

## L'industrializzazione squilibrata. La legge 634/57: origini, contraddizioni, conseguenze

*di Salvatore Adorno e Salvatore Romeo*

La legge 634 del 1957 inaugurò il cosiddetto “secondo tempo” dell'intervento straordinario, focalizzato su un più diretto impegno dello Stato per l'industrializzazione del Sud. Essa si collocò al crocevia fra spinte di diverso tipo. In primo luogo, pesò la revisione critica dei primi anni di azione della Cassa del Mezzogiorno maturata negli ambienti del nuovo meridionalismo post-bellico. Concordi nell'auspicare misure in grado di sollecitare lo sviluppo di una moderna industria meridionale, i protagonisti del dibattito si divisero sulle modalità da adottare: da una parte chi (come Saraceno) sosteneva un approccio “dall'esterno” e “dall'alto”, dall'altra chi (fra gli altri, Ceriani Sebreghondi e Di Nardi) prediligeva l'attivazione di dinamiche endogene. A ciascuno di questi indirizzi corrispondeva una preferenza per la forma che la futura struttura industriale del Mezzogiorno avrebbe dovuto assumere: basata su grandi stabilimenti ad elevata intensità di capitale oppure articolata in tessuti di piccole e medie imprese. In secondo luogo, a quello sbocco contribuì anche la discussione coeva sul ruolo delle imprese a partecipazione statale. Settori politici sempre più ampi premevano affinché queste assumessero compiti crescenti in funzione degli obiettivi di politica economica fissati. Insieme ai criteri di economicità propri degli operatori economici, le aziende pubbliche avrebbero dovuto perseguire anche specifici “obiettivi sociali”. Queste posizioni trovarono un primo decisivo momento di coagulo nell'istituzione del Ministero delle Partecipazioni statali e giuocarono un ruolo rilevante nella diatriba sul quarto centro siderurgico, che in quel frangente divenne un banco di prova dei rapporti fra politica e gruppi dirigenti delle imprese di Stato. L'iter accidentato che portò all'approvazione della 634 si riflesse nella sua formulazione contraddittoria. Ispirata alla teoria dei “poli di sviluppo” (Perroux) e influenzata dal crescente interesse di economisti e urbanisti per i temi della programmazione. Nella sua versione originaria la legge puntava a sollecitare processi di agglomerazione produttiva all'interno di aree dotate di adeguate condizioni di partenza, prediligendo come soggetti propulsivi le imprese piccole e medie. Le aree si sarebbero configurate come ambiti di una programmazione articolata, economica e territoriale, affidata a specifici consorzi. Nel passaggio parlamentare su questo impianto si innestò - per volontà di una maggioranza eterogenea - la decisione di vincolare una quota fissa di investimenti delle partecipazioni statali alle province meridionali. In questo modo entrava in campo la grande impresa pubblica, che negli a venire sarebbe diventata il principale protagonista dell'industrializzazione del Sud. Questo stravolgimento delle intenzioni originarie del legislatore fu reso possibile anche da un altro fondamentale fattore concomitante: l'adesione dell'Italia al Mercato comune europeo, che proiettava non poche incognite per l'economia meridionale. Per fronteggiare l'intensificazione della concorrenza che l'apertura degli scambi portava con sé anche il Sud avrebbe dovuto dotarsi

di una base produttiva all'altezza delle principali aree industriali del continente. Questa impostazione ebbe conseguenze rilevanti non solo sull'attuazione della legge ma sul prosieguo dello stesso intervento straordinario. I consorzi non furono i nuclei di una programmazione diffusa, come alcuni urbanisti ed economisti avevano auspicato. A tale esito concorse l'approccio minimalista (e liberista) della Commissione tecnica nominata dal Comitato dei ministri per il Mezzogiorno per valutare i piani regolatori delle Asi. Ma soprattutto esso fu il frutto dell'interazione fra gli stessi consorzi e le imprese che si insediarono nelle aree. Le trasformazioni territoriali e l'erogazione delle agevolazioni avvennero prevalentemente in funzione delle esigenze degli investitori, che ebbero un approccio funzionale e poco interessato agli impatti nei contesti locali. Venne così a delinearsi una forma di industrializzazione squilibrata, incentrata su grandi unità produttive integrate nel meccanismo di sviluppo nazionale ma estroflesse rispetto alle aree di insediamento. Lo stesso intervento straordinario subì una torsione significativa: a partire da quel momento le sue strutture avrebbero dovuto confrontarsi con soggetti in grado di esprimere un'autonoma capacità di programmazione. Negli anni a venire l'intreccio sempre più stretto fra impresa pubblica e politica avrebbe ribaltato la posizione della Cassa e delle sue articolazioni, rendendola un attore subalterno delle strategie di sviluppo del Mezzogiorno.

## Modelli di coordinamento istituzionale e rapporto tra politica e tecnica nelle politiche di sviluppo regionale per il Mezzogiorno (1946-2006)

*di Melania Nucifora*

Il *paper* ricostruisce le trasformazioni del modello organizzativo dell'intervento pubblico per il Mezzogiorno dall'origine dell'intervento straordinario alla fase delle politiche comunitarie di sviluppo e coesione, soffermandosi sulla fisionomia delle burocrazie preposte all'attuazione dell'intervento. In particolare, al centro della riflessione sono i cambiamenti nelle forme del coordinamento tra livello tecnico e livello politico, tra livelli istituzionali, tra burocrazie settoriali, tra amministrazioni centrali e periferiche, statali e parastatali. Nell'attuazione della politica di programmazione e nell'entrata in vigore dell'ordinamento regionale, il lavoro individua una fase di svolta che viene collocata tra 1964-65 e 1977. Il primo di questi termini cronologici è dato dalla successione di Pieraccini a Giolitti alla guida del Ministero del Bilancio nel '64 e dall'entrata in vigore della legge 717/65 che modifica il rapporto tra dirigenza della Cassa e livello politico a tutto vantaggio di quest'ultimo, in una fase - però - di grande debolezza della linea riformista in seno alla maggioranza di centro sinistra, di cui l'avvicendamento politico al Ministero è segnale. Il termine del 1977 è dato, invece, dalla fine del processo di trasferimento delle deleghe alle Regioni, dopo l'istituzione del 1970, attraverso l'approvazione dei decreti delegati. La regionalizzazione dell'intervento straordinario è considerata uno dei fattori centrali del suo declino, con una progressiva riduzione della funzione della Cassa a mero organo esecutore, in un quadro di frammentazione dell'azione programmatoria, dato da una proliferazione delle sedi negoziali. La fine dell'intervento straordinario, con lo smantellamento delle strutture della Cassa è il culmine di un progressivo scivolamento dell'azione pubblica per lo sviluppo del Sud verso una linea erogatrice, frutto della marginalizzazione delle burocrazie tecniche e dell'impoverimento delle capacità progettuali e valutative delle amministrazioni ordinarie, che dovrebbero assumersi il carico dell'azione pubblica. L'avvio delle politiche di sviluppo attraverso i programmi complessi definisce senz'altro una nuova fase dell'intervento, segnata dalle riforme comunitarie, in cui la dimensione regionale gioca ancora un ruolo importante. Il paper ricostruisce le forme del coordinamento centro-regioni-livelli subregionali, avanzando un ragionamento complessivo sul rapporto tra dispositivi del coordinamento amministrative e istituzionale ed efficacia dell'azione pubblica.

La razionalizzazione incompiuta del Mezzogiorno:  
il ruolo delle borghesie di Stato meridionali nell'Intervento Straordinario

*di Antonio Russo*

Il *paper* si pone l'obiettivo di analizzare la pluridecennale esperienza dell'Intervento Straordinario nelle sue tappe fondamentali, delineando sia il relativo impatto sulla modernizzazione del Mezzogiorno, sia il ruolo espletato dalle classi dirigenti meridionali nella definizione e nell'attuazione dell'Intervento. La ricostruzione è tesa a ricostruire, in particolare, l'azione di intermediazione tra centro e periferia intessuta dalle borghesie di Stato locali, e le relative conseguenze sullo sviluppo del Mezzogiorno. Il lavoro ha cercato di evidenziare come e perché al peggiorare delle performance economiche del Mezzogiorno il carattere dipendente della struttura socio-economica meridionale tenda ad accentuarsi e, con esso, aumenti la capacità di mediazione clientelare delle borghesie di Stato meridionali. Queste ultime hanno ampiamente beneficiato dei processi di decentramento amministrativo attuati negli ultimi decenni. Il travaso di competenze e poteri decisionali, a livello locale, ha contribuito a potenziarne la capacità di controllo e di regolazione particolaristica, mentre le strategie di sviluppo industriale venivano progressivamente depotenziate.

## Dalle politiche negoziali italiane alla coesione europea: evoluzioni, progressi e arretramenti negli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno

*di Enrico Sacco*

Dopo la definitiva chiusura dell'Intervento Straordinario nel 1992 il modo di considerare lo storico problema del dualismo interno è mutato profondamente. In verità, le teorie dello sviluppo, sia sul versante della crescita economica che su quello della coesione sociale, sono state sottoposte, già a partire dagli anni Ottanta del Novecento, a un processo di riproblematizzazione teso al recupero e alla valorizzazione di capitali, conoscenze e forme di cooperazione radicate a livello locale. Nel presente contributo saranno riprese alcune delle principali dimensioni che hanno caratterizzato le politiche negoziali italiane e la programmazione dei fondi strutturali europei, al fine di problematizzare ulteriormente similitudini e differenze di questi due importanti regimi di policy. Lo si farà a partire da una cornice teorica attenta alle implicazioni istituzionali delle politiche per lo sviluppo, intese come un campo di azione utile a ristabilire connessioni virtuose tra crescita, innovazione e qualità sociale. Nello specifico, l'interesse è rivolto alle conseguenze discese da queste strategie sul versante della riorganizzazione delle forme di intermediazione politica tra centro e periferia, e sul modo di intendere la partecipazione degli attori, pubblici e privati, coinvolti nella formulazione e attuazione di micro interventi e complesse pianificazioni. L'ipotesi che orienta la rilettura comparativa è che seppure le molteplici similitudini tra i due approcci continuino a rappresentare un'importante area di analisi, restino significative e profonde le differenze relative al modo di intendere il radicamento sociale dei programmi di sviluppo. Su questo piano la prematura delegittimazione delle politiche negoziali italiane, in corrispondenza della grande crisi del 2008, e l'assoluto protagonismo del quadro regolativo imposto dall'Unione europea sembrano condurre a una forma di arretramento nella formulazione di politiche complesse, sensibili cioè alle peculiarità sociali e istituzionali dei luoghi e alla democraticità dei processi decisionali che ne orientano l'ideazione e l'attuazione.

## Il *vulnus* del tempo nell'amministrazione della giustizia in Italia

*di Davide Barba e Mariangela D'Ambrosio*

L'articolo vuol riflettere, in generale, sul rapporto fra giustizia e criminalità a partire da un quadro statistico aggiornato che tiene conto anche dell'efficienza dei servizi giudiziari, oltre che dei dati più recenti e disponibili intorno ai reati civili e penali. L'efficienza ha un impatto importante sia sul sistema giudiziario, e dunque sul principio coerente della "ragionevole durata del processo", sia sulla possibilità di creare delle storture ulteriori e dei rallentamenti che si ripercuotono, a loro volta, sugli stessi fenomeni criminali. Fra gli indicatori qui considerati il Clearance Rate (CR) e il Disposition Time (DT) come stima del tempo necessario per la conclusione di una causa, in un confronto fra contesto europeo ed italiano.

Keywords: giustizia; criminalità; sistema giudiziario.

## Aste giudiziarie: effetti economici e sociali. Un approccio non apodittico

*di Giacomo Di Gennaro e Giovanni Pastore*

Le precedenti crisi economiche del 2008 e 2011, nonché gli effetti economici della crisi pandemica e in ultimo ciò che in questi giorni sta accadendo con l'invasione dell'Ucraina e il riflesso economico connesso all'aumento del prezzo dei rifornimenti energetici, rischiano di comporre non solo un quadro con ricadute economiche e finanziarie ancora imprevedibili, ma una sorte di *tempesta perfetta* per tutti quegli attori illegali (speculatori e organizzazioni criminali) che guardano come sempre alle "emergenze" come una grande occasione da approfittare per operare su più piani: mascherare dietro l'agire solidale l'interesse al finanziamento illecito (anche non necessariamente a tassi alti) a singoli, famiglie, imprese con l'obiettivo di riciclare e patrimonializzare dopo; impossessarsi di beni immobili ingerendo le procedure delle aste immobiliari e diversando il segmento di questo mercato con pratiche illegali; spingere l'agire speculativo finanziario su sponde transnazionali attivando la leva dei mercati interconnessi dei titoli di borsa da un lato, e dall'altro, distorcendo il modello di concorrenza leale attraverso le frodi dei fondi comunitari e soprattutto delle imposte sovranazionali, le c.d. "*frodi carosello*".

Il contributo richiama l'attenzione sul fenomeno delle aste giudiziarie e sulle criticità che sottostanno al sistema inquadrando il fenomeno a partire dai crediti non riscossi e dalle inadempienze contrattuali (*Non Performing Loans* e *UTP unlikely-to-pay*) a fine 2021.