appare condizionato dalla peculiare configurazione che questi hanno maturato nei territori. Diventando più rilevante la regolazione al livello decentrato, differenziandosi il profilo dei principali attori, anche politici, a quel livello, la capacità di generare vantaggi istituzionali comparati per le formazioni produttive emergenti dalla crisi del fordismo appare più dipendente dalle esperienze storiche e produttive dei territori, meno da iniziative politiche intenzionali e definite centralmente. Le differenze territoriali nel funzionamento dei governi locali appaiono molto accentuate nei diversi contesti e questo rappresenta una sfida per le politiche di sviluppo che a lungo avevano potuto prescindere dal contributo e dalle capacità degli attori e degli apparati operanti sui territori. Per i molti territori che ancora presentano ampi margini di crescita possibile si pone allora la questione dell'attivazione delle capacità latenti presenti al livello decentrato, del loro riconoscimento e della loro promozione, a partire dalle classi dirigenti e dagli attori locali.

2. Territorializzazione degli interventi e nuova centralità degli attori

Gli anni Novanta registrano un'interessante evoluzione nella direzione del coinvolgimento esplicito e intenzionale degli attori e degli interessi nei processi di sviluppo, specialmente al livello decentrato. Numerosi elementi costitutivi della fase precedente entrano infatti in crisi, a partire dalle strutture partitiche e dai principali apparati di intervento pubblico nell'economia che da questi erano colonizzati. Questo sembra privare il Mezzogiorno e i territori più deboli di quei canali di trasferimento delle risorse che, attraverso i vari strumenti di intervento pubblico, ma anche attraverso il controllo politico-amministrativo della spesa ordinaria, avevano perpetuato una condizione di crescita dipendente e avevano “premiato” le iniziative imprenditoriali dirette più verso il campo della distribuzione politica delle risorse che verso quello del soddisfacimento di una domanda di beni e servizi proveniente dal mercato (Trigilia, 1994). D'altra parte, la disarticolazione della cornice nazionale che aveva condizionato pesantemente la capacità di sviluppo endogeno di questi territori sembra aprire una nuova fase in cui creare le premesse per uno sviluppo maggiormente autonomo, riconoscendo maggiori gradi di libertà agli attori locali.

Contestualmente, assistiamo per altro a un recupero di centralità del tema dello sviluppo del Mezzogiorno. La questione del riordino dei conti pubblici diviene infatti a inizio decennio ineludibile per la progressiva perdita di capacità competitiva del sistema produttivo nazionale, che registra “gravi ten-

sioni provocate dai forti squilibri accumulati; interni ed esterni” (Ministero del Tesoro, 1998, p. 11). La strategia di intervento sul debito avrà due aspetti: il riordino dei conti pubblici e il controllo di variabili macroeconomiche, tramite particolari accordi concertativi di carattere nazionale, e l’espansione della base produttiva, specie nella parte del Paese che presenta i più ampi margini per la mobilitazione delle risorse disponibili. Come afferma Ciampi: “l’economia italiana è oggi caratterizzata dalla compresenza di due equilibri che tende a perpetuarsi: un equilibrio di quasi piena occupazione al Nord, un equilibrio di sottoccupazione al Sud” (ivi, p. 12), e ancora “il Mezzogiorno è l’area del Paese dove più limitato è lo sfruttamento delle risorse e delle opportunità [...] È dunque il Mezzogiorno l’area dove più alto può essere il rendimento, per l’intero Paese, di una strategia di sviluppo” (ivi, p. 13).

La fase che si apre è tuttavia caratterizzata dalla perdita di fiducia nei principali strumenti di promozione dello sviluppo “dall’alto” del Mezzogiorno, a partire dalla Cassa e dall’impiego delle articolazioni delle partecipazioni statali. Così per esempio Giuseppe De Rita in un intervento del 1989 dal titolo *L’intervento straordinario alla base dei problemi del Sud*, affermava che “le classi dirigenti locali finiscono per restare impotenti, frustrate, per certi versi patetiche [...] il Mezzogiorno ha, oggi più di quarant’anni fa, bisogno assoluto di classi dirigenti che stiano dentro i processi reali. Un intervento che depotenzi, invece che formarle, le classi dirigenti locali, va in direzione opposta a quella che dovrebbe perseguire” (2020, p. 111). L’insoddisfazione per i risultati conseguiti nella sfida dell’industrializzazione del Mezzogiorno, insieme a una nuova sensibilità per il radicamento sociale e territoriale delle attività economiche conseguenza dell’affermazione della specializzazione flessibile nel decennio precedente, rafforzano inoltre una lettura meno omogenea della realtà del Sud d’Italia, riconoscendo differenziazioni e specificità, tracciando relazioni tra gli orientamenti presenti e i loro possibili sviluppi.

Inoltre, i riaggiustamenti macroeconomici dell’economia nazionale – l’inflazione e, attraverso operazioni di dismissione del patrimonio pubblico, il debito – conseguiti anche attraverso “particolari” accordi di carattere concertativo, informano il modo in cui la questione della promozione dello sviluppo delle aree più deboli è affrontata dopo che nel 1992 termina l’intervento straordinario. Nelle parole di Carlo Azeglio Ciampi “l’accordo del luglio 1993 [...] consentì l’attuazione di una politica concertata tra le parti sociali avente come obiettivo [...] l’abbattimento dell’inflazione e dei tassi di interesse”, rimase però l’esigenza di “un altro ancor più prezioso bene comune: la piena occupazione della forza lavoro e delle risorse di capitale” (in Ministero del Tesoro, 1998, p. 25). Nella temperie neoliberista, che Martinelli (2022) riconosce come fortemente favorevole a “processi di deregola-

mentazione, di privatizzazione delle aziende pubbliche e di liberalizzazione di servizi pubblici” (p. 23), emerge la peculiare esperienza della programmazione negoziata, e i patti territoriali con essa, che mutuò il ricorso alla concertazione, utilizzata efficacemente al livello nazionale per intervenire su importanti variabili macroeconomiche. La sua estensione alla questione degli squilibri territoriali ha per protagonista un organismo istituzionalmente orientato alla composizione degli interessi, il Cnel che, come ricorda De Rita, determina uno spostamento per cui “da una concertazione che aveva come unico spazio la verticalizzazione e concentrazione della dialettica si è passati a una prassi e a un metodo che hanno avuto una molteplicità di sedi territoriali di riferimento” (2020, p. 157).

L’attenzione per la specificità dei territori ricorre negli strumenti di sviluppo messi a punto negli anni Novanta: contratti di programma, insieme all’incentivazione per le aree in difficoltà, con la legge 488 del 1992; contratti d’area e patti territoriali a metà decennio. Cresce evidentemente l’interesse per la dimensione locale e per il coinvolgimento degli attori nel primo lustro del decennio anche se, osserva Viesti (2011), la crisi fiscale determina una riduzione nel volume delle incentivazioni e degli investimenti in conto capitale in tutto il Paese, ma soprattutto nel Mezzogiorno. Con riferimento ai patti territoriali, la ricostruzione di Magnatti (2005) mostra come la dimensione concertativa e l’attenzione per gli attori sul territorio caratterizzino la transizione dall’intervento straordinario alle nuove politiche per lo sviluppo negli anni Novanta. Con l’accordo tra governo e parti sociali del 1991 si riconosce la centralità della valorizzazione delle risorse locali e si istituiscono i “pacchetti localizzativi”; nel 1994, sulla scorta delle elaborazioni sviluppate nel Cnel, un accordo tra Ministero del Bilancio e parti sociali sugli strumenti di promozione della coesione economica e sociale introduce per la prima volta lo strumento dei patti territoriali; del 1995 è la legge che li riconosce e inserisce “tra gli istituti di programmazione negoziata diretti alla realizzazione di nuovi interventi finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree deppresse del Paese” (p. 27).

Attraverso la concertazione al livello nazionale – forte della legittimazione costruita intorno al riordino dei conti pubblici – si definiscono allora nuovi strumenti che prevedono e istituzionalizzano la concertazione al livello decentrato e puntano sullo sviluppo territoriale. È questo un passaggio molto delicato, anche alla luce del fatto che concertazione e neocorporativismo – espressione la prima di una modalità di decisione e attuazione delle politiche, il secondo di un determinato assetto degli interessi – sono due dimensioni che, per quanto complementari nei modelli canonici studiati dalla *political economy*, non necessariamente sono coincidenti. L’estensione dello strumen-

to concertativo ai temi dello sviluppo locale non ripropone automaticamente la dinamica e i prerequisiti di funzionamento propri del livello nazionale; potrà prescindere dalle condizioni organizzative assai restrittive dell'assetto neo-corporativo degli interessi – poche grandi associazioni centralizzate e rappresentative degli interessi (Regini, 2007) – e si orienterà in genere verso un'ampia estensione e coinvolgimento del partenariato tra gli attori. Cambiano inoltre, come sottolinea De Vivo (2006), i contenuti degli accordi e i rapporti tra gli attori rispetto alla tradizionale regolazione centrale basata sulla concertazione che, nella sua declinazione territoriale, “si è trasformata da politica di stabilizzazione dei redditi a politica per indirizzare lo sviluppo (più segnatamente, lo sviluppo locale)” (De Vivo, 2006, p. 37). La concertazione decentrata diventa così il dispositivo istituzionale e amministrativo più vicino ai processi sostanziali di collaborazione presenti nei territori, ed è utilizzata per riconoscere gli attori, l’arena del loro confronto e il loro potenziale concorso allo sviluppo locale. Il suo utilizzo si diffonde per integrare l’erosione o supplire alla carenza delle dinamiche collaborative alla base dei processi di sviluppo endogeno riconosciuti da sociologi e politologi dagli anni Ottanta. Tuttavia, se la capacità di generare economie esterne e beni collettivi localizzati è, nell’approccio dello sviluppo locale, una conseguenza dei processi di cooperazione tra attori di diversa natura operanti sul territorio – ricomponendo e integrando risorse di conoscenza e consenso distribuite tra i soggetti (Trigilia, 2005) – il contenitore amministrativo rappresentato dalla procedura concertativa decentrata determina le condizioni necessarie, ma non assicura automaticamente l’attivazione o l’esito favorevole, di processi di interazione orientati a conseguire in maniera coordinata quegli obiettivi.

3. Mobilitare i territori per sostenere lo sviluppo: un esperimento

I patti territoriali sono una delle principali esperienze di promozione dello sviluppo che nel nuovo clima si affermano con l’intento di attivare gli attori locali e promuovere accordi concertati sui territori, alimentando traiettorie endogene di collaborazione orientate alla produzione di risorse a sostegno della competitività (Magnatti *et al.*, 2005). Per far questo l’erogazione di risorse del policy maker è subordinata all’approvazione di proposte provenienti dai territori e mira a sollecitare iniziative che abbiano una capacità “trasformativa” dei contesti (valutandone il grado di integrazione, la congruenza con gli indirizzi produttivi prevalenti, l’adesione a una visione condivisa delle traiettorie di sviluppo). L’ambizione è di indirizzare alle aree meno sviluppate non dei meri trasferimenti contabili – come gli sgravi automatici e “com-

pensativi” delle condizioni di svantaggio per le imprese –, né delle iniziative sostitutive dell’intrapresa economica – come quelle che avevano avuto per protagonista il vasto arcipelago delle partecipazioni statali –, ma delle risorse per cambiare l’orientamento prevalente degli attori, indirizzandoli alla collaborazione, a una visione condivisa, alla creazione di condizioni più favorevoli per uno sviluppo autonomo. Va tuttavia notato che lo strumento è stato significativamente ridisegnato nell’arco dei pochi anni dalla sua introduzione (De Rita, 2020, p. 157), determinando una “continua sperimentazione”, osserva Magnatti (2005), da cui “sfide difficili anche per i soggetti più preparati e organizzati” (p. 42). Non è solo questione di quadri procedurali, tuttavia, ma anche di diverse prospettive che si avvicendano in relazione all’uso dei patti e, conseguentemente, di aspettative in termini di risultati.

L’esordio dei patti territoriali è legato a una sensibilità verso lo sviluppo locale in cui prevale un approccio volontaristico e concertativo. L’attore centrale è il Cnel sotto la direzione di Giuseppe De Rita. L’iniziativa è evidentemente influenzata sia dalla natura istituzionalmente aggregativa dei diversi interessi di questa organizzazione, sia dalla tradizione culturale del fondatore del Censis e di un altro protagonista di questa fase, Aldo Bonomi, promotore dagli anni Ottanta della figura dell’agente dello sviluppo territoriale. In questa fase i patti sono subordinati a processi di mobilitazione dal basso che fanno perno sull’intervento del Cnel: “un lavoro di animazione territoriale – scrive De Rita (2020) – teso a favorire il dialogo e la coesione sociale, che si è concretizzato in un’azione di accompagnamento dei processi di coscienza e convergenza collettiva intorno a progetti definiti assunti responsabilmente dai soggetti locali della rappresentanza economica, sociale e istituzionale” (ivi, p. 158). C’è una selettività iniziale di carattere “motivazionale” e un accompagnamento qualificato nell’adesione allo strumento. L’intervento è visto come propedeutico ad aumentare la coesione e l’integrazione tra gli attori attraverso un’interazione stretta con i promotori, e l’influenza culturale e normativa sugli attori appare centrale per accompagnare la trasformazione della società locale.

La fase successiva vede una più esplicita assimilazione dello strumento alle politiche della programmazione negoziata, anche con l’intento di estenderne l’applicazione. La regia si fa più istituzionale, con un ruolo centrale del Ministero del Bilancio, e l’accompagnamento assume un profilo più tecnico. Sostanzivamente, in questa fase, il problema della densità relazionale cede il passo a quello della struttura delle relazioni al livello locale e della “connessione” tra società locali e contesto nazionale. Fino agli anni Ottanta, accanto ai trasferimenti dal centro, si erano riprodotte opportunità di mediazione – spesso politico-clientelare – con i territori che avevano selettivamente pre-

miato coalizioni di attori e orientamenti imprenditoriali maggiormente diretti all'acquisizione di risorse controllate politicamente (Trigilia, 1994). Per supportare le istanze endogene congruenti con traiettorie di sviluppo autonomo dei territori si cerca ora di intervenire sulla relazione tra questi e il centro, tramite un'attività più tecnica di incentivazione e selezione dei progetti, meno condizionata dalle esigenze di riproduzione del consenso. Al tempo stesso, per estendere la platea delle realtà coinvolte si promuove un meccanismo che sia meno dipendente da un'interazione stretta con i promotori e più centrato invece sulla valutazione delle proposte. L'orientamento premiale rispetto alla qualità della progettazione mira ad attivare una competizione virtuosa che assicura il sostegno ai migliori progetti, ma anche che cerca di istituzionalizzare un campo in cui gli attori si riconoscano e si collochino rispetto a una capacità collaborativa e prospettica che ha per orizzonte lo sviluppo autonomo del territorio (Cerase, 2004; Magnatti *et al.*, 2005, Mirabelli, 2001).

La terza fase vede il progressivo spostamento del baricentro verso i governi regionali – profilata col d.lgs. 112 del 1998 e poi disciplinata con delibera Cipe nel 2003, si incardina nella riforma costituzionale del 2001 – e si caratterizza per la “relazione tra la ricerca di accentramento che l’istituzione regionale sembra perseguire attraverso la pianificazione e la programmazione degli interventi per lo sviluppo territoriale e il cambiamento nelle forme di partecipazione e mobilitazione spontanea che avevano inizialmente contraddistinto l’azione degli attori periferici” (De Vivo, 2006, p. 36). Questa fase sancisce, in primo luogo, una subordinazione dei meccanismi decisionali alle amministrazioni regionali: come osserva De Vivo (2006) “le prospettive dello sviluppo regionale vengono completamente ridisegnate dall’alto” (ivi, p. 43), prevale una determinazione verticistica dei temi e dei contenuti che privilegia “progetti ritenuti strategici a scala regionale” (ivi, p. 60). In secondo luogo, l’unità geografica di riferimento degli interventi viene riportata alle consuete partizioni amministrative regionali e provinciali, dopo che con i patti, in maniera innovativa, si era perseguita l’individuazione di spazi inter-amministrativi più vicini ai processi reali di interazione tra gli attori locali (secondo un approccio che raccoglieva i risultati della ricerca sui distretti industriali, ma anche sui Sistemi locali del lavoro costruiti dall’Istat). Inoltre, i problemi gestionali posti dai patti – coordinamento tra le loro agenzie e gli enti locali ordinari, differenziazione interna rispetto all’area di competenza delle amministrazioni tradizionali ecc. – sono superati concentrando le competenze sull’istituzione regionale. Infine, anche la rappresentanza istituzionale delle organizzazioni degli interessi si modifica, con un ridimensionamento del ruolo delle esperienze radicate localmente in favore di soggetti che “non possono non partecipare” per la scala regionale a cui operano (anche a rischio, però,

di alimentare una partecipazione prettamente ritualistica). Nelle parole di De Vivo (2006) “il baricentro degli accordi contrattuali si identifica, ora, con le organizzazioni imprenditoriali e sindacali di livello regionale e provinciale. È superfluo sottolineare come, a questo punto, la concertazione degli interessi perda il suo contenuto di prossimità con i soggetti territoriali” (ivi, p. 44). Complessivamente, questa fase recupera alla scala regionale e alla dimensione amministrativa il potere decisionale, sposta la responsabilità di disegnare lo sviluppo dalle coalizioni di attori presenti sui territori ai governi regionali e l’asse della relazione con il centro da una valutazione tecnica della progettualità emergente al livello decentrato a una contrattazione nell’erogazione delle risorse mediata in genere dai vertici politici regionali.

Alla svolta del decennio la dinamica involutiva dei patti si manifesta con chiarezza. Al livello nazionale, “già i governi di centro-sinistra sul finire della legislatura 1996-2001 – scrive Viesti (2021) – si discostarono [...] dai principi della Nuova programmazione nella loro concreta azione e si orientarono verso interventi compensativi di breve periodo e a pioggia, a favore del tessuto imprenditoriale già esistente” (pp. 330-331). A partire dal 2000 si registra, con la legge 388, la ripresa di un cospicuo flusso di risorse attribuite attraverso il credito d’imposta automatico alle imprese. Al livello regionale, l’accresciuto protagonismo dei “governatori” – frutto delle riforme nei meccanismi di elezione (1999) e dell’attribuzione di competenze (2001) – tende a concentrarsi nella contrattazione con il centro per l’attribuzione di quota parte delle decrescenti risorse, controllando direttamente le quali eclissano fisiologicamente gli spazi di iniziativa dei livelli amministrativi inferiori. La gestione regionale ha inoltre reso – secondo alcuni osservatori – le politiche più “soggette a fenomeni di cattura e di condizionamento da parte di interessi locali, collegate a obiettivi di consenso per il personale politico regionale, soprattutto per i presidenti” (Viesti, 2021, p. 282). Infine, la gestione stessa dei patti assume rapidamente una torsione erogativa. Le proposte provenienti dai territori vengono massivamente e acriticamente approvate: “nel 2001 – ricostruisce La Spina (2008) – sotto elezioni, si è [...] avuta l’approvazione accelerata e generalizzata di numerosissime proposte ancora *sub judice*, sicché ai 61 patti approvati tra il 1996 e il 1999 [...] si sono improvvisamente aggiunti altri 169 patti (di cui 91 relativi a iniziative speciali nei settori agricolo e ittico e 32 a territori interessati da calamità naturali o rischio idrogeologico). Ne è seguito che quasi tutto il territorio nazionale è stato coperto da patti territoriali”. La valutazione selettiva delle proposte – un aspetto essenziale dello strumento – viene di fatto archiviata: “Un’ulteriore innovazione prevedeva – ricordano Accetturo e De Blasio (2011) – la creazione di un processo competitivo nella selezione dei Patti, con la creazione di una graduatoria e

l’assegnazione dei fondi solo ai progetti con le più elevate prospettive di sviluppo. Questa novità, però, non è mai entrata in funzione” (p. 5, n. 10).

Archiviati dal policy maker, i patti hanno lasciato un irrisolto strascico sul terreno della valutazione, che inizialmente si è molto concentrata sulla loro capacità di incidere sul ritmo di sviluppo di aree che oggi, da una diversa posizione prospettica, riconosciamo essere avviluppate in una dinamica di rallentamento incominciata prima, e perdurante oltre, la parentesi dei questa esperienza (Accetturo *et al.*, 2022; Cagnari *et al.*, 2009). La questione della loro redditività, della loro efficienza in quanto dispositivo che comporta dei costi che deve giustificare in termini di rendimento, ha scontato le distorsioni nel momento dell’implementazione (con il succedersi dei quadri normativi e, al livello sostanziale, l’abdicazione alla prevista selettività dei progetti) oltre che, sul piano culturale, l’avvicendarsi di aspettative diverse da parte dei commentatori. Come nota Viesti (2021), per alcuni i patti “assursero quasi a emblema negativo delle politiche di sviluppo territoriale” (ivi, p. 323). La vulnerabilità della loro carica innovativa è stata tuttavia probabilmente rafforzata anche da un elemento che si è rivelato più chiaro nel tempo. Che cosa accadeva infatti all’investimento pubblico ordinario nel Mezzogiorno in questo decennio? Come sintetizza Viesti (2021), “il tentativo di contenere il deficit pubblico comportò una significativa stretta sulla spesa, e vennero colpiti in particolare gli investimenti nel Mezzogiorno. Negli anni Novanta la spesa in opere pubbliche si dimezzò, e poi continuò a scendere per tutti gli anni del nuovo secolo” (ivi, p. 321). Martinelli (2020) sottolinea l’impatto asimmetrico di questo processo: “overall public investment per capita in the South – i.e. counting both ordinary and additional (including UE) resources – fell from 144.1% of the North-Central value in 1992 [...] to 88.6%” (ivi, p. 103).

Questa dinamica della presenza pubblica getta una pesante ombra su una strategia di riequilibrio territoriale che per definizione, osserva Viesti (2021), deve mobilitare risorse “aggiuntive rispetto alla spesa ordinaria che si distribuisce più omogeneamente sul territorio” (ivi, p. 338), fornendo “una dotazione finanziaria aggiuntiva per potenziare, nelle regioni in cui si ritiene necessario intervenire maggiormente, le politiche che ciascuno stato mette in atto” (ivi, p. 348). La mancanza di questa condizione di addizionalità (Viesti, 2011) ha rappresentato un elemento che ha ostacolato i patti, specie nella variante corrispondente alla nuova programmazione, creando condizioni di contesto meno favorevoli.

Per gli attori pubblici locali, il deterioramento nelle risorse disponibili ha probabilmente favorito un approccio difensivo e rafforzato un orientamento per conseguire attraverso questi strumenti le risorse sostitutive necessarie per rispondere alle ordinarie richieste dei cittadini. Possiamo indicare due

conseguenze di questa modalità di procedere. In primo luogo, indirizzare al mantenimento delle attività ordinarie le risorse che dovrebbero incidere sulle cause dei divari significa disinvestire dai processi di riforma e cambiamento necessari. Un aspetto centrale se, come nota la Banca d’Italia nel 2009 “le difficoltà di sviluppo del Mezzogiorno non sono tanto ricollegabili al disegno o all’attuazione delle politiche regionali aggiuntive, quanto a problemi di qualità ed efficacia delle politiche ordinarie” (Viesti, 2011, p. 118). In secondo luogo, operare attraverso uno strumento orientato all’innovazione, come i patti, significa moltiplicare la complessità delle procedure e allargare il coinvolgimento degli attori implicati con un effetto parossistico quando gli obiettivi perseguiti sono quelli ordinari. Anche quando l’orizzonte innovativo è stato preservato, per altro, l’indebolimento della capacità operativa delle amministrazioni decentrate a seguito della contrazione della spesa ha spesso compromesso una conduzione orientata alla trasformazione strutturale del contesto. Complessivamente, Viesti (2011) osserva che intervenire attraverso la nuova programmazione fu “probabilmente molto più difficile di quanto allora ipotizzato, senza un forte cambiamento proprio sulle politiche ordinarie” (ivi, p. 118). È probabile che la contrazione delle risorse ordinarie da un lato e gli effetti disfunzionali di una loro compensazione con procedure orientate all’innovazione dall’altro, abbia ulteriormente allontanato l’obiettivo di incidere sulle condizioni di efficacia e di efficienza con cui sono condotte le attività ordinarie.

4. I gruppi di interesse nelle cornici nazionali di regolazione della crescita

La descrizione al livello analitico del ruolo dei gruppi di interesse nella regolazione del policy making si svolge secondo uno schema largamente congruente con la periodizzazione emergente dalla traiettoria di sviluppo delineata nei paragrafi precedenti: varianti nazionali, con posizionamento eccentrico del caso italiano, durante la fase post-bellica della crescita e della produzione di massa; pluralizzazione degli spazi di influenza nella fase successiva, in cui il perseguitamento di obiettivi di flessibilità e innovazione attraverso la logica della governance più che del government connota nuove famiglie di interventi che cercano di sostenere lo sviluppo. Il protagonismo dei gruppi di interesse nell’indagine sugli assetti regolativi nazionali ha un primo importante momento di riconoscimento all’interno dei contesti pluralistici e liberali degli Stati Uniti e dei Paesi a capitalismo anglosassone, dove si accompagna a un significativo sviluppo anche sul piano teorico. Qui la

mobilizzazione dei gruppi di interesse è letta come un elemento complementare al meccanismo di formulazione delle politiche, svolgendo una funzione di riequilibrio propedeutico al miglioramento della qualità democratica di Paesi in cui il potere politico è concentrato e largamente autonomo nel suo esercizio oltre il momento elettorale. I gruppi di interesse sono dunque concepiti come l'articolazione di un meccanismo di produzione delle politiche e come l'espressione di processi decentrati di organizzazione della società civile che aspirano a garantire “il carattere democratico del processo decisionale” (Mattina, 2010, p. 37; Ramella, 1994). L'esito non è sempre soddisfacente (LaPalombara, 2016), tuttavia il contesto pluralistico legittima sul piano politico e culturale, e regolamenta sul piano procedurale, la partecipazione dei gruppi di interesse alla produzione delle politiche, favorendone il riconoscimento e l'analisi sul piano teorico.

Una seconda fase, in cui i gruppi di interesse emergono come elemento rilevante nei processi di sviluppo, corrisponde all'indagine sulle diverse traiettorie nazionali di gestione della crisi del fordismo e si concentra sull'esperienza dei Paesi del cosiddetto “capitalismo organizzato”. Qui la dimensione formale connota maggiormente i gruppi considerati, che presentano una significativa stabilità, capacità di condizionamento sulla loro membership e beneficiano di sostegno e riconoscimento istituzionale nel quadro politico in cui operano, mostrandosi più solidamente ancorati alla struttura sociale e produttiva (Mattina, 2010). Durante la lunga fase post-bellica il compromesso fordista-taylorista-keynesiano e la dialettica descritta dagli approcci regolazionisti (Martinelli, 2022) rendeva efficacemente conto della crescita economica (concentrando l'attenzione sulla dinamica redistributiva dei guadagni di produttività conseguiti attraverso la razionalizzazione, via contrattazione salariale e politiche sociali). Con la crisi di questo assetto regolativo, tuttavia, si profilano diverse traiettorie nazionali in termini di capacità di gestire inflazione, disoccupazione e crescita e ciò attira l'attenzione degli studiosi proprio sulle forme di organizzazione degli interessi e sul loro coinvolgimento. Gli approcci comparativi di *political economy* sottolineano così la rilevanza degli assetti neo-corporativi degli interessi (sindacati e organizzazioni imprenditoriali di rappresentanza), insieme alle articolazioni classiche del sistema di governo, da cui scaturisce la concertazione delle politiche, nello spiegare il “vantaggio istituzionale comparato” delle diverse cornici nazionali di capitalismo (Regini, 2007). Se la marginalità dei gruppi di interesse è legata, come abbiamo visto, alla matrice regolativa del capitalismo italiano negli anni della produzione di massa, proprio il tramonto del fordismo, che si accompagna alla più generale messa in discussione degli assetti precedenti, sembra determinare l'opportunità per un nuovo loro protagonismo.

In particolare, viene meno il fattore di costrizione determinato dai partiti della prima repubblica che, come abbiamo visto, da un lato condizionavano la capacità degli attori collettivi di esprimersi direttamente nell'arena decisionale, dall'altro sollecitavano e plasmavano le forme non strutturate di espressione particolaristica e familistica delle domande emergenti nella società civile. D'altra parte, attraverso la mobilitazione dei gruppi di interesse, si apre per il policy maker la possibilità di conseguire quel sostegno, anche in termini di legittimazione, che un quadro segnato da appartenenze politiche più incerte e dallo sfaldamento dei partiti rende più problematico. Questo spazio, mostra l'analisi del caso italiano, è tuttavia più incerto di quanto si potrebbe deduttivamente immaginare (Lizzi e Pritoni, 2019). Da un lato, scelte difficili richiedono una base di consenso e una condivisione di responsabilità che spinge il policy maker a integrare gli interessi organizzati e non più mediati dai partiti, dall'altro l'adozione della disintermediazione come fattore di appeal per un'azione politica più autonoma induce a escluderli, quando non a stigmatizzarli in quanto ostacolo a una conduzione del processo decisionale e di implementazione delle politiche più snella perché sgravata dei costi, tempi e rituali della mediazione. L'esito sono alcune acute oscillazioni che sembrano susseguirsi favorite dal frequente avvicendarsi dei governi e delle congiunture.

È questo lo scenario di una seconda fase in cui il protagonismo degli attori cresce in relazione al loro possibile coinvolgimento non solo nei processi centrali e nazionali di regolazione, ma al livello decentrato e lungo i processi di realizzazione – oltre che di definizione – delle politiche. Attori e gruppi di interesse acquistano una nuova centralità anche come esito delle strategie di promozione dello sviluppo che, nella fase del neoliberismo (Martinelli, 2020), associano il perseguimento di obiettivi di competitività ai vantaggi conseguibili con strategie cooperative decentrate, come nel caso della nuova programmazione. Con riferimento all'arena delle politiche, è dunque utile presentare alcuni schemi che associano alle trasformazioni di questa fase nella realtà italiana un'esplicita amplificazione del ruolo dei gruppi di interesse, sia partendo dalla struttura emergente di vincoli che i policy maker incontrano nell'attività di produzione delle policy (Lizzi, 2014; Lizzi e Pritoni, 2019), sia considerando queste come l'esito di processi di interazione tra attori rilevanti all'interno di determinate aree, settori, network attivi intorno a questioni specifiche.

5. Nuove finestre di influenza nel policy making

Le ricerche sulle policy mostrano come lo spazio d'azione dei gruppi di interesse, nelle nuove condizioni complessive, dipenda dalle traiettorie che sembrano connotare il ciclo di policy e il ciclo di vita del governo (Lizzi, 2011; Lizzi e Pritoni, 2019). Il primo è concettualizzato come un processo basato su cinque fasi – agenda, formulazione, decisione, implementazione e valutazione – che riservano un diverso spazio di intervento ai gruppi di interesse. Durante la definizione dell'*agenda* il policy maker, specie se orientato alla disintermediazione, mostra ampia autonomia e riconosce come fattori di condizionamento principalmente i vincoli esterni e di bilancio, focalizzandosi sull'attuazione del programma. Pochi gruppi di interesse riescono a intervenire e sono quelli caratterizzati da una posizione strategica (perché necessari al conseguimento di obiettivi specifici o legati da pregresse relazioni privilegiate alle forze di governo). Nella successiva fase di *formulazione* l'azione del policy maker si concentra sulla mobilitazione delle risorse conoscitive e informative. Attinge così all'expertise disponibile all'interno, tramite le burocrazie, e all'esterno, tramite l'accesso a risorse consulenziali “di parte”, aprendo al coinvolgimento e all'influenza di attori che dispongono di conoscenze rilevanti grazie ai propri uffici studi, think tank e staff. La fase decisionale vede il policy maker impegnato nell'approvazione legislativa della misura e i gruppi di interesse intervenire mobilitando le relazioni con i rappresentanti in grado di condizionare il processo deliberativo. Infine, durante l'*implementazione*, il policy maker definisce le procedure e mobilita le risorse attuative interne, ma sperimenta anche i propri limiti e realizza la possibilità di valorizzare le risorse di expertise settoriale, informative, organizzative e tecniche esterne, controllate da altri attori. Per i gruppi di interesse si apre la possibilità di contrattare il loro concorso al buon esito della policy, plasmando i provvedimenti, e di intervenire autonomamente nelle aree proceduralmente meno definite e più incerte. Complessivamente, avanzando lungo il ciclo di policy lo spazio di condizionamento dei gruppi di interesse aumenta, mentre la capacità di procedere in maniera autonoma del policy maker si riduce, determinando uno spostamento da una posizione di partenza più vicina – non solo per la retorica decisionista, ma per la configurazione strutturale che abbiamo visto – a un meccanismo di *government*, a un assetto finale più vicino a quello di governance.

Lo spazio di agibilità dei gruppi di interesse rispetto al policy maker varia anche lungo la traiettoria del ciclo di governo, che vede succedersi il momento elettorale, la fase di esercizio e le nuove elezioni. All'esordio, in epoca di disintermediazione, una forte enfasi è posta sulla realizzazione del

programma elettorale, sull’interlocuzione diretta con l’opinione pubblica e sul posizionamento rispetto ai vincoli esterni e di bilancio. Per realizzare le policy si fa principalmente affidamento sulle burocrazie pubbliche e sulle tecnocrazie, meno sugli attori esterni, verso i quali si manifesta – se non nel caso di provvedimenti “difficili”, che richiedono una condivisione di responsabilità – un orientamento al powering, ovvero di affermazione unilaterale delle scelte. Il procedere dell’esperienza di governo indebolisce però progressivamente questa posizione: quando le risorse di consenso, capitalizzate nel momento elettorale, vanno incontro a un processo di erosione, gli esecutivi tentano di contrastarlo aprendo al coinvolgimento dei gruppi di interesse, raccogliendo e sintetizzando le loro istanze (*puzzling*) o stipulando accordi più vincolanti (*pacting*) (Culpepper, 2002).

Ciclo di policy e traiettorie di governo non necessariamente coincidono, ma presentano alcune analogie ed effetti di rinforzo. Conta il nuovo “clima politico”, la cornice rappresentata da premiership che si presentano come forti e autonome, proiettate sulla realizzazione del programma e che investono primariamente su una rete di tecnici ed esperti “di fiducia”. Questo profilo, nelle fasi iniziali del governo e delle policy, si accompagna al ridimensionamento o all’esclusione dei gruppi di interesse. È con l’emergere di un progressivo indebolimento della capacità del policy maker di operare in autonomia che cresce la rilevanza strategica, e dunque l’interesse, per risorse tecniche (expertise settoriale e informazioni specifiche) e politiche (legittimazione sociale, rappresentatività, capacità di mobilitare consenso) che possono essere controllate da soggetti esterni. Ecco che i gruppi di interesse, finora contenuti ai margini, trovano dei canali di accesso e acquisiscono lo status di partner importanti nello sforzo performativo del policy maker, esercitando quella che si profila come una capacità sempre più importante di condizionamento e influenza.

Quando la descrizione dell’influenza dei gruppi di interesse prende le mosse dalla formalizzazione in fasi operative dei processi istituzionali di governo e di policy, l’attenzione si concentra sul quadro di regole formali (le procedure di lobbying e di interazione con il policy maker) e sui profili organizzativi riconoscibili nei registri ufficiali o nelle categorizzazioni prevalenti di attori (Antonucci, 2016; Pritoni, 2014). Questo approccio permette di “mappare” il campo in cui gruppi di interesse e policy maker concorrono a produrre le policy, approfondendo la ricostruzione dei vincoli e delle opportunità che condizionano la condotta degli attori; il riconoscimento delle dinamiche interne e delle configurazioni emergenti nelle specifiche aree di policy richiede poi un’integrazione di carattere empirico (Capani e Terenzi, 2014, 2019; Pritoni, 2014).

Altri studi hanno orientato maggiormente la loro attenzione sulla dimensione processuale che connota le diverse arene di policy (Mattina, 2010; Dente, 2011). Il *policy network approach*, per esempio, ha cercato di spiegare la diversità delle configurazioni e delle strategie rileggendo il ruolo dei gruppi di interesse attraverso diversi modelli: dai “triangoli di ferro”, caratterizzati da relazioni stabili e mutualmente vantaggiose, alle comunità di policy, dove all’orientamento consensuale si accompagna il ruolo trainante di una leadership interna, fino agli issue-network con dinamiche interne più aperte ed emergenti secondo configurazioni ad hoc intorno a questioni specifiche e momenti decisionali puntuali. La matrice istituzionale delle interazioni e delle regole è assunta come variabile, valorizzando la “settoriaizzazione e segmentazione” delle arene di policy, portato anche questo di sviluppi recenti, ovvero dei nuovi orientamenti delle burocrazie pubbliche in termini di “trasformazione [...] in una serie di apparati amministrativi autonomi collegati ai settori” (Mattina, 2010, p. 53) – e di dipendenza da attori esterni rilevanti nel fornire informazioni, collaborazione e legittimazione.

In questa prospettiva, la stessa identificazione degli attori significativi è svincolata da caratteristiche ascritte di carattere istituzionale e subordinata al riconoscimento della loro effettiva capacità di mobilitarsi condizionando le decisioni – grandi e piccole, a monte e a valle – che dispongono dell’uso delle risorse nel campo e così condizionano l’esito della policy. Questa mobilitazione, osserva Dente (2011), rivela il loro posizionamento specifico all’interno del processo di policy, per esempio in qualità di promotori, *gatekeepers*, mediatori ecc. Se dall’identità – ancorata alla struttura sociale – dipende la logica d’azione che verrà adottata, il focus è sul momento in cui questa si declina nel contesto e gli attori mettono in campo le loro strategie facendo emergere e dando forma al processo decisionale.

L’indagine che prende le mosse dalla cornice istituzionale delle policy permette di generare schemi descrittivi maggiormente formalizzati, corrispondenti ai tratti comuni riscontrati nel contesto regolativo. I momenti “centrali”, in cui la definizione della policy è maggiormente appannaggio del policy maker, sono quelli in cui la capacità esplicativa si dimostra più robusta. Quando però, per esempio seguendo l’implementazione della politica stessa, aumenta il concorso di attori esterni non predeterminati, i gradi di libertà dei protagonisti crescono, le interdipendenze tra le decisioni e le asimmetrie informative si moltiplicano, la modellistica costruita *ex ante* a partire dagli assetti regolativi prevalenti vede la sua capacità euristica indebolita. D’altra parte la “cassetta degli attrezzi” concettuale proposta dalle analisi più attente alla dimensione processuale della produzione delle policy aiuta a decifrare la crescente frammentazione, instabilità, moltiplicazione dei

soggetti coinvolti mano a mano che il grado di complessità delle politiche cresce. Permette di entrare più efficacemente nella black box nelle dinamiche concrete in cui si determinano i risultati delle politiche, anche se risulta meno attenta alla definizione delle condizioni strutturali in cui queste si spiegano. L'assunto implicito è che la crescente destrutturazione dei contesti aumenta la complessità dei processi, aprendo finestre per uno sviluppo innovativo, ma rendendo questo più dipendente dalle dinamiche situazionali e meno dal framework strutturale delle politiche stesse. La relazione tra protagonismo degli attori e processi di regolazione, in entrambi gli approcci, registra una decisiva discontinuità che possiamo ricondurre alla rottura delle “regole del gioco” che nella lunga fase della crescita basata sulla produzione di massa avevano governato sia la dimensione di politics sia quella delle policy. Apertura al coinvolgimento degli attori, rilevanza della specificità settoriale e territoriale, cornici regolative più vicine a una logica di governance che di government, determinano nuove opportunità, ma anche nuove sfide, per le politiche, specie orientate alla promozione dello sviluppo, che proprio nella transizione al post-fordismo, e con riferimento alle aree territoriali più svantaggiose, vivono un’importante fase di sperimentazione negli anni a cavallo della fine del secolo.

Osservazioni conclusive

Il tema dei gruppi di interesse e del loro rapporto con il policy making ha permesso di riconoscere la nuova centralità e le problematiche emergenti dalla maggiore apertura e dal più ampio coinvolgimento degli attori nella produzione delle politiche, specie dirette allo sviluppo territoriale. Questo passaggio affonda le sue radici in alcune trasformazioni profonde della società contemporanea che rimandano al cambiamento degli obiettivi rispetto all’assetto prevalente dopo la seconda guerra mondiale, al conseguente allontanamento dal modello regolativo allora prevalente e al tentativo del policy maker di sperimentare politiche innovative, flessibili, tarate sulla complessità e sulle esigenze di riflessività imposte dal mutato contesto.

Nella fase della produzione di massa le politiche, e le domande sociali storicamente prevalenti, privilegiano la ricerca di un’elevata replicabilità ed estensione degli output, più che l’innovatività dei risultati e la complessità dei processi necessari a realizzarli – secondo un orientamento caratteristico della “modernità” (Rullani, 2010). Il coinvolgimento degli attori differisce tuttavia in maniera importante in funzione delle cornici nazionali alla cui scala il processo di policy making è regolato in questa fase. Nelle varianti

più istituzionalizzate prevalgono politiche industriali, sociali e di cittadinanza orientate alla produzione di beni collettivi, anche con un impegno diretto delle organizzazioni di rappresentanza degli attori della produzione. Nei contesti liberali di orientamento pluralistico, la ricerca di soluzioni ai problemi collettivi nelle arene di policy passa maggiormente per una pressione sul piano regolatorio a opera degli attori organizzati nei canonici gruppi di interesse e impegnati nel lobbying. Nel caso italiano, invece, il policy making si è basato prevalentemente sulla relazione tra il sistema politico-istituzionale (partiti, amministrazione e tecnostrutture) e formazioni sociali mobilitate spesso secondo una logica familiistica, clientelare e particolaristica (quando non impegnate in tentativi extra-legali di condizionamento), che ha fatto prevalere una torsione delle politiche verso obiettivi divisibili, più immediatamente appropriabili, scambiabili e revocabili.

La situazione muta però significativamente con lo sfaldamento dell'equilibrio fordista e questo si riverbera sulla logica degli interventi volti a promuovere lo sviluppo dei territori. Lo spostamento del baricentro dei meccanismi di valorizzazione dalla replicabilità all'innovazione ha elevato il contenuto di complessità nelle politiche e ha richiesto un livello di interazione strategica tra gli attori che ha posto i policy maker di fronte alla sfida di come ottenerne la collaborazione. Abbiamo visto come nel caso italiano la nuova programmazione abbia rappresentato un laboratorio per sperimentare nuove forme di coinvolgimento degli attori proprio nel conseguire obiettivi che, per le loro caratteristiche di indivisibilità e complessità, avrebbero in maniera più decisa dovuto concorrere a elevare la qualità dei contesti e influenzare le pratiche economiche e sociali nei territori più in difficoltà. Ma alcune delle criticità incontrate da questo esperimento si sono registrate proprio sul terreno del coinvolgimento degli attori locali. Seguendo la ricostruzione presentata, possiamo ricondurre a tre dimensioni principali le problematiche emerse.

In primo luogo, la declinazione della concertazione al livello locale ha “attivato” costellazioni di attori molto differenziate (a differenza di quanto avviene negli assetti neo-corporativi centrali) rivelando probabilmente quella varietà nella dotazione istituzionale di partenza dei territori che, in assenza di efficaci correttivi, ha amplificato la divaricazione delle traiettorie tra le diverse realtà. In secondo luogo, il framework regolativo in cui gli attori locali sono stati chiamati a mobilitarsi è apparso molto incerto e instabile, talvolta – come nell’aspetto relativo alla valutazione *ex ante* dei progetti – incompleto, e questo ha indebolito la capacità di direzione degli attori chiamati ora a mobilitarsi, disincentivando l’investimento in logiche di azione divergenti da quelle tradizionalmente problematiche. Un problema, quello della derespon-

zabilizzazione dei livelli decentrati e della loro *accountability*, che connoterà anche le successive politiche di coesione (Trigilia, 2012, 2015). Infine, anche per l'esigenza di compensare il disinvestimento pubblico sulle attività ordinarie (Cersosimo *et al.*, 2017) attraverso gli strumenti messi a disposizione dalla nuova programmazione, si è assistito a un'estensione e proliferazione di iniziative informate a modelli gestionali centrati sul coinvolgimento esteso di attori esterni. Questo ha moltiplicato per i gruppi di interesse, debolmente limitati da framework strutturati di policy, le occasioni per orientare le politiche verso obiettivi particolaristici e ha imposto al policy maker sforzi di gestione e coordinamento non sempre sostenibili o giustificati per il conseguimento di obiettivi ordinari. L'estensione dalla logica basata sull'intervento per progetti e sulla competizione premiale delle idee innovative a un campo sempre più vasto di attività ordinarie profila effetti perversi che segneranno poi, anche questi, le più ampie politiche di coesione. L'esaurirsi dell'impegno perequativo dell'intervento pubblico, le vulnerabilità imputabili alla fragilità delle capacità dei territori più deboli, l'appiattimento ritualistico e formalistico della progettazione e l'erosione delle fondamenta strutturali della presenza pubblica sul territorio caratterizzano infatti il progressivo indebolimento dell'intervento in favore del Mezzogiorno (Martinelli, 2022). Questa situazione ha alimentato, negli ultimi anni, la richiesta di un ritorno a forme di gestione più centralizzate e basate su automatismi, che riducano l'esigenza del confronto e del coinvolgimento degli attori. Un esito che, se per gli obiettivi più semplici abilita un'effettiva semplificazione e alleggerimento del policy making, rischia di smobilitare parte degli strumenti concepiti per gestire la complessità strutturalmente connessa al conseguimento degli obiettivi più innovativi e strategici.

Riferimenti bibliografici

- Accetturo A., de Blasio G. (2011), *Le politiche per lo sviluppo locale: la valutazione dei Patti territoriali*, Working Paper, Banca d'Italia.
- Accetturo A. *et al.* (2022), *Il divario Nord-Sud: sviluppo economico e intervento pubblico*, Workshop and Conferences Banca d'Italia.
- Antonucci M.C. (2016), "Le Regioni del lobbying. Come e perché alcune Regioni hanno regolamentato il lobbying prima del sistema politico nazionale", *Paradoxa*, 4, pp. 92-106.
- Bosco N., Meo A., Sciarrone R., Storti L. (2011), *La costruzione del ceto medio*, il Mulino, Bologna.
- Caciagli M. (1977), *Democrazia cristiana e potere nel Mezzogiorno*, Guaraldi, Firenze.

- Cagnari L., Magnani M., Pellegrini G. (2009), "Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio", *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia, 50.
- Capano G., Terenzi P. (2014), "I gruppi di interesse nel settore educazione", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, pp. 409-436.
- Capano G., Terenzi P. (2019), "I gruppi di interesse e la legge sulla Buona Scuola", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, pp. 247-276.
- Capano G., Lizzi R., Pritoni A. (2014), "Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione. Oltre il clientelismo e il collateralistmo", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, pp. 323-344.
- Cerase P.F. (a cura di) (2004), *Lo sviluppo possibile. Esiti e prospettive dei Patti territoriali in quattro regioni meridionali*, FrancoAngeli, Milano.
- Cersosimo D., Chimenti S., Nisticò R. (2017), "Recessione economica e cittadinanza. Il grande disinvestimento pubblico nel Mezzogiorno degli anni Duemila", *Le Regioni*, 5, pp. 917-952.
- Chubb J. (1982), *Patronage, power, and poverty in southern Italy. A tale of two cities*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Culpepper P.D. (2011), "Powering, puzzling, and 'pacting: the informational logic of negotiated reforms", *Journal of European Public Policy*, 9, pp. 774-790.
- Dente B. (2011), *Le decisioni di policy. Come si prendono, come si studiano*, il Mulino, Bologna.
- De Rita G. (2020), *Il lungo Mezzogiorno. Interpretazioni e narrazione. Antologia 1966-2002*, Laterza, Roma-Bari.
- De Vivo P. (2006), *Ricominciare: il Mezzogiorno, le politiche, lo sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.
- Fisichella D. (1994), "Gruppi di interesse e di pressione", in *Enciclopedia Treccani delle Scienze sociali*, Roma.
- Ginsborg P. (1989), *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Einaudi, Torino.
- Graziano L. (1980), *Clientelismo e sistema politico. Il caso dell'Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- LaPalombara J. (2016), "La scienza politica e lo studio empirico dei gruppi di interesse", *Paradoxa*, 4, pp. 29-43.
- La Spina A. (2008), "Ambizioni e insuccessi di alcune politiche di sviluppo locale per il Mezzogiorno. Patti territoriali e Programmi integrati territoriali (Pit)", *Quaderni di Sociologia*, 48 (online), <http://journals.openedition.org/qds/828>.
- Lizzi R. (a cura di) (2011), *I gruppi d'interesse in Italia tra continuità e cambiamento*, special issue di *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, pp. 179-210.
- Lizzi R., Pritoni A. (2019), "Lobbying in tempi difficili. Gruppi di interesse e policy making nell'Italia della disintermediazione", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, pp. 157-180.
- Magnatti P. (2005), "Il quadro normativo e le procedure", in P. Magnatti et al., *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, il Mulino, Bologna.
- Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G. (2005), *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, il Mulino, Bologna.

- Martinelli F. (2019), "Lost in Translation? Regional Policy from National Strategy to EU Competitive Framework", *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1-2, pp. 85-123.
- Martinelli F. (2022), "Le politiche per il Mezzogiorno dal dopoguerra a oggi e convergenza interrotta. Due paradigmi di policy a confronto", *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1-2, pp. 15-72.
- Mattina L. (2010), *I gruppi di interesse*, il Mulino, Bologna.
- Mattina L. (2011), "Note a margine delle più recenti ricerche sui gruppi", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, pp. 387-395.
- Mete V. (2019), "Corruzione, mafia e politica", *Paradoxa*, 4, pp. 101-113.
- Mirabelli M. (2001), *L'istituzionalismo amorale. L'esperienza dei patti territoriali in una regione del Mezzogiorno*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Ministero del Tesoro (1998), *La nuova programmazione. Orientamenti per l'azione di governo*, Donzelli, Roma.
- Piore F., Sabel Ch. (1987), *Le due vie dello sviluppo industriale*, Isedi, Torino.
- Pizzorno A. (1974), "I ceti medi nei meccanismi del consenso", in F.L. Cavazza, S.R. Graubard (a cura di), *Il caso italiano*, Garzanti, Milano.
- Pritoni A. (2014), "Appendice metodologica", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, pp. 617-624.
- Ramella F. (1994), "Gruppi sociali e cittadinanza democratica. L'associazionismo nella letteratura sociologica", *Meridiana*, 20, pp. 93-133.
- Regini M. (1995), "La varietà italiana di capitalismo. Istituzioni sociali e struttura produttiva negli anni Ottanta", *Stato e mercato*, 43, pp. 3-26.
- Regini M. (2007), "Associazioni degli interessi, regolazione del lavoro e sviluppo economico", in Id. (a cura di), *La sociologia economica contemporanea*, Laterza, Roma-Bari.
- Regini M., Sabel Ch. (a cura di) (1989), *Strategie di riaggiustamento industriale*, il Mulino, Bologna.
- Rossi S. (2000), *La politica economica italiana 1968-2000*, Laterza, Roma-Bari.
- Rullani E. (2010), *Modernità sostenibile. Idee, filiere e servizi per uscire dalla crisi*, Marsilio, Venezia.
- Russo A. (2022), "La razionalizzazione incompiuta: il ruolo delle borghesie di stato meridionali nell'intervento straordinario", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 36 (2), pp. 388-436.
- Salvati M. (2000), *Occasioni mancate. Economia e politica in Italia dagli anni '60 a oggi*, Laterza, Roma-Bari.
- Trigilia C. (1994), *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.
- Trigilia C. (1995), "Dinamismo privato e disordine pubblico. Politica, economia e società locali", in Aa.Vv., *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II: *La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*, Einaudi, Torino.
- Trigilia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Trigilia C. (2012), *Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.

- Trigilia C. (2015), “Ripensare le politiche di coesione territoriale”, *Parole-chiave*, 2, pp. 3-42.
- Viesti G. (2011), “Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno negli ultimi venti anni: scelte e risultati”, *Economia e politica industriale*, 38 (4), pp. 95-137.
- Viesti G. (2021), *Centri e periferie. Europa, Italia e Mezzogiorno da XX al XXI secolo*, Laterza, Roma-Bari.

2. Chi governa la Campania delle politiche di coesione? Frammentazione, personalizzazione e disaffezione elettorale negli anni della grande crisi economica e della nuova divergenza

di Pietro Sabatino

Introduzione e obiettivi principali del contributo

Obiettivo principale di questo contributo è descrivere sinteticamente alcune caratteristiche del ceto politico locale in Campania in un’ottica di medio periodo, provando a includere pienamente la fase che registra il passaggio definitivo alle politiche di coesione europee quale leva principale degli interventi di sviluppo regionale: quindi dall’avvio della programmazione 2000-2006 alla frattura rappresentata dall’emergenza Covid e dell’avvio del programma “Next Generation EU/Pnrr”.

Si tratta di una fase particolarmente negativa per l’economia e la società meridionale nel suo complesso, in particolare in un’ottica di differenziale di sviluppo con le regioni centro-settentrionali italiane e con le altre aree periferiche e semi-periferiche dell’Unione Europea:

Complessivamente, il suo andamento economico nel XXI secolo è stato disastroso, frutto di una stentata crescita prima e di una forte caduta negli ultimi anni: fra il 2001 e il 2016 il suo Pil è sceso del 7,2% a fronte di un aumento del 23,2% nell’Europa a 28. [...] Il Sud ha sofferto di un triplice shock. [...] ha patito le difficoltà delle aree a reddito “intermedio”: strette fra il forte recupero e la crescente competitività localizzativa dell’Est e il nuovo sviluppo delle aree urbane e industriali avanzate del Nord Europa. [...] ha avuto difficoltà nell’adattarsi al nuovo quadro internazionale con l’ascesa dei Paesi emergenti e la diffusione delle tecnologie digitali. [...] ha sofferto le politiche di austerità in corso dal 2011, che hanno colpito in misura decisamente più intensa le aree e i cittadini italiani più deboli. Nel Mezzogiorno l’arretramento economico [...] ha prodotto una sensibile riduzione dell’occupazione, un forte rallentamento degli investimenti delle imprese, un peggioramento delle condizioni delle fasce più deboli della popolazione (Viesti, 2018, p. 452).

Alle tendenze divergenti per quanto riguarda le variabili macroeconomiche si aggiungono proprio in questo ventennio nuovi processi di allontanamento del Sud dal resto del Paese nel campo delle infrastrutture di trasporto, della sanità, dei centri di ricerca e di formazione universitaria, delle competenze di base di bambini e adolescenti. Un insieme di divari di cittadinanza multiforme e, per questo, così grave, largamente certificato da ricerche appartenenti a discipline e approcci anche assai diversi fra loro (Bianchi e Fraschilla, 2020).

Queste tendenze sono avvenute nei due decenni in cui si sono pienamente dispiegate le politiche di convergenza attuate attraverso i Fondi strutturali Europei: a obiettivi dichiarati di riduzione delle divergenze – anche in termini di infrastrutture materiali e immateriali – si pone per il Mezzogiorno la realtà di un allontanamento sia dal “core” continentale, sia da buona parte delle (ormai ex) periferie dell’Europa centro-orientale che, pur beneficiando delle stesse politiche, si sono saldamente incamminate verso percorsi di convergenza (De Vivo, 2021; Viesti, 2018).

Le tendenze di fondo dell’economia e della società campana riproducono quelli negativi più complessivi dell’intero Mezzogiorno. Negli anni di crisi e stagnazione post-2008 la Campania perde oltre quattordici punti di Pil, recuperandone poco più di due nel periodo di relativa ripresa dell’economia tra il 2015 e il 2018. Permangono criticità significative nei servizi pubblici di cittadinanza come nella sanità pubblica, che presenta valori dei livelli di assistenza bassi o insufficienti; nell’istruzione con una scarsa dotazione di tempo pieno nelle scuole primarie o di posti negli asili nido (Svimez, 2020). La Campania è quindi territorio che condivide pienamente le difficoltà del Mezzogiorno in questa fase storica.

Un quadro negativo ma che chiaramente presenta delle differenze interne, considerando un territorio di quasi sei milioni di abitanti: soprattutto nel secondo decennio, la Campania vive processi di crescita turistica che, sebbene disordinati, investono in primo luogo la città di Napoli, tradizionalmente estranea ai grandi flussi. Nei media, nelle produzioni cinematografiche e musicali cresce il peso della Campania e di Napoli (Rossini e Nervino, 2019; D’Alessandro, Sommella e Viganoni, 2015). Allo stesso tempo, nonostante le diverse ondate di crisi, la presenza industriale è ancora assai rilevante, soprattutto considerando gli standard delle altre regioni meridionali: dall’automotive, all’agroalimentare, dal tessile/abbigliamento, all’aeronautica/aerospazio. Anche gli indicatori che descrivono lo standard di qualità di vita dei cittadini vedono una forte variabilità interna: da una parte una grande area metropolitana in cui a un vasto bacino di svantaggio sociale (Morlicchio e Pratschke, 2004) si contrappongono piccole isole di benessere estremamente concentra-

te; dall’altro un tessuto di piccoli e medi centri fuori dalla “metropoli” dove si registrano livelli di disagio assai più equilibrati (De Vivo, 2017).

Questo quadro di sostanziale declino, pur in presenza di politiche di sostegno che hanno messo a disposizione del ceto politico e amministrativo risorse finanziarie importanti per decenni, dà indubbia forza alle tesi che vedono nei *fattori endogeni* una causa decisiva della difficoltà di tali politiche nell’innescare processi autosostenuti di crescita economica, migliore distribuzione dei redditi e dei patrimoni, infrastrutturazione sociale e culturale dei territori, in definitiva del miglioramento complessivo degli standard di vita.

Il punto di partenza del contributo ruota proprio attorno al rapporto tra una di queste cause interne (le caratteristiche del ceto politico locale) e la configurazione di politiche di sviluppo non pienamente efficaci, che non riescono a capitalizzare le opportunità, anche in presenza di un contesto esogeno indubbiamente sfavorevole sia in termini di quantità dell’intervento a sostegno del Mezzogiorno, sia di centralità della questione meridionale nell’agenda politica e nel dibattito pubblico nazionale: da problema a *post-problema* (Russo, 2016).

La copertura temporale è di particolare interesse per gli obiettivi di ricerca: capire cosa è cambiato nella rappresentanza e negli organi di governo locali nel passaggio a una fase del tutto nuova delle politiche di sviluppo territoriale. Un quadro, quello emerso gradualmente a partire dagli anni Duemila, in cui le politiche – e i finanziamenti – sono sempre più fortemente oggetto di programmazione (e di spesa) a livello locale, in gran parte regionale. Concentrarsi su “chi governa in Campania” sembra essere tanto più importante quanto più il luogo delle scelte in termini di programmazione delle politiche di sviluppo cala da quello ministeriale-centrale, agli attori stabilmente radicati a livello locale: il passaggio dall’intervento straordinario nel secondo dopoguerra, alla breve stagione pattizia degli anni Novanta fino alle politiche di coesione europee, segna, seppur con pause e interruzioni, la crescita del protagonismo dei livelli politico-amministrativi territoriali nel decidere “come e cosa spendere” (Sacco, 2022; Avolio e De Vivo, 2014). Per questo motivo è stata presa in considerazione non solo l’amministrazione regionale, ma anche quelle provinciali e dei comuni capoluogo, in un tentativo di ricostruzione dei gruppi di governo locale “diffusi” sul territorio.

L’intenzione è così di ricostruire le caratteristiche sociali, anagrafiche, di background professionale, di posizionamento del ceto politico campano come variabile in grado di influenzare le dinamiche di sviluppo locale in termini di crescita del prodotto, efficienza istituzionale, direzione e orientamento delle politiche. E come gruppo di potere che dal cambiamento di queste politiche è influenzabile.

L’analisi si limita in questa sede solo a fonti secondarie relative all’Anagrafe degli amministratori locali e regionali e al portale Eligendo, entrambe gestite dal Ministero degli Interni. Nel primo caso si tratta di un database che fornisce informazioni sociografiche sugli eletti nelle assemblee regionali, provinciali/di città metropolitana e comunali; il secondo è relativo al portale dei risultati elettorali in Italia sia per le elezioni politiche che per buona parte di quelle locali. Si tratta di obiettivi di ricerca a cui un’analisi che si limita alla sola elaborazione di dati secondari non può fornire risposte completamente esaustive; tuttavia, essa può fornire un contributo utile nell’economia del lavoro di ricerca più complessivo presentato in questo volume.

La struttura del contributo vede così una prima cronologia del quadro politico in Campania nell’ultimo ventennio (par. 1), seguita da un’analisi delle tendenze ritenute più significative sia del comportamento elettorale sia delle caratteristiche del ceto politico. Si è scelto così di affrontare innanzitutto un’analisi della partecipazione nelle elezioni amministrative (par. 2), intesa come base di legittimazione centrale per chi governa i territori: l’affluenza quale, cioè, segnale primario del radicamento complessivo della sfera politica nella società.

A questo segue un approfondimento su dove effettivamente si concentrano il consenso (par. 3) nelle elezioni per le amministrazioni locali: verificare quanto le organizzazioni (partiti) svolgono ancora un ruolo catalizzatore dal punto di vista elettorale o quanto queste siano soverchiate dalla forza del *voto personale*, rappresentato dai candidati sindaco/presidente (*macro-personalizzazione*) o dai consiglieri regionali, comunali, provinciali (*micro-personalizzazione*). Infine, un passaggio è dedicato al mutamento o alla continuità di alcune caratteristiche socio-anagrafiche degli eletti e delle giunte in Campania (par. 4), con particolare riferimento all’equilibrio di genere, al grado di scolarizzazione e alla condizione professionale.

1. Dall’egemonia politica alla frammentazione e volatilità: il quadro politico locale campano

La Campania, come si è accennato, non è estranea dalle dinamiche che, nei primi due decenni del XXI secolo, tengono insieme declino produttivo ed emergenze sociali e civili del Mezzogiorno: un periodo che è stato segnato anche da singoli eventi simbolici che hanno influenzato le differenti stagioni politiche delle amministrazioni locali della regione.

Il nuovo millennio in Campania si apre con il centro-sinistra al potere in tutti (o quasi) i livelli di governo locale: tra il 2005 e il 2009 vi è un perfetto

allineamento politico tra amministrazioni regionali, provinciali e dei comuni capoluogo (vedi fig.1). Si tratta della fase di piena maturazione dell'esperienza di governo del centro-sinistra campano avviata negli anni Novanta: un'alleanza tra il blocco ex comunista, maggiormente radicato nell'area metropolitana¹, e le forze ex democristiane e socialiste che invece tengono in parti consistenti delle aree interne. Il doppio mandato di Antonio Bassolino² alla Presidenza della Regione (2000-2010) rappresenta il punto massimo di forza di questa intesa. L'egemonia di questa alleanza nasconde tuttavia le profonde difficoltà di realizzare una sintesi di governo efficace e meno permeata da dinamiche clientelari. Su queste debolezze si abbattono le crisi che il territorio vive in quegli anni, determinando prima l'erosione del consenso nell'opinione pubblica, e poi la fine di questa esperienza.

Sotto l'ombrelllo dell'egemonia progressista si muove, infatti, una società locale scossa da eventi drammatici. Una sanguinosa faida di camorra scoppiata nell'area metropolitana a Nord di Napoli tra il 2004 e il 2006 e di poco successivi (2007-2008) sono gli episodi che coinvolgono il cartello criminale dei Casalesi tra l'agro aversano e il litorale domizio. Negli stessi anni l'intera regione subisce gli effetti della crisi del ciclo di smaltimento dei rifiuti: un cortocircuito tra una gestione commissariale opaca e decine di vertenze ambientali che si aprono sistematicamente quando gli stessi commissari governativi³ indicano la localizzazione degli impianti di stoccaggio e smaltimento. Il quadro che emerge nella rappresentazione pubblica è quella di un territorio caotico, senza capacità di controllo delle istituzioni, con una presenza di una

¹ Utile in questa sede ricordare che la frattura tra aree metropolitane progressiste e aree interne più moderate e conservatrici è una caratteristica di lungo periodo: il Partito comunista italiano è la forza principale di governo dell'Amministrazione comunale di Napoli per quasi un decennio (1975-1983) con a capo Maurizio Valenzi (Chianese, 2021). Nello stesso periodo numerose sono le "giunte rosse" in centri importanti dell'area metropolitana napoletana. Contestualmente, anche nella fase di massima espansione delle sinistre, resta salda l'egemonia democristiana nelle aree interne. Un confronto tra il voto di alcune province campane nelle elezioni per la Camera dei deputati del 1976 è assai indicativo: nella provincia di Napoli il Pci è, di misura, il primo partito (37,8%) contro il 34,3% della DC; il vantaggio democristiano sfiora i venti punti nelle province di Avellino (DC 45,6%; Pci 26,6%), i trenta in quella di Benevento (DC 50,1%; Pci 20,3%).

² Lo stesso Antonio Bassolino, segretario del Pci regionale dal 1976 al 1983, in quella fase è protagonista di una posizione di maggiore conflittualità con la Democrazia cristiana e il Pentapartito campano. Paradossalmente lo stesso Bassolino sarà protagonista della prima lunga esperienza di governo regionale che tiene insieme post- e neo-comunisti e forze di ispirazione cattolico democratica e socialista.

³ Per quasi un decennio infatti (1996-2004) il ruolo di commissario governativo e di presidente della regione coincidono. Tre presidenti di regione quindi (Rastrelli, Losco, Bassolino) hanno ricoperto questo ruolo.

criminalità organizzata incline al disordine e all'esercizio di una violenza sproporzionata.

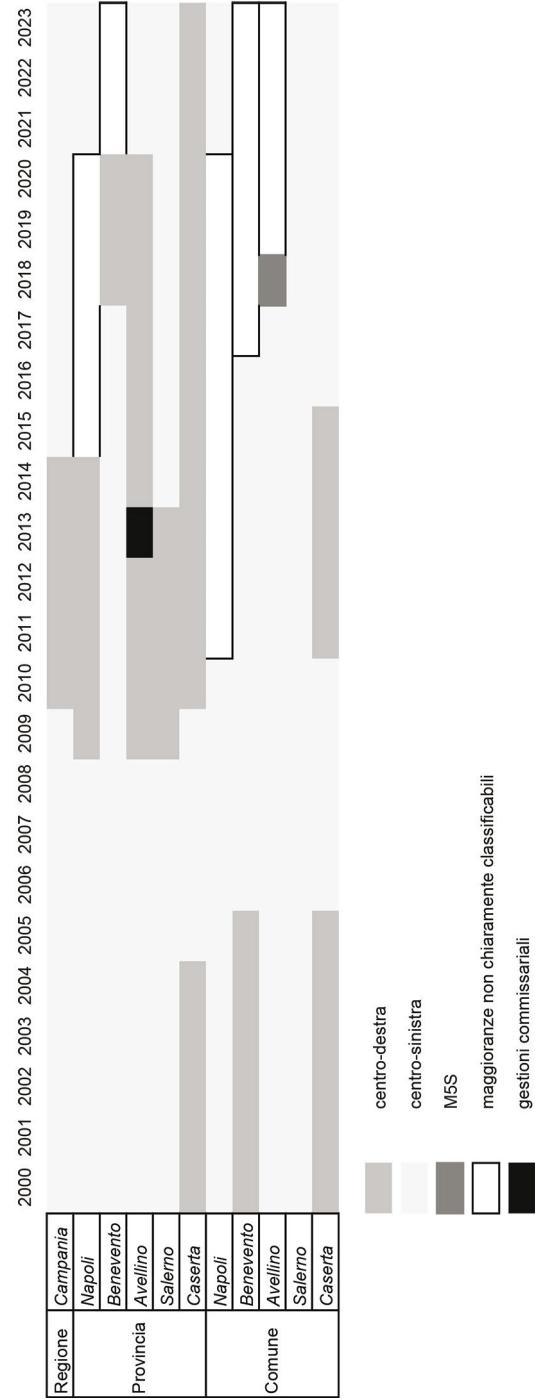
Non è un caso che in un triennio si registri un sostanziale ribaltamento dei rapporti di forza tra gli schieramenti: le politiche del 2008 si concludono con un trionfo della coalizione di centro-destra, assegnando quasi metà dei voti al Popolo delle libertà⁴ che fa dell'impegno nel risolvere la crisi dei ri-futi uno dei *topics* centrali della campagna elettorale nazionale. La tendenza prosegue con le elezioni provinciali del 2009 a Napoli, Avellino e Salerno: in tutti i casi a essere premiati sono i candidati di centro-destra che cambiano “colore” alle precedenti amministrazioni⁵. Le regionali del 2010 chiudono questo ciclo di vittorie: Stefano Caldoro si afferma nettamente su Vincenzo De Luca, candidato di centro-sinistra che, per lungo periodo, era stato uno degli oppositori più tenaci, dall’“interno”, del blocco progressista al comando fino ad allora⁶. Per la prima volta nella Seconda Repubblica, ma per un periodo breve, il centro-destra sembra prendere il controllo dei principali centri decisionali in regione.

⁴ Prendendo in considerazione i soli risultati relativi alla Camera dei deputati, Il Popolo della libertà ottiene il 48,67% nella circoscrizione Campania 1 e il 49,52% in Campania 2.

⁵ Nella Provincia di Salerno Edmondo Cirielli (centro-destra) si afferma con il 55,6% contro l’uscente Angelo Villani; a Napoli è Luigi Cesaro a essere eletto con il 58,3% contro Luigi Nicolais, docente universitario ed espressione del Partito democratico; ad Avellino Cosimo Sibilia diventa presidente con il 57,9% contro l’uscente Alberta De Simone. Risulta significativo, in una competizione che è ancora sostanzialmente bipolare, il margine di vittoria dei candidati di centro-destra rispetto ai candidati progressisti, siano essi o meno incumbent. Entrambi i fattori danno in qualche modo la misura di un effetto traino di opinione (e di ricollocamento di ceto) generalizzato che investe la regione in quegli anni.

⁶ Vincenzo De Luca, ex comunista e sindaco di Salerno per quattro mandati (dal 1993 al 2001 e poi dal 2006 al 2015) quando viene eletto presidente della Regione Campania. Nella lunga stagione da sindaco di Salerno, l’azione di De Luca si contraddistingue per i toni polemici sia nei confronti del governo di centro-sinistra regionale, sia del gruppo dirigente locale dei Democratici di sinistra prima, e del Partito democratico, poi. È indicativo a tal proposito che in tutte le elezioni comunali in cui viene eletto sindaco, nella coalizione a sostegno di De Luca non compaiano mai i simboli dei principali partiti del centro-sinistra. Per un approfondimento sulla figura dell’attuale presidente della Regione e sul rapporto con le élite politiche locali in quella fase storica si veda (Manzo e Pellegrino, 2014).

Fig. 1 – Maggioranze di governo negli Enti locali campani (Regione, Province, Comuni capoluogo) 2000-2023



Le elezioni comunali del 2011 certificano definitivamente la fine della stagione bassoliniana lì dov'è nata, con la perdita del Comune di Napoli da parte del Partito democratico e dei suoi alleati più stretti, ma segnano anche alcuni elementi di innovazione che caratterizzano tutto il secondo decennio.

La vittoria inaspettata di Luigi De Magistris – e non del candidato del centro-destra, Gianni Lettieri, favorito prima della campagna elettorale – ripropone a Napoli e in Campania uno schema di competizione elettorale tripolare, che non si registra con questa forza dagli inizi degli anni Ottanta⁷. Per tutto il decennio successivo il “terzo polo” prende le sembianze prima dell’ex magistrato, poi del Movimento Cinque Stelle e di inedite esperienze locali, come quella di Mastella a Benevento. Proposte politiche solo in apparenza simili, con elettorati distinti ma che riescono a incanalare un sentimento di ribellione e insoddisfazione sia dei ceti medi (nel caso di De Magistris) sia delle fasce sociali più svantaggiate della popolazione, come invece per il Movimento Cinque Stelle (De Falco e Sabatino, 2019).

Nel 2011 vi è anche la conferma di Vincenzo De Luca, al suo quarto mandato, come sindaco di Salerno: si arresta così la breve fase espansiva del centro-destra locale, anche a causa della crisi del governo berlusconiano e di una tendenza generale (nazionale e internazionale) a un voto più progressista nelle aree urbane di grande e media dimensione (Rodriguez-Pose, 2017).

Si apre un periodo diverso per la politica locale, che può essere sintetizzato nelle parole-chiave di *frammentazione* e *volatilità*. Si è già fatto riferimento a un’emergente struttura tripolare del voto in Campania, ma non è l’unico segnale di un quadro politico più *instabile e frammentato* del passato.

L’ultimo decennio elettorale campano vive, infatti, una *volatilità* senza precedenti degli orientamenti di voto. Un fenomeno non nuovo nella storia elettorale locale, ma che assume ora una scala senza precedenti (D’Agostino e Mauriello, 2018). Le elezioni politiche del 2018 sono l’esempio più evidente di questa mobilità con il Movimento Cinque Stelle che raccoglie da solo circa metà dei consensi⁸, raddoppiando i propri voti nell’arco di una

⁷ In quella fase, la competizione tripolare a Napoli coinvolgeva il Pci, al centro del governo del Comune – tra il 1975 e il 1983 – con un proprio esponente, Maurizio Valenzi, quale sindaco della città; la DC, che è invece l’attore politico centrale immediatamente prima e dopo le giunte a guida comunista (1962-1975; 1983-1992); infine il Msi-DN, che ingloba l’eredità monarchica del sindaco Achille Lauro e che in città registra consensi elettorali rilevanti fino alla fine degli anni Ottanta (D’Agostino e Mauriello, 2018).

⁸ Il Movimento Cinque Stelle raccoglie per la Camera dei deputati nel 2018 il 44,53% nella circoscrizione Campania 2 e il 54,13% in quella Campania 1. I risultati nelle elezioni del 2013 per la stessa forza politica erano stati del 21,23% nel collegio Campania 2 e 23,16% in quello Campania 1.

sola legislatura. Ma spostamenti di decine di punti percentuali avvengono anche nelle elezioni locali, in particolare nei Comuni dove, come abbiamo già accennato, diventano frequenti “imprese” di singoli candidati autonomi o completamente indipendenti dai partiti. È il caso di De Magistris nel 2011 e nel 2016 a capo di una coalizione assai eterogenea che va dai centri sociali a consiglieri di estrazione moderata; di Clemente Mastella a Benevento nel 2016 e nel 2021 che rientra nella propria provincia scompaginando la competizione bipolare; dell’ex sindaco di Avellino Festa nel 2019.

Gli anni Venti sembrano consegnare nuovamente alle forze progressiste l’egemonia nelle amministrazioni locali in Campania: l’ente regionale è presieduto da De Luca, eletto nel 2015 e confermato con percentuali bulgare nel 2020 e tutti i comuni capoluogo sono governati da maggioranze non certamente conservatrici (fig. 1). Ma i rapporti tra amministratori dell’area di centro-sinistra sono ormai lontani da una qualche forma di organicità. Prevalgono così le peculiarità locali o del singolo leader: la coalizione di Gaetano Manfredi al Comune di Napoli tiene dentro stabilmente il M5S, che esprime assessori in Giunta⁹; quella di De Luca in Regione, al contrario, tiene fuori i pentastellati e assorbe pezzi importanti di personale politico in uscita dal centro-destra. E il discorso è replicabile per ciascuna coalizione di maggioranza.

Come si può facilmente intuire, le tendenze di frammentazione e volatilità si sovrappongono e si alimentano vicendevolmente. Sono frutto di dinamiche interne alla sfera politica ed estendibili su base nazionale ma, nell’intensità in cui queste si dispiegano a livello locale, sono segnale della profonda insoddisfazione e della crisi di legami consolidati tra politica, società ed economia che investe in particolar modo la Campania.

2. Disaffezione elettorale: élite locali a ridotta legittimazione

L’astensione rappresenta da almeno due decenni un macro-fenomeno che interessa significativamente la Campania come il resto del Paese e opera un inevitabile restringimento della “base di partecipazione” delle élites politiche. Il calo dell’affluenza al voto si è concretizzato in misura generalizzata e imponente in Campania, in particolare negli anni Dieci del Duemila.

⁹ La coalizione a sostegno di Gaetano Manfredi nel 2021 si configura in effetti come larghissima ed eterogenea al suo interno: oltre ai partiti del “campo largo” (PD, Alleanza Verdi-Sinistra, M5S) vi entrano esponenti “indipendenti” protagonisti della precedente stagione di governo di Luigi De Magistris e forze moderate (Noi Campani) o stabilmente collocate in passato nel centro-destra (Azzurri per Napoli).

È un calo che si registra anche nella tipologia di competizione elettorale che storicamente ha visto una partecipazione più elevata nel Mezzogiorno. L'affluenza alle elezioni locali, spinta anche da motivazioni particolaristiche/ di scambio associate al voto di preferenza, ha sistematicamente registrato nel Sud (e la Campania non ha rappresentato un'eccezione) percentuali più elevate rispetto al voto politico e referendario dove, un'opinione pubblica e organizzazioni intermedie più deboli, hanno determinato già dalla Prima Repubblica un divario strutturale di partecipazione rispetto al Centro-Nord (Putnam, 1993). L'interpretazione prevalente all'epoca è che nelle elezioni locali nel Mezzogiorno si accendesse una mobilitazione “di scambio” aggiuntiva che invece restava “inerte” o prendeva la via della “protesta” nelle tornate elettorali dove questo “scambio”, attuato tramite il voto di preferenza, non poteva verificarsi (Parisi e Pasquino, 1977).

Negli anni Duemila il calo dell'affluenza interessa tutti i livelli politico-amministrativi, dal centro alla periferia, e presenta un'accelerazione significativa proprio nel passaggio tra i due decenni. Alle comunali e alle regionali¹⁰ il calo oscilla tra i 10 e i 20 punti percentuali (minimo alle comunali di Avellino, -10,5 punti tra il 2004 e il 2019; massimo alle comunali di Salerno, -21,4 punti tra il 2001 e il 2021) ed è quasi tutto concentrato successivamente al periodo 2008-2011. La crisi economica, quella del debito pubblico e quella di radicamento dei partiti sembrano qui sovrapporsi in maniera quasi perfetta. Un discorso simile vale per le regionali dove il calo tra il 2000 e il 2020 è di 13 punti percentuali (dal 69,5% della prima elezione di Bassolino al 55,5% della riconferma di De Luca).

La disaffezione elettorale raggiunge la massima intensità nella città di Napoli dove, per la prima volta, nel 2021 per le comunali l'affluenza scende sotto la soglia psicologica del 50% (47,2%). Il sindaco del capoluogo di regione è da un decennio scelto da minoranze sempre più esigue, tanto più se si prendono in considerazione le percentuali di voto ai ballottaggi del 2011 (50,6%) e del 2016 (36,0%) che hanno consentito l'elezione di Luigi De Magistris.

¹⁰ Sono state escluse dalla tabella e dall'analisi dell'affluenza le elezioni provinciali a causa della riforma avvenuta nel 2014 che ha eliminato l'elezione diretta da parte dei cittadini del Consiglio e del presidente della Provincia.

Tab. 1 – Affluenza elezioni politiche¹¹, regionali Campania e comunali capoluoghi di Provincia (2001-2021)

Ente	Sindaco/presidente eletto	Anno	Affluenza
Comune di Avellino	Galasso	2004	82,2%
Comune di Avellino	Galasso	2009	82,2%
Comune di Avellino	Foti	2013	77,0%
Comune di Avellino	Ciampi	2018	71,2%
Comune di Avellino	Festa	2019	71,7%
		Diff. 2004-2019	-10,5%
Comune di Benevento	D'Alessandro	2001	84,9%
Comune di Benevento	Pepe	2006	85,2%
Comune di Benevento	Pepe	2011	83,1%
Comune di Benevento	Mastella	2016	78,5%
Comune di Benevento	Mastella	2021	73,1%
		Diff. 2001-2021	-11,8%
Comune di Caserta	Falco	2002	83,3%
Comune di Caserta	Petteruti	2006	82,5%
Comune di Caserta	Del Gaudio	2011	79,2%
Comune di Caserta	Marino	2016	70,9%
Comune di Caserta	Marino	2021	67,1%
		Diff. 2002-2021	-16,2%
Comune di Napoli	Iervolino	2001	68,2%
Comune di Napoli	Iervolino	2006	66,6%
Comune di Napoli	De Magistris	2011	60,3%
Comune di Napoli	De Magistris	2016	54,1%
Comune di Napoli	Manfredi	2021	47,2%
		Diff. 2001-2021	-21,0%
Comune di Salerno	De Biase	2001	84,6%
Comune di Salerno	De Luca	2006	79,7%
Comune di Salerno	De Luca	2011	78,5%
Comune di Salerno	V. Napoli	2016	68,4%
Comune di Salerno	V. Napoli	2021	63,2%
		Diff. 2001-2021	-21,4%
Regione Campania	Bassolino	2000	69,5%
Regione Campania	Bassolino	2005	67,7%
Regione Campania	Caldoro	2010	63,0%
Regione Campania	De Luca	2015	51,9%
Regione Campania	De Luca	2020	55,5%
		Diff. 2000-2021	-13,9%
Camera dei deputati		2001	77,0%
Camera dei deputati		2006	78,8%
Camera dei deputati		2008	76,2%
Camera dei deputati		2013	67,9%
Camera dei deputati		2018	68,2%
Camera dei deputati		2022	53,3%
		Diff. 2001-2022	-23,7%

¹¹ Il dato relativo all'affluenza per la Camera dei deputati così come per le regionali, è riferito all'intero territorio regionale.

Le piccole inversioni di tendenza nel periodo sono associate a fattori contestuali e non cambiano la direzione di fondo: nelle regionali del settembre 2020 (55,5%, +3,6% rispetto a quelle del 2015) conta la risposta mediatica e “muscolare” del presidente uscente De Luca all’emergenza pandemica della primavera precedente. Nelle politiche del 2018 (68,2%, +0,3% rispetto a quelle del 2013) ha influito lo straordinario risultato del Movimento Cinque Stelle, spinto in regione anche dalla proposta di istituzione del reddito di cittadinanza. A conferma dell’episodicità di questo rialzo sta il risultato delle politiche del 2022 che vede una riduzione degli elettori in Campania di circa quindici punti percentuali in cinque anni (53,3%).

Il personale politico che ha governato la regione negli ultimi venti anni – e in particolare negli anni Dieci – ha evidentemente ridotto la propria base di legittimazione popolare. Si tratta di un fatto nuovo per chi amministra comuni e regione in Campania, dove il voto di preferenza e la prossimità geografica hanno tenuto elevata l'affluenza per decenni, anche ricorrendo a una distribuzione “particularistica” degli interventi generati dalle politiche di coesione e convergenza. Questo surplus di legittimazione sembra tramontare a partire dal 2008, quando la crisi economica esigerebbe risposte anche a livello locale per cercare di mitigarne gli effetti negativi. Il calo generalizzato dell'affluenza per tutte le tornate amministrative locali suggerirebbe che tali risposte non siano pervenute o comunque non abbiano soddisfatto segmenti consistenti di società campana, portando a un'astensione dal voto strutturale un numero di elettori sempre crescente.

3. Personalizzazione (micro e macro) vs partiti. Dove si concentra il consenso?

Le riforme che negli anni Novanta introducono l’elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di Provincia e di Regione aprono lo spazio per un protagonismo inedito: alla personalizzazione consolidata dei collettori di preferenze nelle assemblee elettive locali o dei leader nazionali di partito, si aggiunge quella di nuovi leader territoriali.

Le rinnovate variabili di contesto della competizione elettorale favoriscono una tendenza alla *macro-personalizzazione* (Calise, 2000) o *personalizzazione monocattolica* (Brancaccio, 2023), cioè alla concentrazione del consenso e del potere intorno alla figura del candidato sindaco o presidente. Tale tendenza è incentivata dalla possibilità introdotta dal nuovo sistema elettorale di praticare il *voto disgiunto* o di indicare la propria preferenza esclusivamente per il sindaco o presidente.

Le prime tornate successive alla modifica del sistema elettorale rivelano una frattura nella configurazione del consenso: la “stagione dei sindaci” coinvolge anche i comuni meridionali con l’emersione di figure carismatiche estranee al sistema partitico preesistente, o di esponenti politici tradizionali che si adattano in maniera efficace al nuovo “schema di gioco” (Costabile, 2009). La frattura avvenuta negli anni Novanta, anche sotto la spinta di un ricambio dettato dalle inchieste giudiziarie, sembra rientrare dopo pochi anni, in particolare nel Sud con la ri-emersione di campioni di preferenze e di grandi elettori nei consigli comunali, provinciali, regionali (Cerruto e De Luca, 2015) (Fantozzi e Greco, 2009). Alla spinta della *personalizzazione macro*, si contrappone o si accompagna così quella alla *personalizzazione micro* (Calise, 2000) o *reticolare* (Brancaccio, 2023) dei singoli consiglieri che operano sempre più spesso in completa autonomia dalle organizzazioni politiche a cui sono iscritti.

Questa doppia spinta alla personalizzazione può assumere un ruolo di fatto sostitutivo a quello dei partiti, a livello locale sempre più frequentemente svuotati delle proprie funzioni (Brancaccio, 2018): di mediazione degli interessi, reclutamento del personale e raccolta del consenso, di coordinamento e definizione delle politiche locali.

In Campania i valori dell’Indice di personalizzazione *macro* del voto¹² smentirebbero una tendenza generalizzata alla concentrazione del consenso verso il candidato sindaco o candidato presidente della Provincia/Regione¹³. Emergono tuttavia in alcuni casi figure personali in grado di influenzare in maniera rilevante il voto e di determinare il risultato elettorale riducendo, quasi annichilendo, il peso delle macchine elettorali a loro supporto.

¹² Si è scelto di utilizzare come Indice di personalizzazione macro o monocratica la versione proposta da (Baldini e Legnante, 2000).

¹³ Va specificato che nell’ultimo decennio il quadro dell’offerta elettorale è mutato profondamente con l’ingresso delle liste del presidente o del sindaco che possono aver assorbito parte del consenso “personale” espresso abitualmente attraverso la preferenza “solo sindaco” e “solo candidato presidente”. Questo cambiamento nello schema di voto può effettivamente spiazzare gli indici di personalizzazione del voto utilizzati comunemente in letteratura che tendono a rilevare la sola preferenza al candidato alla massima carica come proxy della forza del consenso personale. Sono stati rilevati infatti (Sabatino e Palazzo, 2021), almeno nel contesto locale campano, valori sull’indice di micro-personalizzazione sistematicamente più bassi per le “liste del presidente/del sindaco” rispetto alle altre liste che compongono la coalizione. Questa differenza pare essere tanto più ampia quanto più è intenso il “traino” del consenso del candidato presidente/sindaco. Tale relazione e la sua sistematicità nell’ultimo decennio lascerebbe intendere l’emersione una sorta di “personalizzazione latente” del voto – non misurata dagli indici classici di personalizzazione – che si concretizzerebbe in un voto “solo lista” assegnato da segmenti consistenti di elettorato alla lista del “presidente/sindaco”.

Sono evidentemente le elezioni comunali che amplificano il fenomeno della personalizzazione monocratica. I nove valori più elevati e in maniera speculare i nove più bassi sull'indice (fig. 2) sono tutti relativi a sindaci eletti¹⁴. In entrambi i gruppi si è innescato un flusso di consenso "personalizzato" in direzione del candidato sindaco, sia in entrata, sia in uscita verso altri candidati non eletti¹⁵. Una condizione opposta si verifica nelle elezioni provinciali¹⁶ dove il consenso al presidente eletto risulta identico a quello delle coalizioni: il contributo (in positivo o in negativo) del candidato è di fatto irrilevante¹⁷. Le elezioni regionali si pongono in una condizione di mezzo in questo *continuum*: se è vero che il livello di personalizzazione macro del voto non è comparabile rispetto a quello registrato nelle elezioni comunali, d'altra parte in almeno un paio di casi (Bassolino e De Luca) il contributo del candidato presidente risulta essere significativo, del 10% superiore a quanto raccolto dalle liste di sostegno. In Campania negli ultimi venti anni l'elettorato tende a premiare così i sindaci rispetto al consiglio comunale e, solo al verificarsi di determinate circostanze, i presidenti rispetto al consiglio regionale.

Esempi evidenti di forte personalizzazione monocratica del voto sono riscontrabili nelle elezioni comunali napoletane del 2001 e del 2011: nel primo caso una fase in cui la contrapposizione bipolare, anche in concomitanza delle elezioni politiche¹⁸ ha favorito la personalizzazione del voto verso i candidati Jervolino e Martusciello; dieci anni dopo con la vittoria quasi solitaria di Luigi De Magistris, sostenuto soltanto da forze minori del centrosinistra e da liste civiche. Fuori dal capoluogo di regione altri esempi di forte personalizzazione macro del voto sono registrati ad Avellino nelle elezioni

¹⁴ Nell'Indice di personalizzazione macro/monocratica il valore 1 rappresenta la situazione in cui si verifica un uguale numero di voti attribuiti al candidato sindaco/presidente e alla coalizione che lo sostiene. I valori superiori a 1 rappresentano quindi una condizione in cui il candidato sindaco "tira" la coalizione a lui collegata, cioè ottiene un numero maggiore di voti; situazione opposta quando i valori sono inferiori a 1, cioè quando la coalizione ottiene un numero di voti al candidato collegato.

¹⁵ A conferma di questa tendenza uno studio sul voto personalizzato (Freschi e Mete, 2020) nei comuni italiani sopra i 15.000 abitanti registra una maggiore attrattività dal punto di vista degli indici di personalizzazione da parte dei candidati non eletti.

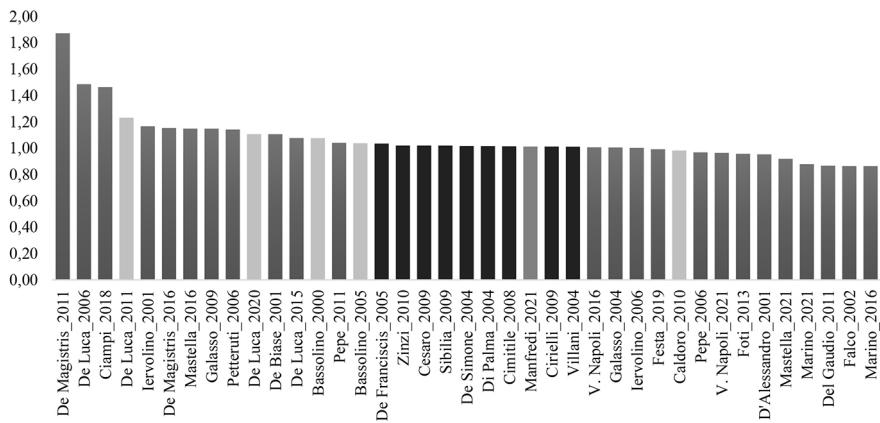
¹⁶ In questo caso vengono valutate le elezioni provinciali per i quali sono risultati disponibili i dati sul sito del Ministero dell'Interno. Ovviamente vengono prese in considerazione le tornate elettorali fino alla riforma del 2014 che ne ha decretato la trasformazione in elezioni di secondo grado.

¹⁷ Lo scostamento tra i livelli di consenso ottenuti dai presidenti di Provincia eletti rispetto alle coalizioni non è mai superiore al 3%.

¹⁸ Il primo turno delle elezioni comunali di Napoli nel 2001 (13 maggio) si tiene contemporaneamente alle elezioni per il rinnovo del Parlamento.

del 2018 con la vittoria del candidato del M5S Ciampi, e di quelle del 2016 a Benevento che segnano il ritorno sulla scena politica locale di Clemente Mastella: in entrambi i casi, candidature che, sebbene da versanti opposti di una dicotomia innovazione/conservazione, scompaginano, come già visto, la consolidata competizione bipolare locale.

Fig. 2 – Indice di personalizzazione “macro” del voto in Campania



Presidenti Regione (2000-2020, colore grigio chiaro), presidenti di Provincia (2004-2010, colore nero) e sindaci Comuni capoluogo eletti (2001-2021, colore grigio scuro). Dati relativi al primo turno

Questi singoli casi nascono tutti in momenti di frattura, di transizione o di crisi del quadro politico locale, a cui l'elettorato campano risponde “affidandosi” più largamente a figure carismatiche. Basti pensare a cosa ha rappresentato nel voto personale a De Magistris la combinazione tra emergenza rifiuti e fallimento delle primarie del centro-sinistra¹⁹. Analogamente il clima che ha portato alle Regionali del 2020: un'emergenza globale e del tutto inaspettata, la successiva reazione “iper-mediatica” e leaderistica del presidente in carica ha ulteriormente rafforzato il rapporto diretto tra opinione pubblica e Vincenzo De Luca. Emblematici sono anche gli esempi “minori” rappresentati dalle elezioni ad Avellino nel 2018 e Benevento nel 2016: nel primo caso la vittoria del candidato di una forza emergente (il Movimento Cinque Stelle), con scarsissimo radicamento territoriale. Una vittoria che si rivela

¹⁹ Nel 2011 infatti le primarie per la scelta del candidato sindaco del centro-sinistra (a cui partecipano il PD e Sel) vengono di fatto annullate per brogli e rispetto ai due candidati in campo (Andrea Cozzolino e Umberto Ranieri), si opta per un tecnico di area, Mario Morcone.

effimera²⁰ ma che mostra sia il livello di volatilità dell'elettorato, sia la fortissima insoddisfazione rispetto alla politica locale. Il ritorno sulla scena di Clemente Mastella a Benevento dà paradossalmente una rappresentazione dello stesso fenomeno: in un quadro politico locale rissoso, incapace di dare risposte, la candidatura solitaria di un leader di lungo corso, ma comunque riconoscibile dal corpo elettorale, riesce ad avere la meglio sulle principali coalizioni politiche cittadine.

Questo orientamento latente nell'elettorato locale è indubbio, e segue una lunga tradizione di figure carismatiche centrali nella storia politica regionale, napoletana in particolare (Macry, 2018). Si tratta tuttavia di un'attitudine che per realizzarsi ha bisogno di particolari condizioni sia dal lato dell'offerta (figure particolarmente carismatiche in grado di utilizzare con abilità vecchi e nuovi media), sia dal lato della domanda (insofferenza verso i canali tipici dell'intermediazione elettorale, siano essi il partito o singoli candidati alle assemblee elettive). Una di queste condizioni è che il leader riesca a porsi come canale per esprimere la *voice* (Hirschman, 1970) di un'opinione pubblica che percepisce un contesto di crisi/transizione e che non accetta di essere guidata né dai partiti, né dai singoli referenti del voto di preferenza micro-personale.

Se in Campania il consenso macro-personale è soggetto a fluttuazioni e a condizioni specifiche per poter influire sull'esito elettorale, quello micro-personale si presenta stabile. L'abitudine dell'elettorato meridionale e campano di scegliere più diffusamente il voto di preferenza (singolo o doppio)²¹ al candidato consigliere, pare ulteriormente consolidata negli ultimi due decenni. Il fenomeno ha assunto dimensioni così importanti che è piuttosto comune vedere forze politiche registrare più voti di preferenza che di lista²². Questo dato non è più limitato a liste create *ad hoc* per la competizione elettorale, ma coinvolge anche i partiti strutturati a livello nazionale. Le regionali del 2020 (fig. 3) consegnano un quadro emblematico di questa forza del voto micro-personale: il numero delle preferenze ottenute dai candidati è sostanzialmente identico a quello dei voti di lista complessivi, con poche eccezioni come la lista “De Luca presidente” e il M5S, che tra i grandi partiti è l'unico

²⁰ La Giunta del sindaco del M5S Ciampi ha durata assai breve concludendosi con una mozione di sfiducia approvata nel novembre del 2018.

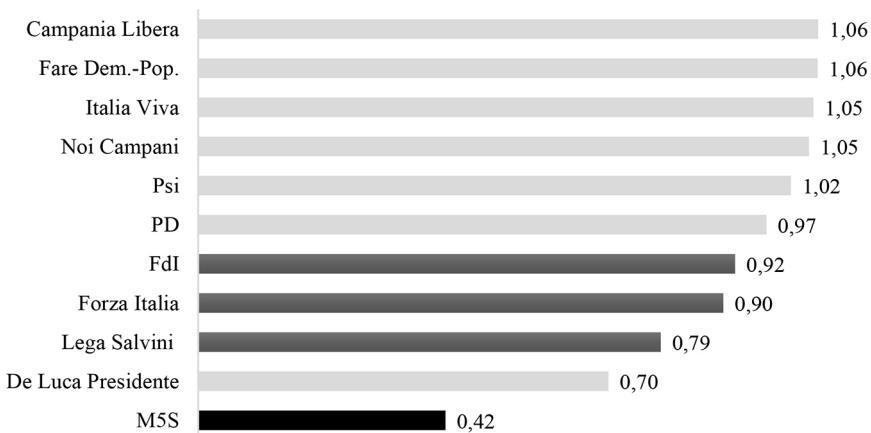
²¹ La Regione Campania ha introdotto, prima in Italia, con propria legge la possibilità di esprimere la doppia preferenza di genere già dalle elezioni regionali del 2010. Nel corso degli anni successivi, poi questa possibilità è stata estesa anche alle elezioni comunali. La doppia preferenza di genere, si ricorda, è la possibilità di esprimere due preferenze a candidati consigliari della stessa lista solo nel caso questi abbiano genere diverso.

²² Ovviamente questo è possibile grazie alla doppia preferenza di genere.

che presenta ancora un traino rilevante del voto di lista. Questa tendenza è analoga a tutte le elezioni locali in Campania: il voto di lista, si sarebbe detto durante la Prima Repubblica di “appartenenza” (Parisi e Pasquino, 1977), ha uno spazio via via più ristretto. La scelta dell’elettore è quasi sempre associata a una (o più) preferenze. Il fatto che sia forze politiche create in prossimità delle elezioni – e quindi con un traino del simbolo ridotto – sia i principali partiti organizzati a livello nazionale, presentino valori analoghi sull’Indice di preferenza (IP) suggerisce quanto sia il voto di preferenza a trainare quello di lista e non viceversa.

La scala del voto micro-personale rappresentato dalle preferenze ai consiglieri nelle assemblee locali ha carattere di continuità nel tempo, a differenza di quello macro-personale che, come abbiamo visto, necessita di particolari condizioni per essere attivato: un segno di quanto un pezzo di elettorato si muova secondo schemi consolidati di scambio tra politica-economia-società.

Fig. 3 – Indice di personalizzazione²³ “micro” del voto in Campania, regionali 2020. Liste principali (+50.000 voti)



Questa doppia dimensione del voto personale comporta, di fatto, un ridimensionamento progressivo della forza dei partiti nel raccogliere il consenso

²³ L’Indice di personalizzazione-micro utilizzato non è altro che l’Indice di preferenza (IP) che misura il rapporto tra il numero di preferenze dei candidati di ogni lista e il numero dei voti di lista complessivo. I valori dell’IP registrano la forza dei candidati rispetto a quello complessivo della lista. Nella figura 3 le barre con sfondo in grigio chiaro rappresentano forze a sostegno di Vincenzo De Luca (centro-sinistra); in grigio scuro a sostegno di Stefano Caldoro (centro-destra); in nero per il Movimento Cinque Stelle (candidato presidente Valeria Ciarambino).

nelle elezioni locali in Campania. Una mossa “a tenaglia” che indebolisce anche la capacità delle organizzazioni politiche di selezionare sia gli eletti nei consigli, sia di influenzare la composizione delle giunte.

4. Il nuovo che avanza (adagio): equilibrio di genere, livelli di istruzione e professionali della rappresentanza politica in Campania

Se il contesto regionale è segnato da una doppia personalizzazione e da elementi di frammentazione e volatilità a scapito della capacità di incidere delle organizzazioni di partito, come questo incide su alcune caratteristiche del personale politico locale come la presenza femminile, l’istruzione, la professione?

Quello che sembra emergere è una crescente divergenza tra il piano esecutivo (le giunte regionali, provinciali e comunali) e i consigli: nel primo caso sembrano prevalere timidi segnali di innovazione; le assemblee al contrario scontano una sostanziale impermeabilità ai cambiamenti.

La politica campana sembra infatti aver assorbito (o neutralizzato) l’impatto delle norme (quote e doppia preferenza) che hanno tentato di equilibrare la rappresentanza femminile negli enti locali. Se guardiamo al Consiglio regionale (figg. 4-5), infatti, la prima tornata con la doppia preferenza ha un impatto significativo contribuendo alla crescita delle elette nel 2010-2015 a circa il 20% del totale. Non si tratta tuttavia di un primo passo verso un riequilibrio più marcato, ma un punto di massimo che vede un arretramento nelle consiliature successive. Un simile andamento si registra anche nei consigli provinciali che ancora nel 2022 vedono una presenza di donne che si aggira attorno al 10%²⁴.

Nelle giunte si assiste a una dinamica differente. Il primo ingresso di assessori donna avviene con l’elezione di Antonio Bassolino nel 2000, presenza che cala poi nella Presidenza di Stefano Caldoro. Ma è con l’amministrazione di De Luca che il quadro cambia radicalmente: tra il 2015 e il 2022 il numero di donne in giunta non scende mai sotto il 30%, una soglia mai raggiunta nei decenni precedenti.

I fattori di contesto introdotti con le nuove norme per agevolare la rappresentanza femminile non hanno ottenuto i risultati sperati (Carbone e Farina, 2016): prevalgono le barriere all’ingresso, in particolare quando il reclutamento è demandato alla competizione per le preferenze. È interessante invece notare come le donne siano ormai sufficientemente rappresentate nelle giunte delle ammini-

²⁴ Dal 2019 per le elezioni provinciali (che dal 2014 sono elezioni di secondo grado) è in vigore un meccanismo di quote di genere nella composizione delle liste.

strazioni locali. In questi contesti dove, da una parte è richiesta una maggiore competenza tecnica, dall'altra parte i leader monocratici hanno più libertà di manovra, si apre uno spazio più ampio per la guida politica al femminile.

Figg. 4-5 – Percentuale componente maschile/femminile Giunta regionale (sinistra; 1999-2014) e Consiglio regionale (destra; 1999-2022) Campania



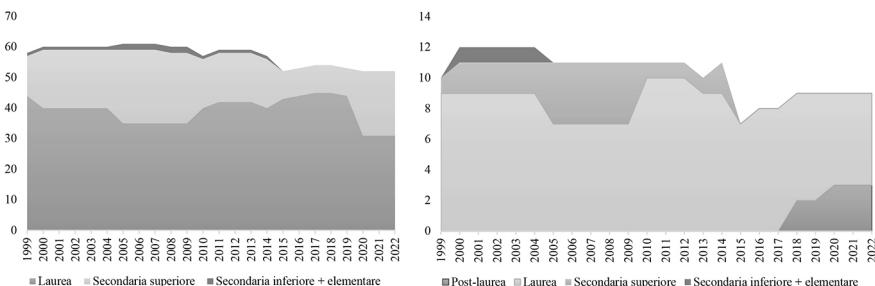
Processi divergenti tra consigli e giunte sembrano interessare anche le variabili relative ai titoli di studio. All'interno del Consiglio regionale campano, infatti, il rapporto tra membri laureati e diplomati (figg. 6-7) non cambia nel corso degli ultimi venti anni: tra il 1999 e il 2022 oscilla tra l'80 e il 60%, proprio nell'ultima consiliatura. Una tendenza simile si verifica per i Consigli provinciali dove addirittura si scende sotto i livelli degli ultimi anni della Prima Repubblica²⁵.

Si tratta di un aspetto osservato in letteratura, legato al cambiamento dei canali di reclutamento e di socializzazione alle carriere politiche (Carboni, 2007): percorsi un tempo segnati da un *cursus honorum* e da prove dettate dai gruppi dirigenti interni ai partiti (Bettin, 1992) che nella Seconda Repubblica si aprono a ingressi sporadici di persone provenienti dal mondo dell'impresa, delle professioni, dell'associazionismo. Con la capacità di raccogliere le preferenze a essere il principale criterio inspiratore dell'inserimento in liste competitive.

Come accennato, anche in questo caso nelle giunte si assiste a dinamiche diverse: a livello regionale (figg. 6-7) dal 2015 non vi è più alcun assessore con solo il diploma di secondaria e, a partire dal 2019, entrano in giunta i primi componenti con titoli post-laurea. Il criterio della competenza e della tecnica nella formazione delle giunte pare affermarsi con maggiore forza negli Enti locali campani, anche in questo caso contestualmente a un'esperienza di governo contrassegnata da una forte personalizzazione monocratica, come quella di Vincenzo De Luca.

²⁵ Tra il 1990 e il 1992 in Campania il numero dei consiglieri provinciali laureati raggiunge il 70% del totale. Una soglia che sarà sistematicamente inferiore nell'ultimo decennio.

Figg. 6-7 – Componenti Giunta (sinistra) e Consiglio (destra) della Regione Campania per titolo di studio (1999-2022)



Tab. 2 – Consiglieri provinciali e regionali Campania per condizione professionale²⁶ (2001, 2011, 2022)

	2001	2011	2022	2001	2011	2022
<i>Consiglieri provinciali/Città metropolitana</i>						
Medici	40	35	3	23,4%	20,5%	4,5%
Avvocati, giudici, giuristi	18	18	13	10,5%	10,5%	19,4%
Docenti e insegnanti	12	8	2	7,0%	4,7%	3,0%
Imprenditori, artigiani, commercianti	13	28	10	7,6%	16,4%	14,9%
Impiegati settore pubblico e privato	30	24	18	17,5%	14,0%	26,9%
Altri	58	58	21	33,9%	33,9%	31,3%
Totali	171	171	67	100,0%	100,0%	100,0%
<i>Consiglieri regionali</i>						
Medici	9	9	3	15,8%	15,3%	5,9%
Avvocati, giudici, giuristi	4	9	8	7,0%	15,3%	15,7%
Docenti e insegnanti	7	3	1	12,3%	5,1%	2,0%
Imprenditori, artigiani, commercianti	5	9	9	8,8%	15,3%	17,6%
Impiegati settore pubblico e privato	13	10	13	22,8%	16,9%	25,5%
Altri	19	19	17	33,3%	32,2%	33,3%
Totali	57	59	51	100,0%	100,0%	100,0%

Un cambiamento rilevante, e in qualche modo legato alle dinamiche appena descritte relative ai livelli di istruzione, riguarda anche la condizione

²⁶ Sono state selezionate le categorie ritenute di maggiore interesse dal punto di vista quantitativo e rilevanti rispetto agli studi consolidati sul retroterra professionale del ceto politico locale meridionale. La presenza di una voce “Altri” che rappresenta una quota consistente dei consiglieri censiti è dovuta a un’elevata frammentazione delle modalità di risposta che non consente in questa sede una rielaborazione per macro-categorie più esaustiva. Si è preferito inoltre evitare di realizzare una descrizione.

professionale dei consiglieri provinciali e regionali. Nel giro di due decenni si riduce in maniera drastica la presenza di consiglieri provenienti dalle professioni mediche, storico bacino di provenienza della classe politica locale meridionale: i consiglieri regionali passano da circa il 15% al 5% tra il 2001 e il 2022 e dal 23% al 4% nei consigli provinciali nello stesso periodo. Una contrazione di livello simile riguarda professori e docenti universitari che rappresentano nell’ultima rilevazione una quota trascurabile della rappresentanza politica. Cresce invece la presenza di impiegati, imprenditori/lavoratori autonomi e di persone provenienti dal mondo delle professioni legali: complessivamente queste tre categorie nel 2022 rappresentano tra il 40% e il 50% dei consiglieri provinciali e regionali campani.

Si riduce così il peso di alcune professioni “classiche” del ceto politico meridionale tipico della Prima Repubblica: i medici, soprattutto nel livello provinciale dove non è più prevista l’elezione diretta attraverso le preferenze; e il mondo largo della formazione che viene di fatto estromesso dalle assemblee, per poi “riemergere” negli esecutivi con la presenza di tecnici di elevata specializzazione proveniente dal mondo accademico. Aumenta invece il peso di politici provenienti dal mondo dell’impresa e dei servizi all’impresa, delle professioni legali e della pubblica amministrazione (siano essi quadri intermedi o figure dirigenziali).

Conclusioni: un ceto instabile e frammentato a governare le politiche

I primi venti anni delle politiche di coesione sono stati indubbiamente un periodo di frammentazione e instabilità latente per la politica locale, al netto delle conferme e dei cambi di maggioranza verificatesi. Si è avviato in Campania, più acuto che altrove, il declino delle funzioni tipiche dei partiti: selezione e formazione della classe dirigente; sintesi di interessi collettivi; elaborazione e programmazione delle politiche. Si è verificata, in misura più accentuata che in altre regioni, una doppia spinta alla personalizzazione, da una parte, di figure carismatiche di amministratori (macro), dall’altra, di consolidati collettori di preferenze nei consigli (micro). Questa doppia spinta sembra associarsi a bisogni diversi (in alcuni casi opposti) dell’elettorato: di rottura, protesta, cambiamento nell’affidarsi a leader solitari al comando; di protezione, difesa di interessi specifici o particolari nel consenso raccolto da consiglieri regionali, provinciali, comunali (Brancaccio, 2018). In questa doppia spinta, i partiti hanno visto ridurre fortemente, se non svanire, la propria presa sul ceto politico, con tutto quello che comporta in termini di coerenza e organicità delle decisioni.

Questa divaricazione tra grandi e piccoli leader emerge nelle caratteristiche divergenti dei componenti di consigli e giunte: nelle seconde, infatti, si ritrovano gli elementi di maggiore novità, mentre i primi vedono una sostanziale conservazione nel tempo. Non è un caso che la presenza femminile sia cresciuta negli esecutivi, come la presenza di tecnici di alto profilo, anche senza consolidati percorsi politici alle spalle. Rispetto a un quadro in cui sono aumentati vincoli e richieste di altri centri politico-amministrativi, come le politiche di coesione europee, la funzione di governo (esecutiva) locale ha in qualche modo risposto cambiando il profilo dei singoli componenti: nel livello di competenza tecnica, di istruzione, di equilibrio di genere. Un cambiamento che appare più subito che agito dalle forze interne alla politica campana, in un modo non dissimile a quanto accaduto alle burocrazie nel momento dell'introduzione dei nuovi programmi comunitari (Avolio e De Vivo, 2014; Avolio e Cerase, 2012).

Dietro a questo adattamento di chi riveste una funzione di governo e di gestione delle politiche in Campania si profila un serio rischio sistematico. Livelli di partecipazione alle urne che registrano l'esclusione di circa metà degli aventi diritto rappresentano un fatto nuovo per chi governa gli enti locali, un fatto che pone un problema di legittimazione di non poco conto nel momento in cui le scelte delle politiche devono incontrarsi/scontrarsi con interessi ramificati. Come gestire i conflitti con segmenti di società con cui non si hanno stabili rapporti di interlocuzione, foss'anche di tipo particolaristico e clientelare? Come coinvolgere nella costruzione delle politiche di sviluppo territoriale gruppi di popolazione così lontani dall'azione collettiva? Si tratta di sfide a cui, in una vulgata novecentesca, dovrebbero rispondere partiti radicati, con personale sia esperto tecnicamente che rappresentativo. Partiti che, come visto, non sembrano godere di buona salute. Al loro posto si avvicendano in Campania combinazioni, variabili da territorio a territorio, di leader più o meno carismatici e personale politico che si pone a raccolta di consensi legati a interessi particolari e micro-territoriali.

Riferimenti bibliografici

- Avolio C., Cerase F.P. (2012), “L'ammodernamento della Regione Campania e la sua dirigenza: un processo incompiuto”, *Amministrare*, 1, pp. 37-93.
- Avolio C., De Vivo P. (2014), “La dirigenza della Regione Campania e i ‘fondi strutturali’ europei”, *Amministrare*, 1, pp. 17-47.
- Baldini G., Legnante G. (2000), *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali*, il Mulino, Bologna.

- Bettin G. (1992), “La classe politica municipale e le sue dimensioni di trasformazione”, in R. Segatori, *Istituzioni e potere politico locale*, FrancoAngeli, Milano.
- Bianchi L., Fraschilla A. (2020), *Divario di cittadinanza: Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Brancaccio L. (2018), “Crisi del clientelismo di partito e piccole rappresentanze territoriali. Forme e spazi del consenso personale a Napoli”, *Quaderni di Sociologia*, 78, pp. 77-99.
- Brancaccio L. (2023), “Le due vie weberiane del patrimonialismo. Potere personale e reti politiche”, *SocietàMutamentoPolitica*, 28 (14), pp. 171-182.
- Calise M. (2000), *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari.
- Carbone D., Farina F. (2016), “Le donne nel ceto politico locale. Un’analisi territoriale”, *Meridiana*, 87, pp. 245-270.
- Carboni C. (a cura di) (2007), *Élite e classi dirigenti in Italia*, Laterza, Bari.
- Cerruto M., De Luca R. (2015), “La classe politica regionale in Calabria (1970-2014): come (non) cambia la classe politica regionale”, XXIX Convegno Società Italiana di Scienze Politica. Arcavacata di Rende (Cosenza).
- Chianese G. (A cura di) (2021), *Napoli e la Giunta rossa. Atti del Convegno “Il volto della città di Napoli e l’attività dell’Amministrazione Valenzi (1975-1983)” Napoli 13-14 febbraio 2020*, Mimesis, Sesto San Giovanni.
- Costabile A. (2009), “Percorsi di formazione e mutamento del ceto politico nel Sud d’Italia”, in A. Costabile, *Legalità, manipolazione, democrazia: lineamenti del sistema politico meridionale*, Carocci, Roma, pp. 83-104.
- D’Agostino G., Mauriello V. (2018), “*Nel segreto dell’urna... ”. Il voto politico a Napoli (1946-2018)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- D’Alessandro L., Sommella R., Viganoni L. (2015), “Film-Induced Tourism, City-Branding and Place-Based Image: the Cityscape of Naples between Authenticity and Conflicts”, *Almatourism – Journal of Tourism, Culture and Territorial Development*, 6 (4), pp. 180-194.
- De Falco C., Sabatino P. (2019), “Il voto del Movimento 5 Stelle nelle aree marginali: le elezioni del 2018 a Napoli”, *Meridiana*, 96 (3), pp. 105-127.
- De Vivo P. (2017), “Le città della Campania”, *Il Mulino*, 6, pp. 60-63.
- De Vivo P. (2021), “Lo sviluppo del Mezzogiorno nei nuovi divari territoriali dell’Unione Europea”, *Stato e mercato*, 2, pp. 147-175.
- Fantozzi P., Greco W. (2009), “Politica locale e ceto politico regionale nel Sud d’Italia”, in A. Costabile, *Legalità, manipolazione, democrazia*, Carocci, Roma, pp. 105-138.
- Freschi A.C., Mete V. (2020), “The electoral personalization of Italian mayors. A study of 25 years of direct election”, *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 50 (2), pp. 271-290.
- Hirschman A.O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge.
- Macry P. (2018), *Napoli: nostalgia di domani*, il Mulino, Bologna.
- Manzo G., Pellegrino C. (2014), “De Luca, lo sceriffo di Salerno”, *Micromega*, 2, <https://archivio.micromega.net/de-luca-lo-sceriffo-di-salerno/>.

- Morlicchio E., Pratschke J. (2004), “La dimensione territoriale delle povertà a Napoli”, in E. Amaturo, *Profili di povertà e politiche sociali a Napoli*, Liguori, Napoli, pp. 1-30.
- Parisi A., Pasquino G. (a cura di) (1977), *Continuità e mutamento elettorale in Italia. Le elezioni del 20 giugno 1976 e il sistema politico italiano*, il Mulino, Bologna.
- Putnam R. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano.
- Rodriguez-Pose A. (2017), “The revenge of the places that don’t matter (and what to do about it)”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11 (1), pp. 189-209.
- Rossini F., Nervino E. (2019), “City Branding and Public Space. An empirical analysis of Dolce & Gabbana’s Alta moda event in Naples”, *The Journal of Public Space*, 4 (4), pp. 61-82.
- Russo A. (2016), “Le origini sociali dei fallimenti delle politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno”, *Polis* (3), pp. 345-376.
- Sabatino P., Palazzo L. (2021), “Comunali 2021 a Napoli: la fine del ‘decennio arancione’ tra ‘restaurazione’ o continuità nei processi di selezione del ceto politico di personalizzazione del voto”, Convegno di sociologia politica, Università di Pisa.
- Sacco E. (2022), “Dalle politiche negoziali italiane alla coesione europea: evoluzioni, progressi e arretramenti negli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2, pp. 427-455.
- Svimez (2020), *L’Italia diseguale di fronte all’emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione. Note di sintesi*, https://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2020/11/rapporto_2020_sintesi.pdf.
- Viesti G. (2018), “La vendetta delle regioni che non contano”, *Il Mulino*, 3, pp. 451-458.

3. Il ruolo dei gruppi di interesse nelle strategie di sviluppo territoriale. La politica di coesione in Campania

di Concetta Picascia

Introduzione

Il capitolo approfondisce alcune dimensioni che hanno caratterizzato la politica di coesione nel caso della regione Campania, nell'ambito del processo di ridefinizione delle politiche per lo sviluppo territoriale all'interno del quale la policy comunitaria ha assunto un ruolo significativo. L'analisi pone specifica attenzione alle reti e ai gruppi di interesse che si sono formati e consolidati intorno alle politiche regionali, nell'ottica che privilegia il peso delle variabili endogene nella spiegazione dei rendimenti delle politiche pubbliche. Più in particolare viene considerato il legame tra l'azione delle reti di intermediazione e la strategia di sviluppo regionale dei cicli di programmazione 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020, con specifico riferimento ai programmi e agli interventi finanziati attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr).

L'obiettivo attiene alla comprensione del ruolo che hanno ricoperto le coalizioni di interessi in questa lunga fase di programmazione e dell'importanza che determinati processi di intermediazione hanno rivestito nei meccanismi che sottendono alla permanenza di alcune dinamiche di arretratezza in Campania. Nello specifico, si tratta di indagare quanto i gruppi di interesse attivi nella regione contribuiscano a indirizzare le strategie di sviluppo orientate alla crescita e alla competitività, in relazione al modello di policy sperimentato a partire dagli anni Novanta con la politica regionale europea. E, pertanto, come i modi di intendere il radicamento sociale e istituzionale di alcuni programmi di sviluppo possano contribuire a definire i differenziali di crescita tra i territori (North, 1997; Acemoglu *et al.*, 2005; Rodríguez-Pose, 2013).

Le evidenze a supporto delle considerazioni addotte derivano dall’analisi delle documentazioni programmatiche più rilevanti, di quelle specificatamente riferibili ad alcuni compatti produttivi strategici, nonché dei rapporti finali di esecuzione e di quelli di valutazione, per i tre cicli esaminati. Oltre a ciò, si fa esplicito riferimento alla ricerca empirica condotta, che ha visto la realizzazione di interviste semi-strutturate ad attori coinvolti nelle fasi di programmazione e implementazione dei Fondi strutturali¹.

La prospettiva diacronica adottata permette di osservare le modalità attraverso cui gli obiettivi di matrice comunitaria sono di volta in volta mutati, in ragione di accadimenti esogeni alla policy (crisi economico-finanziaria del 2008, progressivo allargamento dell’Unione Europea e delle aree beneficioarie dei Fondi strutturali, pandemia da Covid-19 e esigenze di allineamento con gli obiettivi del Ngeu) e domestici (modifica del Titolo V della Costituzione, riforma dell’ordinamento organizzativo regionale, avvicendamenti nelle compagini di governance) che hanno determinato un adattamento delle finalità strategiche ai contesti locali. Più specificatamente in relazione al caso campano, essa restituisce delle evidenze circa gli elementi di continuità e di discontinuità rispetto agli orientamenti strategici e alle priorità di investimento di volta in volta tracciate, sui quali gli attori istituzionali – formali e informali – hanno rivestito un ruolo di prim’ordine.

Dall’abolizione dell’intervento straordinario, nei primi anni Novanta, la politica di coesione europea ha rappresentato la risposta di policy più importante per il riassorbimento delle disparità economiche e sociali tra le regioni d’Europa e, nel contesto italiano, tra il Centro-Nord e il Sud del Paese. La Campania è rimasta durante tutti e tre i periodi di programmazione esaminati nel gruppo di regioni europee eleggibili alla massima intensità di supporto finanziario della policy, beneficiando, di conseguenza, dei contributi Fesr per tutto il periodo, dal 1989 a oggi.

Come noto, rispetto alla stagione dell’intervento straordinario, nella politica regionale europea il modello di riferimento è divenuto più complesso e articolato, avendo compreso nei processi di decision making e di attuazione delle policy, attori di diversi livelli territoriali e di differente natura, istituzionale e non, fino a un certo momento estranei a tali processi. In particolare, attraverso la rimodulazione del concetto di governance (Mayntz,

¹ Sono state realizzate 21 interviste a un target composto da assessori, dirigenti e funzionari amministrativi, rappresentanti regionali e nazionali delle sigle sindacali dei dirigenti di Enti locali. Dirigenti e funzionari appartengono alle strutture regionali individuate come maggiormente coinvolte nella gestione dei Programmi operativi, con incarichi di responsabilità che spesso hanno attraversato più cicli di programmazione, oltre all’autorità di audit, struttura indipendente che risponde direttamente al presidente della Giunta.

1999; Piattoni 2005) – maggiormente affrancato dalla modalità gerarchica e caratterizzato dalla cooperazione e dall’interazione tra lo Stato e attori non-statuali, all’interno di reti decisionali miste pubblico-private – le analisi si sono spostate verso la considerazione dell’inedito scenario rappresentato dalla coesistenza tra più livelli e attori, e dalla complessità derivante dai meccanismi di interdipendenza tra dinamiche europee, nazionali e locali in un sistema divenuto multilivello. Quest’ultimo diviene un campo di osservazione congeniale dei cambiamenti delle logiche di azione, delle modalità di inclusione/esclusione e degli spazi di autonomia degli attori coinvolti nei processi di implementazione.

Il capitolo è strutturato come segue: nella prima parte si analizzeranno le caratteristiche dei tre cicli di programmazione e l’evoluzione delle strategie programmatiche, in parte rapportate al ruolo degli attori formali e informali. Nella seconda parte si tracerà il profilo dei principali gruppi di interesse attivi in Campania e si evidenzierà come, in uno scenario politico-istituzionale soggetto a una certa mutevolezza – caratterizzato da una tendenza alla disintermediazione fra interessi organizzati e attori pubblici (Lizzi e Pritoni, 2019) – le logiche di azione, le risorse messe in campo, la natura degli interessi che tali gruppi rappresentano, e le reti di relazioni che hanno costruito, variano rispetto alle differenti fasi del *policy process*. Oltre a ciò, si rileverà la (capacità di) resilienza di alcuni gruppi per il periodo considerato e, contestualmente, la costituzione ed emersione di nuove coalizioni di interessi attive in regione.

Le conclusioni daranno conto dei principali risultati emersi dalla ricerca empirica che, da un lato, colloca la tematica nel solco della letteratura scientifica più recente sul tema dell’influenza dei gruppi di interesse sulle politiche pubbliche ma, dall’altro, permette di rintracciare degli elementi di specificità del caso campano ascrivibili principalmente alle fasi di attuazione degli interventi.

1. Vent’anni di programmazione di Fondi strutturali in Campania: le strategie esplicite e implicite, gli sforzi di policy e la loro evoluzione

In questo paragrafo si fa riferimento al piano essenziale della strategia di sviluppo regionale – in special modo per il fondo Fesr e per gli obiettivi di competitività del sistema produttivo – e ai relativi documenti prodotti che, per ogni ciclo di programmazione, hanno rivestito una valenza significativa, anche per l’apporto e il peso che possono aver assunto

gruppi o coalizioni di interessi. In relazione a quest'ultimo punto, come accennato, parte delle riflessioni proviene dalle evidenze emerse in fase empirica.

1.1. Il ciclo 2000-2006: il paradigma dello sviluppo locale e il riequilibrio dei fattori di contesto

La Campania, non diversamente dalle altre regioni del Mezzogiorno presenta, alla fine degli anni Novanta, i caratteri di un'economia al bivio, tra il rischio di un ulteriore indebolimento, determinato dal trasferimento di risorse verso aree più competitive, e la possibilità di un'accelerazione dello sviluppo, capace di sfruttare e rafforzare le opportunità di crescita già visibili in alcune aree territoriali e ambiti produttivi (Banca d'Italia, varie annualità; Rapporto Svimez, varie annualità).

Su tali premesse, la strategia regionale per il ciclo di programmazione 2000-2006 si è articolata in due filoni: da un lato, politiche per la valorizzazione delle risorse endogene sotto o mal utilizzate – infrastrutturali, naturali, culturali e umane – e, dall'altro, politiche per le “agglomerazioni”, ovvero per le città e i sistemi locali di sviluppo, dove si concentrano tipicamente relazioni sociali, economiche e amministrative, che fungono da accompagnamento e leva dello sviluppo. In altre parole, essa puntava su risorse da valorizzare e territori specifici su cui intervenire. Le prime venivano classificate in tre grandi categorie: risorse naturali (da cui l'attenzione per le tematiche ambientali, l'energia e le risorse idriche), culturali (principalmente la valorizzazione del patrimonio culturale) e umane (tra cui i temi della scuola e della ricerca e sviluppo). I territori su cui innestare le progettualità venivano identificati nei sistemi locali di sviluppo, nelle città (con interventi integrati di sviluppo urbano, incluse le infrastrutture di trasporto urbano e sociali), e nel potenziamento di reti e nodi di servizio (le grandi reti di trasporto, la società dell'informazione e gli interventi per la sicurezza).

L'approccio e il “metodo” prescelti per dare applicazione a tali orientamenti privilegiava interventi mirati, integrati e concentrati per territori circoscritti e per settori/filiere produttive. Le azioni andavano pertanto organizzandosi prioritariamente verso aggregazioni distrettuali – produttive e turistiche; centri di eccellenza per la ricerca, l'innovazione e il trasferimento tecnologico, comprese le università regionali; e sistemi naturali già definiti – parchi nazionali, Cilento e Vesuvio. In termini di strumentazione, si intendeva avvalersi sostanzialmente di quanto sperimentato durante la stagione

della Nuova programmazione e, in particolare, di progetti integrati di filiera/ settore e infrastrutturali.

La strategia specifica per l’Asse prioritario “Sviluppo locale”² poneva ulteriore enfasi sugli aspetti territoriali, intesi sia come ambito di localizzazione degli interventi (risorsa territoriale) che come punto di accumulazione di competenze e abilità sedimentate (risorsa relazionale). Essa individuava il potenziale endogeno da valorizzare, da un lato, in alcuni nuclei consistenti di aziende medio-grandi con una naturale propensione agli investimenti, all’introduzione di innovazioni tecnologiche, di ricerca e sviluppo, e una buona apertura all’internazionalizzazione, nonostante un contesto spesso penalizzante. E, dall’altro, in quei sistemi locali – formazioni distrettuali o di “proto-distretti” – che, pur essendo di dimensioni spesso limitate, presentavano caratteristiche e prospettive apprezzabili, spesso basate su elementi vocazionali e riconosciute anche in contesti internazionali (nel settore della meccanica, dell’agroalimentare, dell’agroindustria e del turismo).

I fenomeni di maggiore dinamismo che si sceglieva di valorizzare venivano individuati nel tessuto di piccole e medie imprese dotato di una certa concentrazione geografica, da cui emergevano elementi di agglomerazione e caratteri tipicamente distrettuali, nonché di “legame” con le condizioni di contesto. Si trattava, più precisamente, delle formazioni distrettuali in ambito tessile-abbigliamento, conciario e alimentare³ e, più in generale, dei sistemi locali di piccole e medie imprese che avevano in qualche misura risposto positivamente agli stimoli derivanti dalle strumentazioni offerte dalla Programmazione negoziata e, in ultimo, in quei “nuclei di concentrazione” costituitisi per effetto dell’applicazione della legge 488/1992.

La strategia esplicita della componente dell’Asse relativa a Industria, artigianato, servizi e commercio era direzionata verso il consolidamento e l’emersione di quei sistemi locali e di quelle agglomerazioni distrettuali maggiormente qualificanti il carattere territoriale che la realtà produttiva regionale andava assumendo. Essa assegnava forte centralità al ruolo delle piccole e medie imprese⁴ e intendeva agire sia su fattori propriamente produttivi sia su quelli relazionali e di contesto, e dunque sul complesso delle economie esterne.

² Il Por 2000-2006, a differenza dei successivi, è pluri-fondo. Le analisi e le riflessioni qui riportate si riferiscono quasi esclusivamente alla componente Fesr. Per la stessa ragione, si segnala che nonostante l’Asse “Sviluppo locale” si componga di ambiti settoriali diversi (industria, artigianato, servizi, commercio; turismo; agricoltura e pesca) le riflessioni sulla strategia dell’Asse riguarderanno solo il primo di essi.

³ Questi insistono su sette comuni campani: Calitri, San Marco dei Cavoti, Sant’Agata dei Goti-Casapulla, Grumo Nevano-Aversa, San Giuseppe Vesuviano, Solofra e Nocera Inferiore.

⁴ Il Por concentrava almeno il 70% degli interventi a favore delle Pmi.

In sintesi, gli sforzi strategici orientati al rafforzamento della struttura produttiva regionale si concentravano nella direzione di scelte selettive (che puntavano prioritariamente su alcuni settori) e ambiti territoriali d'intervento; e azioni integrate, dal punto di vista delle strumentazioni utilizzate, volte alla promozione di obiettivi condivisi di sviluppo settoriale e/o dei territori. In entrambi i casi la qualificazione e l'emersione dei sistemi locali, il completamento e irrobustimento delle filiere, lo stimolo alla formazione di reti di imprese avevano come obiettivo la crescita del peso e della presenza industriale della regione. Le iniziative di sostegno agli investimenti erano indirizzate: ai poli di concentrazione e alle filiere produttive dei settori tessile, pelli e cuoio, abbigliamento e meccanica; all'indotto delle grandi produzioni dell'industria aeronautica e aerospaziale, e del comparto delle telecomunicazioni, per i quali si rendeva necessaria un'integrazione e un riposizionamento; alla filiera della trasformazione delle materie prime; al settore delle biotecnologie.

La realizzazione degli interventi era affidata, oltre che alla programmazione regionale di settore, alle strumentazioni riconducibili alla Programmazione negoziata e integrata e, in particolare per i poli e le filiere produttive o consorzi di Pmi dei settori menzionati, ad Accordi di programma quadro da stipulare con le amministrazioni centrali nell'ambito dell'Intesa istituzionale di programma⁵, ai Contratti di programma (per la creazione di un'efficace combinazione tra interventi infrastrutturali e investimenti produttivi) e ai Progetti integrati⁶.

In estrema sintesi, la strategia, e le relative priorità d'investimento, si concentravano su quelle aree che si configuravano come ambiti già consolidati dal punto di vista di una certa attrattività, e si affidava loro la capacità di generare crescita autopropulsiva. Si trattava di un modello di sviluppo fondato principalmente sul riconoscimento e la valorizzazione del potenziale endogeno regionale da organizzare attorno agli strumenti della Programmazione negoziata, per aggregazioni produttive distrettuali sul territorio, e nello sviluppo di sistemi produttivi basati sulla conservazione

⁵ Gli Accordi di programma quadro divenivano il cappello funzionale sotto cui erano raggruppati i principali istituti della Programmazione negoziata, e a cui era demandata la creazione di un'efficace combinazione tra interventi infrastrutturali e investimenti produttivi.

⁶ Il Por individua i PI come principale strumento di realizzazione della strategia regionale complessiva, per la capacità di assicurare sia una forte concentrazione degli interventi (tematica e territoriale), sia l'effettiva emersione delle potenzialità locali. Ad essi viene assegnato almeno il 40% delle risorse finanziarie del Programma, percentuale ridottasi a circa il 25% in corso di attuazione. Nonostante ciò, i PI restano l'opera di maggiore rilevanza finanziaria del ciclo 2000-2006. Fonte: Nvvip, Valutazione *ex post* dei Progetti integrati del Por 2000-2006.

delle risorse naturali, avvalendosi dei centri di eccellenza e delle università regionali.

La revisione di medio periodo sarà poi occasione per rilanciare la necessità di riferirsi in modo selettivo ad alcune tematiche quali ricerca e innovazione, anche in considerazione della Strategia regionale per lo sviluppo dell'innovazione (Srsi) che già in quel periodo pone l'accento sull'esigenza di consolidare i legami tra il mondo della ricerca e quello delle imprese, anche attraverso la costituzione di distretti tecnologici e il rafforzamento dei centri regionali di competenza sul versante della ricerca applicata.

1.2. Il ciclo di programmazione 2007-2013: la Programmazione unitaria

La programmazione successiva, quella 2007-2013, realizza una certa continuità d'intenti con il precedente ciclo 2000-2006 ma, allo stesso tempo, si concretizza in azioni che se ne discostano e che determinano un cambiamento nel modello di sviluppo di riferimento.

Gli orientamenti strategici validi per l'intero impianto programmatico puntavano sulla necessità di individuare strumenti che garantissero una concentrazione su priorità strategiche definite, evitando così la frammentazione e la proliferazione di soggetti beneficiari e attuatori – elemento di continuità con la passata programmazione – costruendo una regia di governo funzionale a una maggiore integrazione fra soggetti e interventi – elemento di discontinuità col ciclo precedente.

Dal punto di vista attuativo queste due opzioni si traducevano in finalità strategiche ben precise che facevano riferimento, da un lato, a un modello di sviluppo maggiormente policentrico, basato sulle città medie, che superasse la condizione e la posizione prioritaria del capoluogo e della sua area metropolitana. E, dall'altro, alla riflessione sull'efficacia del paradigma dello sviluppo dal basso e della Programmazione negoziata, ampiamente caratterizzante il ciclo precedente. In ragione delle criticità palesate (Cersosimo e Wolleb, 2001; Bianchi e Casavola, 2008; De Vivo, 2004, 2006; Cerase, 2005a, 2005b) si auspicava la realizzazione di misure di accompagnamento agli interventi, in particolare all'infrastrutturazione di base, e una più proficua selezione (della platea) di beneficiari e attuatori, pur non disperdendo il patrimonio costruito in termini di filiera istituzionale allargata e di relazioni sedimentate nei territori.

La strategia del Por mostrava l'adesione a un modello di sviluppo caratterizzato da uno scenario a doppia valenza: un aspetto di carattere struttu-

rale e preliminare, che intendeva risolvere le problematiche emergenziali⁷ e perseguire la creazione di un ambiente socio-economico favorevole alla crescita; l'altro, di tipo strategico, volto alla promozione della competitività del sistema regionale attraverso una maggiore integrazione tra ricerca, innovazione, imprese, città e trasporti. In sostanziale continuità col ciclo di programmazione precedente il Por rimarcava l'ancoraggio ai principi di concentrazione – degli interventi⁸ e dei soggetti⁹, tematica e territoriale – e di integrazione programmatica e finanziaria (da realizzarsi sotto il cappello della Programmazione unitaria), valorizzando il metodo della concertazione¹⁰ e della programmazione partecipata.

Più nello specifico delle scelte che hanno riguardato gli aspetti della competitività del sistema produttivo, le opzioni strategiche hanno inteso sostenere un processo di interazione tra il sistema della ricerca e quello produttivo, che si traduceva nella concentrazione tematica e finanziaria verso progettualità di forte impatto, che garantissero un'osmosi tra imprese e attori dell'innovazione, quali università e centri di ricerca. Tale impianto assicurava una continuità alle scelte contenute nella Srsi¹¹ e, in particolare, alla promozione dei settori strategici di investimento e ad alto contenuto tecnologico – biologia avanzata, beni culturali, agroalimentare, nuove tecnologie per le attività produttive, Ict, trasporti – secondo una logica di collaborazione a raggiera, la cui centralità era affidata ad attori industriali di rilievo anche internazionale e a grandi imprese che stimolassero la nascita e la crescita di Pmi, legate proprio ai compatti menzionati, meglio ancora se organizzate in forma aggregata e integrata. I relativi strumenti agevolativi premiavano beneficiari

⁷ Si trattava delle criticità legate, in particolar modo, all'inquinamento delle coste, ai rifiuti e all'energia.

⁸ Il 40% delle risorse Fesr vengono indirizzate alle seguenti priorità: “Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani”, “Reti e collegamenti per la mobilità”, “Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell’innovazione per la competitività”. Il principio di concentrazione tematica viene perseguito anche promuovendo la realizzazione di Grandi progetti.

⁹ Si individuano quattro dimensioni di sviluppo secondo cui articolare gli interventi: città medie con popolazione superiore ai 50.000 abitanti; parchi regionali di interesse strategico nonché attori di gestione integrata tra elementi ambientali, turistici, produttivi e culturali; Piani sociali di zona per interventi di politica urbana e inclusione sociale; centri di eccellenza dal punto di vista identitario.

¹⁰ Attraverso il coinvolgimento del partenariato nella definizione delle ipotesi per i Grandi progetti.

¹¹ Le finalità strategiche del documento regionale sono sintetizzabili nella riorganizzazione del sistema dell’offerta di innovazione tecnologica, nel sostegno alla domanda di innovazione tecnologica del tessuto industriale regionale e nella promozione di settori industriali ad alto contenuto tecnologico.

“collettivi”, in grado di fare massa critica, aggregati in forma di reti cooperative e integrate, e di filiera tecnologica e organizzativa.

Dal punto di vista attuativo nonostante, come accennato, il metodo e la prassi della programmazione partecipata rimaneva uno dei principi guida anche per le strumentazioni del ciclo 2007-2013, se ne ridefinivano alcuni suoi capisaldi. Per i Pit si poneva l'esigenza di una maggiore selezione degli interventi, di una concentrazione in aree target meglio definite, e di una razionalizzazione in termini di governance che identificasse in maniera più puntuale il soggetto responsabile dell'attuazione. La procedura degli Accordi di Reciprocità poteva meglio perseguire tali intenti poiché, attraverso Accordi di programma quadro tra attori istituzionali di diversi livelli territoriali che già programmano e attuano azioni su una stessa area, individuano organismi intermedi cui affidare la programmazione e la gestione dei programmi di sviluppo locale. La concentrazione degli interventi in poche e selezionate aree e l'identificazione di un chiaro soggetto responsabile, delegato all'attuazione, evitava la dispersione e la frammentazione degli interventi e delle risorse, convogliando gli sforzi verso un unico progetto portante per non disperderne l'efficacia. Rispetto all'esperienza dei Pit – che non saranno del tutto accantonati – si ridefiniva il quadro di governance entro il quale si realizzava la programmazione partecipata, di cui gli Accordi di reciprocità rappresentavano un'evoluzione¹².

1.3. Il ciclo 2014-2020: la specializzazione intelligente e la (accresciuta) rilevanza dei settori strategici

In coerenza e specularmente rispetto agli obiettivi di crescita europei¹³ (European Commission, 2020), la Campania delinea la propria strategia di crescita regionale, per il ciclo di programmazione 2014-2020, basandola sull'identificazione di tre campi strategici e tre campi programmatici. I campi strategici sono: Campania Innovativa, Verde, Solidale. Sotto la prima opzione ricadono le linee programmatiche sui temi del sostegno alla competitività e dell'innovazione e sviluppo che si rifanno quasi esclusivamente alla Ris3 Campania – *Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation*. Il documento individua, sulla base del livello di specializzazione territoriale, del potenziale di crescita e del posizionamento in termini di internazionalizzazione, gli ambiti specifici di intervento su cui concentrare

¹² Va detto che molte proposte sono state poi ridimensionate: alcuni Accordi non sono mai partiti, altri convogliati in GP o hanno conservato la valenza infrastrutturale (cfr. Aniello, 2015).

¹³ Europa innovativa, verde, solidale (crescita *intelligente, sostenibile, inclusiva*).

gli investimenti in RS&I. Più in particolare, la Ris individua gli *ambiti di interesse strategico* a livello produttivo (aerospazio, automotive, logistica, biotecnologie, turismo e costruzioni) e della ricerca (materiali, nanotecnologie, energia e ambiente), ambiti che corrispondono alle vocazioni fondamentali dell'economia e/o della ricerca regionale. Storicamente consolidati, sono considerati i veri e propri “pilastri” del sistema competitivo regionale, quelli sui quali sono maturati forti vantaggi competitivi da potenziare ulteriormente attraverso lo sviluppo tecnologico e la valorizzazione delle competenze tecnico-scientifiche. A questi si affiancano quelli che vengono definiti *ambiti a elevato potenziale di crescita* (manifattura 4.0, blue-economy, bio-economy, industrie creative), che corrispondono a quei settori caratterizzati da significative possibilità di crescita economica anche a livello internazionale, per i quali la regione presenta delle potenzialità in parte inespresse e che possono offrire, attraverso l'introduzione di nuove tecnologie di processo e di prodotto, nuovi contenuti e modelli di business, con vantaggi anche per settori più tradizionali quali agroalimentare e sistema moda.

In base a tale distinzione, le aree di specializzazione identificate come domini tecnologico-produttivi per il periodo di programmazione 2014-2020 sono: aerospazio; trasporti di superficie-automotive; logistica avanzata; agroalimentare; tessile, abbigliamento e calzaturiero. Su di esse la Regione Campania ha scelto di puntare attraverso la leva della *Smart specialization strategy* e il maggior coinvolgimento delle università e centri di ricerca, in quanto poli di accumulazione di saperi, competenze e conoscenza scientifica, utili a sostenere sia gli assetti già consolidati dal punto di vista dell'innovazione, sia attività che, indipendentemente dal settore di appartenenza – agricoltura come industria – necessitano di maggiore spinta e accompagnamento. La priorità d'investimento attiene in questo caso alla creazione e sviluppo di sinergie tra imprese e centri di ricerca e sviluppo, promuovendo reti e *clusters* d'innovazione, in grado di rafforzare anche le capacità di risposta alle crisi economiche e di produttività di settore o globali.

Come accennato, oltre ai tre campi strategici, la strategia si attua attraverso tre campi programmatici, di cui il primo è la Ris. Oltre a essa, la seconda linea programmatica passa attraverso l'attivazione di due Strategie territoriali trasversali: la Strategia Sviluppo urbano¹⁴ e la Strategia Aree interne¹⁵. E la

¹⁴ Essa comprende tre dimensioni: l'area metropolitana di Napoli, le città medie che hanno utilizzato i fondi Fesr nell'ultimo ciclo di programmazione per realizzare i Programmi integrati urbani (Piu Europa), i centri minori con popolazione inferiore a 50.000 abitanti.

¹⁵ Per la programmazione degli interventi in favore delle Aree interne è prevista l'attivazione di quattro Investimenti territoriali integrati (Iti): Cilento Interno, Vallo di Diano, Titerno Tammaro e Alta Irpinia.

terza prevede il completamento dei Grandi progetti ereditati dalla programmazione precedente ma che, in realtà, non troveranno compimento.

In generale, la strategia perseguita per questo ciclo appare più “snella” nell’articolazione programmatica rispetto alle precedenti poiché molti dei contenuti si fanno ricondurre alla Ris, che ha catalizzato e concentrato tematicamente e finanziariamente gli sforzi programmatici divenendo – come emerso dalle testimonianze raccolte – il testo fondamentale da seguire per il setteennio e oltre. Un processo che seleziona e valorizza aree di specializzazione che rivestono un carattere prioritario su specifiche traiettorie tecnologiche e che ha distinto *lead markets* ed *emerging markets*, coagulando interessi precostituiti e mettendoli ulteriormente a valore. Per ognuno dei domini citati si sono costituiti dei Tavoli tematici con una specifica e istituzionalizzata governance che comprende, oltre a rappresentanti della Regione, del sistema delle università, di agenzie *in house* e dei distretti ad alta tecnologia, anche rappresentanti delle associazioni di categoria e delle associazioni sindacali dei settori coinvolti. Inoltre, si sono realizzati del *position paper* per esplorare gli elementi di coerenza con il potenziale d’innovazione regionale e con i vantaggi competitivi che ne derivano. Si tratta di dinamiche che prefigurano con una certa chiarezza la continuità e resistenza da parte dei gruppi di interesse espressione di tali compatti produttivi, di cui si argomenterà nei prossimi paragrafi.

2. Un consuntivo

Dalla disamina svolta, che ha tenuto conto di alcuni elementi distintivi dei singoli cicli di programmazione, è possibile proporre delle linee interpretative che connotano complessivamente l’intero periodo considerato, dal punto di vista degli effettivi sforzi di policy profusi in ambito regionale, e rinvenibili nelle linee strategiche perseguite.

Tendenzialmente queste ultime dimensioni – gli sforzi di policy e le linee strategiche – oltre a dare conto dei mutamenti negli orientamenti strategici, rivelano i cambiamenti rintracciabili anche nel modello teorico di sviluppo che di volta in volta ha orientato le scelte allocative regionali.

Il Qcs 2000-2006 e il Qsn 2007-2013 esprimono alcune tendenze che, di fatto, sconfessano in parte il modello che aveva guidato i precedenti periodi di programmazione (i cicli 1989-1993 e 1994-1999 qui non trattati): questi ultimi si concentravano sulle infrastrutture e sugli investimenti di capitale, riflettendo un’impostazione teorica in virtù della quale tali elementi avrebbero facilitato una maggiore convergenza con le aree più sviluppate del Paese.

In tale ottica, l’attenzione alle infrastrutture e l’iniezione di capitali andavano a costituire delle precondizioni allo sviluppo.

Gli approcci teorici per i cicli 2000-2006 e 2007-2013 trovano, invece, un’esplicita ispirazione nelle teorie dello sviluppo endogeno e nell’obiettivo di valorizzare le risorse sotto (o mal) utilizzate disponibili nei territori. Oltre a riferirsi al recupero del ritardo in termini di Pil e alla correzione degli squilibri nella dotazione di capitale, le priorità in questi due cicli rispetto ai precedenti si allargavano e comprendevano aspetti legati al miglioramento della qualità della vita, allo sviluppo sostenibile, all’equilibrio territoriale e all’aumento della competitività della struttura produttiva regionale. In altre parole, si prendeva maggiormente in considerazione l’ambiente nel quale cittadini e imprese si trovavano a dover vivere e operare, e si prediligevano le dimensioni che consentissero un innalzamento dei livelli di qualità della vita, ampliando, di fatto, le possibili dimensioni di crescita e sviluppo regionali, legando maggiormente quest’ultimo alla coesione sociale, allo sviluppo urbano, al patrimonio culturale tangibile e immateriale. Il perseguimento di tali obiettivi – ulteriormente stressati nel ciclo 2007-2013 – subisce un freno a causa della rimodulazione del Programma Operativo, finalizzata ad arginare gli effetti della sopraggiunta crisi economico-finanziaria di fine anni Due-mila. Il Por Campania riorienta le proprie scelte puntando maggiormente su investimenti infrastrutturali che finiscono per alterarne l’impianto strategico originario. Nonostante gli sforzi rinvenibili negli approcci strategici adottati, la fase storico-politica nella quale si è inserito tale ciclo di programmazione – sia a livello nazionale che regionale – ha fatto sì che per alcuni autori se ne potesse parlare in termini di politica abbandonata (Polverari e Tagle, 2014) a causa, in primo luogo, dell’instabilità politica e dei cambiamenti di legislatura – sia nazionale sia regionale – e, in secondo luogo, delle rimodulazioni finanziarie dei Programmi operativi¹⁶.

In ogni caso, è possibile rilevare una continuità nell’attenzione ai temi della ricerca e sviluppo che, a partire dai contenuti della Srsi del periodo 2000-2006 fino a quelli della Ris del ciclo 2014-2020, testimonia come essi rappresentino un elemento cruciale della strategia di sviluppo campana. In tutti

¹⁶ Va segnalato come anche per gli altri cicli di programmazione si è assistito a rimodulazioni dei Por che in alcuni casi hanno comportato una modifica sostanziale delle strategie preconstituite. Se nel periodo 2000-2006 la revisione di medio periodo ha costituito un’occasione per rilanciare temi quali la R&S&I e concentrare dunque gli interventi verso obiettivi maggiormente coerenti con la strategia di Lisbona, gli obiettivi del ciclo 2014-2020 hanno subito un mutamento sostanziale in conseguenza allo shock pandemico e all’esigenza di una maggiore flessibilità nelle allocazioni finanziarie che, inevitabilmente, ne ha destrutturato l’assetto originario.

i programmi Fesr, a partire dal 1994-1999, è riferita l'esigenza di rafforzare i collegamenti tra il sistema di ricerca e innovazione e la struttura produttiva.

In sintesi, e prendendo a riferimento tutto il periodo considerato, va registrata una certa continuità in termini di priorità d'investimento verso le infrastrutture e il sostegno alle imprese, nelle varie forme che abbiamo potuto vedere, con una progressiva attenzione ai temi della qualità della vita, dello sviluppo urbano, del sostegno al turismo e alla ricerca legata al sistema produttivo e ai settori strategici. Le realizzazioni più significative nell'ambito dei programmi Fesr hanno riguardato il settore dei trasporti, delle telecomunicazioni e delle infrastrutture Ict (sia a banda larga sia strumentali); la riqualificazione urbana soprattutto di Napoli e Salerno; i beni culturali, parchi e aree naturali, le infrastrutture scolastiche, il sostegno alla competitività di alcuni settori produttivi.

Sul fronte delle infrastrutture una differenza importante riguarda il fatto che, mentre nei primi cicli si trattava di infrastrutture ambientali (acqua, rifiuti e protezione del suolo), dei trasporti (comprese strade e aeroporti, ma che si spostano gradualmente verso le ferrovie e il trasporto urbano), delle telecomunicazioni, energetiche – che tradivano un certo ancoraggio a priorità d'investimento tipiche della stagione dell'intervento straordinario – col passar del tempo e avvicinandoci ai programmi più recenti, le infrastrutture privilegiate sono state maggiormente in linea con obiettivi di natura sociale e culturale e legati al miglioramento della qualità della vita (Polverari e Tagle, 2015).

La capacità di stabilire un più alto livello di coerenza strategica tra i bisogni dei territori e le effettive scelte finanziarie è cresciuta con l'avanzare dei cicli di programmazione, in funzione sia delle pressioni della Commissione verso l'adozione di più stringenti sistemi di valutazione e monitoraggio che assicurassero un'efficace allocazione delle risorse, sia della progressiva attenzione riservata alla tematica della *capacity building* dei livelli decentrati di governo nel concorrere a più adeguati processi di implementazione (Milio, 2007; Terracciano e Graziano, 2016; Surubaru, 2017).

Funzionale a quest'ultimo scopo diventa anche l'apporto del partenariato socio istituzionale e delle istanze di cui si rende portavoce. Nel prossimo paragrafo, il suo contributo viene analizzato dal punto di vista dell'interazione con le compagini governative per rintracciarne, attraverso le evidenze emerse dalla ricerca empirica, i primi elementi di sovrapposizione tra sfera formale e informale.

3. Il partenariato socio-istituzionale tra occasioni formali e spinte informali: la partecipazione e gli interessi

Un punto di osservazione preliminarmente esplicativo delle dinamiche di confine tra sfera formale e informale che interessa l’interazione tra gli apparati pubblici regionali – componente politica e amministrativa – e gli stakeholder locali è rinvenibile nei momenti di coinvolgimento e partecipazione ai tavoli di partenariato socio-istituzionale in cui si concorre alla definizione degli obiettivi programmatici e, in parte, delle relative linee attuative. Si tratta di occasioni di mediazione e negoziazione tra sfera politico-governativa e la dirigenza amministrativa apicale, da un lato, e gruppi di rappresentanza socio-economici dall’altro, che tendono a esercitare forme di pressione o, al limite, cercare canali di accesso privilegiato. Nelle sedi ufficiali deputate al confronto istituzionale e partenariale non è sempre facile e immediato rilevare differenze di peso specifico e un diverso grado di influenza tra le varie rappresentanze e categorie associative poiché tali momenti si caratterizzano come opportunità “liturgiche” e di partecipazione formale e ritualistica. Sia le valutazioni *ex post* dei Por sull’effettiva capacità di costruire una condivisione di obiettivi, sia la ricerca empirica hanno evidenziato come questi momenti maggiormente istituzionalizzati possano spesso apparire una pura ratifica di decisioni già prese o dibattute in fasi successive e distinte da quelle ufficiali.

I seguenti estratti da alcune interviste esemplificano tali aspetti.

Ho assistito alla liturgia, e la liturgia prevede che ci siano degli incontri con tutto il partenariato, formalizzato, quindi c’è tutto l’elenco delle persone da invitare, da sentire eccetera, però è una liturgia: ti devo sentire a te perché ti devo sentire! Immagino che vi siano anche altri luoghi e occasioni di incontro... (Autorità di audit).

Nel tavolo hanno tutti la stessa dignità e li raccoglie tutti, però devo dire la verità ci sono delle lobby che hanno la possibilità di intercettare la Regione anche altrove, e più facilmente di altre (DG Autorità di gestione Fesr).

Emergerebbe come, molti degli attori che compongono il partenariato socio istituzionale vengono coinvolti nei tavoli ufficiali, ma viene loro concesso uno spazio marginale ai fini della formulazione di proposte che vadano a integrarne o modificarne i contenuti.

Formalmente il peso è lo stesso, e vengono ascoltati in eguale misura, nella sostanza poi credo che non sia così. Quando siamo stati in fase pre-elettorale si ascoltava tutti, ai vari eventi era presente sempre il partenariato. Però spesso le decisioni

vengono prese senza ascoltarli tant'è che tante volte sul giornale si legge questa lamentela... (DG per l'Università, la ricerca e l'innovazione).

Allo stesso tempo, la ricerca empirica dimostra come, nell'ambito dei medesimi tavoli di partenariato formalmente convocati, determinate associazioni di categoria, quali Confindustria, o alcuni big player regionali, riescono a trovare maggiore ascolto in ragione di elementi legati alla “forza” della propria rappresentanza o della posizione di leadership consolidata nel contesto produttivo regionale. Molti referenti della Direzione generale (DG) per lo sviluppo economico e le attività produttive e della DG Autorità di gestione Fesr hanno teso a sottolineare tali aspetti, come si evince dai seguenti estratti.

La sede istituzionale è il tavolo del partenariato. Poi, detto ciò, può capitare che un'associazione segnali delle cose all'organo politico che le valuta in autonomia e decide il da farsi (DG per lo Sviluppo economico e le attività produttive).

Al tavolo del partenariato partecipano tutti, poi è evidente che qualche incontro in più ce l'ha chiesto Confindustria più degli altri, sulla politica industriale. Nei fatti Confindustria su alcuni temi è sicuramente più sul pezzo (DG per lo Sviluppo economico e le attività produttive).

Confindustria è chiaro che ha sicuramente un peso maggiore su determinate cose rispetto a Confcommercio o Confcooperative che hanno un ruolo più limitato... Confindustria sicuramente sull'asse 3 tanto (DG Autorità di gestione Fondo europeo di sviluppo regionale).

Sul mondo imprenditoriale è chiaro che Confindustria ha un peso maggiore del singolo, su questo non ci piove, così come il Dac (DG Autorità di gestione Fondo europeo di sviluppo regionale).

Le grosse associazioni di categoria hanno un impatto sicuramente superiore, molti però si interfacciano direttamente con l'assessore alle attività produttive (DG per lo Sviluppo economico e le attività produttive – Programmazione delle politiche per lo sviluppo economico).

Su queste dinamiche spingono molto i rapporti interpersonali tra i vertici: la sensibilità politica verso questo comparto, verso quest'industria, verso quest'azienda, e la capacità di quest'azienda di essere attrattiva per la politica, nel senso che magari questa azienda fa economia, fa sviluppo di questa Regione e magari il politico la tiene in considerazione perché è un'azienda forte [...] quindi ovviamente chi ha questo potere riesce a essere più influente nei confronti delle decisioni politiche (DG per lo Sviluppo economico e le attività produttive, staff Manifattur@CAMPANIA: Industria 4.0).

Dunque, emerge come la capacità di determinate associazioni di categoria e organizzazioni di rappresentanza di esprimere meglio le proprie esigenze, all'interno dei tavoli di partenariato socio istituzionali, per certi versi sconfitti già in una dinamica di “pressione” e di rivendicazione di interessi settoriali che coinvolge gli apparati pubblici nelle vesti di interlocutori privilegiati.

La parte più consistente e proficua relativa alla costruzione delle relazioni con i rappresentanti cruciali delle amministrazioni, avviene in sedi non istituzionalizzate, per cui i momenti ufficiali e formali vengono spesso utilizzati dagli attori come mera occasione di preliminare conoscenza reciproca da sviluppare in altri contesti, dove diventa più concreta la possibilità di influenzare il processo decisionale. Si approfondirà il tema nel prossimo paragrafo.

4. L’azione dei gruppi di pressione nelle fasi di decentramento della policy e la continuità d’azione dei settori strategici

Negli ultimi anni in letteratura è emersa la necessità di dover approcciare ai temi dell’informalità e allo studio dei gruppi di interesse rapportandosi alle differenti (aree di) policy pubbliche nelle quali questi ultimi agiscono. Dal punto di vista teorico-concettuale l’approccio della *policy analysis* offre delle prospettive interpretative che mettono al centro le singole politiche e le relative arene di potere, caratterizzate da risorse, attori e logiche d’azione anch’esse differenti (Ferrera, 2011; Lizzi e Lanzalaco, 2022). Tale framework analitico – che tiene conto della peculiare transizione italiana e delle fasi di disintermediazione degli anni Novanta (Capano *et al.*, 2014) – assegna un ruolo centrale alle configurazioni di gruppi di interesse in uno scenario inedito, caratterizzato da una maggiore fragilità di attori quali partiti e istituzione parlamentare precedentemente centrali. La prospettiva delle politiche pubbliche pone in tal modo il fuoco delle analisi sugli attori, sui processi, sui network e, come ulteriore evoluzione, sulla scomposizione del *policy process* nelle sue differenti fasi, al fine di rintracciare elementi di specificità in riferimento ai condizionamenti eventualmente operati dai gruppi di pressione.

Nel caso della politica di coesione, circoscritta al caso campano, la distinzione del processo di decentramento nelle due distinte fasi di formulazione degli obiettivi strategici e di implementazione delle priorità di intervento acquisisce centralità per il coinvolgimento di una differente compagnia di attori. Le due fasi di formulazione e attuazione vedono, come tendenza generale, un ruolo di protagonismo maggiore rispettivamente dell’attore politico nel primo caso, e di quello amministrativo nel secondo. Tale attribuzione ha valore quasi

unicamente analitico poiché è facile comprendere come nella fase di formulazione può esservi ugualmente un'influenza degli attori amministrativi e come, di converso, in quella di implementazione può esserci una qualche forma di intervento da parte dell'attore politico. Dal punto di vista dei gruppi di intermediazione, invece, le due fasi si distinguono per un differente grado di attivismo. In particolar modo la ricerca empirica ha mostrato come le coalizioni di interesse diventino attive e si mobilitino maggiormente in quella di attuazione.

In quella fase (formulazione) almeno formalmente no, poi nella fase più attuativa assolutamente può capitare di ascoltare delle associazioni datoriali per tarare bene le misure rispetto ai fabbisogni, ma non nella fase di rilevazione dei fabbisogni, almeno formalmente perché quella viene dal programma di governo [...]. Non è tanto nell'e-laborazione delle politiche di carattere generale ma sempre nella fase più gestionale (DG per lo Sviluppo economico e le attività produttive – Programmazione).

La fase di implementazione (scrittura di decreti attuativi, definizione di norme e disposizioni tecniche) fa registrare una più attiva partecipazione dei gruppi di interesse regionali coinvolti in parte dagli attori governativi per necessità politico-elettorali (di consenso) o tecniche (di expertise e supporto attuativo, sostegno nella traduzione operativa dei provvedimenti e nell'avvio dell'implementazione).

Sono queste, infatti, alcune delle risorse che i gruppi di interesse o di pressione (Bitonti, 2022) mettono in campo, sfruttando quella fase del processo che, per definizione, consente loro di esplicare maggiormente potere negoziale rispetto al momento deputato alla definizione delle priorità strategiche, che la stessa impostazione sovranazionale vuole in tal senso ampia e dalle maglie larghe.

I gruppi di interesse possono agire meno sulla programmazione, più sulla concreta attuazione; gli obiettivi dei programmi poi sono abbastanza ampi, è evidente che col bando posso tradurre in pratica quello che è stato approvato dalla Commissione europea in un senso piuttosto che nell'altro (DG Autorità di gestione Fesr).

Sicuramente ci sono due fasi: la fase in cui si propone, e quindi si va dalla politica... Una volta che è stata accettata, poi si interfaccia direttamente con la Direzione per capire materialmente come deve operare per non perdere quel finanziamento. Quindi proprio sono due fasi, tant'è che... quante volte chiamava l'assessore e diceva vedi che verrà questo, mettiti a disposizione, dagli tutte le spiegazioni di cui ha bisogno! (DG per l'Università, la ricerca e l'innovazione).

Esaminando la caratterizzazione e i profili dei principali gruppi di interesse attivi in regione va considerato come la definizione delle priorità strategi-

che regionali abbia conosciuto, tra i vari cicli, una progressiva focalizzazione sui temi della ricerca e sviluppo legati alle opportunità di crescita del sistema produttivo e, in particolare, ai settori strategici e di punta della Campania. Il ciclo di programmazione 2014-2020, attraverso la Ris, si fonda essenzialmente sull'uso delle tecnologie abilitanti di Industria 4.0, che rimanda a quegli attori che sono già pienamente inseriti in tali processi e che riescono, pertanto, far valere tali risorse come significative nei momenti di negoziazione con gli apparati pubblici regionali. Questo non vuol dire che non possano emergere altri settori o singole realtà produttive capaci ugualmente di negoziare attraverso queste stesse risorse ma, sul tema dei gruppi di interesse che più di altri mostrano attivismo e potere di pressione, tendenzialmente ci si riferisce a compatti produttivi o rappresentanze di categorie omogenee.

Proprio su tale versante, e ancora tra gli elementi che accomunano i cicli di programmazione analizzati dal punto di vista delle componenti informali locali, va pertanto rilevata una certa continuità d'azione in quei gruppi di interesse espressione dei settori maggiormente strategici nel contesto economico produttivo regionale. Si tratta di quei settori che tradizionalmente caratterizzano il tessuto produttivo campano e che, nel tempo, sono andate identificandosi con le cosiddette "quattro A", ovvero abbigliamento, aerospazio, agroalimentare/agroindustria e automotive. Questi ultimi, tenendo anche conto di alcune trasformazioni strutturali ed esogene dell'economia e della società – globalizzazione e finanziarizzazione dei mercati, progressiva centralità dei temi di Ricerca e sviluppo, spinta all'innovazione e alla digitalizzazione dei processi produttivi – hanno in parte operato una riconfigurazione delle logiche d'azione e delle risorse negoziate, che ne hanno garantito una certa resilienza nel passaggio tra i cicli di programmazione della politica di coesione. D'altro canto, nell'ambito di questi ultimi si è assistito spesso a mutamenti degli obiettivi strategici e delle declinazioni nelle relative priorità d'investimento del livello regionale che non sembrano aver inficiato in modo particolare sulle opzioni di voice dei gruppi rappresentanti di tali settori.

Entrambe le circostanze – esogene ed endogene – non avrebbero comunque compromesso il mantenimento di una posizione di leadership nel contesto produttivo regionale e un certo potere di intermediazione, già nelle sedi istituzionali e formalizzate. Si sta considerando, in sintesi, che i principali gruppi di pressione che agiscono in ambito regionale siano espressione proprio, e ancora, dei settori produttivi che abbiamo visto essere strategici. Alcune evidenze empiriche supportano tali riflessioni.

È ovvio che un gruppo di interesse possa anche in qualche maniera indurre un'amministrazione... dice guarda: noi fatturiamo di più, abbiamo più addetti, muo-

viamo insomma... quindi piegare l'attuazione di un programma in una direzione piuttosto che nell'altra (DG Autorità di gestione Fesr).

In coerenza con quella che è la nostra la vocazione di Regione che ha una serie di eccellenze – le quattro A famose – il nostro obiettivo è stato sempre quello di promuovere soprattutto quei settori (DG Autorità di gestione Fondo europeo di sviluppo regionale – Programmazione risorse).

L'aeronautica in Campania ha sicuramente raggiunto importanti traguardi, infatti la componentistica degli aerei è uno dei settori maggiormente produttivi, sia in termini di qualità che di quantità. Ma anche in altri comparti la Campania ha fatto registrare significativi passi in avanti, per esempio quello del pomodoro (DG per lo Sviluppo economico e le attività produttive, staff Manifattur@Campania: Industria 4.0).

Tenga conto che noi abbiamo fatto un primo accordo di programma col cofinanziamento, un addendum di risorse ancora per le quattro A, per dare nuove risorse per l'aerospazio in particolare... Sull'aerospazio vengono dedicate proprio risorse specifiche (DG per lo Sviluppo economico e le attività produttive – Programmazione).

È fin troppo evidente che quelli sono i comparti che funzionano e su cui immaginare di investire in Campania (DG per la mobilità).

Considerando che l'interesse principale di tali gruppi è rimasto nel tempo quello di conservare una certa posizione di privilegio nelle opzioni allocative operate dagli apparati pubblici locali, con la conseguenza di riuscire ad avocare a sé significative risorse finanziarie, quello che si intende far osservare è come essi abbiano progressivamente rimodulato e affinato le proprie risorse – *expertise, know-how*, consolidamento nel sistema produttivo regionale e posizionamento internazionale – sfruttando la progressiva concentrazione tematica dei programmi (di derivazione comunitaria) verso i temi dell'innovazione e della ricerca e sviluppo legati al mondo produttivo, particolarmente congeniali ai settori di cui stiamo parlando.

5. L'evoluzione dei gruppi di pressione in Campania

In questo paragrafo si vuole delineare l'azione che ha caratterizzato i gruppi di interesse più specificatamente nei tre cicli di programmazione esaminati, in rapporto alle caratteristiche di questi ultimi e andando a ricercare, ove possibile, le distinzioni tra essi ma tenendo presente la continuità che ha invece caratterizzato la rappresentanza in alcuni comparti strategici.

Il ciclo di programmazione 2000-2006, come noto, inaugura una fase che attribuisce nuove funzioni e competenze alle Amministrazioni regionali anche in conseguenza degli importanti cambiamenti istituzionali interni introdotti con il decentramento e la riforma del Titolo V della Costituzione. Sul tema delle politiche di sviluppo territoriale e dei Fondi strutturali il mutamento cardine ha riguardato la centralità del ruolo delle Regioni nelle nuove vesti di programmatore degli obiettivi di crescita, di ricognizione dei bisogni collettivi e selezione degli strumenti atti a soddisfarli, e di gestione, ripartizione e allocazione delle risorse finanziarie comunitarie assegnate.

Questa condizione ha anche generato una riconfigurazione degli equilibri tra le compagnie di attori formali e informali fino a quel momento centrali. Mentre nella stagione immediatamente precedente, che si identifica con la fase della Nuova programmazione, erano gli attori del livello decentrato e, più specificatamente, le coalizioni locali a essere investite di un differente protagonismo e attirare più risorse pubbliche, la politica di coesione assegna un risalto maggiore agli attori che operano su scala regionale: sono questi ultimi, infatti, attraverso la titolarità nella definizione degli obiettivi di sviluppo e delle priorità d'investimento, a intermedicare tra gli interessi che vanno coagulandosi attorno ai finanziamenti comunitari.

L'impostazione strategica, con una regia fortemente regionale, ha determinato una concentrazione tematica e finanziaria verso interventi finalizzati alla riqualificazione e alla valorizzazione del patrimonio turistico e culturale della regione. Di fatto, il centro ha identificato alcuni ambiti come prioritari – turismo, ambiente e beni culturali – destinandovi buona parte delle risorse disponibili e puntando su un gruppo ristretto di interlocutori e di attori, nelle vesti di beneficiari. Tra questi ultimi si annovera la stessa Regione Campania, le Soprintendenze, altri organismi ed enti pubblici che, assieme, hanno concentrato una quota elevata del totale degli investimenti infrastrutturali dei Progetti integrati¹⁷.

L'insieme di tali beneficiari¹⁸ ha dunque rappresentato, da un punto di vista attuativo, la traduzione degli obiettivi che la programmazione regionale aveva assegnato alle politiche territoriali di sviluppo configurando, in termini di governance, un'asimmetria decisionale che ha limitato a una funzione puramente consultiva gli altri attori locali più decentrati. Si vuole dunque porre

¹⁷ In totale appena 18 su 374 beneficiari (corrispondenti a meno del 5% del totale) raccolgono quasi il 39% di tutti gli investimenti Fesr programmati, e più del 40% di quelli realizzati. Fonte: Nvvip, Valutazione *ex post* dei Progetti integrati del Por 2000-2006.

¹⁸ Oltre a Regione e Sovrintendenze, si tratta di 4 città capoluoghi di provincia, di 2 Enti Parco, di una Comunità montana (Terminio Cervialto), di una Provincia (Benevento) e un Comune non capoluogo (Bacoli).

l'accento sul fatto che una delle strumentazioni chiave della stagione della Nuova programmazione veniva traghettata nel differente regime di policy della politica di coesione anche con l'obiettivo di riportare il timone della governance e il protagonismo decisionale a livello di Amministrazione regionale e delle singole Amministrazioni provinciali, comprimendo nella maggior parte dei casi la partecipazione e l'inclusione di altri soggetti e del partenariato economico-sociale, così come previsto invece nel disegno originario dei PI.

Nella pratica le risorse sono state prioritariamente assegnate a progetti di sviluppo orientati al rilancio in chiave turistico-culturale dei territori, anche sostenendo la riqualificazione e valorizzazione del patrimonio dei beni culturali. La strategia di impostazione regionale si è indirizzata verso alcune realtà e settori selezionati, con una significativa concentrazione di interventi verso un numero assai limitato di casi, che hanno interessato appena 5 Progetti integrati¹⁹. L'obiettivo si è inscritto nella valorizzazione di precisi attrattori culturali, gestiti dalle Soprintendenze, sui quali sono state convogliate importanti risorse, mentre sul resto delle progettualità che hanno interessato i PI si registra una certa frammentazione. Questa forte struttura di spesa di per sé non lascia emergere se ciò sia dovuto alla scelta dei policy maker regionali o all'influenza di gruppi di interesse, intervenuti a monte o a valle delle fasi decisionali, richiamando una quota significativa di tali risorse.

Il successivo periodo di programmazione in Regione Campania, quello 2007-2013, subisce gli effetti dirompenti della prolungata crisi finanziario-economica iniziata nel 2008, influenzando da subito e in maniera significativa l'evoluzione dei Programmi operativi, sia da un punto di vista più eminentemente finanziario, riducendo l'ammontare di risorse disponibili per il cofinanziamento dei programmi di investimento, sia dal punto di vista più specificatamente allocativo, poiché si sono privilegiati progetti e investimenti con ricadute di breve periodo, di più semplice realizzazione e gestione, in modo da evitare di restituire risorse non spese all'UE. Le riprogrammazioni e l'introduzione di ulteriori strumentazioni in grado di velocizzare la distribuzione della spesa – oltre che il ricorso ai così detti progetti sponda – hanno in parte stravolto il disegno strategico originario e, sul terreno dell'informalità, non hanno permesso l'identificazione di profili di gruppi di interesse ben definiti e maggiormente attivi.

Da un lato, infatti, è possibile riferirsi a elementi che confermerebbero il mantenimento di una certa centralità degli investimenti sui temi infrastrut-

¹⁹ I PI sono: Napoli Città, Grandi attrattori culturali Napoli e Campi Flegrei, Parco nazionale del Cilento e Portualità turistica, nei quali si è arrivati a concentrare quasi il 39% delle risorse.

turali (di trasporto *in primis*), e dei settori che abbiamo identificato come strategici, che hanno contribuito a consolidarne i rapporti col sistema delle università e della ricerca, anche attraverso la costituzione dei Distretti tecnologici. Di contro, va considerato che la programmazione 2007-2013 si caratterizza, a livello più specificatamente politico, per l'avvicendamento tra due legislature, di orientamento politico diverso.

L'era Bassolino lasciava il posto a una “parentesi”, della durata di cinque anni, del governatore Caldoro, di orientamento di centro-destra, che esprimeva la volontà di imprimere un cambiamento nelle scelte strategiche e di renderlo visibile. Per alcuni ambiti si è trattato di azzerare i precedenti assetti e, attraverso un classico meccanismo di *spoil system*, posizionare delle figure chiave nei ruoli maggiormente strategici, attraverso cui manifestare una censura rispetto al passato. Una circostanza che avrebbe influito anche sui ritardi accumulati della programmazione e sulla conseguente necessità di ricorrere alle misure di accelerazione della spesa cui si è fatto cenno.

L'insediamento della Giunta Caldoro... io mi ricordo che i primi due anni li passammo a revocare i provvedimenti della giunta precedente, quindi ricorsi, contestazioni, insomma abbiamo passato i primi due anni a litigare con la gente per questa voglia della giunta di tracciare un confine netto col passato. Questo poi secondo me ha influito sui ritardi della programmazione che hanno portato poi al disastro della valutazione 2007-13 e quindi all'accelerazione della spesa (DG per lo Sviluppo economico e le attività produttive).

È possibile osservare come questa fase veda, dal punto di vista dell'impostazione strategica dei programmi regionali, i prodromi di ciò che verrà meglio sistematizzato nel ciclo successivo (nonostante il diverso orientamento politico): la progressiva concentrazione tematica e settoriale, e la ricerca, per i gruppi informali, di un'interlocuzione istituzionale diversa rispetto al passato e più vicina agli attori più direttamente coinvolti nelle fasi di implementazione. Si tratta di cambiamenti che prefigurano un processo di allontanamento dai territori e una focalizzazione maggiormente settoriale che avrebbe favorito la riorganizzazione dei gruppi di intermediazione più attivi e un parziale riadattamento delle risorse negoziate.

Rispetto al precedente, il ciclo 2014-2020 rappresenta un punto di rotura non solo in fatto di orientamento politico prevalente (con il presidente De Luca si ritorna a un governo di centro-sinistra) ma, da un punto di vista amministrativo e di gestione dei Fondi strutturali, diviene il primo ciclo in cui le strutture responsabili sono le Direzioni generali, per effetto della riforma dell'ordinamento amministrativo regionale (Regolamento n. 12.2011), pensata per dare maggiore rispondenza alle mutate caratteristiche del policy

making e alle nuove esigenze di governance regionale, individuando meccanismi di coordinamento e integrazione fra i livelli di governo e le Direzioni.

Come accennato, gli orientamenti strategici campani si sono indirizzati verso, da un lato, la riproduzione di quelli definiti in sede comunitaria e, dall'altro, un'ulteriore razionalizzazione e concentrazione tematico-settoriale degli sforzi programmatici e finanziari già operati nel ciclo precedente. Per tale periodo, infatti, ciò che ha rappresentato un importante vademecum da cui far discendere le linee attuative è la Ris, con la relativa focalizzazione, come abbiamo visto, su precisi domini produttivi di interesse strategico e dall'elevato potenziale di crescita. I gruppi di pressione che già tradizionalmente erano espressione di tali settori hanno, in questa fase, ulteriormente affinato le proprie strategie adattandole ai mutamenti intervenuti, specie in relazione alla digitalizzazione, all'innovazione dei processi produttivi e al raccordo con la ricerca, e all'internazionalizzazione.

A monte c'è un piano che prevede anche dei settori target che sono sostanzialmente quelli della Ris, a cui si aggiungono alcuni settori che sono un po' tradizionali, quelli del tessile, abbigliamento e calzature. Normalmente c'è una priorità per questi settori ma non è mai un'esclusività (DG Autorità di gestione Fondo europeo di sviluppo regionale).

Abbiamo i nostri famosi ambiti di specializzazione che continuano a essere l'aerospazio, le biotecnologie, salute, agroalimentare, abbiamo l'energia, abbiamo la blue economy, i beni culturali, il turismo, nuovi materiali e tecnologie abitanti, la moda, trasporti e logistica (DG per l'Università, la ricerca e l'innovazione).

Emergerebbe, pertanto, come i gruppi di interesse regionali abbiano progressivamente adeguato e rimodulato la propria azione anche attraverso l'ausilio e il supporto dei Fondi strutturali e, in particolare, delle priorità strategiche in seno alla strategia Ris. Se è vero che per alcuni settori (come aeronautica e automotive) permanere in un segmento di media e alta innovazione è connaturato al proprio core business, al di là del finanziamento pubblico legato alla politica di coesione, è pur vero che quest'ultimo costituisce una modalità per perseguire il mantenimento di un livello di eccellenza, la tenuta delle imprese satellite, dell'indotto e dei livelli di occupazione, consolidando il loro contributo al Pil regionale.

Per tali ragioni il legame tra comparti di eccellenza, sostegno pubblico e l'allocazione dei Fondi strutturali, si è alimentato nel tempo anche grazie al potere negoziale e alle risorse di cui tali settori, e i relativi gruppi di interesse, dispongono. Questi ultimi hanno infatti favorito una concentrazione finanziaria, utilizzando la leva della Ris a sua volta condizionata da vincoli

nazionali ed europei sempre più stringenti sia dal punto di vista economico-finanziario che in riferimento alle azioni programmatiche perseguitate. Queste ultime, attualmente, tendono ad avere caratteristiche maggiormente sottrattive, conflittuali e divisive (Ferrera, 2011) che riducono anche le possibilità per i gruppi di interesse di interagire proficuamente con i decisori pubblici soprattutto nelle prime fasi del ciclo di policy, di scrittura delle linee strategiche e programmatiche, così come la ricerca empirica ha teso a dimostrare.

6. Istanze consolidate ed emergenti: la riconfigurazione delle interlocuzioni

I vincoli principali della politica di coesione – quadro regolativo, obiettivi strategici europei e nazionali, risorse stanziate – incidono non solo su alcuni mutamenti che interessano gruppi consolidati e relativamente coesi, ma anche sulla formazione di nuove coalizioni di interessi. Nel caso della regione Campania si è assistito a una progressiva focalizzazione su determinate aree tematiche e settori produttivi che, nel tempo, ha visto il coinvolgimento di enti e organizzazioni collaterali che sfruttano le sinergie create, in termini di apporto di risorse specifiche e competenze scientifiche. Si tratta di ambiti che riescono a legare i propri assetti ai percorsi di diversificazione economica e produttiva in atto, come sanità e costruzioni o, come nel caso di università, centri di ricerca di eccellenza e assistenze tecniche (costanti nei periodi) che consentono di ampliare la base dei soggetti coinvolti nei processi di innovazione. I nuovi gruppi di pressione si stanno formando nei settori che assumono l'innovazione nel suo significato più ampio e meno codificato, si legano intorno a fattori comuni che consentono di razionalizzare le scelte strategiche e aumentarne l'efficacia (Lorenzi, 2014).

I centri di ricerca, dove c'è anche una lobby chiaramente, le università... fortissime sono anche le università, hanno un grossissimo ruolo e vantaggi (DG per l'Università, la ricerca e l'innovazione).

[I nuovi gruppi sono] i costruttori, i grossi costruttori: quando hai la capacità di realizzare una linea ferroviaria da due miliardi di euro, un soggetto come WeBuild piuttosto che grossi costruttori, cioè soggetti che hanno una grossa massa critica e che ovviamente hanno investimenti in regione importanti (DG Autorità di gestione Fondo europeo di sviluppo regionale – Programmazione risorse).

Nel nuovo scenario di ridefinizione delle modalità di accesso alle fasi di *agenda setting* e del policy making i gruppi di pressione in regione Campania

cercano un canale diretto e privilegiato con attori governativi (nelle coalizioni di potere) o amministrativi, a seconda del grado di organizzazione e solidità degli interessi. Quest'ultima dimensione, legata alla “consistenza” dei compatti produttivi e alla più strutturata organizzazione degli interessi – numerosità delle imprese dell’indotto, volume degli occupati, livello degli investimenti in ricerca e tecnologia, contributo al Pil – è quella che conferisce loro maggiore potere negoziale e contrattuale con gli apparati pubblici regionali.

Come abbiamo visto, parte dei mutamenti dell’azione dei gruppi di pressione sono dovuti al fatto che i cicli di programmazione sono diventati via via più concentrati, sia in termini di strategia programmatica (orientamento degli investimenti per settori e ambiti con una base produttiva già consolidata e, pertanto, in grado di garantire una crescita anche sfruttando la leva del miglioramento tecnologico), sia delle risorse, non tanto in termini di ammoniare complessivo stanziato, ma di sostegno a quei settori che – come nel caso delle priorità strategiche – ne possano garantire un maggior ritorno.

A partire dalla considerazione di tali elementi distintivi, le evidenze confermano che i gruppi di interesse espressione di tali compatti si interfacciano con gli apparati pubblici in modo diretto, o utilizzando il canale delle organizzazioni di rappresentanza. In altri settori – quelli che stanno emergendo e si stanno strategicamente coalizzando attorno ai finanziamenti comunitari – l’interazione si realizza principalmente con l’attore amministrativo, poiché si tratta di interessi ancora frammentati, non raccolti intorno a rappresentanze organizzate, con alla base una propensione alla cooperazione ancora bassa.

In estrema sintesi, i gruppi di interesse afferenti ai settori tradizionalmente e storicamente trainanti per il tessuto produttivo regionale utilizzano la leva rappresentata dalle organizzazioni di rappresentanza, le quali fanno da tramite e si rapportano quasi esclusivamente con il livello politico. In altri settori agiscono interessi ancora frammentati, nonostante si profilino processi di aggregazione strategicamente orientati (specie in relazione ai fondi comunitari) e l’interlocuzione è spesso orientata verso l’attore amministrativo.

Conclusioni

Il capitolo ha inteso far emergere i processi di condizionamento che determinati gruppi di interesse hanno operato in regione Campania in riferimento alle programmazioni dei Fondi strutturali della politica di coesione. E come sia possibile leggervi alcuni effetti del processo di disintermediazione in atto da alcuni decenni nel nostro Paese, in riferimento alle logiche che caratterizzano l’azione dei gruppi di pressione.

Con l’implosione del sistema dei partiti e la ricerca di nuovi equilibri e assetti istituzionali, infatti, l’azione di tali gruppi è divenuta più settorializzata, poco incasellabile in tipologie di comportamenti omogenei come avveniva in passato (Capano *et al.*, 2014), per adeguarsi a istanze divenute maggiormente parcellizzate. Questa fase di disintermediazione e di affrancamento dalle prassi tradizionali ha comportato una maggiore polverizzazione delle sollecitazioni di cui i gruppi si fanno portavoce. La loro azione tende a configurarsi, allo stato attuale, in modo distinto a seconda delle specifiche policy e, ancor più, delle fasi che compongono le stesse.

In tale solco, la ricerca empirica ha confermato che in Campania i gruppi di interesse tendono a essere più attivi nelle fasi legate all’attuazione degli interventi, rispetto a quella della formulazione delle strategie; un’evidenza che accomuna sia quelli più solidi e storicamente organizzati del panorama regionale che quelli di più recente formazione, i quali si legano ai precedenti sfruttando determinate sinergie e avvalendosi di specifiche risorse e scambi.

L’analisi ha mostrato, inoltre, che nel contesto economico-produttivo della regione Campania alcuni gruppi hanno sperimentato un livello di resilienza (e al limite un rafforzamento) maggiore rispetto ad altri, che ha consentito loro di adattarsi in modo proficuo a condizioni mutevoli quali la forte spinta verso le tecnologie abilitanti e i temi di Industria 4.0.

Le due distinte fasi di decentramento della policy comunitaria – che richiamano le due differenti tipologie di attori coinvolti: quello politico, da un lato, e amministrativo, dall’altro – determinano anche un profilo di interlocuzione che relaziona i gruppi di pressione più forti agli attori politici e quelli emergenti agli attori amministrativi.

Una tendenza che ugualmente si inserisce nel solco della letteratura scientifica più recente sul tema (Capano *et al.*, 2014; Ferrera, 2011; Lizzì e Lanzalaco, 2022), che ridefinisce le funzioni delle arene burocratico-amministrative che riuscirebbero a operare un maggiore controllo di alcuni settori strategici, diminuire il tasso di conflittualità e ottenere posizioni di maggiore autonomia procedurale e finanziaria. Si tratta, dunque, di una dinamica bidirezionale che assegnerebbe un nuovo ruolo alle burocrazie, di cui la ricerca futura dovrà chiarire alcuni contorni. Se è vero, infatti, che tale dinamica sfrutta la vulnerabilità del potere politico e l’indebolimento del *gatekeeping* partitico, non si sta d’altro canto affermando che il potere decisionale passi alle burocrazie. In alcuni contesti subnazionali – perlomeno quelli qui analizzati e in riferimento al periodo considerato – cresce e si consolida una leadership politica autonoma che comunque detiene il controllo dei processi di definizione dell’agenda e di formulazione degli obiettivi di sviluppo.

L'analisi condotta ha permesso di comprendere come la politica di coesione si configuri come un ambito di osservazione privilegiato e paradigmatico delle trasformazioni in termini di rappresentanza degli interessi e della formazione di gruppi di intermediazione di natura informale (Fargion *et al.*, 2006; Morlino, 2011). I Fondi strutturali diventano la cartina di tornasole delle logiche dei sistemi regionali, dove le modalità di conduzione dei rapporti tra istituzioni pubbliche e territorio e la formazione di arene regionali di rappresentanza retroagiscono e influenzano il processo stesso di europeizzazione.

Riferimenti bibliografici

- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.A. (2005), "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth", in *Handbook of Economic Growth*, vol. 1, Part 1, Elsevier, Amsterdam.
- Aniello V. (2015), "Europa 2020: come e cosa apprendere dalle passate programmazioni", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, pp. 11-35.
- Banca d'Italia, *Economie regionali. L'economia della Campania*, Rapporto annuale, varie annualità.
- Bianchi T., Casavola P. (2008), I progetti integrati territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale, *Materiali Uval*, Dps, Roma.
- Bitonti A. (2022), "Lobbying, lobby, lobbisti, gruppi di interesse e di pressione: definizioni e problemi concettuali", *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, pp. 463-478.
- Capano G., Lizzi R., Pritoni A. (2014), "Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione. Oltre il clientelismo e il collateralismo", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, pp. 323-344.
- Cerase F.P. (2005a), *Azione pubblica e imprenditorialità*, FrancoAngeli, Milano.
- Cerase F.P. (2005b), *Lo sviluppo possibile. Esiti e prospettive dei Patti territoriali in quattro regioni meridionali*, FrancoAngeli, Milano.
- Cersosimo D., Wolleb G. (2001), "Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali", *Stato e mercato*, 63 (3), pp. 369-412.
- De Vivo P. (2004), *Pratiche di concertazione e sviluppo locale*, FrancoAngeli, Milano.
- De Vivo P. (2006), "La regionalizzazione dei patti territoriali", *Sociologia del Lavoro*, 101, pp. 81-92.
- Fargion V., Morlino L., Profeti S. (a cura di) (2006), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M. (2011), "Studio dei gruppi e analisi delle politiche: un incontro fruttuoso?", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, pp. 377-385.
- Lizzi R., Lanzalaco L. (2022), "Teoria dell'organizzazione e gruppi di interesse. Tradizioni di ricerca e prospettive", *Quaderni di Scienza Politica*, 3, pp. 361-382.

- Lizzi R., Pritoni A. (2019), "Lobbying in tempi difficili. Gruppi di interesse e policy making nell'Italia della disintermediazione", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, pp. 157-180.
- Lorenzi M. (2014), "Società di consulenza per le relazioni istituzionali in Italia, fra offerta e domanda: una prima indagine conoscitiva", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, pp. 109-140.
- Mayntz R. (1999), "La teoria della governance: sfide e prospettive", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 29 (1), pp. 3-21.
- North C.D. (1997), *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, il Mulino, Bologna.
- Milio S. (2007), "Can Administrative Capacity explain Differences in Implantation Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy", *Regional Studies*, 41 (4), pp. 429-442.
- Morlino L. (2011), "Per non dimenticare Bentley: dai gruppi alle politiche", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, pp. 397-406.
- Piattoni S. (2005), "La 'governance' multi-livello: sfide analitiche, empiriche e normative", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 3, pp. 417-445.
- Polverari L., Tagle L. (2015), "Gli esiti di lungo periodo della politica di coesione in Campania. Alcune lezioni per la programmazione 2014-2020", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, pp. 105-135.
- Polverari L., Tagle L. (2014), *Evaluation of the main achievements of Cohesion policy programmes and projects over the longer term in 15 selected regions: Case Study Campania*, European Commission, Directorate-General for Regional and Urban policy e London School of Economics, Brussels.
- Presidenza della Giunta regionale della Campania, Dipartimento dell'economia, "Por Campania 2000-2006", *Bollettino Ufficiale della Regione Campania*, numero speciale, 23 novembre 2005.
- Presidenza della Giunta regionale della Campania, "Por Campania Fesr 2007-2013", *Bollettino Ufficiale della Regione Campania*, numero speciale, 23 novembre 2007.
- Presidenza della Giunta regionale della Campania, *Por Campania Fesr 2014-2020*, <https://porfesr.region.campania.it/it/por/programma-operativo-b8q8> (versione modificata in base alla Decisione CE del 26/10/2023).
- Regione Campania, "RIS3 Campania 2014-2020", *Bollettino Ufficiale della Regione Campania*, 91, 30 dicembre 2016.
- Regione Campania, Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, *Rapporto di valutazione ex ante Programma operativo Fesr 2007-2013*, <https://www.regione.campania.it/assets/documents/nvvip-rapporto-valutazione-ex-an-te-programma-operativo-fesr-2007-2013-maggio-2007.pdf>.
- Regione Campania, *Rapporto finale di esecuzione Por Fesr Campania 2000-2006*, http://viavas.region.campania.it/opencms/export/sites/default/FESR/download/sez_documenti/REF_POR_Campania_2000-2006_def1.pdf; http://viavas.region.campania.it/opencms/export/sites/default/FESR/download/sez_documenti/REF_POR_Campania_2000-2006_def2.pdf.

- Regione Campania, *Rapporto finale di esecuzione Por Fesr Campania 2007-2013*,
<https://porfesr.regione.campania.it/assets/documents/rfe-fesr-campania-2007-2013-def.pdf>.
- Rodríguez-Pose A. (2013), *Do Institutions Matter for Regional Development?*, London School of Economics, London.
- Svimez, *Rapporto sull'economia e la società del Mezzogiorno*, varie annualità.
- Surubaru N.C. (2017), “Administrative capacity or quality of political governance? EU Cohesion Policy in the new Europe, 2007-13”, *Regional Studies, Taylor & Francis Journals*, 51 (6), pp. 844-856.
- Terracciano B., Graziano P.R. (2016), “EU Cohesion Policy Implementation and Administrative Capacities: Insights from Italian Regions”, *Regional & Federal Studies*, 26 (3), pp. 1-28.

4. La governance dello sviluppo: strategie, interessi e impatti sui territori degli investimenti dei Por in Campania

di Antonio Russo

Introduzione

Nel capitolo è sintetizzata l'analisi delle ventisette interviste effettuate in Campania a testimoni privilegiati (politici, dirigenti e funzionari regionali, sindacalisti, membri del partenariato socio-istituzionale) coinvolti nei Programmi operativi regionali (Por) in uno o più cicli di programmazione a partire dal 2000. Il lavoro, muovendo dalle rappresentazioni degli intervistati, risponde alle seguenti domande di ricerca: quali spazi sono stati effettivamente riconosciuti alla partecipazione degli stakeholder nella definizione e nell'implementazione dei Por in Campania? Quali sono stati, secondo gli intervistati, i principali punti di forza e le criticità che hanno connotato tali esperienze, e il relativo impatto sullo sviluppo regionale?

Il capitolo si divide in tre sezioni. Nella prima parte sono delineate le rappresentazioni degli intervistati riguardo alle caratteristiche della struttura produttiva regionale, con particolare riferimento alle criticità presenti. La seconda sezione è dedicata alla discussione delle scelte strategiche operate dai Por in Campania, alla congruenza o meno con le esigenze e i bisogni diffusi entro la struttura economica locale; segue una discussione sull'efficacia percepita degli investimenti e delle ricadute sullo sviluppo, e un focus relativo all'influenza dispiegata dai gruppi di interesse sulle scelte strategiche operate dalla struttura di governance. Nell'ultima parte del capitolo sono sintetizzati i principali limiti evidenziati dagli intervistati riguardo a questa esperienza di policy. Seguono delle considerazioni di ordine conclusivo.

1. Le caratteristiche del contesto regionale

Partiamo anzitutto dalla ricostruzione delle caratteristiche della struttura produttiva campana delineate dagli intervistati. In Campania è stata storicamente localizzata la componente più moderna e consistente dell'industria meridionale. Attualmente, secondo gli intervistati, si possono individuare quattro comparti trainanti nell'economia locale: abbigliamento, agroalimentare/agroindustria, aerospazio e automotive (le “quattro A”). Minore e scarso rilievo, nella rappresentazione degli intervistati, hanno settori (pur rilevanti per l'economia regionale) come il turismo o la logistica, e dunque tali comparti – pur essendo oggetto di interventi e di finanziamenti nei vari cicli di programmazione della PEC – saranno tralasciati nella seguente trattazione.

Le “quattro A” sono segmenti produttivi piuttosto eterogenei sotto il profilo della morfologia strutturale. L'abbigliamento e l'agroalimentare, da un lato, presentano scarse barriere all'entrata, risultano segnati dalla predominante presenza di piccole e medie imprese poco innovative, che fanno della concorrenza di costo la loro principale leva competitiva. L'agroindustria, l'aerospazio e l'automotive presentano, invece, una configurazione più eterogenea sul piano dimensionale, con un ruolo trainante espletato da *big players* e aziende leader del settore intorno alle quali si è strutturato, nel tempo, un denso indotto di piccole e medie imprese locali, che opera in sinergia con le prime attraverso rapporti di subfornitura. Data la conformazione *capital intensive* di questi settori, le barriere all'entrata risultano piuttosto elevate, mentre le strategie competitive delle aziende sono maggiormente focalizzate sulla costruzione di vantaggi competitivi sofisticati, con ingenti investimenti in innovazione e la strutturazione di sinergie con gli enti di ricerca e le università operanti sul territorio. Questi tre settori sono frequentemente considerati dagli intervistati i più rilevanti per l'economia regionale, data anche la presenza sul territorio di grandi aziende leader, che fanno da traino alle filiere campane.

In Campania continuano dunque a operare rilevanti realtà industriali, sopravvissute alla fine dell'intervento straordinario e alla crisi dell'assetto fordista: dal sistema moda all'agroalimentare, dal comparto aeronautico al settore automobilistico. A tali segmenti industriali più consolidati si aggiungono filiere emergenti, entrate nell'agenda di policy regionale più di recente, anche su impulso delle strategie di sviluppo nazionali ed europee:

Mentre prima si partiva essenzialmente dalle *quattro A*, oggi l'asse si è un po' spostato anche rispetto al Pnrr, verso l'economia circolare, biotecnologie, settore farma-sanitario, in Campania è molto forte anche il *packaging* (intervista n. 1, dirigente regionale).

Secondo gli stessi testimoni privilegiati intervistati, e come si vedrà nei paragrafi successivi più approfonditamente, i fondi europei hanno espletato un importante ruolo di sostegno dell'apparato produttivo campano, esposto alla globalizzazione e alla concorrenza di costo dei *competitors* localizzati nelle economie emergenti. Tale azione di sostegno è stata spesso espletata in una funzione puramente difensiva, e non avrebbe dunque indotto – secondo gli intervistati – rilevanti ricadute espansive: ha difeso l'esistente in modo talvolta protezionistico o, addirittura, assistenziale, senza tuttavia contribuire a riorientare il tessuto produttivo locale verso segmenti a maggiore valore aggiunto (meno esposti alla concorrenza di costo delle economie periferiche) e orientati a superare le storiche criticità strutturali che ne circoscrivono le capacità competitive. Veniamo così alla trattazione dei limiti endogeni al tessuto produttivo regionale.

I deficit strutturali, evocati con più frequenza dagli intervistati con riferimento al caso campano, ricalcano molte criticità tipiche dell'apparato produttivo italiano e meridionale in particolare: sub-dimensionamento delle unità produttive, sottocapitalizzazione, bassa integrazione tra aziende e limitata cooperazione, dipendenza dai finanziamenti pubblici per gli investimenti, circoscritta propensione all'innovazione tecnologica (sebbene con rilevanti differenze settoriali ed eccezioni nel comparto automotive e aerospazio). Sottolineano a riguardo alcuni intervistati:

Il problema fondamentale che abbiamo nel nostro tessuto produttivo è di un mondo imprenditoriale assolutamente parcellizzato, è un microcosmo proprio (intervista n. 4, dirigente regionale).

L'imprenditoria locale è troppo legata ai finanziamenti pubblici, non ha una forza autonoma. È molto piccola, frammentata, e questo crea debolezza (intervista n. 8, membro del partenariato economico-sociale).

Tali caratteristiche strutturali si sovrappongono a un approccio operativo e competitivo dell'imprenditoria locale poco orientato allo sviluppo di sinergie e di relazioni reticolari con altre aziende; di conseguenza, le diseconomie di scala (proiezioni dell'accennato sub-dimensionamento aziendale) frequentemente non risultano compensate da economie di agglomerazione o di scopo. Così, caratteristiche strutturali e orientamenti culturali – diffusi nell'imprenditoria autoctona – si rafforzano reciprocamente, finendo per acuire le distorsioni e le strozzature presenti nel tessuto produttivo campano. Queste, beninteso, non risultano molto diverse da quelle mediamente operanti su scala nazionale, sebbene appaiano localmente più accentuate.

Oltre al sub-dimensionamento non compensato da forme di cooperazione e da economie esterne, a circoscrivere ulteriormente le capacità competitive delle aziende locali concorre anche la limitata propensione all’innovazione tecnologica, questione segnalata da molti intervistati e frequentemente ricondotta alle caratteristiche strutturali dell’apparato produttivo:

Il tessuto produttivo campano è molto piccolo, quindi diciamo le imprese che sono in grado poi di recepire questa sfida dell’innovazione e di cambiare effettivamente i processi produttivi orientandosi verso processi più efficienti sono poche, qui non c’è l’humus culturale giusto (intervista n. 6, dirigente regionale).

Molto spesso queste imprese non hanno neanche ben chiare le loro idee, quindi si cerca di trovare una sorta di compromesso perché bisogna finanziare queste tematiche [...] il fine ultimo è quello di cercare di renderle più competitive, però il fine dell’investimento non è proprio la ricerca dell’ultima tecnologia ma frequentemente anche quella un poco più o meno moderna, per cercare comunque di permetterle di restare sul mercato, mettiamola così (intervista n. 2, dirigente regionale).

Le imprese campane, anche quando incentivate a innovare da apposite politiche (tipo Industria 4.0), adotterebbero (secondo l’intervistato) innovazioni che non le posizionano, comunque, sulla frontiera tecnologica. Del resto, la capacità di *assorbimento esterna* (Cohen e Levinthal, 1989) di nuove tecnologie e di nuove conoscenze è strutturalmente limitato dal *know-how* di cui le aziende già dispongono. Di conseguenza, le aziende più distanti dalla frontiera tecnologica hanno un’endemica difficoltà ad adottare nuove tecnologie.

Un ulteriore fattore che abbassa l’orientamento all’innovazione delle imprese campane va rintracciato anche nella rilevante ampiezza del locale mercato del lavoro informale, e nell’esteso ricorso al lavoro nero. La disponibilità di un consistente esercito industriale di riserva a basso costo riduce drasticamente gli incentivi all’innovazione tecnologica, orientando parte del tessuto produttivo autoctono verso un uso più intensivo, flessibile e non regolato, del lavoro; le imprese autoctone non di rado traggono da questo approccio estrattivo all’uso della forza-lavoro rilevanti quanto indebiti vantaggi competitivi. È soprattutto nel comparto della produzione di beni di consumo finali a bassa tecnologia che tali pratiche sono più diffuse, consentendo alle piccole e medie imprese di potenziare (in modo fraudolento) la loro redditività attraverso la compressione del costo del lavoro e mediante il diffuso ricorso al lavoro nero, questione sottolineata in particolare dai sindacalisti intervistati. Tale forma distorta di competitività statica disincentiva il ricorso alla leva della competitività dinamica (fondata sull’innovazione tecnologica).

ca), strutturando effimeri vantaggi competitivi basati sullo sfruttamento della manodopera, ed esponendo tali settori produttivi alla concorrenza di costo delle economie emergenti. Non solo: tale approccio competitivo circoscrive drasticamente le potenziali esternalità positive derivanti dalla presenza di queste aziende sul territorio di insediamento.

In questo quadro anche le aziende già insediate tendono ad abbandonare il contesto regionale, acuendo la dinamica di deindustrializzazione in atto. Le delocalizzazioni, beninteso, non sono solo orientate verso Paesi con un minore costo del lavoro e con legislazioni che consentono un uso più flessibile della manodopera (del resto nella stessa Campania tali strategie estrattive sono ampiamente praticate attraverso il lavoro nero). Frequentemente, le delocalizzazioni sono dirette verso le Regioni del Nord Italia, alla ricerca di un assetto territoriale/istituzionale più favorevole:

Negli ultimi tempi stiamo vivendo una delocalizzazione verso il Nord. In Italia i contratti collettivi nazionali sono gli stessi, dunque gli spostamenti non sono giustificati dal maggiore costo del lavoro, ma da altre valutazioni di convenienza legate alla qualità dei territori. E qui dovrebbe intervenire la politica di coesione, ed è qui che non riusciamo a capire perché non si faccia niente. Questo vuol dire desertificazione industriale come negli ultimi decenni. Nonostante i fondi siano aumentati per il Mezzogiorno sulle varie progettualità, non c'è stato alcun miglioramento (intervista n. 7, membro del partenariato socio-economico del Por).

Il quadro che emerge dalle rappresentazioni degli intervistati è comunque ambivalente, pieno di luci e ombre, privo di tendenze nette. A fianco di realtà in declino continuano infatti a operare sul territorio aziende che, nonostante le difficoltà del contesto, riescono a inserirsi nei mercati internazionali e a utilizzare le opportunità offerte dalle politiche di incentivazione. In alcuni casi tali policy hanno fertilizzato e contribuito al consolidamento di realtà nate sul territorio:

Ci sono delle piccole e medie imprese che hanno questa capacità, penso a marchi noti nell'abbigliamento tipo Marinella [...] lui cerca sempre di organizzare delle filiere, del made in Campania nella moda. Ci sono delle cose interessanti anche nella meccanica di precisione c'è una grande creatività da parte di alcuni imprenditori. Però di sicuro operano in contesti non semplici. Ci sono aziende nel settore dell'aerospazio, che fanno parti di satellite, tipo Ompm... Gmp, la Tecnam che non è più una piccola impresa. Nell'agroalimentare molti dei pastifici di Gragnano hanno fatto delle cose innovative, anche nel settore delle scarpe ci sono artigiani che fanno dei prodotti di qualità, innovativi. Questa è una caratteristica dei campani: riuscire a trarre un aiuto anche dagli interventi pubblici (intervista n. 2, dirigente regionale).

Entro questa prospettiva, le politiche industriale che appaiono più efficaci sono probabilmente quelle che mirano a fertilizzare e potenziare esperienze, capacità e saper fare già presenti e radicati sui territori, accrescendo gli effetti di *spillover* indotti dalla localizzazione di tali attività. Le policy di supporto all'apparato produttivo hanno maggiori ricadute positive sui territori quando intersecano e si combinano con l'azione di imprenditori orientati a potenziare le capacità competitive delle aziende facendo leva sull'innovazione e, più in generale, su strategie competitive sofisticate, non basate sulla mera compressione dei costi o sulla semplice competitività statica.

Prima di procedere nella trattazione sintetizziamo brevemente i punti chiave emersi nel paragrafo. I settori più strategici dell'apparato produttivo campano, sui quali i testimoni privilegiati intervistati hanno posto l'accento, sono essenzialmente quattro: l'aerospazio, l'automotive, l'abbigliamento e l'agroalimentare. Gli intervistati hanno sottolineato un certo sub-dimensionamento che connota l'apparato produttivo regionale, non compensato da forme di aggregazione e cooperazione in grado di generare economie di agglomerazione e limitare l'incidenza delle diseconomie di scala. Il tessuto produttivo locale, composto in larga misura da piccole e medie imprese, risente altresì di una bassa propensione all'innovazione delle stesse che, per mancanza di capitali e/o di competenze, frequentemente operano distanti dalla frontiera tecnologica e presentano vantaggi competitivi poco sofisticati. Del resto, la presenza di un vasto esercito industriale di riserva (composto da sottoccupati e disoccupati) e il diffuso ricorso al lavoro nero – come ampiamente sottolineato in particolare dai sindacalisti – allentano drasticamente gli incentivi all'innovazione per il segmento di aziende che seguono strategie competitive più estrattive. Date queste caratteristiche di contesto, l'apparato produttivo campano, allo stato attuale, appare agli intervistati poco capace di risalire le catene globali del valore e di posizionarsi su segmenti di specializzazione meno esposti alla concorrenza di costo delle economie emergenti. Nonostante queste criticità, su scala regionale sono presenti eccellenze e aziende dinamiche che sono riuscite intercettare le opportunità offerte anche dalle politiche messe in campo su scala regionale per riposizionarsi strategicamente su segmenti a maggiore valore aggiunto entro i nuovi scenari competitivi dischiusi dalla globalizzazione. Passiamo dunque ad analizzare le strategie di queste policy.

2. I Por in Campania: strategie di policy e ricadute sullo sviluppo secondo gli intervistati

La trattazione del paragrafo sarà focalizzata intorno a tre questioni discusse con gli intervistati: a) la loro opinione riguardo alla congruenza tra le strategie di policy incorporate nei Por e le caratteristiche del tessuto produttivo campano; b) l'efficacia percepita degli investimenti realizzati e il relativo impatto sulla crescita regionale; c) l'influenza dei gruppi di interesse sull'attività di policy making e sulle relative scelte strategiche.

2.1. Le strategie di policy

Partiamo dalle strategie di policy incorporate nei Por delle varie programmazioni in Campania. I testimoni privilegiati intervistati, su questo punto, tendono a fornire rappresentazioni parzialmente divergenti. Da un lato c'è chi sostiene che le scelte di investimento siano tra loro integrate e raccordate a una chiara visione strategica. Su questo primo versante si collocano prevalentemente i dirigenti e i politici regionali che, avendo seguito i Por, si sentono direttamente coinvolti nel processo e responsabili dei relativi esiti. È dunque abbastanza scontato che questi diano una rappresentazione nel complesso soddisfacente riguardo ai risultati conseguiti.

Sul fronte opposto si collocano sia alcuni dirigenti regionali, sia membri del partenariato socio-economico, che sostengono l'assenza, nei Por, di qualsiasi visione strategica e di un coerente disegno di policy. Entro tale prospettiva i Por sono considerati quasi dei meri contenitori di investimenti tra loro non integrati e non legati a una precisa visione strategica; una sorta di lista disarticolata di investimenti da realizzare, selezionati in parte seguendo le pressioni di specifici settori dell'economia regionale e/o di grandi imprese, in parte seguendo le convenienze elettoralistiche dei politici coinvolti nei processi decisionali o, addirittura, scelte in modo causale, rincorrendo le emergenze del momento determinate da crisi esogene o da problemi endogeni all'apparato produttivo regionale. Tale frammentazione, beninteso, dipende anche dal Quadro comunitario di sostegno, che consente di allocare liberamente le risorse su una molteplicità di dimensioni.

L'immagine dei Por che talvolta emerge dalle rappresentazioni degli stakeholder intervistati è quella di una sommatoria disorganica di investimenti orientati ad assecondare pressioni settoriali, gruppi di interesse e/o territori di riferimento sul piano elettorale. I seguenti stralci di intervista sintetizzano

questa rappresentazione piuttosto negativa riguardo alla coerenza delle scelte di investimento operate dai Por:

C'è stata una mancanza di idee. Anche i finanziamenti che ci sono stati sono stati orientati a mantenere la situazione, ma non erano inseriti in una programmazione di investimenti a lungo respiro. I finanziamenti, molto spesso, rispondono alle esigenze del momento delle aziende (intervista n. 8, membro del partenariato socio-economico).

La questione dell'assenza di strategie alla base delle scelte di investimento dei Por è una delle poche problematiche rispetto alle quali le rappresentazioni dei membri del partenariato socio-economico intervistati convergono, almeno parzialmente, con quelle dei dirigenti regionali. Questi ultimi, tuttavia, tendono a ricondurre la causa anche all'assenza di pregresse esperienze nella regolazione della complessa politica europea di coesione nei primi cicli di programmazione, problematica attenuata in quelli più recenti:

Nel 2000-2006 non c'era una strategia globale di promozione dello sviluppo del territorio regionale [...] L'esperienza e il passare del tempo, e anche l'avvicendamento di diverse giunte, portatrici di varie esperienze, ha fatto sì che si sia arrivati poi ad avere sempre più un approccio strategico globale (intervista n. 21, dirigente regionale).

La debolezza della visione strategica dei Por ha talvolta lasciato spazio a scelte di investimento orientate al breve termine, tese a rispondere a problemi o a esigenze immediate, al posto di strategie di più ampio respiro e di lungo periodo, con un ritorno però più incerto sul piano elettorale per i politici coinvolti nei processi decisionali. I tempi della politica, dettati dalle scadenze elettorali e dalla raccolta del consenso, sono completamente diversi da quelli necessari alla realizzazione di buone politiche a sostegno dello sviluppo regionale.

Oltre ai condizionamenti derivanti dal ciclo politico-elettorale, anche le frequenti crisi economiche e aziendali, che hanno segnato gli ultimi due decenni di storia regionale, hanno concorso a ridurre l'orizzonte temporale delle strategie adottate e a generare un continuo mutamento delle stesse. Di fronte alle contingenze legate alle emergenze e alla conseguente richiesta di sostegno alla politica, gli interventi di policy predisposti dai Por si sono posti su un piano più difensivo che attivo, dando risposte immediate prive di strategie lungimiranti. Come evidenzia a riguardo un dirigente regionale, l'allocazione settoriale degli investimenti, più che condizionata da preordinate strategie di policy, si è confrontata costantemente con problematiche

congiunturali che hanno imposto continui correttivi e aggiustamenti nelle politiche, al fine di adattarle alle esigenze e ai mutati bisogni, con conseguente frammentazione delle risorse:

Le grandi difficoltà economiche, le crisi di determinati settori vengono rappresentate alla politica per cercare di trovare una qualche soluzione, quindi prevalentemente mi sembra che il tema spesso è questo. Il leitmotiv è quello della crisi (intervista n. 2, dirigente regionale).

Data la presenza di settori forti nell'economia regionale – in particolare le “quattro A” menzionate in precedenza – sussiste ormai un’intrinseca spinta a concentrare le risorse in questi compatti. Come afferma a riguardo un intervistato, “la politica industriale della Regione Campania è fondamentalmente proiettata sui settori di eccellenza” (intervista n. 21, dirigente regionale). Tale approccio di policy può trovare una sua giustificazione nel tentativo di rafforzare le specializzazioni esistenti, evitando il problema della frammentazione delle risorse. Le politiche hanno comunque sostenuto anche settori in ascesa del comparto produttivo campano. Mentre nei compatti trainanti dell'apparato produttivo campano operano gruppi di interesse più strutturati e ben inseriti nei circuiti del policy making regionale, nei settori emergenti operano gruppi di interesse meno strutturati e più fluidi, con un modello di rappresentanza pluralistica (sul ruolo dei gruppi di interesse si veda Biagiotti, *infra*).

Un ulteriore problema che fronteggia qualsiasi intervento di politica industriale, soprattutto nel campo dell'incentivazione, è connesso al potenziale effetto di spiazzamento. Questo rischia di fare espletare all'intervento pubblico una funzione meramente sostitutiva di investimenti che il settore privato avrebbe comunque effettuato. Tale problematica è stata segnalata anche dagli intervistati:

È evidente che questi strumenti non possono essere sostitutivi della finanza imprenditoriale. Questo è uno degli aspetti più difficile da far capire agli imprenditori perché molto spesso, soprattutto in passato, l'impresa, l'imprenditore pensava che il finanziamento potesse sostituire in toto il proprio investimento e quindi guardava all'Europa come a un finanziatore a titolo integrale, per cui all'impresa non era richiesto nessun rischio, ma non può funzionare così. Il finanziamento europeo deve essere quell'*addendum*, quel *quid pluris* che consente all'impresa di fare quel passo che da sola non riuscirebbe a fare, però ci vuole necessariamente la capacità di spesa da parte dell'imprenditore (intervista n. 24, dirigente regionale).

Per quanto concerne lo stock infrastrutturale – in una regione dotata di porti, aeroporti, interporti, linee ad alta velocità – la dotazione è considera-

ta mediamente sufficiente dagli intervistati per supportare le esigenze delle aziende locali, soprattutto in relazione alle altre regioni meridionali, sebbene distante dalla dotazione infrastrutturale delle regioni settentrionali. Con i fondi europei in Campania sono stati realizzati, negli ultimi venti anni, importanti infrastrutture come la metro di Napoli, interventi sulla circumvesuviana e la cumana, sul sistema regionale dei porti turistici. Il vero problema, dunque, non è tanto rappresentato dalla carente dotazione infrastrutturale, quanto dalla limitata attivazione della stessa, che resta piuttosto deficitaria: le infrastrutture realizzate vengono talvolta utilizzate in modo inefficiente. Emmemoratici in tal senso risultano i disservizi che continuano a caratterizzare la rete metropolitana napoletana, connotata da una bassa velocità operativa, la decumana e la circumvesuviana, interessate da continui disservizi e blocchi. Insomma, anche quando le infrastrutture vengono realizzate (con consistente impiego di risorse finanziarie) c'è poi una scarsa attenzione verso l'utilizzazione ottimale delle stesse:

Pur essendo presenti le infrastrutture (porti, aeroporti) molto spesso la gestione e la manutenzione risulta deficitaria (intervista n. 7, membro del partenariato socio-economico del Por).

Noi già avevamo in Campania porti, aeroporti, autostrade. Aggiungendo la linea ferroviaria ad alta velocità non c'è da fare altro dal punto di vista infrastrutturale. Tutto questo però non si coniuga con la capacità del territorio di utilizzare bene le infrastrutture presenti (intervista n. 19, segretario provinciale sindacato e membro del partenariato socio-economico).

Ovviamente gli investimenti infrastrutturali attivano tutta una serie di interessi economici, e generano un ritorno in termini di consenso elettorale, decisamente superiori a quelli indotti dalla manutenzione ordinaria o dalle politiche orientate ad accrescere l'efficienza dello stock di risorse esistenti. Di qui gli scarsi incentivi politici verso policy ordinarie più attente alla qualità dei territori e alla fornitura di beni e servizi collettivi locali per la competitività, di cui le aziende post-fordiste necessitano per alimentare i rispettivi processi innovativi, traendo da essi vantaggi competitivi sofisticati.

2.2. Le ricadute territoriali degli investimenti pubblici

Passiamo ora ad analizzare la seconda questione affrontata nel paragrafo: l'efficacia percepita degli investimenti realizzati. Una rappresentazione pessimistica, riguardo agli effetti territoriali dei Por, si riscontra con elevata fre-

quenza soprattutto tra i membri del partenariato socio-economico, meno tra i dirigenti e i politici regionali intervistati. Questi ultimi tendono a esprimere giudizi meno critici e più positivi sugli esiti, a differenza dei primi:

Non c'è un grande impatto di questi investimenti sul territorio. Attualmente siamo una regione piena di crisi industriali, di tavoli e di vertenze. Il che evidenzia che nel lungo periodo questi interventi non hanno prodotto alcun significativo miglioramento del tessuto economico (intervista n. 7, membro del partenariato socio-economico del Por).

Dai report che abbiamo sulla politica di coesione io questi risultati non li vedo. Noi eravamo Regione Obiettivo 1 nel 2000 e siamo tuttora, nel 2022, Regione Obiettivo 1. Dunque di cosa parliamo? È chiaro quale impatto hanno avuto sul territorio. Ci può essere stato qualche risultato magari in termini di condivisione, di concertazione, di capacità di stare sullo stesso tavolo – prima era più complicato – ma per il resto non vedo altro (intervista n. 5, membro del partenariato socio-economico del Por).

Tra l'altro, è interessante segnalare che tutti gli intervistati ritengono ampiamente sufficienti le risorse stanziate nei vari cicli di programmazione, abbondantemente superiori alla capacità di spesa della Regione, e ciò ha spinto a fare ampio ricorso a progetti sponda per evitare il disimpegno automatico delle risorse stanziate da Bruxelles e la restituzione delle stesse. Tale approccio, tuttavia, ha indotto effetti limitati sullo sviluppo, facendo venire meno l'aggiuntività delle risorse e finendo per utilizzare le stesse per la realizzazione di progetti ordinari:

Il programma 2000-2006 è stato chiuso a metà con l'utilizzo dei progetti sponda perché quella era una possibilità data dalla Commissione Europea, consapevole del fatto che le amministrazioni non erano tutte pronte a gestire quel volume di risorse (intervista n. 21, dirigente regionale).

Abbiamo fatto delle buone rotonde sulle strade come progetti-sponda. Abbiamo utilizzato tanto fondi europei sulla formazione, finalizzata teoricamente a formare personale, ma sul piano pratico a pagare il "sistema". Abbiamo fatto rotonde e formazione a volontà. Di fatto siamo rimasti fermi, non hanno portato sviluppo [...] Negli ultimi 20 anni lo scenario industriale a mio avviso è peggiorato (intervista n. 19, segretario provinciale sindacato e membro del partenariato socio-economico).

Il problema delle circoscritte ricadute sul territorio, dunque, secondo gli intervistati non è tanto riconducibile alla limitatezza delle risorse a disposizione per gli investimenti, quanto a un uso non efficiente delle stesse, alla dispersione degli investimenti e alle duplicazioni:

Io non credo che sia poco quello che viene messo a disposizione (intervista n. 21, dirigente regionale).

Questo è un territorio impreparato a spendere le risorse. Siamo bravi a intercettare le risorse, ma non a spenderle bene. Tutti i grandi progetti di Napoli e della Campania sono stati un fallimento. Questa è la grande paura del sindacato per le grandi risorse che stanno arrivando, tra Pnrr e fondi europei (intervista n. 23, membro del partenariato socio-economico del Por).

Le duplicazioni, segnalano diversi stakeholder, risultano particolarmente evidenti in materia di politica industriale, settore in cui sussiste un palese problema di governance degli interventi per via dell'eccessiva frammentazione indotta dal decentramento a livello regionale di questo delicato quanto strategico comparto di policy. Secondo molti intervistati, una gestione centralizzata di tali interventi, a livello di governo nazionale, ne accrescerebbe l'efficienza, evitando sprechi e duplicazioni che il decentramento verso il basso inevitabilmente induce. Del resto, su scala regionale mancano talvolta anche le competenze per realizzare interventi di policy così complessi:

Con la delega sulle attività produttive da parte dello Stato alle Regioni, fatta un po' di anni fa, le Regioni hanno pensato di potere sviluppare una propria strategia di politica industriale. In realtà non è così: la politica industriale va fatta a livello Paese. Si può fare qualche piccolo intervento a livello regionale, a livello locale. Una vera strategia di politica industriale può essere definita solo a livello centrale. Con questa delega alle Regioni ognuna ha pensato di potere fare la propria politica industriale. Noi abbiamo dei sistemi industriali ai confini con altre Regioni, come il nucleo dell'aerospazio che arriva fino alla Puglia, travalicando i confini regionali. Questa fase di "piccoli Stati autonomi" noi, come Confindustria, abbiamo chiesto che fosse superata, perché non c'è logica. Non è possibile che ci fossero contemporaneamente i Contratti di sviluppo a livello nazionale e i Contratti di programma della Regione, una follia. C'è una dispersione di strumenti, una dispersione di risorse, ognuno ha i suoi modelli e va per conto suo, ognuno pensa di avere una sua strategia che, nei fatti, non c'è (intervista n. 5, membro del partenariato socio-economico del Por).

Cosa non meno rilevante, avvicinando le arene decisionali al livello territoriale più prossimo agli interessi costituiti si accresce anche l'influenza delle coalizioni distributive locali e la relativa capacità di tutelare le rispettive rendite di posizione, condizionando i processi decisionali su scala regionale.

In generale, è il più recente ciclo di programmazione (il 2014-2020) a essere considerato quello che ha indotto gli esiti migliori in Campania, almeno sul fronte della capacità di spesa delle risorse disponibili, anche grazie all'e-

sperienza accumulata dall'apparato amministrativo nel corso degli ultimi tre cicli di programmazione:

Sicuramente con la 2014-2020 siamo riusciti a spendere almeno i soldi. Prima c'era l'incapacità di spendere queste risorse. A furia di lavorarci si è capito dove bisognava intervenire e dove oliare meglio perché la macchina potesse funzionare. La prima programmazione è quella che è andata peggio, è stata vergognosa, si spese pochissimo e male (intervista n. 8, membro del partenariato socio-economico del Por).

La 2014-2020 è una programmazione particolare bisogna dirlo...cioè alcune cose sono andate molto più facilmente proprio perché appunto ormai c'era un'esperienza che si era consolidata (intervista n. 4, dirigente regionale).

L'esperienza dei Por – riconoscono molti intervistati – ha dunque attivato, nelle amministrazioni locali, processi di apprendimento di nuove logiche di intervento. Nel complesso ci sono positivi segnali di mutamento, di apprendimento organizzativo e di innovazione istituzionale evidenziati dagli intervistati, realizzati anche grazie all'immissione nella pubblica amministrazione di personale più istruito e dotato di maggiori competenze rispetto al passato. Ma è stato un processo lento, segnato da frequenti battute di arresto e inversioni di tendenza, con traiettorie evolutive nel complesso tutt'altro che lineari, a fronte dei bisogni pressanti di una Regione segnata da rilevanti problemi strutturali e situazioni di sofferenza sociale che richiederebbero interventi immediati:

Nel 2013 avevo alle mie dipendenze 1.250 persone. Quando sono andato via ne avevo 650! In 8 anni di direzione ho perso la metà del personale [...] i funzionari di oggi sono molto più preparati dei funzionari di vent'anni fa, perché ovviamente nel tempo hanno potuto maturare conoscenze e competenze molto significative nella gestione dei Fondi strutturali (intervista n. 22, dirigente regionale).

Si sono fatti dei passi avanti, si sta facendo tesoro degli errori del passato, la qualità della pubblica amministrazione è migliorata, c'è più digitalizzazione, c'è personale più qualificato. Io ricordo nel 2005 quando ho cominciato a lavorare in Regione la stragrande maggioranza dei funzionari non era laureata, il personale era arrivato con una carriera interna a raggiungere posizioni di rilievo, c'erano anche dirigenti non laureati, la stragrande maggioranza non aveva le minime conoscenze digitali per gestire (intervista n. 6, dirigente regionale).

In generale sono i livelli locali dell'amministrazione a essere considerati dagli intervistati meno capaci di portare avanti azioni di governance così complesse, sia per assenza di competenze adeguate, sia per scarsa efficienza. Tale

deficit strutturale non ha ovviamente agevolato la realizzazione di interventi di policy così articolati come quelli incorporati nella politica di coesione, che richiedono competenze adeguate e una sufficiente dotazione di personale:

Gli Enti locali hanno bisogno di essere aiutati. La governance che funziona è dalla Regione verso l'alto, quella che non funziona è dalla regione verso il basso. C'è un sistema in cui gli Enti locali sono incapaci, da una parte, e dall'altra non hanno le risorse umane per fare i progetti, che non sanno fare (intervista n. 9, dirigente regionale).

Sotto questo profilo emerge una chiara problematica, implicitamente evidenziata dagli intervistati. Le politiche per lo sviluppo basate sulla governance locale risultano largamente dipendenti dalle caratteristiche istituzionali dei contesti locali di implementazione. Come tali, tendono a conseguire risultati ottimali solo in contesti dotati di elevate capacità regolative e progettuali. Le performance peggiorano drasticamente invece in contesti connotati da scarse capacità di regolazione e bassa capacità progettuale. Ora, come rilevato da Albert Hirschman (1968), le aree arretrate necessitano di adeguate politiche di sviluppo appunto perché non detengono le capacità di regolazione indispensabili per utilizzare in modo efficiente le risorse disponibili. Del resto, se avessero tali capacità regolative, attiverebbero autonomamente il loro potenziale di sviluppo endogeno, e non necessiterebbero di apposite policy per svilupparsi (*ibid.*).

Nei vari cicli di programmazione, inoltre, sono cambiate non solo le strategie ma le stesse modalità di regolazione dei Por, oscillando tra approcci più verticistici nella gestione dei processi decisionali, e modalità più partecipate di decision making, in funzione anche delle concrete forme di esercizio del potere attuate dalle varie amministrazioni regionali che si sono susseguite nel tempo. Segnalano a riguardo alcuni intervistati:

Io ho seguito il ciclo di programmazione 2007-2013 e il 2014-2020. Sono cicli di programmazione completamente diversi per strategia. Nella 2007-2013 c'era un focus abbastanza territoriale, e la Regione Campania aveva individuato parecchie aree destinatarie di investimenti soprattutto culturali. La strategia era molto *bottom up*. La 2014-2020 è stata completamente diversa, ha seguito un approccio *top down* e non *bottom up*. Questa è una differenza di strategia che si riscontra a livello nazionale e non solo a livello di Regione Campania (intervista n. 5, rappresentante associazione di categoria).

Con l'Amministrazione De Luca c'è stato un notevole accentramento dei processi decisionali. Quando si partecipava si aveva la sensazione di dovere solo ratificare decisioni già prese altrove (intervista n. 16, rappresentante associazione di categoria).

Fig. 1 – Cicli di programmazione e amministrazioni regionali

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023		
Ciclo di programmazione	2000-2006													2007-2013												
Governatore	Bassolino (DS)													Bassolino (DS/PD)												
Coalizione	Centro-sinistra													Centro-destra												

Fonte: elaborazione propria

I membri del partenariato socio-economico intervistati delineano un coinvolgimento puramente formale nei processi decisionali e una partecipazione ritualistica, richiesta dalla normativa europea ma svuotata, a livello regionale, di ogni impatto concreto sulle decisioni assunte. Sul diverso livello di apertura effettiva alla partecipazione degli stakeholder ha dunque pesato, come evidenziato negli stralci di interviste citate, anche l'approccio decisionale seguito dalle diverse amministrazioni regionali che, nei vari cicli di programmazione, hanno guidato la Regione. Il centro-sinistra (fig. 1) ha governato per quasi diciotto anni su ventitré in Campania, con due governatori – Bassolino e De Luca – che hanno condizionato profondamente la vita politica regionale, ponendosi al centro dei processi regolativi della Pec in Campania. L'unica legislatura del centro-destra, quella della Giunta Caldoro, si è collocata a cavallo tra due diversi cicli di programmazione, tra la chiusura della 2007-2013 e l'avvio della 2014-2020 (fig. 1).

Tali avvicendamenti al vertice della Regione hanno implicato un differente stile di governo delle diverse amministrazioni e inciso profondamente sull'apertura alla partecipazione degli stakeholder. I cambi intervenuti al vertice, tuttavia, hanno inciso non solo sulle modalità di regolazione dell'attività di decision making, ma anche sul processo di attuazione dei Por, con interferenze sulle scelte operate dall'amministrazione precedente che hanno finito per rallentare ulteriormente il processo attuativo o per bloccarlo del tutto. Si è trattato, pertanto, di discontinuità che hanno avuto effetti ben più profondi e articolati di quanto potrebbe a prima vista apparire, dato il saldo controllo espletato dal centro-sinistra sulla vita politica regionale:

L'insediamento della Giunta Caldoro, che veniva dopo la seconda giunta Bassolino – non voglio entrare nel merito delle criticità che furono rilevate dalla giunta Caldoro, io faccio il tecnico – però io mi ricordo che, i primi due anni, li passammo a revocare i provvedimenti della giunta precedente, con ricorsi, contestazioni, sospensioni, revoche, annullamento delle revoche, revoche dell'annullamento, insomma abbiamo passato i primi due anni a litigare con la gente per questa voglia della giunta di tracciare un confine netto col passato (intervista n. 1, dirigente regionale).

Soffrono della “sindrome di Penelope”, per cui quando se ne va un'amministrazione quella successiva distrugge tutto e ricomincia daccapo (intervista n. 13, ex assessore regionale).

Anche qui si rileva una netta sfasatura tra le dinamiche proprie della politica e le esigenze delle politiche per lo sviluppo, che finiscono per incidere negativamente sull'efficacia di queste ultime. Del resto, alle preoccupazioni per l'efficacia delle policy per lo sviluppo è sistematicamente anteposta –

tra gli amministratori regionali – la preoccupazione per la spesa dei fondi europei, al fine di evitare la restituzione all’Unione Europea delle risorse stanziate, questione verso la quale l’opinione pubblica e la stampa sono particolarmente sensibili. Così ciclo dopo ciclo, le Regioni si sono attrezzate quantomeno per spendere velocemente le risorse disponibili ed evitare il rischio di restituzione. Sottolinea a riguardo un assessore campano:

Quella che è andata meglio forse è proprio la 2014-2020 perché spenderemo tutto, ci pensiamo noi, io ho preso quest’impegno, il territorio si deve arricchire (intervista n. 11, assessore regionale).

La mancata spesa delle risorse costituisce un output di efficienza facilmente rilevabile, a differenza dell’effettivo impatto degli investimenti sullo sviluppo, difficile da determinare e da quantificare oggettivamente anche attraverso i processi di valutazione più approfonditi e sofisticati.

2.3. La partecipazione, i gruppi di interesse e l’influenza sulle scelte di policy

Passiamo ora all’analisi della terza rilevante questione discussa con gli intervistati: le dinamiche della partecipazione e l’influenza espletata dai gruppi di interesse sui Por. Partiamo dal primo aspetto. Nella valutazione degli intervistati, anche per quanto concerne la partecipazione e l’effettivo coinvolgimento degli stakeholder nell’attività di policy making, i risultati conseguiti appaiono piuttosto ambigui. La capacità effettiva delle associazioni di categoria, coinvolte nei tavoli partenariali, di incidere sulle scelte strategiche, è considerata dagli intervistati limitata, bloccata su un piano meramente ritualistico e priva, pertanto, di sostanziali ricadute sulle scelte di policy. A tal riguardo, alcuni intervistati distinguono nettamente tra un piano formale della partecipazione e uno sostanziale. Nell’attività di definizione dei Por, formalmente, sono state coinvolte le principali organizzazioni (sindacati, associazioni datoriali, ambientaliste ecc.) operanti sul territorio regionale ma poi, sostanzialmente, solo alcune di queste hanno effettivamente inciso sui processi decisionali e si sono ritagliate spazi nella governance locale. Per altre, il coinvolgimento e la partecipazione rimangono atti formali, puramente ritualistici, privi di effetti concreti, come in parte già evidenziato nella trattazione precedente. Le cause di tale asimmetrica partecipazione, secondo alcuni funzionari coinvolti nei processi, andrebbero rintracciate nella scarsa capacità degli stakeholder di conferire un apporto reale alla discussione:

Molto spesso è più un adempimento formale che sostanziale, anche perché c'è la scarsa capacità di questi stakeholder di dare un contributo, tranne qualcuno (intervista n. 1, dirigente regionale).

Questa cosa della partecipazione ha una dimensione formale, che è garantita dalla normativa sul piano formale. Sul piano sostanziale dipende dalla capacità che hanno questi soggetti quando entrano nel gioco della discussione, quando si costruisce la programmazione e si fanno gli incontri, dipende dalla capacità che hanno questi soggetti (anche capacità tecnica, di competenza) per agire per la costruzione di questi programmi (intervista n. 9, dirigente regionale).

I burocrati regionali, inoltre, sottolineano come le linee programmatiche, definite dai Por, sono risultate talmente ampie da consentire di realizzare, a valle del processo, qualsiasi intervento. Di conseguenza, sostengono, non sono state le pressioni più o meno occulte – operate da gruppi di interesse economici sulla struttura decisionale a livello regionale – a orientare i processi di definizione delle strategie dei Por, ma la capacità effettiva di partecipazione e di interazione dei differenti stakeholder coinvolti nell'arena decisionale.

I membri del partenariato sociale, tuttavia, mantengono un atteggiamento piuttosto critico verso la declinazione data alla governance locale nelle esperienze dei Por campani, ritenendo che la partecipazione dal basso non si traduca, necessariamente, in una maggiore democraticità dei processi decisionali, nella misura in cui la diversa influenza di cui i vari gruppi sociali dispongono determina un'asimmetrica capacità di orientare l'attività di decision making. I settori economici e imprenditoriali dotati di maggiore influenza sarebbero quindi riusciti a condizionare gli investimenti pubblici a proprio vantaggio, ottenendo risorse e supporto da parte della politica. In tali arene di governance locale, pertanto, gli spazi riconosciuti alla partecipazione di ciascuno non sono egualmente distribuiti, ma variano in funzione delle risorse di potere detenute dai vari attori:

Dipende dalla politica, dai diversi periodi politici e dalle diverse volontà politiche nel corso degli anni. Io attribuisco l'influenza a un potere economico che spesso si tramuta in potere politico, che i sindacati non hanno. Il commercio ha molta influenza, attraverso le Camere di commercio. Lì c'è un maggiore afflato con la politica regionale. Qui c'è un potere economico che si trasforma in potere politico perché è anche consenso elettorale. Sicuramente anche le piccole e medie imprese hanno avuto influenza. Non molto gli artigiani. Questa parte di attività imprenditoriale è molto più povera rispetto ad altre attività presenti sul territorio [...] il ruolo del tavolo partenariale è stato sterile per molti anni. Abbiamo provato a modificare il metodo di lavoro creando condivisione. Per molto tempo non c'è stata condivisione (intervista n. 7, membro del partenariato socio-economico del Por).

Soprattutto i sindacalisti ritengono che il peso delle associazioni imprenditoriali sulle scelte strategiche operate dal Por sia stato notevolmente superiore a quello di qualsiasi altra organizzazione, in relazione ai legami stabili intessuti da queste organizzazioni con la struttura politico-amministrativa regionale. Anche i dirigenti regionali riconoscono talvolta questo maggiore peso reale delle associazioni imprenditoriali:

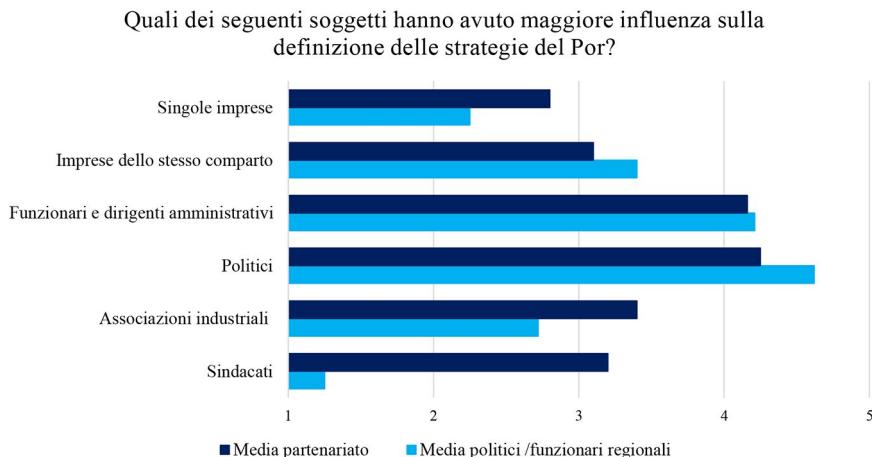
Al tavolo del partenariato partecipano tutti, poi è evidente che qualche incontro in più ce l'ha chiesto Confindustria sulla politica industriale. Però eravamo aperti a tutti, aperti anche alle richieste delle altre associazioni datoriali. Nei fatti Confindustria su alcuni temi è sicuramente più sul pezzo (intervista n. 12, dirigente regionale).

Nel corso dell'intervista è stato inoltre chiesto di esprimere un giudizio sintetico riguardo all'influenza secondo loro espletata dai soggetti indicati nella figura 2 nella definizione delle strategie del Por, con un valore compreso tra 1 (nel caso di nessuna influenza) e 5 (elevata influenza). Dato il numero limitato di intervistati che hanno espresso questi giudizi (tredici in totale), questa analisi ha un valore ovviamente circoscritto e puramente indicativo. La media dei voti è stata calcolata differenziando i giudizi sintetici espressi dai membri del partenariato socio-economico da quelli dei politici e dei funzionari regionali intervistati.

Come sintetizzato nella figura 2, la maggiore influenza, nella definizione delle strategie del Por, è attribuita ai politici e ai funzionari regionali. Da segnalare la scarsa influenza percepita da parte della compagine politico/amministrativa relativamente al ruolo espletato dai sindacati nel processo di decision making, mentre i membri del partenariato socio-economico intervistati (molti dei quali sindacalisti) auto-percepiscono una discreta capacità di influenzare le scelte di policy. Un peso decisamente maggiore è invece riconosciuto alle associazioni industriali, in linea con il protagonismo rilevato nelle interviste di Confindustria.

I membri del partenariato, inoltre, riferiscono di non avere sviluppato ulteriori relazioni con soggetti operanti in altre strutture coinvolte in questa azione di governance locale. Si è creata, dunque, una sorta di bolla relazionale intorno al partenariato, che ha reso lo stesso un apparato relativamente isolato all'esterno e con limitate relazioni informali interne.

Fig. 2 – Influenza sulle strategie del Por



Fonte: elaborazione propria

Riguardo ai gruppi di interesse, gli intervistati ritengono che la loro azione risulti più attiva e intensa nella fase di attuazione degli interventi, e meno rilevante nella fase di definizione delle strategie del Por. L'intervento dei gruppi di interesse tenderebbe dunque a focalizzarsi sui livelli decisionali locali, dove le strategie generali (delineate a livello regionale) vengono tradotte in concrete scelte di investimento. Proprio in questa fase le pressioni dei gruppi e dei singoli portatori di interesse tenderebbero, secondo gli intervistati, a intensificarsi e a diventare più rilevanti. Del resto, si osserva, le linee strategiche definite dai Por sono così ampie e generiche da consentire di realizzare, nel corso dell'attuazione, qualsiasi investimento, mancando rilevanti vincoli a riguardo:

I gruppi di interesse possono agire meno sulla programmazione più sulla concreta attuazione (intervista n. 10, dirigente regionale).

I gruppi di interesse sono più attivi nella fase di attuazione, e anche la politica locale. I gruppi di interesse rappresentati nel sistema regionale sono solo la punta dell'iceberg dei gruppi di interesse rappresentati nel sistema locale. Poi ci sono anche dei sistemi intermedi di governance, come le unioni dei Comuni o i parchi, e dietro queste strutture ci sono dei gruppi di interesse che agiscono sulla definizione della strategia da attuare in quell'area (intervista n. 9, dirigente regionale).

L'intervento dei gruppi di interesse, pertanto, tenderebbe a focalizzarsi sulla fase di spesa, quando i processi decisionali vengono ulteriormente de-

centrati verso il basso, a livello di politica locale. Qui i canali che si aprono alle pressioni esterne si moltiplicano stimolando, parallelamente, l'azione dei gruppi e una conseguente frammentazione della spesa. Così, avvicinando le arene decisionali ai territori, diventa agevole esercitare pressioni sulla sfera politica locale anche per i gruppi più piccoli (per membership e/o risorse mobilitabili), e ottenere finanziamenti nel corso dei processi negoziali:

Una volta individuate le linee di attività degli obiettivi specifici dei fondi, poi ovviamente chi è più capace, spesso tramite le associazioni di categoria, ritorna alla carica per fare uscire il proprio bando (intervista n. 2, dirigente regionale).

Alle aziende leader di filiere e ai *big players* presenti sul territorio regionale (legati soprattutto al comparto aerospazio e automotive) viene riconosciuta una notevole capacità di cattura della politica e di voice che, senza passare per i canali della partecipazione formalizzata, si materializza in “percorsi più sotterranei nel consiglio regionale” (intervista n. 1, dirigente regionale). Come ribadisce un dirigente intervistato:

C’è il formale e c’è l’informale, quello che si vede e quello che non si vede. Dal punto di vista formale, ripeto, esiste un partenariato stabile, consolidato e individuato, poi le reti di interessi non lo so, chi può dirlo? Nessuno di noi. Queste reti influenzano di più processo di attuazione perché, dicevo, tu il programma lo scrivi ma ha dei margini così ampi che quando hai definito quello che è un obiettivo di sviluppo poi dentro ci puoi infilare quasi la qualunque, entro certi limiti. È il bando che poi individua chi, come, quando e perché, quindi è più l’attuazione (intervista n. 10, dirigente regionale).

Un altro dirigente regionale descrive così le dinamiche informali che consentono alle aziende di alcuni settori produttivi di incidere, in misura più rilevante, sulle scelte politiche e sugli investimenti attuati nell’ambito dei Por:

È il caso del settore aerospaziale o dell’automotive [...] Il confronto col politico avviene in maniera informale, talvolta nasce da richieste scritte, da note, talvolta può nascere anche da eventi. Altre volte queste interazioni sono state stimolate dall’amministrazione stessa, come nel caso del parco-progetti, una sorta di bando in cui le imprese venivano invitate a inviare delle idee progettuali, e l’amministrazione ne ha tenuto conto, diciamo che ovviamente per lo più è un’interlocuzione che avviene col livello politico.

D: Si sono formati nel tempo dei gruppi di interesse attorno ai finanziamenti?

R: Assolutamente sì, sicuramente.

D: E fanno parte sempre di quei settori famosi, le quattro A oppure...

R: Più o meno sì, però sicuramente ci sono anche altre tematiche, per esempio l’artigianato non corrisponde pienamente a quei settori, però sicuramente ci sono molti del settore della moda per dire, che girano... dell’agroalimentare, della trasformazione... insomma è un po’ trasversale (intervista n. 2, dirigente regionale).

Ricapitoliamo. Dalle rappresentazioni degli intervistati, sintetizzate nel paragrafo, emerge dunque una limitata efficacia percepita degli investimenti realizzati nei vari cicli di programmazione in Campania. In particolare, nei primi cicli di programmazione c'è stata anche una bassa capacità di spesa, anche per via di un apparato amministrativo non ancora pronto a confrontarsi con la complessità dell'euro-progettazione. In seguito la capacità di spesa è cresciuta senza tradursi, tuttavia, in una maggiore efficacia della stessa in termini di impatto sullo sviluppo. L'incidenza effettiva del partenariato socio-economico sulla definizione delle strategie dei Por è considerata piuttosto limitata, variabile in funzione della capacità di influenza e delle risorse di potere controllate dai vari stakeholder e gruppi di interesse. Sotto questo profilo, gli intervistati tendono a scindere una dimensione formale della partecipazione da una dimensione più informale e sostanziale, ritenendo che le maggiori pressioni dei gruppi di interesse vadano a incidere non tanto nella fase di definizione delle strategie quanto, piuttosto, in quella di realizzazione degli investimenti. In tale stadio del *policy-cycle* le decisioni sono ulteriormente decentrate verso il basso, e ciò moltiplica i punti di accesso potenziali per i portatori di interessi, accrescendo di riflesso la frammentazione della spesa. E veniamo così ai limiti della politica di coesione in Campania evidenziati dagli intervistati, discussi nel paragrafo successivo.

3. I limiti della governance dello sviluppo nella politica di coesione

I principali limiti che, secondo gli intervistati, avrebbero inficiato l'efficacia della politica di coesione in Campania, sono essenzialmente i seguenti (in parte già emersi nella trattazione precedente): a) la frammentazione delle risorse su una molteplicità di micro-interventi dalla portata limitata; b) i ritardi nell'implementazione e nella realizzazione degli investimenti; c) l'assenza di forme di valutazione degli investimenti, che rallenta i potenziali effetti di apprendimento organizzativo. Partiamo dalla questione della polverizzazione delle risorse, così enfatizzata dagli intervistati:

Il Por 2014-2020 ha finanziato interventi per 200 milioni di euro, davvero tanti soldi, tutti da massimo 2.000 €, una vera follia. A cosa servono tutti questi interventi dispersi a pioggia? (intervista n. 5, membro del partenariato socio-economico).

Ogni Comune voleva il suo porto, con un porto ogni dieci miglia marine. Ogni Comune voleva la sua stazione (intervista n. 13, ex assessore regionale).

Ovviamente, a un sindaco interessa avere dei soldi, indipendentemente da quello che fa, quindi abbiamo un po' di soldi sul territorio [...] è più interessato al fatto di avere dei soldi che di realizzare un investimento che abbia un senso (intervista n. 1, dirigente regionale).

Ciascun politico guarda inevitabilmente al proprio territorio e alle prossime scadenze elettorali, e utilizza qualsiasi opportunità di finanziamento si presenti per accrescere il consenso attraendo risorse a vantaggio dei propri elettori. March e Olsen (1984) parlano a riguardo di *miopia spazio-temporale* dei decisori politici che, nelle scelte di policy, tendono a privilegiare soluzioni con benefici immediati per il loro elettorato, dunque subito spendibili sul piano elettorale, che vengono sistematicamente anteposti a interventi che magari avrebbero un impatto maggiore, ma richiederebbero tempi più lunghi per essere realizzati. In mancanza di regole ben definite e controlli efficaci nella Politica europea di coesione, ogni politico – coinvolto nell’azione di governance – cerca di ottenere interventi che diano concreta visibilità alla sua capacità di attrarre risorse sul territorio da lui amministrato. Dato che gli investimenti comprensoriali mancano del requisito dell’appropriabilità per il singolo attore politico, l’esito dei processi decisionali partecipati e decentrati tenderà all’equi-distribuzione delle risorse e alla dispersione a pioggia sul territorio delle stesse. Tali evidenze empiriche, enfatizzate dagli intervistati, sono già state segnalate da altri studi relativi alle ricadute delle politiche per lo sviluppo basate sulla governance (Cersosimo e Wolleb, 2006), e vengono ulteriormente amplificati dall’azione dei gruppi di interesse attivi su scala locale, generando un quadro di rilevante disarticolazione progettuale e finanziaria. La lunga filiera istituzionale coinvolta nell’attività di decision making, e le limitate competenze amministrative e progettuali degli enti locali, circoscrivono nel loro complesso le probabilità che tali azioni di governance dispieghino positivi effetti sullo sviluppo regionale:

Nella programmazione 2014-2020 [...] il Comune è responsabile di un pezzo del programma come se fosse una piccola autorità di gestione per quanto riguarda il budget definito. Consideri che in Campania ci sono 550 Comuni, e ciò significa frammentazione amministrativa e debolezza amministrativa, perché ovviamente non è possibile realizzare economie di scala e di specializzazione con una frammentazione così spinta (intervista n. 12, dirigente regionale).

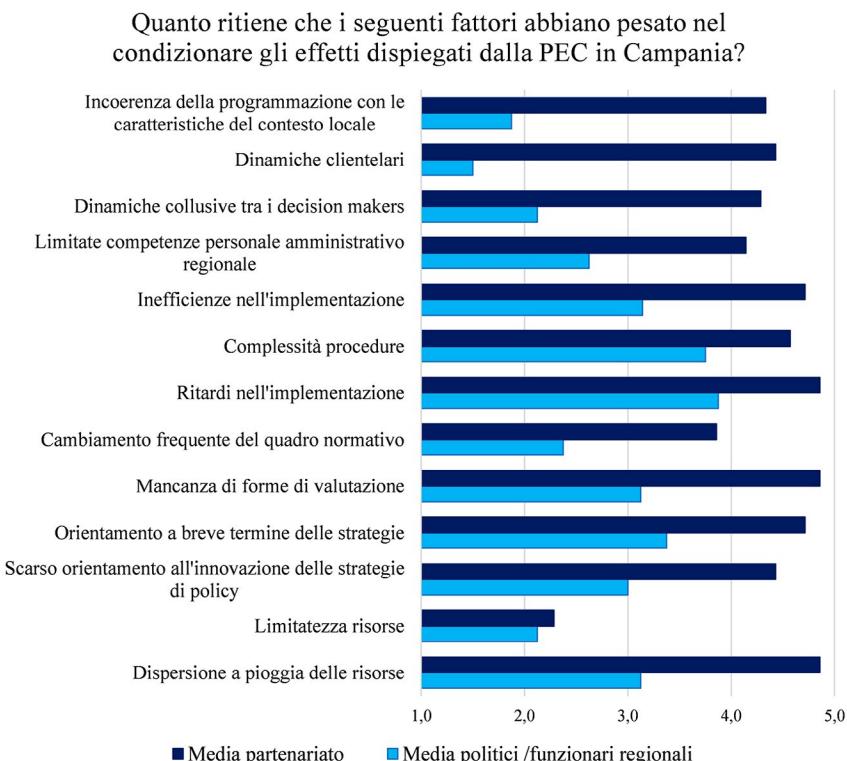
Per converso, sottolineano altri intervistati, il decentramento delle decisioni di policy è necessario per definire politiche più adeguate alle esigenze dei singoli territori e fronteggiare le problematiche che ne circoscrivono il potenziale di sviluppo endogeno. Del resto, la stessa esperienza dell’intervento straordinario ha evidenziato i limiti della centralizzazione, e la neces-

sità di pervenire a forme di regolazione più flessibili, più vicine ai bisogni e alle vocazioni produttive delle diverse aree:

Il decentramento ha consentito di costruire policy più aderenti ai sistemi produttivi regionali, e questo ha avuto effetti senz'altro positivi. Decenni di investimenti nel Mezzogiorno gestiti in modo centralizzato non avevano portato effetti positivi, col risultato che una volta terminato l'intervento dello Stato si è tornati alla situazione precedente. Nel ventennio di gestione decentrata si poteva fare meglio, c'è anche un problema di frammentazione delle risorse, ci sono regole complesse, ma questo è il prezzo da pagare per fare politiche più aderenti alle esigenze del tessuto produttivo regionale (intervista n. 17, dirigente regionale).

Anche riguardo ai fattori che hanno maggiormente influenzato gli esiti della politica di coesione è stato chiesto agli intervistati un giudizio sintetico compreso tra uno e cinque. I risultati di quest'analisi sono riportati nella fig. 3.

Fig. 3 – Influenza sugli esiti



Fonte: elaborazione propria

In particolare, i membri del partenariato socio-economico ritengono che la dispersione a pioggia dei finanziamenti sul territorio abbia concorso, e in misura consistente, a depotenziarne gli esiti, unitamente ai ritardi nell’implementazione, all’orientamento a breve termine delle strategie di investimento, alla complessità delle procedure. Affermano a riguardo alcuni intervistati:

Abbiamo un grande problema di monitoraggio degli investimenti. Il monitoraggio non viene fatto nel modo giusto rispetto a quelli che sono gli investimenti messi a disposizione. Facendo questo monitoraggio si capirebbe come hanno funzionato queste politiche (intervista n. 7, membro del partenariato socio-economico).

Noi non riusciamo ad avere una valutazione chiara, ad avere degli indicatori di risultato meditati e ragionati. La parte politica deve avere il polso della situazione e delle tendenze, ma non c’è mai una verifica (intervista n. 3, membro del partenariato socio-economico).

I politici e i funzionari regionali intervistati tendono invece a porre l’accento sulla complessità delle procedure e sui ritardi nell’implementazione come fattori che hanno depotenziato le ricadute sul territorio di queste politiche. Del resto, frequentemente trascorrono diversi anni tra la progettazione di un intervento, orientato a risolvere specifici problemi, e la sua concreta realizzazione. Questo depotenzia ulteriormente le ricadute territoriali di tali investimenti, magari portati a termine quando lo scenario esterno è ormai mutato completamente, e la strategicità eventuale della realizzazione venuta meno.

Queste rappresentazioni degli intervistati sembrano porsi in linea con gli studi sugli effetti dispiegati in Campania dalla politica di coesione nel suo ormai pluridecennale percorso di attuazione. Tali lavori (Polverari e Vitali, 2010; Polverari e Tagle, 2015), basati su un’ampia ricognizione empirica, sono giunti alla conclusione che gli interventi che hanno migliorato in misura più rilevante e duratura la qualità del contesto regionale campano sono stati quelli finalizzati alla realizzazione di infrastrutture di trasporto (strade, reti ferroviarie, trasporto urbano su binari nell’area metropolitana di Napoli, aeroporti, porti e piattaforme logistiche di Nola e Marcianise, rete ferroviaria ad alta velocità), di infrastrutture per le telecomunicazioni, di infrastrutture di base e ambientali. Tali interventi hanno potenziato soprattutto l’accessibilità e la qualità del tessuto urbano sia di città di grandi dimensioni (come Napoli) sia di centri urbani minori. Tuttavia, anche questi investimenti, segnalano tali lavori, non hanno comunque indotto effetti di lungo termine sulla crescita del Pil regionale e sull’occupazione (*ibid.*). Tra gli investimenti che, invece, non hanno dato risultati apprezzabili si collocano quelli a sostegno della competitività delle imprese, dell’innovazione tecnologica e della ricerca, con un

impatto piuttosto trascurabile sul Pil regionale campano, tenuto conto anche del volume di risorse investite (*ibid.*).

In alcuni documenti ufficiali della Regione Campania le limitate ricadute sullo sviluppo regionale della politica europea di coesione sono ricondotte a un “complesso di cause legate all’inadeguatezza della macchina regionale, alla farraginosità delle procedure, alla frammentazione progettuale, a una ridotta capacità di assorbimento degli investimenti da parte del sistema regionale (inteso sia come amministrazioni beneficiarie che come destinatari/esecutori), alla mancanza di atti di programmazione di dettaglio, all’adozione di “strumenti” non effettivamente rispondenti alle esigenze” (Nvvip Campania 2011, p. 11).

Osservazioni conclusive

Il capitolo ha analizzato le rappresentazioni dei testimoni privilegiati che hanno preso attivamente parte all’attività di policy making nei vari cicli di programmazione dei fondi strutturali europei, dal 2000 a oggi, in Campania: politici, dirigenti regionali, sindacalisti, rappresentanti delle associazioni datoriali e ambientaliste coinvolti nei tavoli partenariali dei Por.

I settori più dinamici dell’apparato produttivo campano, sui quali i testimoni privilegiati intervistati hanno posto l’accento, sono essenzialmente quattro: l’aerospazio, l’automotive, l’abbigliamento e l’agroalimentare. La struttura aziendale campana, evidenziato gli intervistati, è in larga misura composta da piccole e medie imprese; queste, connotate da una bassa propensione all’innovazione, per mancanza di capitali e/o di competenze, frequentemente operano distanti dalla frontiera tecnologica e presentano vantaggi competitivi poco sofisticati. Del resto, la presenza di un vasto esercito industriale di riserva su scala regionale (composto da sottoccupati e disoccupati) e il diffuso ricorso al lavoro nero – come ampiamente sottolineato in particolare dai sindacalisti – allentano drasticamente gli incentivi all’innovazione.

Accanto a questa fitta trama di aziende che stentano a sopravvivere agli scenari competitivi dischiusi dalla concorrenza globalizzata, continuano a operare aziende *innovation-leader* (soprattutto nel settore dell’aeronautica e dell’automotive) di dimensioni medio-grandi, capaci di inserirsi nei circuiti dei mercati globali. Esperienze imprenditoriali di successo si trovano anche nel comparto dell’abbigliamento e della moda, come evidenziato dagli intervistati, con aziende che hanno fatto leva sull’alta qualità delle produzioni e sulla creatività. Tale rappresentazione appare in linea con le conclusioni

di recenti e approfondite analisi sull'economia regionale, che sottolineano come “la Campania, pur rimanendo la principale regione del Mezzogiorno in termini di valore aggiunto, si è progressivamente orientata verso i settori a bassa intensità tecnologica perdendo quote di competitività sullo scenario della competizione globale” (Ruberto e Vecchione, 2022, p. 330).

Nei primi cicli di programmazione una bassa capacità dei fondi disponibili, per via di un apparato politico/amministrativo non ancora pronto a confrontarsi con la complessità dell'euro-progettazione, ha circoscritto le potenziali ricadute positive sul territorio di tali investimenti. Del resto, delegare un'azione di governance locale così complessa su apparati amministrativi dotati di competenze limitate e spesso sottorganico, in assenza di supporti esterni, circoscrive l'efficacia di qualsiasi intervento di policy.

L'efficacia degli investimenti, realizzati in Campania nei vari cicli di programmazione, è considerata complessivamente insoddisfacente, sebbene con rilevanti differenze tra, da un lato, politici e dirigenti regionali – meno critici a riguardo – e, dall'altro, membri del partenariato socio-economico – molto negativi nelle loro valutazioni. Tutti concordano che ci siano ancora ampi margini di miglioramento su questo fronte. I giudizi negativi dei membri del partenariato socio-economico intervistati si ripropongono anche riguardo alla questione della partecipazione ai processi decisionali. Molti, tra questi, ritengono che gli spazi effettivi di inclusività del decision making siano stati compressi da una gestione spesso verticistica dei processi decisionali, che ha finito per limitare la partecipazione su una dimensione puramente formale e ritualistica, priva di effetti concreti. Soprattutto i sindacalisti affermano di avere avuto talvolta la percezione di essere stati semplicemente chiamati a ratificare decisioni già assunte da altri, senza spazi effettivi per la discussione. L'incidenza del partenariato socio-economico sulla definizione delle strategie dei Por è considerata piuttosto limitata, sebbene in tendenziale crescita tra i vari cicli.

Se la partecipazione dal basso alla definizione delle strategie del Por è considerata piuttosto limitata, nel contempo si fa frequente riferimento all'azione dispiegata dai gruppi di interesse soprattutto nella fase di attuazione dei Por. In tale stadio del policy making le decisioni di spesa sono ulteriormente decentrate verso il basso. La moltiplicazione dei centri decisionali a livello locale amplifica le pressioni dei portatori di interessi, accrescendo di riflesso la frammentazione della spesa. Tale azione dispiegata dagli stakeholder, del resto, tende a coniugarsi con le dinamiche elettorali che spesso condizionano l'agire dei politici a livello locale, acuendo la disorganicità degli investimenti, che finiscono così per essere dispersi a pioggia sul territorio in una miriade di micro-interventi privi di impatto sullo sviluppo.

L'esperienza ormai ventennale di utilizzazione dei fondi europei ha diffuso nella burocrazia nuove competenze, soprattutto per quanto concerne la velocità di utilizzazione delle risorse stanziate dall'Unione. I processi di apprendimento organizzativo sono stati tuttavia lenti, complessi da portare avanti anche per effetto dei continui blocchi del turnover che hanno ostacolato il processo di rinnovamento della pubblica amministrazione in Italia (De Vivo e Russo, 2021) e la possibilità – rilevante soprattutto per le amministrazioni meridionali – di rafforzare la propria dotazione organica con nuove professionalità, indispensabili per gestire i complessi processi dell'euro-progettazione. I dirigenti regionali intervistati hanno enfatizzato le difficoltà e le contraddizioni generate da questo processo di apprendimento di nuove logiche di azione amministrativa.

L'esperienza accumulata nell'utilizzazione dei fondi europei ha forse diffuso tra gli attori pubblici e privati locali la consapevolezza dell'importanza della cooperazione, delle pratiche concertative e negoziali nei processi decisionali, e delle competenze incorporate nella sfera amministrativa. Tale consapevolezza, tuttavia, non si è tradotta, spesso, in nuove pratiche relazionali, ed è rimasta circoscritta a una dimensione astratta e retorica, priva di effetti concreti sulle modalità di regolazione delle policy e dell'attività di decision making, come evidenziato dagli intervistati.

La stagione della politica di coesione europea, dunque, ha rappresentato un'importante occasione non solo per sperimentare nuove politiche a sostegno dello sviluppo locale, ma anche per innovare la macchina amministrativa regionale, introducendovi nuove competenze, con una gestione più manageriale e meno burocratica. I processi di apprendimento, attivati da queste esperienze di progettazione dello sviluppo, hanno innestato nuove capacità nelle amministrazioni locali. La speranza è che tutto ciò si traduca, in futuro, in una maggiore capacità di supportare la crescita regionale.

Riferimenti bibliografici

- Cersosimo D., Wolleb G. (2006), *Economie dal basso*, Donzelli, Roma.
- Cohen W.M., Levinthal D.A. (1989), "Innovation and Learning: the Two Faces of R&D", *The Economic Journal*, 99 (397), pp. 569-596.
- De Vivo P., Russo A. (2021), "Pubblica amministrazione, ceti medi e divari di cittadinanza nel Mezzogiorno", *Meridiana*, 102, pp. 119-141.
- Hirschman A.O. (1968), *La strategia dello sviluppo economico*, La Nuova Italia, Firenze.
- March J.G., Olsen J.P. (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, 78, 3, pp. 734-49.

- Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (Nvvip) (2011), *Analisi valutative ex post del Por Campania 2000-2006*, Regione Campania, Napoli.
- Polverari L., Tagle L. (2015), “Gli esiti di lungo periodo della politica di coesione in Campania. Alcune lezioni per la programmazione 2014-2020”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, pp. 105-135.
- Polverari L., Vitale R. (2010), “Riflessioni sulla riforma della politica di coesione per il periodo 2014-2020: stato del dibattito e prospettive per l’Italia”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, pp. 1211-1252.
- Ruberto S., Vecchione G. (2022), “Sviluppo regionale e industria, il caso della Campania”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1-2, pp. 303-355.

5. Dal piano di industrializzazione Casmez alla reinustrializzazione 4.0: il caso di studio dell'ex Indesit nell'Area di sviluppo industriale di Aversa Nord

di Giovanna Lusini

Introduzione

Questo lavoro esamina l'impatto delle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno sulla trasformazione industriale di una storica azienda italiana del settore degli elettrodomestici, l'ex Indesit. L'analisi si è concentrata su un particolare territorio della regione Campania: l'Area di sviluppo industriale (Asi) di Aversa Nord, in provincia di Caserta, dove si sono stabiliti – nei primi anni Settanta – due degli otto stabilimenti produttivi Indesit previsti nel piano di industrializzazione della Cassa per il Mezzogiorno (Casmez) finanziato attraverso l'intervento straordinario (IS). Questa scelta di campo ha permesso di indagare il passaggio dal regime di policy keynesiano-fordista a quello neoliberista (Martinelli, 2020) che, in Italia, si riflette nel passaggio dall'IS alla Politica europea di coesione (Pec).

A tal fine, sono state individuate tre differenti fasi di trasformazione industriale: 1) industrializzazione (1950-1973) (Spadavecchia, 2007; Martinelli, 2020); 2) deindustrializzazione (1973-2015) (Bubbico, 2015; Rodrik, 2011, 2015; Craincross, 1982; Tregenna, 2009); 3) reinustrializzazione 4.0 (2015-2022) (Ferrera, 2013; Schwab, 2015; Bianchi, 2023; Nocenzi, 2023), ciascuna corrispondente alle sezioni 1, 2 e 3 del capitolo. I quesiti di fondo da cui muove la ricerca si interrogano sui seguenti aspetti: quali fattori sociali, economici e istituzionali hanno guidato la trasformazione aziendale, interagendo con i comportamenti e gli interessi degli attori locali? In che modo il cambiamento delle politiche di sviluppo e industriali ha influenzato le strategie aziendali e le logiche imprenditoriali?

Per rispondere a queste domande, l'analisi – di tipo qualitativo – ha prediletto l'utilizzo dello studio di caso, basato sulla realizzazione di 23 interviste semi-strutturate e della triangolazione di fonti documentali, archivi istituzionali e aziendali. È stata inoltre adottata una prospettiva multidimensionale

che ha permesso di esaminare i fattori di livello macro (contestuali), meso (di policy) e micro (di agency), legati all’azione degli attori coinvolti, per comprendere come questi elementi abbiano interagito nel determinare le dinamiche di cambiamento tra le diverse fasi.

Nello specifico, la sezione 1 (1950-1973), che esamina la prima fase, analizza il periodo di industrializzazione e l’insediamento di Indesit nell’ASI, letto come espressione del modello keynesiano-fordista, in cui l’intervento statale svolge un ruolo centrale nella promozione dello sviluppo industriale. Si esamina l’attuazione dell’IS mettendo in luce l’interazione tra gli attori politici locali, in particolare gli esponenti del territorio campano della Democrazia cristiana (DC), e le strategie aziendali Indesit. La fase si conclude con lo scoppio della crisi petrolifera nel 1973.

La sezione 2, che analizza la seconda fase [1973-2015], riguarda il processo di deindustrializzazione, coincidente con il passaggio dal modello keynesiano dell’IS a quello neoliberista della Politica europea di coesione (Pec). In questa fase si assiste al ridimensionamento delle attività industriali e alla ridefinizione del ruolo dello Stato nell’economia, con l’attenzione rivolta al contenimento della spesa pubblica e alla liberalizzazione del mercato. Si analizza il passaggio alla gestione Merloni, le cui strategie aziendali si orientano verso l’internazionalizzazione e l’ottimizzazione produttiva che portano alla chiusura dello stabilimento di Teverola e alla cessione di Indesit a Whirlpool nel 2015. Questa fase è contrassegnata da forti conflitti tra azienda, sindacati e istituzioni. La sezione 3, che esamina la terza fase (2015-2022), si riferisce al processo di reindustrializzazione in chiave 4.0, realizzato dalla Seri Industrial Group (Seri), sostenuto dai fondi pubblici europei, attraverso il programma Ipcei (*Important project of common european interests*) e nazionali (contratti di sviluppo). L’ingresso di Seri avviene nel 2015. Si osserva un ritorno a un modello di policy interventista della prima fase, che si concretizza attraverso una riconversione delle attività produttive in un’ottica di sostenibilità e innovazione tecnologica, in linea con gli obiettivi di “nuova” politica industriale¹. In questa fase, il riallineamento tra interessi pubblici e privati dimostra che le imprese sono incentivate ad adattarsi alle nuove sfide della doppia transizione per poter accedere ai finanziamenti pubblici (EC, 2010, 2019, 2020).

¹ Per “nuova” politica industriale si intende l’insieme degli strumenti e programmi promossi nell’ultimo decennio dall’UE per la conversione dell’Industria in 4.0 (I4.0) e per il perseguimento degli obiettivi di doppia Transizione ecologica e digitale, definitivamente identificati nel *Green Deal* (2019) e nel *NextGenEU* (2020). In Italia, il primo piano industriale in questo contesto è stato definito nel 2015 dall’ex ministro dello Sviluppo economico, Carlo Calenda, sotto il nome di “Piano Nazionale Industria 4.0”.

Le conclusioni illustrate nella sezione finale (par. 4) offrono una riflessione sulle principali dinamiche di trasformazione emerse tra le fasi, analizzando i fattori che hanno influenzato la trasformazione industriale e il ruolo delle politiche pubbliche nel ridefinire il rapporto tra impresa e attori. I risultati evidenziano come, nonostante il periodo di deindustrializzazione, gli attori locali abbiano mostrato una notevole partecipazione che ha permesso agli stabilimenti di rimanere attivi sul territorio.

1. Dall'industrializzazione alla deindustrializzazione: l'Indesit e l'intervento straordinario (1950-1973)

La prima fase di *industrializzazione* coincide con il regime di policy Keynesiano-fordista, che, nelle regioni meridionali italiane, si manifesta attraverso le politiche centralizzate dell'intervento straordinario (IS), implementato dalla Cassa del Mezzogiorno (Casmez)². Questa fase presenta a sua volta due sotto-fasi che si sovrappongono alla successiva fase di deindustrializzazione: dal 1950 al 1973 si assiste a una forte spinta all'industrializzazione, particolarmente negli ultimi tre anni; dal 1974 al 1987 inizia la fase di declino e deindustrializzazione che prosegue anche dal 1988 al 1992 ma con tentativi di reinvestimento attraverso l'internazionalizzazione.

Nella prima sotto fase che va dal 1950 al 1973, con le politiche di ricostruzione Casmez, si realizza un vasto *piano di pre-industrializzazione* attraverso la promulgazione della legge 634, nel 1957, che permette di delineare le traiettorie di sviluppo-industriale del Mezzogiorno: vengono costituiti i consorzi e le Asi (Aree di sviluppo industriale)³ e, tra queste, l'Asi di Aversa Nord (d'ora in poi solo Asi) nella provincia di Caserta. Le aree di intervento corrispondevano a territori molto estesi, originariamente destinati all'agricoltura, che la Cassa convertì attraverso opere di bonifica delle terre paludose e la costruzione di reti autostradali e fognarie. L'archivio Burc della Regione Campania⁴ mostra come, negli anni Sessanta, sono state gradualmente delocalizzate nell'Asi – per l'ampiezza dei territori e la facile accessibilità al capoluogo campano – le attività produttive dell'ormai congestionata area napoletana. Questa prima fase di modernizzazione si intensifica nel primo triennio degli anni Settanta (dal 1970 al 1973) (Spadavecchia, 2007). Quando

² Legge n. 646 del 10 agosto 1950.

³ Legge n. 634 del 29 luglio “Provvedimenti per il Mezzogiorno”.

⁴ Archivio Bollettino ufficiale Regione Campania (Burc): Allegato B. Fonte: <http://burc.region.campania.it>.

si insediano nel Mezzogiorno grandi gruppi industriali del Nord, tra cui l'Indesit Company⁵ (1971). Il tessuto industriale di Caserta, che era inizialmente incentrato sui settori calzaturieri e tessili, viene così affiancato da attività più innovative, quali quelle connesse ai settori tecnologici, elettronici e delle comunicazioni. Questi insediamenti non furono spontanei nel Mezzogiorno, bensì l'effetto di un processo di transizione che vedeva il declino del modello fordista e una situazione di piena occupazione nel triangolo industriale del Nord Italia che aveva generato un rafforzamento delle rivendicazioni delle classi lavoratrici e delle reazioni sindacali contro l'intensificazione dell'organizzazione del lavoro fordista-taylorista.

Tale conflittualità spinse gli industriali del Nord a cercare altri territori, ossia nel Mezzogiorno. In questo contesto, gli esponenti politici della Democrazia cristiana del territorio campano interagirono strategicamente con gli attori industriali del Nord, tramite specifiche modalità di azione (Corvese, 2020; Broccoli, 2020, 2022; Dell'Aquila, 2013): i politici di spicco della DC promuovevano l'uso degli incentivi e delle agevolazioni industriali della Casmez per favorire la localizzazione della grande industria allo scopo di raccogliere consensi elettorali. Tra le figure campane della DC di maggiore rilevanza vi erano: Giacinto Bosco (ministro della Giustizia dal 1968 al 1972, ministro della Pubblica istruzione dal 1972 al 1973, presidente del Senato della Repubblica dal 1973 al 1976); Silvio Gava (ministro dei Lavori pubblici dal 1953 al 1958, ministro dell'Industria, del Commercio e dell'artigianato dal 1958 al 1959, ministro dell'Interno dal 1959 al 1960); Mattia Coppola (presidente del Collegio notarile del Distretto di Santa Maria Capua Vetere, presidente regionale del Consiglio Notarile, Senatore della Repubblica italiana dal 1968 al 1976). Secondo Broccoli (2020) Bosco si occupava delle iniziative dell'Iri (Istituto per la ricostruzione industriale) e delle aziende private, avvalendosi della già citata legge del 1957 che obbligava le aziende pubbliche a investire il 40% delle risorse complessive e a destinare il 60% dei nuovi impianti industriali al Sud; Gava, come ministro dell'Industria nel 1972, già capolista nel 1968 per la Circoscrizione Camera (Napoli-Caserta) interagi con gli amministratori del territorio locale per finalizzare il progetto di insediamento. Tra questi vi erano Salvatore Nugnes, sindaco di Teverola e presidente del Consorzio Asi e Mario Masi, giovane sindaco di Carinaro. Infine, il notaio Mattia Coppola, parlamentare per Aversa-Santa Maria Ca-

⁵ L'Indesit Spa era nata nel 1953 con il nome di Spirea, società fondata nel 1956, la Spirea diventava Indel e poi Indes. Infine, nel 1961, con il cambio definitivo di ragione sociale, nasceva il marchio Indesit gestita da Armando Campioni, Adelchi Candellero e Filiberto Gatta (Ciravagna, 1986).

pua Vetere, e Armando Campione, manager di Indesit. Il 1° giugno 1971, nello studio notarile dello stesso Coppola si stipulò l'atto costitutivo della società Indesit Sud Spa (Broccoli, 2020). Come risulta da diverse interviste, il piano di crescita industriale sul territorio è attribuibile soprattutto a uno scambio tra consenso e incentivi pubblici, rappresentativo dell'accentramento di potere della classe politica e una partecipazione diretta dello Stato nelle questioni locali per determinare, in questo caso, l'insediamento del Gruppo Indesit nell'Asi di Aversa Nord. In particolare, dall'interviste emergono testimonianze relative all'interazione degli attori menzionati:

Gava, sia come leader del gruppo DC al Senato, sia come ministro di Grazia e giustizia, aveva promesso un segno di riconoscimento per il suo collegio e organizzò un incontro tra Coppola e Armando Campione. Il senatore Coppola parlò con il presidente-sindaco Nugnes, che si attivò subito presso il Consorzio Asi per l'assegnazione delle aree. Masi [sindaco di Carinaro] collaborò con il Consorzio per facilitare l'insediamento, chiedendo in cambio l'assunzione dei residenti di Carinaro o dei loro familiari che avevano perso le terre espropriate per gli impianti [industriali]. Questi ultimi sarebbero stati serviti anche da una ferrovia che collegava Gricignano-Teverola all'interno del perimetro industriale per caricare gli elettrodomestici direttamente sulle carrozze merci (intervista n. 2).

Pertanto, l'Indesit si insediò con otto stabilimenti nel Mezzogiorno, di cui tre nella provincia di Caserta: uno a Teverola, uno a Gricignano di Aversa e uno a Carinaro, che impiegarono 3.500 addetti (Ciravegna, 1986). Furono anni di forte espansione industriale: secondo dell'Aquila (2013) tra il 1951 e il 1971 gli occupati nell'industria della provincia aumentarono del 46,28%, l'impresa controllava significative quote di mercato tanto che aveva raggiunto una capacità produttiva di 2,4 milioni di prodotti all'anno, e si posizionò tra i principali produttori italiani di elettrodomestici in Europa. Tuttavia, l'espansione territoriale dell'impresa verso Sud è stato oggetto di un'intensa controversia politica. Nell'archivio ufficiale della Camera dei deputati, vi è una documentazione relativa a un'*indagine conoscitiva sul settore degli elettrodomestici*⁶ che verbalizza le diverse discussioni tenute da politici e accademici sul tema:

[L'indagine] elaborata dal dottor Giorgio Ruffolo, Segretario generale della programmazione, il dottor Franco Russolillo, coordinatore del servizio industria dell'I-spe, e il professor Carlo Castellano, docente della facoltà di economia e commercio

⁶ Camera dei deputati, V seduta, giovedì 25 novembre 1971, Presidenza del presidente Serradei. Link: https://legislature.camera.it/_dati/leg05/lavori/stencomm/12/Leg/Serie262/1971/1125/stenografico.pdf.

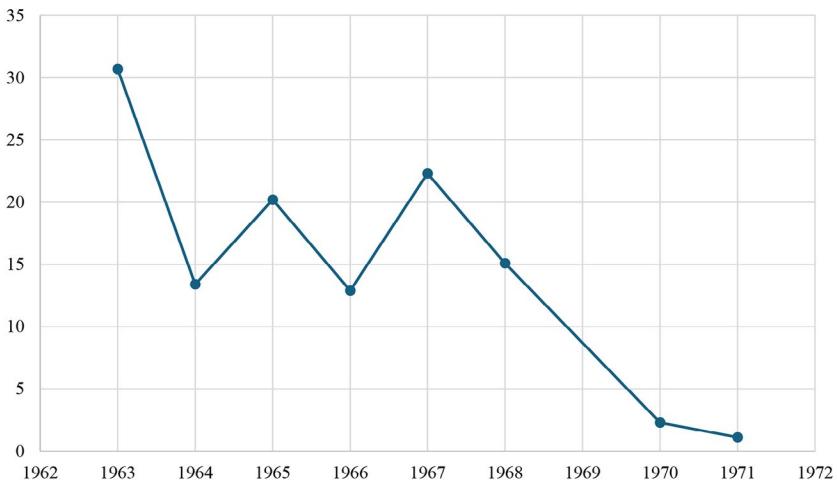
di Genova ed esperto consulente dell’Ispe, si esporrà il punto di vista del Ministero del Bilancio e della programmazione sulla situazione generale dell’industria degli elettrodomestici; situazione che, come i colleghi sanno è assai contraddittoria. Quindi è con particolare interesse che ci apprestiamo ad ascoltare le ricerche scientifiche realizzate sulla situazione dell’industria italiana degli elettrodomestici (Camera dei deputati, 1971, p. 111).

La situazione è “assai contraddittoria” perché l’insediamento di nuovi stabilimenti Indesit accadeva contestualmente al declino del settore che aveva “indubbiamente subito, fra il 1967 e il 1971 una sensibile battuta di arresto” e prevedeva un’ulteriore decrescita. La figura 1 illustra i dati (rielaborati sulle statistiche Ispe⁷) su cui si basa il dibattito. Emerge una forte contrazione della produzione, riflesso del declino del settore. Nel documento, l’onorevole Romualdi (Msi) afferma che “si tratta ormai di un’industria matura; ciò significa che il tasso di sviluppo non sarà più eccezionale, ma avrà un andamento più regolare, come accade in tutte le industrie mature”. Pertanto, se il settore era in crisi, perché sono stati insediati altri stabilimenti nel Mezzogiorno? A ciò risponde – in parte – lo stesso Ruffolo che sottolinea la presenza di andamenti disomogenei in cui gli “Importanti gruppi del settore come Zanussi e Ignis hanno registrato le conseguenze e le ripercussioni più gravi della stasi produttiva, mentre le tre aziende medie (Indesit, Candy e Merloni) hanno in alcuni prodotti registrato persino incrementi produttivi di una certa consistenza”.

Sono diverse le tematiche del dibattito rilevanti per l’analisi socio-economica: la saturazione della domanda, gli investimenti in ricerca, i modelli di sviluppo e la diversificazione produttiva, fattori che evidenziano la complessità del processo di trasformazione industriale in corso. Il fulcro era comprendere se la crisi fosse di natura “manageriale”, “strutturale” o “congiunturale” o di “crescita industriale”. Comprenderne la natura significava cambiare le prospettive e le decisioni in materia di politica industriale. In particolare, gli esponenti del Pci si opposero all’insediamento perché esprimevano preoccupazione per l’incertezza sull’andamento del settore, temendo che la crisi si spostasse dal Nord al Sud, come effettivamente avverrà.

⁷ L’Istituto di studi per la programmazione economica (Ispe), istituito nel 1967 a Roma, conduceva ricerche per il Ministero del Bilancio e della programmazione economica. Le tabelle statistiche provviste dall’Ispe sono state rielaborate dal dott. Ruffolo nel documento ivi citato.

Fig. 1 – Produzione di elettrodomestici 1961-1971 (variazione percentuale sull’anno precedente)



Fonte: elaborazione dati Ispe

Tuttavia, nessuno – né chi era favorevole né chi era contro – poteva prevedere lo shock petrolifero del 1973 e la conseguente svalutazione del dollaro, eventi che avrebbero accelerato la tendenza negativa, soprattutto nei settori ad alta intensità energetica come quello degli elettrodomestici.

Pertanto, l'Indesit si insediò nel 1971 e diversi fattori contribuirono ad accelerare la già avviata fase di deindustrializzazione: in primo luogo, il Mezzogiorno più di altre regioni europee soffrì il graduale allargamento della concorrenza sul mercato da parte dei produttori dell'Europa orientale, che riuscirono a conquistare una fetta di mercato significativa grazie alla competitività dei loro prezzi, nonostante il più basso contenuto tecnologico (Balloni, 1995); in secondo luogo, il mancato investimento in innovazione di prodotto e il rinnovo delle strutture produttive mortificò – come ben riassume Maschiella (*ibid.*) (onorevole del Pci) – il settore che era ormai maturo e “compresso tra due livelli: il livello dei Paesi emergenti che riescono a batterci sul terreno dei costi di produzione e il livello dei Paesi altamente industrializzati che ci battono sul terreno della tecnologia. Evidentemente la nostra risposta non può non essere quella di portarci noi stessi a competere su questo secondo livello”. Aspetti condivisi anche da altri produttori nazionali del medesimo settore.

In terzo luogo, si doveva fronteggiare la diminuzione delle vendite e la problematica legata al fenomeno della sovrapproduzione, già evidenzia-

ta negli anni precedenti, risultante dalla saturazione del mercato interno di beni durevoli e di massa, che caratterizza il settore degli elettrodomestici, che nei Paesi più industrializzati presentava una contrazione seria e duratura (Balloni, 1998).

Infine, l'esplosione del conflitto industriale, la cui reazione era stata già fortemente manifestata negli stabilimenti industriali Indesit di None, in provincia di Torino, a metà degli anni Sessanta, che si era spostata al Sud. Su quest'ultimo punto, Chinello (onorevole del Pci) si esprime contro il dott. Ruffolo e il ministro Gava che determinarono la decisione finale di insediare gli stabilimenti Indesit nel Mezzogiorno:

I rappresentanti delle aziende hanno parlato in modo ottimistico delle loro situazioni specifiche, ma hanno evidenziato aspetti negativi a livello generale del settore, prevedendo un futuro difficile, specialmente per i nuovi insediamenti Indesit nel Mezzogiorno. Né il ministro Gava né le imprese hanno affrontato il problema della ristrutturazione in atto. Questo processo di ristrutturazione, causato da una crisi di crescita e sviluppo, ha un impatto significativo sia dal punto di vista tecnico-produttivo che dell'organizzazione del lavoro, influenzando profondamente le aziende e il settore nel suo complesso. C'è una preoccupazione riguardo al saldo dell'occupazione: mentre nuovi insediamenti potrebbero aumentarla, i licenziamenti legati alla ristrutturazione potrebbero annullare questo effetto. Le imprese, inclusa Indesit, criticano la "conflittualità permanente" mentre le agitazioni sindacali hanno costituito materialmente l'elemento che ha sospinto l'esigenza di uno sviluppo tecnologico. I sindacati sottolineano che mentre un tempo l'industria italiana degli elettrodomestici dominava il mercato globale, ora il capitale internazionale sta prendendo il controllo, condizionando e influenzando lo sviluppo del settore in Italia (ivi, p. 119).

Di fatto, la previsione del Pci era giusta. A partire dal 1974 il management Indesit dovette ricorrere a misure di cassa integrazione per 6.000 dipendenti su un totale di 9.000 su scala nazionale (Ciravegna, 1986). Contestualmente, l'aumento del costo del lavoro esercitò un impatto significativo sul calo di produttività, fatturato e utili aziendali su tutto il territorio nazionale. A livello societario, si assistette all'uscita del cofondatore, l'ingegner Candellero, mentre Campioni divenne l'azionista di riferimento. Altre quote erano detenute da istituzioni finanziarie, quali la Barclays, la consociata svizzera della Banca Rothschild, e da altri piccoli soci.

2. Deindustrializzazione: da Indesit a Whirlpool (1973-2015)

La fase di *deindustrializzazione* inizia con la crisi petrolifera del 1973 e corrisponde nel Mezzogiorno al passaggio dal regime di policy keynesiano-fordista a quello neoliberista e al successivo avvento della Pec, che subentra all'IS con l'avvio dei cicli di programmazione settennali⁸.

In questa fase, l'Indesit tenta diverse strategie per affrontare la crisi ma l'azienda continua a registrare perdite significative e crisi di liquidità, che portarono lo Stato a intervenire tramite la legge Prodi⁹ che prevedeva la nomina di un amministratore delegato (1980), l'ingegner Giacomo Zunino, per la risoluzione delle crisi aziendali. Inizialmente Zunino chiese e ottenne l'ammissione alla procedura di amministrazione controllata, con il sostegno dei fornitori con cui l'azienda aveva ingenti debiti. L'impresa dapprima rispose alla crisi con azioni di ristrutturazione, la creazione di divisioni produttive specifiche e la ricerca di collaborazioni strategiche. Tuttavia, queste azioni non riuscirono a evitare il fallimento dell'azienda e Zunino avviò un processo di vendita di parte degli stabilimenti e delle attività aziendali. L'intervento si concluse con un'asta fallimentare che vide il passaggio, nel 1987, dei beni aziendali al Gruppo Merloni Elettrodomestici. L'acquisto di Merloni sarà il primo di una serie – la francese Scholtès (1989), Philco Italia (2000), la russa Stinol (2000), la britannica Hotpoint (2001) e la Star (2002) – che negli anni successivi gli permetterà di ripristinare il marchio e diventare il primo produttore italiano di elettrodomestici e il terzo europeo.

Tuttavia, nonostante le strategie di internazionalizzazione e il supporto ancora presente della Casmez (la quale viene abolita definitivamente nel 1992, con la legge 488 del 19 dicembre), nel 1987, neanche Merloni riesce a salvare gli stabilimenti Indesit dalla fase di deindustrializzazione né ad avere un prosieguo dello sviluppo industriale a livello locale. I processi di liberalizzazione e globalizzazione del mercato porteranno il management a operare ingenti processi di delocalizzazione degli impianti produttivi verso territori a più basso costo del lavoro, per ridurre i costi e massimizzare la produzione¹⁰.

In questo contesto, l'abolizione della Casmez e il passaggio alla Pec – come illustrato nella tabella 1 – determina una riduzione dei finanziamenti

⁸ Cicli di programmazione settennali 2000-2006; 2007-2013; 2014-2020; 2021-2027.

⁹ La “Legge Prodi” si riferisce alla legge n. 95 del 3 aprile 1979, ufficialmente denominata “Disposizioni per la ristrutturazione e la riconversione delle imprese in crisi”. Questa legge è stata proposta e promossa da Romano Prodi, che all'epoca era ministro dell'Industria, del commercio e dell'artigianato nel governo italiano.

¹⁰ Nel 1999, il gruppo Merloni stabilisce il primo impianto produttivo a Łódź in Polonia. Fonte: Archivio Repubblica.

ti statali per l'impresa (l'ultima agevolazione Casmez per Indesit risale al 1978, dieci anni prima dell'acquisto di Merloni) che passa a un singolo finanziamento Pec¹¹, a dimostrazione di un ridimensionamento radicale degli incentivi pubblici a partire dagli anni Ottanta.

Tab. 1 – Totale dei finanziamenti pubblici concessi a Indesit nell'Asi di Aversa Nord

<i>N</i>	<i>(1973-1978) Casmez</i>	<i>(2000-2006) Cicli Pec</i>
1	20/09/73 £1.711.537	01/01/2001 €23.222.230
2	20/09/73 £1.314.381	
3	20/09/73 £3.523.594	
4	16/09/75 £2.417.534	
5	16/09/75 £2.386.030	
6	16/09/75 £2.143.296	
7	28/04/78 £2.585.899	
8	10/10/78 £6.444.348	

Fonte: elaborazione dati Aset-Open Coesione

Parallelamente alla contrazione dei finanziamenti, con il passaggio dalla Casmez alla Pec¹², si assiste, a livello aziendale, a una riduzione del numero degli stabilimenti insediatevi durante la prima fase che si riducono a due, uno a Teverola e un altro a Carinaro. Anche in termini di occupazione si conta, agli inizi degli anni 2000, una contrazione di 1.300 addetti (accordo sindacale, 2013).

Con lo scoppio della crisi finanziaria nel 2007 la situazione peggiora ulteriormente: Merloni annuncia un progetto triennale (2011-2013), intitolato “Indesit Manufacturing Excellence (Ime)” che consiste nell'intensificazione della velocità delle linee di produzione, definito dagli intervistati come il “Progetto Porsche”:

¹¹ Open Coesione, dettagli di progetto: beneficiario: Indesit Company Spa (Gi Merloni Elettrodomestici Spa (Ob. 1) Cup: B91E03000230001 – Risorse statali in euro: 24.222.230,00 e risorse europee di coesione in euro: 22.611.115,00. Inizio previsto ed effettivo: 01/01/2001; Fine prevista ed effettiva: 24/05/2005 (Natura investimento: Incentivi alle imprese – Ampliamento); area tematica: Competitività imprese; settore di intervento: industria e servizi; territorio: Teverola (Caserta).

¹² Tale andamento è in linea anche con quanto rilevano i dati Svimez (2018) rielaborati da De Vivo e Sacco (2019), nel periodo che va dal 2002 al 2017, i quali dimostrano una drastica diminuzione delle agevolazioni concesse alle imprese nel Mezzogiorno, scesa di oltre il 60%, da 10,9 a 4,3 miliardi di euro.

Il Progetto Porsche a Teverola consisteva nell'intensificazione della catena di montaggio del processo produttivo: vennero inseriti pulsanti verdi sulla linea in modo che quando l'operaio aveva terminato la sua fase, poteva velocizzare il processo e ripeterlo secondo i tempi stabiliti dai tecnici per ogni singola fase di lavoro. Questo induceva l'operaio, sempre incollato alla linea, a premere continuamente perché convinto di finire prima, quando in realtà lo portava a produrre di più perché il ritmo della linea era aumentato. Il progetto fu avviato per una nuova lavatrice, quella da nove chili. Le catene erano impostate a una velocità assurda, per questo lo chiamavamo il Progetto Porsche. Si trattava infatti di un progetto ad altissima intensità di lavoro che ha permesso allo stabilimento di Teverola di produrre per tre anni più di seicento lavatrici al giorno su ogni linea, generando milioni di euro (intervista sindacalista n. 5).

Quanto descritto nell'intervista si riscontra anche nella *Relazione finanziaria annuale Indesit 2013* dove, da un lato, si conferma il successo degli obiettivi proposti dall'azienda e, dall'altro, si annuncia – nella conclusione dello stesso triennio – un inaspettato *Piano Indesit Italia* (2014-2018) per gli stabilimenti di Fabriano, Comunanza e Caserta (ossia, di Carinaro e Teverola). Il piano prevedeva di chiudere lo stabilimento di Teverola, sospendere la produzione e trasferirla. Il fine ultimo era quello di trasferire tutte le attività nel solo sito di Carinaro, creando un unico polo produttivo per piani cottura a gas e frigoriferi da incasso, in piena contraddizione con la crescita della produttività raggiunta tramite lo stesso progetto. Ciò che in letteratura viene spiegato come il “paradosso della produttività” (Benanav, 2020). In altre parole, i manager avevano deciso di massimizzare la produzione per poi delocalizzare. Il Piano Indesit Italia infatti risulta dalle interviste del tutto inaspettato:

Fu una vera e propria doccia fredda: nei due stabilimenti, Carinaro e Teverola, si lavorava su due turni per cinque giorni alla settimana, ma se ci fossero stati picchi di produzione, si sarebbe arrivato anche al terzo turno! Ci hanno fatto lavorare il sabato, la domenica, hanno accorciato le ferie estive per produrre e incassare i guadagni, fino alla settimana prima. Le riunioni con la direzione riguardavano solo temi come la produttività e l'efficienza. La crisi generale del 2007 aveva certamente influito sulle vendite ma le prospettive generali non erano drammatiche, era una precisa scelta manageriale nascosta dietro la retorica della crisi. È li che sono iniziati i veri conflitti con i sindacati che sono stati però minacciati, perché con una vertenza vennero forzati dall'azienda a una procedura di mobilità per lo stabilimento di Teverola. In pratica: o accettavamo il Piano o iniziavano a licenziare in massa (intervista sindacalista n. 6).

In conclusione, nonostante i tentativi dei sindacati di tenere aperto lo stabilimento di Teverola, la produzione nella prima settimana del mese di

febbraio 2014 cessa (Relazione finanziaria Indesit 2014) e l'attività dei due stabilimenti viene reindirizzata verso un'area specifica all'interno dello stabilimento di Carinaro. A tal proposito, tra gli intervistati del gruppo dei sindacalisti, si denuncia l'assenza e l'inefficacia dell'intervento pubblico nel tutelare il territorio da fenomeni di delocalizzazioni tanto che i sindacalisti percepiscono come "perso" l'intero "settore del bianco"¹³ in Italia:

In Italia il comparto manifatturiero del bianco l'abbiamo perso [...] le nostre lavatrici le hanno cedute alla Turchia, ai Paesi dell'Est, alla Russia, alla Cina, per abbassare il costo della manodopera. Avevamo: Ignis, Indesit, Zoppas, Elettrolux che mantenevano il sistema in alto in Italia e un livello di occupazione importante. Pensa, che negli anni Novanta, eravamo talmente tanti che si mettevano i vigili fuori le aziende perché si faceva traffico. Ci organizzammo per uscire a 10 minuti di distanza l'uno dall'altro (intervista sindacalista n. 12).

Come spiegano Coleman (1994) e Trigilia (1999), relativamente al capitale sociale, deludere le aspettative e obbligazioni significa rompere il legame tra gli attori. Di fatti, è in questo contesto che iniziano a inasprirsi le reazioni dei sindacati che, in una visione più ampia, riflettono la competizione tra i Paesi del Sud e quelli dell'Europa orientale, del Medio Oriente e del Nord Africa. L'Indesit, infatti, è un esempio di quanto afferma Viesti (2020) relativamente agli effetti dirompenti dell'allargamento a Est per i poli industriali del Mezzogiorno che ha generato sia una forte competizione tra le regioni del Sud e gli ex Paesi del blocco sovietico nell'UE (entrati nel 2004) che una forte conflittualità a livello locale tra aziende e sindacati.

Dalla chiusura dello stabilimento di Teverola, infatti, si assiste a un processo di smantellamento dell'Indesit nell'Asi, che culmina nella cessione (nel 2014) del 60% delle attività alla multinazionale statunitense Whirlpool Company¹⁴ per un importo di 758 milioni di euro, attraverso la controllata Whirlpool Italia Holdings Srl¹⁵. Nonostante durante l'acquisto venga siglato un accordo sindacale nel 2013 da governo, sindacati e manager (di Whirl-

¹³ Il "settore del bianco" è un'espressione comune utilizzata per definire il settore degli elettrodomestici che produce prevalentemente prodotti bianchi (per es. lavatrici, frigoriferi).

¹⁴ La Whirlpool è la più grande produttrice di elettrodomestici a livello globale, possiede diversi brand come KitchenAid, Maytag, Amana e Jenn-Air. L'area di vendita che interessa gli stabilimenti di Teverola e Carinaro è quella Emea (Europe, Middle-East and Asia) con il 22% di vendite.

¹⁵ Vi sono 35 impianti di produzione: 10 negli Stati Uniti; 4 in Italia; 4 in Messico; 3 in Brasile; 3 in India; 3 in Polonia; 2 in Cina, e uno ciascuno in Argentina, Colombia, Gran Bretagna, Russia, Slovacchia e Turchia. Sono anche presenti 22 centri dedicati alla ricerca e sviluppo dei prodotti, principalmente negli Stati Uniti e in Cina.

pool), nel 2015, due anni dopo, questo viene disatteso dalla stessa azienda con l'annuncio di 1.350 esuberi: "Whirlpool ha stracciato l'accordo 2013!" (intervista n. 3). Si avviano procedure di licenziamenti di una parte del personale e processi di delocalizzazione della produzione sia all'interno sia all'esterno dell'UE: il conflitto si inasprisce e i sindacati indicono uno sciopero permanente che rende questa vicenda una questione politico-mediatica di livello nazionale. Lo sciopero, iniziato ad aprile durerà fino a luglio 2015, quando i sindacati riusciranno a ottenere un altro accordo, definito "Ipotesi di accordo sindacale" (2015) a cui si aggiunge la risposta del governo Renzi che attiva l'Unità di crisi composta da rappresentanti del governo, delle autorità regionali e dei sindacati. Nello specifico, la riunione si svolge presso il Mise a Roma alla presenza della Ministra Federica Guidi, assistita da Giampietro Castano e Teresa Bellanova, sottosegretario di Stato al Ministero del Lavoro. Il tavolo istituito e l'Unità di crisi avevano lo scopo di coordinare la risposta alla chiusura e di esplorare possibili soluzioni per mitigare l'impatto sul territorio. Si definiscono così diversi punti: lo stabilimento di Carinaro non chiuderà ma diventerà l'hub logistico dell'area euro-mediterranea per lo smistamento dei componenti Whirlpool; degli 815 lavoratori rimasti, resteranno sulle linee 320 su 18 turni (200 fissi, 120 a rotazione); nello stabilimento di Teverola (dismesso) viene avviato un processo di reindustrializzazione. Quest'ultima dovrà rispettare diverse condizioni, tra cui: identificare una società specializzata investendo un importo fino a 2 milioni di euro; attivare programmi di riqualificazione del personale Whirlpool e/o Indesit ceduto; riconoscere un incentivo economico al personale ceduto; cedere o affittare le aree, i terreni e gli asset di proprietà a condizioni vantaggiose; sostegno al reddito (indennità di disoccupazione e reddito minimo garantito ai lavoratori interessati); servizi di formazione e ricollocazione, che includono formazione professionale, assistenza nella collocazione lavorativa e sostegno all'imprenditorialità; incentivi fiscali per lo sviluppo economico e la creazione di posti di lavoro¹⁶.

In conclusione, l'impresa viene ridimensionata ma non smantellata grazie all'attivazione degli attori locali, ossia i sindacalisti, che contengono, attraverso l'Accordo negoziale e l'Unità di crisi, gli effetti della deindustrializzazione: la sede Whirlpool di Carinaro resta aperta (come polo logistico) e quella di Te-

¹⁶ Accordo negoziale (2015): incentivi per i trasferimenti volontari (32.000 euro per i lavoratori operai, 18.000 euro per i lavoratori impiegati); incentivi per i lavoratori immediatamente pensionabili (5.200 euro); e incentivi per i lavoratori pensionabili con ammortizzatori sociali per i quali è prevista un'integrazione del reddito al 100% fino al pensionamento. Infine, incentivi per i lavoratori pensionabili che hanno un periodo di 12 mesi non coperto dagli ammortizzatori sociali.

verola – che include i due stabilimenti ex Indesit – attende un nuovo investitore creando le condizioni per la sopravvivenza e la futura reindustrializzazione degli stabilimenti, illustrata nella sezione successiva, nella terza fase.

3. Reindustrializzazione 4.0: da Whirlpool a Seri (dal 2015 al 2023)

La terza fase si iscrive nei nuovi programmi di policy, introdotti a livello europeo e nazionale, volti alla Transizione ecologica e digitale (EC, 2015, 2019). Difatti, anche a livello locale, lo scenario cambia: subentra un nuovo piano di *reindustrializzazione* in chiave 4.0, volto al perseguimento degli obiettivi di transizione energetica. La proposta è di un attore imprenditoriale, questa volta locale: Vittorio Civitillo, capo della Seri Industrial Group, d'ora in poi solo Seri. Si tratta di un'azienda quotata in borsa che si occupa di produzione di accumulatori elettrici, è stata fondata nel 1991 dalla famiglia Civitillo ed è presente con 24 unità produttive in tutto il mondo, distribuite in 18 sedi, con circa 710 dipendenti. La sede centrale, dove svolge attività di gestione e coordinamento è nel Comune di San Potito Sannitico (nella stessa provincia di Caserta) ma opera attraverso due società controllate: 1) la Seri Plast, attiva nella produzione e riciclaggio di materiali plastici per il mercato delle batterie, dell'automotive, dell'imballaggio e del settore idraulico e termico; 2) la Fib SpA, con il marchio Faam, nella produzione e riciclaggio di batterie al piombo-acido e al litio per applicazioni di trazione industriale, di stoccaggio e militari.

La proposta si inserisce nell'Accordo negoziale (2015), già stipulato tra sindacati, governo e Whirlpool. Il piano iniziale, che Seri propone presso la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'ambito dell'Accordo succitato, si intitola "Piano industriale Italia" per la riconversione del sito di Teverola. Lo scopo principale è quello di produrre e commercializzare batterie al litio green. Il progetto – anche definito Progetto Litio – confluirà successivamente nell'elaborazione di un piano triennale industriale 2017-2021¹⁷ che mira alla riconversione di entrambi gli stabilimenti Indesit-Whirlpool: definiti "Obiettivo Teverola 1" e "Obiettivo Teverola 2". Dal resoconto della *Dichiarazione non finanziaria* pubblicata della stessa Seri nel 2019, si legge che l'attivazione del piano ha previsto diversi passaggi ed è poi culminato nella sottoscrizione di due Contratti di sviluppo, a valere sulla programmazione dei fondi strutturali europei 2014-2020: uno per il progetto di investimento industriale e l'altro per lo sviluppo di impianti innovativi (fonte: dati Open

¹⁷ K.R. Energy Spa, Documento informativo relativo a operazioni di maggiore rilevanza per Seri Industrial Spa (2017).

Coesione). I dettagli del piano Seri rendono possibile l'identificazione dei fattori che hanno determinato il suo inserimento e l'interazione con gli attori coinvolti; il primo aspetto riguarda il fattore contestuale, ossia i servizi offerti dal territorio – che sono stati determinanti per l'investimento nell'Asi – sono gli stessi finanziati dalla Casmez durante la prima fase e che ancora rappresentano un asset strategico di sviluppo industriale:

L'acquisto degli stabilimenti della Whirlpool [venduti da Whirlpol al prezzo simbolico di 1 euro] sicuramente conveniva economicamente, ma a parte questo, è stato dettato dal fatto che l'area era servita bene da un punto di vista infrastrutturale e logistico. Il fatto che ci sia disponibilità di energia elettrica così ampia è importante. Consideri che questi stabilimenti molto energivori hanno bisogno di un'area fortemente industrializzata/urbana come questa. Non c'era un'area migliore e non si sarebbe potuto fare diversamente (intervista manager n. 13).

Su questa base, nel giugno 2017, Fib (Seri-Faam), Whirlpool (Emea SpA) e i sindacati (Fiom Cgil, Fim Cisl e Uilm Uil) stipulano un accordo presso Confindustria Caserta che concede gli ex stabilimenti Indesit a Fib (Seri-Faam) impegnandosi a selezionare almeno 73 lavoratori Whirlpool. La realizzazione del piano avviene attraverso diversi passaggi: nel luglio 2017, Seri presenta al Mise e a Invitalia SpA una richiesta di agevolazione per il Progetto Litio, in base all'articolo 9 del decreto ministeriale del dicembre 2014, successivamente integrata con dati tecnici relativi al progetto. Questa richiesta mirava a ottenere un contributo pubblico, sia a fondo perduto che sotto forma di finanziamento agevolato; nell'agosto 2017, il Mise, la Regione Campania e Seri firmano il primo CdS – sottoscritto da Invitalia SpA – che prevedeva un investimento agevolabile di euro 55.419.000, con una concessione massima di agevolazioni pari a euro 36.696.486, soggetta a determinati termini e condizioni. Infine, nel dicembre 2017, Invitalia SpA firma un secondo CdS approvando la concessione di agevolazioni per euro 36,7 milioni, di cui euro 16,8 milioni a fondo perduto ed euro 19,9 milioni come mutuo agevolato.

Come sostiene Sacco (2018), Seri, come molte grandi aziende del tessuto produttivo manifatturiero italiano – Denso Thermal System, Avio Aero, Hitachi, Mbda – rientrare nella categoria dei grandi player internazionali, ossia nella “fascia alta” dei CdS. Ad aggiungere elementi di novità, nel caso di Seri, è la combinazione tra risorse ricevute attraverso forme di cofinanziamento dei fondi strutturali e quelle dei programmi di “nuova” politica industriale. Infatti, successivamente all'utilizzo dei CdS, la Seri beneficerà del programma Ipcei: Important Project of Common European Interest (CE, 2017), che a sua volta confluiscce nel Piano d'azione strategico per le batterie Eba (European battery alliance), emanato successivamente dalla CE nel 2018.

La Seri, attraverso la società controllata Faam riesce sia a ottenere 500 milioni di euro di finanziamento Ipcei, che gli permetterà di consolidare il piano di reindustrializzazione relativo a “Obbiettivo Teverola 2” e, successivamente, di rientrare nell’Eba per rappresentare l’Italia, tra i sette stati membri, come illustrati nella figura 2.

Fig. 2 – European battery alliance (Eba) – Ipcei

RAW MATERIALS AND ADVANCED MATERIALS	CELLS/ MODULES	BATTERY SYSTEMS	REPURPOSING, RECYCLING AND REFINING
BASF  	ACC  	BMW 	BASF  
KELIBER 	BMW 	ENDURANCE 	ELEMENTAL STRATEGIC METALS 
NANOCYL  	ENDURANCE  	ENEL X S.R.L.  	ENDURANCE 
SOLVAY    	FAAM 	FLASH BATTERY SRL  	FAAM 
TERRAFAME 	SEEL SWEDISH ELECTRIC TRANSPORT LABORATORY 	SEEL SWEDISH ELECTRIC TRANSPORT LABORATORY 	FORTUM RECYCLING & WASTE 
UMICORE AG & CO. KG 	VARTA 	SEEL SWEDISH ELECTRIC TRANSPORT LABORATORY 	SEEL SWEDISH ELECTRIC TRANSPORT LABORATORY 
			UMICORE AG & CO. KG 

Fonte: CE 2018

Nello specifico, la Seri dichiara che intende, tramite i fondi europei, diversificare la produzione di batterie a litio per garantire un allargamento del mercato passando dallo storage alla fornitura nel campo dell’automotive, militare e navale, pianificare l’assunzione del doppio dei dipendenti Whirlpool di quelli già assunti per “Teverola 1” e perseguire il macro-obiettivo ambizioso – posto dall’Europa stessa – di trasformare l’impresa nell’hub di fornitura di batterie a litio green del Sud Europa:

Lo sviluppo di “Teverola 2” lo abbiamo ben chiaro. Per Teverola 1, l’investimento è di 70 milioni di euro (di capitale privato) e, per Teverola 2, il prossimo finanziamento è quello europeo di 500 milioni. Fondi che sono antecedenti al Pnrr e che però sicuramente possono dare altri tipi di opportunità (sulla rete produttiva), sulla realizzazione di progetti che valorizzerà le batterie e che possono implementare la transizione (intervista manager n. 16).

Alla luce di ciò, è importante menzionare che il piano di Seri e la concessione dei diversi finanziamenti europei e nazionali sono innanzitutto attribuibili all’importante collaborazione con uno spin-off dell’Università di Torino: il laboratorio Lithops, che la Seri acquisisce nel 2015 per trasformarlo in

Research Faam Center. Questo risulta essere uno degli attori determinanti per il processo di reindustrializzazione in chiave 4.0. La sperimentazione della produzione di batterie a litio green, ossia, della possibilità di produrre batterie su base acquosa (*water-based*) piuttosto che su solventi chimici ha reso le batterie riciclabili a più dell'80%¹⁸.

Infatti, dalle interviste realizzate ai manager di Seri-Faam ricorre più volte il riferimento all'importanza del laboratorio come fautore della produzione *water-based*, tanto che, a oggi, la stessa Lithops è diventata una società privata di Ricerca e sviluppo (R&S) della Seri, che Faam controlla, denominata infatti “Faam Research Center”¹⁹.

Siamo gli unici in Europa ad adottare il modello *water-based* di produzione che utilizziamo. A lungo termine, abbiamo una road-map sia sul prodotto che ci permette di stare in linea con le aspettative del mercato, sia con le linee dettate dall'UE. Noi stiamo lavorando per stare al passo col mondo dell'accumulo attraverso la ricerca e il progetto Life Drone ne è un esempio. È necessario per un allargamento degli orizzonti e per allinearsi a un modello che sia quanto più *future-oriented* e sostenibile in futuro. Date le esigenze del mercato e anche perché se vuoi attingere a dei fondi europei devi essere strategico, diversificare la produzione e innovare, che è anche quello che il mercato chiederà, cioè la direzione da perseguire per essere competitivi (intervista manager n. 21).

Questo rappresenta un altro esempio dimostrativo della teoria di Mazzucato (2014, 2015). relativamente al ruolo innovatore dello Stato, il quale si assume il rischio di investire in sperimentazioni altamente innovative, che un attore privato non potrebbe assumersi ma che poi privatizza.

La Seri infatti subentra in uno stadio della sperimentazione già avanzato, valorizzando, promuovendo e capitalizzando un processo produttivo altamente innovativo che era stata già finanziato dallo stato tramite il politecnico di Torino. Di fatto, il gruppo di ricerca Lithops – che era inizialmente composto da 13 ingegneri e ricercatori – avevano già realizzato il primo laboratorio in Europa per la produzione, su micro-scala, di celle a ioni di litio, nel 2010.

¹⁸ Industrial Spa (2016), Bilancio d'esercizio, Relazione della Società di revisione ai sensi dell'art. 2428 c.c.

¹⁹ Faam Research Center agisce come un vero e proprio incubatore di innovazione tecnologica ed è impegnato in un progetto di spiraglio europeo Life Drone insieme ad altri partner come Technosid, coordinatore del progetto e azienda R&D; il Dipartimento di Chimica dell'Università di Roma “La Sapienza”, da cui Seri ha assunto i nuovi ingegneri per gli stabilimenti di Teverola; Corec (Eco Recycling Srl) e Seval (Seval Srl). Il progetto Life Drone è stato finanziato dalla Commissione europea nel 2019 attraverso il programma Life, consolidando l'interazione tra impresa e “nuove” misure di politica industriale europea in chiave green.

Tuttavia, del processo di innovazione creato dall'attore statale (Università di Torino) ne beneficerà l'attore imprenditoriale Seri, che in piena linea con i nuovi obbiettivi di policy industriale, trainati dalla doppia transizione ecologica e digitale (EC, 2015, 2019, 2020) attrae finanziamenti sia nazionali che europei – CdS, Ipcei, Eba e Life – coniugando anche gli obbiettivi sociali di riqualificazione degli stabilimenti e dei lavoratori ex Whirlpool.

Conclusioni

I risultati di questo lavoro evidenziano una chiara articolazione delle dinamiche di trasformazione industriale attraverso tre fasi distinte, ognuna delle quali caratterizzata da contesti socio-istituzionali, politiche industriali e strategie aziendali differenti. Nella prima fase, il modello di industrializzazione promosso dall'IS e dalla Casmez è dominato da un approccio *top-down*, in cui lo Stato gioca un ruolo centrale nello stimolare lo sviluppo economico delle aree “da industrializzare del Mezzogiorno” (Broccoli, 2022). Tuttavia, questo intervento è stato condizionato dagli interessi degli esponenti politici, sul territorio, della DC che hanno determinato la decisione di inserire gli stabilimenti Indesit nonostante il settore degli elettrodomestici fosse già maturo e in declino (Balloni, 1998; Camera dei deputati, 1971). Pertanto, la crisi industriale che aveva già colpito gli stabilimenti del Nord viene trasferita al Sud senza risolvere i problemi strutturali del sistema produttivo (Ciravagna, 1986) contribuendo a una crescita temporanea dell'occupazione e della produzione, ma senza creare un ecosistema industriale sostenibile nel lungo periodo (Rodrik, 2015; Benanav, 2020).

Di fatto, nella seconda fase si assiste a un lungo periodo di declino sancito dall'abolizione della Casmez (1992) e dal passaggio a politiche neoliberiste che decentralizzano le misure di politica industriale e riducono l'intervento statale diretto (Martinelli, 2020). In questo nuovo regime economico, le imprese si trovano a competere in un mercato globale sempre più liberalizzato, con una forte pressione sui costi. Questo ha portato molte aziende, come Indesit, a delocalizzare la produzione verso Paesi con costi del lavoro inferiori, come la Turchia e la Polonia. Gli effetti negativi sono evidenti sul piano occupazionale, con una drastica riduzione dei posti di lavoro (da 3.500 a 1.300 negli stabilimenti dell'Asi) e un ridimensionamento delle attività produttive locali (da 3 a 2). Tuttavia, in questa fase emerge con forza il protagonismo degli attori locali del territorio, in particolare dei sindacati, che riescono a negoziare condizioni per mantenere parte della produzione sul territorio, dimostrando come – in parte – la riconfigurazione del modello verso la decen-

tralizzazione delle politiche ha permesso una maggiore partecipazione delle parti sociali (Barca, 2009; Milio, 2014).

La terza fase si inserisce nel contesto della Quarta Rivoluzione Industriale (Schwab, 2016; Bianchi, 2023), segnando una discontinuità rispetto alle precedenti. In questa fase, la reindustrializzazione non è più guidata solo da politiche top-down, ma si basa sulle richieste definite dai sindacalisti nell'Accordo negoziale (2015), in un approccio integrato, in cui l'innovazione tecnologica e la collaborazione pubblico-privato giocano un ruolo chiave (Lo Re *et al.*, 2016). Nel caso in esame, l'acquisizione degli stabilimenti da parte del gruppo Seri, insieme all'introduzione di strategie aziendali *knowledge-based* e all'adozione di strumenti di policy come i CdS, Ipcei, Eba e Life hanno permesso una riconversione radicale degli impianti in un'ottica di sostenibilità, seppur in un contesto di forte incertezza di mercato dovuto alla produzione ad alta innovazione.

In conclusione, il processo di trasformazione industriale è il risultato della combinazione di diversi fattori e livelli di analisi: primi fra gli altri, i fattori micro di agency nella capacità degli attori locali, in particolare dei sindacati, di attivarsi e mostrare resilienza nonostante il susseguirsi di crisi, creando le precondizioni per la sopravvivenza e il rilancio degli stabilimenti e favorendo un passaggio da una crisi industriale a una nuova fase di crescita potenzialmente innovativa; i fattori meso di policy nazionali (CdS) (De Vivo e Sacco, 2020) ed europei, con il ritorno delle politiche industriali che favorisce il consolidamento di processi di sviluppo industriale e innovazione (Ipcei, Eba, Life) (Aigner and Rodrik, 2020; EC, 2017); l'incidenza dei fattori macro di contesto, ossia le “proprietà dinamiche del territorio” (Nocenzi, 2023) legate alle infrastrutture industriali finanziate dall'IS e le generali condizioni positive dell'area industriale che hanno rappresentato dei fattori fortemente attrattivi per l'insediamento di Seri. Queste dimensioni si intrecciano e si influenzano reciprocamente, dando forma a traiettorie di sviluppo che non sono lineari, ma piuttosto il risultato di processi di conflitto, mediazione e ri-orientamento strategico.

Riferimenti bibliografici

- Aigner K., Rodrik D. (2020), “Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century”, *J. Ind. Compet. Trade*, 20, pp. 189-207.
- Balloni G. (1995), *La localizzazione della grande industria nel Mezzogiorno: aspetti e problemi*, Laterza, Roma-Bari.
- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, European Commission, Brussels.

- Benav A. (2020), *Automation and the Future of Work*, Verso, London.
- Bianchi P. (2023), “Quarta rivoluzione industriale: nuovi modelli organizzativi e pratiche”, *Il Mulino*, 4, pp. 299-315.
- Broccoli P. (2022), “Il ruolo della Cassa per il Mezzogiorno nella ricostruzione della provincia di Caserta”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, 3, pp. 67-87.
- Bubbico D. (2015), “La deindustrializzazione in Francia: quali implicazioni oltre la riduzione del lavoro manifatturiero?”, *L'industria*, 4, pp. 585-618.
- Cairncross A. (1982), “What is deindustrialization”, in F. Blackaby (ed.), *Deindustrialisation*, Pergamon, London, pp. 5-17.
- Camera dei deputati (1971), *Archivio V seduta, giovedì 25 novembre 1971*, Presidenza del presidente Servadei, resoconto stenografico, Camera dei deputati – Portale Storico, disponibile su storia.camera.it.
- Coleman J.S. (1994), “A rational choice perspective on economic sociology”, in N.J. Smelser, R. Swedberg (eds.), *The handbook of economic sociology*, Princeton University Press, Princeton, pp. 166-180.
- Ciravegna G. (1986), *Indesit: storia di una fabbrica e di una lotta per il lavoro*, Rtp, Torino.
- De Vivo P. (2021), *Le politiche per la competitività dei sistemi produttivi campani*, Unior, Napoli.
- De Vivo P., Sacco E. (2020), *Le reti di impresa nella politica industriale. I contratti di rete e i contratti di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.
- European Commission (2017), *Investing in a Smart, Innovative, and Sustainable Industry: A Renewed EU Industrial Policy Strategy*, European Commission, Brussels.
- European Commission (2019), *The European Green Deal (COM(2019) 640 final)*, European Commission, Brussels.
- Ferrera M. (2013), “Neoliberalismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa”, *Stato e mercato*, 97, pp. 3-35.
- Lo Re M., Veglianti E., Monarca U. (2016), “La metafora della ‘bussola’ come strumento teorico di orientamento per l’analisi del paradigma economico Industry 4.0”, *L'Industria*, 3, pp. 451-472.
- Martinelli F. (2020), “Lost in Translation? Regional Policy from National Strategy to EU Competitive Framework”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1-2, pp. 85-123.
- Mazzucato M. (2013), *The Entrepreneurial State: Debunking the Public vs. Private Myth in Risk and Innovation*, Anthem Press, London.
- Mazzucato M., Perez C. (2015), “Innovation as Growth Policy”, in J. Fagerberg, S. Laestadius, B. Martin (eds.), *The Triple Challenge: Europe in a New Age*, Oxford University Press, Oxford, pp. 121-145.
- Milio S. (2014), “The conflicting effects of multi-level governance and the partnership principle: Evidence from the Italian experience”, *European Urban and Regional Studies*, 21 (4), pp. 384-397.
- Nocenzi M. (2023), *Dal cambiamento alla transizione. Ripensare la società tra crisi e sostenibilità*, FrancoAngeli, Milano.

- Rodrik D. (2011), *La globalizzazione intelligente*, Laterza, Roma-Bari.
- Rodrik D. (2015), “Premature Deindustrialization”, *Cambridge Journal of Economics*, 33, pp. 433-466.
- Sacco E. (2018), *Il ruolo dell’industria italiana nelle politiche di sviluppo del Sud Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- Schwab K. (2016), *The Fourth Industrial Revolution*, World Economic Forum, Geneva.
- Seri Industrial Group (2019), *Dichiarazione non finanziaria 2019*, <https://www.seri-industrial.it/index.php/dichiarazionenonfinanziaria2019>.
- Spadavecchia A. (2007), *Regional and national industrial policies in Italy, 1950s-1993: Where did the subsidies flow?*, Working Paper Series, University of Reading.
- Tregenna F. (2009), “Characterising Deindustrialisation: An Analysis of Changes in Manufacturing Employment and Output Internationally”, *Cambridge Journal of Economics*, 33, pp. 433-466.
- Trigilia C. (1999), “Capitale sociale e sviluppo locale”, *Stato e mercato*, 3, pp. 419-440.
- Viesti G. (2021), *Centri e periferie: Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, Roma-Bari.
- Viesti G. (2022), “L’industrializzazione del Mezzogiorno. Le dinamiche del XXI secolo”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1-2, pp. 85-112.

Alcune considerazioni finali

di Paola De Vivo

In chiusura del Rapporto, ho pensato di aggiungere alcune considerazioni, che sono il frutto congiunto della riflessione che ho avuto modo di fare durante la partecipazione al Prin, di quanto emerso dalla ricerca sul campo, e del confronto che si è avuto con tutti coloro che a diverso titolo sono stati coinvolti nel progetto. Si tratta di una riflessione che non ha la pretesa di essere esaustiva e sistematica; è soltanto una bozza di ragionamento che raccoglie i fili di argomenti meno trattati, che sono cioè rimasti sullo sfondo per mancanza di tempo e risorse, o, più semplicemente che sono stati abbondonati a favore di altri che sembravano più consistenti. Si tratta di questioni aperte, che vanno ancora esaminate a fondo, che provo qui soltanto a tratteggiare. Una di queste riguarda lo scarto che ancora si rinviene tra le scelte politiche ed economiche e la loro realizzazione nei vari contesti nazionali europei, che fa emergere in tutta la sua problematicità, la questione del rapporto tra integrazione europea e crescita delle diseguaglianze territoriali e sociali. I costi imposti dal processo dell'unificazione monetaria nei singoli Paesi sono stati avvertiti a più livelli, e soprattutto a livello sociale, con la crescita della disoccupazione, la crisi dei processi di produzione "fordisti" e il modificarsi delle strutture demografiche e familiari. Il rafforzamento della politica di coesione economica e sociale da parte dell'Unione che viene concentrata prevalentemente nelle aree territoriali più sfavorite e periferiche, nel tentativo di colmare gli squilibri regionali e sociali si accompagna all'esigenza di promuovere l'economia europea. Se essere concorrenziali in ambito europeo consiste nel produrre beni che abbiano un equo rapporto qualità-prezzo, è evidente che le economie territoriali più deboli difficilmente riusciranno a competere rispetto alla qualità dei prodotti (che più è elevata e più costa) e tenteranno di ridurre i costi di produzione in altri modi, facendo leva particolarmente sui costi del lavoro

(che si può tradurre in lavoro sommerso). Nel concreto, quindi, il processo di integrazione diviene sempre più difficile da attuarsi. La compresenza di un centro “forte” economicamente e politicamente e di alcune aree “deboli” fa emergere proprio come le scelte economiche, culturali e sociali ricadano in particolare su alcuni soggetti sociali (disoccupati, persone in cerca di occupazione e persone prive di istruzione).

Abolita la Cassa per il Mezzogiorno, la questione del rinnovamento politico ha trascinato con sé anche quel rapporto, pur contraddittorio – e talvolta perverso – che la classe politica nazionale aveva instaurato con quella locale. Le forme di mediazione esercitate fra il potere centrale e quello locale sono state espressione di una funzione di rappresentanza degli interessi meridionali, che venivano in tal modo proiettati sul piano politico nazionale. Con il passaggio alla politica di coesione regionale, il Mezzogiorno ha avuto una debole rappresentanza politica. I governi di centro-sinistra, nella prima metà degli anni Novanta, hanno avviato una nuova stagione di programmazione politica per l’economia e la società meridionale, basata su una dimensione territoriale. Tuttavia, si è tratto di un progetto di cambiamento, articolato sulle dimensioni dell’autonomia e della responsabilità della società meridionale, che non è del tutto riuscito a imporsi.

Nella fase delle politiche regionali, le forme di governo che si realizzano risultano condizionate dai tratti distintivi delle risorse e dei vincoli territoriali. La loro peculiare combinazione può dare origine a instabilità, crisi e squilibri nelle fasi di decisione o di attuazione delle scelte pubbliche. Queste disarticolazioni che si producono in base a fattori “endogeni”, a loro volta, si combinano con fattori “esogeni” – cambi di indirizzo governativo, burocrazie centrali eccessivamente tarate sul controllo delle procedure formali – finendo per incidere negativamente sui meccanismi di integrazione che la realizzazione delle politiche territoriali richiede ai vari livelli istituzionali.

La discontinuità nelle politiche per lo sviluppo è uno dei tratti che, dunque, caratterizza la ricerca di nuova impostazione pubblica. Le variabili di rottura come fattori determinati delle politiche regionali, l’ascesa e il relativo declino dell’approccio approccio territorialista. Questa discontinuità, alla fine, è costata molto alle regioni meridionali sotto il profilo economico e finanziario e che è stata altrettanto dannosa sul piano sociale, con la legittimazione di un modello scarsamente solidale che ha portato alla richiesta dell’autonomia differenziata. Continuare però a generare fratture nell’impostazione di un’azione pubblica a sostegno delle aree meridionali può divenire più deleterio che non agire sulle possibili e perfettibili continuità di percorso. Mentre le politiche per il territorio evolvono, il bilancio di ciò che è stato

rimane sullo sfondo: le criticità e le buone pratiche emerse nella sperimentazione di politiche integrate divengono fattori di analisi statici, l'esperienza passata non rappresenta una storia da patrimonializzare, e la frenetica corsa a ipotizzare sempre nuovi modelli, strategie e strumenti di intervento non accenna a fermarsi.

Le politiche per il territorio sono caratterizzate da una rilevante complessità: la tentazione di semplificare e ricominciare dall' "alto" si fa sempre più avvertita. La suggestione dirigista e centralizzata dell'intervento pubblico per le aree meridionali sta acquisendo sempre più consensi e credibilità sul piano politico e si assiste inoltre alla "riscoperta" degli incentivi automatici alle imprese. Si può tornare indietro nell'impostazione del modello di intervento e a quali condizioni? Che risultati potrebbe conseguire una strategia pianificatoria altamente centralizzata per le aree del Mezzogiorno? Allo stato attuale avallare una simile impostazione sembra scarsamente proponibile, per i vincoli finanziari e per i mutamenti nello scenario economico, politico, sociale. Il Mezzogiorno, si è visto, è ormai inserito in un'economia globale, il cui governo è basato su modalità di regolazione leggere e flessibili, mentre, all'opposto, la proposta politica si muove su di un piano che sostiene ipotesi di regolazione rigide, burocratiche, gerarchizzate. Le politiche per lo sviluppo territoriali hanno la loro genesi culturale nella necessità di affrontare i limiti dello Stato centrale.

Il deficit di competitività presente nel nostro Paese non risiede soltanto in un carattere di ordine economico, nella difficoltà a mantenere e acquisire posizioni nel mercato internazionale, è anche, e non secondariamente, un deficit di competitività istituzionale, di una debole capacità di regolazione, politica e amministrativa, dell'economia. L'accentuazione del carattere di frammentazione presente nella filiera istituzionale è un'altra delle linee che esercita un'attrazione sul dibattito in corso, anche qui però, mentre si colgono con chiarezza quali siano le questioni cruciali per il governo dello sviluppo territoriale, solo parzialmente si comprendono i modi concreti per affrontarle. Si consideri soltanto l'attenzione che si pone su quale soggetto istituzionale – "chi" – deve farsi carico di superare l'attuale schema di riferimento delle politiche territoriali. La Regione è il soggetto istituzionale più idoneo a "ricomporre" il mosaico dello sviluppo territoriale. Il punto critico rimane come innalzare il livello di cooperazione di tutti gli attori pubblici, nazionali e sovranazionali, coinvolti nei processi decisionali e realizzativi delle politiche per lo sviluppo.

L'articolata architettura istituzionale che si profila negli anni a venire impone, per un verso, di costruire e rinsaldare i legami nella filiera istituzionale e, per un altro, di specificare di quali contenuti si possa sostanziare un

progetto di “regolazione condivisa” dei processi di sviluppo economico. In che cosa debba consistere la visione “sistematica e integrata” delle condizioni e dei problemi dello sviluppo territoriale e quali siano i modi per affermarla nell’agire pubblico, appare un tema finora per lo più evocato, mentre i contenuti di cui dovrebbe concretamente sostanziarsi non sono, fino in fondo, esplicitati. Ancora, si sostiene con fermezza che le politiche territoriali vadano ridefinite in direzione di una scala dimensionale più adeguata ad accoglierle, verso ambiti di regolazione meno frammentati e di livello “superiore”; come farlo rimane però tutto da precisare. L’impressione ricavata dallo stato generale del dibattito, in definitiva, è che si è per ora distanti dall’individuazione di strategie capaci di porre in relazione le funzioni regionali di indirizzo e di coordinamento dei percorsi di sviluppo regionale e la più ampia progettualità espressa dai sistemi locali e dagli orientamenti politici nazionali ed europei. In questo quadro di faticosa e laboriosa ricerca di un collegamento tra le politiche ai vari livelli di governo, sembra però rintracciarsi un filo conduttore: ogni qualvolta si valorizza, nella cornice giuridica e istituzionale, il ruolo di una specifica istituzione regolativa – come nel caso dell’amministrazione regionale – si finisce per accentuare, in un modo o nell’altro, il carattere centralistico della sua azione, per il rafforzamento del suo potere istituzionale e per la gestione delle risorse pubbliche che ne consegue. Naturalmente, non è detto che ciò indebolisca il ruolo e la funzione delle altre, anche se continua a riproporre il problema di come tenerle tutte insieme.

La lentezza attuativa della politica di coesione rappresenta ormai un dato ricorrente in Italia. Ed è bene sottolineare che cronici ritardi attuativi non si registrano nelle sole regioni meridionali – con diversi gradi di intensità – ma si riscontrano in quasi tutte le regioni settentrionali. Ulteriore elemento poco dibattuto in Italia è rintracciabile nel fatto che la ridotta capacità di spesa durante il primo triennio di ogni ciclo programmatico investe molti Stati membri. I vincoli temporali che regolano l’azione delle autorità di gestione hanno nel corso delle programmazioni dei Fondi strutturali fortemente limitato l’operato delle regioni, oggi più pronte a recepire il metodo comunitario. Ovviamente ai tempi rigidi si affianca la necessità di progettare e finanziare interventi altamente complessi e innovativi, e tutto ciò attraverso una densa logica partenariale e valutativa. Solo una riforma strutturale di tutta la macchina amministrativa avrebbe potuto fornire risposte adeguate, ma in Italia si è scelto di creare degli organismi a due velocità: concentrando tutta la gestione dei fondi europei nel perimetro dell’autorità di gestione, e lasciando di poco immutata la restante parte della macchina amministrativa. Un tipo di strategia che se da un lato ha permesso una programmazione più

in linea con le regole e la strategia europea, dall'altro ha proiettato molte regioni del Mezzogiorno in un regime di perenne emergenza e mancato adattamento rispetto alla cornice sovranazionale. Nella letteratura scientifica di stampo sociologico e politologico il caso italiano viene d'altronde interpretato attraverso il prisma di un processo di adattamento forzato e mai pienamente realizzato.

Gli autori e le autrici

Paola De Vivo è professoressa ordinaria di Sociologia dei processi economici e Direttrice del Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università di Napoli Federico II.

Andrea Biagiotti è professore associato di Sociologia dei processi economici presso l’Università di Messina.

Pietro Sabatino è docente a contratto presso il Dipartimento di Scienze politiche dell’Università di Napoli Federico II e il Dipartimento di Scienze della comunicazione dell’Università di Teramo.

Concetta Picascia è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze politiche dell’Università di Napoli Federico II.

Antonio Russo è professore associato di Sociologia dei processi economici presso il Dipartimento di Scienze politiche dell’Università di Napoli Federico II.

Giovanna Lusini è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze politiche dell’Università di Napoli Federico II.

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:
teorie e tecniche

Didattica, scienze
della formazione

Economia,
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,
territorio

Informatica, ingegneria
Scienze

Filosofia, letteratura,
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche
e servizi sociali

FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Copyright © 2025 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835178927

FrancoAngeli

a strong international commitment

Our rich catalogue of publications includes hundreds of English-language monographs, as well as many journals that are published, partially or in whole, in English.

The **FrancoAngeli**, **FrancoAngeli Journals** and **FrancoAngeli Series** websites now offer a completely dual language interface, in Italian and English.

Since 2006, we have been making our content available in digital format, as one of the first partners and contributors to the **Torrossa** platform for the distribution of digital content to Italian and foreign academic institutions. **Torrossa** is a pan-European platform which currently provides access to nearly 400,000 e-books and more than 1,000 e-journals in many languages from academic publishers in Italy and Spain, and, more recently, French, German, Swiss, Belgian, Dutch, and English publishers. It regularly serves more than 3,000 libraries worldwide.

Ensuring international visibility and discoverability for our authors is of crucial importance to us.

FrancoAngeli



Il volume propone un'analisi delle politiche per lo sviluppo nella regione Campania, tra passato, presente e nuove sfide. Frutto del lavoro realizzato dall'unità di ricerca dell'Università di Napoli Federico II nell'ambito di un più vasto progetto di ricerca nazionale, il testo esplora questo caso regionale come chiave di lettura delle difficoltà – ma anche delle potenzialità – che caratterizzano l'intervento pubblico nel Mezzogiorno, con specifico riferimento alla politica di coesione. In un contesto segnato da globalizzazione, crisi dello Stato e indebolimento della politica economica, in questo lavoro si analizzano le alterne vicende dell'intervento pubblico a sostegno dello sviluppo locale e sul fronte della convergenza Nord-Sud.

L'analisi si propone di approfondire le ragioni della persistente arretratezza socioeconomica del Sud Italia, con uno sguardo critico alle strategie finora adottate per superare i divari territoriali. In particolare, lo studio si colloca all'interno di un più ampio dibattito teorico, che ha visto nel tempo il passaggio da interpretazioni legate alla teoria della modernizzazione e all'approccio keynesiano all'adozione di modelli analitici più contestualizzati e attenti alle specificità dei differenti contesti territoriali.

Il testo evidenzia come le trasformazioni intervenute nei contesti politici, economici e sociali del Mezzogiorno impongano oggi una revisione delle categorie analitiche tradizionalmente impiegate per leggere la "Questione Meridionale". A fronte di una narrazione spesso incentrata sull'inefficacia dell'intervento pubblico, i risultati della ricerca inducono a superare approcci semplicistici per individuare con maggiore precisione i fattori – esogeni ed endogeni – che hanno condizionato l'efficacia delle politiche di sviluppo. In tal senso, il volume offre un contributo alla riflessione sulle traiettorie future delle politiche regionali, suggerendo la necessità di un ripensamento critico e fondato delle strategie per la coesione territoriale.

Paola De Vivo è professoressa ordinaria di Sociologia dei processi economici e Diretrice del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Napoli Federico II.

Andrea Biagiotti è professore associato di Sociologia dei processi economici presso il Dipartimento di Scienze cognitive, psicologiche, pedagogiche e degli studi culturali dell'Università di Messina.

Antonio Russo è professore associato di Sociologia dei processi economici presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Napoli Federico II.