



# PRIN2017 MEZZOGIORNO 2.0

## POLITICHE REGIONALI, ISTITUZIONI E COESIONE

Muhammed al-Idrisi (1154), Tabula Rogeriana (dettaglio)

Collana monografie PRIN2017 Mezzogiorno n. 8

ISBN 978-88-99352-71-4

DOI 10.12833/PRIN2017CM08

2024



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
**MEDITERRANEA**  
DI REGGIO CALABRIA

## POLITICHE DI SVILUPPO, INTERESSI E ATTORI IN CAMPANIA DALL'INTERVENTO STRAORDINARIO ALLE POLITICHE EUROPEE DI COESIONE

**Paola De Vivo**



## COLLANA MONOGRAFIE PRIN 2017 MEZZOGIORNO

La Collana pubblica contributi scientifici sviluppati nel contesto del PRIN dai partecipanti al progetto, sui temi dei diversi Work Package (WP1. Politiche europee, WP2. Mezzogiorno, WP3. Profili regionali, WP4. Casi studio). Le monografie pubblicate nella Collana sono preliminarmente sottoposte a blind peer review (due revisori per ogni monografia).

*Comitato Scientifico*

Il Comitato scientifico della Collana è costituito dai Coordinatori delle Unità di ricerca coinvolte nel progetto (Prof.ssa Paola De Vivo, Università degli Studi di Napoli Federico II; Prof. Michele Capriati, Università degli Studi di Bari Aldo Moro; Prof. Fausto Carmelo Nigrelli, Università degli Studi di Catania) ed è presieduto dal Coordinatore nazionale (Prof.ssa Flavia Martinelli, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria).

*Comitato editoriale*

Dott.ssa Chiara Corazziere, Dott. Alessandro Cilio e Dott.ssa Elena Siclari, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria.

ISBN 978-88-99352-71-4

DOI 10.12883/PRIN2017CM08

---

Copyright © 2022 Centro Stampa d'Ateneo, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, 89124 Reggio Calabria (IT)



Licenza CC BY 4.0, <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>  
Le monografie sono Open access e liberamente scaricabili dal sito PRIN2017  
<http://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/prodotti>

Progetto di Rilevante Interesse Nazionale-PRIN 2017  
**Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia**

---

**Collana Monografie**  
Volume n.8, 2024

**POLITICHE DI SVILUPPO, INTERESSI E ATTORI IN CAMPANIA  
DALL'INTERVENTO STRAORDINARIO  
ALLE POLITICHE EUROPEE DI COESIONE**

**Paola De Vivo**  
Università degli Studi *Federico II* di Napoli

---

ISBN 978-88-99352-71-4  
DOI 10.12883/PRIN2017CM08

---

### Progetto di Rilevante Interesse Nazionale-PRIN2017 ‘Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d’Italia’ (codice 20174BE543, finanziato dal 2021 al 2023).

Dopo 70 anni di politiche regionali, il divario economico tra il Nord e il Sud d’Italia, secondo i principali indicatori macroeconomici (PIL pro capite, consumi e investimenti, produttività, occupazione), non è diminuito. Una significativa riduzione del gap si è registrata tra il 1950 e il 1975 (l’epoca ‘d’oro’ della politica regionale nazionale), ma dall’avvento della Politica europea di coesione, le cinque regioni meno sviluppate del Mezzogiorno, secondo la classificazione UE, cioè Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, sono regredite in termini di PIL pro capite al livello dei primi anni del secondo dopoguerra, anche se le loro strutture sociali e produttive sono cambiate in modo significativo. Queste regioni rimangono tra le meno sviluppate e registrano i tassi di crescita del PIL più bassi tra le regioni NUTS2 dell’UE. Perché? Cosa distingue le regioni dell’Italia meridionale dalle altre regioni europee in ritardo di sviluppo, che sono state in grado di meglio sfruttare le opportunità offerte dalla Politica europea di coesione? E, all’interno del Mezzogiorno, perché alcune regioni hanno ottenuto risultati migliori – in termini aggregati – rispetto ad altre? E all’interno di ciascuna regione, perché alcuni luoghi registrano migliori performance di altri?

Il progetto di ricerca ha due obiettivi. In primo luogo, si propone di rispondere alle domande poste sopra e identificare i motivi per cui alcune regioni e località del Mezzogiorno si stanno dimostrando incapaci di superare la ‘trappola’ del sottosviluppo, mentre altre hanno registrato progressi. In secondo luogo, sulla base dei risultati della ricerca, si propone di fornire indicazioni di policy per rendere più efficaci le politiche regionali, specie nelle aree rimaste indietro. Per ulteriori informazioni sul progetto si veda <http://www.prin2017-mezzogiorno.unirc.it/>

---

### Biografia autore

Paola De Vivo è Direttrice del Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, dove insegna Sociologia economica, Politiche per lo sviluppo territoriale e Local and global development. Ha ricoperto ruoli di direzione e partecipazione in numerosi programmi di ricerca nazionali e internazionali e ha coordinato l'Unità di Ricerca dell'Università Federico II di Napoli nel PRIN 2017 'Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia'. Tra le sue pubblicazioni principali si segnalano: *Pratiche di concertazione e sviluppo locale* (Franco Angeli, 2004); *Ricominciare. Il Mezzogiorno, le politiche, lo sviluppo* (Franco Angeli, 2006); *A chi serve il sindacato? I bisogni, le richieste e le aspettative dei lavoratori nella società che si trasforma* (Franco Angeli, 2010); *L'impresa come istituzione sociale* (Il Mulino, 2017).

E-mail: [padevivo@unina.it](mailto:padevivo@unina.it)

### About the author

Paola De Vivo is the Director of the Department of Political Science of the University of Naples Federico II, where she is Full Professor of Economic Sociology and teaches Policies for Territorial Development and Local and Global Development. She has directed and participated to several national and international research programmes, and she has coordinated the Naples research unit within the PRIN project 'Regional Policies, Institutions, and Cohesion in the South of Italy'. Her main publications include: *Pratiche di concertazione e sviluppo locale* (Franco Angeli, 2004); *Ricominciare. Il Mezzogiorno, le politiche, lo sviluppo* (Franco Angeli, 2006); *A chi serve il sindacato? I bisogni, le richieste e le aspettative dei lavoratori nella società che si trasforma* (Franco Angeli, 2010); *L'impresa come istituzione sociale* (Il Mulino, 2017).

E-mail: [padevivo@unina.it](mailto:padevivo@unina.it)

## Sommario

<b>ABSTRACT .....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>2</b>
<b>1. INTERVENTO STRAORDINARIO E SVILUPPO REGIONALE IN CAMPANIA, 1950-1990 .....</b>	<b>5</b>
1.1. REGIONE E CAPOLUOGO DALL'UNITÀ DI ITALIA AL DOPOGUERRA: BREVI CENNI .....	5
1.2. LE TRASFORMAZIONI SOCIOECONOMICHE DELLA CAMPANIA DAL DOPOGUERRA AGLI ANNI SETTANTA.....	6
1.3. LA FORMAZIONE DEGLI INTERESSI: GRUPPI DI POTERE E INTERMEDIAZIONE POLITICA NELLA CAMPANIA DEL DOPOGUERRA .	12
<i>Napoli</i> .....	12
<i>Caserta</i> .....	14
<i>Salerno</i> .....	15
<i>Benevento</i> .....	16
<i>Avellino</i> .....	17
1.4. L'INDUSTRIALIZZAZIONE ESOGENA IN CAMPANIA.....	19
1.5. PRIMATO DELLA POLITICA E AZIONE PUBBLICA NELLE PROVINCE CAMPANE: DALLO SVILUPPO INDUSTRIALE ALLA CRISI DEGLI ANNI OTTANTA .....	21
<i>Napoli</i> .....	23
<i>Caserta</i> .....	24
<i>Salerno</i> .....	25
<i>Benevento</i> .....	28
<i>Avellino</i> .....	29
1.6. LO SVILUPPO REGIONALE IN CAMPANIA TRA INTERVENTO STRAORDINARIO E FORDISMO INCOMPIUTO .....	30
1.7. UNA SINTESI: EVOLUZIONE E CRISI DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO IN CAMPANIA (1950-1990) .....	33
1.8. INTERESSI ED ESITI: UN QUARANTENNIO TRA LUCI ED OMBRE.....	37
<b>2. LA POLITICA EUROPEA DI COESIONE E LO SVILUPPO REGIONALE IN CAMPANIA.....</b>	<b>39</b>
2.1. DAGLI ANNI NOVANTA AL NUOVO MILLENNIO: TRASFORMAZIONI ECONOMICHE E SOCIALI .....	41
2.2. LA STAGIONE DELLA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA: LA MICRO-CONCERTAZIONE DEGLI INTERESSI.....	48
2.3. LA POLITICA EUROPEA DI COESIONE IN CAMPANIA .....	51
2.4. LA STAGIONE DI BASSOLINO .....	53
2.5. ANCORA SUGLI INTERESSI DELL'INDUSTRIA.....	58
2.6. DALLA SINISTRA ALLA DESTRA: STEFANO CALDORO .....	60
2.7. IL RITORNO DELLA 'SINISTRA': DE LUCA PRESIDENTE REGIONALE.....	64
<b>3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE .....</b>	<b>70</b>
3.1 DAGLI ANNI NOVANTA A OGGI: LO SVILUPPO DELLA CAMPANIA TRA FATTORI ESOGENI ED ENDOGENI.....	70
3.2. LA LUNGA STORIA DELLO SVILUPPO CAMPANO. INTERVENTO STRAORDINARIO E POLITICA EUROPEA DI COESIONE .....	74
<b>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....</b>	<b>79</b>

## Politiche di sviluppo, interessi e attori in Campania dall'Intervento straordinario alle Politiche europee di coesione\*

### Abstract

La monografia ricostruisce il percorso di sviluppo della regione Campania dal secondo dopoguerra a oggi, con una focalizzazione sui due specifici periodi che contraddistinguono l'intervento pubblico nel Mezzogiorno: il primo, inerente all'Intervento straordinario, che va all'incirca dagli anni Cinquanta agli anni Novanta e il secondo, relativo alla Politica europea di coesione regionale, rilanciata durante gli anni Novanta e tuttora in corso. Nel quadro di analisi adottato, l'attenzione è rivolta alle modalità di formazione dei gruppi di interesse formali ed informali, composti da attori pubblici e privati, intorno alle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno. La tesi sostenuta è che la regolazione 'via politica' dello sviluppo, basata dapprima su un intervento nazionale *top-down*, e, successivamente, su politiche regionali di approccio territorialista, ha finito per generare peculiari configurazioni territoriali di accumulazione e concentrazione della ricchezza regionale e che ciò è dipeso strettamente dalle strutture socio-economiche preesistenti e dalla capacità dei gruppi di potere locale di agganciare le opportunità derivanti dall'intervento pubblico. Il lavoro si articola in tre parti: la prima si sofferma sull'Intervento straordinario e sul contributo avuto nell'innescare e nelle traiettorie di sviluppo regionale, focalizzando sul ruolo dei gruppi di interesse politico ed economico nell'implementazione delle politiche; la seconda si concentra sulla Politica di coesione regionale, analizzando il processo di ridefinizione dell'azione pubblica durante l'attuazione della programmazione nel periodo 2000-2020 e considerando le trasformazioni del contesto regolativo, della tipologia di attori e delle logiche di azione che essi intraprendono; nella terza si rimarcano le differenze tra le politiche di sviluppo dei due periodi e si sviluppa una riflessione critica più generale su quelle attuate alla Campania negli ultimi settanta anni.

This Monograph aims to reconstruct the development path of the Campania region from the end of World War Two to the present day, addressing two distinct periods of public intervention. The first, concerning the national *Intervento Straordinario* policy, which runs from the 1950 to 1992, and the second, concerning the European Regional Cohesion policy, launched in the early 1990s and still ongoing. The analytical framework adopted focuses on how formal and informal interest groups, composed of public and private actors, are formed around development policies in the South of Italy. It is argued that the political regulation of development processes, based initially on a top-down national intervention and later on a European regional policy framework characterised by a bottom-up local development approach, has resulted in peculiar territorial configurations of regional accumulation, strictly dependent on pre-existing socio-economic structures and on the local power groups' ability to take advantage of opportunities arising from public intervention. The paper is articulated in three parts. The first looks at how the *Intervento Straordinario* affected regional development, focusing on the role of political and economic local interest groups in policy implementation. The second looks at the European Cohesion Policy, analysing how public action has changed over the last three programming cycles in Campania. It also looks at the changes in the regulatory context, the different types of actors and the new ways of working. The third part looks at the differences between the two development policy paradigms and provides a broader critical reflection on seventy years of regional development policies in Campania.

**Parole Chiave:** Intervento straordinario, Politiche di coesione, Interessi, Sviluppo territoriale, Reti.

**Keywords:** Intervento Straordinario, Cohesion Policies, Interest groups, Territorial development, Network.

---

\* Questa monografia è stata elaborata nel contesto 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.

## Introduzione

Tra le regioni del Mezzogiorno, la Campania mostra delle spiccate peculiarità. È la più popolosa del Sud Italia – con 5,6 milioni di residenti, pari al 9,5% della popolazione italiana – e quella più densamente popolata, non solo del meridione ma dell'intero Paese, con una densità di 424,4 abitanti per kmq e picchi di 11.927 abitanti per kmq a Casavatore, 11.313 a Portici e 7.680 a Napoli (Istat, 2024). La metà della sua popolazione è concentrata nella sola provincia di Napoli, che costituisce il fulcro del sistema socioeconomico regionale. La regione possiede un apparato manifatturiero che, seppure colpito nel tempo da varie crisi, rimane il più consistente tra quelle meridionali ed è anzi un traino per l'*export* dell'intero Mezzogiorno in comparti quali l'agroalimentare, il farmaceutico, l'aeronautico e l'automobilistico (Svimez, 2017; Banca d'Italia, 2021).

Negli ultimi vent'anni, la regione ha inoltre accresciuto notevolmente il settore turistico anche per la riqualificazione del porto e l'ampliamento dell'aeroporto di Napoli, nonché per l'ammodernamento delle strutture ferroviarie. Il capoluogo regionale è poi strategico per le funzioni terziarie e di ricerca avanzata, connesse alle strutture pubbliche di cui dispone (dagli ospedali alle università), divenendo un punto di riferimento oltre che per i residenti, per cittadini provenienti da altre regioni meridionali che se ne servono. Alle luci appena descritte si accostano ombre e contraddizioni. Testimoniano il permanere di criticità strutturali mai sanate l'elevato tasso di povertà; la presenza di gruppi camorristici e di microcriminalità; la diffusa disoccupazione e sottoccupazione; lo squilibrio nella crescita economica esistente tra le aree interne e quelle costiere. Sin da questi brevi cenni si può ben comprendere che la questione dello sviluppo campano è materia complessa da districare, ma se vi è una linea di continuità tra il passato e il presente, questa si rintraccia negli sforzi fatti dalle politiche pubbliche, nazionali ed europee, per contrastarne l'arretratezza dal dopoguerra a oggi.

Nelle pagine che seguono si discute delle problematiche dello sviluppo regionale, soffermandosi su due argomenti principali. Uno riguarda quando, come e perché si sono formati e nel tempo mantenuti i divari interni e quale rapporto essi hanno con i processi di crescita economica che la regione ha comunque sperimentato. L'altro si concentra sulle politiche per lo sviluppo e sulla classe dirigente locale. Ciò che si intende approfondire è su quali fondamenta socio-istituzionali poggia il percorso di trasformazione intrapreso la regione a

partire dal dopoguerra a oggi, con una focalizzazione sui due distinti periodi<sup>1</sup>, corrispondenti a modalità di intervento pubblico riferite in un caso all'Intervento straordinario e nell'altro alla Politica europea di coesione: il primo va all'incirca dagli anni Cinquanta alla fine degli anni Ottanta del Novecento; il secondo si apre con gli anni Novanta ed è tuttora in corso. Questi due modelli di regolazione sono inscrivibili in altrettanti differenti regimi di *policy* – il primo fordista keynesiano (1945-1980) e il secondo neoliberista (dalla fine degli anni Ottanta a oggi), caratterizzati da specifici contesti, discorsi ideologici, obiettivi, strumenti di azione ed attori istituzionali (Martinelli, 2020, 2022). Il passaggio dall'Intervento straordinario – dirigista ed accentrato – verso un modello decentrato, dove il ruolo delle Regioni si è accresciuto, sebbene con alterne fasi e vicende (De Vivo, 2006; Nucifora, 2021), ha comportato inedite problematiche istituzionali ed economiche, ma ha aperto anche a sentieri e prospettive di crescita regionale che erano rimasti inesplorati.

Nel quadro analitico adottato, il lavoro si sofferma sulla costruzione dello sviluppo campano, inquadrandolo nel solco della letteratura che si è occupata di analizzare la questione dell'arretratezza meridionale dal dopoguerra in avanti. Uno degli aspetti su cui molti degli studi e delle ricerche compiute concordano ampiamente è il riconoscere che l'azione della classe politica ed amministrativa meridionale ha finito per compromettere gli esiti dello sviluppo del Sud dell'Italia. Si è così consolidata una tesi scientifica che fa leva sull'esistenza di un tratto generale, rilevabile in comportamenti clientelari, corruttivi e inefficaci rispetto alla produzione di beni collettivi pubblici, che, nell'arco di un settantennio di politiche per lo sviluppo, avrebbe accomunato l'insieme delle regioni meridionali.

Per quanto le difficoltà competitive di queste ultime siano incontrovertibili, in rapporto alle dinamiche dello sviluppo di quelle italiane ed europee, occorre prestare una maggiore attenzione alle differenziazioni regionali, indirizzando gli studi e le ricerche sulla quantità e sulla qualità delle dotazioni istituzionali, economiche e sociali hanno nel determinare gli effetti dei programmi pubblici. Ciò vale in particolare per il secondo periodo, quello della politica di coesione, quando anche per l'insorgere di fattori esogeni, si sono avuti tagli ingenti alla spesa pubblica, i quali hanno indebolito le politiche economiche e di *welfare* a sostegno del Sud dell'Italia (Cersosimo e Nisticò, 2013; Cersosimo *et al.*, 2017; Martinelli, 2019; De Vivo e Russo, 2021).

La scelta del caso campano, in questa prospettiva, può offrire dei validi spunti per l'analisi delle più recenti dinamiche che attraversano più in generale le regioni in ritardo di sviluppo. Lo sviluppo di questa regione, dal dopoguerra in poi, rappresenta il frutto della pianificazione intenzionale di un centro politico e tecnico esterno all'area, ma al contempo è l'esito di una

---

<sup>1</sup> In questa monografia si presenta una riflessione critica sui risultati dell'attività di ricerca svolta dall'Unità di ricerca dell'Università di Napoli Federico II, coordinata dall'autrice nel WP3. Politiche, attori e percorsi di sviluppo regionali in Campania e nel Mezzogiorno, nell'ambito del PRIN2017 'Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia'. Nello specifico, la prima parte della monografia è basata su una ricostruzione della letteratura inerente il periodo dell'Intervento straordinario e lo sviluppo della regione Campania. Nella seconda parte, focalizzata sulla Politica europea di coesione regionale, la discussione si è avvalsa dei risultati originali della ricerca sul campo realizzata attraverso fonti normative e istituzionali (documenti di programmazione operativa; regolamenti; organigrammi, ecc.); dati quantitativi (Censimenti Istat; Ragioneria dello stato) e qualitativi (report interni sui principali contenuti di 50 interviste in profondità effettuate a politici, amministrativi, imprenditori e rappresentanti delle parti sociali) e sull'elaborazione di una *Social Network Analysis*. Oltre a quanto qui esaminato, altri risultati sono stati pubblicati autonomamente dai componenti del gruppo di ricerca su riviste scientifiche e sono stati utilizzati per lo sviluppo di tre tesi di Dottorato. I lineamenti dello sviluppo campano nei due periodi considerati vengono analizzati utilizzando i dati del *dataset REGDATA* costruito nell'ambito del PRIN e disponibili sul sito medesimo (<https://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/database>).

combinazione di spinte, interessi ed azioni di attori politici, burocratici, imprenditoriali, professionali e sociali collocati nella periferia del sistema<sup>2</sup>.

La tesi sostenuta è che la regolazione 'via politica' dello sviluppo, basata dapprima su un intervento *top-down*, e, successivamente fondata su un approccio territorialista, ha finito per generare peculiari configurazioni territoriali di accumulazione e concentrazione della ricchezza regionale e che ciò è dipeso strettamente dalle strutture socioeconomiche preesistenti e dalla capacità dei gruppi di potere locale di riuscire ad agganciare le opportunità derivanti dall'intervento pubblico.

L'obiettivo del lavoro è pertanto fare emergere se, come e quali componenti della stessa società locale, nel tentativo di difendere o far avanzare i propri interessi individuali e collettivi, hanno contribuito a disegnare l'attuale fisionomia generale dello sviluppo regionale. L'analisi si incentra sui comportamenti e sulle logiche di azione degli attori territoriali, verificando quanto le trasformazioni nel loro agire siano state condizionate dai differenti contesti storici, economici e politici che hanno caratterizzato l'azione pubblica. L'attenzione è perciò concentrata sullo studio della formazione di gruppi di interesse formali ed informali, inseriti in reti di livello nazionale ed europeo, composti da attori pubblici e privati, che preesistono o che si creano intorno alle politiche per il Mezzogiorno (De Vivo, 2021).

L'ipotesi di fondo è che il cambio nell'impostazione delle politiche non ha interrotto una visione e un disegno strategico dello sviluppo incardinato sul manifatturiero sin dall'Intervento straordinario, da parte dei gruppi dirigenti locali che si sono succeduti, permettendo alla regione di non essere sopraffatta dai mutamenti che hanno investito lo scenario internazionale. Nel prosieguo, si analizzerà come e perché si è mantenuta questa linea di continuità che, nonostante il cambio di impostazione e le differenze tra le due politiche, il trascorrere del tempo e l'avvicinarsi degli attori, è rimasta focalizzata sul sostegno all'industria, creando così un collegamento con le scelte di intervento effettuate sin dal dopoguerra.

Il quadro di riferimento macroeconomico, politico e sociale in questo secondo periodo è stato attraversato da ripetute crisi internazionali che hanno avuto ripercussioni sugli esiti attesi dai programmi di investimento pubblico. Nel caso italiano, si sono avuti tagli ingenti alla spesa pubblica, i quali hanno indebolito le politiche economiche e di *welfare* a sostegno del Mezzogiorno, con un conseguente aumento delle diseguaglianze sociali (De Vivo e Russo, 2021). Nonostante le difficoltà competitive registrate, che emergono anche dal confronto con altre regioni in ritardo di sviluppo dell'Unione Europea, l'economia della regione è riuscita comunque a reggere, basandosi su traiettorie di sviluppo che erano state precedentemente tracciate ed anzi rafforzandole e rinnovandole. È la ricerca di una spiegazione di tale capacità di adattamento che sarà centrale nella riflessione successiva.

---

<sup>2</sup> Il lavoro, per i fini di ricerca complessivi del Prin, ha approfondito le dinamiche endogene, lasciando sullo sfondo quelle esogene. Naturalmente, si è consapevoli della rilevanza che i fattori esogeni hanno nelle traiettorie di sviluppo della regione e durante la trattazione saranno richiamati quando necessario.

## 1. Intervento straordinario e sviluppo regionale in Campania, 1950-1990

### 1.1. Regione e capoluogo dall'Unità di Italia al dopoguerra: brevi cenni

La storia economica e sociale della Campania è influenzata da quella del suo capoluogo. Prima che avvenisse l'Unità d'Italia, Napoli svolse per lunghi secoli il ruolo di capitale di un regno. Essa si sviluppò come centro politico, amministrativo, militare e come residenza di una corte dell'aristocrazia terriera e della borghesia agraria meridionale. Fu il fulcro degli scambi economici di tutto il Mezzogiorno ed ebbe legami commerciali, diplomatici e culturali con altre nazioni europee. Dopo l'unificazione, Napoli si trovò velocemente relegata a una posizione periferica e subordinata (Compagna, 1961) e al rango di una grande città di provincia italiana (Allum, 1975).

La cessazione delle attività della filiale napoletana della banca Rothschild nel 1864 fu uno dei segnali di quanto stava accadendo. La perdita dei privilegi economici, soprattutto la possibilità di spendere le imposte raccolte in tutto il regno delle Due Sicilie, non consentì più di mantenere la popolazione con le sole risorse naturali, commerciali e industriali. Lo scarso dinamismo del settore agricolo, in cui era occupata la maggior parte dei lavoratori campani, fu in parte dovuto alla svolta protezionista operata a fine Ottocento dal governo italiano, su pressione degli industriali del Nord e di parte degli agricoltori più conservatori del Sud dell'Italia. L'introduzione dei dazi danneggiò pesantemente l'agricoltura: le produzioni di vino e agrumi furono colpite dalla chiusura del mercato francese. Ciò rallentò gli investimenti e le bonifiche e, in più, la frammentazione della proprietà agricola – che costituiva un potente argine agli investimenti in innovazione – venne ulteriormente accentuata dalle divisioni ereditarie.

I proprietari terrieri, con elevata frequenza, si trasformarono in *rentier*, lasciando la gestione diretta del fondo ai contadini, senza alcuna partecipazione alla produzione. La terra, come bene di investimento, attirò i risparmi personali di una crescente piccola borghesia campana (avvocati, medici, commercianti, impiegati statali) che mirava a una rendita e a un maggiore prestigio sociale (Compagna, 1961). Ciò condusse alla formazione di un sistema agricolo dove le aziende venivano gestite secondo canoni tradizionali, poco orientati alle innovazioni tecnologiche e ai principi capitalistici che si andavano diffondendo a quei tempi (Rossi Doria, 1958). Per un lungo periodo prevalse la logica della rendita su quella del profitto, inibendo processi trasformativi su più ampia scala e la diffusione dei relativi benefici entro la struttura sociale.

Dopo l'unificazione vennero anche smantellate le barriere protezionistiche che avevano difeso, fino a quel momento, la nascente industria regionale dalla concorrenza esterna. Il miglioramento delle infrastrutture di collegamento rese il territorio più accessibile e contribuì a infrangere lo statico equilibrio che caratterizzava il contesto locale, inducendo effetti destabilizzanti sulla struttura sociale. Nei primi 14 anni del Novecento emigrarono dalla Campania, solo verso gli Stati Uniti, un milione di residenti in prevalenza provenienti dall'avellinese, dal salernitano e dal beneventano (Vinci, 1979).

Con l'unificazione, la regione non riuscì ad agganciare il ciclo di espansione dell'economia nazionale, trainato dalla trasformazione delle regioni del Nord dell'Italia verso un modello più compiuto e maturo di capitalismo, ma ne subì i contraccolpi negativi (Macry e Villani, 1990). Per contrastare tale tendenza, già con la Legge speciale per Napoli del 1904 si favorì la localizzazione di moderni insediamenti industriali come l'Ilva a Bagnoli e si supportò – sempre lungo la fascia costiera – lo sviluppo del comparto metalmeccanico e alimentare (soprattutto a Torre Annunziata, ma il settore era in fase di espansione anche nel salernitano e nel casertano).

La tradizione manifatturiera di alcuni di questi territori, come si vedrà in seguito, rimarrà attiva per molto tempo, aiutata da queste iniziali scelte politiche che nel tempo avrebbero però contribuito ad accrescere gli squilibri socioeconomici presenti nella regione tra zone costiere e zone interne, nonché tra campagna e città. Nel corso del ventennio fascista i divari territoriali esistenti (sia quelli interni alla regione, sia tra la Campania e il Centro-Nord) rimasero sostanzialmente immutati, mentre si acuirono ulteriormente nel periodo bellico, con il drenaggio di consistenti quote di manodopera dalle zone interne verso le aree costiere, e dall'agricoltura verso l'industria militare, localizzata nell'area urbana di Napoli.

L'Italia che emerse dalle ceneri della Seconda guerra mondiale era caratterizzata dal profondo divario economico e civile esistente tra le regioni meridionali e quelle settentrionali e l'Intervento straordinario – avviato nel 1950 – fu concepito come la risposta indispensabile da parte dello Stato al dualismo tra il Nord e il Sud. Come si declinò questa politica nel caso campano è quanto si esaminerà nei prossimi due capitoli, che mirano a sottolineare come la scelta dell'industrializzazione generò effetti ambivalenti sull'economia e sulla società campana, che si sarebbero trascinati per lungo tempo.

## 1.2. Le trasformazioni socioeconomiche della Campania dal dopoguerra agli anni Settanta

In Campania, come del resto in tutto il Mezzogiorno, le condizioni di vita della popolazione alla fine del conflitto si presentavano particolarmente arretrate. Il basso livello di istruzione della popolazione rappresentava uno degli ostacoli più gravi per lo sviluppo sociale ed economico, un problema che era stato trascurato dal regime borbonico. La povertà materiale ed educativa perdurò anche dopo la Seconda guerra mondiale, con il tasso degli analfabeti al 19,25% (nel Mezzogiorno era del 23,24%), di poco inferiore a quello degli alfabetizzati senza titolo di studio pari al 20,35% (nel Mezzogiorno 22,64%; si veda la Tabella 1). Nel capoluogo, soprattutto, si rilevava una forte insufficienza di edifici scolastici<sup>3</sup>.

**Tabella 1. Variazione intercensuaria della popolazione nei cinque comuni capoluogo di provincia in Campania, 1936-2022 (%)**

Comuni/Anni	1936-1951	1951-1961	1961-1971	1971-1981	1981-1991	1991-2001	2001-2011	2011-2022
Caserta	18,32%	13,28%	24,60%	10,60%	4,08%	8,95%	0,57%	-3,44%
Benevento	25,72%	16,34%	6,55%	6,15%	-0,12%	-1,23%	-0,49%	-7,44%
Napoli	16,70%	17,05%	3,70%	-1,16%	-11,96%	-5,89%	-4,23%	-4,25%
Avellino	23,40%	13,15%	25,24%	8,61%	-2,16%	-5,32%	2,88%	-3,18%
Salerno	35,40%	29,01%	32,49%	1,21%	-5,37%	-7,21%	-4,04%	-3,37%

Fonte: Ns. elaborazioni su dati Istat, *Esplora dati censimento popolazione* – Serie Storica - Popolazione residente. Accessibile su [https://esploradati.censimentopopolazione.istat.it/databrowser/#/it/censtest/categories/TIMESERIES/IT1\\_DF\\_DCSS\\_POPRES\\_SERIES\\_TV\\_1.1.0](https://esploradati.censimentopopolazione.istat.it/databrowser/#/it/censtest/categories/TIMESERIES/IT1_DF_DCSS_POPRES_SERIES_TV_1.1.0) (consultato nel giugno 2024).

<sup>3</sup> Nel quartiere Barra di Napoli vi erano mediamente 66 alunni per aula, mentre a Bagnoli si arrivava a 77 alunni per aula, pur ricorrendo al doppio turno. Nonostante il persistere della piaga della dispersione scolastica, per costruire lo stadio San Paolo vennero stornati 800 milioni dai fondi destinati all'edilizia scolastica dalla prima legge speciale per Napoli (Compagna, 1961).

Nonostante fosse uscita devastata dal conflitto, Napoli continuò a esercitare una supremazia economica, politica e culturale a livello regionale e meridionale, mostrando una certa riluttanza ad adattarsi da capitale del Mezzogiorno a ‘semplice’ capoluogo della Campania. Tra il 1952 e il 1958 il reddito complessivo e quello industriale della provincia di Napoli crebbero più di quello medio nazionale. Analogamente, si innalzò il reddito netto per abitante, passando dalle 142 mila lire nel 1951 alle 237 mila del 1960 (Serini, 1961). Altre due province, Caserta e Salerno, già sedi di importanti industrie, avviarono promettenti traiettorie di sviluppo. Eppure, l’innescò di queste positive trasformazioni non riuscì a favorire un decollo della regione. Disoccupazione ed emigrazione furono fenomeni dilaganti.

Tra il 1958 e il 1961, il 74,9% degli italiani che decise di espatriare, proveniva dalle regioni del Sud e tale tasso salì all’82,9% nel quadriennio 1962-1965, quando l’ammontare dei cittadini meridionali trasferitisi all’estero risultò pari a 371 mila (Vinci, 1979). Tra le regioni che spiccarono per numero di partenze vi furono la Campania, la Puglia, la Calabria e la Sicilia. Le dinamiche demografiche interne furono invece caratterizzate dai flussi di popolazione che si riversarono dai centri interni verso il capoluogo e i suoi comuni limitrofi. Un fenomeno che contribuì ad aggravare il divario tra «la polpa» e «l’osso» evocato da Manlio Rossi-Doria.

**Tabella 2. Variazione intercensuaria della popolazione nelle cinque province campane, in Campania, nel Mezzogiorno, nel Centro-Nord e nell’Italia, 1936-2022 (%)**

	1936-1951	1951-1961	1961-1971	1971-1981	1981-1991	1991-2001	2001-2011	2011-2022
Caserta	18,65%	7,97%	4,41%	11,46%	7,97%	4,54%	6,10%	0,01%
Benevento	9,40%	-5,69%	-8,48%	0,53%	1,34%	-2,04%	-0,75%	-6,97%
Napoli	19,96%	16,34%	11,92%	9,62%	1,53%	1,43%	-0,14%	-2,18%
Avellino	10,94%	-6,09%	-8,04%	1,79%	1,10%	-2,20%	0,00%	-6,46%
Salerno	18,65%	9,01%	4,95%	5,88%	5,21%	0,66%	1,79%	-2,60%
Campania	17,57%	9,54%	6,27%	7,98%	3,06%	1,27%	1,14%	-2,47%
Centro-Nord	9,99%	7,43%	10,03%	3,52%	-0,72%	0,66%	6,40%	0,73%
Mezzogiorno	15,75%	5,04%	1,61%	6,24%	2,41%	-0,10%	0,51%	-3,33%
Italia	12,07%	6,54%	6,94%	4,47%	0,39%	0,38%	4,28%	-0,68%

Fonte: Ns. elaborazioni su dati Istat, *Esplora dati censimento popolazione* – Serie Storica - Popolazione residente. Accessibile su [https://esploradati.censimentopopolazione.istat.it/databrowser/#/it/censtest/categories/TIMESERIES/IT1,DF\\_DCSS\\_POPRES\\_SERIES\\_I\\_V\\_1,1,0](https://esploradati.censimentopopolazione.istat.it/databrowser/#/it/censtest/categories/TIMESERIES/IT1,DF_DCSS_POPRES_SERIES_I_V_1,1,0) (consultato nel giugno 2024).

Tra il 1951 e il 1971 l’incremento demografico e il movimento infra-regionale di popolazione furono assorbiti principalmente dalla città di Napoli, seguita da Salerno, Caserta e Avellino. La popolazione crebbe inoltre nei comuni superiori ai 20.000 abitanti che si trovavano nella fascia costiera – o nelle zone immediatamente a ridosso della costa – e in quelli della fascia tra 50.000 e 100.000 abitanti<sup>4</sup>. In questo ventennio si creò un’embrionale ripartizione delle funzioni urbane tra le principali città della Campania. Fu confermato il ruolo di Napoli come fulcro del sistema urbano regionale, per quanto – date le dimensioni – la città fu l’unica, tra i capoluoghi, ad avere un ritmo di crescita della popolazione inferiore agli altri (si veda la Tabella 2).

Negli anni Settanta iniziò un’inversione di tendenza dei processi di urbanizzazione: la popolazione dei comuni centrali si ridusse a favore di una dilatazione delle corone esterne. La struttura urbana campana si polarizzò: da un lato l’area metropolitana di Napoli, caratterizzata dalla crescita delle sue corone, squilibrate e congestionate (Coppola e Viganoni, 1986; Mazzetti e Talia, 1976), dall’altro le altre province. Una condizione simile a quella di Salerno e Caserta, province grandi e popolose, che sorgevano al centro di aree ricche dal punto di vista agricolo e in costante sviluppo industriale e turistico, servite meglio da linee di comunicazione

<sup>4</sup> Su 11, otto sono nell’area metropolitana di Napoli. Con riferimento al Censimento della popolazione e delle abitazioni del 1971, si tratta di Afragola, Casoria, Castellammare di Stabia, Ercolano, Portici, Pozzuoli, Torre Annunziata e Torre del Greco.

stradali e ferroviarie, che registravano una popolazione in continuo aumento e con una conseguente richiesta di servizi. Benevento e Avellino, caratterizzate da un'economia agricola povera, perdevano invece quote di abitanti e nel decennio 1961-1971 si distinsero per un decremento di popolazione (-8%; si veda la Tabella 3).

**Tabella 3. Importo dei progetti esecutivi approvati dalla Cassa per il Mezzogiorno e dall'Agenzia per il Mezzogiorno per opere pubbliche nel Mezzogiorno, per tipologia e per regione, 1950-1977 e 1978-1983 (distribuzione %)**

Progetti esecutivi approvati (importo totale escluse le quote a carico di terzi) 1950-1977										
	Bonifiche e sistemazioni montane	Acquedotti e fognature	Viabilità ordinaria	Opere d'interesse turistico	Opere ferroviarie e marittime	Opere portuali e aeroportuali	Opere pubbliche in zone terremotate	Infrastrutture specifiche per le aree e i nuclei industriali	Progetti speciali	Totale progetti
Campania	12,45	25,95	10,93	4,16	0,54	4,44	0,65	7,24	31,34	100,00
Abruzzo	16,92	21,61	25,87	3,35	1,02	7,89		7,79	13,92	100,00
Basilicata	23,70	8,79	27,00	5,04	0,06	1,06		31,40		100,00
Calabria	15,94	23,14	7,61	1,69	0,20	5,08		11,41	27,15	100,00
Molise	17,56	13,59	39,79	1,56		4,79		5,12	17,59	100,00
Puglia	15,45	17,67	7,73	2,60	0,33	3,50		13,68	37,89	100,00
Sardegna	28,26	14,82	8,60	1,76		1,78		20,08	21,03	100,00
Sicilia	27,64	15,37	9,67	3,15		2,21		10,14	27,60	100,00
Mezzogiorno	19,67	18,19	13,10	2,71	1,19	3,96	0,12	11,04	27,40	100,00

Progetti esecutivi approvati (importo totale escluse le quote a carico di terzi) 1978-1983										
	Bonifiche e sistemazioni idrauliche	Acquedotti e fognature	Stradali	Marittime	Ferrovie	Dighe, invasi e grandi gallerie	Opere di urbanizzazione	Abitazioni	Altre opere	Totale progetti
Campania	12,44	54,95	8,69	1,07	1,91	12,95	0,18	2,49	5,31	100,00
Abruzzo	49,90	14,75	3,94	0,47		12,16	3,34		15,44	100,00
Calabria	17,90	23,24	7,33		0,33	38,09	8,15		4,95	100,00
Molise	50,54	9,32	10,55		4,34	11,33	4,12		9,80	100,00
Puglia	27,15	57,09	0,87			10,98	0,18		3,74	100,00
Sardegna	3,06	1,59	0,19	3,88		1,11			0,17	100,00
Sicilia	22,13	31,91	16,09	11,93		4,13	4,98		8,74	100,00
Mezzogiorno	23,01	38,08	7,46	8,84	0,72	13,23	2,24	0,72	5,70	100,00

Fonte: Ns. elaborazioni su dati Aset-Archivi dello sviluppo economico territoriale, *Bilanci di esercizio della Cassa per il Mezzogiorno e dell'Agenzia per il Mezzogiorno*. Accessibile su <https://aset.acs.beniculturali.it/aset-web/> (consultato nel giugno 2024).

L'urbanizzazione fu favorita dal rafforzamento del legame tra industrializzazione e creazione di infrastrutture. Il percorso dello sviluppo campano fu, infatti, notevolmente influenzato dalle scelte e dalle modalità di gestione dei flussi di risorse pubbliche messi in campo con l'intervento straordinario. Tra il 1951 e il 1975 furono finanziate *opere pubbliche*, nell'intero Mezzogiorno, per un totale di 7.816 miliardi di lire correnti. Di questi, 1.512 furono spesi solo in Campania (il 19,3%). Oltre il 25% delle opere realizzate, sia in regione sia nell'intero Mezzogiorno, riguardarono la rete stradale, mentre a quella ferroviaria e marittima furono attribuite minori risorse (si veda la Tabella 4).

**Tabella 4. Unità locali dell'industria manifatturiera nelle cinque province della Campania, 1951-2020 (v.a. e % sulla Campania)**

	Napoli	Salerno	Caserta	Benevento	Avellino	Campania	Napoli/ Campania	Salerno/ Campania	Caserta/ Campania	Benevento/ Campania	Avellino/ Campania
1951	17.274	11.120	6.574	4.297	6.479	45.744	37,76%	24,31%	14,37%	9,39%	14,16%
1961	18.152	9.041	5.438	3.400	4.669	40.700	44,60%	22,21%	13,36%	8,35%	11,47%
1971	19.878	8.136	4.420	2.841	3.911	38.826	51,20%	20,96%	11,38%	7,32%	10,07%
1981	16.244	5.902	3.481	1.547	3.108	30.282	53,64%	19,49%	11,50%	5,11%	10,26%
1991	16.555	7.413	3.647	1.768	3.215	32.598	50,79%	22,74%	11,19%	5,42%	9,86%
2001	18.859	7.939	4.564	2.203	3.631	37.196	50,70%	21,34%	12,27%	5,92%	9,76%
2011	15.208	6.722	4.201	1.824	3.152	31.107	48,89%	21,61%	13,50%	5,86%	10,13%
2020	13.982	6.092	3.935	1.625	2.744	28.378	49,27%	21,47%	13,87%	5,73%	9,67%

Fonte: Ns. elaborazioni su dati Istat. Per i dati dal 1951 al 2011: *Censimenti generali dell'industria e del commercio*. Accessibile su <https://ebiblio.istat.it/digibib/Censimenti%20industria>. Per i dati del 2020: I.stat, Imprese-Unità Locali e Addetti. Accessibile su <http://dati.istat.it>. (Consultati nel giugno 2024).

La Cassa per il Mezzogiorno investì in modo preponderante anche nel settore delle bonifiche e nelle opere igienico-sanitarie (Cao Pinna, 1979). Tali investimenti pubblici conseguirono importanti risultati in Campania, con la bonifica di numerose aree paludose e la costruzione di opere a uso civile e industriale. L'industria regionale, che già aveva un apparato manifatturiero consolidato in precisi territori, fu oggetto di particolare interesse pubblico. Nuclei manifatturieri, preesistenti all'intervento statale, si rinvenivano nel campo tessile con l'industria serica di San Leucio, la produzione della canapa nel casertano e a Frattamaggiore; nel comparto aeronautico, situato tra Capua, Casoria, Pozzuoli e Napoli, sviluppatosi nel periodo bellico (De Vivo, 2015); nei settori della metallurgia e della cantieristica, localizzati a Castellammare, Torre del Greco e Torre Annunziata (Compagna, 1961). Il manifatturiero campano aveva già beneficiato degli investimenti infrastrutturali promossi dai Borbone lungo la direttrice costiera Napoli-Salerno, che avevano generato delle convenienze localizzative superiori a quelle di altre aree del Mezzogiorno (Macry e Villani, 1990).

La politica meridionalista del secondo dopoguerra individuò in Napoli e nella sua provincia i luoghi privilegiati di localizzazione degli investimenti, destinando a essi i sussidi e i finanziamenti speciali. Già all'inizio del Novecento, Francesco Saverio Nititi aveva affermato che sciogliere il nodo dello sviluppo economico e civile di Napoli fosse fondamentale per la rinascita dell'intero Mezzogiorno, ammonendo sulla impossibilità di legare il futuro della città alla prospettiva di farne un «grande albergo e grande museo». Sin dall'immediato dopoguerra furono predisposte misure volte alla ricostruzione degli impianti produttivi distrutti dagli eventi bellici, in seguito riprese ed ampliate nell'ambito della politica di industrializzazione del Mezzogiorno. Nella riflessione del tempo su come intervenire, fu centrale il rifacimento e il potenziamento delle aziende preesistenti, nonché l'avvio di nuove iniziative da localizzare nelle aree già industrializzate. L'espansione urbana si saldò con quella manifatturiera. La città di Napoli fu il luogo originario di concentrazione di questi processi, ma successivamente furono coinvolti anche i territori a essa limitrofi.

Il manifatturiero del capoluogo si avvantaggiò particolarmente degli interventi infrastrutturali e degli incentivi statali a sostegno dell'industria che furono stanziati durante l'Intervento straordinario. All'inizio degli anni Cinquanta, a Napoli si registrava la presenza del più alto numero di unità locali, con più di 98.000 addetti (di questi 23.888 erano occupati nella meccanica). Seguiva Salerno con 41.939 addetti, distribuiti prevalentemente tra l'industria alimentare (10.577), il tabacco (6.550), il tessile (7.350), l'abbigliamento (5.375) e il legno (5.226), mentre Caserta e Avellino si attestavano a una certa distanza con più di 12.000 addetti (si veda Tabella 5).

**Tabella 5. Addetti dell'industria manifatturiera nelle cinque province della Campania, 1951-2020 (v.a. e % sulla Campania)**

	Napoli	Salerno	Caserta	Benevento	Avellino	Campania	Napoli/ Campania	Salerno/ Campania	Caserta/ Campania	Benevento/ Campania	Avellino/ Campania
1951	98.439	41.939	12.933	8.771	12.108	174.190	56,51%	24,08%	7,42%	5,04%	6,95%
1961	131.205	44.488	17.341	8.061	11.733	212.828	61,65%	20,90%	8,15%	3,79%	5,51%
1971	146.470	43.117	29.297	6.823	11.848	237.555	61,66%	18,15%	12,33%	2,87%	4,99%
1981	168.476	51.542	41.888	8.174	19.016	289.096	58,28%	17,83%	14,49%	2,83%	6,58%
1991	131.906	43.085	32.272	8.851	21.235	237.349	55,57%	18,15%	13,60%	3,73%	8,95%
2001	107.579	44.411	34.650	12.036	25.867	224.543	47,91%	19,78%	15,43%	5,36%	11,52%
2011	86.412	34.543	24.965	9.843	21.065	176.828	48,87%	19,53%	14,12%	5,57%	11,91%
2020	96.590	35.993	26.039	9.042	19.435	187.098	51,63%	19,24%	13,92%	4,83%	10,39%

Fonte: Ns. elaborazioni su dati Istat. Per i dati dal 1951 al 2011: *Censimenti generali dell'industria e del commercio*. Accessibile su <https://ebiblio.istat.it/digibib/Censimenti%20industria>. Per i dati del 2020: I.stat, Imprese-Unità Locali e Addetti. Accessibile su <http://dati.istat.it>. (Consultati nel giugno 2024).

La crescita del sistema industriale comportò una significativa riorganizzazione urbana. L'occupazione manifatturiera, nonostante l'attuazione delle iniziative previste dall'Intervento straordinario stesse generando significativi risultati, era sottodimensionata rispetto all'offerta di lavoro regionale a causa della rilevante crescita demografica e della notevole sottoccupazione agricola. L'agricoltura, poi, rimase caratterizzata da rilevanti contraddizioni: il valore del prodotto agricolo per acro (il più alto di Italia) strideva con la condizione di povertà endemica dei contadini. La persistenza di rapporti di produzione basati sullo sfruttamento del lavoro, facendo leva sulla sovrappopolazione delle campagne, impedì ai salari di beneficiare dei relativi incrementi di produttività. Una delle più dense popolazioni agricole del Paese era concentrata in regione e costituita in larga parte da braccianti, a fronte di un ridotto 15% di proprietari indipendenti (Compagna, 1968). La classe contadina aveva dunque redditi di pura sussistenza e l'eccedenza di manodopera cercava sbocchi lavorativi in altri settori, quale quello industriale. In coincidenza con i grandi movimenti di spopolamento e di abbandono dei terreni, si registrò progressivamente una sensibile diminuzione della superficie agricola e delle aziende (si veda la Tabella 6).

**Tabella 6. Superficie agricola utilizzata e numero di aziende agricole nelle cinque province della Campania, nel Mezzogiorno, nel Centro-Nord e in Italia, 1961, 1970, 1982, 1990 (ettari)**

	Superficie (ha)				Numero di Aziende			
	1961	1970	1982	1990	1961	1970	1982	1990
Italia	26.571.665	17.918.193	15.832.613	15.025.954	4.293.924	3.680.974	3.123.551	2.842.949
Centro-nord	15.318.900	9.508.971	8.317.792	7.901.758	2.273.184	1.886.277	1.499.401	1.314.109
Mezzogiorno	11.252.759	8.409.222	7.514.821	7.124.196	2.020.740	1.794.697	1.629.532	1.528.840
Campania	1.221.259	1.149.254	708.415	660.692	343.102	313.872	286.740	264.394
Avellino	258.484	244.152	165.284	157.085	71.519	62.835	56.007	52.171
Benevento	48.126	175.696	125.724	123.755	187.357	44.196	39.051	36.074
Caserta	234.157	212.187	137.087	126.568	62.971	55.631	51.022	45.824
Napoli	92.748	81.913	53.827	46.376	68.620	62.266	57.709	50.733
Salerno	448.513	435.306	226.494	206.907	92.166	88.944	82.951	79.592

Fonte: Ns. elaborazioni su dati Istat, *Censimento generale dell'agricoltura*. Accessibile su <https://www.istat.it/statistiche-per-temi/censimenti/censimenti-storici> (consultato nel giugno 2024).

Diminuirono anche le aziende e gli addetti nella prima trasformazione dei prodotti agricoli (attività agro-silvo-pastorali). Dal 1961 al 1971, infatti, la Campania perse circa la metà delle unità locali in questo settore (46,89%) – un dato nettamente superiore a quello italiano e del Mezzogiorno – e quasi un terzo (31,11%) dei lavoratori (si veda la Tabella 7).

**Tabella 7. Unità locali e addetti delle industrie agro-silvo-pastorali nelle cinque province della Campania, nel Mezzogiorno, nel Centro-Nord e in Italia, 1961-1991 (variazione % sul periodo precedente)**

	1961-1971		1971-1981		1981-1991	
	Unità locali	Addetti	Unità locali	Addetti	Unità locali	Addetti
Italia	-30,35	-36,56	37,44	70,61	-1,49	9,14
Centro-nord	-25,47	-33,59	56,27	87,92	-0,58	6,63
Mezzogiorno	-38,65	-41,21	-1,55	40,07	-4,49	15,08
Campania	-46,86	-31,11	-11,90	19,88	-11,32	-14,19
Avellino	-9,79	-6,96	-17,63	7,78	n.d.	n.d.
Benevento	-59,24	-51,78	77,33	152,61	n.d.	n.d.
Caserta	-44,26	0,92	19,08	-3,07	n.d.	n.d.
Napoli	-61,59	-22,54	-38,87	-15,37	n.d.	n.d.
Salerno	-40,92	-51,60	-8,63	80,82	n.d.	n.d.

Fonte: Ns. elaborazioni su dati ISTAT, *Censimenti generali dell'industria e del commercio*. Accessibile su <https://ebiblio.istat.it/digibib/Censimenti%20industria> (consultato nel giugno 2024).

Si trattava comunque di terre incolte, con scarsissima produttività, suddivise e frammentate tra tante aziende di limitate dimensioni e in piccolissimi appezzamenti. I provvedimenti

emanati per favorire la diffusione del credito agrario e per mitigarne l'abbandono furono poco soddisfacenti. I benefici connessi alla meccanizzazione, agli interventi della Cassa per il Mezzogiorno e alla riforma fondiaria non impedirono l'esodo dalle campagne. Mentre in tutta Italia si ridusse il numero delle aziende, incrementandone l'ampiezza media, in Campania il dimensionamento rimase attestato sulla piccolissima e piccola proprietà. Un fatto che dipese dalla diffidenza ad avviare i processi di riordino aziendale ma anche dall'esodo delle popolazioni residenti. L'impatto dei movimenti della popolazione si riversò sull'ambiente rurale. Le scelte di politica industriale realizzate in quegli anni furono basate sulla convinzione che il riscatto di questi territori dipendesse dallo sviluppo del comparto secondario, contribuendo ulteriormente al declino dell'agricoltura e alla disaffezione verso uno stile di vita rurale.

La politica meridionalista individuò in Napoli e nella sua provincia i luoghi privilegiati di localizzazione degli investimenti, destinando prevalentemente a quest'area i sussidi e i finanziamenti speciali. Già all'inizio del Novecento, Francesco Saverio Nitti pensò che sciogliere il nodo dello sviluppo economico e civile di Napoli fosse fondamentale per la rinascita dell'intero Mezzogiorno, ammonendo sulla impossibilità di legare il futuro della città alla prospettiva di farne un 'grande albergo e grande museo'. Nell'immediato dopoguerra furono predisposte misure volte alla ricostruzione degli impianti produttivi distrutti dagli eventi bellici, in seguito riprese ed ampliate per incoraggiare l'industrializzazione del Mezzogiorno. Nella riflessione meridionalistica del tempo, fu centrale il rifacimento e il potenziamento delle aziende preesistenti, nonché l'avvio di nuove iniziative da impiantare nelle aree già industrializzate, oppure in quelle precedentemente dedite ad attività agricole ed artigianali. L'espansione urbana si saldò con quella manifatturiera. La città di Napoli fu il luogo originario di concentrazione di questi processi, ma successivamente furono coinvolti anche i territori a essa limitrofi.

La forza attrattiva di questi ultimi consisteva nella maggiore disponibilità ed economicità dei suoli e della manodopera generica. Il mercato delle aree fabbricabili non era ancora soggetto alla pressione della carenza di spazi edili e, in più, l'elevato ritmo di meccanizzazione dell'agricoltura, indotto dalla prossimità con il contesto urbano, generò l'espulsione di forze di lavoro da tale settore. D'altra parte, analoghe convenienze economiche indussero le industrie ad allontanarsi il meno possibile dalla grande città, per reperire in loco maestranze specializzate, quadri dirigenti e tecnici. La conseguenza fu che lo sviluppo industriale si concentrò a Napoli e nella fascia nord dei comuni che la circondano. Questa localizzazione accentuò la tendenza naturale delle popolazioni verso i grandi agglomerati urbani, ma finì anche per ostacolare la naturale espansione dell'abitato, con stabilimenti industriali localizzati alle periferie in modo caotico e senza precisi criteri.

Giunti a questo punto è il momento di tirare le fila di quanto sinora argomentato, sottolineando che lo sviluppo campano nel periodo successivo alla guerra si basò su un programma di ricostruzione che mise al centro opere pubbliche e incentivi alle imprese, con l'obiettivo di industrializzare la regione. Si avviò un processo di trasformazione della struttura economica e sociale che nel suo incedere provocò due fenomeni: il declino di parte dell'agricoltura, con il suo confinamento in due aree, il beneventano e l'avellinese, e l'ascesa dell'industria soprattutto a Napoli e in parte della sua provincia. Di conseguenza, si rafforzò la trama urbana nella direzione dell'industria, con la popolazione in cerca di lavoro e servizi, e si contribuì ad aggravare il divario di sviluppo interno alla regione.

Ma quale è stato il ruolo della classe politica campana in queste vicende legate all'attuazione dell'Intervento straordinario? Nel prosieguo si appunterà l'attenzione sul ruolo preponderante del sistema politico nel governo della regione, esercitato attraverso la struttura, l'organizzazione e la funzione dei partiti di massa sulla società e sull'economia. Come si vedrà a breve, gli investimenti pubblici generarono un forte interesse da parte dei gruppi politici regionali e locali. In funzione della ricerca di consenso elettorale e del mantenimento del potere politico tra centro e periferia, tali gruppi entrarono in competizione per l'attrazione dei fondi statali da far destinare alle aree e ai territori di riferimento della propria base elettorale.

### **1.3. La formazione degli interessi: gruppi di potere e intermediazione politica nella Campania del dopoguerra**

Il rapporto di mediazione tra centro e periferia – tra potere locale e nazionale – fu costruito in Campania, contrariamente a quanto accadde in altre regioni meridionali, su base provinciale (Allum, 1975). Fu in questo periodo che la Democrazia cristiana si affermò come partito dominante, attraverso la riproduzione di macchine politiche, tra loro distinte ma collegate, intorno a una figura di vertice, che era deputata a raccogliere voti e consenso a livello provinciale. Nel casertano si distingueva Bosco; a Salerno prima l'anti-fanfaniano De Martino e successivamente Menna; nell'avellinese vigeva un'alleanza tra Sullo e De Mita; a Benevento si registrava l'affermazione di Vetrone. Si trattò di un sistema di potere duraturo e stabile, che il partito riuscì a costruire in queste province grazie a un legame fiduciario – e al tempo stesso competitivo – dei gruppi dirigenti territoriali con esponenti di spicco del partito e del governo a livello nazionale. Questi ultimi, a loro volta, avevano bisogno di un appoggio locale, poiché stavano tentando di contrastare e subentrare alla destra monarchica e conservatrice.

Dopo le elezioni amministrative del 1952, quando il voto regionale era stato ancora rivolto a destra, anche per la posizione assunta dai notabili in risposta alla riforma agraria, alle successive elezioni amministrative (1956) cominciò l'ascesa e l'egemonia democristiana. In quel periodo, come si vedrà a breve, si assisteva anche alla nascita di un cosiddetto 'caso' napoletano (Minolfi e Vigilante, 1987) e si cominciavano a distinguere le traiettorie politiche delle province agricole di Benevento ed Avellino da quelle a vocazione industriale, quali erano Salerno e Caserta.

#### *Napoli*

Al declino dei monarchici, fascisti e qualunquisti avuto nel resto della regione, a Napoli corrispose la riconferma di Lauro, esponente inizialmente del Movimento dell'uomo qualunque e che contribuì successivamente alla nascita del Partito nazionale monarchico. Questo suo rinnovato successo discese dai comportamenti della piccola borghesia meridionale, che dopo la riforma agraria, si ritrovò senza un riferimento politico che ne difendesse gli interessi. La paura di un declino da parte dei proprietari terrieri, li condusse a scegliere un'alleanza con la parte restante del gruppo dei monarchici e dei qualunquisti. Dopo le elezioni del 1956, il fenomeno del laurismo si distinse per l'incessante ricerca di una contrapposizione con il governo centrale, erigendo peraltro la questione napoletana a una sorta di separatismo. Ciò segnò la differenza tra il voto politico per la città e quello di livello regionale e nazionale. Nel decennio ricompreso tra il 1952 al 1962 si registrò una sorta di sdoppiamento nel comportamento elettorale: marcatamente di destra, protestatario e fortemente personalizzato alle elezioni amministrative, con il consenso plebiscitario ottenuto da Lauro nel 1956; più moderato nelle consultazioni politiche nazionali, che premiò i partiti del

centro e, in particolare, la Democrazia cristiana, ritenuta idonea ad assicurare conservazione e stabilità nel paese. Il voto locale di Napoli fu espressione, in una città il cui sviluppo era basato sulle attività edilizie e sul rigonfiamento del terziario, di gruppi sociali quali proprietari immobiliari, speculatori e imprenditori edili, professionisti, funzionari e impiegati, nonché folte strati popolari del sottoproletariato urbano. Fu questo blocco sociale a rappresentare il fondamento del regime laurino. In esso confluirono i risentimenti contro la Democrazia cristiana, la sfiducia contro lo Stato e contro il governo centrale, in nome dei diritti offesi di Napoli, la rabbia e la frustrazione del sottoproletariato emarginato, illuso da un'improbabile riscossa personale e collettiva, e ancora rigurgiti nostalgici di monarchia e di fascismo, opportunismo e qualunquismo (D'Agostino e Mandolini, 1990).

Conclusasi l'esperienza laurina, la Democrazia cristiana assunse la direzione del governo cittadino. Durante il fenomeno del laurismo, dovuto alla storica debolezza dei partiti politici cittadini che non erano riusciti a opporvisi, questo partito aveva tessuto una rete capillare di interessi economici e sociali in città e nelle altre province della regione. La sua ramificazione fu parte integrante della storia dell'ascesa dei Gava, i quali giunsero ad avere posizioni di rilievo a livello nazionale. Questa famiglia, originaria di Castellamare di Stabia, cercò dei canali di penetrazione nel mondo economico napoletano, formando un nuovo blocco di potere attraverso l'uso del partito. L'impero di cui dispose fu costruito in vari ambiti di attività, appropriandosi degli investimenti pubblici dell'Intervento straordinario, che usò per rinsaldare reti dove erano attivi gruppi di interessi politici ed economici di suo riferimento:

«[...] In un primo momento essi furono orientati verso il turismo e il settore alberghiero (Terme di Stabia, ecc.), negli anni in cui la politica meridionalistica tendeva a favorire la creazione di infrastrutture. In un secondo periodo, quello dell'industrializzazione, gli investimenti furono indirizzati verso l'attività produttiva (Fiat SpA, MICROMATIC SpA, KERASAV SpA, Poligrafica Carta e Valori SpA, Italcold SpA, ecc.); i figli di Gava agivano come consulenti legali e finanziari di numerose società e sembra che si fossero specializzati nel finanziamento industriale e nel credito attraverso la Cassa per il Mezzogiorno, l'Isveimer [...]». (Allum, 1975, p. 369).

I Gava consolidarono i rapporti con società immobiliari nazionali – quali la Società Generale Immobiliare e l'Istituto Romano dei Beni Stabili – e con aziende di costruzione delle infrastrutture industriali e civili (Costruzione dell'Alfa-Sud e di altri stabilimenti industriali, circonvallazione Nord a Napoli...), collaborando all'interno di un perimetro di azione che andava dal legale e all'illegale e che favorì la speculazione edilizia degli anni Sessanta. Al controllo che esercitarono neppure le banche private sfuggirono. Essi fondarono la Banca popolare di Napoli e potenziarono nella provincia altre banche locali. Infine, le relazioni politiche avute con istituti come l'Isveimer, il Banco di Napoli furono ulteriore strumento per la formazione di una rete di clientela intorno ai finanziamenti pubblici, che funzionò attraverso la concessione di sussidi ad aziende territoriali, spesso scarsamente competitive. Il collateralismo e la vicinanza politica con altre organizzazioni vitali per la vita economica regionale – Camera di Commercio, Confindustria e Unione Industriale, sino all'Azienda per il Soggiorno e il turismo – potenziò il sistema territoriale.

In sintesi, questa componente della Democrazia cristiana riuscì a controllare i flussi di risorse pubbliche destinate alle opere pianificate dall'Intervento straordinario, che furono intercettati grazie alle alleanze che riuscì a stabilire con il centro governativo e politico nazionale. I finanziamenti che avrebbero dovuto favorire il rafforzamento dei trasporti e della viabilità, il miglioramento dell'assetto territoriale e urbanistico, la creazione delle aree per insediamenti industriali e delle infrastrutture civili, divennero il fulcro della gestione del potere locale (Allum,

1975). Il complesso sistema che fu congegnato era funzionale al disegno di una macchina politica che cercava consenso elettorale, ma che finì per imporsi all'intera società campana. Il partito, usando gli stessi metodi, si affermò come forza di governo anche nelle altre province della regione.

In sintesi, la componente locale della Democrazia cristiana riuscì a controllare i flussi di risorse pubbliche mobilitati dall'intervento straordinario, che furono intercettati per le alleanze che essa era riuscita a creare con il centro governativo e politico nazionale. Queste risorse, che avrebbero dovuto favorire il rafforzamento dei trasporti e della viabilità, il miglioramento dell'assetto territoriale e urbanistico, la creazione delle aree per insediamenti industriali e delle infrastrutture civili, divennero il fulcro della gestione del potere locale (Allum, 1975). Il complesso sistema che si instaurò era funzionale a una macchina politica che cercava consenso elettorale e che finì per imporsi nell'intera società campana. Il partito, usando gli stessi metodi, si affermò come forza di governo anche nelle altre province della regione.

### *Caserta*

Nel casertano si era in presenza di una società dai tratti arretrati, dove un terzo della popolazione era analfabeta. Il cambiamento politico originò principalmente dalle lotte dei canapicoltori, iniziate già nel 1946, che si mobilitarono per la riduzione dei canoni di fitto e per la determinazione del prezzo e della qualità della canapa. La proprietà terriera fu costretta a cedere a una parte delle richieste. In questa fase si consolidarono i rapporti tra i partiti di massa, le organizzazioni di categoria e il blocco contadino. La fame di terra e di lavoro, con l'occupazione dei latifondi e gli scioperi, stava riproponendo la necessità di una seria riflessione sulla questione meridionale e sulle urgenti misure per rilanciarla. La provincia di Caserta fu dentro questo scontro sociale. Alle lotte per la terra parteciparono nell'inverno del 1949 più di 12 mila lavoratori. Il conflitto alla fine condusse a ottenere dei risultati, come la legge stralcio di riforma agraria e la realizzazione di grandi opere idrauliche e irrigue.

Lo schieramento moderato che ruotava intorno alla Democrazia cristiana non resse a questa ricerca di cambiamento politico e si disarticolò. L'area della Terra di Lavoro si avvantaggiò da subito delle iniziative promosse dalla Cassa del Mezzogiorno. Già prima del conflitto erano state progettate delle opere di bonifica che erano state interrotte dalla guerra e la malaria poteva dirsi debellata in quest'area, ma l'intervento statale innescò un percorso di profonda trasformazione (Broccoli, 2019) recuperando e facendo ripartire dei progetti attraverso i consorzi già esistenti. Il Consorzio generale per la bonifica del bacino inferiore del Volturno, il Consorzio aurunco e quello del Sannio Alifano proseguirono l'attività di risanamento delle terre paludose e di ricostruzione e ampliamento della rete stradale nonché delle fognature.

In seguito, gli investimenti pubblici si concentrarono sull'obiettivo di industrializzare la provincia. Furono creati dei consorzi industriali e si ottenne il riconoscimento di una delle Aree di sviluppo industriale (ASI) proposte in regione. Si noti che L'ASI finì per coincidere con il territorio agricolo più promettente e produttivo del casertano, quello che per l'appunto si era avvantaggiato della bonifica, dei sistemi irrigativi e delle infrastrutturazioni viarie promosse originariamente dalla Cassa (Andretta, 2009). La provincia di Caserta aveva originariamente una struttura economica basata prevalentemente sull'agricoltura, con il 40% della sua popolazione attiva che lavorava nel settore agricolo (Istat, Censimento 1951). Nell'industria si era intorno al 23%, mentre nelle altre attività si arrivava al 17%. Il reddito prodotto dal manifatturiero era il 16%, quello dell'attività terziaria il 24,8% (Andretta, 2009).

Le prime elezioni provinciali fatte in quest'area furono particolari: i monarchici non sfondarono come in altre aree del Mezzogiorno e Caserta fu l'unico capoluogo subito conquistato da uno schieramento di centro. In coincidenza con la fase attuativa dell'Intervento straordinario, la Democrazia cristiana ebbe una forte ripresa, passando dal 33,8% delle elezioni politiche del 1953 al 37,8% nelle provinciali del 1956 e giungendo al 45,7% nelle politiche del 1958. Essa arrivò a ottenere il potere locale attraverso un fenomeno di trasformismo, che vide l'assorbimento del vecchio notabilato politico. Al Municipio di Caserta, la crescita del partito iniziò con le elezioni del 1952 e si concluse nel 1964, quando si contarono ben nove consiglieri comunali della Democrazia cristiana provenienti da un precedente raggruppamento civico. Uno dei centri del potere del partito fu l'ente provinciale che gestiva i flussi di finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno (Capobianco, 1990).

### Salerno

Quanto al salernitano, dopo la guerra la città abbandonò, seppure lentamente, quella dimensione ibrida tra centro urbano e centro rurale che la identificava; si assottigliò, e poi scomparve, la cintura di orti che segnava la presenza di un'agricoltura povera, limitata all'autoconsumo o al piccolissimo commercio. La ripresa fu lenta e faticosa: la Salerno post-bellica, così come mostravano i dati del censimento del 1951, si presentava ancora come se fosse un grosso paese, circondato da terre coltivate nelle quali era occupato circa il 12% della popolazione attiva in condizione di lavoro; il 35% era impegnata nelle industrie e il 53% nel terziario, soprattutto commercio e trasporti.

Il voto al referendum istituzionale fu nettamente a favore del partito monarchico: il 77% della popolazione scelse il re. Un voto che si inserì pienamente nella tendenza meridionale e che fu simile a quello napoletano. Indubbiamente monarchico e di destra fu anche il risultato per la Costituente: Unione democratica nazionale<sup>5</sup>, Uomo qualunque e Blocco nazionale della libertà raccolsero il 46,1% dei voti. Il primo eletto della lista Unione democratica fu un cattolico indipendente, Carmine De Martino, che invano aveva tentato di conquistare un posto in quella democristiana. Il suo grande avversario, Carlo Petrone, fu eletto solo grazie al collegio unico nazionale e a De Gasperi. Nel 1947 De Martino riuscì a entrare nella Democrazia cristiana, nelle cui liste fu poi eletto nel 1948; la sua figura segnò la storia di Salerno per quasi venti anni, cioè fino all'anno della morte, il 1963, alla vigilia delle elezioni (D'Angelo, 1990).

Con le elezioni del 1956 e della prima Giunta Menna si chiuse quella fase della vicenda elettorale della città contrassegnata dal predominio, almeno numerico, della destra. Si aprì, invece, la grande stagione della Democrazia cristiana, degli anni del consolidamento del suo sistema di potere e dell'ascesa ai vertici del partito provinciale di una nuova generazione di dirigenti politici: quella di D'Arezzo e Scarlato. Per la città si aprì un periodo di grande stabilità amministrativa, contrassegnato per 15 anni proprio dalla figura di Alfonso Menna. Scomparsa la nostalgia monarchica, completamente assorbita dal passaggio alla Democrazia cristiana di alcuni suoi esponenti di rilievo, rimase la forte presenza della destra, con il Movimento sociale italiano che registrò dei buoni risultati alle politiche nel 1972 e alle amministrative nel 1975.

---

<sup>5</sup> L'Unione democratica nazionale fu una lista elettorale costituita da partiti politici moderati. In essa confluirono: il Partito liberale italiano (PLI), liberali conservatori; la Democrazia del lavoro (DL), demo-laburisti; Unione nazionale per la ricostruzione, centristi-liberali; Alleanza democratica della libertà, demo-progressisti.

### Benevento

A Benevento, le ripercussioni della guerra erano state molto pesanti, con la città distrutta e metà della popolazione senza più una casa dove vivere. La competizione politica riprese sotto il segno di una continuità, con la classe politica che si ricompattò intorno a due rilevanti figure che già prima dell'avvento del fascismo erano molto attive localmente: il popolare Giovan Battista Bosco Lucarelli e Raffaele De Caro della destra liberale. Furono questi due politici a gestire il difficile percorso di transizione, anche per i legami che avevano con il governo nazionale. Entrambi erano presenti nella Consulta Nazionale, con De Caro che già nel primo governo Badoglio era stato sottosegretario ai Lavori pubblici e nel secondo era diventato Ministro dello stesso settore. Bosco Lucarelli era ugualmente ben collegato al sistema politico nazionale: fu vicepresidente del gruppo parlamentare popolare e Commissario prefettizio della Provincia dal 1944 al 1948 e fu il fondatore della Democrazia cristiana a Benevento (Parente, 1990).

La ricostruzione della città comportò che in prossimità del Centro storico, del Rione Ferrovia e del Rione Libertà si ampliarono altre tre zone d'insediamento abitativo: il Rione Mellusi, il Rione Appia e le Contrade Urbane. L'uso indiscriminato del suolo fu alla base di tale allargamento, con un *boom* delle costruzioni abusive e l'ascesa dei costruttori in città. Lo straripamento del fiume Calore nel 1949 con l'acqua che invase i Rioni, comportò decessi e sfollati, oltre a un danno finanziario ingente. In questo periodo la città e molti comuni della provincia erano governati dalla destra liberale che aveva a capo, come si è detto, Raffaele De Caro. L'influenza di quest'ultimo si estendeva al comune di Benevento, dove riuscì a posizionare un sindaco (Vincenzo Cardone, dal 1949 al 1952) e all'amministrazione provinciale, dove riuscì a fare insediare come Presidente un altro politico di sua fiducia (Giuseppe Iannella). Il sindaco tentò di rivitalizzare l'economia e la società beneventana, utilizzando la collaudata politica dei lavori pubblici, principalmente le infrastrutture, con i cantieri che si avviarono grazie alla Cassa del Mezzogiorno.

In questo contesto, un'ulteriore organizzazione che incise profondamente nella vita politica del territorio sannita, la Chiesa cattolica. Si registrò infatti una forte interferenza da parte di quest'ultima negli affari interni della Democrazia cristiana, con il fine di favorire l'espansione della corrente dorotea. Alla morte di Bosco Lucarelli, il gruppo di Mario Vetrone assunse tutte le cariche direttive del partito, appoggiato dalla curia arcivescovile. Vetrone, eletto deputato ininterrottamente dalla I legislatura repubblicana fino alla VI (1972), diventò il capo incontrastato della macchina del potere democristiano nel territorio sannita nell'epoca post-Lucarelli. Proveniente dalle file dell'Azione Cattolica, professore di matematica, radicato nel cristianesimo sociale e forte dell'appoggio della Coldiretti, di cui fu vicepresidente nazionale, si dedicò alla modernizzazione strutturale e infrastrutturale dell'agricoltura, usando una strategia politica basata su una logica assistenziale, mirata a favorire i piccoli proprietari. Gli interessi sociali, d'altra parte, in quel periodo vedevano una polarizzazione tra i grandi proprietari terrieri e i contadini, i quali organizzarono dei movimenti di rivolta contro le tasse nei singoli comuni, senza riuscire tuttavia a creare dei collegamenti trasversali. Il partito comunista cercò uno spazio di riconoscimento nelle lotte contadine, ma ebbe difficoltà a radicarsi nel quadro politico provinciale.

### Avellino

Rivolgendo ora l'attenzione ad Avellino, nel 1951 la città contava 36.965 abitanti e il settore agricolo occupava il 20,21% della popolazione attiva (Istat, Censimento 1951); la quota di laureati e di diplomati era bassa e la situazione abitativa si presentava critica per la penuria di abitazioni e per le poverissime condizioni igieniche e sanitarie. Dal punto di vista politico, anche questa provincia dimostrò una propensione verso i partiti di destra, con la sua base sociale poggiata sulla borghesia cittadina, composta da liberi professionisti, impiegati, imprenditori agricoli, piccoli industriali, commercianti. La presenza di un ceto medio già in periodo prefascista e lo scarso radicamento della classe operaia in organizzazioni strutturate di sinistra, favorì la destra, che nelle elezioni comunali del 1952 conquistò il 43,15% dei voti, mentre il centro raggiunse il 31,94% e la sinistra il 24,91% (Moschetto, 1990).

Le correnti democristiane dell'avellinese, in analogia a quanto accadeva nel resto del Mezzogiorno, si formarono intorno a personalità protagoniste localmente, soprattutto parlamentari. La figura di Sullo ad Avellino fu espressione di questo fenomeno. Egli lavorò per organizzare il partito in Irpinia e per ricercare uno spazio politico in campo nazionale. L'attività di mediazione tra centro e periferia di cui fu artefice, non solo favorì una redistribuzione delle risorse finanziarie, ma permise a questo territorio di agganciarsi al progetto di modernizzazione e sviluppo avviato con il rilancio dell'intervento dello Stato. Interessante è notare che la prospettiva politica di Sullo si basò sull'idea di un ricambio di classe dirigente, capace di andare oltre il rivendicazionismo meridionalistico. Il giornale 'Cronache Irpine' fu lo strumento di circolazione di questo progetto e, tra gli altri, Ciriaco De Mita fu uno dei principali protagonisti del dibattito (Totaro, 2001). Dalla discussione emergeva una preoccupazione per i forti personalismi che segnavano la vita politica locale nella Democrazia cristiana.

In quegli anni, anche Sullo riuscì a generare una capillare rete politica sul territorio, avvalendosi dell'espansione dell'intervento dello Stato e dei finanziamenti della Cassa per il Mezzogiorno. L'accresciuta interdipendenza tra politica e società locale si misurava con l'estensione delle prestazioni assistenziali, che offrì alla Democrazia cristiana irpina la possibilità di intercettare nuovo consenso attraverso la rappresentanza di alcune categorie sociali, *in primis* i contadini, investiti della crescita delle tutele statali. La ricostruzione dei conflitti che vi furono tra il partito nazionale – esso stesso in preda alle correnti interne – e quello territoriale, per affermare l'egemonia anche su altre organizzazioni, dimostra in che modo esso si trasformò progressivamente in macchina politica.

Emblematico fu il caso della Coldiretti, per lo scontro che ebbe con il partito governato da Sullo. La Coldiretti temette una colonizzazione da parte del partito e tentò di opporvisi. Un contrasto che si estremizzò con la questione delle Casse mutue comunali e provinciali a sostegno dei coltivatori diretti. Mentre a livello nazionale la Coldiretti, che allora aveva al vertice Bonomi, riuscì a gestire le nomine per i commissari e i componenti delle commissioni consultive delle mutue, in Irpinia le due principali correnti del partito si intromisero nelle candidature. Interessante è ancora su questa linea la funzione di mediazione che la Democrazia cristiana esercitò nei confronti dell'Ordine dei medici. Questi professionisti, alla luce della istituzione delle casse mutue e del rapporto con il partito, erano fondamentali durante le campagne elettorali per il bacino di utenti a cui potevano accedere nella richiesta di voti. Una vicenda analoga si consumò con la CISL nazionale, con capo l'avellinese Pastore, la quale era preoccupata di perdere la propria autonomia nelle decisioni e negli incarichi da affidare a livello provinciale.

Il sindacato in Irpinia non appariva allineato con le scelte del livello nazionale e questo scatenò una polemica che fu rivolta soprattutto ai parlamentari, accusati di usare in modo clientelare i cantieri di lavoro aperti dalla Cassa per il Mezzogiorno. Si fece strada il timore che il processo di trasformazione della classe contadina in operaia potesse essere rallentato dall'invadenza del partito, vanificando gli sforzi fatti per la sua sindacalizzazione. La divergenza di posizioni tra le varie anime del partito irpino e i dirigenti sindacali portò a un commissariamento della CISL, che si sarebbe concluso soltanto nel 1959, anno del congresso provinciale della Confederazione. Un commissariamento che rappresentò il tentativo di ostacolare le pretese di Sullo (Totaro, 2001).

Un altro anello di congiunzione tra centro e periferia fu anche qui la Chiesa cattolica, che fiancheggiò apertamente le iniziative locali del partito, talvolta però in disaccordo con la linea del partito nazionale. La Chiesa si mostrava contraria alla scelta di formare giunte comunali al cui interno vi fosse la partecipazione del Partito socialista italiano ed era più propensa a mantenere il potere al centro, con l'ingresso invece della destra. Nicoletti, sponsorizzato da Sullo, fu sindaco di Avellino nel 1956 e rappresentò una sorta di strappo con il vescovo della città.

\*\*\*

Dopo aver esaminato le principali vicende politiche della regione, se ne può trarre che nel dopoguerra si gettarono le fondamenta dello sviluppo campano, con la ricostruzione gestita da una classe dirigente composita, in origine orientata politicamente a destra e in seguito spostatasi verso il centro moderato. Resta il fatto che nelle province campane il partito egemone diventò la Democrazia cristiana. La regolazione politica dell'economia e della società campana passò attraverso due leve: 1) l'urbanizzazione, che modificò i rapporti tra città e campagne e vide l'instaurarsi di un'alleanza tra costruttori e partito; 2) l'industrializzazione, che fu ricercata attraverso uno scambio tra consenso e incentivi pubblici, a cui presero parte anche grandi gruppi industriali del Nord dell'Italia.

In questi processi, le scelte politiche che concretizzarono le opere pubbliche realizzate, e quelle che rimasero incomplete o abbandonate, cambiarono la fisionomia delle società locali, creando una gerarchia spaziale di cui Napoli e la sua provincia furono l'apice. Gruppi di interesse politico ed economico, con l'appoggio di organizzazioni locali, dalla chiesa alle associazioni ai sindacati, attraverso articolate alleanze, rivaleggiarono tra loro per ottenere consenso e fondi pubblici. Il centro politico e governativo nazionale, per quanto differenziato in varie correnti e posizioni politiche, dettò la linea da seguire: la direzione da seguire era l'industrializzazione e la modernizzazione civile. Nel dopoguerra l'intera regione, partendo da un carente sviluppo, sperimentò un percorso verso il progresso. Alcuni territori ebbero più successo di altri e in Campania si accentuarono gli squilibri socioeconomici, ma si registrarono anche degli avanzamenti in aree provinciali che, in seguito, avrebbero proseguito nelle dinamiche di crescita. Ci fu una relazione tra politica e queste trasformazioni socioeconomiche? È innegabile che il ruolo avuto dalla classe dirigente politica locale fu predominante, con le macchine politiche costruite dalla Democrazia cristiana nella gestione dei fondi pubblici, ma il punto è che la sua influenza in tutta la regione non bastò a determinare lo stesso livello di sviluppo nelle varie province. Questa distinzione può essere spiegata considerando il fattore politico, attraverso i legami deboli o forti con il centro governativo e partitico di livello nazionale e con i rapporti interni al sistema politico regionale e provinciale, ma va integrata con il ruolo che ebbero le istituzioni e gli attori economici e sociali delle diverse

realtà su cui l'Intervento straordinario si calava. Un caso che si presentava interessante, oltre l'anomalia di Napoli nel dopoguerra, era per esempio quello di Avellino. Nell'avellinese si concentrarono gruppi politici di assoluta rilevanza nazionale, ma quest'area continuò a essere marginale e non riuscì a innescare un solido percorso di crescita. Ancora differenti furono le dinamiche nel casertano, un'area prescelta dall'azione pubblica per una serie di investimenti, che generarono problematiche e opportunità. In un territorio in cui l'agricoltura poteva garantire ricchezza, fu concepito un disegno industriale che coincise con l'uso delle sue terre più fertili. La costituzione di movimenti dovuti alla lotta per le terre ebbe, d'altro canto, l'effetto di sindacalizzare la classe contadina, che sarebbe diventata più pronta a inserirsi nel mercato capitalistico. In conclusione, una modernizzazione imposta dall'alto e per la via politica, per quanto incompiuta e in vario modo interpretata e agganciata dalle società locali, aveva messo le sue radici in regione.

#### 1.4. L'industrializzazione esogena in Campania

Il collegamento con l'Intervento straordinario e il disegno dell'industrializzazione in Campania si rafforzò negli anni del boom economico italiano. Le Partecipazioni statali – principalmente Finmeccanica e Finsider del gruppo IRI – che controllavano i grandi stabilimenti di Alfasud, Alfa Romeo, Italsider e Aeritalia, furono coinvolte attivamente in questa fase dello sviluppo e l'area Nord della provincia di Napoli se ne giovò particolarmente. Significativo fu il caso di industrializzazione esogena del comune di Pomigliano d'Arco, con considerevoli incrementi occupazionali nel comparto della meccanica (48.000 unità sui 56.000 dell'intera regione; Vinci, 1979). Molte aziende a partecipazione pubblica si scontrarono però con problemi di inefficienza gestionale, risultati operativi talvolta non soddisfacenti e una bassa produttività. Il comparto siderurgico fu largamente dipendente da decisioni assunte esogenamente dalla *grande borghesia di Stato nazionale* (Mutti e Segatti, 1977) che mediava con quella locale (Graziani e Pugliese, 1979).

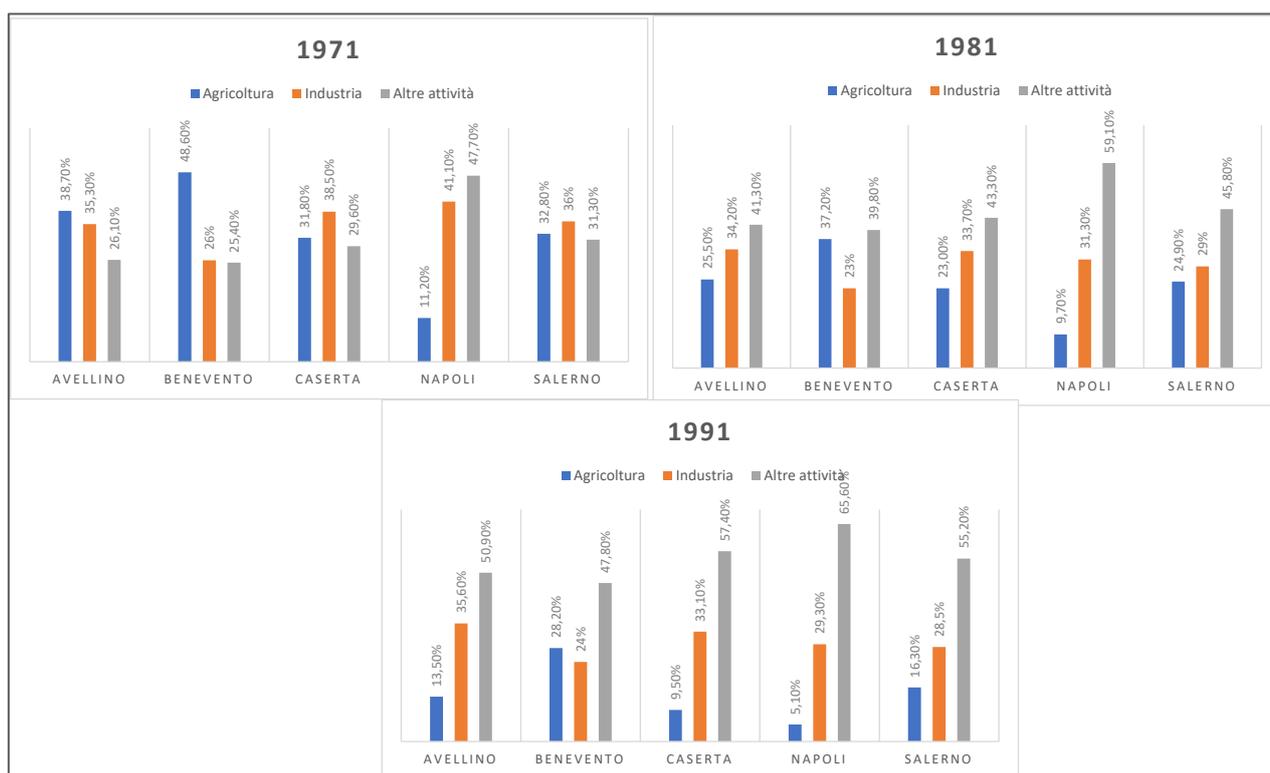
La gestione delle attività, inoltre, fu distorta da fattori di ordine politico e da dinamiche particolaristiche. Oltre alle Partecipazioni statali, nei territori regionali si insediarono anche filiali di gruppi industriali del Nord (Olivetti, Bastogi) ed esteri (General Instruments, Mobil Oil, Texas Instruments). Si trattò perlopiù di aziende del settore dell'elettronica e delle telecomunicazioni, arrivate in regione grazie agli incentivi a fondo perduto previsti dall'Intervento straordinario. Oltre alle multinazionali statunitensi, imprese di proprietà di gruppi tedeschi, francesi, olandesi e inglesi decisero di impiantare le loro attività in Campania. Il 65% degli stabilimenti qui localizzati e controllati da capitale extraregionale risultò, tuttavia, privo di autonomia decisionale e operativa (Sciarelli e Maggioni, 1976). Nonostante questa condizione di dipendenza dall'esterno, all'apice della parabola industriale campana – a metà degli anni Settanta – gli stabilimenti di proprietà di gruppi industriali privati, nazionali ed esteri, davano lavoro a 40.000 addetti. Queste aziende presentavano una media di 500 addetti per stabilimento, ben superiore a quella media che, in Campania, si attestava intorno a 72 unità (Vinci, 1979). In questa congiuntura, almeno in termini di PIL, la regione registrò dei progressi, senza riuscire però a scalfire l'elevato livello di disoccupazione strutturale (Vecchione e Ruberto, 2022).

Il contributo dato dal comparto delle costruzioni, altra significativa componente dell'economia regionale, non riuscì a riequilibrare il mercato del lavoro. L'edilizia, supportata nella crescita sia dalla speculazione edilizia post-bellica sia da una politica orientata alle opere pubbliche, si sviluppò soprattutto lungo la fascia costiera, anche per effetto della diffusione del turismo

balneare che si registrò a cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta. La domanda di manodopera nelle costruzioni fornì uno sbocco che consentì (almeno parzialmente) di assorbire la forza lavoro in uscita dall'agricoltura ma si ebbero in cambio fenomeni di abusivismo che deturparono alcune delle zone paesaggistiche e ambientali più interessanti della Campania (Napoli, le isole, il Cilento). Il fenomeno migratorio, peraltro, non si arrestò neppure negli anni della convergenza e della più rapida crescita del Sud Italia (decennio 1961-1971). Questo era il segnale, secondo Paolo Sylos Labini (1972), di una condizione di malessere latente presente nella società meridionale, che l'Intervento straordinario non riusciva, evidentemente, a scalfire. Per quanto la Campania, insieme con Sicilia e Lazio, assorbisse oltre il 70% degli investimenti industriali provenienti dalla Cassa per il Mezzogiorno (Dandolo e Amoroso, 2020) e il 30% del prodotto totale provenisse dal settore industriale, lo squilibrio tra esigenze endogene e investimenti rimase sempre rilevante, anche negli anni di maggiore convergenza tra la regione Campania e quelle del Centro-Nord.

L'espansione industriale che si registrava, poi, non era omogenea: a Benevento e Avellino permaneva una vocazione agricola, mentre Napoli si distingueva per una struttura occupazionale dai lineamenti più marcatamente manifatturieri e terziari, seguita a una certa distanza da Caserta e Salerno (si veda la Figura 1).

Figura 1. Popolazione attiva per settore di attività nelle cinque province della Campania, 1971, 1981, 1991 (%)



Fonte: Ns. elaborazione su dati dei *Censimenti Istat*.

Le differenze territoriali e settoriali manifestavano l'approfondirsi di un divario di sviluppo interno alla regione che, oltre che da cause economiche, era alimentato da fattori politici e sociali endogeni.

Nelle province campane, seppure con delle specificità, la Democrazia cristiana mantenne il potere attraverso le macchine del consenso che aveva costruito intorno ad alcune personalità, che si riferivano direttamente al sistema politico e governativo nazionale per fare confluire sui

loro territori gli stanziamenti pubblici. In regione si accentuarono così gli squilibri socioeconomici, anche per la diversa forza delle reti e di ciò che riuscivano a ottenere negli scambi. Certo è che la modernizzazione, per quanto incompiuta, aveva messo le sue radici nei territori della regione, modificandone la struttura economica e sociale.

### 1.5. Primato della politica e azione pubblica nelle provincie campane: dallo sviluppo industriale alla crisi degli anni Ottanta

Nei primi vent'anni del dopoguerra lo sviluppo manifatturiero campano si consolidò attraverso un processo che fu sostenuto dall'azione pubblica. L'intervento straordinario cercò di rafforzare e potenziare le preesistenti iniziative industriali e di crearne di nuove. In confronto con altre aree del Mezzogiorno, l'industria non era estranea al tessuto socioeconomico regionale, ma anzi vantava una lunga tradizione (Macry e Villani, 1990) e, in più, l'apparato industriale campano beneficiò del miracolo economico italiano degli anni Sessanta. L'occupazione che agli inizi degli anni Cinquanta si attestava in Campania sul 27,08% nel settore secondario, nel ventennio successivo era giunta al 43,82%, una quota superiore a quella del Sud Italia nel suo complesso (si veda la Tabella 8).

**Tabella 8. Occupati per settore economico in Campania, nel Mezzogiorno, nel Centro-Nord e in Italia, dal 1951 al 1991 (v.a. e %)**

Settori	Campania		Mezzogiorno		Centro-Nord		Italia	
	Valori assoluti	%						
<b>1951</b>								
Settore primario	742.412	46,43%	2.884.690	58,11%	5.376.470	38,88%	8.261.160	43,96%
Settore secondario	432.965	27,08%	1.059.982	21,35%	5.229.751	37,82%	6.289.733	33,47%
Settore terziario	423.677	26,50%	1.019.215	20,53%	3.221.897	23,30%	4.241.112	22,57%
Totale	1.599.054	100,00%	4.963.887	100,00%	13.828.118	100,00%	18.792.005	100,00%
<b>1961</b>								
Settore primario	590.990	35,84%	664.013	14,20%	5.028.962	33,71%	5.692.975	29,06%
Settore secondario	561.196	34,03%	2.342.367	50,11%	5.621.088	37,68%	7.963.455	40,65%
Settore terziario	496.724	30,12%	1.668.463	35,69%	4.267.159	28,61%	5.935.622	30,30%
Totale	1.648.910	100,00%	4.674.843	35,69%	14.917.209	100,00%	19.592.052	100,00%
<b>1971</b>								
Settore primario	354.588	27,56%	1.534.755	30,62%	1.707.866	12,36%	3.242.621	17,22%
Settore secondario	563.863	43,82%	1.820.425	36,32%	6.529.636	47,25%	8.350.061	44,34%
Settore terziario	368.277	28,62%	1.656.752	33,06%	5.581.693	40,39%	7.238.445	38,44%
Totale	1.286.728	100,00%	5.011.932	100,00%	13.819.195	100,00%	18.831.127	100,00%
<b>1981</b>								
Settore primario	266.630	17,67%	1.106.655	18,99%	1.133.667	7,32%	2.240.322	11,08%
Settore secondario	686.727	45,52%	2.921.200	50,13%	8.564.309	55,27%	11.485.509	56,81%
Settore terziario	555.266	36,81%	1.799.331	30,88%	4.691.175	30,27%	6.490.506	32,11%
Totale	1.508.623	100,00%	5.827.186	100,00%	15.495.806	100,00%	20.216.337	100,00%
<b>1991</b>								
Settore primario	160.595	13,04%	884.161	14,40%	745.809	4,91%	1.629.970	7,64%
Settore secondario	471.290	38,28%	1.746.260	28,44%	5.854.629	38,56%	7.600.889	35,65%
Settore terziario	599.283	48,68%	3.509.682	57,16%	8.582.218	56,53%	12.091.900	56,71%
Totale	1.231.168	100,00%	6.140.103	100,00%	15.182.656	100,00%	21.322.759	100,00%

Fonte: Ns. elaborazioni su dati Istat, *Censimenti della popolazione*.

Aspetti positivi si accompagnarono all'insorgere di alcuni limiti. Le grandi imprese provenienti dall'esterno fecero infatti leva sulla maggiore capacità di accesso al capitale per intensificare la produzione, anziché estenderla, con benefici per i dipendenti che ottennero così salari più elevati. Pertanto, l'assorbimento in esse di lavoratori aggiuntivi fu piuttosto ridotto (Graziani, 1961). Si avvalevano inoltre di manodopera prelevata dalla consistente massa di disoccupati e sottoccupati presenti in regione, a cui corrispondevano bassi salari. Le piccole e medie imprese, che avrebbero dovuto costituire l'indotto territoriale, erano tecnologicamente arretrate. In esse, l'uso di lavoro sommerso era usuale. Ciò ebbe effetti disincentivanti sugli investimenti in innovazione, compromettendo nel medio-lungo periodo la competitività dell'intero sistema. Il dualismo dimensionale si tradusse in rilevanti disparità salariali, un fenomeno che comportò una notevole frammentazione della classe operaia e inibì l'integrazione funzionale tra i vari comparti. Le evoluzioni dell'accumulazione capitalistica su scala nazionale e internazionale (Wolleb e Wolleb, 1990) decretarono la fuoriuscita dal mercato di molte aziende artigiane, che non riuscirono a compiere il salto qualitativo, incapaci ormai di reggere il passo con una crescente pressione competitiva esogena nazionale e internazionale (De Vivo, 1997). Tanti ex artigiani andarono a rafforzare i ranghi del proletariato o del sottoproletariato urbano (Graziani e Pugliese, 1979), agevolando una dinamica di proletarizzazione a cui si aggiunse, e per larghi versi sovrappose, un parallelo processo di pauperizzazione delle aree interne, dove molte attività artigianali erano in prevalenza allocate (Esposito e Persico, 1978).

La stessa collocazione ed espansione della dotazione infrastrutturale finì per accrescere le distanze economiche e sociali interne alla regione, rendendo più accessibili i mercati regionali alle produzioni industriali esterne, acuendo così l'incidenza delle pressioni competitive sul tessuto endogeno. Nonostante i meccanismi perequativi messi in campo dai governi nel secondo dopoguerra, sembrarono prevalere le forze cumulative e le *path-dependencies*, rafforzando le tendenze all'agglomerazione e preservando i divari territoriali preesistenti. La capacità di espansione dell'apparato industriale non fu tale da far riassorbire la disoccupazione in eccesso presente su scala regionale ma, soprattutto, non consentì di innalzare il tasso di occupazione della regione, che generava uno strutturale squilibrio tra popolazione occupata e popolazione dipendente, senza eguali a livello nazionale. Anche nella fase di maggiore convergenza Nord-Sud, a metà anni Settanta, in Campania il tasso di occupazione era pari al 31,2%, rispetto a una media nazionale del 35,7% (Vinci, 1979).

Nel corso degli anni Settanta emerse così una letteratura critica, tesa a dimostrare che, nonostante alcuni avanzamenti registrati in virtù dell'Intervento straordinario, la Campania non era riuscita a convergere verso le regioni del Centro Nord (Allum, 1975; Graziani e Pugliese, 1979; Vinci, 1979). Se è vero, infatti, che l'Intervento straordinario supportò un rafforzamento della presenza dell'industria nell'area, questa letteratura dimostrava che esso non riuscì, tuttavia, a innescare una svolta duratura. Così, il processo di modernizzazione della regione ebbe tratti contraddittori, connotati da forti discontinuità nei percorsi di sviluppo e da criticità strutturali che si rinvenivano nella difficoltà di integrare, nell'ambito dell'economia legale, il sottoproletariato urbano. Si notarono le contraddizioni generate da una trasformazione parziale e incompiuta che aveva introdotto elementi regolativi tipici dell'assetto capitalistico senza, però, eliminare del tutto forme di regolazione premoderne delle relazioni economiche, quali il particolarismo. In termini di struttura sociale, il sottoproletariato urbano si basava per la sopravvivenza 'sull'economia del vicolo', laddove un reddito proveniente dal contrabbando, dalla prostituzione o da furti, si associava a quello lecitamente guadagnato da poche persone.

Gli intellettuali, invece, emigravano oppure si avviavano alla carriera politica, con l'aspettativa di partire da questa per poi ottenere un'occupazione nei servizi pubblici, usando le reti clientelari come strumento (Allum, 1975).

A metà anni Settanta – all'apice della convergenza Nord-Sud – si stimò che circa un terzo delle famiglie napoletane non potesse contare su un reddito regolare (Graziani e Pugliese, 1979): «si tratta di lavoratori sottoposti a sfruttamento intensivo, senza alcuna forma di assicurazione sociale, pagati con sotto salari che non consentono, malgrado l'elevato numero di ore lavorate, il raggiungimento di decenti livelli di guadagno» (Vinci, 1979, p. 366). Anche la borghesia ebbe un ruolo piuttosto speculativo, orientato alla percezione della rendita più che al profitto (Graziani e Pugliese, 1979), e priva di quel tipico ruolo propulsivo espletato sul fronte della promozione dello sviluppo e del mutamento capitalistico. Arroccata sulla difesa di rendite di posizione, essa espletò un importante ruolo di mediazione nel conflitto centro/periferia (Gribaudo, 1980; Graziani e Pugliese, 1979) e fece frequentemente leva sul rapporto privilegiato con la classe politica, locale e nazionale, per ottenere concessioni e appalti che garantivano profitti al riparo dalla concorrenza. Parte della borghesia campana era dunque classe 'politica', piuttosto che economica, dipendente cioè dai favori della sfera politica nella sua ascesa e nel suo *status*, per larghe parti priva dell'atteggiamento e del ruolo proprio di una moderna borghesia capitalistica. Nel pieno del capitalismo fordista fu la politica a costituire il baricentro intorno al quale ruotava la struttura economica e sociale, in Campania come nel resto del Mezzogiorno. Tale modalità di regolazione Stato-centrica del mercato generò talvolta sinergie virtuose tra Stato e imprenditoria privata, talvolta commistioni patologiche tra le due sfere. Le dinamiche descritte ebbero un peso rilevante nell'evoluzione socioeconomica delle varie province, che, nella ricerca di una fuoriuscita dalla crisi economica, generarono percorsi differenziati.

### *Napoli*

In questo periodo la regione si trovava ad affrontare crescenti problemi urbani e Napoli ne divenne l'emblema, inizialmente per l'accentuarsi di una gravissima crisi occupazionale e poi per lo scoppio dell'epidemia di colera nel 1973. La città si era politicamente trasformata, rafforzando le strutture partitiche e modificando le scelte di voto. Il declino del laurismo si manifestò nelle elezioni comunali del 1964, quando la Democrazia cristiana diventò il primo partito della città con il 34,68% dei voti, anche grazie alla confluenza nelle sue file di molti monarchici. Il nuovo soggetto politico creato da Lauro riuscì a ottenere solo l'8,36% dei consensi. La Democrazia cristiana liquidò l'esperienza laurina e assunse il controllo diretto del comune, prendendo peraltro più consensi alle elezioni amministrative che a quelle politiche.

La stagione del centrismo napoletano, tuttavia, fu breve: nel 1965 nacque una Giunta di centrosinistra – con sindaco Ferdinando Clemente – in alleanza con il Partito socialista italiano. Giunte analoghe amministrarono la città nei dieci anni successivi, guidate da sindaci democristiani. Giovanni Principe fu sindaco dal gennaio 1966 al novembre 1970: democristiano della corrente dorotea che faceva riferimento ad Antonio Gava, durante le sue giunte varò importanti opere pubbliche come la tangenziale e i piani per il secondo policlinico, il quartiere Ponticelli, la variante di Capodichino e il Centro direzionale. Conclusa la sua esperienza, dal 1970 al 1974 fu scelto come sindaco il medico Gerardo De Michele, che si trovò ad affrontare l'epidemia di colera. Egli commissionò il nuovo Piano regolatore della città, approvato nel 1972.

La sinistra riuscì a costruire legami politici più saldi con la città e ciò fu dovuto anche, tra il 1974 e il 1976, all'avanzata che il Partito comunista italiano ebbe a livello nazionale (D'Agostino e Mandolino, 1990). Nel 1975 alle elezioni amministrative il Partito comunista divenne il primo partito della città: risultato che portò alla nascita di giunte di sinistra, inizialmente minoritarie (Partito comunista e Partito socialista) e successivamente maggioritarie (con il Partito socialdemocratico italiano e il Partito repubblicano italiano). Sindaco della città divenne Maurizio Valenzi, che aveva avuto un ruolo rilevante nella storia del partito comunista a Napoli.

In quel periodo, Napoli fu attraversata da molteplici problematiche: l'intensificarsi dell'intervento speculativo e finanziario da parte di grandi società immobiliari nazionali; la crisi del tessuto industriale, sia di imprese di grandi dimensioni sia di quelle piccole e medie; la crescente diffusione del lavoro a domicilio e del lavoro nero in diversi quartieri; l'incremento della disoccupazione; la spinta accentuata verso la terziarizzazione. Il colera scoppiato alla fine dell'agosto 1973 rappresentò, oltre alla crisi economica, un'ulteriore emergenza da affrontare. La base costitutiva della sinistra era composta da intellettuali, classe operaia, sottoproletariato urbano, una composizione sociale piuttosto eterogenea che finì per appesantire il carico di domanda politica, in un contesto contrassegnato da emergenze continue.

Giunte di sinistra, con a capo il sindaco Valenzi, si susseguirono a Napoli dal 1975 al 1983 e, con la loro affermazione, si produsse una destrutturazione del precedente corpo sociale. Tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta, inoltre, la criminalità organizzata affermò il suo potere e si ebbero scontri tra gruppi concorrenti, quali la Nuova camorra organizzata e la Nuova famiglia, per il controllo degli affari illeciti. Il terremoto che si registrò a novembre 1980, con epicentro in Irpinia, aggravò la situazione abitativa, economica e sociale. La Giunta Valenzi, confermata nelle elezioni del 1980, entrò in crisi nel 1983. In quell'anno si ebbero consultazioni anticipate, ma i risultati furono deludenti per i maggiori partiti della città (Partito comunista, Democrazia cristiana, Movimento sociale). Dopo consultazioni anticipate, tre sindaci democristiani si succedettero alla guida della città nel giro di pochi mesi (Francesco Picardi, Vincenzo Scotti e Mario Forte). Nel 1984 si costituì una Giunta pentapartito e questa maggioranza fu riconfermata alle elezioni del 1987, quando la Democrazia cristiana tornò primo partito della città (con il 30,7% dei voti). Il pentapartito amministrò la città fino al 1992, con i sindaci socialisti Pietro Lezzi e Nello Polese.

Le condizioni sociali ed economiche della città intanto peggioravano per l'incremento delle disuguaglianze sociali, per il dilagare di fenomeni camorristici e per la diffusione del degrado ambientale. Se le vicende napoletane apparivano complesse da governare, quelle relative allo sviluppo casertano non furono da meno.

### *Caserta*

La Piana di Caserta, nota per la qualità delle sue produzioni e la fertilità dei terreni (Di Gennaro e Innamorato, 2005), fu interessata da una fase di intensa, quanto veloce, industrializzazione. Tra gli anni Cinquanta e gli anni Settanta l'occupazione in agricoltura si era rapidamente ridotta, a fronte di una parallela quanto rapida espansione degli addetti al comparto industriale.

Il completamento dell'autostrada del Sole nel 1962 fu una delle leve dello sviluppo casertano: una vasta pianura dotata di acqua, energia elettrica e manodopera, divenne facilmente raggiungibile attraverso i vari caselli autostradali. In questo territorio arrivarono importanti

gruppi industriali, italiani e stranieri che usufruirono delle varie agevolazioni previste dalle norme a sostegno dell'industrializzazione del Mezzogiorno.

Il processo di industrializzazione si innescò intorno alle aree e ai poli industriali ubicati nella provincia lungo la direttrice Sparanise, Marcianise, Maddaloni e ad Aversa (Broccoli, 2019), con un ruolo importante dell'industria pubblica e, in particolare, l'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI). Si trattasse della costruzione della rete autostradale, oppure dell'apertura di un nuovo stabilimento, emergevano i legami tra governo nazionale e gruppi politici territoriali. Nel 1962 il Presidente della Repubblica Segni celebrò l'avvio del tratto autostradale Capua-Frosinone, mentre l'anno dopo, il Presidente della Camera, Giovanni Leone, inaugurò a Santa Maria Capua Vetere i lavori per l'impianto della Siemens. Il Senatore Bosco, che vantava un rapporto fiduciario con l'allora Segretario della Democrazia cristiana, Amintore Fanfani, fu l'artefice di questi collegamenti tra centro e periferia, nonché delle operazioni politiche che portarono agli ingenti investimenti a favore dei territori.

Dopo aver agevolato l'ammodernamento del settore agricolo e creato le precondizioni infrastrutturali per i siti produttivi attraverso l'istituzione dell'Area di sviluppo industriale (ASI) e dei loro consorzi, l'intervento pubblico proseguì la sua azione a sostegno dell'industrializzazione. Gli incentivi statali per le grandi imprese – pubbliche e private, nazionali o multinazionali – favorirono importanti investimenti. Note aziende del settore chimico e farmaceutico (Saint Gobain e Pierrel), del metallurgico (Soprefim), delle ceramiche (Ceramica Pozzi), della telefonia (Face-Standard, Automatic Electric, Siemens), dell'elettronica (Fivre), del cemento (Spa Moccia Giuseppe) e del materiale da costruzione (Cave Meridionale) agevolavano la crescita e lo sviluppo dell'area. Dal 1961 al 1971, in un solo decennio, gli occupati nel settore industriale quasi raddoppiarono (da 17.391 a 29.297).

Il settore manifatturiero e quello delle costruzioni ebbero un legame molto stretto, così come a Napoli e in altri territori della regione. Nella provincia casertana, a differenza delle altre, questi processi di trasformazione crearono però una maggiore instabilità politica. Le modificazioni economiche e sociali determinarono, nel tempo, una caduta della destra, difficoltà per la Democrazia cristiana e un leggero incremento dei partiti di sinistra, con una crescita dell'area socialista. Una peculiarità fu il fatto che, oltre alla minore forza della Democrazia cristiana a livello comunale e alla sua competizione con i socialisti, ci furono spesso scioglimenti anticipati dei governi comunali e una gestione commissariale. Le alleanze tra i partiti politici non reggevano e il centro-sinistra stentava ad affermarsi compiutamente. A Maddaloni, Marcianise, Capua, tuttavia, delle giunte di centro-sinistra vennero costituite dopo il 1970.

Una delle spiegazioni dei repentini cambiamenti nei governi locali fu attribuita al fatto che il processo di industrializzazione, pur favorendo lo sviluppo di una classe operaia locale, rimase esogeno ai territori, comportando una marginalizzazione degli enti locali rispetto alle scelte politiche, poiché queste erano prese principalmente a livello nazionale (Capobianco, 1990). Nel casertano, la ripresa politica della Democrazia cristiana si ebbe durante gli anni Settanta, favorita dall'istituzione della Regione Campania. Il partito, grazie a un'operazione di ricompattamento interno dei gruppi e delle fazioni provinciali, si riposizionò tessendo legami con l'amministrazione regionale, che iniziava a strutturarsi per governare su una vasta scala.

### Salerno

Volgendo ora l'attenzione a Salerno, anche qui gli anni Sessanta furono caratterizzati da uno sviluppo urbanistico disordinato e disorganico. La crescente domanda di abitazioni, in assenza

di strumenti di pianificazione, mise la città in mano agli speculatori edilizi. In circa un ventennio, la sua popolazione triplicò. Dopo un primo esodo avvenuto nel dopoguerra, avente come meta la Germania, la Svizzera, il Belgio, la Francia, una seconda ondata migratoria rimase interna alla provincia e in direzione del capoluogo, per il trasferimento di contadini e piccoli borghesi dell'entroterra – Cilento e Vallo di Diano – cui si aggiunse il movimento di persone provenienti dalla Basilicata e della Calabria, attirati dalla richiesta di lavoro che la pubblica amministrazione e le aziende private stavano attivando. Era forte l'attesa di un miglioramento delle condizioni di vita che lo sviluppo di quegli anni, anche in virtù dell'Intervento straordinario, stava producendo con i poli industriali e con la costruzione di infrastrutture civili (scuole, ospedali, strutture ministeriali decentrate).

Anche a Salerno e nei territori limitrofi si diffuse la fiducia in una possibile modernizzazione, incarnata nella ricerca di uno sviluppo industriale sostenuto dall'afflusso di investimenti pubblici e privati, dalle Partecipazioni statali e da gruppi manifatturieri del Nord, che avrebbe garantito l'occupazione nel pubblico e nel privato. Anche nella provincia di Salerno, il cemento soppiantò le tradizionali attività agrarie. In un tale contesto di trasformazione, potere politico e imprenditoriale si fusero. La tendenza era sempre la stessa: creare un'intesa privilegiata con il partito egemone, ovvero la Democrazia cristiana. La debolezza della sinistra e dei sindacati, che pure avevano avuto un ruolo nelle lotte degli anni Cinquanta in difesa del lavoro e dei diritti sociali, non riuscirono a scalfire la supremazia politica di questo partito.

Il peso della Democrazia cristiana nelle vicende economiche dell'area fu evidente: la politica dei poli fece arrivare nuovi complessi industriali, la Pennitalia, (produttrice di vetro), l'Ideal-Standard, la Landis e Gyr (costruzioni), la Marzotto (tessile e abbigliamento). Uno degli attori principali delle vicende politiche dell'epoca fu Alfonso Menna, figura che, come si è precedentemente detto, aveva avviato la stagione della Democrazia cristiana in città. Eletto sindaco per la prima volta nel 1956, rimase stabilmente al centro della scena politica per circa un quindicennio. Con il 1970, tuttavia, entrò definitivamente in crisi, in città e in provincia, la politica dei poli di sviluppo gestita dalla Democrazia cristiana salernitana e, nel capoluogo, innanzitutto da Alfonso Menna. La politica dei poli di sviluppo che puntava sulle potenzialità dello sviluppo industriale fu bloccata da quanto accadeva nel contesto esogeno. La crisi economica internazionale ebbe riflessi anche sulle grandi imprese che si erano insediate nel territorio attratte dagli incentivi dell'Intervento straordinario. Molte di esse, infatti, ridimensionarono o dimisero l'attività.

I censimenti del 1961 e 1971 mostrarono significative modifiche nella struttura dell'occupazione nella provincia. Innanzitutto, si ridusse drasticamente il numero degli addetti al settore primario, che nel 1971 scesero al 4% degli occupati. Fu la prima spia della trasformazione del territorio: l'espansione urbana che sconvolse la zona collinare e quella di pianura di là dall'Irno, sottrasse terre fertili e fece scomparire le colture pregiate. In secondo luogo, si ridusse la popolazione occupata nel settore industriale. Nella Piana del Sele, uno dei settori più colpiti fu quello del tabacco. Negli anni Sessanta, esso occupava all'incirca novemila lavoratori, che si ridussero a meno di tremila nel 1971. Il malessere sociale si manifestò con la rivolta di Battipaglia, avvenuta nel 1969 a causa della chiusura di uno stabilimento. Essa fu il segnale di un distacco da parte delle masse nei confronti del Partito comunista che con la CGIL si era comunque speso durante gli anni Sessanta per le lotte per la terra. Questo episodio comportò una riorganizzazione del partito e del sindacato. Di quest'ultima si fece carico, a livello nazionale, il Segretario Luciano Lama, che riconfigurò la

struttura della dirigenza sindacale locale. Un segnale di interesse in sinergia con il partito comunista, che cambiò i vertici della Federazione comunista salernitana, rinnovandone la funzione. Partito e sindacato ripresero con queste decisioni una loro forza nella società salernitana. Insieme alla Federbraccianti scongiurano poi, attraverso scioperi mirati, il ribasso dei salari e la chiusura di altre fabbriche. Insomma, si creò un movimento dei lavoratori solido e capace di spinte rivendicative che si estesero agli studenti.

Il ruolo dell'Università in questo periodo fu molto importante. Nel 1944 vi era stata la costituzione di un Istituto universitario di Magistero a Salerno, che, nel 1968, fu trasformato nella Facoltà di Magistero dell'Università degli Studi di Salerno. Questa scelta fu decisiva e strategica per due motivi. Il primo è che l'area di Salerno era in competizione con quelle di Benevento e Avellino, una contrapposizione dovuta alle posizioni e agli interessi interni alla Democrazia cristiana campana; il secondo è che vi insegnarono intellettuali di respiro nazionale. Eppure, la crisi economica degli anni Settanta colpì anche quest'area e mandò in frantumi, per certi versi, l'idea di sviluppo basata sull'industrializzazione. A livello politico, la chiusura del ciclo di Menna comportò dei cambiamenti.

Oltre che la Democrazia cristiana, nel salernitano governeranno esponenti di rilievo della destra del Movimento sociale italiano, la quale si rafforzò ed ebbe il suo migliore risultato alle politiche nel 1972 e alle amministrative nel 1975. Intanto, si assistette al declino dei socialisti salernitani, mentre vi fu una ripresa del Partito comunista italiano. La lunga stabilità amministrativa che aveva contrassegnato il quindicennio precedente fu interrotta. Si aprì una fase politica contrassegnata da un susseguirsi di giunte comunali. Ma, soprattutto, le correnti interne alla Democrazia cristiana si fronteggiarono per la conquista del potere locale, al fine di dimostrare la loro forza anche negli equilibri nazionali. Protagonisti di questa lotta furono De Mita e Scarlato, uno dei capi del partito della provincia di Salerno e il tutto si consumò intorno alla decisione da parte della Fiat di non confermare la scelta di un piano di investimento a Eboli. Si trattò di una scelta dettata dalla crisi economica che indusse la FIAT a ripensare la sua strategia, sostituendo la fabbrica per la produzione di automobili con una che avrebbe realizzato autobus per il trasporto pubblico (Iveco). La localizzazione fu cambiata da Eboli a Grottaminarda, in provincia di Avellino. Il Ministro dell'Industria era a quei tempi De Mita. Nessuna compensazione fu prevista per Eboli, la cui popolazione, che aveva visto sfumare migliaia di posti lavoro, nel 1974 scese in piazza in segno di protesta.

I sindacati, in particolare la categoria dei metalmeccanici e il Partito comunista riuscirono a incanalare questa rivolta. Fu così che, a seguito delle pressioni degli organi di rappresentanza dei lavoratori e della società locale, il governo nazionale si impegnò a trovare investimenti ulteriori. Questo episodio che contrappose Scarlato a De Mita, entrambi appartenenti alla corrente di base della sinistra democristiana, evidenziò come lo scontro stesse consumandosi a livello nazionale, regionale e provinciale. E rese chiara, soprattutto, l'intenzione di De Mita di estendere la sua influenza al di fuori della provincia avellinese. Vale la pena sottolineare, inoltre, che in tale scenario lo sviluppo della Piana del Sele fu al centro dell'interesse politico ed economico: uno dei progetti collegati all'investimento – poi mancato – della FIAT riguardava la creazione di un aeroporto e un interporto a Salerno, per riequilibrare il rapporto tra le varie aree della regione e per consentire un decongestionamento dell'area metropolitana di Napoli.

Questa infrastruttura avrebbe risposto alle necessità dei flussi lavorativi della città, avrebbe favorito il turismo, collegando la costiera amalfitana e il Cilento, ma avrebbe anche fatto raggiungere più rapidamente la dorsale autostradale che la congiungeva alla Lucania e alla

Puglia, la Basentana e, a Sud, la Salerno-Reggio Calabria. Scarlato perse la sua battaglia politica e non entrò più al governo, dove precedentemente era stato sottosegretario. Ebbe un incarico di vicepresidente del Banco di Napoli, ma i moti di Eboli dimostrarono come la popolazione, avendo capito la posta in gioco, fosse dalla sua parte.

Negli anni Ottanta, tra deindustrializzazione e instabilità politica, Salerno ricoprì una posizione subalterna, o inconsistente, rispetto ai centri di decisione economica e finanziaria. All'ombra di Napoli, che cercava di imitare, divenne sempre più una periferia della metropoli, perdendo quell'ambizione di diventare la seconda più importante città della Campania.

### *Benevento*

Nel Sannio, le vicende economiche, politiche e sociali continuarono a ruotare intorno al settore agricolo, poiché il processo di industrializzazione si era innescato in modo più lento e con una minore intensità rispetto alle altre province. Qui il disegno politico della Democrazia cristiana, che puntava sulla valorizzazione del sistema agricolo, collimò con quello della Coldiretti e si rivelò di successo. Il consenso politico poggiò sull'utilizzo di un sistema di sussidi e agevolazioni, derivanti dai fondi della Politica agricola comunitaria (PAC), avviata all'inizio degli anni Sessanta. La città di Benevento si caratterizzò per una stabilità politica incentrata su un'alleanza di centro-destra tra la Democrazia cristiana e il Partito liberale italiano (D'Angelo, 1990; Fonzo, 2018). Alla base del consenso elettorale vi furono prevalentemente forze imprenditoriali, già attive nella ricostruzione del dopoguerra negli affari aperti dal Piano di ricostruzione del 1945, interessate a consolidare ulteriormente la propria posizione economica. Proprio per favorire la salvaguardia del patrimonio urbanistico e artistico e per evitare speculazioni, fu conferito a Luigi Piccinato l'incarico di redigere il nuovo Piano regolatore generale della città (1958). Ciononostante, per le pressioni della Democrazia cristiana e del PSDI, ne fu redatto un altro nel 1970, a cura degli architetti D'Ambrosio e Falvella, di impronta maggiormente riformista, a dimostrazione di quanto la ricerca di una regolamentazione degli usi degli spazi urbani fosse un problema di complessa risoluzione, per la continua evasione delle norme vigenti, per le varianti di volta in volta prodotte e per la rapacità di un segmento di imprenditori che si arricchì con gli affari edilizi. La riscrittura dei Piani regolatori fu la linea di continuità tra le varie giunte, consistente nel legittimare, di volta in volta, il potere degli speculatori in cambio di voti. La tripartizione della città fu mantenuta, con il centro storico sempre più congestionato; la zona archeologica del Teatro romano abbandonata a sé stessa; la zona industriale spostata al di là della ferrovia, riducendo la superficie verde urbana. In sintesi, prevalse una mancanza di organicità nell'uso dello spazio urbano.

Le difficoltà incontrate nella pianificazione territoriale degli anni Sessanta e Settanta si manifestarono nel ritardo con cui si sviluppò l'Area di sviluppo industriale istituita nel 1974. La crisi economica, sopraggiunta a seguito dell'aumento del costo del petrolio nel 1973, bloccò la capacità di competizione di imprese già deboli. L'industria non decollò, nonostante fossero insediate in questo territorio importanti aziende dell'agroalimentare, tra cui la Alberti. La città stentava a industrializzarsi e il terremoto del 1980 aumentò le emergenze sociali. In essa si era comunque formato un ceto medio – professionisti ed impiegati del pubblico e del privato – che si avvantaggiò dei progressi dovuti al miracolo economico e a una crescita distorta (Fonzo, 2018).

Nelle altre aree della provincia nel decennio a cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta si acuirono le distanze sociali con il ceto urbano emergente nel capoluogo e si consolidò l'esodo della forza lavoro dall'agricoltura, costretta a emigrare per trovare un'occupazione. Intanto, il rapporto tra Democrazia cristiana e Coldiretti portò il partito a estendere il suo potere nell'area sannita. La DC diventò forza egemone e cercò di realizzare l'obiettivo di sviluppo che aveva prescelto per l'area, ovvero un progetto basato sulla modernizzazione delle attività rurali. Da un lato, si sviluppò un'agricoltura maggiormente produttiva e dinamica, che si avvantaggiò anche di macchinari resi disponibili dagli incentivi dell'Intervento straordinario; dall'altro, si riprodusse un'economia di pura sussistenza, necessaria alle famiglie per accedere ai generi di prima necessità. In sintesi, nel Sannio la ricerca di modernità ridusse il bracciantato, che finì nelle industrie del Nord, mentre i contadini rimanenti furono assorbiti nell'industria edilizia e dei laterizi.

### *Avellino*

Analogamente a quanto accaduto nelle altre realtà urbane della regione, anche la fisionomia di Avellino si trasformò durante gli anni Sessanta per il forte aumento di popolazione (Moschetto, 1990). Lo scempio edilizio, in assenza di un Piano regolatore fino al 1972, deturpò la città sede di dimore storiche del Settecento e dell'Ottocento. In questo periodo, il vecchio notabilato professionale cui apparteneva l'avvocato Michelangelo Nicoletti, Sindaco della città per circa sette anni, avviò una collaborazione con la sinistra 'di base' della Democrazia cristiana, convinti che il progresso sarebbe giunto attraverso un'intensa opera di edilizia pubblica. Il progetto coincise con l'arrivo sul territorio di alcune industrie attratte dagli incentivi statali. Durante gli anni Sessanta, sostenute dalla Cassa per il Mezzogiorno, si insediarono l'Imatex, il lanificio Gatti, la Ferrero, la Morton Sud. L'alleanza costruita da Nicoletti per le elezioni comunali del 1960 fece conquistare alla Democrazia cristiana circa la metà dei voti espressi (il 50,82%) e la ripartizione dei consensi tra i partiti restò pressoché stazionaria sino alla fine degli anni Settanta.

Neppure le oscillazioni di voti che si ebbero nelle varie consultazioni elettorali locali in altri comuni della regione riuscirono a scalfire il potere ormai egemone della Democrazia cristiana nel capoluogo e nella sua provincia. Esso passò indenne attraverso il mutamento del quadro politico nazionale, che vide il tracollo dei partiti monarchico e liberale, la ripresa e poi la crisi del Movimento sociale, il sorpasso e il raggiungimento del massimo storico in campo nazionale da parte del Partito comunista italiano nel 1976. Solo dopo il terremoto dell'Ottanta lo scenario cambiò, con il recupero della destra a spese dei partiti del centro, ma fu per una sorta di riflesso di quanto accadeva a livello nazionale, con la Democrazia cristiana che scese al minimo storico del 32,2%, e la consistente ripresa registrata dal Movimento sociale italiano, dal Partito socialista italiano e dal Partito repubblicano italiano. Alle elezioni europee del 1984, a livello nazionale si ebbe il sorpasso del Partito comunista italiano, guidato da Enrico Berlinguer, sulla Democrazia cristiana, ma ad Avellino vi fu una netta vittoria di quest'ultima che diventò partito di maggioranza relativa e con il 42,40% dei voti distanziò di molto il Partito comunista (fermo al 20,5%).

Ciriaco De Mita fu uno degli esponenti più longevi di questa classe politica, confermando il suo potere elezione dopo elezione. Ma non fu l'unico. Avellino e la sua provincia espressero altre personalità politiche di rilievo nazionale - Biagio Agnes, Nicola Mancino, Salverino De Vito, Giuseppe Gargani, Gerardo Bianco - che diedero rappresentanza alle domande e agli interessi politici e sociali di una popolazione che apparteneva a una terra povera e marginale, cercando

di proiettarla verso la modernità. Tutti questi uomini politici furono accomunati dall'idea di respingere il conservatorismo che ancora si annidava in parte della Democrazia cristiana e trovarono naturale aprire un dialogo con la sinistra, nella ricerca di una via d'uscita alla crisi strutturale che viveva la democrazia italiana. A dispetto delle ridotte dimensioni e della perdurante arretratezza della provincia irpina, negli anni Ottanta essa fu proiettata, attraverso questi uomini di potere, nel panorama politico italiano. De Mita fu Ministro del Mezzogiorno e dal 1982 al 1989 ebbe la carica di Segretario della Democrazia cristiana; fu inoltre Presidente del Consiglio dei ministri dal 13 aprile 1988 al 23 luglio 1989. Nicola Mancino fu Capogruppo al Senato e successivamente ricoprì la carica di Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura. Giuseppe Gargani fu componente della Direzione nazionale della Democrazia cristiana, Segretario regionale della Campania, deputato alla Camera e Sottosegretario al Ministero della giustizia. Biagio Agnes fu un potente Direttore generale della RAI; Ortensio Zecchino fu Ministro dell'Università; Gerardo Bianco fu deputato alla Camera, eletto per ben nove volte, e Segretario provinciale della Democrazia cristiana di Avellino; Saverino De Vito fu Ministro per il Mezzogiorno e diverse volte senatore, nonché Presidente della Commissione Bilancio del Senato.

Il primato della politica irpina fu ulteriormente sancito dall'emergenza che procurò il sisma del 1980. Interessi politici e industriali si rinsaldarono, con aziende del Nord dell'Italia che si insediarono nel territorio, avvantaggiandosi dei contributi a fondo perduto erogati per la ricostruzione e aprendo succursali che sarebbero poi state chiuse, con il solo fine di incassare i finanziamenti. Un meccanismo che comportò seri danni al tessuto economico e sociale locale. L'Irpinia fu scossa non soltanto dal sisma, ma anche dalle inchieste – *l'Irpinigate* – che furono aperte e che la portarono alla ribalta nazionale. Si indagò sul rapporto tra politica e imprese, per le sovvenzioni a progetti industriali inutili e a false aziende che fallivano poco dopo aver preso i contributi. A dimostrazione di quanto il potere del partito fosse ramificato e capillare, vi fu poi la vicenda della Banca popolare di Irpinia, che dopo il sisma fu coinvolta nella gestione di questo flusso di denaro pubblico. Nel 1989 fu istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta, presieduta da Oscar Luigi Scalfaro, che documentò l'uso improprio dei finanziamenti, le speculazioni finanziarie e le infiltrazioni camorristiche nate intorno alla ricostruzione.

Nell'arco di un trentennio, l'impatto dei fondi pubblici dell'Intervento straordinario e del post-terremoto cambiarono i caratteri della società avellinese. Essa passò da una struttura agricola ad una fortemente terzariata, con una debole industria, dove il ceto medio impiegatizio delle professioni private e soprattutto del pubblico divenne predominante. L'obiettivo del progresso sociale, fondato sull'industrializzazione, perseguito dalla classe dirigente locale rimase bloccato.

### **1.6. Lo sviluppo regionale in Campania tra Intervento straordinario e fordismo incompiuto**

Durante gli anni Ottanta ci fu una torsione in negativo del percorso di sviluppo regionale, con fenomeni di deindustrializzazione che interessarono diverse aree provinciali. L'occupazione fu decimata proprio dove nel ventennio precedente si era ottenuto un ispessimento del tessuto manifatturiero sostenuto con i fondi pubblici (Andretta, 2009). Mentre gli entusiasmi intorno all'Intervento straordinario si ridimensionarono, aumentò la consapevolezza riguardo alla necessità di rafforzare l'azione della politica meridionalistica, per evitare di vanificare i progressi ottenuti e gli sforzi fatti sino a quel momento. La struttura produttiva dell'area del

napoletano e del casertano rappresentarono ancora una volta la cartina tornasole di quanto stava accadendo.

Nel capoluogo e nella sua provincia, la deindustrializzazione indebolì il percorso di sviluppo. Questi processi si accentuarono durante gli anni Ottanta, accelerando il ritmo del declino. A Napoli si ebbe la dismissione dell'acciaieria di Bagnoli, delle raffinerie per il petrolio dell'area orientale della città. In provincia, si assistette al ridimensionamento della meccanica e dei settori dell'abbigliamento e delle calzature. I tanti artigiani e piccoli imprenditori della pelle e della confezione del quartiere Sanità si trasferirono, anche per i costi elevati degli affitti, nei comuni limitrofi. Piazza Mercato, cuore pulsante dei traffici delle merci a Napoli, fu scavalcata da altri centri, con la distribuzione, soprattutto dell'abbigliamento, che si spostò verso l'entroterra del Nolano e della zona vesuviana. Mentre l'apparato produttivo di Napoli si svuotava, si formarono e consolidarono in regione economie territoriali basate su piccole e medie imprese. La loro strutturazione, per certi versi inaspettata, in parte era discesa dai flussi di scambi economici e di mobilità lavorativa avuti da questi territori con il capoluogo sin dal dopoguerra (De Vivo, 2017).

Il declino dei nuclei industriali di grande impresa fu quindi in parte compensato dalla crescita di piccole e medie imprese autoctone, insediate prevalentemente nei comuni della cintura urbana di Napoli. Un risveglio dell'imprenditoria endogena che andò dal sistema moda all'agroalimentare, dal comparto aeronautico al settore automobilistico. Alcuni studi rilevarono la crescita nel corso degli anni Settanta di un indotto locale di piccole e medie imprese subfornitrici di grandi imprese nel settore della meccanica (*automotive*, aeronautica), dell'elettromeccanica (elettrodomestici) e dell'elettronica (Martinelli, 1985; Del Monte e Martinelli, 1988). Questo indotto, tuttavia, basato su piccole e medie imprese fragili organizzativamente e finanziariamente, con la ristrutturazione post-crisi petrolifera si ridusse, perché le grandi imprese re-internalizzarono fasi di produzione prima esternalizzate per mantenere l'occupazione (Giunta e Martinelli, 1995). Malgrado ciò, in regione si registrava la presenza in specifici territori di un'industria specializzata nel *Made in Italy* (De Vivo, 2000a, 2009; Izzo e Ricciardi, 2006; Viesti, 2000).

La crescita delle piccole e medie imprese campane, tuttavia, non fu sufficiente ad arginare alcuni fenomeni negativi, che anzi si accentuarono. La ricostruzione post-terremoto e la speculazione edilizia potenziarono il ruolo della camorra organizzata (Barbagallo, 2010; Lamberti, 2010). La spartizione dei territori da controllare e degli introiti illegali da gestire nel mercato dell'edilizia portano a una vera e propria guerra per gestire gli interessi illeciti (Di Gennaro e La Spina, 2010; Di Lorenzo, 2012). Tra la fine degli anni Settanta e la prima metà degli anni Ottanta, il 'cartello' della Nuova famiglia, a cui appartenevano i Nuvoletta, il gruppo Alfieri, la famiglia Giuliano e altri, si contrappose alla Nuova camorra organizzata di Raffaele Cutolo (Di Lorenzo, 2012).

Ma la criminalità organizzata si era espansa anche in altre parti della Campania (Barbagallo, 2010). Negli anni Ottanta si ebbe un'inversione molto forte dello sviluppo casertano. La tumultuosa crescita dell'industria si interruppe, lasciando spazio al settore delle costruzioni. I costruttori, con l'appoggio degli amministratori locali, edificarono nuove abitazioni nei pressi degli stabilimenti industriali. Nell'area ASI di Caserta, gli immobili – tra il 1951 e il 1971 – raddoppiarono e con il terremoto dell'Ottanta si ebbe un trasferimento di popolazione da Napoli verso quest'area. Un problema che aumentò la congestione urbana, in particolare nelle zone del litorale domizio, nell'aversano e in altri comuni della provincia di Caserta. La camorra

riuscì a inserirsi negli appalti edilizi e a consolidare il suo potere. Il Clan dei casalesi ascese nella provincia di Caserta e si ramificò anche nel napoletano. Fu in quegli anni che la camorra casertana cambiò strategia. Le sue attività, sino a quel momento concentrate prevalentemente sul controllo del caporalato e sul mercato ortofrutticolo, vennero ora spostate sul settore degli appalti pubblici e delle costruzioni edili. Furono gli anni della ricostruzione post-terremoto quelli in cui la camorra si trasformò in imprenditrice, avvalendosi di un meccanismo consortile<sup>6</sup> di cui facevano parte i produttori di calcestruzzo, capace di garantire il controllo monopolistico sul mercato e sui cantieri.

La commistione di interessi fu basata sulle tangenti che la camorra otteneva dalle imprese, che a loro volta si assicuravano le commesse illegalmente e a scapito della concorrenza. Le aziende ottennero la protezione dei cantieri, con in più un sostegno da parte dei politici e dei tecnici comunali spesso collusi. Questi ultimi assegnavano gli appalti in cambio di tangenti, acquisendo danaro dagli imprenditori e sostegno elettorale dei clan (Sciarrone, 2006). Mentre la camorra si rafforzava, estendendo la sua influenza sulla gestione dei rifiuti (Corona e Sciarrone, 2012; Sales, 2012), il casertano perse molte delle imprese che si erano insediate sul suo territorio e ridusse notevolmente il livello di occupazione. Le grandi aziende che subirono la crisi economica – Olivetti, 3M, Siemens, Saint Gobain, Enichem, per citarne alcune – ridimensionarono le attività o chiusero gli stabilimenti.

La spinta modernizzatrice dello sviluppo industriale in Campania incontrò più di un ostacolo negli anni Ottanta, anni che misero in luce i limiti sociali ed economici di un modello che stentava a compiersi. Sui territori rimasero opere pubbliche nuove, ma anche altre incompiute o ancora da avviare, testimonianza di un'incapacità di attuazione da parte della classe dirigente. Rimase, altresì, il lascito della grande impresa privata, con molte industrie dismesse o da dismettere, con aggravii ambientali (Corona e Sciarrone, 2012; Di Gennaro, 2015). Per contro, sull'onda degli studi sui distretti della Terza Italia (Bagnasco, 1988; Trigilia, 1986), si verificò anche un riconoscimento del ruolo della piccola e media impresa per il contributo dato all'economia in una congiuntura negativa. Sulle piccole e medie imprese furono riposte molte aspettative, alimentate dal fatto che la loro crescita era avvenuta senza incentivi e aiuti statali. Restò, tuttavia, un'emergenza sociale che si palesò nel numero dei disoccupati – sia di coloro che avevano perso l'occupazione, sia dei giovani in cerca di prima occupazione – che organizzarono movimenti di lotta per il lavoro.

In questo periodo vi fu anche la svolta verso la terziarizzazione della regione. Al declino degli addetti all'agricoltura e all'industria fece da contrappeso l'ascesa dell'occupazione nel settore dei servizi, tradizionalmente un rifugio per i sottoccupati regionali. Commercio, turismo e pubblica amministrazione svolsero un'importante funzione di assorbimento della manodopera locale. Questo terziario, però, si connotava per la bassa produttività e l'ampio ricorso al lavoro nero, soprattutto nel commercio e nel turismo.

In definitiva, per l'economia e la società campana, gli anni Ottanta furono uno spartiacque: alle aspettative di sviluppo economico e progresso sociale del periodo dell'industrializzazione, subentrò la delusione per i limiti di un modello che si era distorto, nonostante lo sforzo profuso dall'azione pubblica. I nodi principali vennero alla luce, in un contesto in cui la liberalizzazione

---

<sup>6</sup> Nel 1983 Antonio Bardellino costituì la General Beton, un impianto di produzione di calcestruzzo, che nel 1984 entrò nel consorzio CEDIC. Nomi di spicco della camorra casertana succeduti a Bardellino, sono quelli di Francesco Schiavone, Bidognetti, Zagaria.

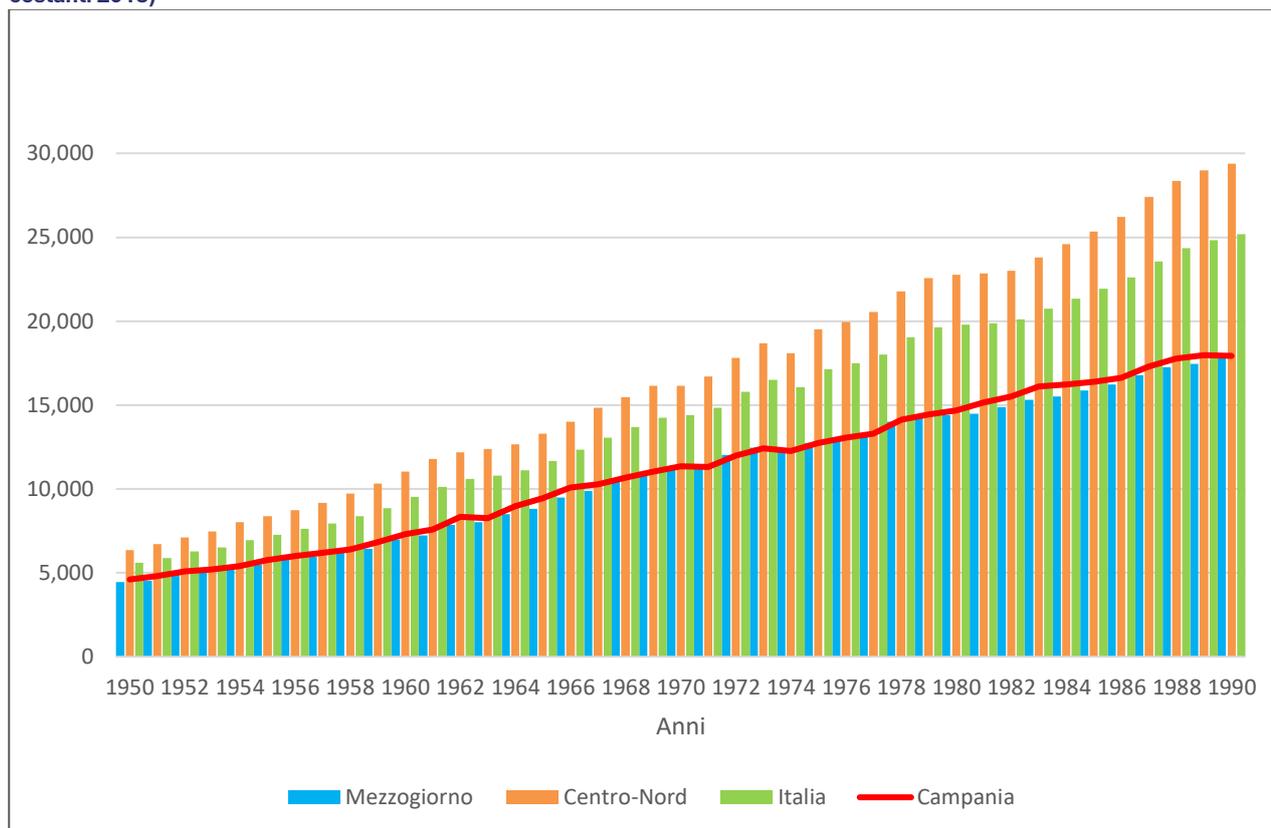
dei mercati a livello internazionale cominciava a impattare sulle aree e sulle regioni più arretrate, con il dualismo tra il Nord e il Sud del Paese che persisteva, mentre l'azione pubblica dava segni di indebolimento. L'obiettivo di indurre l'industrializzazione per via esogena perse vigore e, poiché le emergenze economiche e sociali aumentavano, l'intervento pubblico si rivolse ora a tamponarle. Il sistema politico che aveva generato gruppi di interesse intorno ai fondi pubblici, non soltanto si era ibridato, allargando in alcuni casi le maglie delle reti sino a favorire l'ingresso in esse della criminalità, ma in specifici luoghi sembrava ormai incapace di governare il territorio.

### **1.7. Una sintesi: evoluzione e crisi dell'Intervento straordinario in Campania (1950-1990)**

Il percorso storico sin qui tracciato è stato riferito alle vicende politiche, economiche e sociali, che hanno contrassegnato la prima fase dello sviluppo campano (1950-1990). Quest'ultimo, al pari di quello delle altre regioni meridionali, era stato pianificato dalla classe politica e governativa nazionale, incardinata su strutture partitiche forti e radicate nella società. Il problema dell'attuazione operativa era stato demandato ai tecnici e agli esperti della Cassa per il Mezzogiorno, un organismo esterno alla amministrazione ordinaria, che si occupò di gestire i flussi di finanziamento destinati alle opere pubbliche e alle imprese. Quanto abbia inciso un siffatto modello di intervento, impostato su una pianificazione centralizzata che decise in modo esogeno *cosa fare* e *come* per rafforzare la struttura industriale regionale, portarla a competere con le altre regioni del Centro e del Nord dell'Italia e per superare il dualismo interno, lo si è visto nel ripercorrere alcune delle vicende salienti dell'Intervento straordinario. Dalla ricostruzione effettuata nei capitoli precedenti sono emerse quali siano stati di volta in volta, gli obiettivi di fondo, le logiche di azione adottate dagli attori istituzionali pubblici e privati e gli esiti raggiunti. In questo capitolo, in un ulteriore sforzo di sintesi e di sistematizzazione della lettura sinora offerta del periodo considerato, dapprima si fa il punto sulle tappe generali dello sviluppo campano, mentre nel capitolo successivo si torna sul ruolo degli attori istituzionali e dei gruppi di interesse.

La Campania, nel quarantennio osservato (1950-1990) ebbe un andamento crescente nel livello di PIL pro-capite dal dopoguerra sino agli inizi degli anni Settanta, mentre nei successivi vent'anni iniziò a mostrare una divergenza rispetto al Centro-nord, seppure il PIL regionale ha continuato ad aumentare nel periodo (si veda la Figura 2).

Figura 2. Prodotto interno lordo pro-capite in Campania, nel Mezzogiorno, nel Centro-Nord e nell'Italia, 1950-1990 (euro costanti 2015)



Fonte: Ns. elaborazioni su dati Svimez (2011)

La Campania ebbe, dunque, una crescita economica significativa a partire dagli anni Cinquanta, che si è poi interrotta, ampliando il divario con le regioni del Centro-Nord. Dopo circa un ventennio dalla istituzione della Cassa, parte della letteratura sociologica ed economica sposò la tesi che il processo di modernizzazione del Mezzogiorno rispecchiasse un modello di sviluppo 'dipendente' (Graziani e Pugliese, 1979; Martinelli, 1985). Il caso campano era in linea con il dibattito: la grande impresa, esterna all'area e arrivata grazie agli incentivi pubblici, stava dismettendo progressivamente il ruolo che aveva assunto nello sviluppo della regione. La solidità di quanto realizzato dall'intervento pubblico veniva messa in discussione attraverso l'analisi del ruolo degli investimenti pubblici e gli effetti da essi prodotti sull'economia meridionale. Le posizioni si polarizzarono soprattutto sulla natura esogena o endogena dello sviluppo. Fino alla prima metà degli anni Settanta, i divari regionali avevano avuto un andamento decrescente, dovuto agli investimenti, ma in seguito si era verificato di nuovo un aumento del divario (Del Monte e Giannola, 1978; Giannola, 1982, 1986). La scelta di investire in settori ad alta intensità di capitale, piuttosto che di lavoro, aveva condotto a 'un'industrializzazione senza occupazione' (Graziani e Pugliese, 1979).

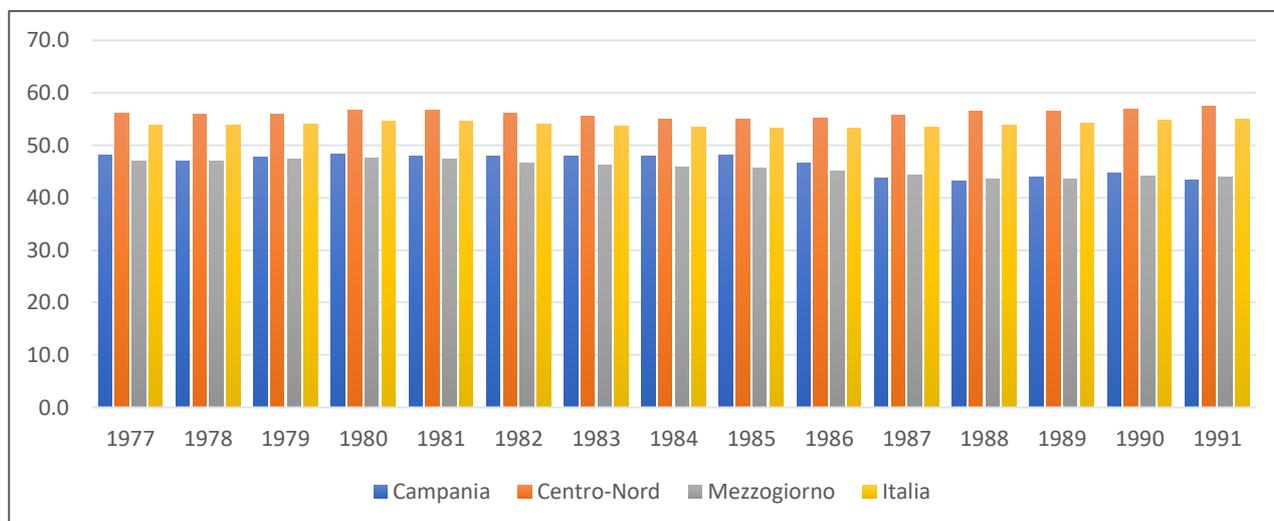
Quanto ha contato nelle *performance* regionali appena descritte l'Intervento straordinario? Al piano di opere pubbliche straordinarie che avrebbe dovuto essere attuato nel decennio 1950-60, esteso a quindici anni con successivi provvedimenti – L 949/1952 e L 634/1957 – furono

assegnati 2.069 miliardi di lire<sup>7</sup>. La spesa annuale che era stata determinata nel 1950 in 100 miliardi di lire fu incrementata a 180 miliardi, a causa del prolungamento del periodo di attività della Cassa e delle aumentate disponibilità finanziarie (Pescatore, 1961).

Nel corso degli anni Cinquanta, la politica meridionalista in Campania si era concentrata sulla realizzazione dei prerequisiti per lo sviluppo, ovvero su complessi di opere infrastrutturali e di trasformazione fondiaria, che per loro natura avrebbero prodotto effetti di reddito solo nel lungo periodo. Esse avrebbero altresì dovuto generare e migliorare le condizioni di contesto affinché l'industria ed il mercato potessero qui trovare convenienze localizzative. Ferrovie, collegamenti viari, acquedotti, scuole, ospedali, tribunali sono le prime iniziative che avviano la lunga stagione dell'intervento pubblico e che permisero alla Campania di potenziare la dotazione infrastrutturale, anche sociale. Nel decennio successivo, furono fortemente intensificate le azioni a sostegno dell'industrializzazione e il divario con le regioni del Centro-Nord si ridusse sensibilmente, anche per effetto dei fenomeni migratori (Wolleb e Wolleb, 1990; Cao Pinna, 1979). Ma si accrebbe quello interno alle sue province.

L'insediamento delle grandi imprese e di quelle a partecipazione statale in settori ad alta intensità di capitale e di tecnologia aveva suscitato aspettative sul piano occupazionale e dell'indotto locale. Tuttavia, tali imprese rimasero per lo più estranee, nel senso di poco radicate, rispetto ai territori di riferimento. Nelle modalità di funzionamento e di organizzazione si avvalsero principalmente di risorse esterne all'area a causa delle difficoltà di reperimento di beni strumentali, di servizi alle imprese e di risorse umane specializzate nei mercati locali. Da questi aspetti scaturirono tre implicazioni in merito allo sviluppo.

Figura 3. Tasso di occupazione in Campania, nel Mezzogiorno, nel Centro-Nord e in Italia, 1977-1991

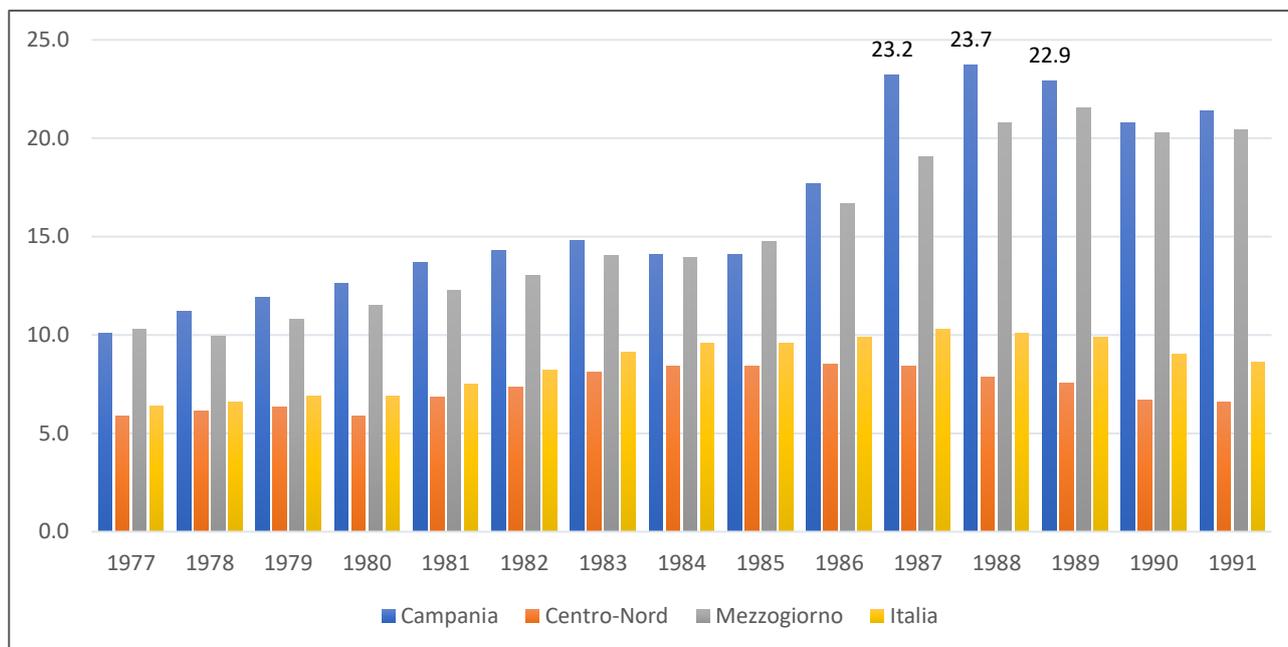


Fonte: Ns. elaborazioni su dati Istat, *Serie Storiche*, Tassi di occupazione, disoccupazione e attività per classe di età, sesso, regione e ripartizione geografica - Anni 1977-2015. Accessibile su: [https://seriestoriche.istat.it/fileadmin/documenti/Tavola\\_10.8.1.xls](https://seriestoriche.istat.it/fileadmin/documenti/Tavola_10.8.1.xls) (consultato nell'aprile 2024).

<sup>7</sup> La spesa complessiva prevedeva uno stanziamento di 1.600,5 miliardi di lire per le opere pubbliche così suddivisi: bonifiche e sistemazioni montane 662 miliardi, opere di colonizzazione connesse alla riforma agraria 280 miliardi, acquedotti e fognature 312 miliardi, viabilità ordinaria 166 miliardi, ferrovie e traghetti 93 miliardi, opere turistiche 51 miliardi, preparazione professionale ed attività di carattere sociale 36,5 miliardi. Per le opere private erano stati assegnati 468,5 miliardi di lire divise sui sussidi per miglioramenti fondiari 188 miliardi, credito agrario 20 miliardi, attività industriali 245 miliardi, contributi per la pesca e l'artigianato 10 miliardi, credito alberghiero 5,5 miliardi (Pescatore, 1961).

La prima riguardò il fatto che l'occupazione effettivamente creata nella grande industria non era proporzionata alle aspettative e ai bisogni della società e dell'economia campana. Tra il 1977 e il 1991 il livello di occupazione rimase costante con valori intorno al 45%, con i picchi più alti raggiunti nel 1977 e nel 1985 (48,20% per entrambi gli anni). Il valore più basso si raggiunse nel 1988, quando scese al 43,10%. Il tasso di occupazione, inoltre, rimase sempre al di sotto della media nazionale (56-58%; si veda la Figura 3).

Figura 4. Tasso di disoccupazione in Campania, nel Mezzogiorno, nel Centro-Nord e in Italia, 1977-1991



Fonte: Ns. elaborazioni su dati Istat, *Serie Storiche*, Tassi di occupazione, disoccupazione e attività per classe di età, sesso, regione e ripartizione geografica - Anni 1977-2015. Accessibile su: [https://seriestoriche.istat.it/fileadmin/documenti/Tavola\\_10.8.1.xls](https://seriestoriche.istat.it/fileadmin/documenti/Tavola_10.8.1.xls) (consultato nell'aprile 2024).

Specularmente, essa fu caratterizzata da un tasso di disoccupazione nettamente superiore alla media italiana (si veda la Figura 4). Il tasso di disoccupazione campano, infatti, restò costantemente superiore alle regioni del Centro-Nord, mentre mantenne valori comparabili alle altre regioni del Mezzogiorno. Tuttavia, nel triennio che va dal 1987 al 1989 si discostò anche dalle regioni del Sud e delle Isole, evidenziando una situazione più critica a confronto delle altre regioni meridionali. Nel 1987 si raggiunse un tasso pari al 23,20%. I valori più bassi si rilevarono nel 1977 e nel 1985 (rispettivamente 10,10% e 14,10%). Per tutto il periodo, la disoccupazione campana fu in media pari al 16,43%, rispetto al 7,27% delle regioni del Centro-Nord – riflettendo le difficoltà presenti nel mercato del lavoro.

La seconda implicazione riguarda il debole o, talvolta, inesistente raccordo tra le grandi imprese e il tessuto di piccole e piccolissime imprese. In particolare, la scelta dei settori industriali dove furono concentrate risorse e agevolazioni dirette e indirette non favorì lo sviluppo di un indotto locale, poiché le piccole e medie imprese non erano sufficientemente avanzate tecnologicamente ed attrezzate per agganciarsi alle eventuali commesse. Quando iniziò a formarsi un indotto in alcuni settori del metalmeccanico negli anni Settanta, l'insorgere della crisi economica nel 1974 e l'inizio della deindustrializzazione ne interruppero lo sviluppo.

Infine, sempre sul piano del mercato del lavoro, gli addetti impiegati nei processi di produzione standardizzati – così come coloro che emigrarono al Nord – contribuirono a sottrarre risorse

umane fondamentali per la modernizzazione dell'agricoltura e dell'artigianato locale, privando così i territori di un fattore indispensabile per un percorso di sviluppo endogeno.

Nell'ultimo stralcio del periodo esaminato, come è noto, l'intervento pubblico nel Mezzogiorno passò dai trasferimenti che erano serviti per aumentare la dotazione di capitale per le imprese a un mero sostegno dei redditi e a forme varie di assistenza pubblica (Giannola, 2010; Trigilia, 1992). Una parabola discendente che riguardò anche la Campania. La crisi economica del 1974 – come si è detto – interruppe il processo di riavvicinamento tra la regione e quelle del Centro-Nord e la congiuntura negativa colpì in modo rilevante i settori della siderurgia, dei cantieri e della chimica di base. A ciò si associò la progressiva appropriazione partitica e politica dei fondi dell'Intervento straordinario.

Con il Decreto del Presidente della Repubblica del 6 agosto 1984, la Cassa per il Mezzogiorno venne soppressa. Con la L 64/1986 l'Intervento straordinario venne riformato e venne istituita l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, un organismo di mera erogazione, senza funzioni di ideazione, progettazione o realizzazione degli interventi. Nella nuova disciplina un ruolo centrale fu attribuito alle regioni e l'assetto istituzionale delineato dalla L 64 si fondò sul decentramento delle responsabilità di proposta e di attuazione a una molteplicità di soggetti. Con la L 488/1992, a fronte dell'avvio della Politica di coesione di matrice europea e anche per evitare una consultazione referendaria promossa dal Centro-Nord, l'Intervento straordinario venne poi definitivamente soppresso nel 1992, con un bilancio dell'esperienza fatta sotto la nuova configurazione molto al di sotto delle aspettative, anche per i pesanti ritardi regolativi: i piani di sviluppo avviati contenevano una molteplicità di interventi di interesse locale, tanto che la Svimez (1991) segnalava la difficoltà di realizzare degli interventi interregionali o di interesse nazionale, sostenendo che essi non andavano oltre la fase platonica dell'intesa di programma e che le Regioni non riuscivano ad agire da centri di coordinamento e regia.

### **1.8. Interessi ed esiti: un quarantennio tra luci ed ombre**

Quali implicazioni di *policy* ha lasciato la lunga stagione dell'Intervento straordinario? Quanto hanno contato i fattori endogeni e, *in primis*, i gruppi di interesse che si sono formati durante la sua attuazione? Una prima risposta a tali domande è che nell'arco di un quarantennio si è assistito a una eterogenesi dei fini: l'Intervento straordinario, concepito in funzione dei complessi problemi di sviluppo e di industrializzazione della regione, divenne uno strumento per la ricerca di consenso politico elettorale, incidendo solo in parte sui bisogni e le aspettative della società meridionale (Gribaudo, 1980; Signorelli, 1983). Attraverso forme di mediazione clientelari, estrinsecate essenzialmente sui due livelli centro e periferia, si creò una rete funzionale alla rappresentanza degli interessi politici e imprenditoriali. Il perno principale di questo sistema, anche in relazione agli andamenti politici, fu la Democrazia cristiana; altri partiti politici, tra cui quello socialista, soprattutto negli anni Ottanta, la fiancheggiarono, mentre il partito comunista rimase quasi sempre all'opposizione.

Gli uomini politici della Democrazia cristiana campana ebbero importanti ruoli nei governi nazionali, anche in virtù del consenso che riuscivano a gestire localmente. Medici, avvocati, professionisti, per lo svolgimento del loro lavoro erano a contatto con molte persone, avevano una rete diffusa di conoscenze, attivata durante le elezioni. Favori e raccomandazioni furono le leve principali su cui si basavano per estendere la loro platea di potenziali votanti. Il ceto politico locale poi si garantì la riproduzione, occupando i nodi intermedi della rete e

redistribuendo le risorse pubbliche provenienti dal centro. Servendosi di queste ultime per fini personalistici in un contesto di risorse scarse, caratterizzato peraltro da carenza di capitale di rischio da parte dei privati, raggiunse e mantenne posizioni di potere.

Posizioni, tuttavia, che non avrebbe potuto ottenere senza il sostegno di una componente maggioritaria della società campana. Disoccupati, giovani in cerca di prima occupazione, cassintegrati: la scarsità endemica di lavoro rafforzò un meccanismo di scambio fondato sui trasferimenti assistenziali diretti, sulle pensioni, sui sussidi di integrazione al reddito e sulle assunzioni, sino a integrare nell'apparato clientelare larga parte della popolazione campana. Lo scambio politico si realizzò anche tramite l'alleanza con il ceto economico. Gruppi di interesse composti da imprenditori e politici si avvantaggiavano reciprocamente attraverso il divario tra due serie di prezzi: quelli a cui gli investimenti e le opere pubbliche furono finanziate e quelli ai quali erano eseguite. Ciò generò un sistema di protezione e di controlli extra-economici in vari campi: il mercato del credito, quello dei lavori e degli investimenti pubblici erano sottoposti a logiche diverse da quelle del mercato capitalistico. Si ebbe così una crescita di settori guidati politicamente (come l'edilizia) e il consolidamento di un debole sistema di mercato che comportò la comparsa di una forma degenerativa di reciprocità, con una appropriazione delle risorse statali senza che vi fosse una controprestazione equivalente, sino alla nascita di un'economia assistita (o, in alcuni casi, di un'economia illegale). La tendenza poi a ricorrere a forme primitive di regolazione dei conflitti e di garanzia della sicurezza con faide, clan, mediatori (Barbagallo *et al.*, 1988; Barbagallo, 1990) fu conseguenza di questi deleteri processi.

Ancora, riprendendo il filo delle domande, vi è da riflettere sul tema dell'industrializzazione. La crisi degli anni Settanta mise in difficoltà i complessi industriali localizzati nel triangolo industriale, epicentro dello sviluppo del Nord-Ovest, ma in Campania e nel Mezzogiorno comportò nel tempo un forte ridimensionamento, in molti casi una dismissione, delle attività produttive nate grazie ai contributi statali. Un aspetto, tuttavia, va rimarcato per quanto riguarda il caso campano e cioè che la comprovata fragilità delle grandi imprese non segnò una discontinuità nelle scelte strategiche che orientavano il modello di intervento. Come si dirà, l'industria rimase formalmente al centro delle finalità pubbliche anche durante la successiva fase delle politiche europee. L'impostazione delle politiche di sviluppo era già mutata con la creazione delle Regioni a statuto ordinario nel 1970, che aveva reso più complesso il quadro degli interessi e delle responsabilità e aveva ulteriormente accentuato il processo di politicizzazione della Cassa (Cafiero, 2000; Nucifora, 2021).

Infine, una terza riflessione riguarda il fatto che l'opera di ammodernamento realizzata dall'intervento pubblico generò uno sviluppo asimmetrico. Vi furono aree della regione che inizialmente migliorarono più di altre le condizioni socioeconomiche di partenza (soprattutto Napoli e Caserta), mentre nelle aree interne questi processi furono più lenti e meno marcati. In definitiva, la disamina effettuata fa emergere come nel dopoguerra alcuni territori della Campania, pur partendo da una comune matrice agricola, si distinsero rispetto ad altri per avere intrapreso una traiettoria di sviluppo basata sull'industria, sostenuti anche dagli interventi promossi dall'Intervento straordinario. L'economia e la società campana, tuttavia, non riuscirono a generare un significativo balzo in avanti. Ciò nonostante, nell'arco di un quarantennio, alcune dinamiche trasformative si erano verificate, anche se in modo talvolta squilibrato e contraddittorio.

## 2. La Politica europea di coesione e lo sviluppo regionale in Campania

Negli anni Novanta, il percorso di ridefinizione delle politiche di intervento per il Mezzogiorno si intersecò con il rilancio del ruolo, delle funzioni e delle competenze delle amministrazioni regionali. L'asse dell'attenzione politica si spostò sulle regioni, snodo naturale e punto di confluenza delle politiche nazionali ed europee. Esse furono oggetto di un processo di cambiamento intenso e radicale ed entrarono in una nuova fase costituente rappresentata dalla riscrittura dello statuto, dalla emanazione della nuova legge elettorale, dal progressivo trasferimento dallo Stato centrale di fondamentali competenze in materia di sanità, istruzione e ordine pubblico. Un cambiamento che si incrociò anche con il rafforzamento delle loro capacità regolative nei processi di sviluppo territoriale. È interessante ripercorrere il contesto, le tappe e il processo di attuazione della normativa sulla Programmazione negoziata per osservare come, all'avvio di questa stagione, le amministrazioni regionali avessero un'influenza per lo più marginale nei percorsi di programmazione, di gestione e di attuazione delle politiche per lo sviluppo.

Il contesto in cui nacque la Programmazione negoziata, al principio degli anni Novanta, fu attraversato da molteplici trasformazioni: la fine dell'Intervento straordinario, la delegittimazione di un'intera classe politica per i fatti di Tangentopoli, l'ingresso in Europa, la necessità di razionalizzare la spesa pubblica, i primi segnali di imprenditorialità diffusa dei territori meridionali, le spinte autonomistiche degli enti locali al Nord e al Sud del nostro paese (Barca, 1998; De Vivo, 2001). Le amministrazioni regionali, nel cambiamento di fase politica ed economica, incontrarono difficoltà a individuare un preciso e proprio ambito di azione. Per più di una motivazione.

La principale fu che la fine dell'Intervento straordinario lasciò, in un primo momento, un vuoto politico ed attuativo nei confronti del Mezzogiorno. Per arrivare a definire i caratteri di una nuova politica (Barca, 1998) per quest'area ed elaborare il necessario impianto legislativo (L 662/96), passerà circa un quinquennio. La L 662/96 incentivò la strutturazione di forme associative tra le istituzioni territoriali pubbliche e private e, attraverso il metodo della concertazione, agevolò l'assunzione di decisioni condivise, utili alla produzione e alla gestione di beni collettivi locali. L'amministrazione centrale, attraverso la gestione finanziaria degli strumenti, e il CNEL, mediante la sua attività di accompagnamento alla ideazione dei patti territoriali, furono i soggetti su cui la normativa incentra preliminarmente la sua azione.

Così, l'asse delle decisioni sullo sviluppo veniva sempre più spostato verso le istituzioni periferiche o, comunque, intermedie, anche in virtù della riforma amministrativa avviata negli anni Novanta. Il legame tra quest'ultima e le nuove politiche per il Mezzogiorno si rinveniva, almeno dal punto di vista normativo, nella crescente rilevanza attribuita alle forme di decentramento amministrativo e di delega delle competenze statali. All'insieme delle autonomie locali - comuni, comunità montane, province, regioni - fu assegnato un discreto protagonismo negli interventi per lo sviluppo da realizzare (Signorini, 2000), mentre non era ancora stato definito un ruolo specifico per le amministrazioni regionali.

L'introduzione di un modello di intervento 'situato' a scala territoriale cambiò definitivamente i termini della questione meridionale e l'impostazione delle politiche economiche, promovendo ed incentivando forme di sviluppo territoriale. Le piccole imprese, le associazioni, i sindacati, le amministrazioni locali, gli attori imprenditoriali e le istituzioni si mobilitarono, nella convinzione che stesse per concludersi la lunga fase della politica per lo sviluppo dominata gerarchicamente dai poteri pubblici centrali. Le autonomie locali, affiancandosi all'azione del governo nazionale, avrebbero negoziato, insieme alle parti sociali, azioni concrete per lo sviluppo e per l'occupazione.

Nei nuovi processi che si avviarono giocarono un ruolo primario soprattutto le amministrazioni comunali, con la nota stagione dei 'nuovi sindaci'. Le amministrazioni regionali recuperarono, invece, più ampi spazi di azione soltanto successivamente, grazie anche all'incedere del percorso di attuazione della riforma amministrativa in corso in Italia e al peculiare intreccio che si generò con gli avanzamenti avuti dalla normativa sui patti territoriali (Caimi, 2001).

Le revisioni che la legislazione sui Patti territoriali subì nel corso del tempo furono oggetto di analisi puntuali da parte di giuristi attenti alle vicende della strumentazione delle politiche negoziali (Manzella, 1997; Gallia, 1999). Nel richiamo a queste modifiche si leggeva, di volta in volta, non soltanto il necessario riadattamento e perfezionamento dei rapporti nella filiera istituzionale e nelle procedure inerenti alla Programmazione negoziata e i suoi strumenti, quanto la rilevanza che andava assumendo la struttura regionale nel coordinamento della stessa filiera.

Nella prima fase di promulgazione della legislazione negoziale<sup>8</sup> si ebbe una divaricazione netta, tra il ruolo delle amministrazioni comunali e provinciali e quella regionale, che si accentuò maggiormente durante il percorso di attuazione degli strumenti negoziali. Il governo nazionale e gli enti periferici ebbero un ruolo preminente nell'importante partita che si giocò per ridefinire l'intervento statale.

Con l'accordo nazionale del 1993, la concertazione divenne un modello e un metodo di azione da adoperare nella definizione delle scelte pubbliche. Furono principalmente le amministrazioni comunali e provinciali ad aderire al rinnovato progetto che la normativa delineò e ad assumersi l'impegnativo compito di innovare le loro funzioni nel governo del territorio. Entrambe queste istituzioni assecondarono lo *spontaneismo* con cui le economie e le stesse società locali cercavano di affrancarsi dalla condizione di dipendenza in cui per anni si erano trovate. Le amministrazioni regionali furono sicuramente meno partecipi, limitandosi a ratificare più semplicemente gli accordi sottoscritti nella realizzazione dei patti.

La seconda fase fu aperta dalla Delibera del CIPE 03/1997, che pose al centro del suo interesse l'intesa tra Stato e Regione. Dall'emanazione di questa delibera cominciò il processo di riappropriazione da parte della regione del governo dei percorsi di sviluppo territoriale. Comunque, è con la sottoscrizione del 'Patto di Natale' del 1998 che si consolidò veramente il percorso verso il decentramento regionale della concertazione.

Con il Patto di Natale, infatti, si sancì, si legittimò e si istituzionalizzò il metodo della concertazione regionale. Il Patto per lo sviluppo e l'occupazione del 1998 divenne il fondamento su cui si costruirono, in seguito, i Patti sociali e gli accordi di concertazione a livello regionale. Tra i contenuti del Patto vi fu una rinnovata attenzione alla politica dei redditi, alla

---

<sup>8</sup> Lo spartiacque tra questa prima fase e la seconda fu rappresentato dalla delibera CIPE del 1997.

politica del lavoro e si stabilirono nuove regole e modalità per la concertazione decentrata rilanciando l'azione di regioni, province e comuni, in funzione dei loro ambiti di autonomia decisionale, delle competenze e delle responsabilità territoriali.

La riforma della Costituzione, in una prospettiva federalista, con la L 3/2001 (Titolo V), fu la terza e ultima tappa di un percorso normativo che, pur non procedendo in modo sistematico e cronologicamente lineare, arrivò a investire l'istituzione regionale del compito della programmazione per lo sviluppo. Il principio della sussidiarietà, della concertazione e del partenariato ratifica e legittima ulteriormente l'accresciuta rilevanza dei patti sociali per lo sviluppo.

Le vicende normative descritte si snodarono nel contesto nazionale, mentre un ulteriore attore, l'Unione Europea diventava centrale per le politiche di sviluppo regionale, generando tra l'altro la possibilità di attrarre risorse da fonti di finanziamento alternative ai trasferimenti statali.

### **2.1. Dagli anni Novanta al nuovo Millennio: trasformazioni economiche e sociali**

Oltre alle trasformazioni politiche e amministrative, gli anni Novanta furono caratterizzati da un cambio di paradigma teorico e concettuale nella lettura dell'arretratezza socioeconomica del Mezzogiorno d'Italia. In questo periodo si moltiplicarono gli studi sul rapporto tra piccole e medie imprese e territori, con l'obiettivo di interpretare l'origine e i fattori alla base dello sviluppo locale (Bonomi e De Rita, 1998). Già durante gli anni Ottanta, alcune ricerche avevano messo in luce come i problemi dello sviluppo non potevano essere interpretati sostenendo un'omogeneità nell'arretratezza del Mezzogiorno. Queste tentarono di documentare il dinamismo di un Mezzogiorno «fuori Cassa» e di una nascente «borghesia industriale meridionale» (Censis, 1981; Pontarollo, 1982): in varie aree si sarebbero registrati veri e propri «decolli autopropulsivi» e processi di industrializzazione basati sulle piccole e medie imprese, analoghi a quelli che nel frattempo si erano prodotti e consolidati nelle aree della cosiddetta «Terza Italia» (Bagnasco, 1977, 1988). Si accreditava, in questo modo, la tesi di una crescente differenziazione territoriale interna, tra alcune aree dinamiche e altre stagnanti e dipendenti più che mai dall'intervento pubblico esterno (Bottazzi, 1990).

L'analisi si appuntò non soltanto sui fenomeni organizzativi e dimensionali, o di risposta a problemi di efficienza economica delle aziende, ma sulla combinazione di altri meccanismi di natura socio-istituzionale – reciprocità, scambio politico, mercato – che avevano permesso di innescare dei percorsi di sviluppo endogeno in realtà socioeconomiche caratterizzate da diversi gradi di arretratezza (De Vivo, 2009). Come si era già verificato nel caso dei distretti industriali della Terza Italia, la *regolazione sociale* dei processi economici – nelle sue diverse dimensioni – emerse quale componente esplicativa rilevante (Bagnasco, 1988).

Si studiarono così le relazioni tra politica e sistemi territoriali per comprendere sino a che punto l'intervento pubblico aveva agevolato le iniziative di sviluppo endogeno e in che modo aveva accompagnato la crescita delle economie locali (De Vivo, 1997, 2001). Fu esaminato il ruolo della famiglia e la sua funzione di orientamento e socializzazione nei confronti delle attività autonome, sino alla gestione delle attività imprenditoriali; furono approfondite le condizioni economiche che consentirono lo sviluppo locale, soffermandosi su come e dove si reperivano i capitali di investimento iniziali e successivi per l'avvio ed il consolidamento del progetto imprenditoriale; fu analizzata l'offerta di lavoro e a sua interazione con la domanda, mettendo in luce come il sommerso giocasse un ruolo proattivo (De Vivo, 1997, 2004a). Fu dimostrato che il mercato locale si era ispessito per le attività di tante piccole e medie imprese che,

nonostante le difficoltà dei contesti in cui operavano, riuscivano ad abbattere i costi di produzione, oltre che attraverso lo sfruttamento del lavoro, anche attraverso relazioni di reciprocità e fiducia. Tale lavoro di approfondimento alimentò un filone analitico dal quale emerse come le società locali si strutturavano e radicavano intorno alle proprie economie.

Come altre regioni del Mezzogiorno, la Campania sperimentava una diversa via allo sviluppo, per certi versi alternativa al fordismo che aveva stentato a raggiungere. Una delle lezioni che emersero dall'analisi di questi casi territoriali fu lo spontaneismo attraverso cui si erano prodotti. Qui la regolazione statale era stata debole mentre erano prevalsi meccanismi sociali e di mercato nel loro innesco (De Vivo, 2001, 2009; Trigilia, 1999; Trigilia e Viesti, 2002). Società e mercato apparivano perciò maggiormente in grado di sostenere la crescita, mentre le istituzioni pubbliche rimanevano indietro.

Gli anni Novanta rappresentarono anche per l'economia e la società campana uno spartiacque in confronto al passato. La conclusione della lunga stagione dell'Intervento straordinario e l'incertezza circa un eventuale rilancio dell'azione pubblica per il Mezzogiorno d'Italia, i primi impatti della globalizzazione e i processi di liberalizzazione dei mercati, collocarono la regione in un contesto con molte incognite. L'avvio della Politica europea di coesione nel 1989, il completamento del Mercato unico nel 1992, la crisi di legittimazione della classe politica nazionale con Tangentopoli, la frettolosa dismissione delle Partecipazioni Statali, la riorganizzazione del sistema creditizio meridionale, con fusioni e arrivo di banche dall'esterno accrebbero le difficoltà competitive e sociali della Campania e del Mezzogiorno tutto, soprattutto durante il primo quinquennio.

Superata questa congiuntura negativa, la regione registrò un recupero che, per quanto non sufficiente a risolvere gli endemici problemi strutturali, impedì un ulteriore arretramento. La Banca d'Italia – nelle sue *Note sull'andamento dell'economia della Campania nel 1999* – indicò che dal 1997 vi era stata una buona ripresa delle attività produttive (63 mila posti di lavoro in più, pari al 4,2%, mentre l'Italia cresceva dell'1,5%). Vi erano, però, anche segnali difformi, con una riduzione dei consumi delle famiglie in beni durevoli, mentre aumentarono le compravendite immobiliari.

Nell'insieme, l'agricoltura e l'edilizia persero peso (riducendosi dal 21% del 1993 al 16% del 1999), così come il settore pubblico (che tra il 1995 e il 1999, passò dal 33% al 29% sul totale dell'occupazione dipendente in regione). I dipendenti delle partecipazioni statali subirono un drastico ridimensionamento (dal 28% del 1990 al 7% del 1999). Si trattava di prime tendenze, soprattutto quelle relative al pubblico impiego regionale, che si sarebbero poi intensificate successivamente<sup>9</sup> (De Vivo e Russo, 2021). Nelle *Note* si osservava poi che gli investimenti delle imprese, soprattutto quelli delle piccole e medie aziende di proprietà locale, si erano mantenuti stabili, anche per il contributo a essi dato dai finanziamenti pubblici a tasso agevolato per le aree depresse. Gli investimenti privati provenienti dall'esterno (estero e resto d'Italia), invece, erano molto limitati. Nei settori dell'industria manifatturiera si registrò, in

---

<sup>9</sup> La pubblica amministrazione meridionale, tra il 1995 e il 2020, registrò una contrazione pari al 14,4%, a fronte di un aumento del 4,6% del Centro-Nord. Tutti i comparti subirono tagli più o meno rilevanti, oscillando tra il -41,9% degli addetti alle funzioni locali e il -12,6% del settore istruzione e ricerca. La Campania ebbe la contrazione più accentuata di addetti alle funzioni locali, diminuiti del 51,6% tra il 1995 e il 2020, a fronte di una contrazione media del 41,9% nel Mezzogiorno (-15,3% al Centro-Nord). Rilevanti tagli furono effettuati anche nel settore sanitario campano (-26,9%, contro il -14,8% del Mezzogiorno e il -0,7% del Centro-Nord (fonte: Mef - Ragioneria Generale dello Stato, anno 2020 - Occupati per comparto della pubblica amministrazione in Campania ogni 1.000 abitanti 1995-2020).

generale, una tendenza al mantenimento, mentre iniziavano anche a emergere casi di sistemi produttivi specializzati, con buoni livelli di competitività, individuabili nel crescente *export* territoriale. Anche nel commercio la grande distribuzione si espandeva e il turismo dimostrava un sostenuto sviluppo. In quest'ultimo settore, tra il 1998 e il 1999 le presenze crebbero del 3,3%, mentre gli introiti valutari derivanti dal turismo straniero aumentarono del 28,3%. Lo stesso mercato del lavoro si presentava pressoché stazionario.

Dopo questa prima fase recessiva, tuttavia, a partire dal 1996 la Campania riscattò parte della perdita occupazionale, generando lavoro nei comparti relativamente avanzati del terziario e nel settore industriale. Inoltre, la torsione negativa registrata nell'occupazione a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta – smantellamento delle grandi aziende di Stato e private, inizio della riduzione del lavoro pubblico – aveva trovato un discreto freno per il contributo dato all'economia dalle imprese medio-piccole. La crescita del peso della regione sul totale delle esportazioni nazionali era un segnale che le forze di mercato sopite, ma esistenti, stavano riprendendo vigore. Stretto fu il rapporto tra specifici territori e specializzazioni produttive in settori quali la moda e l'agroalimentare e l'osservazione di dinamiche che si sarebbero successivamente rafforzate, ovvero la trasmigrazione delle piccole e medie aziende dai capoluoghi, verso le cinture, con il conseguente ridimensionamento o lo svuotamento degli stessi.

Tra il 1991 e il 2001 Napoli perse all'incirca 10 mila addetti, ma l'industria continuava comunque a concentrarsi nei comuni storicamente a vocazione manifatturiera della regione, i quali si avvantaggiavano della perdita di consistenza manifatturiera del capoluogo (si veda la Tabella 9). In molti dei comuni ubicati a Nord del capoluogo si diffusero produzioni di capi di abbigliamento e calzature (Grumo Nevano, Arzano, Frattamaggiore, San Giuseppe Vesuviano, Terzigno, Casalnuovo), mentre, in alcuni quartieri della città si continuò a generare occupazione (per lo più irregolare) nel campo dell'abbigliamento e delle calzature. Nel casertano gli addetti all'industria, invece, crebbero ancora, con Marcianise che si confermò come un polo di significativa occupazione (si veda la Tabella 10). Intanto che Salerno ridimensionava i suoi addetti, Angri, Battipaglia, Cava dei Tirreni contribuivano all'occupazione locale. Il sistema moda generò lavoro tra la zona sorrentina e la costiera salernitana, mentre nell'entroterra si stava affermando una filiera nella produzione di semilavorati per le industrie dell'abbigliamento, delle calzature e della pelletteria (tacchi, solette, bottoni, scatole, plastica per l'imballaggio). Anche la lavorazione del corallo restava una attività tradizionalmente diffusa. Nel Nocerino-Sarnese, inoltre permaneva la produzione delle conserve e altri prodotti alimentari (si veda la Tabella 11). In Irpinia, Avellino ridusse gli addetti del manifatturiero, ma aumentarono a Solofra (si veda la Tabella 12), mentre il beneventano continuava a essere molto marginale per quanto riguarda unità locali e addetti.

Il nuovo secolo si aprì con una sfida molto complessa per la ricerca di un posizionamento dell'Italia e del Mezzogiorno nell'Unione Europea. Il declino italiano (Gallino, 2003), riportò al centro del dibattito scientifico e politico il problema del dualismo interno. In rapporto all'intera area meridionale, tuttavia, la Campania si dimostrava resiliente, manifestando un recupero nell'economia e nell'occupazione:

«[...] la Campania, dopo i difficilissimi primi anni '90, mette a segno, progressivamente negli anni più recenti, un recupero che consente oggi un considerevole e favorevole differenziale di crescita rispetto alla 'macroarea' meridionale, oltre che dell'Italia. Il rilievo tutt'altro che congiunturale è evidente anche ad una semplice analisi retrospettiva. La Campania nel 1980 aveva un livello del prodotto per abitante pari al 64,5% del valore medio nazionale (inferiore al 68,1% del Mezzogiorno),

salito al 66,1% del 1992 (69,3% nel Mezzogiorno). Tale livello regredisce poi fino al 1996, portandosi al 62,8; da quell'anno inizia un recupero che con il 67,2% del 2002 supera il picco del 1992; pertanto il progressivo riavvicinamento nell'ultimo sessennio avviene sia nei confronti del Centro Nord che delle altre regioni meridionali» (Svimez, 2004, p. 2).

**Tabella 9. Addetti dell'industria manifatturiera nella provincia di Napoli (comuni della prima fascia con numero di unità locali > 200), 1991, 2001, 2011 e 2020 (v.a. e % su provincia)**

Comuni	1991		Comuni	2001	
	Addetti	Contributo		Addetti	Contributo
Napoli	38.732	29,85%	Napoli	28.847	33,55%
Arzano	4.900	3,78%	Arzano	4.772	5,55%
Pozzuoli	4.151	3,20%	Casoria	2.667	3,10%
Caivano	4.042	3,11%	Casandrino	2.157	2,51%
Casoria	4.039	3,11%	Torre del Greco	1.790	2,08%
Castellammare di Stabia	3.873	2,98%	Pozzuoli	1.766	2,05%
Casalnuovo di Napoli	3.218	2,48%	Casalnuovo di Napoli	1.593	1,85%
Torre del Greco	2.312	1,78%	Castellammare di Stabia	1.528	1,78%
Grumo Nevano	2.088	1,61%	Grumo Nevano	1.494	1,74%
Casavatore	1.803	1,39%	Nola	1.456	1,69%
Frattamaggiore	1.673	1,29%	San Giuseppe Vesuviano	1.355	1,58%
Roccarainola	1.361	1,05%	Melito di Napoli	1.347	1,57%
San Giorgio a Cremano	1.359	1,05%	Gragnano	1.232	1,43%
Nola	1.232	0,95%	Giugliano in Campania	1.207	1,40%
San Giuseppe Vesuviano	1.077	0,83%	Somma Vesuviana	1.171	1,36%
Portici	736	0,57%	Ottaviano	1.117	1,30%
Afragola	591	0,46%	Frattamaggiore	1.024	1,19%
			San Giorgio a Cremano	854	0,99%
			Terzigno	779	0,91%
			Roccarainola	776	0,90%
			Sant'Antimo	732	0,85%
			Portici	711	0,83%
			Afragola	667	0,78%
Comuni	2011		Comuni	2020	
	Addetti	Contributo		Addetti	Contributo
Napoli	20.647	23,61%	Napoli	21.276	22,03%
Arzano	3.755	4,29%	Arzano	4.681	4,85%
Nola	3.458	3,95%	Nola	3.929	4,07%
Casoria	2.402	2,75%	Castellammare di Stabia	2.527	2,62%
Torre del Greco	1.972	2,26%	Frattamaggiore	2.176	2,25%
Castellammare di Stabia	1.893	2,16%	Casoria	2.064	2,14%
Pozzuoli	1.848	2,11%	Gragnano	2.029	2,10%
Giugliano in Campania	1.765	2,02%	Casandrino	1.963	2,03%
Casalnuovo di Napoli	1.572	1,80%	Giugliano in Campania	1.902	1,97%
Acerra	1.513	1,73%	Palma Campania	1.889	1,96%
Gragnano	1.349	1,54%	Acerra	1.752	1,81%
Somma Vesuviana	1.196	1,37%	San Giuseppe Vesuviano	1.726	1,79%
Ottaviano	1.070	1,22%	Somma Vesuviana	1.677	1,74%
San Giuseppe Vesuviano	1.043	1,19%	Casalnuovo di Napoli	1.665	1,72%
Sant'Antimo	1.022	1,17%	Pozzuoli	1.609	1,67%
Grumo Nevano	747	0,85%	Torre del Greco	1.367	1,42%
Afragola	664	0,76%	Ottaviano	1.362	1,41%
Roccarainola	632	0,72%	Grumo Nevano	1.212	1,25%

Fonte: Ns. elaborazioni su dati Istat. Per i dati dal 1991 al 2011: *Censimenti generali dell'industria e del commercio*. Accessibile su <https://ebiblio.istat.it/digibib/Censimenti%20industria>. Per i dati del 2020: I.stat, Imprese-Unità Locali e Addetti. Accessibile su <http://dati.istat.it>. (Consultati nel giugno 2024).

**Tabella 10. Addetti dell'industria manifatturiera nella provincia di Caserta (comuni della prima fascia con n. unità locali > 200), 1991, 2001, 2011 e 2020 (v.a. e % su provincia)**

Comuni	1991		Comuni	2001	
	Addetti	Contributo		Addetti	Contributo
Caserta	3.097	9,58%	Marcianise	6.243	21,98%
Aversa	1.274	3,94%	Caserta	3.549	12,50%
			Aversa	1.253	4,41%
Comuni	2011		Comuni	2020	
	Addetti	Contributo		Addetti	Contributo
Marcianise	3.844	15,21%	Marcianise	3.994	15,34%
Caserta	1.900	7,52%	Caserta	1.551	5,96%
Aversa	874	3,46%	Aversa	1.049	4,03%

Fonte: Ns. elaborazioni su dati Istat. Per i dati dal 1991 al 2011: *Censimenti generali dell'industria e del commercio*. Accessibile su <https://ebiblio.istat.it/digibib/Censimenti%20industria>. Per i dati del 2020: I.stat, *Imprese-Unità Locali e Addetti*. Accessibile su <http://dati.istat.it>. (Consultati nel giugno 2024).

**Tabella 11. Addetti dell'industria manifatturiera nella provincia di Salerno (comuni della prima fascia con n. unità locali > 200), 1991, 2001, 2011 e 2020 (v.a. e % su provincia)**

Comuni	1991		Comuni	2001	
	Addetti	Contributo		Addetti	Contributo
Salerno	6.869	15,89%	Salerno	4.613	11,62%
Battipaglia	3.619	8,37%	Scafati	2.376	5,98%
Cava de' Tirreni	3.138	7,26%	Battipaglia	2.352	5,92%
Scafati	2.676	6,19%	Cava de' Tirreni	2.172	5,47%
Nocera Inferiore	1.861	4,30%	Nocera Inferiore	1.748	4,40%
Angri	1.857	4,29%	Angri	1.584	3,99%
Pagani	1.671	3,86%	Eboli	1.205	3,03%
Sarno	861	1,99%	Pagani	1.142	2,88%
			Sarno	1.071	2,70%
Comuni	2011		Comuni	2020	
	Addetti	Contributo		Addetti	Contributo
Salerno	3.710	10,46%	Battipaglia	3.157	8,77%
Battipaglia	3.479	9,81%	Salerno	2.892	8,00%
Scafati	1.978	5,58%	Scafati	2.163	6,01%
Cava de' Tirreni	1.965	5,54%	Cava de' Tirreni	2.103	5,84%
Nocera Inferiore	1.632	4,60%	Angri	1.761	4,89%
Angri	1.492	4,21%	Nocera Inferiore	1.640	4,56%
Eboli	963	2,72%			
Pagani	955	2,69%			

Fonte: Ns. elaborazioni su dati Istat. Per i dati dal 1991 al 2011: *Censimenti generali dell'industria e del commercio*. Accessibile su <https://ebiblio.istat.it/digibib/Censimenti%20industria>. Per i dati del 2020: I.stat, *Imprese-Unità Locali e Addetti*. Accessibile su <http://dati.istat.it>. (Consultati nel giugno 2024).

**Tabella 12. Addetti dell'industria manifatturiera nella provincia di Avellino (comuni della prima fascia con n. unità locali > 200), 1991, 2001, 2011 e 2020 (v.a. e % su provincia)**

Comuni	1991		Comuni	2001	
	Addetti	Contributo		Addetti	Contributo
Solofra	3.591	16,84%	Solofra	4.225	19,57%
Avellino	3.035	14,23%	Avellino	2.709	12,55%
Comuni	2011		Comuni	2020	
	Addetti	Contributo		Addetti	Contributo
Solofra	2.600	12,17%	Solofra	2.305	11,86%
Avellino	2.621	12,27%	Avellino	2.293	11,80%
Ariano Irpino	886	4,15%			

Fonte: Ns. elaborazioni su dati Istat. Per i dati dal 1991 al 2011: *Censimenti generali dell'industria e del commercio*. Accessibile su <https://ebiblio.istat.it/digibib/Censimenti%20industria>. Per i dati del 2020: I.stat, *Imprese-Unità Locali e Addetti*. Accessibile su <http://dati.istat.it>. (Consultati nel giugno 2024).

Il tasso di incremento del PIL nel 2002 arrivò al 2%, superando più del doppio quello del Mezzogiorno (0,8%) e distanziandosi di molto da quello del Centro-Nord (0,2%). La positiva congiuntura economica fu frenata dalla grande crisi finanziaria del 2007 (da quest'anno al 2012 la perdita del Pil si attestava a circa il 10,2%, mentre il calo nazionale al 7%). La crisi colpì gravemente l'economia campana ma l'industria – per quanto ridimensionata – ne rimaneva una componente di assoluta rilevanza. Malgrado le perdite occupazionali subite, la Campania continuò a fare da traino manifatturiero tra le regioni dell'Obiettivo Convergenza. Il sistema manifatturiero cercò un adattamento ai processi esogeni, dando luogo a una riorganizzazione strutturale e a un aumento delle differenziazioni territoriali.

La geografia dello sviluppo e dell'arretratezza campana cambiò infatti profondamente nel decennio tra il 2001 e il 2011<sup>10</sup>. In queste traiettorie, la vocazione agricola e industriale di alcuni territori fu preservata, mentre altri finirono per essere marginalizzati. È da notare che tra le aree più resistenti, molte coincidevano con quelle che erano state oggetto degli interventi promossi dalla Cassa per il Mezzogiorno. Osservando i dati riferiti alle unità locali e agli addetti, l'agricoltura era circoscritta a sei aree con tendenze omogenee in termini di loro aumento o di decrescita: 1) il basso litorale casertano, dove le unità agricole diminuirono drasticamente solo a Castel Volturno e Cancellone ed Arnone, mentre si ebbe un aumento nei comuni circostanti. Si verificò inoltre uno spostamento verso nord della produzione agricola, in direzione di Sessa Aurunca e Roccamonfina; 2) il Nocerino: il territorio compreso tra Angri, Nocera, Scala e Ottaviano mostrò dinamiche molto simili a quelle del litorale casertano, con alcuni comuni (Angri, Pompei, Striano e Palma Campania) in cui risultò in forte aumento l'attività agricola, nonostante una generalizzata diminuzione degli addetti; 3) l'Acerrano, dove la contrazione del settore agricolo si manifestò prevalentemente nella riduzione degli addetti, che ad Acerra raggiunse la massima intensità; 4) la media valle del Volturno: da Alife a Caiazzo si estendeva un corridoio in cui addetti e aziende agricole subirono un decremento notevole; 5) il Battipagliese: la zona tra i bassi Picentini e la piana settentrionale del Sele, che ha il proprio centro tra Eboli e Battipaglia fece registrare valori pressoché negativi, lungo una fascia di terra che si spingeva verso l'interno fino a Giffoni Valle Piana; 6) il Matese e l'Appennino Sannita: nonostante la posizione geografica meno ridente, in questa zona di rilievi l'agricoltura continuò a detenere un ruolo importante e a mostrare una tendenza positiva.

Le aree che erano già a vocazione agricola in regione, pur nel declino generale che si ebbe, mostrarono così una certa resilienza, pur subendo anch'esse delle trasformazioni interne. Il beneventano e l'avellinese, in particolare, che non erano riusciti a portare avanti il progetto industriale, mantenevano salde le radici agricole della loro economia, e, laddove si riscontrarono insediamenti industriali, essi trasformavano beni provenienti dal settore primario (vino, olio, liquori). Il divario tra le aree interne non si colmò e fu caratterizzato dal permanere di società agricole. Nell'industria manifatturiera le cinque province campane continuarono la trasformazione avviata sin dai primi anni Novanta, quando la lunga stagione dell'Intervento straordinario era finita e la grande impresa aveva lasciato il posto a ipotesi di sviluppo non fordiste.

Le aree storicamente contrassegnate da una forte spinta industrialista videro il radicarsi di un diffuso tessuto di piccole e medie imprese concentrate intorno al capoluogo campano e al salernitano; la provincia di Caserta, invece, si distingueva per la presenza di alcuni grandi

---

<sup>10</sup> I dati e le riflessioni contenuti sino alla fine del paragrafo riprendono i risultati di un lavoro di ricerca contenuto in De Vivo (2018).

complessi industriali e per essere incentrata sull'edilizia. Il beneventano e l'avellinese, pur avendo rinomate produzioni di nicchia, contribuirono in misura nettamente minore alla produzione industriale. Quanto a Napoli, questa città progressivamente si era svuotata dalle grandi industrie. I quartieri dove tradizionalmente vi era una loro concentrazione, come Bagnoli, luogo in cui era localizzata l'Italsider, oppure San Giovanni, Barra, centri di ubicazione delle ex-raffinerie petrolifere, sono ancora attualmente in cerca di una nuova identità di sviluppo. Accanto all'industria, l'altro processo fondamentale che connotò l'economia campana fu rappresentato dalla complementare terziarizzazione dell'economia regionale. Il settore commerciale seguì lo stesso *trend* e le stesse direttrici di sviluppo del mutamento demografico e delle aziende. L'intero comparto mostrò tendenze alla crescita. I flussi demografici, con spostamenti dalle città alla loro corona esterna, generarono una richiesta di servizi in nuove aree, dando il via così a un processo circolare per cui, con l'incremento delle attività di servizio e la maggiore facilità di accesso a essi rispetto ai grossi centri urbani, parte della popolazione fu ulteriormente invogliata a spostarsi verso le periferie.

Entro lo spazio geo-economico regionale si innesco un interessante policentrismo produttivo, nel quale ogni provincia campana acquisì o rafforzò una propria identità. Da Napoli, che si propose sempre più come polo direzionale di un terziario amministrativo e avanzato e di un turismo di massa, a Salerno, che coniugò alla notevole attrattiva turistica della costiera amalfitana una vocazione industriale, con *cluster* di imprese che tesero a proiettarsi lungo i confini regionali contigui alla Basilicata e alla Puglia, instaurando relazioni funzionali e produttive con aziende extraregionali. Il salernitano continuò così a mantenere un rilevante indotto occupazionale nell'industria. All'asse Napoli-Salerno, particolarmente dinamico sul piano economico, si affiancò il casertano. Quest'ultimo, nonostante la frenata che aveva dimostrato nella sua crescita industriale, oltre a beneficiare di discreti flussi turistici, fu interessato da una rilevante dinamica agglomerativa di aziende manifatturiere e commerciali nell'area di Marcianise e Teverola. Il beneventano preservò un comparto agroalimentare di dimensioni relativamente rilevanti, concentrandosi su un'agricoltura di qualità, come anche l'avellinese. L'economia regionale, in rapporto ai luoghi, era fortemente differenziata, un dato che trova riscontro nelle rappresentazioni di un Mezzogiorno eterogeneo al suo interno, con aree dinamiche che intervallano aree di stagnazione e arretratezza (Cersosimo e Donzelli, 2000; De Rita, 2020).

Come si è visto, la regione cercò un riaggiustamento strutturale dell'economia in una fase in cui gli effetti della globalizzazione e della liberalizzazione dei mercati avevano reso il quadro macroeconomico e le sfide competitive più incerte. Le politiche per lo sviluppo, come si è visto precedentemente, seguivano la stessa traiettoria, ovvero la ricerca di un adeguamento degli indirizzi e degli strumenti con cui fare fronte a questi processi. La conclusione dell'Intervento straordinario, l'intermezzo della stagione della Programmazione negoziata e l'avvio della Politica di coesione regionale, rappresentarono, come di vedrà nel prossimo paragrafo, gli snodi principali di un percorso che cercò di modificare l'intervento pubblico a sostegno delle aree arretrate. Nella partita che si apriva, la Campania si inserì pienamente, grazie alle istituzioni locali, pubbliche e private, che compresero la portata del cambiamento che stavano attraversando le politiche per lo sviluppo.

## 2.2. La stagione della Programmazione negoziata: la micro-concertazione degli interessi

In un quadro di dinamismo delle piccole e medie imprese, ostacolato tuttavia dal degrado urbano e sociale, il varo della legislazione sulla 'Programmazione negoziata' (L. 662/96) o 'Nuova programmazione' (MTBPE, 1998) rappresentò la ricerca di una soluzione ai problemi strutturali del contesto dove esse operavano. La svolta verso un'impostazione territorialista generò molteplici aspettative e le esperienze pattizie furono numerose in Campania. Si contarono 36 Patti, di cui 20 generalisti e 16 agricoli<sup>11</sup> suddivisi tra le varie province. I sindaci di molti comuni campani furono in prima linea nell'implementazione delle pratiche concertative, con la regione che diventò un interessante laboratorio di sperimentazione (De Vivo, 2004b). Le politiche per lo sviluppo territoriale costituirono un rilevante *shock* sistemico sul piano non solo politico, ma sociale e culturale: «l'abolizione dell'Intervento straordinario ha scosso dalle fondamenta una società abituata per un lungo arco di tempo a essere protetta, assistita, tutelata in varie forme e gradi dall'intervento dello Stato» (De Vivo, 2001, p. 714). Nella ridefinizione dell'intervento pubblico, l'obiettivo fu di coniugare gli aiuti di Stato con un rafforzamento degli investimenti privati. La politica meridionalistica, stretta tra l'ascesa della Lega Nord e le ristrettezze finanziarie dovute al debito pubblico nazionale, ripiegò in questa fase verso i principi costitutivi del modello neoliberale che si era già affermato in altri Paesi. Tangentopoli ebbe poi delle significative implicazioni sulla ristrutturazione del potere locale. La crisi istituzionale offrì lo spunto affinché si svolgesse una riflessione su come 'ripensare' la funzione e il ruolo dei partiti nella società campana.

Il nuovo corso si fondò su una peculiare combinazione tra le forme di rinnovamento dell'agire politico e le forme di mobilitazione e di partecipazione della cittadinanza, favorito anche dalla legge elettorale che rafforzò il peso dei sindaci. Il dibattito sugli esiti dell'esperienza negoziale si protrasse a lungo anche in Campania, con molti esperti e studiosi che ne facevano un bilancio, in termini di sviluppo, al di sotto delle aspettative. I limiti si rinvennero nella parcellizzazione delle iniziative pubbliche; nella lunghezza della concertazione; nella scarsa concentrazione delle risorse finanziarie; nella incapacità progettuale da parte delle amministrazioni locali. I fattori positivi, meno evidenziati, riguardarono l'apprendimento istituzionale che l'impostazione dal basso aveva comunque prodotto, con un'enfasi sulla responsabilità, l'autonomia e la ricerca di integrazione che le pratiche di sviluppo territoriale avevano fatte emergere durante la loro gestione (De Vivo, 2006). La conclusione di tale fase lasciò in eredità una disputa scientifica e politica in merito alla scelta degli incentivi pubblici – automatici o territoriali – lasciando sullo sfondo gli effetti di apprendimento della burocrazia pubblica locale e le forme di partecipazione che quella stagione aveva generato. Il tema del capitale sociale, uno degli obiettivi delle politiche territoriali, fu accantonato. Si perse così la scommessa di rigenerare il rapporto tra politica e cittadinanza. In sintesi, se da un lato i territori campani diventarono protagonisti delle decisioni di *policy*, dall'altro questi strumenti – accrescendo le difficoltà di regolazione del *policy-network* – aumentarono i rischi di dispersione delle responsabilità e delle competenze (Marra, 2015). Si considerarono più le vicende segnate da ombre, che monopolizzarono la discussione anche a livello nazionale, per quanto le differenze nei percorsi di attuazione delle politiche territoriali dimostrarono esperienze significative, in alcuni casi di innovazione politica (Magnatti *et al.*, 2005).

---

<sup>11</sup> Fonte: Ministero dello Sviluppo economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica UFF. XV – *Patti territoriali e Contratti d'Area*, 2009.

Gli strumenti negoziali favorirono, cioè, la nascita di legami tra le reti politiche e sociali – dalle strutture sindacali alle associazioni imprenditoriali sino alle organizzazioni del terzo settore – creati attraverso pratiche di concertazione. Pur nelle difficili condizioni socioeconomiche di partenza dei territori, tali pratiche cercarono di scardinare le forme di particolarismo preesistenti. Esse riuscirono ad aumentare il coordinamento istituzionale necessario a promuovere lo sviluppo territoriale, generando relazioni più orizzontali tra la politica locale e quello di altri attori delle reti. Si formarono delle coalizioni virtuose che ebbero origine e si cementarono spesso per iniziativa di singoli soggetti. Tra i protagonisti di quella stagione vi furono i sindaci che, eletti direttamente, si avvalsero dell’apporto della cittadinanza in una logica di inclusione; oppure le figure tecniche, ovvero i coordinatori delle iniziative di sviluppo, che usavano le loro caratteristiche personali, le loro relazioni sociali e politiche per la missione da realizzare. Fu, ancora, la storia di una scoperta delle possibilità e dei limiti di un progetto di cambiamento locale da costruire *ex novo*, dato che non ci fu a monte alcuna formazione né un piano che scandisse i tempi e le azioni da intraprendere.

Il fenomeno dei ‘nuovi’ sindaci si affievolirà nel corso del tempo: essi non ce la faranno alla lunga a reggere il peso di trasformazioni profonde, che avrebbero richiesto delle modifiche strutturali nei comportamenti della classe dirigente politica e nella stessa società locale. E che avrebbero altresì necessitato di un collegamento con le politiche economiche e sociali di livello nazionale. Nell’arco di un quinquennio dalla promulgazione dei Patti per il territorio, le strutture partitiche, pur indebolite e frammentate, ripresero il sopravvento. Le macchine politiche che, come abbiamo visto, si erano costituite a livello provinciale sin dal dopoguerra, iniziano a posizionarsi verso quello regionale, avendo compreso che l’asse della programmazione e della gestione delle risorse pubbliche si sarebbe concentrata in prospettiva in questa amministrazione.

I partiti cercarono di riacquisire centralità nella redistribuzione delle risorse pubbliche, reindirizzandole nuovamente verso fini di consenso politico e di accrescimento delle reti di potere personali. Intorno alla attuazione delle politiche negoziali emersero, così, rinnovate forme di clientelismo (De Vivo, 2004). Come e perché era accaduto? È a questo punto che, per spiegare questa involuzione e come si lega ai comportamenti della classe politica campana, occorre ritornare agli inizi degli anni Novanta, allor quando la politica campana sembrava fosse ancora colpita dai fenomeni di delegittimazione che vissero i grandi partiti dopo la vicenda di Tangentopoli. Nei fenomeni di corruzione, che interessarono da Nord a Sud il Paese e che la magistratura colpì, furono coinvolte figure di spicco dei partiti meridionali (soprattutto della Democrazia l e del Partito socialista italiano). Molte di queste erano campane – Gava, Cirino Pomicino, Di Donato, Di Lorenzo – e la loro ascesa e carriera politica era dovuta al sistema di potere che furono in grado di costruire a livello provinciale, anche in connessione con l’Intervento straordinario, per loro stessi e per il proprio *entourage*, occupando strutture pubbliche, parastatali, e dell’associazionismo sportivo, ricreativo e culturale. Un sistema che si sostanzò intorno a un universo culturale e valoriale che fondava i suoi codici culturali sui concetti di potere-famiglia-clientela (Signorelli, 1983; Zinn, 2001).

Sin qui, una storia simile a quella già precedentemente descritta nell’analisi del primo periodo (1950-1990), ovvero lo sviluppo di una funzione di intermediazione delle reti politiche locali tra centro e periferia, come modalità di coordinamento della vita sociale e di rappresentanza di specifici e, spesso, non trasparenti interessi. I gruppi di interesse che avevano maneggiato il potere sino a quel momento si ritrovarono in difficoltà, ma non intendevano perdere i numerosi

privilegi acquisiti. La crisi dei partiti e gli scandali in cui furono coinvolti li costrinse ad abbondare la scena pubblica, ma non del tutto il campo di attività. Venuti meno i nodi delle reti politiche, ne rimanevano i filamenti, la base di burocrati, politici meno noti, rappresentanti di associazioni datoriali, di organizzazioni per il sociale. Essi erano meno visibili nella geografia del potere politico e istituzionale, ma lo avevano già precedentemente e concretamente gestito anche per conto dei vertici dei partiti nazionali. Sottosegretari, parlamentari, dirigenti delle burocrazie pubbliche e delle parti sociali se ne erano serviti.

Un 'secondo livello' di intermediazione degli interessi locali fondato sulle posizioni, sulle azioni e sui comportamenti di chi era sul 'posto' e ne conosceva le vicende. Nella stagione dell'Intervento straordinario, coloro che erano inseriti in tale livello erano sottoposti a maggiori e più stringenti vincoli – anche personalistici – che ne limitavano l'agire. Le nuove regole e procedure istituzionali aprirono dei varchi per il transito di questi gruppi politici già esistenti e dei nuovi che si andavano formando. Attraverso la loro ricomposizione ci fu una ri-articolazione del potere territoriale. La precedente classe politica che aveva tradizionalmente gestito il potere in Campania non si era del tutto estinta e cercava appoggi su ciò che rimaneva della sua base di riferimento. La classe politica emergente si presentò con caratteri innovativi, enfatizzando il ruolo e la responsabilità che aveva nei confronti dei cittadini e la necessità di una maggiore trasparenza nell'azione politica. Tuttavia, anch'essa era debole, trovandosi nella fase di destrutturazione che stavano attraversando i partiti di massa. Finì perciò per accettare dei compromessi, alleandosi in alcuni casi con ciò che rimaneva del vecchio ceto politico. Il rilancio dell'amministrazione regionale e il ruolo assegnatole nelle politiche per lo sviluppo fu cruciale in questa riorganizzazione del potere territoriale.

Il sistema di potere politico che si era costituito su base provinciale sin dal secondo dopoguerra italiano, declinò via via che la l'istituzione regionale prendeva quota. Il rapporto centro-periferia, con l'intermediazione che avevano esercitato personalità politiche, spesso delle Democrazia cristiana, che capeggiavano gruppi su base provinciale, si ristrutturò intorno a reti di livello regionale. La base provinciale del potere si spostò sul livello regionale, con le reti che si dissolsero e si ricostruirono in funzione delle trasformazioni che vivevano i partiti politici anche a livello nazionale. In Campania, i nuovi sindaci che nella stagione della programmazione negoziata avevano avuto una autonomia decisionale finirono per perdere questa prerogativa per il rafforzamento dell'amministrazione regionale, che conquistò il loro spazio anche grazie alla gestione dei Fondi strutturali.

Così, mentre il potere politico regionale usava la leva dei finanziamenti comunitari per ricostruire il consenso su base regionale, il cambiamento politico che avevano ricercato i sindaci fu ostacolato anche da altre cause. Le preesistenti condizioni economiche e sociali, con le molte emergenze e gli irrisolti problemi strutturali finirono per condizionare gli esiti delle politiche dal basso e per limitare l'azione degli attori coinvolti nei percorsi di attuazione (De Vivo, 2000b). Ma non fu solo questo. A livello nazionale si registrò un indebolimento della politica meridionalistica da parte dei governi che si succedevano, che ebbe varie conseguenze, quali la riduzione delle risorse finanziarie a sostegno del Mezzogiorno d'Italia, la scarsa integrazione tra le politiche economiche nazionali e quelle regionali, la difficoltà di una visione strategica capace di collegare i settori economici su cui puntare a livello Paese, il ridimensionamento dei programmi di *welfare* che contribuivano ad accrescere le disuguaglianze. Nella Programmazione negoziata confluirono molteplici processi, che condussero già agli inizi del Duemila a una delegittimazione scientifica e politica del modello

territorialista (Rossi, 2005). Le spinte esogene della globalizzazione, intanto, aumentarono e provocarono un impatto negativo sulle aree e i territori meno attrezzati e in grado di affrontarle. L'Italia e il Mezzogiorno si ritrovarono in uno scenario dominato da turbolenze e incertezze economiche, mentre la politica di coesione veniva rilanciata attraverso il ciclo di programmazione 2000-2006.

### **2.3. La Politica europea di coesione in Campania**

La nuova riforma posta alla base del secondo periodo di programmazione comunitaria (2000-2006) accrebbe il ruolo del partenariato sociale, dando ancora più rilevanza alle autorità regionali e locali, alle parti economiche e sociali e agli altri organismi competenti (Prota e Viesti, 2014). L'ampliamento del partenariato ebbe lo scopo di agevolare l'adozione di misure più innovative nell'azione amministrativa e legislativa, per permettere di semplificare tutto un insieme di attività di natura procedurale e di gestione nella fase di programmazione delle risorse comunitarie. Ciascuna amministrazione regionale si dotò pertanto di strumenti di programmazione di medio periodo come il Documento unico di programmazione (DOCUP) e il Programma operativo regionale (POR), sottoposti ad approvazione comunitaria. In Agenda 2000, fu, inoltre, ulteriormente ribadito come in Europa il problema della coesione economica e sociale dovesse ritenersi prioritario, soprattutto nell'ambito delle politiche di programmazione regionale. Anche su questo aspetto vi fu un forte impulso sul tema della coesione sociale, da raggiungere attraverso il coinvolgimento delle forze sociali nella programmazione regionale. Di fatto, con il nuovo Quadro comunitario di sostegno (QCS) venne recepito il partenariato sociale quale modalità di concertazione dello sviluppo regionale attraverso i Fondi strutturali, rafforzando in tal modo, anche se con modalità diverse, l'esperienza italiana della concertazione decentrata (De Vivo, 2008).

Il processo di regionalizzazione si collocò, in quel periodo, all'interno di una linea di riformismo politico ampio ed ambizioso, con l'ente regionale che stava ricercando una strategia unitaria di intervento per innescare processi di sviluppo sul territorio. La riforma della nostra Costituzione, in una prospettiva federalista, con la L 3/2001 (Titolo V) rafforzò, come si è detto, le competenze regionali in materia di programmazione per lo sviluppo. I principi della sussidiarietà, della concertazione e del partenariato che progressivamente divennero un orientamento per l'azione pubblica, dando linfa, legittimità e sostanza alla crescita dei patti sociali per lo sviluppo. Era chiaro che la questione del decentramento si intersecava con quella della ricerca di una responsabilizzazione degli enti locali verso forme di indirizzo e di governo dello sviluppo dei territori amministrati.

In questo scenario, il governo regionale si concentrò su due aspetti su cui occorreva incidere. Il primo riguardava il recupero dei processi già avviati tramite lo strumento pattizio, laddove si trattava di ricondurli sotto la sfera di influenza e di azione regionale; il secondo, la nascita e l'affermarsi della progettazione integrata, che sancì il pieno ritorno della centralità della regione nel governo delle politiche di sviluppo territoriale. Ma essa sancì altresì il ridimensionamento delle forme di partecipazione e di mobilitazione degli attori periferici nello sviluppo del territorio.

La soluzione fu individuata nei Progetti integrati territoriali (PIT). Nella progettazione integrata il metodo della concertazione fu ripreso, anche per arginare le difficoltà che i Patti vivevano in quel periodo, dovute allo scarso interesse di cui godeva lo strumento e, più in generale, il Mezzogiorno d'Italia (Trigilia, 2005).

Nei fatti, la concertazione degli interessi, praticata precedentemente con modalità diverse a seconda dei luoghi e degli attori locali, veniva ri-accentrata. Il governo regionale mantenne ed anzi rafforzò il principio della concertazione nelle politiche di sviluppo, introducendo tuttavia delle modifiche nel metodo di attuazione. Nel processo di costruzione locale di un progetto integrato sia la scelta degli ambiti territoriali, sia l'idea di sviluppo da perseguire (definita come 'idea-forza'), furono concepiti dall'amministrazione regionale, che suddivise – in un'ottica di programmazione – l'area regionale in 51 progetti integrati. La Regione, dopo un confronto con attori istituzionali a essa sovraordinati (ministeri) o sotto-ordinati (le amministrazioni provinciali) ridisegnò 'dall'alto' le prospettive di sviluppo dei territori, decidendo cosa fare (l'idea forza), attribuendo le risorse finanziarie ed individuando le priorità da perseguire negli interventi.

Soltanto dopo questa fase preliminare entrò in gioco il partenariato istituzionale pubblico locale, con un ruolo che riguardò essenzialmente la sua capacità di supportare tecnicamente le iniziative di sviluppo, progettando nel dettaglio gli interventi da attuare in base a un disegno e a una idea di sviluppo costruita altrove.

Ciò segnò una discontinuità profonda con le pratiche di concertazione precedentemente attivate con i patti. I Progetti integrati territoriali rappresentarono l'ultima tappa dell'evoluzione della stagione della concertazione: essi furono identificati in modo numeroso e diffuso, ma tennero scarsamente conto di quanto i patti già esistenti avevano generato nei territori. In pratica, lo sviluppo regionale fu ridisegnato attraverso i progetti integrati: fu un'altra svolta, che ebbe come conseguenza l'erosione delle forme di fiducia – il *capitale sociale*<sup>12</sup> che i patti avevano comunque contribuito a creare – tra gli attori di livello subregionale. La ricerca di un modello più dirigista si scontrò con le resistenze che i *oggetti territoriali* opposero, senza riuscire tuttavia a modificare quanto stava accadendo. L'intento del governo regionale era di ricondurre sotto la propria sfera di influenza politica i complessi processi di trasformazione territoriale emersi con la stagione della Programmazione negoziata.

Il cambiamento di prospettiva che la regionalizzazione dei patti introdusse nella gestione delle politiche negoziali ebbe un'incidenza sulle forme e sui contenuti del potere decisionale nella filiera istituzionale locale; sul controllo delle risorse finanziarie che furono erogate; sul consenso politico che il governo regionale ricavò dalla loro redistribuzione nei territori. Inutile sottolineare come, con l'incedere dei processi di cui si sta discutendo, la concertazione degli interessi aveva perso una delle sue caratteristiche principali, ovvero la partecipazione degli attori territoriali nel disegno dello sviluppo. Nella ridefinizione del metodo concertativo si passò così: dal *micro* – e cioè dai territori – alla combinazione tra *meso* (ricerca di ri-accentramento da parte della regione) e *micro* (territori che si oppongono), di nuovo *meso* (neo-dirigismo regionale). In definitiva, con la regionalizzazione degli strumenti si prospettò una funzione di mera programmazione e di gestione della spesa pubblica.

La regionalizzazione ri-verticalizzò le relazioni esistenti tra gli enti locali e ridusse gli ambiti di partecipazione di tutti gli altri attori che si erano mobilitati a livello territoriale. La rappresentanza degli interessi fu riconsegnata alle organizzazioni imprenditoriali e sindacali di livello regionale e provinciale, quella politica delegata al livello regionale. Il potere politico, che

---

<sup>12</sup> La rivista *Stato e mercato* ha dedicato, nel numero 3 del 1999, molto spazio a questo tema; Bagnasco (1999) ne sistematizza ulteriormente definizioni concettuali, usi ed interrogativi; Trigilia (2005) arricchisce il quadro ponendo attenzione alla definizione e ai processi di generazione del capitale sociale, sottolineando le importanti implicazioni che esso ha per le politiche di sviluppo.

durante l'Intervento straordinario fu gestito da complesse macchine di livello provinciale, che si coagulavano intorno a un vertice che mediava con i governi centrali, ebbe una riconfigurazione. I Presidenti regionali divennero il fulcro intorno a cui si articolava il nuovo sistema, che tuttavia era anche attraversato da spinte centrifughe dovute alla frammentazione dei singoli partiti.

Tutto ciò stava accadendo peraltro, non solo nel caso italiano ma in molti altri paesi, tanto che gli studiosi evidenziavano l'emergere di un fenomeno di 'neo-regionalismo' (Perulli, 1998; Bagnasco, 2003). Il rinnovato vigore assunto dalle forme di pianificazione dell'assetto territoriale e la ricerca di razionalizzare gli aspetti di programmazione in materia urbanistica, sociale ed economica erano il sintomo evidente della spinta che si intendeva imprimere alle amministrazioni regionali.

#### **2.4. La stagione di Bassolino**

Quanto ha contato la Politica europea di coesione – surrogata dalle scarse risorse nazionali stanziare per il Mezzogiorno – nella trasformazione dell'economia campana? La gestione regionale delle politiche per lo sviluppo entrò nel vivo con il ciclo di programmazione 2000-2006. Dagli anni Novanta in poi, i Governi regionali avevano vissuto una nuova fase costituente rappresentata dalla riscrittura del loro statuto, dalla emanazione della nuova legge elettorale, dal progressivo trasferimento dallo Stato centrale di fondamentali competenze in materia di sanità, istruzione e ordine pubblico, processo culminato con riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001. Un cambiamento che si intersecò con il rafforzamento del ruolo regolativo di questa istituzione nei processi di sviluppo territoriale.

Uno dei punti salienti della ri-articolazione del governo regionale nella nuova fase politica fu legato alla programmazione dei Fondi strutturali e all'attuazione della Politica di coesione. Il potere politico passava ora attraverso modalità di governo più complesse, in una filiera istituzionale che dai comuni arrivava all'Unione Europea (De Vivo, 2021). Alle elezioni del 2000, le prime con elezione diretta del Presidente regionale, Antonio Bassolino diventò Presidente della Campania.

Il nuovo Presidente aveva una storia personale e politica costruita all'interno del Partito comunista e collegata al corso delle trasformazioni avute nel tempo dalla sinistra italiana. Il suo successo politico va analizzato attraverso una lente di osservazione che guarda sia al sistema politico nazionale, che a quello locale. La supremazia della Democrazia cristiana, anche in Campania, era stata danneggiata dagli scandali dovuti a fenomeni di estesa corruzione e i partiti di sinistra si incunearono nel processo di ricerca di un rinnovamento politico. Nella transizione dei primi anni Novanta, Bassolino fu un attore chiave per il ruolo da protagonista assunto nel Mezzogiorno e, soprattutto, in Campania, nonché per lo spazio che cercò di ritagliarsi a livello nazionale. Fu deputato, infatti, alla Camera per due legislature, dal 1987 al 1994, per il Partito comunista e poi il Partito democratico della sinistra, fu Sindaco di Napoli per due mandati consecutivi dal 1993 al 2000, fu Ministro del Lavoro nel primo governo D'Alema (1998), e, infine Presidente della Regione Campania per due mandati successivi dal 2000 al 2010. Fu tra i fondatori del Partito democratico, sebbene nel 2017, a seguito di varie vicende politiche, decise di abbandonarlo. Attualmente è Consigliere comunale a Napoli.

Per circa un ventennio la regione e il suo capoluogo furono governate da lui e la sua traiettoria politica si colloca nel quadro di ciò che è stata definita la 'politica del partito personale' (Calise, 2007), laddove personalità di rilievo acquisiscono un potere di leadership tale da superare

anche il peso dei partiti a cui appartengono. Nella 'Primavera dei sindaci' dei primi anni Novanta Bassolino fu in prima linea e diventerà il simbolo del cosiddetto Rinascimento napoletano, ma la sua azione politica ed amministrativa sarà contrassegnata da luci ed ombre. Nel 1993, come si è detto, diventò Sindaco di Napoli e fu riconfermato nel 1997 con il 73% circa dei suffragi. Che fosse un cambiamento simbolico o reale, egli portò la città alla ribalta nazionale (Ragone, 2009).

La prospettiva di cambiamento di cui divenne artefice ebbe seguaci e detrattori (De Marco, 2007), anche all'interno del suo stesso partito, dato che alcune correnti ne interpretavano l'ascesa come una minaccia per il loro potere. Pur essendo un politico che si muoveva in modo accorto dal punto di vista istituzionale, la sua capacità di decisione e autonomia nelle scelte da assumere non era del tutto accettata. Come viene ricostruito (Calise, 2000), in quella fase in cui si fronteggiarono a livello nazionale il Polo delle libertà di Berlusconi e l'Ulivo di Prodi, Bassolino poteva essere una risorsa per arginare la forza del centrodestra nel Mezzogiorno. Come sindaco aveva dimostrato di avere un vastissimo consenso e al suo operato, soprattutto nella prima fase del governo urbano, veniva riconosciuto la capacità di aver apportato un cambiamento, aprendo al contributo della società civile, favorendo la partecipazione dei cittadini e attuando rinnovate politiche urbane. Un'interpretazione dell'azione politica in linea con il modello di *governance* che si affermò in quegli anni, quando si cercò di dare vita a processi di sviluppo dal basso, con forme di coordinamento tese a includere gli interessi collettivi in una condivisione dei progetti e delle azioni degli attori pubblici e privati. Un sindaco in sintonia con la popolazione della città, che rispecchiò il clima di rinnovamento richiesto alla politica in quegli anni.

Il secondo mandato fu più problematico, le emergenze persistevano e si accrebbe la difficoltà nel rapporto con il partito nazionale di riferimento. La scelta di candidarsi a Presidente regionale, dove fu eletto ma con un consenso minore rispetto a quello avuto durante l'elezione come sindaco, fu abbastanza travagliata e avvenne inizialmente in aperto dissenso con il partito. L'accordo che si era trovato a livello nazionale tra i partiti che formavano la coalizione di governo era quello di fare un avvicendamento con il Partito democratico, che già guidava il comune con un suo esponente. In altre parole, la designazione del candidato per la Regione sarebbe spettata ora al Partito popolare. Anche quest'ultimo, tuttavia, era dilaniato al suo interno da una frammentazione correntizia che lo portava a un impantanamento risultante dai veti reciproci sulla scelta da fare. Bassolino forzò e si candidò alla fine da solo, in aperto dissenso sia con il Partito democratico sia con i Popolari. Si cercò allora di trovare un equilibrio con la proposta di presentare a sindaco di Napoli Rosa Russo Jervolino. L'allineamento politico fu così rinvenuto, con Jervolino che si trovò a governare la città e le dinamiche dello sviluppo economico e sociale di Napoli, mentre Bassolino ascese all'amministrazione regionale.

L'accordo rispecchiava la necessità di rafforzare la coalizione nazionale dell'Ulivo con un patto anche locale tra la componente cattolica e quella di sinistra. Jervolino fece due mandati da sindaco (2001-2011) che sostanzialmente coincisero con quelli di Bassolino alla Giunta regionale. Nel suo primo Bilancio di fine mandato (2001-2006), Jervolino rimarcò la continuità politica con il suo predecessore ma rivendicò anche le azioni amministrative compiute. Tra queste, l'approvazione del nuovo Piano regolatore della città che fu rifatto dopo ben 32 anni dall'ultimo, la riforma amministrativa che suddivise la città in dieci municipalità, la ricerca di un risanamento del dissesto finanziario. Sottolineò, altresì, che il governo nazionale aveva

drasticamente tagliato i fondi agli enti locali e che per questo aveva puntato sull'attrazione e sull'uso dei Fondi strutturali.

La collaborazione istituzionale tra il Comune di Napoli e la Regione era stretta e godeva di un legame anche personale tra la sindaca e il governatore. Rilevanti risorse finanziarie affluirono dunque nelle casse municipali per dar vita a progetti e opere pubbliche. Per esempio, nel Progetto integrato territoriale (PIT) 'Città capoluogo', la composizione del tavolo di concertazione coinvolse il Comune di Napoli, l'Autorità portuale e l'Università Federico II; inoltre, i PIT 'Grandi attrattori' includevano tra le altre aree i Campi Flegrei e la stessa Napoli; strumenti quali i Contratti di quartiere furono usati per la riqualificazione della città; il progetto 'Sirena' che prevedeva una compartecipazione pubblico-privata per il rifacimento delle facciate dei palazzi, ai fini del decoro urbano, ebbe un buon esito; furono avviati i lavori per la metropolitana; si dedicò attenzione al turismo attraverso l'ammodernamento dei musei e dei teatri.

L'attenzione agli aspetti urbanistici della Giunta Jervolino fu palese nei foci strategici su cui si incentrò il Piano regolatore: Centro storico, Bagnoli, Napoli Est, riqualificazione delle periferie. Furono destinati fondi alle scuole per la loro manutenzione e ristrutturazione e alla realizzazione di Grandi Eventi, in città, dal Maggio dei Monumenti al Pizza Festival. Il secondo mandato di Jervolino fu frenato da alcune vicende negative, tra le quali il problema della gestione dei rifiuti e del loro smaltimento o le indagini sulla Global Service per corruzione. Costretta a un rimpasto della Giunta, Jervolino riconfermò il suo vicesindaco e rafforzò la squadra innestando in essa docenti universitari e personalità del mondo della cultura.

La ricerca di un sostegno e di una legittimazione da parte del mondo universitario si legge chiaramente dalla Giunta, composta per la maggior parte da accademici. D'altronde, il ricambio degli assessori fu contrattato con il Segretario del Partito democratico provinciale – che aveva allora a capo un docente universitario, Luigi Nicolais – e con quello regionale. L'epilogo dell'esperienza amministrativa della Jervolino nel 2011 fu abbastanza traumatico: 31 dei suoi consiglieri rassegnarono le dimissioni e, seppure non si ebbe lo scioglimento del Consiglio comunale, di lì a poco finì il suo mandato.

In Regione, intanto, si era creato un asse tra De Mita, Mastella e Bassolino, che rappresentò la riproposizione dei gruppi di potere sorti dopo il disfacimento della Democrazia cristiana, con la differenza che qui essi si saldarono con quelli della sinistra emergente. Lo sviluppo regionale negli anni del governo di Bassolino fu strettamente legato alla gestione dei Fondi strutturali europei. I suoi mandati coincisero con i primi due cicli di programmazione regionalizzata dei Fondi strutturali, 2000-2006 e 2007-2013. In termini di contenuti, di contesto e di strumenti di azione, tuttavia, i due Programmi operativi regionali (POR) furono profondamente diversi l'uno dall'altro.

L'impostazione del POR Campania 2000-2006 ebbe come finalità principale gli investimenti nelle infrastrutture e il sostegno delle imprese, e le risorse finanziarie furono allocate ai territori attraverso lo strumento dei PIT. Se la stagione pattizia dei primi anni Novanta si era contraddistinta per l'attivismo dei sindaci e delle amministrazioni comunali, con i progetti integrati si ebbe un ribaltamento. Le pratiche per lo sviluppo locale furono contrassegnate da un cambiamento nelle procedure che comportarono un rafforzamento dell'ente regionale nella gestione e nell'attuazione, un 'neocentralismo' regionale che sembrò assorbire il protagonismo dei comuni (De Vivo, 2006). A differenza dei Patti, infatti, la programmazione regionale degli interventi stimolò in modo limitato la partecipazione degli attori locali e sottrasse loro

l'autonomia di cui avevano precedentemente goduto. Nei PIT, l'amministrazione regionale ebbe un ruolo primario di coordinamento e di indirizzo per l'azione amministrativa degli altri soggetti pubblici e del partenariato economico-sociale. Nella micro-concertazione degli interessi, fu essa al centro dei rapporti con attori istituzionali sovraordinati (ministeri), o sotto-ordinati (le amministrazioni provinciali e comunali), ridisegnando 'dall'alto' le prospettive di sviluppo dei territori, attribuendo risorse finanziarie ed individuando le priorità da perseguire negli interventi.

Ciò ebbe rilevanti conseguenze sulla costruzione degli equilibri e del potere politico. La programmazione regionale fu articolata in 51 progetti territoriali. Un principio di coordinamento e di integrazione guidava tale decisione programmatica, che fu infatti effettuata dal governo regionale in linea con il Piano territoriale di sviluppo regionale. Essi furono incardinati intorno a una idea-forza – un monumento, un paesaggio, un'industria di rilievo – a partire dalla quale venivano elaborare le strategie di sviluppo. In fondo, si trattò di una scelta 'selettiva', realizzata in base a criteri quali la dinamicità dei territori, la qualità delle risorse ambientali, infrastrutturali e umane, per valorizzare specifici luoghi. Se i patti si fondavano su un principio di 'cattura' delle risorse pubbliche da parte degli attori locali, intesa come capacità di proporre progetti in linea con i bisogni dei territori, da presentare al governo nazionale che li poi avrebbe selezionati in base a specifici criteri valutativi, ed eventualmente finanziati, i progetti integrati furono identificati direttamente dall'ente regionale, anche per garantire una redistribuzione dei fondi ai partiti di riferimento della Giunta regionale, in virtù del loro peso politico.

**Quadro 1. La VII legislatura regionale in Campania (2000-2005)**

Assessore	Partito	Carica	Competenze/Deleghe
Antonio Bassolino	Democratici di sinistra	Presidente della Regione	
Antonio Valiante	Partito popolare italiano/Margherita	Vicepresidente della Regione e Assessore al Turismo	Settore alberghiero, sport, tempo libero, spettacoli; Rapporti con il Consiglio regionale
Vincenzo Aita	Rifondazione comunista	Assessore all'Agricoltura	Foreste, caccia e pesca
Gianfranco Alois		Assessore alle Attività produttive	Industria, artigianato, fonti energetiche, cooperazione, commercio e imprenditoria giovanile
Teresa Armato	Partito popolare italiano/Margherita	Assessore alla Sanità	Alta vigilanza e ARSAN
Buffardi Adriana		Assessore alla Cultura	Istruzione e formazione, lavoro e politiche sociali e giovanili, e problemi dell'immigrazione
Ennio Cascetta	Democratici di sinistra	Assessore ai Trasporti	Viabilità, porti, aeroporti e demanio marittimo
Marco Di Lello	Socialisti democratici italiani	Assessore all'Urbanistica	Edilizia pubblica e abitativa; Beni culturali
Nello Formisano	Democratici/Margherita/Italia dei valori	Assessore al Bilancio	Ragioneria, demanio e patrimonio, rapporti con i paesi del Mediterraneo
Maria Fortuna Incostante	Democratici di sinistra	Assessore alle Pari opportunità	Risorse umane, riforma dell'amministrazione regionale e sistema delle autonomie
Rocco Granata	Indipendente di area popolare	Assessore ai Lavori pubblici	Opere pubbliche, parcheggi, cave e torbiere, acque minerali e termali, protezione civile
Luigi Nicolais	Democratici di sinistra	Assessore all'Università e alla ricerca Scientifica	Innovazione tecnologica e nuova economia, sistemi informativi e statistica, musei e biblioteche
Antonia Ruggiero	Popolari UDEUR	Assessore alle Politiche territoriali e all'ambiente	Parchi e riserve naturali, tutela dei beni paesistici e ambientali, ciclo integrato delle acque, difesa del suolo

Fonte: [https://it.wikipedia.org/wiki/Giunta\\_regionale\\_della\\_Campania](https://it.wikipedia.org/wiki/Giunta_regionale_della_Campania)

In Giunta, Bassolino creò un'alleanza con De Mita e Mastella. De Mita ebbe l'Assessorato alla Sanità, Mastella quello all'Ambiente. Due ambiti strategici e complessi che diventeranno poi i problemi più difficili da gestire per il Presidente e che, anzi, daranno il via a commissariamenti e a lunghe vicende giudiziarie. Durante l'era di Bassolino iniziò, inoltre, l'ascesa degli Assessori

tecnici provenienti dall'Università (già quando era stato sindaco, invero, uno dei suoi più fidati consiglieri era stato Calise, un docente che si occupa di Scienza politica). Ai Trasporti, settore di punta degli indirizzi e degli investimenti finanziati dalla programmazione regionale, fu nominato un professore di Ingegneria, Cascetta, che accompagnò Bassolino in entrambi i mandati. All'Università e Ricerca vi era Luigi Nicolais, che sarebbe divenuto in seguito Ministro della Repubblica. Personalità accademiche furono in questo modo organiche al sistema di potere che Bassolino creò nell'ambito della cultura, della ricerca, dell'economia. Furono realizzati numerosi forum e gruppi di lavoro su specifici temi, a cui parteciparono accademici, esperti in pianificazione urbanistica, economisti, sociologi, rappresentanti dell'imprenditoria. L'osmosi tra mondo universitario, economico e politico è tuttora un tratto caratterizzante della storia regionale e in particolare del capoluogo.

**Quadro 2. La VIII legislatura regionale in Campania (2005-2010)**

Assessore	Partito	Carica	Competenze/Deleghe	Note
Antonio Bassolino	Democratici di sinistra/Partito democratico	Presidente della Regione	Mediterraneo	
Antonio Valiante	Margherita/Partito democratico	Vicepresidente della Regione e Assessore al Bilancio	Ragioneria, tributi e rapporti con i paesi del Mediterraneo	
Andrea Abbamonte	Popolari UDEUR	Assessore alle Risorse umane	Riforma amministrativa, rapporti con le autonomie e sicurezza delle città	
Teresa Armato	Margherita	Assessore all'Università	Ricerca scientifica, innovazione tecnologica, nuova economia e sistemi informativi	Lascia la carica nel febbraio del 2008
Ennio Cascetta	Democratici di sinistra/Partito democratico	Assessore ai Trasporti	Porti e aeroporti	
Corrado Gabriele	Rifondazione comunista	Assessore all'Istruzione	Formazione e lavoro	
Luigi Nocera	Popolari UDEUR	Assessore all'Ambiente	Difesa del suolo e protezione civile	
Angelo Montemarano	Margherita	Assessore alla Sanità		
Rosa D'Amelio	Democratici di sinistra/Partito democratico	Assessore alle Politiche sociali		
Gabriella Cundari	Federazione dei verdi	Assessore all'Urbanistica	Governo del territorio ed edilizia pubblica	
Marco Di Lello	Socialisti italiani/Partito socialista italiano	Assessore al Turismo	Beni culturali	Si dimette il 12 febbraio 2008
Vincenzo De Luca	Margherita	Assessore ai Rapporti con il Consiglio Regionale	Lavori pubblici, opere pubbliche, parcheggi, sport, ricerca e valorizzazione, cave e torbiere, acque minerali, termali, miniere, risorse geotermiche ed idrocarburi	Lascia la carica e le deleghe il 29 aprile 2008.
Andrea Cozzolino	Democratici di sinistra/Partito democratico	Assessore all'Agricoltura e alle attività produttive		Lascia la carica il 14 luglio 2009.
Gianfranco Nappi	Partito democratico	Assessore all'Agricoltura		Entra in giunta a fine luglio 2009, sostituendo Andrea Cozzolino
Riccardo Marone	Partito democratico	Assessore alle Attività produttive	Turismo	Entra in giunta nel maggio 2009, sostituendo Andrea Cozzolino.
Nicola Mazzocca		Assessore all'Università	Ricerca scientifica, innovazione tecnologica, nuova economia e sistemi informativi	Entra in giunta nel febbraio del 2008 sostituendo Teresa Armato

Fonte: [https://it.wikipedia.org/wiki/Giunta\\_regionale\\_della\\_Campania](https://it.wikipedia.org/wiki/Giunta_regionale_della_Campania)

## 2.5. Ancora sugli interessi dell'industria

Nel 2005, come si è detto, Bassolino fu rieletto Presidente della Regione, mentre il ciclo di programmazione 2000-2006 stava giungendo al termine. È interessante notare che egli confermò alcuni Assessori che avevano avuto un ruolo chiave nella precedente legislatura, come Ennio Cascetta e Teresa Armato, quest'ultima esponente della Margherita che era stata a capo della Sanità regionale. L'asse con la Margherita si mantenne forte e in continuità con le assegnazioni delle deleghe precedenti: l'Assessorato alla sanità, uno dei centri di potere politico più importante a livello regionale, fu affidato ad Angelo Montemerano, del partito della Margherita. Tra i nuovi innesti, vi fu Nicola Mazzocca in qualità di Assessore all'università, docente universitario appartenente all'entourage di Luigi Nicolais, che aveva avuto lo stesso incarico nella Giunta precedente.

Nel corso del secondo mandato di Bassolino, coincidente con l'avvio del ciclo di programmazione 2007-2013, la strategia per lo sviluppo campano fu concepita in continuità con i temi precedenti. La logistica integrata e il rafforzamento del sistema produttivo rimasero i fulcri del programma. All'industria fu dedicata particolare attenzione. Uno degli uomini più fidati del governatore, Andrea Cozzolino, fu nominato assessore alle attività produttive. L'assessorato si occupò di definire le politiche e gli strumenti regionali da mettere in campo per sostenere l'industria campana. Dal punto di vista politico, durante le elezioni regionali del 2005, fu lanciato in questa direzione un segnale verso specifici gruppi di interesse – industriali e sindacali – che potevano orientare il consenso elettorale.

Gli interessi degli industriali furono tenuti in conto e anche le loro esigenze di puntare su obiettivi di sviluppo più selettivi, orientati alle grandi infrastrutture e alle imprese più competitive. Più problematico fu il rapporto con i sindacati, che rivendicarono una maggiore capacità di azione da parte dell'amministrazione regionale nell'affrontare le ricorrenti crisi industriali a cui erano sottoposte medie e grandi aziende. Pur dando impulso anche ad altri settori, come il turismo, già presenti nel ciclo di programmazione 2000-2006, vi furono progetti integrati territoriali dedicati alla valorizzazione dei territori e allo sviluppo delle piccole e medie imprese (De Vivo, 2004b).

Al fine di rafforzare gli investimenti finanziari a favore dell'economia regionale, altre risorse pubbliche furono rinvenute dall'amministrazione regionale con il PASER (Piano d'azione per lo sviluppo economico regionale) promosso nel 2006<sup>13</sup>. Un'iniziativa del valore di circa 750 milioni di euro, che si raccordò con la strategia nazionale del Quadro strategico nazionale (QSN 2007-2013) della Politica europea di coesione. Il Piano puntò alle imprese rientranti nei settori strategici delle biotecnologie, dell'*automotive*, dell'aeronautica, dell'agro-alimentare, della cantieristica navale, dell'industria della vela, del biomedicale e dell'ICT<sup>14</sup>, e fu presentato dall'Assessorato alle Attività produttive come il primo passo di una complessa manovra di sostegno allo sviluppo a medio termine (dal 2006 al 2015).

---

<sup>13</sup> Giunta regionale della Campania-Assessorato all'Agricoltura e alle attività produttive, Area generale di coordinamento sviluppo attività settore secondario, Piano d'azione per lo sviluppo economico regionale, approvato il 1° agosto 2006.

<sup>14</sup> Dal punto di vista della qualità e del tipo di investimenti, le maggiori risorse furono concentrate nel settore agroindustriale (22,53% dell'ammontare complessivo della spesa). Subito dietro il turismo (12,28%), l'energia (11,43% degli investimenti), l'aeronautica/aerospazio (10,37%) e l'ICT/telecomunicazioni (8,39%). Da rilevare anche che una quota importante di investimenti fu destinata ai trasporti/cantieristica (7,05%) e alla biotecnologia (5,72%).

Non fu questo l'unico intervento previsto. Si procedette anche alla razionalizzazione dei molteplici incentivi esistenti, riducendoli al fine di concentrare l'azione pubblica su quelli più efficaci. Il Piano, anche in risposta alle critiche mosse circa il bilancio dei Fondi strutturali, mirò alle potenzialità competitive, alla modernizzazione dei contesti di riferimento delle attività, a rimuovere vincoli endogeni ed esogeni.

La capacità di tenuta dell'economia regionale rispetto ai fattori di crisi, esogeni ed endogeni, che colpirono l'intero Paese dal 2001 in avanti, appariva esaurita. L'andamento positivo in atto dalla metà degli anni Novanta sembrava definitivamente conclusosi. Per questo la Regione Campania individuò una possibile via d'uscita nel potenziamento dei settori strategici prima menzionati. L'idea cardine fu che la crescita dovesse essere trainata dalle imprese che operavano in mercati di beni e servizi ad alto valore aggiunto, mirando a quei comparti che, in un contesto economico e finanziario critico, avevano dimostrato di riuscire ad affrontare le sfide competitive. Le scelte dell'attore pubblico furono selettive, privilegiando le realtà che avevano già da tempo avviato consistenti investimenti in innovazione. Il PASER, in concorso con altri strumenti finanziari, fu concepito per mantenere quote di competitività o, comunque, per recuperare parte degli squilibri che caratterizzavano la Campania al suo interno e all'esterno<sup>15</sup>.

Il tentativo fu di indirizzare e concentrare le agevolazioni sulle imprese di settori selezionati *ex ante* dal decisore pubblico, stimolando le loro convenienze nel reperimento dei finanziamenti pubblici per gli investimenti da effettuare. Si agì su un doppio binario, cercando in tal modo di renderle maggiormente interessate e reattive nella cattura delle agevolazioni. Si confidò, infatti, nella certezza – e nella celerità – dovuta, da un lato, all'automatismo del credito di imposta regionale e, dall'altro, al recupero di strumenti negoziali (quale il Contratto di programma). La crisi finanziaria mondiale entrava intanto nel vivo e l'adozione del Piano servì anche a dare una risposta a tale problema esogeno e alle sfide future che la regione avrebbe dovuto sostenere nei nuovi scenari che si prospettavano a livello globale.

Investire nel segmento 'alto' dell'imprenditoria campana significava agire sui comportamenti delle imprese innovative, quelle capaci di reinvestire, di capitalizzare, di creare occupazione stabile. Anche lo strumento operativo prescelto si giustificò con la necessità di affrontare in maniera trasversale le esigenze dei settori di eccellenza. L'obiettivo principale del Contratto di programma regionale<sup>16</sup> era proprio quello di agevolare in maniera trasversale e multisettoriale le politiche d'investimento, interessando tutte le fasi dello sviluppo economico: dalla ricerca applicata alla formazione fino all'investimento in sviluppo. Il PASER, tuttavia, si arenò per il cambio politico che si ebbe nel 2010, per la crisi finanziaria che distolse finanziamenti per destinarli alle emergenze, per le lungaggini burocratiche (De Vivo, 2008). Esso fu comunque l'ulteriore riprova che la politica del governo campano puntava ancora sull'industria come volano di sviluppo economico.

---

<sup>15</sup> La disamina sul PASER è frutto della rielaborazione di un rapporto di ricerca su 'Forme e processi di regolazione politica delle economie territoriali', a cura Paola De Vivo, realizzato per conto del Centro ricerche economia sviluppo e lavoro nel 2010.

<sup>16</sup> Il Contratto di programma regionale rientra nell'ambito della LR di riforma degli incentivi, che a partire dal 2008 ha cambiato tutta la disciplina di aiuti alle imprese. Gli incentivi sono passati da 44 a 5 (contratto di programma, consolidamento delle passività dal breve al lungo periodo, innovazione e sviluppo, credito d'imposta per le imprese, credito d'imposta per i lavoratori). Si ricorda che il Contratto di programma è uno degli strumenti della Programmazione negoziata nelle aree depresse, introdotto nell'ordinamento giuridico italiano dalla L 662/1996 con l'obiettivo di realizzare specifici piani progettuali volti a consentire il rapido avvio di nuove iniziative e la creazione di occupazione aggiuntiva.

Con la conclusione del programma di spesa del ciclo 2000-2006, la discussione politica e scientifica si polarizzò su quanto era stato realizzato. Erano stati finanziati 4.470 progetti ed era stato speso più del 100% del totale da rendicontare (Regione Campania, 2010). Tuttavia, l'opinione prevalente si concentrò sull'idea che l'Amministrazione regionale, pur avendo raggiunto formalmente i requisiti necessari per ottenere la premialità su tutti e quattro i fondi strutturali nel ciclo 2000-2006, non fosse riuscita a trasmettere una spinta propulsiva all'economia. L'uso di incentivi generalisti alle imprese avrebbe prodotto una dispersione degli investimenti, senza affrontare il problema della carenza di propensione all'innovazione nella ricerca e nelle imprese. Si sottolineò che nel tessuto produttivo regionale permanevano storiche criticità strutturali. Nanismo imprenditoriale, deboli connessioni con i mercati di beni e servizi internazionali, poca capacità di attrarre investimenti sia nazionali che stranieri, scarsa capacità di creare occupazione. Si prese anche atto, tuttavia, dei progressi che si erano fatti nel campo dei trasporti e dell'immagine della città, con l'attrazione di turisti. Fu riconosciuto che le infrastrutture sotto l'impulso del Governo regionale erano state modernizzate (NVVIP, 2011).

Nel nuovo ciclo 2007-2013 – che fu soltanto impostato dalla Giunta Bassolino – il Porto di Napoli, l'aeroporto di Napoli, la metropolitana furono tutte oggetto di attenzione. In questi campi, vi fu un accordo con le parti sociali, i cui interessi convergevano con il programma di spesa. Il metodo della micro-concertazione fu formalmente mantenuto sulle grandi scelte strategiche. In fase di definizione della strategia e in attuazione degli interventi vi fu una interlocuzione stretta con l'Unione industriale e i sindacati. Il partenariato sociale, pur avendo una funzione solo consultiva, fu coinvolto in incontri collegiali e ristretti, convenendo in linea di massima sulle linee di azione e gli obiettivi su cui puntare. Minore adesione all'operato regionale vi fu invece circa i tempi e gli strumenti, poiché gli imprenditori preferivano gli incentivi automatici mentre i sindacati erano favorevoli a strumenti negoziali e concertativi. Sugli esiti del ciclo precedente, invece, le critiche delle parti sociali furono unanimi: ci si aspettava che la regione compisse un balzo in avanti più decisivo.

Fatta salva la fase del cosiddetto Rinascimento napoletano, avvenuto quando era sindaco, la stagione di Bassolino in Regione si configurò come una parabola discendente. Le cause di ciò furono individuate in limiti oggettivi – il conflitto e/o il mancato sostegno del suo partito – e soggettivi, ritenendo che le aspirazioni del Presidente verso il livello nazionale ne avessero minato la piena operatività in Regione (Ragone, 2009). Le vicende legate alla gestione dei rifiuti, che lo videro coinvolto in diverse inchieste giudiziarie, chiusero un ciclo politico. Bassolino non uscirà mai completamente di scena, ma la rete di relazioni politiche e personali che aveva costruito nel tempo, sia in rapporto alla società civile sia a quella politica, si sfaldò. La dimostrazione palese che il suo *entourage* più ristretto lo aveva per certi versi abbandonato furono le primarie del PD, dove per due volte finì per scontrarsi con persone a lui molto vicine (in particolare con Andrea Cozzolino).

## **2.6. Dalla sinistra alla destra: Stefano Caldoro**

Le elezioni del 2010 furono vinte da Stefano Caldoro, che si ritrovò a gestire il ciclo di programmazione 2007-2013 avviato da Bassolino. L'onorevole De Mita, che era stato figura di spicco durante l'Intervento straordinario e il ciclo di programmazione 2000-2006, ancora una volta diventò decisivo e strategico a livello elettorale. Egli cambiò coalizione e fece la scelta di convergere verso il centrodestra, appoggiando Stefano Caldoro, che vinse contro Vincenzo De Luca.

La storia politica di Caldoro è anch'essa all'insegna di una tradizione di famiglia. Il padre, esponente del Partito socialista italiano, era stato numerose volte deputato al Parlamento – dal 1968 al 1984 – e sottosegretario in vari governi. Stefano Caldoro era stato eletto al Consiglio regionale della Campania nel 1985 e alla Camera dei deputati nel 1992. Dopo Tangentopoli, con la crisi del sistema craxiano, si era avvicinato al Polo della libertà ed era stato di nuovo eletto al Parlamento nel 1994 e nel 2005 era diventato Ministro per l'attuazione del programma di governo. La sua carriera proseguì all'interno del centro-destra dove aderì a Forza Italia. Nel 2010, forte dell'appoggio del partito a livello nazionale, si candidò a presidente della regione Campania uscendo vincitore con il 54,2% dei voti. Nella competizione elettorale si ritrovò contro Vincenzo De Luca, con cui competerà ancora nelle elezioni del 2015, e Roberto Fico che diventerà poi Presidente della Camera dei deputati. All'interno delle trasformazioni che stava avendo il quadro politico nazionale e dei conseguenti riflessi su quello regionale, egli varò la sua Giunta. Il nipote di De Mita, appartenente all'Unione di centro, fu nominato Vicepresidente della Regione e un altro politico dello stesso partito, Pasquale Sommese, diventò Assessore al Personale, con deleghe ai Beni culturali e al Turismo.

**Quadro 3. La IX legislatura regionale in Campania (2010-2015)**

Assessore	Partito	Carica	Competenze/Deleghe	Note
Stefano Caldoro	Popolo della libertà/Forza Italia	Presidente della Regione	Agricoltura e Sanità	Mantiene la delega all'agricoltura fino al 20 ottobre 2012.
Giuseppe De Mita	Unione di centro	Vicepresidente della Regione e Assessore al Turismo	Beni culturali	Il 22 febbraio 2013 lascia le cariche e la delega.
Guido Trombetti	Indipendente	Vicepresidente della Regione e Assessore all'Università	Ricerca	Il 15 maggio 2013 assume la carica vacante di Vicepresidente della Regione.
Pasquale Sommese	Unione di centro	Assessore al Personale	Beni culturali e turismo	Il 15 maggio 2013 gli vengono conferite le deleghe vacanti ai beni culturali e al turismo.
Ernesto Sica	Popolo della libertà	Assessore all'Avvocatura		
Sergio Vetrella		Assessore ai Trasporti	Attività produttive	Mantiene la delega fino al 20 ottobre 2012.
Daniela Nugnes		Assessore all'Agricoltura		Nominato dal presidente Caldoro il 15 maggio 2013.
Giovanni Romano		Assessore all'Ambiente		
Ermanno Russo	Popolo della libertà/Forza Italia	Assessore all'Assistenza sociale	Demanio e patrimonio	
Fulvio Martusciello		Assessore alle Attività produttive		Nominato dal presidente Caldoro il 15 maggio 2013.
Marcello Tagliatalata	Popolo della libertà/Fratelli d'Italia	Assessore all'Urbanistica	Governo del territorio	Il 14 giugno 2013 lascia la carica e le deleghe.
Edoardo Cosenza	Indipendente	Assessore ai Lavori pubblici		
Anna Caterina Miraglia		Assessore all'Istruzione		
Gaetano Giancano		Assessore al Bilancio		
Severino Nappi	Popolari UDEUR	Assessore al Lavoro		

Fonte: [https://it.wikipedia.org/wiki/Giunta\\_regionale\\_della\\_Campania](https://it.wikipedia.org/wiki/Giunta_regionale_della_Campania)

Il ciclo dei Fondi strutturali 2007-2013 era stato avviato, come si è detto, da Bassolino e Caldoro si trovò a gestire una situazione che presentava diversi risvolti critici. Il commissariamento della Regione per la questione dei rifiuti, lo sfioramento del patto di stabilità e le restrizioni e i tagli finanziari che ne conseguirono, la problematica della spesa e della riorganizzazione sanitaria furono i primi temi che si ritrovò ad affrontare. In più si era nel pieno della crisi finanziaria iniziata nel 2008. Il cambio di governo e la corsa alla chiusura della programmazione precedente, inoltre, avevano determinato ritardi. Con l'avvicendamento politico, la macchina

amministrativa – assecondando la prassi italiana dello *spoil system* – vide un ricambio tra i dirigenti apicali, che occupò altro tempo. Tuttavia, intorno all'attuazione dei Fondi strutturali si erano formati e consolidati gli interessi professionali e personali di un nucleo dirigenziale molto attivo, di nomina politica.

Alcune figure centrali a esso appartenenti – Capi di gabinetto, Capi di dipartimento – furono in grado di restare ai vertici in modo continuativo, anche nei passaggi del potere politico, a testimonianza del potere amministrativo che avevano acquisito. La competenza burocratica che avevano appreso nel corso dei cicli di programmazione fu strategica nel mantenimento delle posizioni e nella capacità di gestire i collegamenti anche con l'apparato politico e burocratico nazionale. Il Capo di gabinetto di Bassolino, Maria Grazia Falciatore, nonché responsabile della Programmazione unitaria dei fondi europei e dei fondi nazionali di sviluppo, dal 2011 al 2015 fu assegnato da Caldoro all'Autorità di controllo dei fondi europei e dei rapporti con la Commissione europea per la pianificazione e il coordinamento di queste attività. La stessa, dal 2015, diventò Vicecapo di gabinetto di De Luca e nuovamente Responsabile regionale della Programmazione unitaria. Una continuità di ruolo che dimostra anche una capacità di saper capitalizzare sulle reti costruite e di rimanere fluidi al loro interno ed esterno, ovvero nei passaggi politici istituzionali della regione e anche nella mobilità tra amministrazioni di livello diverso, come i comuni, per i rapporti instaurati con i gruppi politici regionali più influenti con cui avevano saldato alleanze ed esteso il proprio potere nella burocrazia pubblica.

Nella Giunta di Caldoro, inoltre, furono nominati diversi docenti universitari: Caterina Miraglia fu Assessore all'Istruzione e Severino Nappi al Lavoro, così come l'ex rettore dell'Università Federico II, Guido Trombetti, alla Ricerca. La delega al coordinamento dei Grandi progetti del POR fu assegnata all'Assessore ai Lavori pubblici, Edoardo Cosenza, un docente proveniente dal Dipartimento di Ingegneria dello stesso Ateneo.

Alcuni Grandi progetti erano stati ereditati dal governo precedente, altri furono aggiunti ex-novo. In totale erano 19 opere pubbliche di significativa rilevanza per l'intera regione che avevano lo scopo di risanare l'ambiente, di proseguire i lavori nel campo dei trasporti, di realizzare programmi di riqualificazione urbana. Diverse province e capoluoghi furono oggetto di investimenti per le infrastrutture, in relazione alle criticità che ciascun territorio esprimeva. Il Grande progetto per il 'Risanamento ambientale corpi idrici superficiali delle aree interne' riprendeva il tema del divario regionale, con interventi di depurazione che si distribuivano tra aree della provincia di Avellino e Benevento, del Litorale Domizio, dei Campi Flegrei, dei Regi Lagni. Si trattò di opere per un valore di circa 100 milioni di euro, che avrebbero avvantaggiato anche le zone costiere, poiché i reflui non trattati, confluendo nel fiume Volturno, finivano per inquinare le acque marine. Agire sulla riqualificazione ambientale avrebbe favorito, di conseguenza, il turismo. Il rafforzamento dei trasporti fu l'altro fuoco su cui anche la Giunta regionale Caldoro si impegnò. Il completamento delle linee della metropolitana di Napoli, l'ammodernamento del Porto di Salerno, la sistemazione di alcuni assi viari furono al centro dell'azione governativa e amministrativa.

La concertazione degli interessi con le parti sociali fu meno incisiva in questa fase. Vi era l'urgenza di velocizzare la spesa per le difficoltà incontrate dall'economia regionale, dovute alla crisi finanziaria del 2008. Solo alcune interlocuzioni, con specifici attori, furono mantenute. Le opere pubbliche messe a gara attirarono, per esempio, l'attenzione dell'Associazione dei costruttori, che rappresentavano molte imprese potenzialmente beneficiarie. I vertici di questa struttura apprezzarono la spinta impressa dalla Giunta per recuperare il ritardo negli

investimenti che si registrava alla metà all'incirca della programmazione e l'accompagnamento dato ai soggetti attuatori. L'accelerazione della spesa, impressa dal Dipartimento per le Politiche di sviluppo e dalla Commissione europea, tra il 2014 e 2015, era finalizzata sia a realizzare il completamento dei Grandi progetti, sia a finanziare misure ulteriori, potendo sovrapporre gli impegni di spesa delle due programmazioni 2007/2013 con quelli del 2014/2020.

Nel settore dei lavori pubblici furono fatti decreti di ammissione al finanziamento per molte opere comunali, per il completamento del polo tecnologico di San Giovanni a Teduccio, per interventi di depurazione del Sarno e dei Regi Lagni, per la messa in sicurezza delle strade del salernitano e del beneventano e degli edifici pubblici e di culto. In sostanza, si dava impulso agli appalti per l'edilizia pubblica e privata, ridando ossigeno a un settore che, dopo la fase espansiva e speculativa dei decenni precedenti, aveva registrato un declino. Diversamente, il rapporto con i sindacati e l'Unione industriali fu più complesso. Il timore di rischiare di perdere le risorse finanziarie assegnate al ciclo, portò le parti sociali a criticare congiuntamente l'operato dell'amministrazione per i ritardi riscontrati in attuazione, nonostante ci fosse stata la riprogrammazione delle risorse 2007-2013 con il Piano di azione e coesione (PAC). Esse segnalavano che si era nel pieno della crisi finanziaria e che la Campania e il suo capoluogo stavano arretrando sul fronte dell'economia, determinando delle crescenti tensioni sociali.

Le accuse furono riferite all'immobilismo dell'amministrazione regionale e del comune di Napoli (allora guidato da De Magistris) per gli interventi previsti per il recupero del Centro storico, Bagnoli, Napoli Est, il porto. Sin dall'insediamento della Giunta regionale di Caldoro, l'associazione degli industriali chiese di concentrare la spesa per gli investimenti su scelte prioritarie. Ciononostante, si stentava a raggiungere i risultati a causa di procedure farraginose, con tempi lunghi nell'emanazione dei bandi di gara, una bassa capacità di erogazione delle risorse dall'ente regionale ai comuni, uno scarso raccordo tra enti attuatori e beneficiari (questi ultimi spesso in ritardo sulla progettazione esecutiva). La complessa *governance* concepita dall'Unione Europea, che avrebbe richiesto un alto grado di coordinamento tra le amministrazioni nazionali, regionali e comunali, finì invece per bloccare le iniziative di sviluppo. A conclusione del ciclo 2007-2013, attraverso lo sforzo congiunto dell'insieme delle strutture regionali deputate alla gestione del programma, l'amministrazione certificò nel 2015 circa 2,9 miliardi di euro, pari al solo 65% del valore programmato complessivo.

Gli ulteriori 15 mesi concessi per la rendicontazione furono impiegati sia per certificare la restante parte delle spese liquidate sul POR, sia per concludere gli interventi avviati ma non ancora completati né finanziariamente né fisicamente (si veda la Tabella 13).

Questa criticità riguardò circa duemila progetti, per i quali occorreva una nuova copertura finanziaria e per questa ragione si usarono e integrarono varie fonti: il nuovo POR FESR 2014-2020, il Piano di azione e coesione 2007-2013, il Fondo sviluppo e coesione-Obiettivi di servizio e parte delle risorse attribuite al Programma operativo complementare (POC)<sup>17</sup>. Il Programma consentì il completamento, entro i termini previsti dagli Orientamenti di chiusura, degli interventi originariamente finanziati con le risorse del ciclo 2007-2013, evitando da un lato la

---

<sup>17</sup> I Programmi operativi complementari (POC) hanno lo scopo di garantire il completamento di interventi avviati nel ciclo 2007-2013 e di avviare nuove azioni relative al periodo 2014-2020. Essi sono finanziati da una quota delle risorse del Fondo di rotazione (L. 183/1987), destinate al cofinanziamento nazionale. La Giunta regionale della Campania approvò il proprio POC 2014-2020 con la DGR 59/2016. Il CIPE, con la delibera 10/2015, stanziò per la Regione – a valere sulle risorse del Fondo di rotazione – 1.732.749.429,23 euro.

de-certificazione da parte della Commissione europea e dall'altro che molti progetti di cui erano beneficiari i comuni campani rimanessero incompiuti.

**Tabella 13. Dotazione finanziaria e spesa certificata del POR FESR Campania 2007-2013 (euro)**

Priorità	Fondi totali del PO (dell'unione e nazionali)	Costo pubblico totale	Importo totale della spesa ammissibile certificata	Tasso di attuazione (%)
	a	b	c	d=c/a
1. Sostenibilità ambientale e attrattività culturale e turistica	1.165.000.000	1.165.000.000	1.170.252.619	100,45
2. Competitività del sistema produttivo	760.000.000	760.000.000	820.424.494	107,95
3. Energia	100.000.000	100.000.000	108.319.553	108,32
4. Accessibilità e trasporti	1.040.000.000	1.040.000.000	1.002.594.484	96,40
5. Società dell'informazione	290.000.000	290.000.000	310.660.347	107,12
6. Sviluppo urbano e qualità della vita	1.151.530.132	1.151.530.132	1.280.290.098	111,18
7. Assistenza tecnica e cooperazione	70.000.000	70.000.000	78.884.527	112,69
<b>TOTALE</b>	<b>4.576.530.132</b>	<b>4.576.530.132</b>	<b>4.771.426.455</b>	<b>104,23</b>

Fonte: Regione Campania (2017), *Rapporto finale di esecuzione del Programma Operativo FESR 2007/2013*.

Di questi aspetti si occupò il nuovo Presidente regionale, Vincenzo De Luca. Il ciclo di programmazione 2007-2013, infatti, ebbe come peculiarità il fatto che nella sua attuazione si avvicendarono tre differenti presidenti e giunte: Bassolino, Caldoro, De Luca. Quest'ultimo si ricandidò alle elezioni regionali del 2015, vincendo. Ancora una volta, un apporto risolutivo per tale vittoria fu dovuto a De Mita, con entrambi i contendenti che miravano ai voti dell'Unione di centro. Inizialmente De Mita sembrò puntare ancora sul Presidente uscente, ma poi finì per accordarsi con De Luca.

## 2.7. Il ritorno della 'sinistra': De Luca presidente regionale

L'ascesa di Vincenzo De Luca era coincisa con la 'stagione dei sindaci', che si era aperta dopo le amministrative del '93. Salerno, dagli anni Novanta in poi, era stata sostanzialmente sotto la sua egemonia politica. Nel 1990 era stato Vicesindaco della città e nel 1993 con il 71,3% dei consensi ne era diventato Sindaco. Fu riconfermato in successivi mandati ed ebbe esperienze politiche di livello nazionale, essendo eletto nel 2001 alla Camera dei deputati e diventando Sottosegretario ai Trasporti nel governo Letta. Il consenso di cui godette – e gode tuttora – a Salerno derivò dalla capacità che ebbe di rappresentare gli interessi territoriali nati intorno al progetto di trasformazione urbana (Pirone, 2017). Sotto la sua guida politica, la città riuscì a trovare un percorso di crescita, nonostante lo scarso pluralismo e la bassa partecipazione nelle scelte politiche imputati al sindaco e nonostante i problemi giudiziari incontrati. Salerno si è infatti inserita in un circuito turistico e culturale che l'ha proiettata in una dimensione nazionale e resa il fulcro del circuito turistico della provincia: la costiera amalfitana, il Parco archeologico di Paestum, il Parco nazionale del Cilento e Vallo di Diano. Altri importanti investimenti, realizzati anche tramite i Fondi strutturali europei, hanno riguardato le 'Vie del mare' e la riqualificazione dell'area del porto.

Quando fu eletto a capo dell'amministrazione regionale nel 2015, De Luca varò una Giunta i cui componenti più ristretti e fiduciari provenivano dall'esperienza salernitana. Il Vicepresidente, Fulvio Bonavitacola, era un salernitano appartenente al suo *entourage* politico sin da quando era stato sindaco. Si trattava di uno dei suoi uomini più fidati e di esperienza, già deputato della Repubblica, che fu riconfermato da De Luca quando vinse di nuovo le elezioni regionali nel 2020. Lo stretto rapporto con esponenti politici della città e della provincia salernitana è una caratteristica della capacità di ramificazione politica di De Luca. Queste persone hanno avuto ruoli di vertice nell'amministrazione regionale e in altre istituzioni pubbliche e private con cui il

Presidente si relaziona per il suo operato. Il rapporto privilegiato con Salerno è stato mantenuto nel tempo ed emerge poi da altri aspetti, anche in relazione ai fondi europei attratti ed erogati per interventi in città.

Il potere politico di De Luca si è esteso, seppure con alcune peculiarità, a livello nazionale. Entrambi i figli si sono indirizzati verso la carriera politica, diventando deputati o assessori, militando nel Partito democratico. Il rapporto con questo partito nazionale e regionale, invero, è stato contrassegnato da continue tensioni e conflittualità, spesso ricomposte proprio per la sua capacità di raccogliere consensi e voti. Anche con il Governo nazionale, in varie vicende, De Luca si è contraddistinto per le sue posizioni poco in linea.

Sin dalla sua prima Giunta regionale De Luca prosegue la prassi di reclutare docenti universitari, alla ricerca di competenze esterne alla politica, in linea con le precedenti esperienze di governo regionale. Nella composizione della Giunta formata nel 2015 vi fu un Assessore – Serena Angioli – specificatamente dedicato ai Fondi strutturali europei, un segnale della rilevanza a essi attribuita. Esperta di programmazione e gestione, Angioli aveva legami con alcune Direzioni della Commissione Europea e di alcuni Ministeri nazionali, con cui aveva collaborato intensamente nell'arco della sua carriera. Ancora, Assessore al Bilancio dal 2015 al 2018 fu una docente di Economia aziendale, Lidia D'Alessio, presso l'Università degli studi di Roma Tre, che aveva lavorato come consulente per grandi aziende pubbliche e private. Esterna al contesto regionale, D'Alessio sarà sostituita, dopo le dimissioni date nel 2018, da Ettore Cinque, professore di Economia aziendale dell'Università degli Studi della Campania 'Luigi Vanvitelli', dal cui percorso professionale si evince che fosse molto addentro i meccanismi politici e istituzionali della regione: nel governo Caldoro era stato consulente del Commissario *ad acta* per la prosecuzione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario dal 2010 al 2013; nel 2012 aveva ricevuto un incarico nella struttura istituita per dare sostegno ai Commissari straordinari nominati per la realizzazione e gestione di impianti di trattamento dei rifiuti; nel 2013 era diventata Sub Commissario *ad acta* per la prosecuzione del Piano di rientro dai disavanzi e per la riqualificazione del Servizio sanitario regionale. E così via, fino a diventare un uomo di fiducia anche della rete politica di De Luca, che lo promuove assessore sia nel primo che nel secondo mandato.

Un altro professore universitario, Amedeo Lepore, docente di Storia economica, sempre all'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli e appartenente all'ala riformista del Partito democratico, con un passato politico significativo (componente della Giunta del Comune di Napoli negli anni 2000-2006, con Bassolino sindaco) fu chiamato da De Luca nella Giunta della Regione Campania come Assessore alle Attività produttive dal 2015 al 2018. Il ruolo di Lepore alle Attività produttive si caratterizzò per le relazioni intessute con l'allora Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno De Vincenti (governo Gentiloni 2016-2018), una personalità proveniente anch'essa dal mondo accademico, con una carriera politica focalizzata sull'economia e sull'industria, essendo stato Sottosegretario di stato e Viceministro allo Sviluppo economico. Come assessore, Lepore promosse l'Accordo di programma quadro con il MISE e Invitalia, integrando Fondi regionali con quelli nazionali. Il suo inserimento in reti nazionali – con il Partito democratico e i centri di governo – è testimoniato anche dalle attività svolte successivamente: dal novembre 2021 fino al termine della legislatura farà parte della Commissione di esperti del Ministro per il Sud per la individuazione degli Obiettivi strategici del Fondo di sviluppo e coesione per il periodo di programmazione 2021-2027, contribuendo alla

stesura del documento. Si dimise da assessore nel 2018, prima della fine del mandato, e fu sostituito da una figura molto più politica.

Gli succedette, infatti, Antonio Marchiello, altro uomo di fiducia del presidente De Luca, con un trascorso da dipendente dell'amministrazione regionale sin dagli anni Ottanta. Marchiello aveva ricoperto ruoli dirigenziali e di commissario, soprattutto nell'ambito sanitario. Godeva di solide reti politiche interne all'amministrazione e conosceva bene molti dirigenti di livello apicale. Anche in questo caso, il suo operato non si discostò dalle decisioni strategiche già intraprese: l'industria regionale veniva identificata nelle sue fondamenta dai settori aeronautico, automobilistico, agroalimentare e dell'abbigliamento, sostenuti dai processi di digitalizzazione e innovazione, sotto impulso, peraltro, del programma Industria 4.0 dell'Unione europea, ripreso a livello nazionale.

**Quadro 4. La X legislatura regionale in Campania (2015-2020)**

Assessore	Partito	Carica	Competenze/Deleghe	Note
Vincenzo De Luca	Partito democratico	Presidente della Regione	Agricoltura, Sanità, Trasporti, Sicurezza, Fondi europei, Cooperazione europea e bacino euro-mediterraneo, Politiche integrate di sicurezza e legalità, Politiche di accoglienza e integrazione e relativi rapporti con il Governo centrale	
Fulvio Bonavitaola		Vicepresidente della Regione e Assessore all'Ambiente	Politiche ambientali	Fino a maggio 2018 aveva anche la carica di Assessore all'Urbanistica.
Lidia D'Alessio	Indipendente	Assessore al Bilancio		A maggio 2018 viene sostituita da Ettore Cinque.
Ettore Cinque	Indipendente	Assessore al Bilancio	Finanziamento del sistema sanitario regionale e informatizzazione dei processi amministrativi	Entra in giunta nel maggio 2018, sostituendo Lidia D'Alessio.
Bruno Discepolo	Indipendente	Assessore all'Urbanistica	Governo del territorio	Entra in giunta nel maggio 2018, prendendo la carica che precedentemente era del Vicepresidente Bonavitaola.
Valeria Fascione	Indipendente	Assessore all'Internazionalizzazione	Start up e innovazione	
Lucia Fortini	Indipendente	Assessore all'Istruzione	Politiche giovanili e politiche sociali	A maggio 2018 gli viene conferita la delega alle Politiche Giovanili.
Amedeo Lepore	Indipendente	Assessore alle Attività produttive	Ricerca scientifica	A maggio 2018 lascia la carica.
Gerardo Capozza	Indipendente	Assessore alle Attività produttive	Ricerca scientifica	Entra in giunta nel maggio 2018, sostituendo Amedeo Lepore, ma abbandona la carica il 31 maggio 2018.
Antonio Marchiello	Indipendente	Assessore alle Attività produttive	Ricerca scientifica	Entra in giunta sostituendo Gerardo Capozza.
Chiara Marciani	Indipendente	Assessore alla Formazione	Pari opportunità	
Corrado Matera	Indipendente di area UdC	Assessore allo Sviluppo	Promozione del turismo	Nominato dal presidente De Luca a febbraio 2016.
Sonia Palmeri	Indipendente	Assessore al Lavoro	Risorse umane	
Franco Roberti	Indipendente	Assessore alla Sicurezza e alla legalità	Politiche integrate di sicurezza e legalità, politiche di accoglienza e integrazione e relativi rapporti con il Governo centrale	Entra in giunta nel maggio 2018, ma lascia la carica e le deleghe il 2 luglio 2019.
Serena Angioli	Indipendente	Assessore ai Fondi europei	Politiche giovanili, cooperazione europea e al bacino euro-mediterraneo	A maggio 2018 lascia la carica e le deleghe.

Fonte: [https://it.wikipedia.org/wiki/Giunta\\_regionale\\_della\\_Campania](https://it.wikipedia.org/wiki/Giunta_regionale_della_Campania)

La conclusione del POR 2007-2013 – il *Rapporto finale di esecuzione* è del 2017 – coincide con l'avvio di quello del 2014-2020, comportando per l'amministrazione un notevole sforzo. Il ciclo si era contraddistinto per eventi esterni, dalla crisi finanziaria del 2008 all'alluvione del Sarno del 2015, che avevano costretto l'amministrazione a rivederne le priorità. Gli ultimi due anni a disposizione erano stati segnati da una rincorsa per rendicontare e certificare la spesa.

Durante il lancio del POR Campania FESR 2014-2020, De Luca sottolineò che avrebbe evitato la parcellizzazione degli interventi e la dispersione delle risorse comunitarie, con il fine di rimarcare una differenza rispetto alla gestione passata. Ma ribadì che gli indirizzi strategici avrebbero privilegiato le grandi infrastrutture, in continuità con le scelte fatte nel ciclo precedente e in sintonia con le scelte del Governo nazionale: l'Alta Capacità Napoli-Bari, i porti, e, per quanto riguarda Napoli, i collegamenti con gli Interporti di Nola e Marcianise e gli aeroporti. Gli investimenti riguardarono i trasporti (acquisto di nuovi treni e completamento delle linee metropolitane di Napoli), gli strumenti finanziari per la competitività delle imprese, gli interventi per il risanamento ambientale (Regi Lagni, Litorale Domitio e Campi Flegrei). E ancora, il supporto alla tutela dell'ambiente, alla promozione del patrimonio culturale e al potenziamento dell'offerta turistica. La consapevolezza di dover completare molte opere pubbliche e di dover dare slancio a nuovi progetti, come quelli legati all'innovazione tecnologica e alla banda larga, lo condusse inoltre a realizzare un Piano per il rafforzamento amministrativo, un ulteriore nodo su cui occorreva lavorare. Anche il ciclo 2014-2020 fu caratterizzato da vicende esterne e inaspettate, come l'emergenza pandemica. Le misure di contrasto al Covid-19 furono inserite nel Piano socioeconomico per il rafforzamento del sistema sanitario, il sostegno alle famiglie, ai professionisti e alle imprese.

Alle elezioni del 2020, De Luca si ricandidò e fu rieletto. Nella nuova Giunta, vi furono diverse conferme, e tra queste quella di BonavitaCola, sempre nel ruolo di Vicepresidente.

**Quadro 5. La XI legislatura regionale in Campania (2020)**

Assessore	Partito	Carica	Competenze/Deleghe
Vincenzo De Luca	Partito democratico	Presidente della Regione	Sanità e Trasporti
Fulvio BonavitaCola		Vicepresidente della Regione e Assessore all'Ambiente	Firma delle procure e dei mandati alle liti agli avvocati incaricati del patrocinio e difesa in giudizio della Regione Campania e rapporti con l'avvocatura regionale
Armida Filippelli		Assessore alla Formazione professionale	
Nicola Caputo	Italia Viva	Assessore all'Agricoltura	
Felice Casucci	Noi Campani	Assessore al Turismo	Semplificazione amministrativa
Ettore Cinque	Indipendente	Assessore al Bilancio	Finanziamento del sistema sanitario regionale, informatizzazione dei processi contabili e gestionali in ambito sanitario della giunta regionale
Bruno Discepolo	Indipendente	Assessore all'Urbanistica	Governo del territorio
Valeria Fascione	Indipendente	Assessore alla Ricerca e all'internazionalizzazione	Innovazione e <i>start up</i>
Lucia Fortini	De Luca Presidente	Assessore alla Scuola	Politiche giovanili e politiche sociali
Antonio Marchiello	Indipendente	Assessore alle Attività produttive	Lavoro, demanio e patrimonio
Mario Morcone	Indipendente di area PD	Assessore alla Sicurezza	Legalità e immigrazione

Fonte: [https://it.wikipedia.org/wiki/Giunta\\_regionale\\_della\\_Campania](https://it.wikipedia.org/wiki/Giunta_regionale_della_Campania)

Durante questi sviluppi delle vicende regionali, a Napoli si era avviata la stagione del sindaco De Magistris. Alla fine del secondo mandato Jervolino, la città aveva raggiunto un disavanzo finanziario enorme, che nel 2011 fu ereditato dal nuovo sindaco, un magistrato che, in dissenso

con la categoria di appartenenza e coinvolto in alcune inchieste giudiziarie, aveva deciso di scendere nel campo della politica. Nonostante i tentativi fatti per risanare il bilancio, il Comune nel 2013 si trovò in condizione di predissesto. Il tratto principale dell'azione amministrativa del nuovo sindaco fu una sorta di isolamento che lo pose spesso in conflitto ideologico e istituzionale con il Governo nazionale e soprattutto, dopo la rielezione del 2016, con quello regionale. Il rapporto con De Luca fu costellato da diversi scontri, che non agevolò la collaborazione istituzionale. Nel decennio della 'rivoluzione' arancione e dell'affermazione di un populismo di sinistra, Napoli fu caratterizzata da un immobilismo amministrativo che si leggeva nelle condizioni della città: trasporto pubblico inefficiente, interventi per la viabilità non conclusi, grandi progetti rimasti fermi. È pur vero che il governo di De Magistris coincise con una fase di pesanti tagli ai trasferimenti e che fu colpito dalle conseguenze di una crisi finanziaria globale che stremò le fasce deboli della città. Occorre inoltre considerare che la macchina burocratica era in forte carenza di organico (Brancaccio, 2021). Va tuttavia riconosciuto che in quel periodo cominciò una forte crescita del turismo, che favorì le strutture alberghiere, museali, commerciali e della ristorazione.

I legami con il governo nazionale del tempo – la settima legislatura della Repubblica, dal 2013 al 2018, guidata prima da Letta, poi da Renzi e, infine da Gentiloni – furono deboli anche per la scarsa affinità ideologica che ebbe con essi. Malgrado ciò, il sindaco firmò un accordo con Gentiloni per circa 26 milioni di euro da destinare alle periferie, più segnatamente a Scampia. Altri finanziamenti arrivarono dal governo successivo, quello che ebbe a capo Conte, attraverso un contratto interistituzionale di sviluppo che riguardò interventi da attuare nel centro storico. Al termine del mandato, dopo vari tentativi di fondare un movimento, De Magistris creò DeMa e si avvicinò a Potere al popolo, ma i due partiti non riuscirono a trovare un'intesa e un progetto unitario. Alle elezioni del 2021, appoggiò una candidata che era stata Assessore nella sua Giunta, la quale entrò in competizione con Gaetano Manfredi, già Ministro per l'Università ed ex Rettore dell'Università Federico II di Napoli.

Con la vittoria di Manfredi, il rapporto tra politica e università diventò esplicito. La sua carriera era stata all'insegna del lavoro accademico e gestionale. Nel 2010 aveva assunto e la carica di Prorettore dell'Ateneo federiciano, nel 2014 si era candidato per il rettorato, vincendo le elezioni con un altissimo consenso e governando l'Ateneo sino al 2020. Dall'attività svolta si evince come la rete di relazioni che aveva costruito e nel tempo si era allargata a livello nazionale: per due volte consecutive – 2015 e 2018 – era stato eletto a capo della Conferenza dei rettori italiani. Dal punto di vista politico, pur candidandosi a sindaco come indipendente, egli orbitava – e orbita – intorno alla galassia del Partito democratico. Quando Luigi Nicolais, docente di Ingegneria della Federico II – e, come si è visto, già Assessore con delega all'Università e Ricerca con Bassolino nella prima Giunta regionale – era diventato Ministro per le riforme e l'innovazione della pubblica amministrazione nel secondo governo Prodi, Manfredi era stato nominato suo consigliere tecnico (2006-2008). Lo stesso Nicolais, dopo l'esperienza di Ministro, nel 2008 era stato eletto deputato per il Partito democratico e, successivamente, nominato Presidente del Consiglio nazionale delle ricerche. Il fratello di Manfredi è peraltro un dirigente dello stesso partito, ed è stato deputato della Repubblica dal 2013 al 2018.

Nel secondo Governo Conte, Manfredi fu nominato Ministro dell'Università, forte dell'esperienza accumulata e del positivo bilancio che gli viene riconosciuto da più parti per quanto realizzato in ambito universitario. Nel 2021 si insediò nel palazzo municipale di Napoli, avendo ricevuto l'appoggio di ben 13 liste. Oltre che con il Partito democratico, ci saranno

accordi con il Movimento Cinque Stelle, una parte dell'ex-Giunta di De Magistris, Italia viva e Noi Campania di Clemente Mastella. Una volta eletto, tutti i nodi preesistenti della città si ripresentarono: il buco in bilancio, le critiche condizioni urbane dei trasporti, la problematica gestione dei rifiuti, la debolezza delle politiche sociali, la lunghissima e mai risolta vicenda di Bagnoli e della sua riqualificazione ambientale. Prima di candidarsi egli aveva posto alcune condizioni, chiedendo al governo nazionale di aiutare il Comune a ripianare il disavanzo finanziario. Il Patto per Napoli fu concepito dal secondo governo Conte e firmato a Napoli dal successivo Presidente del Consiglio, Mario Draghi. Una dimostrazione dei forti legami che egli aveva.

Nella Giunta che Manfredi varò, molti componenti erano già stati coinvolti in precedenti giunte regionali e comunali, e in essa furono nominati, ancora una volta, docenti universitari. Una linea di continuità con quanto si era verificato nelle precedenti amministrazioni regionali e della città di Napoli, che si spiega con la precedente esperienza universitaria di Manfredi, con l'affinità politica con il centro-sinistra e con il fatto che la rete locale è ristretta a pochi attori che nel tempo, in modo talvolta intercambiabile, hanno ruotato all'interno dei vari cicli politici senza mai uscirne. L'Assessore con delega ai Grandi progetti nel governo regionale di Caldoro – Edoardo Cosenza – cura ora i trasporti e la mobilità a livello comunale. Ancora, del turismo si occupa una figura politica di ampia esperienza, Teresa Armato, che, oltre ad avere ruoli nazionali nel suo partito, la Margherita, era presente nella prima e seconda Giunta regionale di Bassolino; alle politiche giovanili e del lavoro va l'ex-assessore alla formazione della prima Giunta regionale di De Luca. Infine, un'altra figura chiave della dirigenza amministrativa – Maria Grazia Falciatore – nominata Capo di Gabinetto da Manfredi, aveva ricoperto come si è detto lo stesso incarico con Bassolino, mentre con Caldoro era stata all'Autorità di controllo dei Fondi strutturali, e, ancora, era stata Vicecapo di gabinetto con De Luca. Appare prematuro fare un bilancio di una consiliatura ancora in corso, va ribadito tuttavia che Napoli sembra aver ripreso la sua egemonia sugli altri capoluoghi della regione ed essersi reinserita in una dimensione politica nazionale.

### 3. Considerazioni Conclusive

#### 3.1 Dagli anni Novanta a oggi: lo sviluppo della Campania tra fattori esogeni ed endogeni

Quanto ha contribuito la Politica di coesione europea, seguendo questo approccio fondato sulla *governance* multilivello, che mira a stimolare la partecipazione dal basso e l'attivo coinvolgimento degli *stakeholders* operanti sul territorio (Mayntz, 1999; Piattoni, 2005), a modificare il contesto economico e sociale della regione Campania e delle sue province?

A questa prima domanda, si può rispondere considerando che, nell'arco di un trentennio, la Politica di coesione è stata una leva per accrescere le potenzialità delle risorse endogene regionali in alcuni campi di intervento e, al tempo stesso, è stata frenata da condizioni esogene. I problemi esogeni – crisi finanziaria del 2008, taglio dei trasferimenti nazionali, Covid-19 – hanno costretto in alcuni casi a rivedere gli obiettivi della programmazione, in altri a usare i finanziamenti comunitari per tamponare le emergenze che si palesavano di volta in volta. In più, lo si è detto, la Politica di coesione europea è strutturalmente molto più complessa di qualsiasi altra politica ordinaria, richiedendo capacità di coordinamento e di interazione, competenze e *know-how* non sempre presenti nelle amministrazioni locali coinvolte.

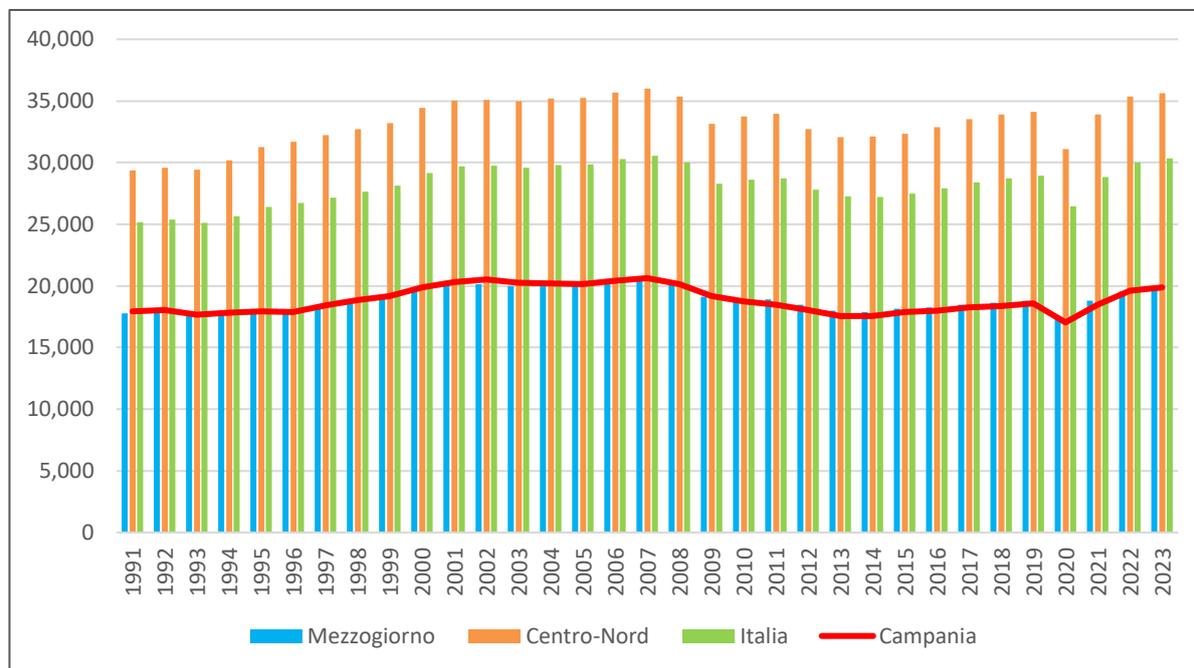
Diverse analisi hanno evidenziato i risultati ambivalenti dispiegati in Campania dalla politica di coesione nel suo ormai pluridecennale percorso di attuazione. Esse sono giunte alla conclusione che gli interventi che hanno migliorato in misura più rilevante e duratura la qualità del contesto regionale campano sono quelli che hanno portato alla realizzazione di infrastrutture di trasporto (strade, reti ferroviarie, trasporto urbano su ferro 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 ed ambientali. Tali investimenti hanno migliorato l'accessibilità e la qualità del tessuto urbano sia delle città di maggiori dimensioni (Napoli in particolare), sia di centri urbani minori. Gli interventi a sostegno della competitività delle imprese, dell'innovazione tecnologica e della ricerca sono stati ritenuti meno efficaci (Polverari e Vitali, 2010; Polverari e Tagle, 2015).

In definitiva, si segnala che gli interventi realizzati non hanno comunque indotto effetti di lungo termine sulla crescita del PIL regionale e sull'occupazione. In effetti, nel periodo della Politica di coesione, lo sviluppo socioeconomico della Campania è stato caratterizzato da alti e bassi, restando tuttavia costantemente inferiore a quello delle regioni del Centro-Nord. Alla crescita registrata fino al 2008, segue un rallentamento che successivamente sfocia in una marcata decrescita a causa dell'epidemia da Covid-19 (si veda la Figura 5).

Tra il 1991 e il 2022, il tasso di disoccupazione della regione ha mostrato un andamento altalenante, così come si è verificato per le altre macroaree. Si è avuta una riduzione della disoccupazione, nel 1993 e nel 2007, con valori pari al 15,30% e all'11,20%. Tuttavia, nel 2015 si è registrato un picco, con un tasso di disoccupazione del 21,50%. Nel complesso, nel periodo considerato, la regione presenta un tasso di disoccupazione medio del 17,84%,

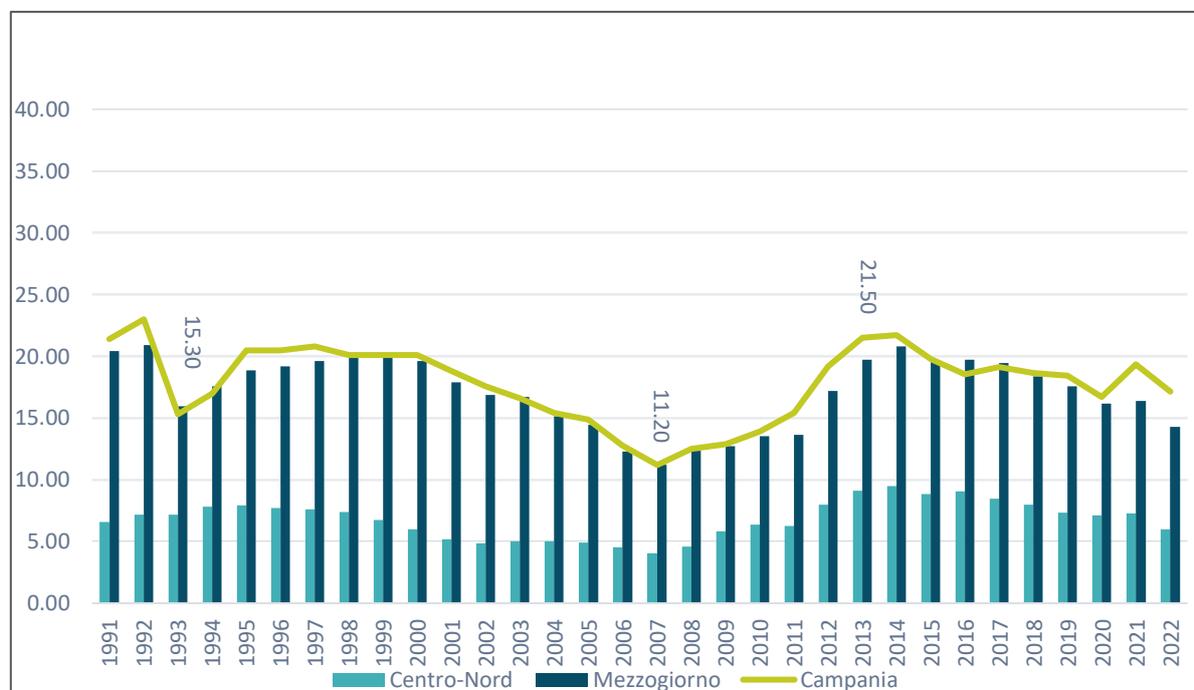
superiore rispetto alla media del Centro-Nord che si attesta al 6,79% e in linea con la media del Mezzogiorno pari al 17,15% (si veda la Figura 6).

**Figura 5. Prodotto interno lordo pro-capite in Campania, nel Mezzogiorno, nel Centro-Nord e in Italia, 1991-2023 (euro costanti 2015)**



Fonte: Ns. elaborazioni su dati Svimez (2011) e Istat, I.stat. Accessibile su [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN\\_PILT](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN_PILT) (consultato nel maggio 2024).

**Figura 6. Tasso di disoccupazione in Campania, nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord, 1991-2022**



Fonte: per gli anni 1991-2015, ns. elaborazioni su dati Istat, *Serie Storiche*, Tassi di occupazione, disoccupazione e attività per classe di età, sesso, regione e ripartizione geografica - Anni 1977-2015. Accessibile su:

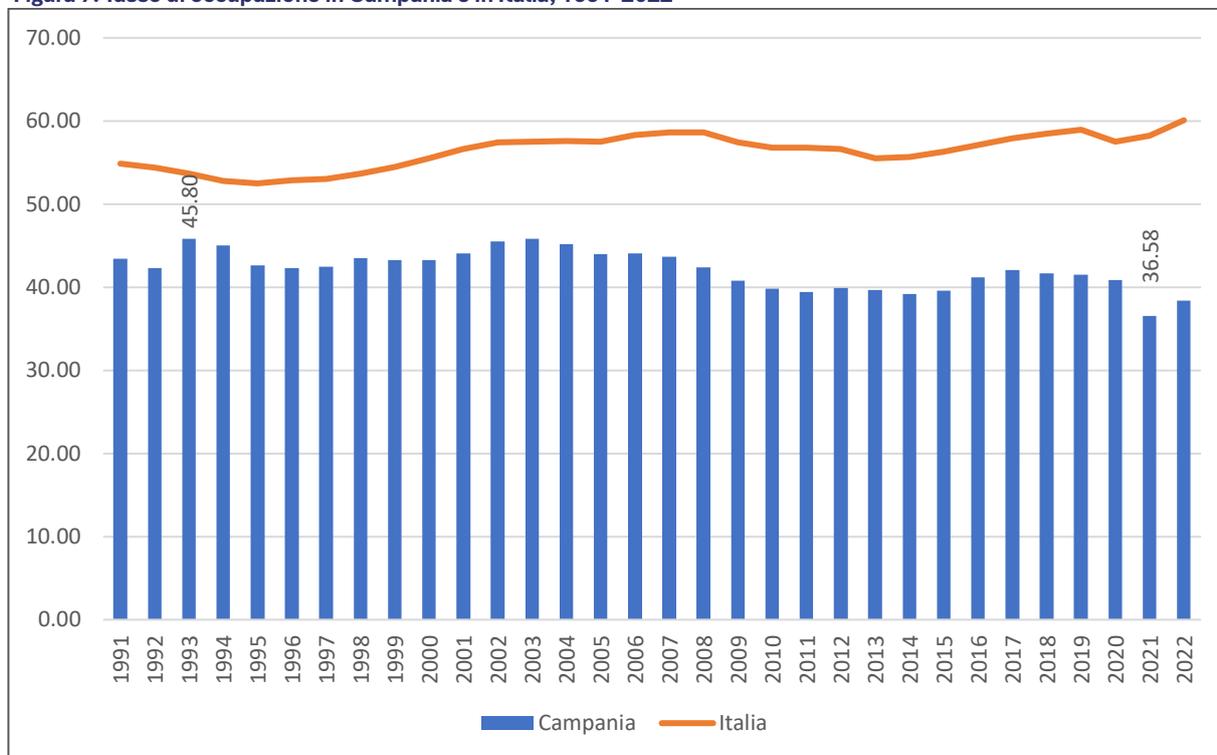
[https://seriestoriche.istat.it/fileadmin/documenti/Tavola\\_10.8.1.xls](https://seriestoriche.istat.it/fileadmin/documenti/Tavola_10.8.1.xls) (consultato nell'aprile 2024). Per gli anni 2016-2022, ns.

elaborazioni su dati Istat, I.stat. Accessibili su

[https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1\\_Z0500LAB.1.0/LAB\\_OFFER/DCCV\\_POPCOND1/IT1.532\\_930\\_DF\\_DCCV\\_POPCOND1\\_4.1.0](https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1_Z0500LAB.1.0/LAB_OFFER/DCCV_POPCOND1/IT1.532_930_DF_DCCV_POPCOND1_4.1.0) (consultati nel maggio 2024).

Per quanto riguarda il tasso di occupazione, si conferma l'andamento registrato nel primo periodo (1950-1990): il tasso rimane sempre al di sotto della media nazionale con valori intorno al 40%, presentando un valore massimo nel 1994 (45,80%) e il valore minimo nel 2021. Su tutto il periodo il tasso di occupazione medio è del 42,17% (si veda la Figura 7).

Figura 7. Tasso di occupazione in Campania e in Italia, 1991-2022



Fonte: per gli anni 1991-2015, ns. elaborazioni su dati Istat, *Serie Storiche*, Tassi di occupazione, disoccupazione e attività per classe di età, sesso, regione e ripartizione geografica - Anni 1977-2015. Accessibile su:

[https://seriestoriche.istat.it/fileadmin/documenti/Tavola\\_10.8.1.xls](https://seriestoriche.istat.it/fileadmin/documenti/Tavola_10.8.1.xls) (consultato nell'aprile 2024). Per gli anni 2016-2022, ns.

elaborazioni su dati Istat, I.stat. Accessibili su

[https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1.Z0500LAB.1.0/LAB\\_OFFER/DCCV\\_POPCOND1/IT1.532\\_930\\_DF\\_DCCV\\_POPCOND1\\_4.1.0](https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1.Z0500LAB.1.0/LAB_OFFER/DCCV_POPCOND1/IT1.532_930_DF_DCCV_POPCOND1_4.1.0) (consultati nel maggio 2024).

Questi dati dimostrano che le argomentazioni a sostegno di una certa inefficacia delle politiche regionali nella fase della Politica europea di coesione sono in parte condivisibili, ma andrebbero maggiormente contestualizzate rispetto alle condizioni esogene e alle politiche economiche di livello nazionale. La crescita della competitività regionale è stata condizionata da un ciclo congiunturale molto critico che non ha segnato solo le *performance* delle aziende campane, le quali, anzi, in alcuni settori dell'industria si sono mostrate resilienti o sono addirittura riuscite ad aumentare il fatturato (Banca d'Italia, 2021).

Va anche sottolineato come le politiche economiche nazionali, a partire dagli anni Novanta abbiano in parte abdicato al loro ruolo di sostegno al lavoro e alle imprese, delegandolo ai governi regionali che, da soli, hanno fatto fatica a intraprendere indirizzi e strategie adeguate. Su quest'ultimo aspetto si può anzi affermare che, a partire dal ciclo di programmazione 2000-2006, la Campania ha mantenuto una certa continuità e coerenza nelle strategie che si sono susseguite, le quali hanno continuato a porre al centro l'industria regionale. Il ridimensionamento di quest'ultima è parte di un processo più ampio che ha investito, e investe, l'intera economia industriale italiana. Il declino della grande impresa si è tradotto, anche in Campania, in una contrazione dell'occupazione regionale nell'industria in senso stretto, mentre si è parallelamente accelerata la terziarizzazione dell'economia.

La regione, dagli anni Novanta in poi, ha faticato a trovare un sentiero di crescita economica stabile, ma per alcuni aspetti ha avviato un processo di trasformazione molto rilevante. Da polo industriale, la sua città capoluogo è diventata polo terziario e turistico. 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. In tale direzione, per esempio, si muove il polo di S. Giovanni a Teduccio, che si sviluppa come intervento di riqualificazione urbana orientato a creare un'area di localizzazione attrattiva per aziende innovative e *start-up*. Anche l'area di Bagnoli è stata interessata da un processo di riqualificazione ancora, però, sostanzialmente incompiuto. La città di Napoli, in maniera metaforica, viene descritta come un Giano bifronte (Frascani, 2017), che nonostante le sue criticità, ha degli anticorpi vitali e degli elementi di dinamicità inattesi, spesso poco visibili a uno sguardo superficiale.

Lo stesso tessuto economico regionale nell'arco dell'ultimo ventennio ha mostrato un certo dinamismo: dallo sviluppo del comparto agroalimentare a quello del sistema moda (De Vivo, 2018), fino all'espansione dei flussi turistici (da Napoli alle isole, fino ad arrivare a Pompei e Sorrento), 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 infrastrutturale e dei trasporti miravano a generare vantaggi localizzativi per le aziende e ridurre i relativi costi, strutturando un ecosistema funzionale avanzato. Del resto, le scelte localizzative delle aziende sono oggi sempre più dipendenti dalle variabili di contesto (Triglia, 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 di sviluppo devono di conseguenza mirare a costruire un contesto territoriale di qualità, funzionale all'erogazione di quei beni e servizi collettivi per la competitività di cui le aziende innovative necessitano (Crouch *et al.*, 2004) e di cui usufruiscono tipicamente nel luogo di insediamento, traendone vantaggi competitivi sofisticati (Saxenian, 2002).

Un secondo interrogativo da porsi in merito alle politiche della seconda fase è il seguente: la differente impostazione della politica regionale, il cambiamento nelle regole del gioco e una gestione più decentrata delle politiche per lo sviluppo, hanno contribuito a modificare i comportamenti e le logiche di azione degli attori territoriali?

Dall'analisi sul secondo periodo emerge come i cicli di programmazione della Politica europea di coesione, pur differenti negli obiettivi, hanno concorso alla ridefinizione delle reti e dei gruppi di interesse territoriali. La dimensione provinciale, che aveva costituito la base dell'organizzazione e della strutturazione del potere locale nel primo periodo, dominato dalle correnti democristiane nazionali e dai *leader* locali, è stata progressivamente indebolita e si è ricomposta intorno all'amministrazione regionale. Il rafforzamento delle competenze nella

gestione delle politiche per lo sviluppo e le trasformazioni che hanno attraversato i partiti politici si sono combinati in modo tale da far confluire, intorno ai Fondi Strutturali, un ceto politico molto più frammentato, ma comunque rappresentato dalle componenti rimaste dalla destrutturazione del Partito comunista e della Democrazia cristiana. Gli attori territoriali sono stati proiettati nella complessa articolazione delle politiche regionali, in una filiera istituzionale che ricomprendeva l'Unione Europea, il Governo nazionale, l'Amministrazione regionale e gli altri enti territoriali. Ed è intorno alla programmazione dei Fondi strutturali che si sono formati e rafforzati gli interessi professionali e personali di un nucleo politico e dirigenziale appartenente all'amministrazione regionale. Alcune figure politiche sono diventate centrali, gestendo un potere personale molto forte e per lungo tempo, anche per la difficoltà che attraversavano i partiti. Emblematici sono stati Bassolino e De Luca per il centro sinistra, entrambi espressione del movimento e dell'innovazione apportati dai sindaci nei primi anni Novanta, ma è anche interessante notare il ruolo avuto nelle vicende campane da Ciriaco De Mita, già figura di spicco durante l'Intervento straordinario, come elemento di continuità e di collegamento politico tra la prima e la seconda fase delle politiche per lo sviluppo della regione.

Quanto ai dirigenti regionali, essi sono attori per certi versi divenuti indispensabili per le informazioni e l'*expertise* acquisita nei cicli di programmazione che si sono susseguiti a partire dagli anni Duemila. Anch'essi rappresentano un elemento di continuità che si è costruito intorno alle politiche regionali. Questo segmento è stato in grado di restare ai vertici dell'amministrazione anche nei cambi di colore politico. Le competenze apprese proprio in funzione della gestione dei Fondi, si è consolidata nel tempo e è divenuta punto di forza nello scambio politico. Essendo detentrici del sapere esperto, in una situazione dove la complessità delle regole e delle procedure è molto elevata, la componente dirigenziale usa strategicamente questo vantaggio acquisito per il mantenimento delle proprie posizioni, poiché una tale competenza è necessaria sia per i collegamenti con l'amministrazione nazionale sia con quella dell'Unione europea. Questa continuità di ruolo evidenzia anche la capacità di saper usare le reti costruite e di essere fluidi al loro interno ed esterno.

Ma il punto è un altro: nei vent'anni circa di Politica europea di coesione 'regionalizzata', le reti politiche ed amministrative si sono modificate e sono diventate sempre più strette e fiduciarie, come risposta alla complessità di un modello di governo che, chiamando in causa numerosi attori nella definizione e nell'attuazione delle politiche regionali, avrebbe potuto generare una dispersione di coordinamento e gestione. A livello territoriale, invece, i gruppi portatori di interessi politici ed economici sono diventati più frammentati tra di loro, ma maggiormente coesi al loro interno.

### **3.2. La lunga storia dello sviluppo campano. Intervento straordinario e Politica Europea di coesione**

La disamina presentata nei capitoli precedenti si è concentrata sulle condizioni e sul percorso di sviluppo della regione Campania, considerando un lungo arco temporale, che parte dal secondo dopoguerra e arriva sino a oggi. Essa si è articolata intorno a un filo conduttore che ha cercato di fare emergere quanto abbiano contato i fattori endogeni nella costruzione di un modello di sviluppo sostenuto dalle politiche pubbliche. La letteratura che si è occupata di tali argomenti ha tratteggiato un profilo della regione dove gli esiti dell'azione pubblica sono stati interpretati per lo più in negativo, essendo rimasti invischiati in dinamiche sociopolitiche che ne avrebbero minato le potenzialità. Questo lavoro, invece, ha teso a complicare tale lettura, esplorando in che modo e perché, nonostante la Campania non abbia compiuto un

significativo balzo in avanti, essa sia riuscita comunque a essere resiliente. I dati macroeconomici della regione delineano un quadro economico e sociale per certi versi immobile, con caratteri di arretratezza che si trascinano dal dopoguerra a oggi e che sembrano imm modificabili.

Il modo di procedere nella narrazione è consistito nel dividere, ai soli fini analitici, in due periodi storici – quello fordista e quello neoliberista (Martinelli, 2020, 2022) – la storia dello sviluppo regionale, per verificare se le due differenti impostazioni dell'azione pubblica siano la variabile esplicativa da cui è dipeso l'andamento, con i salti, la stabilità e/o il declino, dello sviluppo regionale. A livello macroregionale, in effetti, si assiste a un permanere di criticità socioeconomiche durevoli nel tempo (Vecchione e Ruberto, 2022), ma è a livello subregionale che si individuano formazioni economiche e sociali più avanzate e dinamiche rispetto ad altre più marginali, che si sono costituite sulla base di identità preesistenti o sulla generazione di nuove.

Un lungo cammino, dunque, della regione per quanto irto di ostacoli, che l'ha fatta rimanere centrale tra quelle del Mezzogiorno, anche per il ruolo nodale giocato dal suo capoluogo. Uno degli aspetti che si è voluto approfondire è l'intreccio tra regolazione politica e sviluppo regionale, osservando il ruolo delle classi dirigenti locali e gli interessi di cui erano portatori. In questa prospettiva, si è data maggiore enfasi alla classe politica, in quanto ha una responsabilità diretta sia nella concezione che nell'attuazione delle politiche pubbliche. Non si è tralasciato, tuttavia, la relazione di quest'ultima con quella imprenditoriale e amministrativa. Qui il punto era comprendere se gli esiti delle politiche siano stati condizionati dai peculiari (e inalterabili?) comportamenti – individuali e per certi versi collettivi – dei decisori pubblici che hanno dirottato consapevolmente le finalità originarie dell'intervento pubblico, oppure se, viceversa, la diversa impostazione dell'intervento – straordinario e centralizzato nella prima fase e decentrato con margini di autonomia dal basso nella seconda – li abbia portati in un campo di azione dove il cambio nelle regole e la restrizione delle risorse pubbliche nazionali, avvenuto nel secondo periodo, ha modificato anche il loro modo di agire.

In rapporto a ciò, come si è detto, gli studi sul Mezzogiorno d'Italia hanno sedimentato una lettura che tende a dare una visione uniforme e critica del comportamento degli attori pubblici regionali e locali nell'implementazione delle politiche, un tratto di continuità che in settanta anni di azione pubblica si riscontrerebbe sia nel fallimento dell'Intervento straordinario che in quello della Politica europea di coesione. Allungando lo sguardo sull'arco temporale considerato, una siffatta valutazione sembrerebbe incontrovertibile, eppure, se si scava più in profondità, il quadro si fa più complesso, sia perché il contesto esogeno muta tra le ricorrenti crisi da cui è attraversato e sia perché le reti si compongono, ricompongono o scompaiono a seconda dei riflessi che il ciclo politico nazionale ed economico comporta sulla loro struttura. Si scopre così che molte trasformazioni sono avvenute per mano pubblica e che altrettante sono state le involuzioni da quella stessa mano generate. Come evidenziato in via più generale per il caso italiano, il rapporto tra gruppi di interesse, clientelismo e politiche pubbliche in Campania è più complesso e andrebbe esaminato sul lungo periodo attraverso la specifica combinazione delle due dimensioni di continuità e di mutamento (Lizzi, 2011; Capano *et al.*, 2014).

Resta il fatto che la Campania del secondo dopoguerra – povera e analfabeta, con poche infrastrutture civili e per la mobilità – dei passi in avanti ne ha fatti.

A voler seguire lo spartiacque temporale che ci si è dati, il primo dato da sottolineare è che lo sviluppo campano è frutto di un disegno politico intenzionale, che si afferma nel secondo dopoguerra e che rientra nell'impostazione pubblica e centralizzata dell'Intervento straordinario. Dalle condizioni di partenza in cui versava la regione e sino alla metà degli anni Settanta, essa ha intercettato il miracolo economico italiano, è entrata in una dinamica di mercato, per quanto indotta dall'esterno, e ha visto formarsi al suo interno degli aggregati manifatturieri che avrebbero dovuto favorirne la transizione verso lo sviluppo capitalistico. Sin dall'origine dell'Intervento si rileva una precisa scelta politica di focalizzarsi su Napoli e la sua provincia, una scelta basata sull'idea di rafforzare la concentrazione dell'apparato manifatturiero preesistente in specifiche e delimitate zone.

In un quadro politico nazionale consapevole del divario Nord-Sud, la Campania occupa uno spazio ben definito nel progetto di sostenere l'intera industria italiana. Le reti politiche locali – in Campania strutturate su base eminentemente provinciale – sono saldamente collegate al centro, dal quale affluiscono le risorse finanziarie e rispetto al quale si compongono e ricompongono soprattutto al loro interno, poiché i partiti di massa, e nel caso specifico la Democrazia cristiana, hanno molte correnti e altrettanti *leader*. Di certo, almeno inizialmente, il Mezzogiorno è considerato uno dei tasselli da costruire per favorire lo sviluppo capitalistico italiano e l'intervento pubblico sopperisce al mercato in regioni, come quella campana, che hanno una debole capacità di investimento da parte dei capitali privati. Via via questo disegno originario si perde e la regione, come le altre del Sud dell'Italia, nelle interdipendenze economiche diventa sempre più mercato di sbocco per i prodotti delle aziende del Nord. Una regione consumatrice che si basa sull'occupazione, sui trasferimenti e sui sussidi pubblici per generare il proprio reddito. Uno scambio accettato dalle classi dirigenti del Nord e del Sud alleate in funzione dei reciproci interessi. Un processo che poteva avvenire perché si era ancora in un contesto internazionale statico, con poche turbolenze, e perché lo Stato nazionale giocava un ruolo ancora centrale nella regolazione dell'economia. Nelle reti che si andavano costruendo intorno alle politiche pubbliche, rimaneva il primato della classe politica sulla gestione delle risorse rispetto agli altri attori che, nell'architettura delle stesse, erano unicamente dei beneficiari senza voce in capitolo nelle decisioni (Busetta, 2024). Ciò almeno formalmente: nonostante l'impianto tecnico della Cassa e la centralizzazione dell'intervento, a un certo punto gli scambi informali si sono comunque fortemente palesati (Nucifora, 2021).

Quanto si è ricostruito, rispetto al quarantennio dell'Intervento straordinario, dà conto di un progetto in parte riuscito, in parte incompiuto e progressivamente invischiato in legami politici clientelari, nella gestione di malaffare e criminalità, nella dipendenza dall'assistenza pubblica della cittadinanza. Se un tema appare chiaro è che i gruppi di interesse si formano secondo una catena gerarchica che va dal centro alla periferia del sistema regionale: al vertice i gruppi politici e intorno una galassia costituita da imprenditori, burocrati, cittadini che si alimentano di incentivi, occupazione di posti pubblici, sussidi. Eppure, andando più in profondità in questa lettura del rapporto tra azione pubblica e sviluppo regionale di questo primo periodo, emergono alcuni aspetti da non sottovalutare in termini di lascito per la fase che si aprirà con la Politica europea di coesione. Una linea di continuità che si rintraccia nel rapporto tra politica, industria e territori. Ancora al giorno d'oggi, la trama regionale si sviluppa intorno ad aggregati e configurazioni da cui è stata già storicamente innervata. Da Napoli a Caserta, da Salerno ad Avellino sino a Benevento, in ciascuna di queste città e nei loro territori, la grande impresa ha lasciato un segno in termini di sviluppo e al tempo stesso di necessità di riconversione.

La rottura del paradigma 'grande impresa e modernizzazione' avviene con la crisi del modello fordista, ma l'impatto che essa ha in Campania necessita ancora di un più puntuale approfondimento. L'onda lunga di matrice industrialista, per quanto ormai interrottasi, continua infatti a influenzare le scelte pubbliche e a porre problemi di governo del territorio. Bagnoli e Napoli Est, per quanto riguarda la città capoluogo, il declino industriale di Caserta, la crescita dei più recenti agglomerati logistici di Nola e Marcianise e, ancora, la ricerca di una nuova identità fondata su settori come il turismo (lungo il circuito che va dalle isole sino a Sorrento e Pompei), sono i pezzi di un mosaico che rimanda a un ridisegno dello sviluppo territoriale ancora in divenire, ma in parte dipendente dalla passata storia industriale di Napoli e delle altre città della regione.

Il superamento di un fordismo incompiuto, con la ricerca di nuove direttrici di sviluppo, è il tratto principale della regione dagli anni Novanta in poi. Ambiente, sostenibilità, ricerca e tecnologia sono le nuove frontiere che si aprono e a cui essa tenta di agganciarsi. In questo secondo periodo, mutano le coordinate politiche ed economiche. Il contesto esogeno è attraversato da ricorrenti crisi finanziarie ed economiche che incidono anche sulle forme di regolazione politica e sociale. Il modello neoliberista si afferma come soluzione ai crescenti problemi che le società occidentali affrontano a livello mondiale e, di conseguenza, ciò incide sull'azione dello Stato attraverso un arretramento dell'intervento pubblico in diversi campi, soprattutto quello dei divari territoriali di sviluppo e delle politiche sociali (in particolare istruzione e sanità). Queste dinamiche si riscontrano a livello nazionale e regionale anche in Italia e i tagli alla spesa pubblica si riflettono soprattutto sul Mezzogiorno, che gradualmente assume un minore rilievo nell'azione pubbliche.

Nel campo delle politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno ciò comporta notevoli conseguenze. Tra l'intervento straordinario, ora poco praticabile per una complessa serie di ragioni economiche, politiche, e di fase, e quello ordinario, inadeguato a rispondere ai bisogni di una realtà attraversata ancora da numerose emergenze, si cerca un'altra strada, basata sulla convinzione che le risorse pubbliche vadano gestite e 'attratte' dai territori. Una chiara inversione di tendenza rispetto a quella fase politica che aveva finito per fare della distribuzione 'a pioggia' di incentivi pubblici il suo punto di forza. Al tempo stesso, il tentativo è di riqualificare l'azione delle pubbliche amministrazioni regionali e locali. Da qui il rilievo assunto dal metodo della concertazione degli interessi. Preso atto che gli interessi degli attori pubblici e privati contano nelle politiche e ne possono snaturare gli obiettivi, si cerca di favorire la trasparenza nell'azione amministrativa attraverso la formazione di accordi tra essi, che risultino come esito di una negoziazione preliminare. In questo modo si dovrebbero prevenire e ridurre quei fenomeni di scambio improprio che possono insorgere durante l'implementazione della *policy*. La *governance* multilivello, con l'accento su quella subnazionale, cerca di aprire alla trasparenza e alla responsabilità, favorendo nei programmi di sviluppo la creazione di reti – di *partnership* – orizzontali che attraverso forme di negoziazione e compromessi espliciti giunga a ottenere una tutela degli interessi di ciascun attore in esse coinvolte. A questo scopo, si ritiene necessario accrescere la capacità di partecipazione e di decisione collettiva nelle scelte pubbliche, e agire per intensificare le forme di cooperazione tra le istituzioni locali. Il problema degli interessi nelle politiche non viene più eluso, ma si mira anzi a produrre, per via politica, quel capitale sociale di cui si era avvertita la debolezza nelle vicende che hanno segnato la storia del Sud dell'Italia.

Nella nuova configurazione della seconda fase, resta in ultimo da chiedersi *chi abbia fatto le politiche, per quali interessi e con quali risultati*. Il primo attore da chiamare in causa è l'amministrazione regionale. La tendenza in corso in Campania è simile a quella di altri contesti nazionali e sovranazionali: il modello 'neo-regionalista' ha acquisito una forte rilevanza, con un rafforzamento in chiave centralistica delle funzioni di coordinamento economico da parte del Governo regionale, dimostrato – peraltro – dal protagonismo dei Presidenti. In questa regione, 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 tecnica e con l'università, che ha giocato un ruolo cruciale nella gestione e attuazione della Politica europea di coesione. Anche gli attori privati hanno fatto la loro parte, attraverso le loro associazioni. Più defilati sono apparsi i sindacati. Dal primo ciclo di programmazione regionalizzata (2000-2006), ritenuto quello maggiormente rilevante per gli insegnamenti emersi, all'ultimo (2014-2020), nella costruzione dello sviluppo campano e degli interessi che vi sono gravitati intorno, si è rilevato che il numero degli attori coinvolti è rimasto piuttosto ristretto e che spesso sono rimasti proprio gli stessi, talvolta con ruolo differente; 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 e ricomposte, mentre sono rimaste stabili quelle accademiche e delle parti sociali.

In conclusione, seppure la Politica europea di coesione non sia del tutto riuscita a raggiungere gli obiettivi che si era posta, essa ha lasciato alcuni segni. Quelli che più si notano sono frutto di una nuova classe dirigente all'incrocio tra politica e competenza: alla debolezza della prima sembra aver fatto da argine la seconda. La Campania, nonostante le sue vicende interne e il permanere di condizionamenti esogeni, è riuscita comunque a ritagliarsi un ruolo riconoscibile a livello nazionale. Se e quanto la classe dirigente campana sia stata capace di tutelare gli interessi collettivi, usando le risorse transitate nelle reti di scambio nazionali e locali, è tuttavia una questione ancora aperta. Ma, di sicuro, la Regione non è rimasta immobile e passiva, mostrando una forma di resilienza anche durante la pandemia.

## Riferimenti bibliografici

Allum P. (1975), *Potere e società a Napoli nel dopoguerra*, Torino, Einaudi.

Andretta M. (2009), Da Campania felix a discarica. Le trasformazioni in Terra di Lavoro dal dopoguerra a oggi, *Meridiana*, n. 64, pp. 87-113.

Bagnasco A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino.

Bagnasco A. (1988), *La costruzione sociale del mercato*, Bologna, Il Mulino.

Bagnasco A. (1999), *Tracce di comunità. Temi derivati da un concetto ingombrante*, Bologna, Il Mulino.

Bagnasco A. (2003), *Società fuori squadra. Come cambia l'organizzazione sociale*, Bologna, Il Mulino.

Banca d'Italia (2021), *L'economia della Campania: Rapporto annuale*. Collana Economie regionali, n. 17, Napoli, Banca d'Italia.

Barbagallo F., Marmo M., Calise M. (1988), *Camorra e criminalità organizzata in Campania*, Napoli, Liguori.

Barbagallo F. (1990), *L'azione parallela. Storia e politica nell'Italia contemporanea*, Napoli, Liguori.

Barbagallo F. (2010), *Storia della camorra*, Roma-Bari, Laterza.

Barca F. (1998), Introduzione, in *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica, Roma, Donzelli.

Bonomi A. e De Rita G. (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai Patti territoriali*, Torino, Bollati Boringhieri.

Bottazzi G. (1990), I Sud del Sud. I divari interni al Mezzogiorno e il rovesciamento delle gerarchie spaziali, *Meridiana*, n. 10, pp. 141-181.

Brancaccio L. (2021), Napoli. Una città stremata, ma vitale, che continua a stupire, in *Speciale Amministrative 2021*, Bologna, Il Mulino. Accessibile su <https://www.rivistailmulino.it/a/napoli-1> (consultato il 15.06.2024).

Broccoli P. (2019), *La modernizzazione di Terra di lavoro (1957-1973)*, Soveria Mannelli, Rubettino.

Busetta P. M. (2024), *La rana bollita. Perché il Sud non si ribella*, Soveria Mannelli, Rubettino

Cafiero S. (2000), *Storia dell'Intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Manduria, Laicata Edizioni.

Caimi G.M. (2001), Il ruolo della Programmazione negoziata nel quadro del processo di decentramento amministrativo e in riferimento alle politiche di programmazione dei fondi Strutturali dell'Unione Europea, *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, pp. 11-47.

Calise M. (2000), Campania: i partiti all'assalto del leader, *Il Mulino*, n. 3, pp. 544-550.

Calise M. (2007), *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza.

Campagna F. (1961), *Napoli un secolo dopo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.

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*, n. 3, pp. 323-344.

Capobianco G. (1990), Il quadro socioeconomico e la vicenda elettorale dell'area casertana (1946-1985), in D'Agostino (a cura di), *Società, elezioni e governo locale in Campania*, Napoli, Liguori.

Cao Pinna V. (1979), *Le regioni del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.

Censis (1981), *La nuova geografia socioeconomica del Mezzogiorno in relazione ai modelli diffusivi di imprenditorialità locale*, Roma, Censis.

Cersosimo D., Donzelli C. (2000), *Mezzo giorno. Realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale*, Roma, Donzelli.

Cersosimo D., Nisticò R. (2013), Un Paese disuguale: il divario civile in Italia, *Stato e Mercato*, n. 98, pp. 265-299.

Cersosimo D., Chimenti S., Nisticò R. (2017), Recessione economica e cittadinanza. Il grande disinvestimento pubblico nel Mezzogiorno negli anni duemila, *Le Regioni*, n. 5, pp. 917-952.

Compagna F. (1961), *Napoli dopo un secolo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.

Compagna F. (1968), *Campania in trasformazione*, Milano, Mondadori.

Coppola P., Viganoni L. (1986), Mezzogiorno in trasformazione. Sviluppo industriale e trama urbana in un distretto a Nord di Napoli, in Segre A. (a cura di), *Regioni in transizione*, Milano, Franco Angeli, pp. 189-219.

Corona G. (2015), Questione meridionale come questione territoriale. Il caso della Campania, *Parolechiave*, n. 2, pp. 153-168.

Corona G., Sciarrone R. (2012), Il paesaggio delle ecocamorre, *Meridiana*, n. 73-74, pp. 13-35.

Crouch C., Le Gales P., Trigilia C., Voelzkow H. (2004), *I sistemi di produzione locale in Europa*, Bologna, Il Mulino.

D'Agostino G., Mandolini M. (1990), Napoli: alla ricerca di un futuro, in D'Agostino (a cura di), *Società, elezioni e governo locale in Campania*, Napoli, Liguori.

D'Angelo G. (1990) Popolazione e voto a Salerno. Appunti per una storia della città nel secondo dopoguerra, in D'Agostino (a cura di), *Società, elezioni e governo locale in Campania*, Napoli, Liguori.

Dandolo F., Amoroso R. R. (2020), Cassa per il Mezzogiorno, Europa e regioni nella stagione dell'industrializzazione, *Quaderni Svimez*, n. 62, Roma.

De Marco M. (2007), *L'altra metà della storia. Spunti e riflessioni su Napoli da Lauro a Bassolino*, Napoli, Guida.

Del Monte A., Giannola A. (1978), *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Bologna, Il Mulino.

De Rita G. (2020), *Il lungo Mezzogiorno: interpretazioni e narrazione. Antologia 1966-2002*, Roma-Bari, Laterza.

De Vivo P. (1997), *Sviluppo locale e Mezzogiorno. Piccola impresa, territorio e azione pubblica*, Milano, Franco Angeli.

De Vivo P. (2000a), Attività di impresa e società locali nel Mezzogiorno. Il sistema moda della provincia di Napoli, in Viesti G. (a cura di), *Mezzogiorno dei distretti*, Roma, Donzelli.

De Vivo P. (2000b), Le attuali politiche di sviluppo per il Mezzogiorno: i Patti territoriali e le istituzioni locali, *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 2, pp. 403-422.

De Vivo P. (2001), I molti volti del Sud. Fra imprenditorialità diffusa, azione pubblica e società locale, *Il Mulino*, n. 4, pp. 711-720.

De Vivo P. (2004a), Il Mezzogiorno e il governo 'simbolico' dell'economia sommersa, *Il Mulino*, n. 4, pp. 662-672.

De Vivo P. (2004b), *Pratiche di concertazione e sviluppo locale: l'esperienza dei Patti territoriali e dei PIT della regione Campania*, Milano, Franco Angeli.

De Vivo P. (2006), *Ricominciare. Il Mezzogiorno, le politiche, lo sviluppo*, Milano, Franco Angeli.

De Vivo P. (2008), Il Mezzogiorno salvato dall'Europa?, *Il Mulino*, n. 3, pp. 459-468.

De Vivo P. (2009), Lo sviluppo locale nel Mezzogiorno tra crescita economica e limiti sociali, in C. Carboni, *La governance dello sviluppo locale*, Il Mulino, Bologna, pp. 49-76.

De Vivo P. (2010) (a cura di), *Forme e processi di regolazione politica delle economie territoriali*, Rapporto di ricerca, Napoli, Centro Ricerche Economia Sviluppo Lavoro-LAC sas.

De Vivo P. (2015), L'industria del Sud. Radici e prospettive dell'aeronautica in Campania, *Meridiana*, n. 84, pp. 15-39.

De Vivo P. (2017), Le città della Campania, *Il Mulino*, n. 6, pp. 60-63.

De Vivo P. (2018) (a cura di), *L'industria meridionale oltre la crisi. Politiche nazionali ed opportunità europee*, Milano, Franco Angeli.

De Vivo (2021), Lo sviluppo del Mezzogiorno nei nuovi divari territoriali dell'Unione Europea, *Stato e Mercato*, n. 2, pp. 147-176.

De Vivo P., Russo A. (2021), Pubblica amministrazione, ceti medi e divari di cittadinanza nel Mezzogiorno, *Meridiana*, n. 3, pp. 119-141.

Di Gennaro A. (2015), *La terra ferita. Cronistorie della Terra dei fuochi*, Napoli, Clean Edizioni.

Di Gennaro A., Innamorato F.P. (2005), *La grande trasformazione. Il territorio rurale della Campania 1960-2000*, Napoli, Clean Edizioni.

Di Gennaro G., La Spina A. (2010), *I costi dell'illegalità. Camorra ed estorsioni in Campania*, Bologna, Il Mulino.

Di Lorenzo A. (2012), L'anticità della camorra: la condizione disurbana della provincia di Napoli, *Meridiana*, n. 73-74, pp. 173-90.

Esposito L., Persico P. (1978), *Artigianato e lavoro a domicilio in Campania*, Milano, Franco Angeli.

Fonzo E. (2018), Benevento. Breve profilo della storia politica e sociale in età contemporanea, *Meridione. Nord e Sud del mondo*, n. 4, pp. 150-239.

Frascani P. (2017), *Napoli. Viaggio nella città reale*, Bari, Laterza.

Gallia R. (1999), Moduli convenzionali e strumenti negoziali, *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, pp. 11-35.

Gallino L. (2003), *La scomparsa dell'Italia industriale*, Torino, Einaudi.

Giannola A. (1982), Industrializzazione, dualismo e dipendenza economica nel Mezzogiorno negli anni Settanta, in *Economia Italiana*, n. 1, pp. 65-90

Giannola A. (1986), *Industria manifatturiera e imprenditori del Mezzogiorno*, Napoli, Guida.

Giannola A. (2010), Il Mezzogiorno nell'economia italiana. Nord e Sud a 150 anni dall'unità, *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 3, pp. 593-630.

Giunta A., Martinelli F. (1995), The impact of post-Fordist corporate restructuring in a peripheral region: the Mezzogiorno of Italy, in A. Amin e J. Tomaney (a cura di) *Behind the Myth of the European Union*, London-New York, Routledge, pp. 221-262.

Giunta Regionale della Campania - Assessorato all'Agricoltura e alle attività produttive, *Piano d'azione per lo sviluppo economico regionale*, approvato 1° agosto 2006. Accessibile su [http://www.sito.regione.campania.it/burc/pdf06/burc43or\\_06/del1318\\_06.pdf](http://www.sito.regione.campania.it/burc/pdf06/burc43or_06/del1318_06.pdf) (consultato il 10.07.2024).

Graziani A. (1961), Radiografia del sistema industriale, in Campagna F. (a cura di), *Napoli un secolo dopo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 109-135.

Graziani A., Pugliese E. (1979), *Investimenti e disoccupazione nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.

Gribaudo G. (1980), *Mediatori. Antropologia del potere democristiano nel Mezzogiorno*, Torino, Rosenberg & Sellier.

IstatData (2024), Popolazione e famiglie. Accessibile su [https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,POP,1.0/POP\\_POPULATION/D\\_CIS\\_POPRES1/IT1,22\\_289\\_DF\\_DCIS\\_POPRES1\\_1,1.0](https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,POP,1.0/POP_POPULATION/D_CIS_POPRES1/IT1,22_289_DF_DCIS_POPRES1_1,1.0) (consultato il 22.07.2024).

Izzo F., Ricciardi A. (2006), *Relazioni di cooperazione e reti di imprese: il caso della Campania*, Milano, Franco Angeli.

Lamberti A. (2009), La tenaglia della «camorra»: politica, economia e criminalità organizzata in Campania, *Quaderni di Sociologia*, n. 50, pp. 23-40.

Lizzi R. (2011), I gruppi d'interesse in Italia fra continuità e cambiamento. Fattori istituzionali e dinamiche di policy, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2, pp. 179-210.

Macry P., Villani P. (1990), La Campania, in *Storia d'Italia dall'Unità d'Italia ad oggi. Le Regioni*, Torino, Einaudi.

Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G. (2005), *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Bologna, Il Mulino.

Manzella, G.P. (1997), Patti territoriali: vicende di un istituto di programmazione negoziata, *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, pp. 789-844.

Marra M. (2015), Problemi di governance e dinamiche federali in Campania, *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, pp. 65-86.

Mayntz R. (1999), La teoria della 'governance': sfide e prospettive, *Rivista Italiana di Scienza Politica-Italian Political Science Review*, pp. 3-22.

Martinelli F. (1985), Public Policy and Industrial Development in Southern Italy: Anatomy of a Dependent Industry, *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 9 (1), pp. 47-81.

Del Monte, A. Martinelli F. (1988), Gli ostacoli alla divisione tecnica e sociale del lavoro nelle aree depresse: il caso delle piccole imprese elettroniche in Italia, *L'Industria*, n. 9 (3), pp. 471-508.

Martinelli F. (2019), I divari Nord-Sud nei servizi sociali in Italia. Un regime di cittadinanza differenziato e un freno allo sviluppo del Paese, *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 33, pp. 41-79.

Martinelli F. (2020), Lost in translation? Regional policy from national strategy to EU competitive framework, *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 34, pp. 85-123.

Martinelli F. (2022), Le politiche per il Mezzogiorno dal dopoguerra ad oggi e la convergenza «interrotta». Due paradigmi di policy a confronto, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 1-2, pp. 15-72.

Mazzetti E., Talia I. (1976), *Caratteri evolutivi dell'armatura urbana della Campania*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.

MISE-DPS - Ministero dello Sviluppo economico - Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica (2009), *Patti territoriali e Contratti d'area*. Accessibile su [https://www.mimit.gov.it/images/stories/recuperi/Sviluppo\\_Coesione/programmazione\\_negoz\\_iata/RelazionePattiTerritoriali22-06-2009.pdf](https://www.mimit.gov.it/images/stories/recuperi/Sviluppo_Coesione/programmazione_negoz_iata/RelazionePattiTerritoriali22-06-2009.pdf) (consultato il 10/06/2024).

Minolfi S., Vigilante R. (1987), Il ceto politico locale in Campania in età repubblicana, *Italia Contemporanea*, n. 167, pp.85-101.

Moschetto C. (1990), Comportamento elettorale e struttura sociale ad Avellino (1946-1985), in D'Agostino (a cura di), *Società, elezioni e governo locale in Campania*, Napoli, Liguori.

Mutti A., Segatti P. (1977), *La Borghesia di stato. Struttura e funzioni dell'impresa pubblica in Italia*, Milano, Mazzotta.

MTBP-Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica, (1998), *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Roma, Donzelli.

Nucifora M. (2021), *Il coordinamento impossibile. Tecnocrazia, amministrazione pubblica e regionalismo nell'intervento per lo sviluppo del Mezzogiorno (1943-2013)*, Milano, Franco Angeli.

NVVIP-Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (2011), *Analisi valutative ex post del Por Campania 2000-2006*, Napoli, Regione Campania.

Parente L. (1990), Prolegomeni per una storia del potere a Benevento (1946-1986) in D'Agostino (a cura di), *Società, elezioni e governo locale in Campania*, Napoli, Liguori.

Pescatore G. (1961), Cassa per il Mezzogiorno, voce in *Enciclopedia Italiana - III Appendice*, Treccani.

Perulli P. (1998), *Neoregionalismo. L'economia arcipelago*, Torino, Bollati Boringhieri.

Piattoni S. (2005), La governance multi-livello: sfide analitiche, empiriche e normative, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 3, pp. 417-446.

Pichierri A. (2002), La regolazione dei sistemi locali: temi e tendenze, *Sociologia del Lavoro*, n. 88, pp. 32-40.

Pirone F. (2017), Salerno, *Il Mulino*, n. 6, pp. 974-977.

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*, n. 4, pp. 1211-1252.

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*, n. 1-2, pp. 105-135.

Pontarollo G. (1982), *Tendenze della nuova imprenditoria nel Mezzogiorno degli anni '70*, Milano, Franco Angeli.

Prota F., Viesti G. (2004), *Le politiche regionali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino.

Ragone G. (2009), Un fallimento mascherato. L'esperienza politico-amministrativa a Napoli e in Campania dal 1993 al 2009, *Quaderni di Sociologia* n.50, pp. 5-22.

Regione Campania (2010), *Rapporto finale di esecuzione POR Campania 2000-2006*, approvato dal Comitato di sorveglianza il 14 settembre 2010. Accessibile su [http://viavas.regione.campania.it/opencms/export/sites/default/FESR/download/sez\\_documento/REF\\_POR\\_Campania\\_2000-2006\\_def1.pdf](http://viavas.regione.campania.it/opencms/export/sites/default/FESR/download/sez_documento/REF_POR_Campania_2000-2006_def1.pdf) (consultato il 05.06.2024).

Regione Campania (2017), *Rapporto finale di esecuzione del Programma operativo FESR 2007/2013*, approvato dal Comitato di sorveglianza il 21 marzo 2017. Accessibile su <https://porfesr.regione.campania.it/assets/documents/rfe-fesr-campania-2007-2013-def.pdf> (consultato il 05.06.2024).

Rossi N. (2005), *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Roma-Bari, Laterza.

Rossi Doria M. (1958), *Dieci anni di politica agraria nel Mezzogiorno*, Roma-Bari, Laterza.

Sales I. (2012), La questione rifiuti e la camorra, *Meridiana*, n. 73-74, pp. 63-79.

Saxenian A. (2002), *Il vantaggio competitivo dei sistemi locali nell'era della globalizzazione*, Milano, Franco Angeli.

Sciarelli S., Maggioni V. (1976), *La struttura manageriale dell'industria campana*, Salerno, Istituto superiore per la formazione aziendale.

Sciarrone R. (2006), Mafia e potere: processi di legittimazione e costruzione del consenso, *Stato e Mercato*, n. 3, pp. 369-402.

Signorelli A. (1983), *Chi può e chi aspetta*, Napoli, Liguori.

Serini P. (1961), Aspetti della vita economico-sociale della città di Napoli, *Informazioni Svimez*, n. 47-48, pp. 22-29.

Signorini P. (2000), L'intervento pubblico a favore del Mezzogiorno: elementi di novità e resistenze al cambiamento, *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, pp. 43-54.

Sylos Labini P. (1972), L'inflazione e la ripresa produttiva, in *Astrolabio*, n.7/8, pp. 19-22.

Svimez (2004), *Osservatorio economico regionale. Rapporto sull'economia e la società in Campania*, Bologna, Il Mulino.

Svimez (2011), *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud. 1861-2011*, Bologna, Il Mulino.

- Svimez (2017), *Rapporto sull' economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Totaro, P. (2001), La Democrazia cristiana irpina negli anni Cinquanta, *Studi Storici*, n. 4, pp. 1091-1143.
- Trigilia C. (1986), *Grandi partiti e piccole imprese: comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, Bologna, Il Mulino.
- Trigilia C. (1992), *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Trigilia C. (1999), Il Mezzogiorno in cammino e la politica zoppa, *Il Mulino*, n. 5, pp. 814-824.
- Trigilia C., Viesti G. (2002), Politiche per il Mezzogiorno cercasi, *Il Mulino*, n. 6, pp. 1143-1148.
- Trigilia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Bari, Laterza Editori.
- Trigilia C. (2007), *La costruzione sociale dell'innovazione*, Firenze, Firenze University Press.
- Vecchione G., Ruberto S. (2022), Sviluppo regionale e industria, il caso della Campania, *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 1-2, pp. 303-355.
- Viesti G. (2000) (a cura di), *Mezzogiorno dei distretti*, Roma, Donzelli.
- Vinci S. (1979), Campania, in Cao Pinna V., *Le regioni del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, pp. 307-380.
- Wolleb E., Wolleb G. (1990), *Divari regionali e dualismo economico*, Bologna, Il Mulino.
- Tagliacarne G. (1974), *Livello di vita e tendenze di sviluppo delle aree socioeconomiche del Mezzogiorno*, Roma, Giuffrè.
- Zinn D.L. (2001), *La raccomandazione. Clientelismo vecchio e nuovo*, Roma, Donzelli.



# PRIN2017 MEZZOGIORNO 2.0

## POLITICHE REGIONALI, ISTITUZIONI E COESIONE

Muhammed al Idrisi (1154), Tabula Rogeriana (dettaglio)

### POLITICHE DI SVILUPPO, INTERESSI E ATTORI IN CAMPANIA DALL'INTERVENTO STRAORDINARIO ALLE POLITICHE EUROPEE DI COESIONE

Questa monografia ricostruisce il percorso di sviluppo della regione Campania dal secondo dopoguerra a oggi, con una focalizzazione sui due specifici periodi che contraddistinguono l'intervento pubblico nel Mezzogiorno: il primo, inerente all'Intervento straordinario, che va all'incirca dagli anni Cinquanta agli anni Novanta e il secondo, relativo alla Politica europea di coesione regionale, rilanciata durante gli anni Novanta e tuttora in corso. Nel quadro di analisi adottato, l'attenzione è rivolta alle modalità di formazione dei gruppi di interesse formali ed informali, composti da attori pubblici e privati, intorno alle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno. La tesi sostenuta è che la regolazione 'via politica' dello sviluppo, basata dapprima su un intervento nazionale *top-down*, e, successivamente, su politiche regionali di approccio territorialista, ha finito per generare peculiari configurazioni territoriali di accumulazione e concentrazione della ricchezza regionale e che ciò è dipeso strettamente dalle strutture socioeconomiche preesistenti e dalla capacità dei gruppi di potere locale di agganciare le opportunità derivanti dall'intervento pubblico. Il lavoro si articola in tre parti: la prima si sofferma sull'Intervento straordinario e sul contributo avuto nell'innescare e nelle traiettorie di sviluppo regionale, focalizzando sul ruolo dei gruppi di interesse politico ed economico nell'implementazione delle politiche; la seconda si concentra sulla Politica di coesione regionale, analizzando il processo di ridefinizione dell'azione pubblica durante l'attuazione della programmazione nel periodo 2000-2020 e considerando le trasformazioni del contesto regolativo, della tipologia di attori e delle logiche di azione che essi intraprendono; nella terza si rimarcano le differenze tra le politiche di sviluppo dei due periodi e si sviluppa una riflessione critica più generale su quelle attuate alla Campania negli ultimi settanta anni.

### DEVELOPMENT POLICIES, INTEREST GROUPS, AND ACTORS IN CAMPANIA FROM THE NATIONAL INTERVENTO STRAORDINARIO TO THE EUROPEAN COHESION POLICY

This Monograph aims to reconstruct the development path of the Campania region from the end of World War Two to the present day, addressing two distinct periods of public intervention. The first, concerning the national *Intervento Straordinario* policy, which runs from the 1950 to 1992, and the second, concerning the European Regional Cohesion policy, launched in the early 1990s and still ongoing. The analytical framework adopted focuses on how formal and informal interest groups, composed of public and private actors, are formed around development policies in the South of Italy. It is argued that the political regulation of development processes, based initially on a top-down national intervention and later on a European regional policy framework characterised by a bottom-up local development approach, has resulted in peculiar territorial configurations of regional accumulation, strictly dependent on pre-existing socio-economic structures and on the local power groups' ability to take advantage of opportunities arising from public intervention. The paper is articulated in three parts. The first looks at how the *Intervento Straordinario* affected regional development, focusing on the role of political and economic local interest groups in policy implementation. The second looks at the European Cohesion Policy, analysing how public action has changed over the last three programming cycles in Campania. It also looks at the changes in the regulatory context, the different types of actors and the new ways of working. The third part looks at the differences between the two development policy paradigms and provides a broader critical reflection on seventy years of regional development policies in Campania.

#### Biografia autore

Paola De Vivo è Direttrice del Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, dove insegna Sociologia economica, Politiche per lo sviluppo territoriale e Local and global development. Ha ricoperto ruoli di direzione e partecipazione in numerosi programmi di ricerca nazionali e internazionali e ha coordinato l'Unità di Ricerca dell'Università Federico II di Napoli nel PRIN 2017 'Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia'. Tra le sue pubblicazioni principali si segnalano: *Pratiche di concertazione e sviluppo locale* (Franco Angeli, 2004); *Ricominciare. Il Mezzogiorno, le politiche, lo sviluppo* (Franco Angeli, 2006); *A chi serve il sindacato? I bisogni, le richieste e le aspettative dei lavoratori nella società che si trasforma* (Franco Angeli, 2010); *L'impresa come istituzione sociale* (Il Mulino, 2017).

#### About the autor

Paola De Vivo is the Director of the Department of Political Science of the University of Naples Federico II, where she is Full Professor of Economic Sociology and teaches Policies for Territorial Development and Local and Global Development. She has directed and participated to several national and international research programmes, and she has coordinated the Naples research unit within the PRIN project 'Regional Policies, Institutions, and Cohesion in the South of Italy'. Her main publications include: *Pratiche di concertazione e sviluppo locale* (Franco Angeli, 2004); *Ricominciare. Il Mezzogiorno, le politiche, lo sviluppo* (Franco Angeli, 2006); *A chi serve il sindacato? I bisogni, le richieste e le aspettative dei lavoratori nella società che si trasforma* (Franco Angeli, 2010); *L'impresa come istituzione sociale* (Il Mulino, 2017).

